



Institut für Föderalismus
Institut du Fédéralisme
Institute of Federalism

aus: Newsletter IFF 2 / 2025

Digitale Verwaltung: Ein Klassiker neu verfilmt

MICHAEL D. MARTI
MLaw | MA Public Management*

Die Digitale Transformation wird häufig als revolutionärer Bruch mit der Vergangenheit dargestellt. Das stimmt aber nur zum Teil. Dieser Artikel zeigt, dass sie sich in eine lange Tradition staatlicher Rationalisierungsbemühungen einreicht – von der Bürokratie MAX WEBERS bis zum New Public Management. Digitale Transformation ist kein Selbstzweck, sondern dient wie frühere Reformen der Effizienz- und Effektivitätssteigerung. Unter dieser Bedingung – und nur unter dieser Bedingung – ist die Verwaltung zur Digitalen Transformation legitimiert und legitimiert sich durch Digitale Transformation.

La transformation numérique est souvent présentée comme une rupture majeure avec le passé. Mais ce n'est que partiellement vrai. Cet article montre qu'elle s'inscrit dans une longue tradition d'efforts de rationalisation de l'État - de la bureaucratie de MAX WEBER au New Public Management. La transformation numérique n'est pas une fin en soi, mais sert, comme les réformes précédentes, à améliorer l'efficacité et l'efficacités. C'est à cette condition - et seulement à cette condition - que l'administration est légitimée à se transformer numériquement et qu'elle se légitime par la transformation numérique.

La trasformazione digitale viene spesso dipinta - e non del tutto a torto - come una rottura rivoluzionaria con il passato. Tuttavia, ciò è vero solo in parte. Questo articolo dimostra che fa parte di una lunga tradizione di sforzi di razionalizzazione del governo, dalla burocrazia di MAX WEBER al New Public Management. La trasformazione digitale non è una fine a se stessa ma, come le riforme precedenti, serve ad aumentare l'efficienza e l'efficacia. A questa condizione - e solo a questa condizione - l'amministrazione è legittimata alla trasformazione digitale e si legittima attraverso la trasformazione digitale.

Universität Freiburg
Institut für Föderalismus
Av. Beauregard 1
CH-1700 Freiburg

Tel. +41 (0) 26 300 81 25

www.federalism.ch



UNIVERSITÉ DE FRIBOURG FACULTÉ DE DROIT
UNIVERSITÄT FREIBURG RECHTSWISSENSCHAFTLICHE FAKULTÄT

Inhaltsverzeichnis

I. Einleitung	3
II. Historische Einordnung	3
1. «Digitalisierung».....	3
2. Bürokratie und New Public Management: Die beiden grossen Verwaltungsmodelle der letzten 150 Jahre.....	4
III. Digitale Transformation: Fortsetzung eines alten Trends	4
IV. Fazit	5
Bibliographie	6

I. Einleitung

«*Digitale Transformation*» ist das Schlagwort der Stunde – aber einer längst geschlagenen Stunde? Der Begriff wird schon fast stellvertretend für die Zukunft verwendet, weshalb oft vergessen geht, dass das Phänomen in seinem Wesen so neu gar nicht ist. Wenn man den Begriff durch einen Blick in die Vergangenheit entmystifiziert, erkennt man, dass sich dahinter erstaunlich Vertrautes versteckt, das vielleicht so alt wie die Menschheit selbst ist. Daraus lassen sich Lehren für Gegenwart und Zukunft ziehen.

II. Historische Einordnung

1. «Digitalisierung»

Der Begriff «*digital*» leitet sich ursprünglich aus dem lateinischen *digitus* («*Finger*») ab. Vermutlich weil man mit den Fingern zählen kann, entwickelte sich eine zweite Bedeutung von *digitus*, «*Ziffer*». Im 20. Jahrhundert wurde die englisch-technische Bedeutung auch in die deutsche Semantik übernommen: «*digital*» im Sinn von «*in Stufen erfolgend*» oder «*in Ziffern darstellbar*»¹ bzw. binär.

Die öffentliche Verwaltung setzt digitale Technologien² bereits deutlich länger ein als oft angenommen wird. Bereits 1910 kamen im deutschsprachigen Raum Lochkartenmaschinen in der Verwaltung zum Einsatz.³ In den 1950^{er}-Jahren verwendeten etwa die Steuerverwaltung⁴ und Flurbereinigungsverwaltung Baden-Württembergs⁵ Lochkartenrechner. Lochkartenrechner führen auf Techniken zurück, die deutlich älter sind – etwa den Jacquard-Webstuhl von 1805, der Textilmuster auf Lochkarten speicherte und verarbeitete.⁶ Auch die viel zitierte «*Künstliche Intelligenz*» ist keine Neuheit des 21. Jahrhunderts, sondern hat ihren Ursprung in der Mitte des 20. Jahrhunderts.⁷

* Doktorand und Diplomassistent am Lehrstuhl für Staats- und Verwaltungsrecht II von Prof. Dr. ANDREAS STÖCKLI; Rechtsanwalt in Chur.

¹ Duden Sprachratgeber: [Das Adjektiv «digital» und seine zwei Ursprünge \(zuletzt besucht 23. Juni 2025\)](#); [Wahrig Herkunftswörterbuch \(zuletzt besucht 23. Juni 2025\)](#).

² Nach obigem Absatz sind dies Technologien, die auf ziffernmässiger bzw. binärer Darstellung von Daten beruhen.

³ VAHRENKAMP, S. 228; KEITEL. Der erste Einsatz eines Lochkartenrechners für die Erfüllung einer Verwaltungsaufgabe überhaupt war wohl die Volkszählung in den USA im Jahre 1890, VAHRENKAMP, S. 222 f.; MARTINI, Rz. 16, spricht demnach fälschlicherweise von der «*erstmaligen*» Verwendung von Lochkartenrechnern in der deutschen Verwaltung in den 1950^{er}-Jahren.

⁴ MARTINI, Rz. 16.

⁵ COHAUSZ ET AL., Kap. 1.

⁶ SCHNEIDER, S. 185 und 191 f.

⁷ Statt vieler: BRAUN BINDER/SPIELKAMP/EGLI, S. 10 m.w.H.

2. Bürokratie und New Public Management: Die beiden grossen Verwaltungsmodelle der letzten 150 Jahre

MAX WEBER argumentierte, durch die Bürokratie, also unter anderem durch Schriftlichkeit und Regelbasiertheit,⁸ würden die Verfahren **rational** im Sinne von berechenbar bzw. **logisch nachvollziehbar**. Dadurch kann Regulierung mit «*Präzision*» umgesetzt werden,⁹ m.a.W. gewinnt die Regulierung Steuerungsfähigkeit, wird also **effektiv** (*wirksam*).

In den 1980^{er}-Jahren setzte die Transformation zum zweiten grossen Verwaltungsmodell der letzten 150 Jahre ein, dem sogenannten «*New Public Management*» (NPM).¹⁰ Die Motivation für die Einführung von NPM lag hauptsächlich in der Rationalisierung der Ressourcen, also mit gleich viel oder weniger Ressourcen mehr zu leisten. Die Verwaltung sollte marktwirtschaftlich organisiert werden, wodurch sie **effizienter** werden würde.¹¹

Dieser kurze geschichtliche Rückblick hat gezeigt, dass die **Digitalisierung** erstens eine Rationalisierungsmethode ist,¹² die zweitens denselben Zweck verfolgt wie die zwei grossen Verwaltungsmodelle der letzten 150 Jahre, Bürokratie und New Public Management: Ein Prozess wie das Weben eines Musters, eine geografische Berechnung oder eine Steuerveranlagung wird maschinenlesbar gemacht, um Effizienz und Effektivität zu steigern.¹³

III. Digitale Transformation: Fortsetzung eines alten Trends

Auch die **Digitale Transformation**, die im Unterschied zur soeben erörterten Digitalisierung¹⁴ als tiefgreifende Neugestaltung der öffentlichen Verwaltung zu verstehen ist,¹⁵ ist ein Rationalisierungsschritt, wie wir ihn mit anderen Mitteln bereits in der Vergangenheit beobachten konnten.

⁸ WEBER, S. 122 f.; vgl. LIENHARD, Grundlagen, S. 8 f.

⁹ WEBER, S. 128.

¹⁰ LIENHARD, Grundlagen, S. 11 m.w.H, wobei sich erste Ansätze schon in den 1950^{er}-Jahren zeigten.

¹¹ MARTI/ESTERMANN/NEURONI, S. 305; DIESELBEN, S. 303 f. mit einer Übersicht über die Charakteristika von NPM; NPM sollte gemäss LIENHARD/RITZ/STEINER/LADNER; LIENHARD, Grundlagen, S. 378, auch zu mehr Effektivität führen.

¹² VAHRENKAMP, S. 210.

¹³ Statt vieler COHAUSZ ET AL., Kap. 1: Im Bereich der Flurbereinigungsverwaltung wurden «*sämtliche für die Verfahrensbearbeitung erforderlichen Verzeichnisse und Register vereinheitlicht, schneller, sicherer und fehlerfrei erstellt*».

¹⁴ S. Kap. II. 1: «*Digitalisieren*» heisst, etwas in Ziffern bzw. maschinenlesbar darzustellen; SCHREIBER bezeichnet die «*Digitalisierung*» treffend als «*PDFisierung*».

¹⁵ Z.B. BGER, Urteil [2C_113/2024](#) vom 3. Dezember 2024 (*zur Publikation vorgesehen*), E. 5.6; MARTINI, Rz. 1; vgl. zum Urteil die Ausführungen im [Rechtsprechungsobservatorium 2024](#), S. 15 f., sowie die diesem Newsletter beiliegende Kommentierung von GAUTSCHI OLIVER, Digitalisierung wider Willen – Besprechung des Bundesgerichtsurteil [2C_113/2024](#) vom 3. Dezember 2024 (*zur Publikation vorgesehen*).

Die Digitale Transformation ist kein Selbstzweck, ihre Ziele sind namentlich die Steigerung von Effektivität und Effizienz staatlichen Handelns.¹⁶

Bereits zu WEBERS Zeiten suchten Regierungen ihre Legitimität zu erhalten und zu pflegen.¹⁷ Eine leistungsfähige Verwaltung ist dabei ein zentrales Instrument, denn sie bildet die Schnittstelle zwischen dem Staat und den Bürgerinnen und Bürgern. Erfüllt sie ihre Aufgaben effizient und effektiv, stärkt dies das Vertrauen der Bevölkerung und damit die Legitimität des gesamten Staats.¹⁸

Folglich verdient es Zuspruch, wenn Effizienz und Effektivität als staatstragende Prinzipien mit Verfassungsrang angesehen werden.¹⁹ In diesem Sinne ist die (*digitale*) Transformation der Verwaltung Verfassungsauftrag.

Die Legitimität der Digitalen Transformation spiegelt sich auch in den Zustimmungsraten zu entsprechenden Gesetzesvorlagen wider, die in den Parlamenten regelmässig ohne Gegenstimme angenommen werden und gegen die selten das Referendum ergriffen wird.²⁰ Zudem belegen die jährlich durchgeführten Umfragen gemäss dem «*eGovernment-Monitor*», dass sich die Schweizer Bevölkerung eine digitalere Verwaltung wünscht.²¹

Nach dem Gesagten ist der Staat legitimiert zur digitalen Transformation und legitimiert sich durch digitale Transformation.

IV. Fazit

Die digitale Transformation der öffentlichen Verwaltung erscheint auf den ersten Blick als etwas nie vorher Dagewesenes. Eine historische Einordnung zeigt jedoch, dass sie in einer langen Tradition staatlicher Rationalisierungsbemühungen steht – von der Bürokratie MAX WEBERS bis zum New Public Management. In all diesen Entwicklungen ging es nie um Technik als Selbstzweck, sondern um die Steigerung von Effektivität und Effizienz staatlichen Handelns.

¹⁶ Vgl. BGer, Urteil [2C_113/2024](#) vom 3. Dezember 2024 (*zur Publikation vorgesehen*), E. 5.1. sowie 5.2.; MARTINI, Rz. 2; a.A. MONTAVON/FOROWICZ, Rz. 54, sehen in den Informations- und Kommunikationstechnologien erste Tendenzen einer «*fin en soi*»; zu den Zwecken s. auch Strategie Digitale Schweiz 2025, [BBI 2025 31](#); Strategie Digitale Verwaltung Schweiz 2024-2027, [BBI 2024 45](#).

¹⁷ WEBER, S. 122.

¹⁸ LIENHARD, *Entwicklungen*, S. 355; MOOR, S. 20; dies bestätigte sich auch in der Umfrage von JAHN/TÜRKAY ET AL., S. 40; wie auch in der Umfrage von JAHN/AVIGUR-WIEGAND ET AL., S. 12; und in derjenigen von JAHN/KASTE ET AL., S. 10.

¹⁹ LIENHARD, *Entwicklungen*, S. 355 f.; vgl. DERSELBE, *Grundlagen*, S. 242 f.; ablehnend gegen neue Verfassungsprinzipien BIAGGINI, S. 38 ff.

²⁰ GLASER, S. 321; zu beachten ist jedoch, dass namentlich das «*E-ID-Gesetz*» vom Volk mit 51,29% abgelehnt wurde: EJPD, Elektronische Identität: [das E-ID-Gesetz \(zuletzt besucht 23. Juni 2025\)](#).

²¹ Z.B. in den Jahren 2024, 2022: JAHN/AVIGUR-WIEGAND ET AL., S. 13 (2024); JAHN/TÜRKAY ET AL., S. 21 (2022).

Nichts anderes gilt bei der aktuellen Verwaltungstransformation. Es kann nicht oft genug wiederholt werden, dass sich Entscheidungsträger:innen auf das Ziel von Innovationen in der Verwaltung (*zurück-*)besinnen müssen: Nicht die digitalen Mittel als solche sind entscheidend, sondern ihr Beitrag zur besseren Aufgabenerfüllung. Wer digitale Mittel einsetzt, sollte stets fragen, welches Problem gelöst, welcher Verwaltungsprozess verbessert werden soll. Nur wenn Technologie an konkreten Verwaltungszielen ausgerichtet wird – und nicht umgekehrt – können Verwaltung und Staat ihr volles Potenzial entfalten. Wie wir das schon immer zu tun versuchten.

Bibliographie

BIAGGINI GIOVANNI, Entwicklungen und Spannungen im Verfassungsrecht, Versuch einer Standortbestimmung zehn Jahre nach Inkrafttreten der Bundesverfassung vom 18. April 1999, ZBI 2010 S. 1 ff.; BRAUN BINDER NADJA/SPIELKAMP MATTHIAS/EGLI CATHERINE, Einleitung, in: Braun Binder Nadja/Spielkamp Matthias/Egli Catehrine/Freiburghaus Laurent/Kunz Eliane/Laukenmann Nina/Loi Michele/Mätzener Anna/Obrecht Liliane/Wulf Jessica, [Einsatz Künstlicher Intelligenz in der Verwaltung: rechtliche und ethische Fragen, Schlussbericht vom 28. Februar 2021 zum Vorprojekt IP6.4, 2021 \(zuletzt besucht 23. Juni 2025\)](#); GLASER ANDREAS, Der elektronisch handelnde Staat, E-Legislation, E-Government, E-Justice, in: ZSR 134/2015 II, S. 259 ff.; LIENHARD ANDREAS/RITZ ADRIAN/STEINER RETO/LADNER ANDREAS, Vorwort, in: DIESELBEN (Hrsg.), 10 Jahre New Public Management in der Schweiz, Bern 2005; LIENHARD ANDREAS, Staats- und verwaltungsrechtliche Grundlagen für das New Public Management in der Schweiz. Analyse - Anforderungen – Impulse, Bern 2005 (zit. LIENHARD, Grundlagen); DERSELBE, Entwicklungen im Staats- und Verwaltungsrecht, Beobachtung aus verwaltungswissenschaftlicher Perspektive, in: Kunz Peter V./Weber Jonas/Lienhard Andreas/Fagnoli Iole/Kren Kostkiewicz Jolanta, Berner Gedanken zum Recht, Festgabe der Rechtswissenschaftlichen Fakultät der Universität Bern für den Schweizerischen Juristentag 2014, Bern 2014 (zit. LIENHARD, Entwicklungen); JAHN SANDY/AVIGUR-WIGAND RINAT/KRCMAR HELMUT/DASSLER LUKAS/JÄGER INA/PAUL LINDA/PLEGER SARAH, eGovernment Monitor 2024, Nutzung und Akzeptanz digitaler Verwaltungsleistungen aus Sicht der Bürger*innen. Die deutschen Bundesländer, Deutschland, Österreich und die Schweiz im Vergleich, Berlin/München 2024; JAHN SANDY/KASTE STEFANIE/KÖHLER ALEXANDER/MÜLLER LENA-SOPHIE/VAN DER MEYDEN REBECCA/KRCMAR HELMUT/HEIN ANDREAS/DASSLER LUKAS/JÄGER INA/PAUL LINDA/PLEGER SARAH, eGovernment Monitor 2023, Nutzung und Akzeptanz digitaler Verwaltungsleistungen aus Sicht der Bürger*innen. Die deutschen Bundesländer, Deutschland, Österreich und die Schweiz im Vergleich, Berlin/München 2023; JAHN SANDY/TÜRKAY SINAN/KRCMAR HELMUT/HEIN ANDREAS/DASSLER LUKAS/PAUL LINDA/PLEGER SARAH, eGovernment Monitor 2022, Nutzen und akzeptieren Bürger*innen die digitale Verwaltung? Die deutschen Bundesländer, Deutschland, Österreich und die Schweiz im Vergleich, Berlin/München 2022; KEITEL CHRISTINA, [Fachverfahren \(zuletzt besucht 23. Juni 2025\)](#); MARTI MICHAEL D./ESTERMANN BEAT/NEURONI ALESSIA, Die Tallinn-Prinzipien als Wegbereiter der digitalen Transformation des öffentlichen Sektors in der Schweiz, in: Pleger Ellen

Lynn/Mertes Alexander (Hrsg.), Digitale Transformation der öffentlichen Verwaltung in der Schweiz, Stand, Entwicklungslinien und Praxisbeispiele, Wiesbaden 2022; MARTINI MARIO, Digitalisierung der Verwaltung, in: Kahl Wolfgang/Ludwigs Markus (Hrsg.), Handbuch des Verwaltungsrechts, Bd. 1, Grundstrukturen des deutschen Verwaltungsrechts, Heidelberg 2021, S. 1105 ff; MONTAVON MICHAEL/FOROWICZ MAGDALENA, Les décisions automatisées et semi-automatisées en droit administratif suisse, in: Jusletter 23. September 2024; COHAUSZ PETER/EITEL GÜNTER/FICK MANFRED/FÖHL WALTER/GRATWOHL JÜRGEN/HAUG JÜRGEN/LANGER HORST/LÖHLE BERNHARD/REISCHLE FRIEDRICH/ROMMEL FRIEDRICH, 50 Jahre Datenverarbeitung in der Flurbereinigungsverwaltung Baden-Württemberg 1957-2007, Dokumentation, Kornwestheim o. J. [ca. 2007]; SCHNEIDER BIRGIT, Kleider für Automaten. Muster und Karten in der Lochkartenweberei des 18. Jahrhunderts unter spezieller Berücksichtigung des Webstuhls von Vaucanson, in: Technikgeschichte 70/2003, S. 185 ff.; SCHREIBER CLAUDIA, Von der PDFisierung zur Digitalisierung der Anwaltskanzlei, in: Anwaltsrevue, 2/2025, S. 63 ff.; VAHRENKAMP RICHARD, Die erste Informationsexplosion. Die Rolle der Lochkartentechnik bei der Büro-rationalisierung in Deutschland von 1910 bis 1939, in: Technikgeschichte 84/2017, S. 209 ff.