

Nr. 1/Januar 2015

## Nutzung von Standardindikatoren in der Entwicklungszusammenarbeit

### Einführung

Innerhalb der Entwicklungszusammenarbeit (EZ) findet seit einigen Jahren eine Debatte über die Steigerung der Effektivität und Wirksamkeit der eingesetzten Mittel und Maßnahmen sowie deren Messung und Beobachtung statt. Organisationen der Entwicklungszusammenarbeit sehen sich einem immer stärker werdenden Druck ausgesetzt, über die Erfolge ihrer Arbeit in der Öffentlichkeit Rechenschaft abzulegen. Weitere starke Impulse gingen in den letzten Jahren von den zwischenstaatlichen und zivilgesellschaftlichen Dialogprozessen zur Effektivität der Entwicklungszusammenarbeit aus, den sogenannten Aid Effectiveness (Accra, Paris, Busan) und CSO Effectiveness (Istanbul Principles) Prozessen. Inzwischen findet die Wirkungsbeobachtung bei nahezu allen Akteuren der Entwicklungszusammenarbeit Beachtung.

Konkret bedeutet dies, dass die geförderten Projekte und Programme verstärkt auf ihre Wirksamkeit, d.h. die erreichten Veränderungen bei der Zielgruppe, analysiert und entsprechend angepasst werden. Dies führt auch dazu, dass die Rechenschaftslegung über EZ-Maßnahmen ihren Fokus immer weniger auf die (Dienst-)Leistungsebene und mehr auf die beabsichtigten positiven Veränderungen oder auch Wirkungen richtet, die bei und mit der Zielgruppe erreicht werden sollen.

Wirkungsbeobachtung dient jedoch nicht nur dem Nachweis von Wirkungen. Eine kontinuierliche Überprüfung des Projektfortschritts auf Wirkungsebene soll zum Lernen und Steuern laufender und zukünftiger Maßnahmen genutzt werden.

Ziel ist es, die Effektivität der Maßnahmen zu erhöhen sowie zum Empowerment von Zielgruppen beizutragen. VENRO hat in seinem Positionspapier „Qualität statt Beweis“<sup>1</sup> bereits kritisch Stellung zu einer zu starken Betonung der Rechenschaftslegung als Ziel der Wirkungsbeobachtung genommen.

Zum Nachweis und zur Dokumentation der Zielerreichung werden Indikatoren eingesetzt. Da diese Indikatoren in der Regel individuell unter Berücksichtigung der projektspezifischen Kontextfaktoren entwickelt werden, sind diese von Projekt zu Projekt bzw. von Programm zu Programm unterschiedlich und die mit ihnen gemessenen Wirkungen nur schwer vergleichbar. Die Versuchung mag daher groß erscheinen, mithilfe von Standardindikatoren, d. h. projektübergreifend einheitlichen Indikatoren, Ergebnisse einzelner Projekte zusammenzufassen, um die Öffentlichkeit über den Nutzen der Entwicklungszusammenarbeit zu informieren. Diese aggregierte Ergebnisberichterstattung unterliegt allerdings vielen Herausforderungen und Einschränkungen. So steht der starke Fokus auf Standardindikatoren wichtigen Prinzipien wie Ownership und Partizipation entgegen und kann negative Folgen für die Zielerreichung und die Nachhaltigkeit von Wirkungen haben. Auch erfüllen Standardindikatoren oft nicht die in sie gesetzten Erwartungen und die mit ihnen aggregierten Ergebnisse sind oft wenig aussagekräftig.

Mit dem vorliegenden Papier gehen wir näher auf die Herausforderungen der Nutzung von Standardindikatoren ein und legen unsere Position dar.

<sup>1</sup> VENRO (2010): Qualität statt Beweis, online in der [Mediathek](#) von VENRO.

## Was sind Standardindikatoren?

Indikatoren sind Instrumente zum Messen und Beobachten. Sie haben keinen Wert an sich, sondern nur in Bezug darauf, wie gut sie ein Ziel, eine Leistung o. ä. messbar oder beobachtbar machen. Daher ist es zunächst wichtig festzuhalten, dass es den Standardindikator auf einer Wirkungsebene ohne das entsprechende Standardziel nicht geben kann. Der Einsatz von Standardindikatoren impliziert demnach gleichzeitig den Einsatz von zentral vorgegebenen Standardzielen.

Standardindikatoren lassen sich folgendermaßen definieren: Ein Standardindikator ist ein Indikator, der vorgegeben wird, nicht verändert werden darf und verbindlich in verschiedenen Projekten oder Programmen in einem Themenfeld, einem Sektor oder einer Region eingesetzt werden muss. Standardindikatoren können sich sowohl auf qualitative als auch auf quantitative Daten beziehen. Mit ihnen wird das Ziel verfolgt, aggregierbare, d. h. zusammenfassbare Informationen über Leistungen oder Wirkungen von Projekten und Programmen zu erhalten. Daher muss sichergestellt sein, dass es ein einheitliches Verständnis der Definition der Standardindikatoren gibt, dass die Messung einheitlich erfolgt und dass die Daten einheitlich ausgewertet werden.<sup>2</sup>

## Vor- und Nachteile der Anwendung von Standardindikatoren

Der Nutzen von Standardindikatoren liegt scheinbar auf der Hand. Organisationen erhalten Daten, die sie für die eigene Rechenschaftslegung (und ggf. auch zur Steuerung und zum Lernen) in einfacher Weise weiterverarbeiten können. Die Ergebnisse aller Vorhaben einer Organisation lassen sich mittels einheitlicher Ziele und Indikatoren zusammenfassen und für die Öffentlichkeitsarbeit nutzen.

Dieser Nutzen setzt allerdings voraus, dass reale und relevante Daten auf vergleichbare Weise

erhoben werden, da ansonsten die Validität der Aussagen nicht gegeben ist. Darüber hinaus ist es für die Analyse und Interpretation der Daten notwendig, kultur- und kontextspezifische Umstände zu beachten und offenzulegen. Das bedeutet in der Regel, dass weitere qualitative kontextspezifische Indikatoren erhoben werden müssen. Dies sicherzustellen ist kostenaufwendig und methodisch anspruchsvoll, jedoch Grundvoraussetzung für die Steuerung von und für das Lernen in Projekten.

Für die Erhebung der Daten ist qualifiziertes Personal nötig bzw. muss sichergestellt werden, dass die Mitarbeitenden ausreichend in der Anwendung der festgelegten Methoden der Datenerhebung geschult sind. Dies kann auch vorteilhafte Effekte haben und die Projektbegleitung erleichtern, da die Mitarbeitenden oder Partnerorganisationen spezifisch auf die relevanten Indikatoren und die angewandten Erhebungsmethoden geschult werden können. Partner können vorab entwickelte Referenzdokumente zur Unterstützung des Monitorings erhalten (von Methodentipps bis hin zu Dateneingabeformaten). Dadurch entwickeln alle Beteiligten projektübergreifend ein einheitliches Verständnis von Indikatoren. Am ehesten können Standardindikatoren für Organisationen nützlich sein, die über vorgegebene übergeordnete Ziele ihrer Projekte und Programme verfügen, Maßnahmen mit vergleichbaren Leistungen durchführen sowie in einem klar definierten Sektor oder einem begrenzten geografischen Raum tätig sind.

## Standardindikatoren auf Leistungsebene

### Beispiele

- Prozentanteil der Gemeinden, die über die Wichtigkeit von Grundschulbildung informiert wurden
- Die Zahl der Haushalte, die ein Training zum Umgang mit sauberem Trinkwasser erhalten haben, ist gestiegen

<sup>2</sup> Vgl. Holzapfel, S.: Darstellung von Ergebnissen in der Entwicklungszusammenarbeit: Risiken und Grenzen (Analysen und Stellungnahmen 4/2014), 2014, S. 1

In Sektoren oder Programmen, in denen einheitliche oder gleichförmige Leistungen erbracht werden sollen, sind standardisierte Indikatoren auf Output-Ebene denkbar und werden bereits praktiziert. Leistungen lassen sich auf quantitativer Ebene relativ einfach vereinheitlichen, denn sie sind nicht so stark abhängig von Kontextfaktoren. Standardindikatoren protokollieren hier die Leistungen und somit auch die eingesetzten Ressourcen. Sie dienen dabei als Werkzeug, um die Effizienz der Umsetzung der Aktivitäten über Projektkontexte hinweg zu erfassen, zu vergleichen sowie zu berichten, was mit zur Verfügung gestellten Ressourcen geleistet worden ist.

Allerdings gibt es auch Herausforderungen für den Einsatz von Standardindikatoren. So sind die Leistungen verschiedener Projekte in der Realität nicht identisch, sondern in unterschiedlichen Ausmaßen lediglich ähnlich. Der Wunsch diese anhand von nur wenigen Standardindikatoren zusammen zu fassen führt oft dazu, dass recht unterschiedliche Leistungen in einem Indikator zusammengefasst werden, was den Wert der Informationen einschränken kann.

Ferner ist es oft methodisch anspruchsvoll, qualitative Aspekte von Leistungen zusammenzufassen, da hierfür weitere übergreifende Messkriterien für deren Bewertung definiert und dargestellt werden müssen. Das führt in der Praxis, insbesondere in der Berichterstattung, zu einer Fokussierung auf quantitative Indikatoren, während qualitative Bewertungen von Leistungen kaum Beachtung finden. Eine weitere Herausforderung zeigt sich bei der Bewertung der Ergebnisse: Das Erreichen eines Messwerts kann in einem Kontext eine deutliche Verbesserung bedeuten, während es in einem anderen Kontext nur einen begrenzten Erfolg darstellt. Dies ist abhängig von Kontextfaktoren wie beispielsweise die vorhandene Infrastruktur, zeitgleich durchgeführte andere Vorhaben oder bereits im Vorfeld durchgeführte Projekte, kulturell bedingte Faktoren oder unterschiedliche Gesetzgebungen.

### Standardindikatoren zur Messung von Wirkungen

#### Beispiele

- Prozentanteil der Kinder, die über ein gutes Leseverständnis verfügen, ist gestiegen

- Prozentanteil der Familien, die ausschließlich sauberes Wasser verwenden, hat sich erhöht

Projektziele werden von den meisten Organisationen auf einer Wirkungsebene formuliert. Einige Organisationen setzen sich zudem als Organisation konkrete übergeordnete Ziele, zu denen sie durch ihre bzw. die von ihnen geförderten Einzelmaßnahmen und Projekte einen Beitrag leisten möchten. Standardindikatoren werden hierfür bisher von einer kleinen Anzahl von Organisationen eingesetzt, vor allem um zentrale Wirkungsanliegen organisationsweit zu erheben oder um Wirkungen in Programmen bestehend aus Projekten mit einem gleichen Ansatz zu erheben.

Mit dem Einsatz von Standardindikatoren bei der Wirkungserfassung sind folgende Risiken, Grenzen und Nachteile verbunden:

1. Standardindikatoren berücksichtigen weder projektspezifische Beiträge noch externe Einflüsse, weshalb die Gefahr besteht, dass der Beitrag eines Projektes oder Programms auf Ebene der direkten und indirekten Wirkungen falsch interpretiert wird. So könnten positive und negative Veränderungen einem Projekt und seinen Maßnahmen vollständig oder überhöht zugerechnet werden. Durch die fehlende Beachtung externer Einflussfaktoren auf die Projektdurchführung oder den Projekterfolg werden gleichzeitig wesentliche Elemente der Projektrealität ausgeblendet. Daher reichen Standardindikatoren allein nicht, um die Wirksamkeit von Projekten und Programmen darzulegen.
2. Für die Durchführungsebene sind die konkreten Projektziele steuerungsrelevant, nicht die Projektbeiträge zu langfristigen entwicklungspolitischen Zielsetzungen. Mit Standardindikatoren werden Informationen erhoben, die erst außerhalb des Projektkontextes genutzt werden. Die Anwendung von Standardindikatoren würde hier dazu führen, dass Daten erhoben werden, die nicht zum Lernen oder Steuern genutzt werden können, da diese nicht auf die spezifischen Projektbedingungen ausgerichtet sind
3. Eine Standardisierung hat nur dort Sinn, wo die Daten aus verschiedenen Kontexten oder Projekten auch aggregiert werden können. Aggregierte Wirkungsaussagen sind nur

dann aussagekräftig, wenn die dazugehörigen Daten auf gleiche Weise erhoben wurden, ein einheitliches Verständnis der Definition der Indikatoren existiert und die Daten nach einem einheitlichen Muster interpretiert werden. Dies ist bei der Einführung von Standardindikatoren mit einem enormen zeitlichen, personellen und finanziellen Aufwand verbunden.

4. Für Organisationen, die eine große Vielfalt an Projekten in unterschiedlichen Sektoren, Regionen und mit unterschiedlichen Partnern fördern, wird ein solches Vorgehen immer schwierig sein, da die notwendige Kontextualisierung und Interpretation der durch Standardindikatoren gewonnenen Informationen komplex ist. In vielen Bereichen, vor allem bei der Messung gesellschaftlicher Veränderungen, ist eine Standardisierung generell nicht sinnvoll, weil kultur- und kontextspezifische Indikatoren benötigt werden.
5. Die in Projekten mit der Zivilgesellschaft oft angewendeten qualitativen Indikatoren sind methodisch schwieriger zu interpretieren als quantitative Indikatoren. Dies erschwert deren Zusammenfassung und mindert so den Nutzen für den Geber. Zudem ist eine standardisierte Messung der Qualität von Wirkungen aufgrund der bereits erwähnten Kontextabhängigkeit von standardisierten Indikatoren noch stärker der Gefahr falscher Schlussfolgerungen ausgesetzt. Bereits eine geringe Steigerung der Qualität des Unterrichts in Schulen in einer ländlichen Region könnte eine höhere Wirksamkeit eines Projektes bedeuten als eine stärkere Qualitätssteigerung in einem städtischen Raum mit guter Infrastruktur. Dennoch würde das Projekt im städtischen Raum im Falle einer Wirkungsbeobachtung mit Standardindikatoren als ‚wirksamer‘ bewertet werden. Eine projektspezifische Definition des Erfolgs eines Projektes sollte im Normalfall – wie auch die Projektziele – von den durchführenden Organisationen selbst festgelegt werden. Dies wird durch den Einsatz von Standardindikatoren unterbunden.
6. Die aggregierte Ergebnisberichterstattung kann zu einer zu starken Fokussierung auf leicht durch Standardindikatoren abbildbare Wirkungsziele führen. Dadurch werden längerfristige oder qualitative Wirkungen vernachlässigt.

## Ownership und Partizipation

Welchen Nutzen haben die Akteure, die die Projekte vor Ort durchführen, von der Einführung von Standardindikatoren und -zielen? Im Idealfall sparen sie sich die Suche nach passenden Indikatoren und Datenerhebungsmethoden und schonen dadurch Ressourcen. Wie realistisch dieser Idealfall ist, ist fraglich.

Wenn die Projektdurchführenden die über den Standardindikator erhobene Information nicht für relevant halten (z. B. weil sie wissen, dass er in ihrem spezifischen Kontext das Ziel nicht gut abbildet oder zu aufwendig zu erheben ist), werden sie ihre Steuerung auf andere Informationen stützen. Dies kann dazu führen, dass Projektdurchführende mit zwei Monitoringsystemen arbeiten – eins für die eigene Steuerung und eins für die Rechenschaft gegenüber dem Geldgeber. Die Opportunitätskosten für ein solches Vorgehen sind hoch und stellen eine eindeutig negative, nicht intendierte Wirkung dar.

Darüber hinaus steht die Einführung von Standardzielen und Standardindikatoren oft im Gegensatz zum partizipativen Anspruch von NRO. Gerade für Organisationen, die eng mit lokalen Partnerorganisationen zusammenarbeiten und Zielgruppen aktiv einbeziehen, kann dies dazu führen, dass Wirkungsbeobachtung mittels Standardindikatoren als reines Instrument der Rechenschaftslegung gegenüber Gebern wahrgenommen wird und die Anwendung somit zum Selbstzweck wird, da sie aus Partnersicht keinen Mehrwert hat.

## Fazit

VENRO lehnt Standardindikatoren nicht generell ab, sondern setzt sich vielmehr für gemeinsam mit den Partnern entwickelte Indikatoren ein, die mit einem angemessenen Aufwand die Wirkungen der einzelnen Projekte abbilden. Partizipativ und auf Grundlage der konkreten Situation vor Ort erarbeitete Indikatoren sind eine wichtige Grundlage erfolgreicher Entwicklungszusammenarbeit und müssen geschützt werden. Indikatoren sollten kontinuierliche Reflektion sowie Lernen fördern, Steuerung ermöglichen und das Ownership seitens der Akteure vor Ort erhöhen.

Prinzipiell besteht die Möglichkeit einer aggregierten Ergebnisberichterstattung. Dies ist am ehes-

ten auf der Leistungsebene und bei Programmen möglich, die aus mehreren Projekten mit gleichem Ansatz bestehen. Allerdings ist dies, wie oben erläutert, mit Schwierigkeiten und erheblichen Limitationen verbunden.

Sollen Wirkungen verschiedenartiger Projekte organisationsweit von Geberorganisationen zusammengefasst werden, so ergibt sich die Schlussfolgerung, dass die über Standardindikatoren erhobenen Daten nur in seltenen Fällen ein konkretes Bild der tatsächlich erreichten Wirkungen beschreiben. Gleichzeitig entsteht Druck auf die implementierenden Organisationen, Wirkungen zu beobachten und nachzuweisen, die nicht unbedingt mit den projektspezifischen Prioritäten und Kontext übereinstimmen. Hierdurch treten die mit der Einführung der Wirkungsorientierung verbundenen Ziele des Lernens aus Erfahrungen und der Steuerung der eigenen Projekte zur Steigerung der Wirksamkeit in den Hintergrund.

Durch partizipative Methoden der Wirkungsbeobachtung werden bereits heute viele Informationen über die Wirkungen der Projekte und Programme erhoben, die zu einer verbesserten Rechenschaftslegung genutzt werden können. Die Einführung und Nutzung der entsprechenden projektspezifischen Indikatoren und Methoden ist personell, finanziell sowie konzeptionell anspruchsvoll. Viele Organisationen setzen zudem verstärkt auf Evaluationen und Wirkungsstudien zur Erfassung und Bewertung der erzielten Wirkungen und der dahinter stehenden Kausalitäten. Die so gesammelten Informationen sollten verstärkt für die öffentliche Rechenschaftslegung verwendet werden.

Daher sollte der Fokus auf einen Sensibilisierungs- und Qualifizierungsprozess der Mitarbeitenden und Partner gelegt werden, um eine effektivere Wirkungsbeobachtung durchzuführen, die für alle Beteiligten dienlich ist.

## IMPRESSUM

### Herausgeber

Verband Entwicklungspolitik und Humanitäre Hilfe deutscher Nichtregierungsorganisationen e.V. (VENRO)

Stresemannstraße 72

10963 Berlin

Tel.: 030/2 63 92 99-10

E-Mail: sekretariat@venro.org

Internet: [www.venro.org](http://www.venro.org)

### Redaktion

Albert Eiden, Thomas Reinhardt, Ursula Wüst, Thorsten Baer, Kathrin Münzel, Dorothee Mack, Christian Kuijstermans, Jana Rosenboom

Berlin, Januar 2015