

Edition Innovative Verwaltung

Matthias Meyer

# Die smarte Verwaltung aktiv gestalten

Ein ganzheitliches Führungskonzept mit  
acht ausführlichen Best-Practice-Beispielen



Springer Gabler

Edition Innovative Verwaltung

Die Bücher der Edition Innovative Verwaltung bieten praxisorientierte Fachinformation für Führungskräfte und Verantwortungsträger im öffentlichen Sektor. Die AutorInnen sind erfahrene PraktikerInnen aus der Kommunal-, Landes- und Bundes-Verwaltung sowie BeraterInnen und WissenschaftlerInnen. Sie teilen ihre Expertise, formulieren Empfehlungen, bieten Praxisleitfäden und geben Orientierung für eine erfolgreiche Öffentliche Verwaltung in der Zukunft. Das Themenspektrum spannt sich über die neuesten Herausforderungen in der Digitalen Verwaltung und Organisations- und Prozessthemen bis hin zu Führung und Leadership.

Weitere Bände in der Reihe ► <http://www.springer.com/series/16438>

Matthias Meyer

# Die smarte Verwaltung aktiv gestalten

Ein ganzheitliches Führungskonzept mit acht ausführlichen  
Best-Practice-Beispielen

Matthias Meyer  
Institut NPPM  
FHNW – Hochschule für Wirtschaft  
Basel, Schweiz

ISSN 2662-5202                      ISSN 2662-5210 (electronic)  
Edition Innovative Verwaltung  
ISBN 978-3-658-30685-4            ISBN 978-3-658-30686-1 (eBook)  
<https://doi.org/10.1007/978-3-658-30686-1>

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über ► <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

© Springer Fachmedien Wiesbaden GmbH, ein Teil von Springer Nature 2020

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung, die nicht ausdrücklich vom Urheberrechtsgesetz zugelassen ist, bedarf der vorherigen Zustimmung des Verlags. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Bearbeitungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Die Wiedergabe von allgemein beschreibenden Bezeichnungen, Marken, Unternehmensnamen etc. in diesem Werk bedeutet nicht, dass diese frei durch jedermann benutzt werden dürfen. Die Berechtigung zur Benutzung unterliegt, auch ohne gesonderten Hinweis hierzu, den Regeln des Markenrechts. Die Rechte des jeweiligen Zeicheninhabers sind zu beachten.

Der Verlag, die Autoren und die Herausgeber gehen davon aus, dass die Angaben und Informationen in diesem Werk zum Zeitpunkt der Veröffentlichung vollständig und korrekt sind. Weder der Verlag, noch die Autoren oder die Herausgeber übernehmen, ausdrücklich oder implizit, Gewähr für den Inhalt des Werkes, etwaige Fehler oder Äußerungen. Der Verlag bleibt im Hinblick auf geografische Zuordnungen und Gebietsbezeichnungen in veröffentlichten Karten und Institutionsadressen neutral.

Planung/Lektorat: Rolf-Guenther Hobbeling

Springer Gabler ist ein Imprint der eingetragenen Gesellschaft Springer Fachmedien Wiesbaden GmbH und ist ein Teil von Springer Nature.

Die Anschrift der Gesellschaft ist: Abraham-Lincoln-Str. 46, 65189 Wiesbaden, Germany

# Vorwort

---

Während ich die letzten Anpassungen für dieses Buch vornehme, ist die Welt in vielen Bereichen stillgelegt worden. Die COVID-19-Pandemie zwingt die meisten Staaten zu Maßnahmen, die den physischen zwischenmenschlichen Kontakt möglichst zu verhindern versuchen. Viele Tätigkeiten wurden innerhalb von wenigen Tagen ins Homeoffice verlegt, Hochschulen und Grundschulen unterrichten über digitale Kanäle, der Versandhandel erlebt neue Höchstumsätze. Gleichzeitig gehen aber auch die klassischen analogen Angebote zurück und man kann nicht abschätzen, wie gut die einzelnen Branchen (Beratung, Coiffeur, Gastronomie, Taxi oder Tourismus) diesen Lockdown bewältigen werden.

Aus Sicht der Thematik dieses Buchs sind vor allem zwei Erkenntnisse interessant:

- Die technologische Infrastruktur war bereit für die radikale Veränderung unserer Lebensformen. Auch ohne 5G haben die Übertragungskapazitäten des Internets die enorme Steigerung durch Homeoffice, Homeschooling und Homebuying ohne größere Probleme bewältigen können. Bis heute habe ich aus keinem europäischen Land eine Nachricht gefunden, dass die Datenübertragungsleitungen überlastet oder gar zusammengebrochen wären. Streamingdienste haben trotzdem angekündigt, ihre Datenübertragungsmengen präventiv reduzieren zu wollen, eine wirkliche Einbuße der Dienstleistungsqualität dieser Anbieter hat dadurch jedoch nicht stattgefunden.

Dies ist aus meiner Sicht bemerkenswert. Denn es zeigt, dass es eine Frage des menschlichen Willens (respektive der nicht beherrschbaren Bedrohung durch einen Virus) ist, ob und in welchem Umfang wir unsere Gesellschaft und somit unser Leben digital ausrichten: Technisch ist bereits heute viel mehr möglich, als die Mehrheit der Menschen vieler Gesellschaften für wünschenswert erachten.

- Neue Formen der Zusammenarbeit entstehen innerhalb kürzester Zeit. Meine Hochschule (Hochschule für Wirtschaft der Fachhochschule Nordwestschweiz) fokussierte bisher strikt auf Präsenzunterricht mit überschaubaren Klassengrößen: Der direkte Austausch mit den Dozierenden ist für die Lehre, aber auch die Weiterbildungsangebote ein sehr wichtiger Wert, wenn nicht gar eine Unique Selling Proposition (USP). Und trotzdem wurden der komplette Unterricht in der Bachelor- und der Masterstufe der Ausbildung und große Teile der Weiterbildungsangebote innerhalb von weniger als einer Woche komplett auf digital unterstützte Fernlernendidaktik umgestellt. Ähnliches hört man von verschiedenen Wirtschaftszweigen, in denen Homeoffice plötzlich möglich ist.

Es gibt aber auch eine nicht zählbare Anzahl neuer Businessideen und eine Vielzahl neuer (digitaler) sozialer respektive gesellschaftlicher Angebote: Da singen die Pfadfinder am Abend gemeinsam über eine Videokonferenz, werden Geburtstage mit Konferenzschaltungen gefeiert oder Konzerte veranstaltet, bei denen die Zuschauer und Zuhörer zu Hause bleiben und nur über das Internet miteinander verbunden sind.

Es wird spannend sein, zu beobachten (und zu erforschen), welche dieser Angebote auch nach der Aufhebung des Lockdown Bestand haben werden und bei welchen die physische Präsenz und der direkte, individuelle Austausch vor Ort einen derartigen Mehrwert darstellen, dass die neuen Formen des sozialen Treffens wieder verschwinden. Oder sie werden in einer anderen Form weitergeführt: Das gemeinsame Singen wird vielleicht zukünftig nationenübergreifend stattfinden oder von Konzerten wird im Sinn der Kulturvermittlung eine öffentliche Aufzeichnung erstellt, die ähnlich wie Podcasts einem breiten Publikum zur Verfügung gestellt wird.

Unabhängig davon, wie sich die COVID-19-Pandemie weiter entwickeln wird, kann heute schon festgestellt werden, dass sie ein Wendepunkt in der Geschichte der Menschheit sein wird: Nachher wird es nie mehr so sein wie vorher. Denn während des Lockdown wurde in vielen Bereichen gezeigt, dass ein verstärkter Einsatz digitaler Hilfsmittel möglich ist und auch einen großen Nutzen bringen kann: Zumindest die Umwelt hat von den letzten acht Wochen enorm profitiert.

Dieses Buch konnte in dieser Form nur Dank der großartigen Unterstützung der Verantwortlichen der Praxisbeispiele realisiert werden. Ich war und bin wirklich beeindruckt, mit welcher Offenheit Auskunft gegeben wurde und mit welchem Engagement die interviewten Personen ihre Projekte umsetzen und so die vielen Stimmen Lügen strafen, die die öffentliche Verwaltung als verstaubt und träge bezeichnen. Herzlichen Dank für Ihre Zeit, die Sie mir für mein Buch geschenkt haben.

Ein ebenso großer Dank gebührt dem Springer Verlag und meinem Lektor Rolf-Günther Hobbeling. Er unterstützte mich großartig bei der Entwicklung und glaubte weiterhin an das Projekt, selbst als sich abzeichnete, dass die gewünschten Best-Practice-Beispiele aus Deutschland und Österreich nicht zu beschreiben sein werden.

Last but not least vielen Dank meiner Frau Christina und meiner Tochter Sina, die mir während der letzten Wochen des Schreibens den Rücken freigehalten haben. Ohne Eure Unterstützung wäre dieses Buch nicht denkbar gewesen.

In diesem Sinn wünsche ich Ihnen, bleiben Sie gesund, probieren Sie die digitalen Möglichkeiten aus und verfolgen Sie kritisch die Entwicklung und Einführung von Instrumenten, die der Überwachung der Bevölkerung dienen.

**Matthias Meyer**  
Menzingen/Zug  
3. Mai 2020

# Einleitung

---

Der digitale Wandel führt im privaten wie auch im gesellschaftlichen Leben zu großen Veränderungen und ist in der öffentlichen Diskussion sehr präsent: Die neuen Technologien ermöglichen neue Lösungsansätze in den Haushalten oder in der privaten Kommunikation, sie vereinfachen das öffentliche Leben und überwachen Produktionsabläufe, Plätze, aber auch Menschen (Leimeister 2015, S. V). Aufgrund der vielen neuen Möglichkeiten soll die Wirtschaft digitale Geschäftsmodelle entwickeln und die Unternehmen sollen sich digitale Strategien geben (Cole 2017). Aber auch die Gesellschaft sieht sich mit einer Vielzahl neuer Herausforderungen konfrontiert (Bühl 2000). Sie muss ethische Fragen klären (z. B. wer haftet bei einem Unfall eines selbstfahrenden Autos), die politische respektive gesellschaftliche Mitbestimmung regeln (e-Voting oder e-Partizipation), auf Phänome wie Fake News oder „hate speech“ eine Antwort finden und gleichzeitig die Rolle und Aufgaben des Staates kontinuierlich weiterentwickeln (Demoscope & Interface 2017).

Da in den deutschsprachigen Ländern der Staat die Aufgabe hat, die Gesellschaft zu gestalten, beginnt dieses Buch mit einer kurzen Einführung (► Kap. 1) in die Staatsphilosophie von Verfassungsstaaten sowie in die Rahmenbedingungen einer öffentlichen Verwaltung. Diese ist im deutschsprachigen Raum das ausführende Organ des Staates und deshalb vom digitalen Wandel vielschichtig betroffen. Nach Auffassung des Autors haben die traditionellen staatsphilosophischen Grundsätze aus der Zeit von Napoleon und Max Weber im Moment sicherlich noch Bestand. Es ist allerdings nicht abzusehen, ob sie in der Zukunft in einer globalisierten, digitalisierten Welt noch richtungsweisend sein können und deshalb ein neuer Rahmen mit anderen Grundsätzen für eine „digitale Verwaltung“ entwickelt werden muss. Aufgrund dieser sich der Gesellschaft stellenden Aufgabe ist die Bewältigung des digitalen Wandels durch die öffentliche Verwaltung nicht nur ein betriebswirtschaftliches Umsetzungsthema, sondern eine Gestaltungsaufgabe, die interdisziplinär Gesellschaftswissenschaftler und Politiker fordert.

Parallel zum digitalen Wandel müssen die deutschsprachigen Gesellschaften viele weitere Herausforderungen bewältigen: Migration, Klimawandel, demografischer Wandel, um nur einige zu nennen. Der digitale Wandel stellt im Gegensatz zu diesen gesellschaftlichen Herausforderungen einerseits eine klare Problemstellung dar, für die Lösungen gefunden werden müssen, andererseits kann und wird der digitale Wandel auch Lösungsansätze ermöglichen, für unterschiedlichste Probleme unserer Gesellschaften. Diese beiden Seiten der Medaille „digitaler Wandel“ erschweren jedoch den Diskurs über den digitalen Wandel und dessen emotionale Einordnung. Damit der digitale Wandel in Bezug auf die weiteren gesellschaftlichen Herausforderungen richtig eingeschätzt werden kann, beschäftigt sich der zweite Teil (► Kap. 2) des Buchs mit diesen drängenden, durch unsere Gesellschaft zu bewältigenden Aufgaben.



Im dritten Teil (► Kap. 3) will dieses Buch dann das notwendige Grundwissen zum digitalen Wandel vermitteln. Dazu wird zuerst erläutert, welche technologische Entwicklung in den letzten Jahrzehnten stattgefunden hat. Denn nur mit einem minimalen technologischen Verständnis lässt sich der aktuelle starke Wandel nachvollziehen. Es wird aber auch aufgezeigt, welche Rahmenbedingungen technologische Entwicklungen benötigen, damit sie überhaupt in der Praxis angenommen werden. Mit diesem Wissen sollen Führungskräfte in öffentlichen Organisationen den digitalen Wandel ihres Verantwortungsbereichs gestalten können und dabei auch die Chancen und Risiken für ihren Verantwortungsbereich, wie auch für die gesamte Gesellschaft, lernen zu antizipieren. Gleichzeitig wird von den politisch Verantwortlichen auch gefordert werden, dass sie selbst eine Transformation von Verwaltenden zu Gestaltenden vollziehen.

Das vierte Kapitel (► Kap. 4) widmet sich mit den Themen e-Government und Smart Cities zwei weitverbreiteten Ansätzen des digitalen Wandels. Die beiden Ansätze werden vorgestellt und auch deren Verbreitung in den drei deutschsprachigen Ländern aufgezeigt. Mit einer abschließenden Würdigung dieser Ansätze werden die Grenzen und Möglichkeiten von e-Government und Smart Cities diskutiert.

Im fünften Kapitel (► Kap. 5) wird der ganzheitliche Ansatz des Zuger Modells des Smart Government erläutert und begründet, weshalb der digitale Wandel mit interdisziplinären Ansätzen analysiert und dann auch interdisziplinär Lösungen für die verschiedenen Herausforderungen gesucht werden sollten.

Der wichtigen konkreten, praktischen Umsetzung ist das sechste Kapitel (► Kap. 6) gewidmet. Es wird aufgezeigt, wie mit Maturitätsprüfungen ein erster Überblick über den aktuellen Stand des eigenen Verantwortungsbereichs in Bezug auf den digitalen Wandel gewonnen werden kann. Zudem findet sich im Anhang die Vorlage für einen eigenen Maturitätscheck, den die Lesenden für den eigenen Verantwortungsbereich durchführen können. Danach wird aufgezeigt, auf welchen Theorien umfassende Veränderungsprozesse aufgebaut und wie diese erfolgreich durchgeführt werden können. Eine Erläuterung ausgewählter besonderer Herausforderungen bei Veränderungsprozessen im Rahmen von Smart Government bildet den Abschluss dieses Kapitels.

Nach dem Ausblick in ► Kap. 7 folgen in ► Kap. 8 – acht unterschiedliche Best-Practice-Beispiele für die erfolgreiche Umsetzung digitaler Lösungen. Diese Beispiele wurden in Form von Interviews erfasst und die verantwortlichen Leitungspersonen schildern aus ihrer Sicht die besonderen Herausforderungen und „lessons learned“ der jeweiligen Umsetzung.

Der digitale Wandel schreitet auch nach der Drucklegung dieses Buchs weiter. Deshalb werden unter der URL ► [www.smarteverwaltung.ch](http://www.smarteverwaltung.ch) die Entwicklung rund um den digitalen Wandel in öffentlichen Verwaltungen weiter dokumentiert und auch zusätzliche Best-Practice-Beispiele aufgeschaltet. Den Autor würde es insbesondere freuen, wenn noch mehr Beispiele aus Deutschland und Österreich hinzukommen würden.

## Literatur

---

- Bühl, A. (2000). *Die virtuelle Gesellschaft des 21. Jahrhunderts: Sozialer Wandel im digitalen Zeitalter*. Wiesbaden: VS Verlag. ► <http://dx.doi.org/10.1007/978-3-322-89605-6>. Zugegriffen: 4. Mai 2020.
- Cole, T. (2017). *Digitale Transformation: Warum die deutsche Wirtschaft gerade die digitale Zukunft verschläft und was jetzt getan werden muss!* (2. Aufl.). München: Franz Vahlen. ► <https://ebookcentral.proquest.com/lib/gbv/detail.action?docID=4822799>. Zugegriffen: 4. Mai 2020.
- Demoscope & Interface. (2017). *Nationale E-Government-Studie 2017*. Adligenswil. ► <https://www.egovernment.ch/de/dokumentation/nationale-e-government-studie/>. Zugegriffen: 4. Mai 2020.
- Leimeister, J. M. (2015). *Einführung in die Wirtschaftsinformatik*. Berlin: Springer Berlin Heidelberg.

# Inhaltsverzeichnis

---

<b>I</b>	<b>Öffentliche Verwaltung: Gesellschaft auf Basis von Gesetzen gestalten</b>	
1	<b>Der Verfassungsstaat als Basis und Rahmen</b>	3
1.1	Grundlagen des Verwaltungshandelns	4
1.2	Strategische Ebene vs. Exekutive in der politisch geführten Verwaltung	6
1.3	Kundenorientierung in der Verwaltung	8
1.4	Definition des eigenen Staatsverständnisses	9
	Literatur	11
<b>II</b>	<b>Eine sich verändernde Welt und digitale Chancen</b>	
2	<b>Aktuelle Herausforderungen öffentlicher Verwaltungen</b>	15
2.1	Die wichtigsten Herausforderungen für öffentliche Verwaltungen aus der Sicht von Leitungspersonen	16
2.2	Herausforderungen für die Gemeinden in der Schweiz	17
2.3	Gesellschaftliche Entwicklungen	19
2.4	Planungsherausforderung öffentlicher Verwaltungen am Beispiel der Schwankungen bei den Asylanträgen	26
	Literatur	27
3	<b>Spezifische Herausforderungen bezüglich des digitalen Wandels</b>	31
3.1	Die technologische Entwicklung kurz erklärt	33
3.2	Neue Ansätze aufgrund der technologischen Entwicklung	42
3.3	Bedingungen für technologische Innovationen	57
	Literatur	62
<b>III</b>	<b>Digitalisierung der öffentlichen Verwaltung</b>	
4	<b>Unterschiedliche Ansätze der Digitalisierung öffentlicher Verwaltungen</b>	69
4.1	eGovernment – bestehende Prozesse digitalisieren	70
4.2	Smart Cities – Städte vernetzen	73
4.3	Kritik an diesen beiden Ansätzen	76
	Literatur	79
5	<b>Der Ansatz der Smarten Verwaltung – das Zuger Modell</b>	81
5.1	Haltung	82
5.2	Handeln	88
	Literatur	92

## IV Umsetzung und Fallbeispiele

6	<b>Umsetzung konkret angehen</b> .....	95
6.1	Maturitätsprüfung .....	97
6.2	Die Mitarbeitenden gestalten den digitalen Wandel. ....	98
6.3	Gelingensfaktoren für die Umsetzung .....	117
	Literatur .....	120
7	<b>Ausblick</b> .....	121
	Literatur .....	123
8	<b>Good-Practice-Beispiele öffentlicher Verwaltungen</b> .....	125
8.1	Cardossier .....	129
8.2	Digitaler Dorfplatz .....	134
8.3	Umweltdatenportal-EnVIS des Kanton Aargau .....	140
8.4	Blockchain und Bitcoin in der Stadt Zug .....	146
8.5	Digitale Wasserzähler der Dorfgemeinschaft Menzingen .....	151
8.6	Zugriff auf die eigenen Daten mit Zuglogin des Kanton Zug .....	154
8.7	Der Einsatz künstlicher Intelligenz bei der Kantonspolizei Zürich .....	161
8.8	Kinderleicht zum Kindergeld in der Hansestadt Hamburg .....	168
	<b>Serviceteil</b>	
	Anhang – Selbstcheck für Leitungspersonen in öffentlichen Organisationen zum digitalen Wandel. ....	178

# Abbildungsverzeichnis

---

<b>Abb. 1.1</b>	Zukunftsszenarien für die Schweiz. . . . .	10
<b>Abb. 2.1</b>	Die Herausforderungen mit dem größten Handlungsbedarf innerhalb der nächsten fünf Jahre . . . . .	17
<b>Abb. 2.2</b>	Planungsherausforderung am Beispiel der gestellten Asylanträge . . . . .	27
<b>Abb. 3.1</b>	Mobilfunkgeschwindigkeiten in Kbits/s. . . . .	36
<b>Abb. 3.2</b>	Preis in Cents je Gbyte herkömmliche Festplatte. . . . .	37
<b>Abb. 3.3</b>	Entwicklung Festplattenspeicher . . . . .	39
<b>Abb. 3.4</b>	Entwicklung Anzahl Schaltkreise eines Prozessors . . . . .	41
<b>Abb. 3.5</b>	Die vier Dimensionen von Big Data. . . . .	43
<b>Abb. 3.6</b>	Internet der Dinge. . . . .	45
<b>Abb. 3.7</b>	Organisation der Datenhaltung und -verarbeitung . . . . .	46
<b>Abb. 3.8</b>	Schema einer Blockchain . . . . .	49
<b>Abb. 3.9</b>	Schema Blockchain-Verbund . . . . .	50
<b>Abb. 3.10</b>	So funktioniert maschinelles Lernen . . . . .	51
<b>Abb. 3.11</b>	Entwicklungsstufen der GEVER-Integration . . . . .	54
<b>Abb. 4.1</b>	Zufriedenheit mit den folgenden Aspekten der verfügbaren Online-Angebote des eigenen Wohnorts . . . . .	73
<b>Abb. 4.2</b>	Smart City Wheel . . . . .	74
<b>Abb. 5.1</b>	Zuger Modell der Smarten Verwaltung . . . . .	83
<b>Abb. 6.1</b>	Ergebnis des Selbstchecks digitale Transformation einer Weiterbildungsklasse Führungskräfte Kanton Aargau. . . . .	98
<b>Abb. 6.2</b>	Acht Schritte des Veränderungsmanagements nach Kotter. . . . .	102
<b>Abb. 6.3</b>	Externe Einflussmöglichkeiten auf die Mitarbeitendenmotivation bezüglich der Veränderungsprozesse . . . . .	103
<b>Abb. 6.4</b>	Die Veränderungskurve auf Basis der Theorie-U von Scharmer . . . . .	105
<b>Abb. 6.5</b>	Fünf Stadien der Verhaltensänderung . . . . .	108
<b>Abb. 6.6</b>	Zehn Schritte für psychische Gesundheit. . . . .	112
<b>Abb. 6.7</b>	Das Dreieck der themenzentrierten Interaktion . . . . .	113
<b>Abb. 6.8</b>	Veränderungen können gelingen, wenn... . . . .	117
<b>Abb. 8.1</b>	Vehicle Ecosystem in einer Blockchain-Mobilität . . . . .	132
<b>Abb. 8.2</b>	Karte der Plattform ENVIS mit unterschiedlichen Messstationen . . . . .	143
<b>Abb. 8.3</b>	Einbettung der Identifikationslösung Zuglogin in den digitalen Zugriff auf Verwaltungsanwendungen. . . . .	158

# Tabellenverzeichnis

---

<b>Tab. 1.1</b>	Max Webers Bürokratiegrundlagen für eine legitimierte und rationale Herrschaft. . . . .	7
<b>Tab. 2.1</b>	Ausprägungen der sechs Szenarien der Zukunft der Schweiz. . . . .	24

# Öffentliche Verwaltung: Gesellschaft auf Basis von Gesetzen gestalten

Inhaltsverzeichnis

Kapitel 1 Der Verfassungsstaat als Basis und Rahmen – 3



# Der Verfassungsstaat als Basis und Rahmen

## Inhaltsverzeichnis

- 1.1 Grundlagen des Verwaltungshandelns – 4
- 1.2 Strategische Ebene vs. Exekutive in der politisch geführten Verwaltung – 6
- 1.3 Kundenorientierung in der Verwaltung – 8
- 1.4 Definition des eigenen Staatsverständnisses – 9
- Literatur – 11



Während in Ländern mit der Civil-Law-Rechtsphilosophie der Staat über den Bürgerinnen und Bürgern steht und die Aufgabe hat, die Gesellschaft zu gestalten (mit entsprechenden Gesetzestexten), hat der Staat in Ländern mit der Common-Law-Rechtsphilosophie (z. B. England und die USA) nur eine moderierende Aufgabe. Die Gestaltung der Gesellschaft bleibt in diesen Ländern den natürlichen und juristischen Personen vorbehalten, die gesellschaftlichen Regeln (Gesetze) entstehen primär durch Gerichtsurteile.

Nach der französischen Revolution hat Napoleon den Verfassungsstaat (Code civil), wie wir ihn heute auf dem europäischen Kontinent kennen, entwickelt und mit seinen Feldzügen verbreitet. An die Stelle des Königs tritt neu der Staat als Verleiher aller Rechten und Pflichten, aber auch als Gestalter der Gesellschaft. Das Verhältnis zwischen dem Staat und seinen Bürgerinnen und Bürgern sowie das der natürlichen und juristischen Personen untereinander wird in nach demokratischen Regeln erstellten Gesetzen festgehalten. Im Gegensatz zu anderen Staatsphilosophien haben die Menschen im Civil-Law-Rechtsstaat grundsätzlich keine Rechte, erst der Staat verleiht ihnen diese nach den herrschenden Mehrheitsverhältnissen (= Demokratie). Dass dies nicht unproblematisch ist, zeigt sich an der späten Einführung des Frauenstimmrechts im schweizerischen Kanton Appenzell Innerrhoden (erst 1990 und damit 19 Jahre nach der Einführung des nationalen Frauenstimmrechts in der Schweiz) resp. an den aktuellen Entwicklungen in den demokratisch legitimierten Verfassungsstaaten Polen und Ungarn.

Somit steht der Verfassungsstaat über den Bürgerinnen und Bürgern und soll die Gesellschaft gestalten. Er darf jedoch nur im Rahmen des festgelegten gesetzlichen Auftrags handeln. Das Staatsrecht als eigenständiger Rechtszweig beschreibt in Staaten mit der Civil-Law-Rechtsphilosophie die Rechte und Pflichten des Staates.

Im Verfassungsstaat übernehmen die gewählten Parlamente mit der Festlegung der Gesetze die Aufgabe der strategischen Ausrichtung der Gesellschaftsgestaltung. Die operative Umsetzung erfolgt durch die öffentlichen Verwaltungen. Da die Gesetze z. T. einen großen Ermessensspielraum für die Umsetzung gewähren, werden die öffentlichen Verwaltungen und somit deren Handeln wiederum durch gewählte Personen (häufig Minister oder in der Schweiz xxx-räte genannt) politisch geleitet und verantwortet.

Max Weber beschrieb sein Bürokratiemodell in einer Zeit, als die Staaten die natürlichen und juristischen Personen auch räumlich begrenzten. In welchem Umfang ein solches Modell in einer digitalen, globalisierten Welt noch Gültigkeit haben kann, muss sicherlich in naher Zukunft diskutiert werden.

## 1.1 Grundlagen des Verwaltungshandelns

Die Verwaltung als ausführendes Organ des Staates verfügt über eine große Machtfülle. Sie kann oder muss sogar das Leben der Bürgerinnen und Bürger, aber auch das Funktionieren von juristischen Personen teilweise sehr stark beeinflussen. Damit sich natürliche wie auch juristische Personen dem Staat und seiner Verwaltung „unterwerfen“, müssen die Spielregeln für diese Beziehung klar sein: Welche Rechte erhält die Verwaltung, welche Vorgehensweisen sind ihr gestattet und umgekehrt, was erhalten die Bürgerinnen und

Bürger dafür, dass sie den Staat und die öffentliche Verwaltung mit dieser Machtfülle ausstatten.

Wie im vorangegangenen Kapitel ausgeführt, definieren die Gesetze den Handlungsrahmen für den Staat. Dieser Handlungsrahmen wird von den demokratisch gewählten Gremien nach dem Mehrheitsprinzip definiert: So bestimmt schlussendlich die Mehrheitsmeinung in einem Staat, welche Regeln gelten respektive was der Staat darf.

Wie der Staat seine Macht ausüben soll, wird zum größten Teil in den Gesetzen nachgelagerten Beschlüssen (Verordnungen, Weisungen usw.) von den wiederum demokratisch legitimierten Exekutivpolitikpersonen definiert. Dabei bauen unsere Verwaltungen immer noch auf das über 100 Jahre alte Bürokratiemodell von Max Weber auf. Dieser ging davon aus, dass die Bürokratie die beste Art ist, eine legitimierte Herrschaft nach rationalen Grundsätzen auszuüben. Grundsätzlich unterschied Weber dabei nicht zwischen den Bürokratien der öffentlichen Verwaltung und privater Unternehmen. Bei der Beurteilung von Webers Grundlagen für die Bürokratie ist natürlich zu beachten, dass Weber sie in der Endphase des deutschen Kaiserreichs verfasste. Damals war es wichtig, dass die Willkürherrschaft von Monarchen (und ihren Administrationen) durch einen demokratisch gebildeten Staat ersetzt wird und dessen Administration (die Verwaltung) nach klaren Regeln alle Menschen gleich behandelt. Bereits damals war sich Max Weber der Nachteile bewusst, die dieses Ziel (Gleichbehandlung, Nachvollziehbarkeit der Entscheidungen, berechenbar handelnd) für eine Organisation bringt. Für ihn war die Bürokratie – wie er diese Organisationsform nannte – jedoch die beste Lösung. Mit seinen Grundlagen für die Bürokratie fokussierte er insbesondere auf die unabhängige Bürokratie und deren nicht beeinflussbare Verwaltungsangestellte (Weber 1972, S. 122 ff.). Heute sind viele der genannten Errungenschaften selbstverständlich und deshalb in den Hintergrund gerückt. Dienstleistungsempfangende erwarten heute als Kunden (ist König) und nicht als Bürger (dem Staat und somit der Verwaltung untergeordnet) behandelt zu werden. Sie sind von anderen Dienstleistenden individuelle Lösungen, schnelles Erledigen der Wünsche und kompetente Fachexperten gewohnt und erwarten dies auch von der öffentlichen Verwaltung. Dass solche Erwartungen zum Teil diametral zum Wesen einer öffentlichen Verwaltung stehen (individuelle Lösungen sind nur beschränkt möglich, wenn alle gleich behandelt werden sollen; wenn Fristen einzuhalten sind oder Stellungnahmen abgewartet werden müssen, ist eine schnelle Erledigung eines Wunschs kaum möglich), ist den betroffenen Bürgerinnen und Bürgern häufig nicht bewusst.

In der politischen Steuerung der Verwaltung tritt auch ein Phänomen auf, das in der betriebswirtschaftlichen Literatur mit dem Prinzipal-Agenten-Modell beschrieben wird: Die öffentlichen Verwaltungen werden zwar formell von gewählten Politikerinnen und Politikern geleitet, die obersten Beamtinnen und Beamten haben jedoch aufgrund ihres Wissens einen enormen Kompetenzvorsprung. Dieser kann dazu führen, dass nicht die gewählte Person, sondern die obersten Beamtinnen und Beamten die Verwaltung operativ führen.

In der Schweiz sind die Kantone eigenständige Verfassungsstaaten. Sie sind u. a. für die Definition der Gemeinden zuständig. Dadurch hat die Schweiz über 20 unterschiedliche Gemeindegesetzgebungen mit z. T. voneinander abweichenden Aufgaben, Pflichten und Rechten der Gemeindeverwaltungen. Aber auch die Schulsysteme, das Rechtswesen, die Sozialsysteme usw. unterscheiden sich von Kanton zu Kanton respektive zwischen Gemeinden unterschiedlicher Kantone.

Zusammenfassend kann man sagen, dass heute in den deutschsprachigen Ländern einige von Max Webers Bürokratiemerkmale (■ Tab. 1.1) selbstverständlich geworden sind, andere muss man sich aus staatsphilosophischen Gründen jedoch immer wieder bewusst machen und wieder andere scheinen eher überholt zu sein.

Es würde zu weit führen, an dieser Stelle die Bürokratiemerkmale von Max Weber vertieft zu diskutieren. Allerdings ist es notwendig, diese im Auge zu behalten, wenn eine Digitalisierung der öffentlichen Verwaltung geplant ist. Denn öffentliche Verwaltungen benötigen immer noch einen politisch-legitimierten Auftrag (Gesetz, Verordnung, Weisung des Exekutivpolitikers), damit sie tätig werden darf. Zudem muss sie vorhersehbar und nachvollziehbar handeln und entscheiden (mit jeder Entscheidung muss eine Rechtsmittelbelehrung erfolgen; jede Entscheidung einer öffentlichen Verwaltung kann angefochten werden).

Die Lücke zwischen den Rahmenbedingungen und den Erwartungen an die öffentliche Verwaltung als Dienstleistungserbringende ist somit deutlich sichtbar und wird auch noch weiter zunehmen, und damit auch der Druck auf die Verwaltung, kundenfreundlicher zu werden.

## 1.2 Strategische Ebene vs. Exekutive in der politisch geführten Verwaltung

Verfassungsstaaten des europäischen Kontinents sind gekennzeichnet durch eine klare Trennung der drei unterschiedlichen Gewalten im Staat: der Legislativen, der Exekutiven und der Judikativen. Diese drei nach demokratischen Regeln gebildeten Gewalten sollen ein Gleichgewicht im Staatshandeln gewährleisten und haben diesem Auftrag entsprechend klare Aufgaben.

Die Legislative ist das strategische Organ. Sie definiert, wie die Gesellschaft gestaltet werden soll, nach welchen Regeln, Normen und gegebenenfalls auch Werten die natürlichen und juristischen Personen innerhalb eines Staats zu handeln haben. Dabei endet der Gestaltungsbereich der Legislativen an den jeweiligen Staatsgrenzen: Die strategische Wirkung ist auf das Hoheitsgebiet beschränkt, für das die jeweilige Legislative zuständig ist. Dies mag einleuchtend sein, bringt jedoch in der digitalisierten, globalisierten Welt große Herausforderungen mit sich: So ist das Datenschutzgesetz der EU in der Schweiz nicht gültig. Im gesamten europäischen Raum tätige Firmen (z. B. Internethandel) müssen sich jedoch auf die Datenschutzgesetze der verschiedenen Staaten