



# **IDHEAP**

## **POLICY BRIEF**

AUSGABE 2 | FEBRUAR 2022

**Die IDHEAP Policy Briefs zielen darauf ab, die wissenschaftliche Forschung des IDHEAP einem breiten Publikum und Interdisziplinarität der Forschungsarbeiten und deren Auswirkungen für die Public Policy hervorgehoben, um die Rolle des IDHEAP "am Puls des öffentlichen Sektors" zu bekräftigen."**

Thema dieser zweiten Ausgabe ist das Monitoring der drei institutionellen Ebenen der Schweiz. Der erste Artikel befasst sich mit der Frage, inwiefern der Bundesrat während der ersten Welle der COVID-19-Pandemie den Empfehlungen des wissenschaftlichen Beirats gefolgt ist. Die Autor:innen führen eine Textanalyse durch, um den Grad der Übereinstimmung zwischen den offiziellen Verlautbarungen der beiden Instanzen zu ermitteln. Der zweite Beitrag enthält eine Zusammenfassung einer Initiative zum Effizienz-Monitoring der Kantone. Auf der Grundlage eines breiten Spektrums an kantonalen Daten zu Ressourcenverbrauch und Leistungen schlagen die Autoren einen synthetischen Indikator vor, mit dem sich die Entwicklung der Effizienz der Kantone im Laufe der Zeit analysieren lässt. Im dritten Beitrag wird eine Monitoring-Initiative auf Gemeindeebene vorgestellt, bei der seit über 30 Jahren periodisch Daten zur Organisation der Gemeinde, zur Wahlbeteiligung, zum politischen Interesse, zur Zufriedenheit mit dem Funktionieren der Demokratie usw. gesammelt werden. In diesem letzten Beitrag wird der Schwerpunkt auf die Unterschiede zwischen parlamentarischen Gemeinden und Gemeinden mit Versammlungen sowie auf die Schwierigkeiten gelegt, mit denen diese beiden Formen des Gesetzgebungssystems konfrontiert sind.

Viel Spass beim Lesen!

**Die Gesundheitsflüsterer:  
Die wissenschaftlichen Beiräte  
und die COVID-19-Pandemie**

Forschungsbereich Public Policy und Evaluation  
Prof. Pirmin Bundi, Tereza Cahlikova und Moulay Lablih

1 | 3

**Effizienz-Monitoring  
der Schweizer Kantone 2009 bis 2018**

Forschungsbereiche Public Policy und Evaluation & Öffentliche Finanzen  
Prof. Pirmin Bundi und Prof. Nils Soguel

4 | 6

**Das Monitoring der Schweizer Gemeinden**

Forschungsbereich Verwaltung und Institutionen  
Prof. Andreas Ladner

7 | 9

# Die Gesundheitsflüsterer: Die wissenschaftlichen Beiräte und die COVID-19-Pandemie

Forschungsbereich Public Policy und Evaluation

Prof. Pirmin Bundi, Tereza Cahlikova und Moulay Lablih

Wissenschaftliche Beiräte sind wichtige Informationsquellen für politische Entscheidungsträger:innen, da sie ihnen Empfehlungen zu bestimmten gesellschaftlichen Problemen geben. Während der COVID-19-Krise richteten viele Länder solche Institutionen ein, um die Entwicklung von auf wissenschaftlichen Erkenntnissen beruhenden politischen Massnahmen zu erleichtern. Während die Entwicklung solcher Strategien in der Regel auf einem evidenzbasierten Ansatz basiert, hatten die Entscheidungsträger:innen während der COVID-19-Pandemie wenig Gewissheit über die Wirksamkeit der Interventionen. Die Wissenschaftler:innen plädierten für eine adaptive und agile Regierungsführung, die von den Behörden sowohl eine schnelle Reaktion als auch den Umgang mit zahlreichen Unsicherheiten unter Einbeziehung verschiedener Interessengruppen verlangte. Infolgedessen waren die wissenschaftlichen Empfehlungen in der politischen Arena stark umstritten und es ist unklar, inwieweit sie die öffentliche Politik beeinflussen konnten. Der vorliegende Beitrag untersucht die Rolle der wissenschaftlichen Beiräte während der COVID-19-Pandemie am Beispiel der Schweiz und ihrer **Swiss National Science Task Force**, die in den ersten Wochen der COVID-19-Krise gegründet wurde.

## Hintergrund der Forschungsarbeit

Wir vergleichen die politischen Empfehlungen der Swiss National COVID-19 Science Task Force (TASK FORCE), welche die Schweizer Regierung seit Beginn der Pandemie mit Informationen versorgt hat, mit den Antworten der Bundesregierung und diskutieren die möglichen Beziehungen zwischen den beiden Organisationen. Die Institutionalisierung von wissenschaftlichen Nachweisen im politischen System begünstigt ihre Umsetzung in öffentliche Politik, ihre Berücksichtigung ist jedoch nicht garantiert. Obwohl die Wissenschaft eine wichtige Rolle in der zeitgenössischen öffentlichen Politikgestaltung spielt, wurde die evidenzbasierte Politikgestaltung nach dem Erfolg vieler populistischer Bewegungen und dem potenziellen Aufkommen der postfaktischen Politik in Frage gestellt. Trotz der jüngsten Entwicklungen scheint es, als ob die Wissenschaft während der COVID-19-Pandemie ein Comeback gefeiert hat. Die politischen Akteure waren mehr an der Stimme des Epidemiologen, der Virologin und des Spezialisten für öffentliche Gesundheit interessiert und forderten diese stark ein. Wissenschaftler:innen werden oft als unabhängige Expert:innen

## “Hat sich die Schweiz während der ersten Welle der Pandemie sehr stark auf wissenschaftliche Beratung verlassen?”

betrachtet, die die Wahrheit mithilfe strenger und systematischer Methoden suchen, die keine Beeinflussung ihrer objektiven Realität zulassen, obwohl Lambright (2008: 6)<sup>1</sup> behauptet, dass Wissenschaftler:innen, wenn sie ihre Labore verlassen, um politische Positionen zu vertreten, sich wie andere Interessengruppen verhalten können, indem sie versuchen, die öffentliche Politik zu beeinflussen. Doch während Wissenschaftler:innen festen Regeln folgen, die wissenschaftliche Beweise hervorbringen, können die Entscheidungen von Politiker:innen durch den Druck der Wähler:innen, die öffentliche Meinung und Wahlkampfspenden beeinflusst werden.

### Methodisches Vorgehen

Aus methodologischer Sicht haben wir eine quantitative Textanalyse durchgeführt. Um die wissenschaftlichen Berichte (N=22) mit den Pressemitteilungen der Regierung (N=25) zwischen April und Juli 2020 zu vergleichen, analysieren wir die von der TASK FORCE veröffentlichten Policy Briefs und die offiziellen Pressemitteilungen des Bundesamtes für Gesundheit und des Schweizer Bundesrates sowie die politischen Memoranden des letzteren. Dafür führen wir eine Schlüsselwortanalyse durch, die auf dem Vorkommen und der Häufigkeit der Verwendung bestimmter Begriffe in den beiden uns zur Verfügung stehenden Dokumentenarten basiert.

Dabei wird das durchschnittliche und relative Vorkommen bestimmter Begriffe (z. B. Masken) ermittelt, um Überschneidungen zwischen den Empfehlungen der Task Force und den Antworten der Regierung aufzuzeigen.

<sup>1</sup> Lambright, W. H. (2008). Government and science: A troubled, critical relationship and what can be done about it. *Public Administration Review*, 68(1), 5-18.

## Ergebnisse und Diskussion

Die summative Analyse der relativen Worthäufigkeiten zeigt, dass die von der Task Force verwendeten Begriffe fast ausschliesslich mit gesundheitsbezogenen Massnahmen und Themen in Verbindung stehen. Was die Pressemitteilungen der Bundesregierung betrifft, so weisen sie trotz des Schwerpunkts auf der COVID-19-Pandemie eine grössere Varianz in Bezug auf die verwendeten Wörter auf. Die Aufmerksamkeit, die die Bundesregierung den verschiedenen Gesundheitsthemen widmet, ist insgesamt geringer als die in den Beurteilungen der Task Force nachgewiesene. Angesichts der mit der Pandemie verbundenen Unsicherheit und der Vielfalt der verschiedenen Interessengruppen musste der Bundesrat jedoch in einem sich schnell ändernden Umfeld handeln und dabei gesundheitliche, wirtschaftliche und gesellschaftliche Interessen berücksichtigen. Insgesamt stellen wir fest, dass die vom Bundesrat angesprochenen politischen Fragen mit den von der Task Force in den Berichten erörterten identisch sind, wie die unten stehende Grafik verdeutlicht. In diesem Fall unterscheidet sich zwar die Intensität der Verwendung des Wortes Maske in den beiden Dokumententypen, die Dynamik ist jedoch vergleichbar, was auf eine Form der Konvergenz hindeutet.

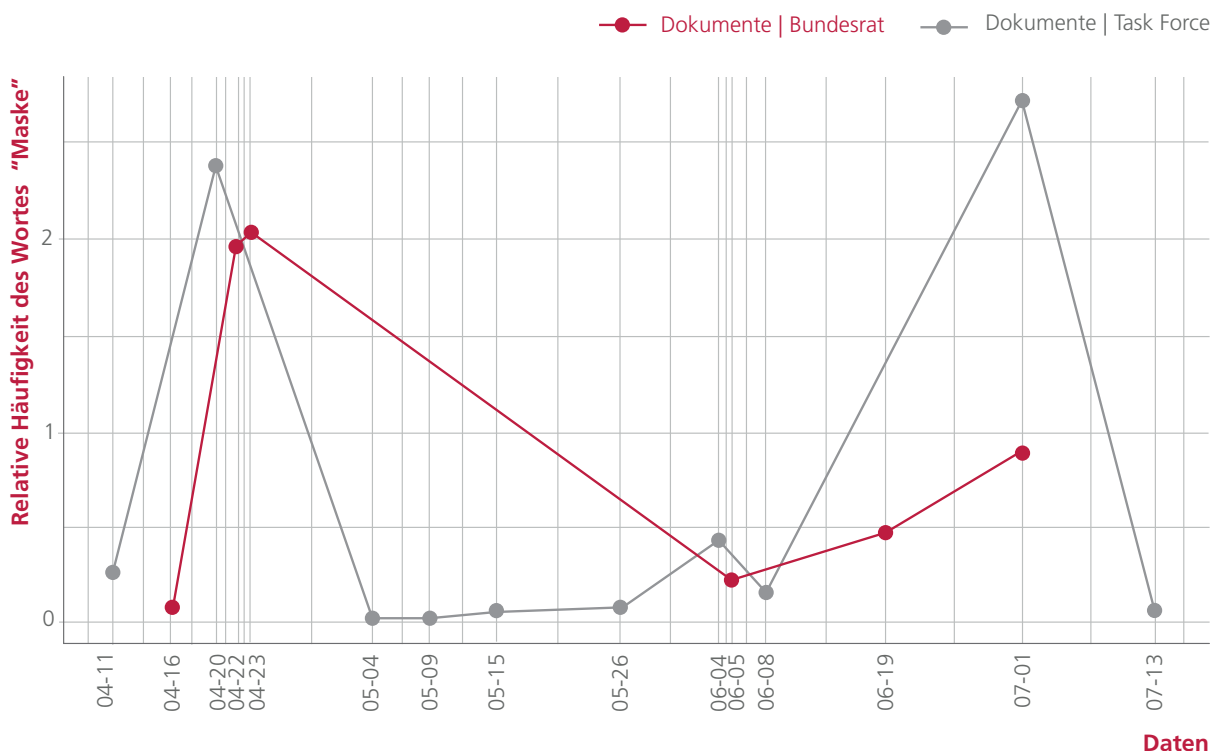


Abbildung 1 | Entwicklung der relativen Häufigkeit des Wortes "Maske"

## Literatur

Bundi, P., Cahlikova, T. & Moulay, L. (2021). The Health Whisperers: Scientific Advisory Boards and the COVID-19 Pandemic. Unveröffentlichte Arbeitsunterlage. Universität Lausanne.

# Effizienz-Monitoring der Schweizer Kantone 2009 bis 2018

Forschungsbereiche Public Policy und Evaluation & Öffentliche Finanzen  
Prof. Pirmin Bundi und Prof. Nils Soguel

## Effizienz öffentlicher Leistungen: eine grosse Herausforderung

Werden öffentliche Leistungen effizient erbracht? Diese Frage wird zwar oft gestellt, aber bislang wurde sie nicht systematisch untersucht. Um diese Lücke zu schliessen, haben zwei **Forschungsbereiche** des IDHEAP – Public Policy und Evaluation & Öffentliche Finanzen – in Zusammenarbeit mit der Wirtschaftsprüfungsgesellschaft PwC die Initiative für ein Effizienz-**monitoring** der Kantone ins Leben gerufen.

Ziel ist es, in kurzen Abständen zu verfolgen, wie sich die Effizienz der Kantone entwickelt, um zu einem leistungsfähigeren Staat beizutragen. Verschiedene Leistungen sind Gegenstand des Monitorings. Die Ausgabe 2021 umfasst die Bereiche Bildung, Sozialhilfe und Strassen. Die Initiative besteht nicht in einem einfachen statischen **Benchmarking**, sondern in einer dynamischen Prüfung über ein Jahrzehnt hinweg.

## Data Envelopment Analysis

Ein breites Spektrum an kantonalen Daten zu Inputs (verbrauchte Ressourcen) und **Outputs** (Leistungen) ermöglicht es uns, weiter zu gehen als bisherige Studien. Diese betrachten eine einzige Leistungsdimension (häufig das Volumen) und vergleichen sie mit einer einzigen Art von Gesamtausgaben. Es ist jedoch besser, verschiedene Dimensionen, einschliesslich Qualitätsaspekte, zu berücksichtigen. Darüber hinaus können Ausgaben unterschiedlicher Art sein und sich gegenseitig ersetzen, z. B. Personal und Infrastruktur. Angesichts dieser Komplexität kombiniert die Schätzmethode DEA (**Data Envelopment Analysis**) mehrere Dimensionen (Quantität und Qualität) und mehrere Inputs, um einen Grad der Effizienz zu ermitteln (Abbildung 1).

Auf diese Weise lässt sich feststellen, ob die Menge der verbrauchten Inputs angesichts der beobachteten Outputs angemessen oder vergleichsweise hoch ist. Im Idealfall sollte eine Effizienz von 100 % erreicht werden. In der Realität wird der Referenzwert vom produktivsten Kanton vorgegeben. Die anderen Kantone erreichen einen niedrigeren Prozentsatz, da ihre Effizienz verbesserungsfähig ist. Da die Verteilung der Aufgaben zwischen den Kantonen und ihren Gemeinden nicht einheitlich ist, werden die kommunalen Leistungen und Ausgaben bei Bedarf einbezogen.

### Dimensionen der Leistung (Outputs)

Verschiedene kantonale Ausgaben für **Bildung**:

- berufliche Erstausbildung
- allgemeinbildende Schulen (Gymnasien und Berufsmaturität, Sekundarschulen usw.)

- Eidgenössischer Berufsbildungsnachweis u. a.
- Eidgenössisches Fähigkeitszeugnis (EFZ)
- Diplome von allgemeinbildenden Schulen und Handelsschulen
- Eidgenössische Maturität und internationale Abiturprüfungen

Verschiedene kantonale Ausgaben für **Sozialhilfe**:

- wirtschaftliche Sozialhilfe
- Ergänzungsleistungen zur AHV und IV

- Empfänger:innen von wirtschaftlicher Sozialhilfe
- Bezieher:innen von Ergänzungsleistungen zur AHV/IV
- Bevölkerung

Verschiedene kantonale Ausgaben für **Strassen**:

- Bau von Strassen (ohne Autobahnen)
- Instandhaltung von Strassen (einschliesslich Schneeräumung usw.)

- Länge der kommunalen und kantonalen Strassen
- Anzahl der zugelassenen Fahrzeuge
- Unfälle aufgrund unzureichend geräumter Strassen
- Unfälle aufgrund schlechter Strassenverhältnisse

Abbildung 1 |

**Das Effizienz-Monitoring deckt drei Bereiche ab und umfasst mehrere Leistungsdimensionen**

### Ergebnisse, die Potenzial für Effizienzsteigerungen aufzeigen

Die drei untersuchten Bereiche machen 55 % der kantonalen und kommunalen Ausgaben aus, was 46,6 Milliarden Franken entspricht (Zahlen 2018). Der durchschnittliche Effizienzgrad liegt 2018 bei 80 % für die Bildung, 74 % für die Sozialhilfe und 67 % für die Strassen.

Bei der Bildung konzentriert sich Abbildung 2 auf die jüngste Entwicklung, d. h. zwischen 2017 (rote Kreise) und 2018 (graue Balken). Der Effizienzgrad verändert sich deutlich; vor allem in den Kantonen 18, 22, 17, 8 oder 1 (von links nach rechts). Manchmal verändert sich die Effizienz kaum (20, 14, 25, 5, 4). Wie in den anderen analysierten Bereichen ist die Heterogenität zwischen den Kantonen in allen Jahren gross.

Seit 2009 liegt der interkantonale Durchschnitt im Bereich Bildung (die Entwicklung ist in Abbildung 2 nicht dargestellt) bei rund 80 %. Keinem Kanton gelingt es, die Effizienzgrenze von 90 % klar und definitiv zu überschreiten. Der höchste Wert, den ein Kanton erreicht, liegt bei 93 %. Andererseits haben sich Kantone, die in der Vergangenheit eine relativ geringe Effizienz aufwiesen – das historische Minimum lag bei 62 % – deutlich verbessert. Dennoch ist nichts langfristig gewonnen: Die Kantone – Balken – auf der rechten Seite von Abbildung 2 weisen 2018 einen niedrigeren Effizienzgrad auf als 2017.

Die Kantone werden nicht namentlich genannt, da es darum geht, sie zu informieren und nicht zu stigmatisieren. Aber jeder Kanton kennt die ihm zugeordnete Zahl. Es sind weitere Analysen erforderlich, um festzustellen, ob externe, nicht steuerbare Faktoren für eine geringe Effizienz verantwortlich sind oder ob Prozesse optimiert werden könnten.



“Ziel ist es, in kurzen Abständen zu verfolgen, wie sich die Effizienz der Kantone entwickelt, um zu einem leistungsfähigeren Staat beizutragen.”

Natürlich hängt das **Monitoring** immer noch von den Daten ab. Unsere Initiative ermöglicht es daher, Lücken in den vorhandenen Statistiken zu identifizieren. Ein willkommener Anstoss zur Vervollständigung der Daten, die für eine angemessene Steuerung der betreffenden öffentlichen Politiken erforderlich sind.

Die detaillierten Ergebnisse des Monitorings 2021 sind auf Serval – Effizienz-Monitoring der Schweizer Kantone verfügbar ([unil.ch](http://unil.ch))

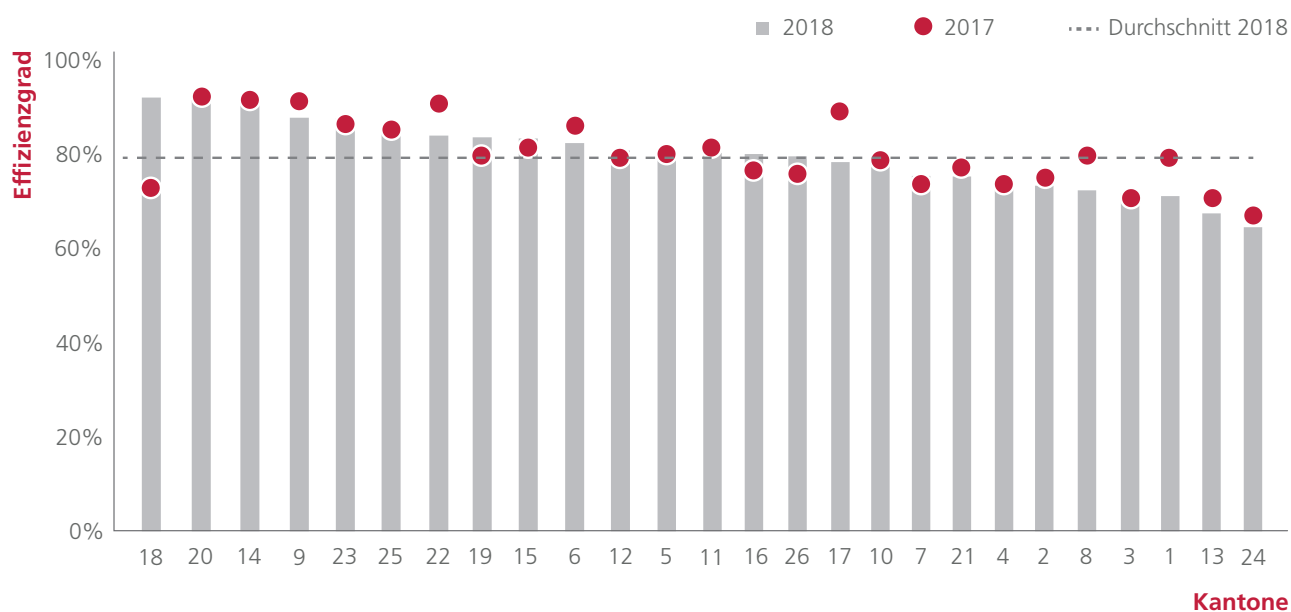


Abbildung 2 | Der Effizienzgrad der Kantone im Bildungsbereich schwankt 2018 zwischen 92 % und 65 %, mit einem Durchschnitt von rund 80 %.

# Das Monitoring der Schweizer Gemeinden

Forschungsbereich Verwaltung und Institutionen Prof. Andreas Ladner

Seit 1988 nimmt das IDHEAP zusammen mit anderen Universitätsinstituten am Monitoring der Schweizer Gemeinden teil. Ab 2006 spielt es eine Schlüsselrolle bei diesen Umfragen, die in mehr oder weniger regelmässigen Abständen bei den Gemeindesekretär:innen in der ganzen Schweiz durchgeführt werden. Es werden Rücklaufquoten von über 80 % erreicht und diese Umfragen decken alle Gemeinden ab.

Forschungsprojekte, die sich auf die so gesammelten Daten stützen, stossen auf grosses Interesse bei den betroffenen Kreisen, wie zum Beispiel den Gemeindeverwaltungen, Politiker:innen auf lokaler Ebene und den Medien.<sup>1</sup> Die Schweizer Gemeinden stehen vor grossen Veränderungen: Die Zahl der Gemeinden ist in den letzten 30 Jahren um 28 % gesunken (von 3021 im Jahr 1990 auf 2172 im Jahr 2021), die Gemeinden haben die Zusammenarbeit mit anderen Gemeinden und mit dem Privatsektor intensiviert und sie haben Reformen in Bezug auf ihre Regierungsführung und ihre Verwaltung durchgeführt.

Aber auch aus Sicht der Politik- und Verwaltungswissenschaften sind die Gemeinden von besonderem Interesse. Sie werden oft als ein grosses Laboratorium der Institutionen betrachtet.

## Parlament oder Versammlung? Zwei divergierende Konzepte von Demokratie

Die Gestaltung und Verwaltung ihres politischen Systems ist Teil der organisatorischen Autonomie der Gemeinden. Einige kantonale Gesetze regeln alles im Detail, während andere sich auf Mindestanforderungen beschränken. Die Struktur der Legislative variiert somit sowohl zwischen den Gemeinden eines Kantons als auch zwischen Gemeinden verschiedener Kantone. Die Gemeinden können entweder über eine Gemeindeversammlung oder ein Gemeindeparlament verfügen. Im ersten Fall versammeln sich die Stimmberechtigten zwei Mal pro Jahr oder häufiger in der Gemeinde, um direkt über Gemeindeangelegenheiten zu diskutieren und abzustimmen. Im zweiten Fall nimmt ein gewähltes Vertretungsorgan eine Mittlerrolle zwischen der Exekutive und der Verwaltung auf der einen Seite und den Wähler:innen auf der anderen Seite ein.

<sup>1</sup> Eine vollständige Datenbank sowie die Beschreibung der Variablen finden Sie unter <http://www.andreasladner.ch/uebersicht.htm>.

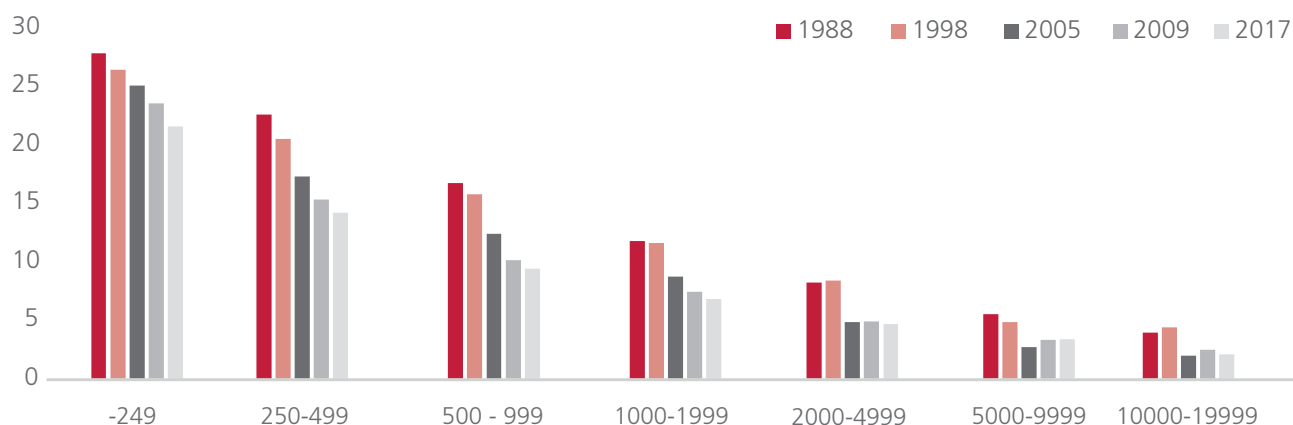


Abbildung 1 | Teilnahme an Gemeindeversammlungen in Prozent (Ordinate), nach Jahren und nach Gemeindegrösse (Abszisse)

Es ist nicht einfach, die Gesamtzahl der Gemeindeparlamente in der Schweiz zu ermitteln, da es keine offizielle und aktuelle Liste gibt. Anfang der 1990er Jahre ergaben unsere Recherchen 493 Gemeindeparlamente, was damals 16,3 % der Gemeinden entsprach. Die jüngsten Zahlen (2019) zeigen 461 Gemeinden mit einem Parlament, was etwa 21 % entspricht. Der Anstieg des Anteils der Gemeinden mit Parlament ist auf das Verschwinden kleiner Gemeinden mit Gemeindeversammlungen zurückzuführen. Nur in Einzelfällen fand ein Übergang vom Versammlungssystem zum parlamentarischen System statt.

Bemerkenswert ist auch, dass der lateinische Teil der Schweiz Gemeindeparlamente bevorzugt. Selbst die kleinsten Gemeinden verfügen oft über einen Gemeinderat, der mit einem Gemeindeparlament gleichgesetzt werden kann. Diese Art von gesetzgebendem Organ ist übrigens in den Kantonen NE und GE obligatorisch. Auf lokaler Ebene hat die lateinische Schweiz also mehr Sympathie für die repräsentative Demokratie als für die direkte Demokratie. In der Deutschschweiz sind es vor allem die grossen Gemeinden, die über ein Parlament verfügen.

## Auswirkungen

Welche Form der Demokratie würde sich als erfolgreicher erweisen? In unseren Umfragen stellen wir fest, dass die Wahlbeteiligung in Parlamentsgemeinden höher ist als in vergleichbaren Gemeinden mit Versammlungen. Auch das politische Interesse scheint grösser zu sein. Hingegen ist die Zufriedenheit mit dem Funktionieren der Demokratie in Gemeinden mit Parlament nicht höher und es gibt keinen Unterschied bei der Zufriedenheit mit den Dienstleistungen und der Infrastruktur der Gemeinde. Es ist daher nicht angebracht, von einer Überlegenheit eines der beiden institutionellen Arrangements zu sprechen, sondern von zwei unterschiedlichen Systemen, die ähnliche Ergebnisse liefern.

“ Sie werden oft als ein grosses Laboratorium der Institutionen betrachtet.”

Beide Formen des Gesetzgebungssystems haben jedoch jeweils mit eigenen Problemen zu kämpfen: die geringe Beteiligung in den Gemeindeversammlungen und die Schwierigkeiten, motivierte und kompetente Personen für die Parlamente zu finden (siehe Abbildung 1 und 2).

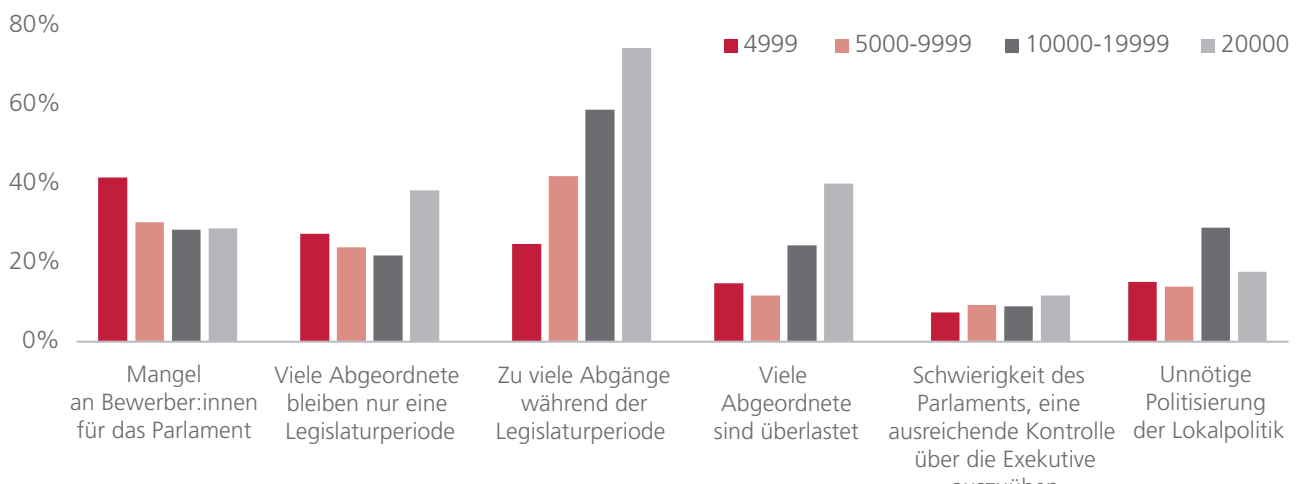


Abbildung 2 | Die verschiedenen Probleme, mit denen sich die Parlamente in den letzten Jahren konfrontiert sehen, nach Grösse der Gemeinde

### Literatur

Ladner, A. & Haus, A. (2021). Aufgabenerbringung der Gemeinden in der Schweiz. Organisation, Zuständigkeiten und Auswirkungen. Cahier de l'IDHEAP

## **IDHEAP**

Au cœur de l'action publique  
Am Puls des öffentlichen Sektors  
Al centro dell'azione pubblica  
At the heart of public service



[www.unil.ch/idheap/policybrief](http://www.unil.ch/idheap/policybrief)

*Unil*

UNIL | Université de Lausanne

IDHEAP

Institut de hautes études  
en administration publique