

# Wirksamkeitsmessung in der internationalen Zusammenarbeit

Bericht der Parlamentarischen Verwaltungskontrolle zuhanden der Geschäftsprüfungskommission des Ständerates

vom 27. April 2023

# Schlüsselbegriffe



# Strategie der internationalen Zusammenarbeit

Alle vier Jahre erläutert der Bundesrat dem Parlament in einer Botschaft seine Strategie der internationalen Zusammenarbeit (IZA-Strategie) und beantragt die entsprechenden Rahmenkredite. Für den Zeitraum 2021–2024 belaufen sich die Kredite auf 11.25 Milliarden Franken.

#### Bereichsübergreifende Umsetzung

Umgesetzt wird die IZA-Strategie von der Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit (DEZA) und der Abteilung Frieden und Menschenrechte (AFM) des Eidgenössischen Departements für auswärtige Angelegenheiten (EDA) sowie vom Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO) des Eidgenössischen Departements für Wirtschaft, Bildung und Forschung (WBF).





#### Externe und unabhängige Evaluationen

In der IZA werden so genannt «externe» Evaluationen zu spezifischen Projekten oder Interventionen sowie «unabhängige» Evaluationen zu strategischen Themen gemacht. Beide Arten von Evaluationen führen externe Auftragnehmende durch.

# Erfolgsquoten

Auf der Grundlage der externen Evaluationen berechnen die DEZA und das SECO die Erfolgsquoten ihrer Interventionen im Ausland. Diese Erfolgsquoten werden im Schlussbericht zur Umsetzung der IZA-Strategie ausgewiesen, um gegenüber dem Parlament und der Öffentlichkeit Rechenschaft abzulegen.



#### Das Wichtigste in Kürze

Der Einsatz von Evaluationen, um die Wirksamkeit der internationalen Zusammenarbeit (IZA) zu messen, ist insgesamt teilweise zweckmässig. Evaluationen werden für die Steuerung der IZA auf unterschiedlichen Ebenen verwendet und kostentransparent durchgeführt. Die Evaluationsberichte sowie die Rechenschaftslegung zuhanden des Parlaments und der Öffentlichkeit weisen jedoch Mängel auf.

Im Januar 2022 beauftragten die Geschäftsprüfungskommissionen der eidgenössischen Räte (GPK) die Parlamentarische Verwaltungskontrolle (PVK), die Wirksamkeitsmessung in der IZA zu evaluieren.

Die zuständige Subkommission EDA/VBS der GPK des Ständerates (GPK-S) entschied, dass sich die PVK auf ein bestimmtes Instrument der Wirksamkeitsmessung konzentrieren soll: die Evaluation. Die PVK untersuchte die Wirksamkeit der IZA folglich nicht selber, sondern befasste sich vielmehr mit der Art und Weise, wie die drei für die IZA zuständigen Verwaltungseinheiten – die Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit (DEZA), das Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO) und die Abteilung Frieden und Menschenrechte (AFM) – die Wirksamkeit ihrer Interventionen anhand von Evaluationen messen und darüber Rechenschaft ablegen.

Die PVK analysierte die Hilfsmittel für die Durchführung von Evaluationen sowie die Kosten der Evaluationen. Sie führte mit mehr als dreissig Mitarbeitenden der Bundesverwaltung und Fachleuten Interviews. Im Rahmen einer extern vergebenen Meta-Evaluation wurde die Qualität der Evaluationen analysiert. Die Analysen kamen im Wesentlichen zu folgenden Ergebnissen:

#### Die externen Evaluationen weisen Stärken, aber auch Schwächen auf

Die DEZA, das SECO und die AFM messen die Wirksamkeit ihrer Projekte insbesondere anhand von externen Evaluationen, die sie in Auftrag geben. Die Pflichtenhefte der Verwaltung, die auch einen Einfluss auf die Qualität der Evaluationen haben, sind insgesamt zufriedenstellend (Ziff. 3.1.). Die Evaluationsberichte enthalten klare Zusammenfassungen, transparent dargestellte Daten und kohärente Schlussfolgerungen, was besonders hilfreich ist, um die Evaluationen für die Projektsteuerung zu nutzen (Ziff. 3.2). Die Darstellung der Methodik und der Ergebnisse ist hingegen nicht zufriedenstellend, was sich negativ auf die Nachvollziehbarkeit der externen Evaluationen und somit auf ihre Nützlichkeit für die Rechenschaftslegung auswirkt. Trotz dieser Mängel ist die Qualität der Evaluationen mit jener in anderen Ländern vergleichbar (Ziff. 3.3).

# Die Hilfsmittel für das Evaluationsmanagement sind mehrheitlich angemessen, jedoch unterschiedlich umfangreich

Die Verwaltung führt die Evaluationen nicht selber durch, muss sie jedoch steuern und ihre Qualität sicherstellen. Die Analyse der Richtlinien und Prozesse, in denen die einzelnen Schritte und Verantwortlichkeiten beschrieben werden, ergaben bei den drei untersuchten Verwaltungseinheiten ein heterogenes Bild. Die Hilfsmittel der DEZA und des SECO sind klar und umfassend, wobei die Dokumente bei der DEZA sehr zahlreich sind und wenig verwendet werden. Die AFM hingegen verfügt über

wenige und nicht besonders ausführliche Hilfsmittel. Sie ist zwar bedeutend kleiner als die beiden anderen Einheiten, ihre Hilfsmittel scheinen jedoch unzureichend, um die Qualität der Evaluationen sicherzustellen. In allen drei Einheiten schätzen die Projektverantwortlichen die Fachkompetenz und die Unterstützung ihrer jeweiligen Evaluationseinheiten (Ziff. 3.4).

## Die Evaluationen werden für die Steuerung insgesamt angemessen genutzt

Die Evaluationen sollen der Steuerung der IZA auf unterschiedlichen Ebenen dienen. Die externen Evaluationen werden in erster Linie für die Steuerung der evaluierten Projekte genutzt (Ziff. 4.1). Die unabhängigen Evaluationen hingegen dienen den Führungsverantwortlichen vor allem als Basis für ihre strategischen Entscheidungen (Ziff. 4.2). Diese unterschiedliche Nutzung der Evaluationen kann als angemessen bezeichnet werden. Allerdings werden die Empfehlungen der externen Evaluationen nicht systematisch nachverfolgt, weshalb ihr Mehrwert im Hinblick auf eine Verbesserung der IZA-Projekte nicht bekannt ist (Ziff. 4.1).

# Die Nutzung von Evaluationen für die Rechenschaftslegung gegenüber Parlament und Öffentlichkeit ist nicht angemessen

Es ist fundamental, dass das Parlament und die Öffentlichkeit Kenntnis von der Wirksamkeit der IZA erhalten. Allerdings machen die Evaluationen oft keine expliziten Angaben dazu, inwiefern die jeweiligen Interventionen zur Erreichung der Ziele beitragen, die in der Botschaft über die IZA-Strategie genannt sind. Die Schlussberichte zur Umsetzung der IZA-Strategie zuhanden des Parlamentes präsentieren einige Ergebnisse, jedoch keine systematische Bilanz zur Zielerreichung (Ziff. 4.3). Die Erfolgsquoten, die in den Schlussberichten Rechenschaft über die Wirksamkeit der IZA ablegen sollten, widerspiegeln nicht die Gesamtheit der Interventionen der IZA und sind nicht aussagekräftig (Ziff. 4.4).

## Die Kosten der Evaluationen sind transparent und insgesamt tief

Die Evaluationskosten können für alle drei Verwaltungseinheiten transparent ermittelt werden (Ziff. 5.1). Sie machen im Allgemeinen weniger als 2,5 Prozent der Kosten der evaluierten Interventionen aus. Im internationalen Vergleich liegt dieser Prozentsatz eher am unteren Ende dessen, was in der IZA für Evaluationen ausgegeben wird (Ziff. 5.2).