



IDHEAP

POLICY BRIEF

AUSGABE 6 | MÄRZ 2023

Das Ziel der IDHEAP Policy Briefs ist, die wissenschaftliche Forschung des IDHEAP einem breiten Publikum zugänglich zu machen. Ausserdem sollen ihre Multi- und Interdisziplinarität hervorgehoben und ihre Auswirkungen für die öffentliche Politik unterstrichen werden, um so unsere Rolle «am Puls des öffentlichen Sektors» zu bekräftigen.

Die vorliegende sechste Ausgabe befasst sich mit der Optimierung der Funktionsweise von Verwaltungen. Der erste Artikel berichtet über den Grad der Einführung von «Hochleistungs»-HR-Systemen in Schweizer Gemeindeverwaltungen auf der Grundlage einer Fragebogenerhebung. Der zweite Artikel beleuchtet die Durchführung der DSFA durch Datenkontrolleur:innen im Bereich des Internets der Dinge. Da die gesetzlichen Bestimmungen abstrakt sind, schlägt dieser Artikel ein praktisches automatisiertes Werkzeug vor, um den Prozess der Risikobewertung für die Privatsphäre zu objektivieren. Der letzte Artikel zeigt anhand von 225 Wahlen in die kantonalen Regierungen in den letzten 40 Jahren, dass die direkte Wahl der Regierungsmitglieder auf kantonaler Ebene, insbesondere der Finanzminister:innen, per Mehrheitswahlrecht deren Anreize zur Kontrolle der kantonalen Schulden erhöht.

Viel Spass beim Lesen!

Grad der Einführung von «Hochleistungs-» -HR-Systemen in den Schweizer Gemeindeverwaltungen

Forschungslehrstuhl Personalmanagement
Prof. David Giauque und Stefano Assanti

1 | 3

Ein Instrument zur Bewertung der Auswirkungen auf die Privatsphäre aufgrund der Datenverarbeitung im Internet der Dinge (IoT)

Forschungslehrstuhl Informationsmanagement
Prof. Tobias Mettler und Dana Naous

4 | 6

Sind solide öffentliche Finanzen ein politisches Kapital?

Forschungslehrstuhl Öffentliche Finanzen
Prof. Nils Soguel und Aurélie Buchs

7 | 9

Grad der Einführung von «Hochleistungs»-HR-Systemen in den Schweizer Gemeindeverwaltungen

Forschungslehrstuhl Personalmanagement Prof. David Giauque und Stefano Assanti

HPWS-ähnliche Systeme in Gemeinden: Worum geht's?

Das Personalmanagement hat sich in den letzten 20 Jahren in öffentlichen Organisationen stark entwickelt. Die verschiedenen Managementreformen, die aufeinander folgten, erforderten gleichzeitig grosse Anstrengungen im Bereich des Personalmanagements, um die Motivation und das Engagement der Beschäftigten zu gewährleisten. **Es gibt heute eine Fülle von wissenschaftlicher Literatur, die darauf hinweist, dass die Einführung einer Reihe von HR-Verfahren, die als Hochleistungssysteme (oder «High Performance Work Systems») bezeichnet werden, zur Entwicklung und Unterstützung der Leistungsfähigkeit von Organisationen beitragen kann.** Diese Systeme basieren auf einem strategischen Ansatz und konzentrieren sich auf drei Komponenten, die attraktive Arbeitsbedingungen für die Beschäftigten schaffen und zum Erfolg der Organisation beitragen: Kompetenzen (*Abilities*), Motivation (*Motivation*) und Möglichkeiten der Beteiligung der Beschäftigten (*Opportunities*). Die wichtigsten HR-Verfahren, die mit diesem AMO-Modell in Verbindung gebracht werden, sind: professionelle und seriöse Personalbeschaffung und ein umfangreiches Angebot an Weiterbildungsmaßnahmen (für die Dimension Kompetenzen); interne Aufstiegsmöglichkeiten, Leistungsmanagement und ein modernes Vergütungs- und Ausgleichssystem (für die Dimension Motivation); Informationsaustausch, Beteiligung und ein ausgewogenes Verhältnis von Privat- und Berufsleben (für die Dimension Möglichkeiten). **In der Schweiz wurde bislang jedoch nicht untersucht, inwieweit diese HR-Praktiken von den Schweizer Gemeindeverwaltungen angewandt werden.** Dank kürzlich gesammelter empirischer Daten sind wir in der Lage, einige erste Ergebnisse in Bezug auf diese Frage zu liefern.

Gemeindeverwaltungen mit mehr als 7000 Einwohner:innen im Fokus

Zwischen April und August 2022 wurde eine Fragebogenerhebung bei den Personalverantwortlichen oder Gemeindesekretären von 260 Schweizer Gemeindeverwaltungen mit mehr als 7000 Einwohner:innen durchgeführt. Die gesammelten Daten stammen aus den Verwaltungen von 146 Schweizer Gemeinden aus den verschiedenen Landesteilen (Rücklaufquote 56 %). Die Gemeinden beschäftigen durchschnittlich 503 Vollzeitkräfte und stellen öffentliche Dienste und Dienstleistungen für 38 % der Gesamtbevölkerung der Schweiz zur Verfügung.


Ergebnisse unterstreichen die Bedeutung von HPWS-Praktiken im Personalwesen

HPWS-Praktiken sind in den Schweizer Gemeinden weit verbreitet. Die am weitesten verbreiteten Praktiken betreffen das Leistungsmanagement der Angestellten, die am wenigsten verbreiteten sind Anreizsysteme (Abbildung 1).




Abbildung 1 | **Verbreitung der HPWS-Praktiken in den Gemeinden.** Der Grad der Einführung von HPWS-Praktiken wurde anhand des Prozentsatzes der Gemeindeangestellten, die von diesen Praktiken profitieren, auf der folgenden Skala gemessen: 1 = «Kein:e Angestellte:r (0 %)», 2 = «Sehr wenige Angestellte (<25 %)», 3 = «Ein Teil der Angestellten 26-50 %)» und 4 = «Die Mehrheit oder alle Angestellten (51-100 %)».

Wir haben auch festgestellt, dass **es einen Zusammenhang zwischen der Grösse der untersuchten Schweizer Gemeinden und dem Grad der Einführung von HPWS-Praktiken gibt.** Im Allgemeinen gilt: Je grösser die Gemeinden, das heisst je mehr Einwohner:innen, desto mehr HR-Praktiken können sie umsetzen.



« Die Einführung von HR-Praktiken, die auf einem strategischen Ansatz basieren, kann einen grossen Unterschied sowohl in Bezug auf die Leistungsfähigkeit der Organisationen als auch auf die Mitarbeiterbindung in Schweizer Gemeindeverwaltungen machen. »



Andererseits deuten unsere Daten auch darauf hin, dass **die Verbreitung von HR-Praktiken, die zu den HPWS gehören, mit dem Grad der strategischen Integration des Personalmanagements innerhalb der Gemeinden zusammenhängen könnte**. Wir haben festgestellt, dass die Verbreitung von HPWS-Praktiken umso grösser ist, je mehr unsere Befragten angeben, dass Personalmanagement bei der Formulierung strategischer Entscheidungen der Gemeindeverwaltungen berücksichtigt wird.

Je höher das von unseren Befragten wahrgenommene Leistungsniveau der Organisation ist, desto höher ist auch der Grad der strategischen Integration von HR-Praktiken. Ausserdem ist die Fluktuation (Turnover) in den Gemeinden umso geringer, je höher das Leistungsniveau ist. Insbesondere die letzten beiden Ergebnisse deuten darauf hin, dass die Einführung von HR-Praktiken, die auf einem strategischen Ansatz basieren, einen grossen Unterschied sowohl in Bezug auf die Leistungsfähigkeit der Organisationen als auch auf die Mitarbeiterbindung in Schweizer Gemeindeverwaltungen machen kann.

Literatur

Giauque, D. & Assanti, S. (2023). Quel degré d'adoption des pratiques RH "à haute performance" par les administrations communales suisses? Unveröffentlichte Arbeitsunterlage. Université de Lausanne.0300.pdf

Ein Instrument zur Bewertung der Auswirkungen auf die Privatsphäre aufgrund der Datenverarbeitung im Internet der Dinge (IoT)

Forschungslehrstuhl Informationsmanagement Prof. Tobias Mettler und Dana Naous

Einleitung

Die Datenschutz-Grundverordnung der EU (DSGVO) hat die Datenschutz-Folgenabschätzung (DSFA) als Instrument zur Bewertung der Risiken eingeführt, die mit der Technologie und der Verarbeitung von Daten für die Privatsphäre verbunden sind. Die DSFA zielt also darauf ab, die Risiken von Schäden für natürliche Personen zu identifizieren und zu reduzieren. Um dies zu erreichen, wird die DSFA immer dann durchgeführt, wenn eine hohe Wahrscheinlichkeit besteht, dass die Datenverarbeitung zu Risiken für die Rechte und Freiheiten der betreffenden Personen führen kann. Diese Art von Bewertung ermöglicht es nicht nur, die Einhaltung der Gesetze zu messen, sondern auch sicherzustellen, dass Datenschutzfragen von Anfang an bei der Entwicklung und Nutzung von Informationstechnologien berücksichtigt werden. So ermöglicht die DSFA den Datenverwalter:innen, die negativen Auswirkungen von Datenverarbeitungstechnologien auf Einzelpersonen zu erkennen, zu behandeln und abzuschwächen. **Da die gesetzliche Bestimmung der DSGVO jedoch abstrakt ist, wird die Durchführung solcher Bewertungen häufig als subjektiv kritisiert** (Wagner und Boiten 2018). Daher ist es notwendig, konkrete und detaillierte Richtlinien in den Bewertungsprozess einzuführen sowie automatisierte Tools, die die Analyse beschleunigen können.

Forschungsansatz

Um die Methodik zur Bewertung von Datenschutzrisiken zu verbessern, haben wir ein praktisches Werkzeug entwickelt, das es Organisationen ermöglicht, objektivere Bewertungen vorzunehmen. Da diese Art der Bewertung je nach Einsatzbereich variiert, behandeln wir ein spezielles Szenario der Verarbeitung von Daten aus dem Internet der Dinge (IoT) in der vernetzten Überwachung. IoT-Initiativen mit tragbaren Geräten und Sensornetzen ermöglichen den Zugriff auf verschiedene Arten von Daten. Sie werden in Organisationen für die digitale Überwachung vor allem eingesetzt, um Gesundheitsprobleme zu erkennen und zu verhindern und um Gesundheitsrisiken zu mindern. Ihre Verwendung ist jedoch mit Risiken für die Privatsphäre verbunden. **Wir möchten einen Beitrag zur Diskussion über die Umsetzung der DSFA leisten, indem wir Datenkontrolleur:innen praktische Hilfe in Form eines automatisierten DSFA-Tools für IoT-Projekte anbieten.** Im Rahmen eines kontinuierlichen Risikomanagementansatzes schlagen wir einen strukturierten Bewertungsprozess vor, der mehrere Phasen umfasst. In der ersten Phase beantwortet das Tool Fragen zum Ziel des Projekts, zum Kontext und zur Art der Datenverarbeitung. Die zweite Phase umfasst

detaillierte Fragen zur Analyse des Datenflusses, d. h. zur Sammlung, Speicherung und Nutzung von Daten. In dieser Phase werden auch die verschiedenen Rollen ermittelt, um die unterschiedlichen Personen zu dokumentieren, die in den Prozess involviert sind. Die dritte Phase besteht aus einer Datenschutzanalyse, bei der die Risiken für die Privatsphäre anhand einer Reihe relevanter Fragen ermittelt und im Hinblick auf die Grundsätze des Datenschutzes bewertet werden. Die letzte Phase beinhaltet die Dokumentation und Visualisierung der Ergebnisse in einem Bericht, in dem die Auswirkungen auf die Privatsphäre analysiert werden.

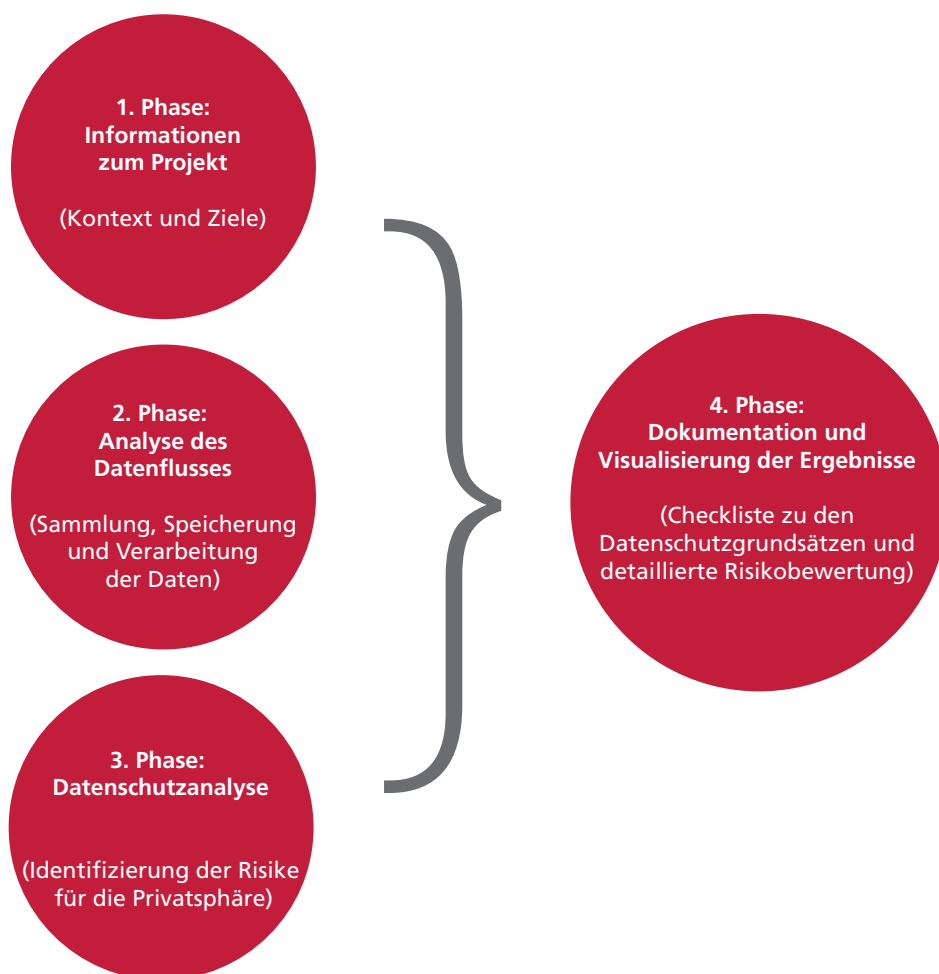


Abbildung 1 | Verfahren zur Bewertung des Risikos für die Privatsphäre in dem von uns entwickelten Tool.



«Wir möchten einen Beitrag zur Diskussion über die Umsetzung der DSFA leisten, indem wir Datenkontrolleur:innen praktische Hilfe in Form eines automatisierten DSFA-Tools für IoT-Projekte anbieten.»



Ergebnisse, Diskussionsgrundlage und Implikationen für Entscheidungsträger:innen

Das entwickelte Tool bietet Ratschläge zum DSFA-Prozess und dokumentiert die Ergebnisse, damit Datenkontrolleur:innen die Risiken, die sich aus der Nutzung der IoT-Technologie ergeben, erkennen und angehen können. Darüber hinaus bieten wir mithilfe der Checkliste **eine Bestätigungsanalyse des Implementierungsprozesses und der Verfügbarkeit spezieller Garantien zur Wahrung der Vertraulichkeit von Daten**. Obwohl dieses Tool speziell für den Kontext der vernetzten Überwachung entwickelt wurde, kann sein Anwendungsbereich noch auf andere Technologien wie KI-Systeme mit algorithmischem Management und auf andere Umgebungen als den Gesundheitsbereich ausgeweitet werden. Für unsere künftige Forschung wird das Tool von Praktiker:innen evaluiert, um mögliche Erweiterungen vorschlagen zu können. Wir möchten das Tool auch mit Nutzer:innen testen, um die Rolle des «Privacy Priming» zu bewerten, d. h. über das Tool Informationen über die Risiken für die Privatsphäre und die Akzeptanz von vernetzter Technologie am Arbeitsplatz zu erhalten.

Literatur

Mettler, T., & Naous, D. (2022). Beyond Panoptic Surveillance: On the Ethical Dilemmas of the Connected Workplace. In: *European Conference on Information Systems (ECIS)*. Timisoara, Romania

Wagner, I. & Boiten, E. (2018). Privacy Risk Assessment: From Art to Science, by Metrics. In: *Data Privacy Management, Cryptocurrencies and Blockchain Technology*, pp. 225-241: Springer.

Sind solide öffentliche Finanzen ein politisches Kapital?

Forschungslehrstuhl Öffentliche Finanzen Prof. Nils Soguel und Aurélia Buchs

Schuldenkontrolle als Wahlbonus

Bekommt ein:e Finanzminister:in in einer gewählten Regierung einen Wahlbonus, wenn die Staatsverschuldung unter Kontrolle gehalten oder sogar abgebaut wird? Schliesslich **kann die Wählerschaft die Fähigkeit eines Ministers oder einer Ministerin, den Haushalt auszugleichen, als Zeichen seiner oder ihrer Kompetenz interpretieren**. Wenn es einen solchen Bonus gibt, wie wichtig ist er?

Die bisherigen Studien wurden in anderen institutionellen Kontexten als in der Schweiz und zu anderen Themen wie Klientelismus oder Sparpolitik durchgeführt.

1000 kantonale Minister:innen stellen sich der Wiederwahl

Unsere Untersuchung nutzt den institutionellen Kontext der Schweizer Kantone, um den Einfluss der Finanzpolitik auf das Wahlverhalten zu verstehen. Einerseits werden die Mitglieder der kantonalen Regierungen direkt von der Bevölkerung nach dem Mehrheitswahlrecht gewählt. Daher können wir das Wahlergebnis eines abtretenden Kandidaten oder einer Kandidatin mit seinem oder ihrem eigenen vorherigen Wahlergebnis vergleichen. Andererseits bieten Finanzindikatoren einen direkten Massstab für die Leistung des oder der gewählten Finanzverantwortlichen (siehe Abbildung 1 zur Entwicklung der Verschuldung). Unsere Untersuchung unterscheidet sich somit von Studien, die sich mit der Wahl von Regierungschef:innen befassen. Schliesslich bestehen die kantonalen Regierungen aus fünf, sieben oder sogar neun Mitgliedern und in der Regel streben mehrere Amtsinhaber:innen eine Wiederwahl an. Ihre Ergebnisse können daher verglichen werden.

Wir haben Daten zu 225 Wahlen zu kantonalen Regierungen zwischen 1980 und 2019 gesammelt. Mehr als 1000 Minister:innen und Staatsrät:innen haben für ihre eigene Nachfolge kandidiert. Von 179 Finanzminister:innen, die sich zur Wiederwahl stellten, wurden nur fünf nicht wiedergewählt. Bei den anderen Minister:innen, die manchmal auch als Ausgabenminister:innen bezeichnet werden, scheiterten 52 der 848 Wiederwahlkandidat:innen. **Die Wiederwahlquote der Finanzminister:innen ist also um mehr als drei Prozentpunkte höher als die der anderen Minister:innen (97,4 % gegenüber 93,9 %).**

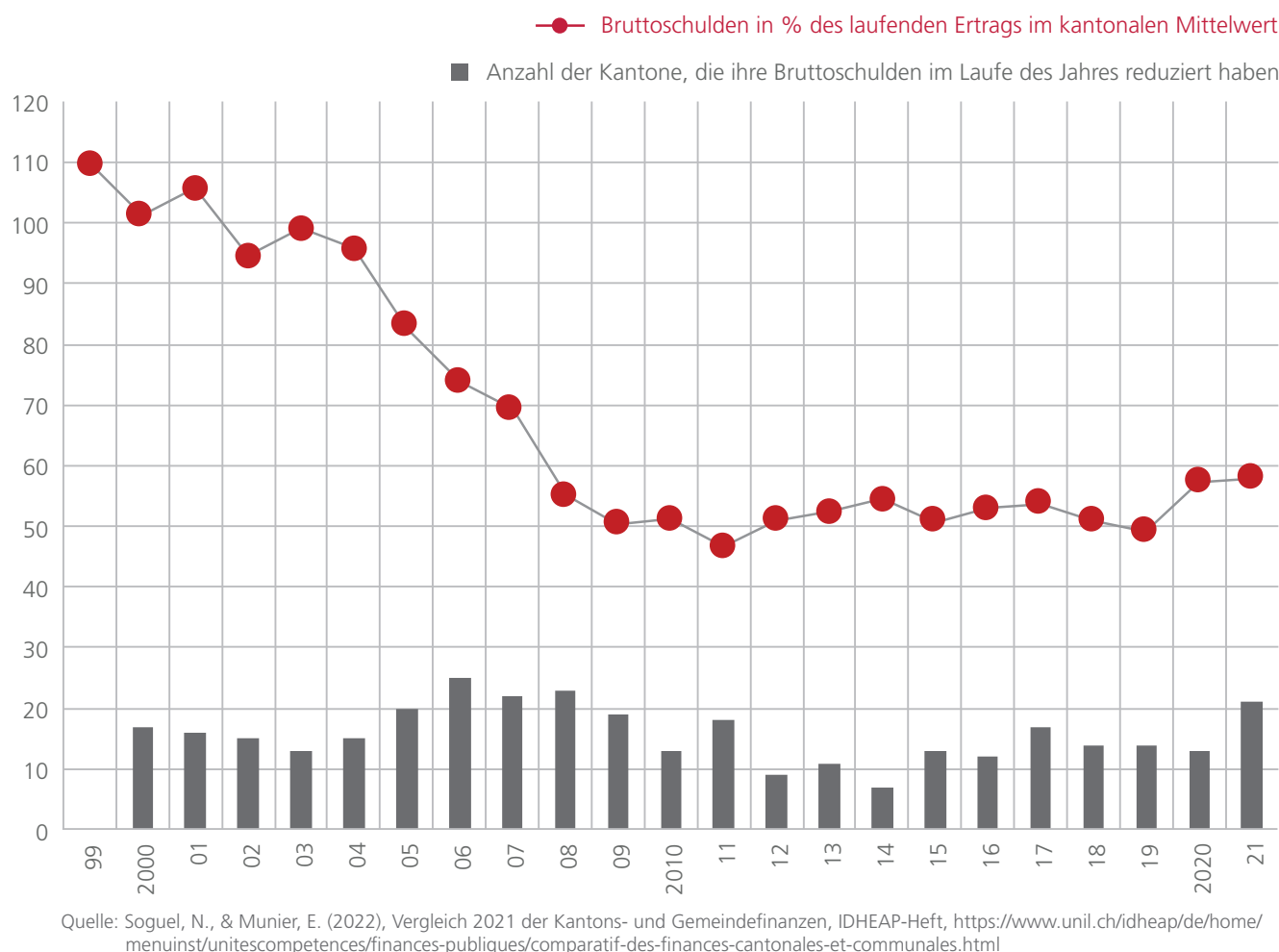


Abbildung 1 | Anzahl der Kantone, die ihre Schulden reduziert haben, und Schulden im kantonalen Mittelwert in Prozent des laufenden Ertrags

Statistisch belegbare Auswirkungen der Schuldenkontrolle auf die Stimmzahl von Finanzminister:innen

Unsere ökonometrischen Analysen zeigen, dass das Erreichen einer Schuldensenkung um 1000 Franken pro Einwohner:in im Jahr vor der Wahl den Stimmenanteil eines Finanzministers oder einer Finanzministerin um 1,4 bis 5,4 Prozentpunkte im Vergleich zu seinem oder ihrem Stimmenanteil bei der vorherigen Wahl oder Wiederwahl erhöht. Das ist nicht unerheblich: In der Hälfte der beobachteten Wahlgänge betrug der Abstand zwischen der Person in der Regierung mit der niedrigsten Stimmzahl und dem oder der ersten Nachrücker:in unter den Nichtgewählten etwa drei Prozentpunkte oder weniger. Im Gegensatz dazu wurde das Wahlergebnis der Ausgabenminister:innen nicht signifikant von den Finanzergebnissen beeinflusst. Mit anderen Worten: Finanzminister:innen, die die kantonalen Schulden unter Kontrolle haben, erhalten nicht nur mehr Stimmen als bei ihrer vorherigen Wahl (oder Wiederwahl), sondern auch mehr Stimmen als ihre Kolleg:innen, die sich erneut zur Wahl stellen. Erwähnenswert ist, dass unsere Analyse den Einfluss zahlreicher sich überlagernder Faktoren kontrolliert: personenbezogene Faktoren (Geschlecht, Parteizugehörigkeit, Berufserfahrung, Ausbildung) und solche, die mit der



«Eine Senkung des Schuldenstandes wird von den Wähler:innen offenbar als Signal für die Kompetenz wahrgenommen, die der Person, die für die Finanzen zuständig ist, zugeschrieben wird.»



betreffenden Wahl zusammenhängen (z. B. Anzahl der Kandidaturen, Anzahl der freien Sitze, Wahlbeteiligung). Wir zeigen auch, dass unter Berücksichtigung möglicher Selektionseffekte der Einfluss der finanziellen Situation auf das Wiederwahlergebnis von Regierungsmitgliedern nicht durch parteipolitische oder andere Präferenzen verzerrt wird. Der Effekt ist also auf die Funktion des oder der Finanzverantwortlichen selbst zurückzuführen.

Eine Senkung des Schuldenstandes wird von den Wähler:innen offenbar als Signal für die Kompetenz wahrgenommen, die der Person, die für die Finanzen zuständig ist, zugeschrieben wird. Aus taktischer Sicht ist dies ein Vorteil für diejenigen, die höhere politische Ambitionen haben. In diesem Sinne wurden seit 1980 vier kantonale Finanzminister:innen später in den Bundesrat gewählt, 13 wurden Mitglieder des Nationalrats und rund 20 des Ständerats.

Das langfristige Gleichgewicht der öffentlichen Finanzen hängt weitgehend von institutionellen Regelungen ab. Dies haben bereits bestehende Studien gezeigt, z. B. in Bezug auf verbindliche Haushaltsregeln wie die Schuldenbremse oder Finanzreferenden. Wir haben hier gezeigt, dass **die direkte Wahl der Regierungsmitglieder auf kantonaler Ebene durch ein Mehrheitswahl-system die Anreize für die Regierung und insbesondere für die Finanzminister:innen erhöht, auf die Präferenzen der Bevölkerung einzugehen, insbesondere im Bereich der Finanzverwaltung.**

Literatur

Buchs, A., & Soguel, N. (2022). Fiscal performance and the re-election of finance ministers – evidence from the Swiss Cantons. *Public Choice*. 191. pp.39-49. <https://doi.org/10.1007/s11127-021-00949-z>.

Soguel, N., & Munier, E. (2022), Vergleich 2021 der Kantons- und Gemeindefinanzen, IDHEAP-Heft, www.unil.ch/idheap/Comparatif.

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_DE

Unil

UNIL | Université de Lausanne

IDHEAP
Institut de hautes études
en administration publique