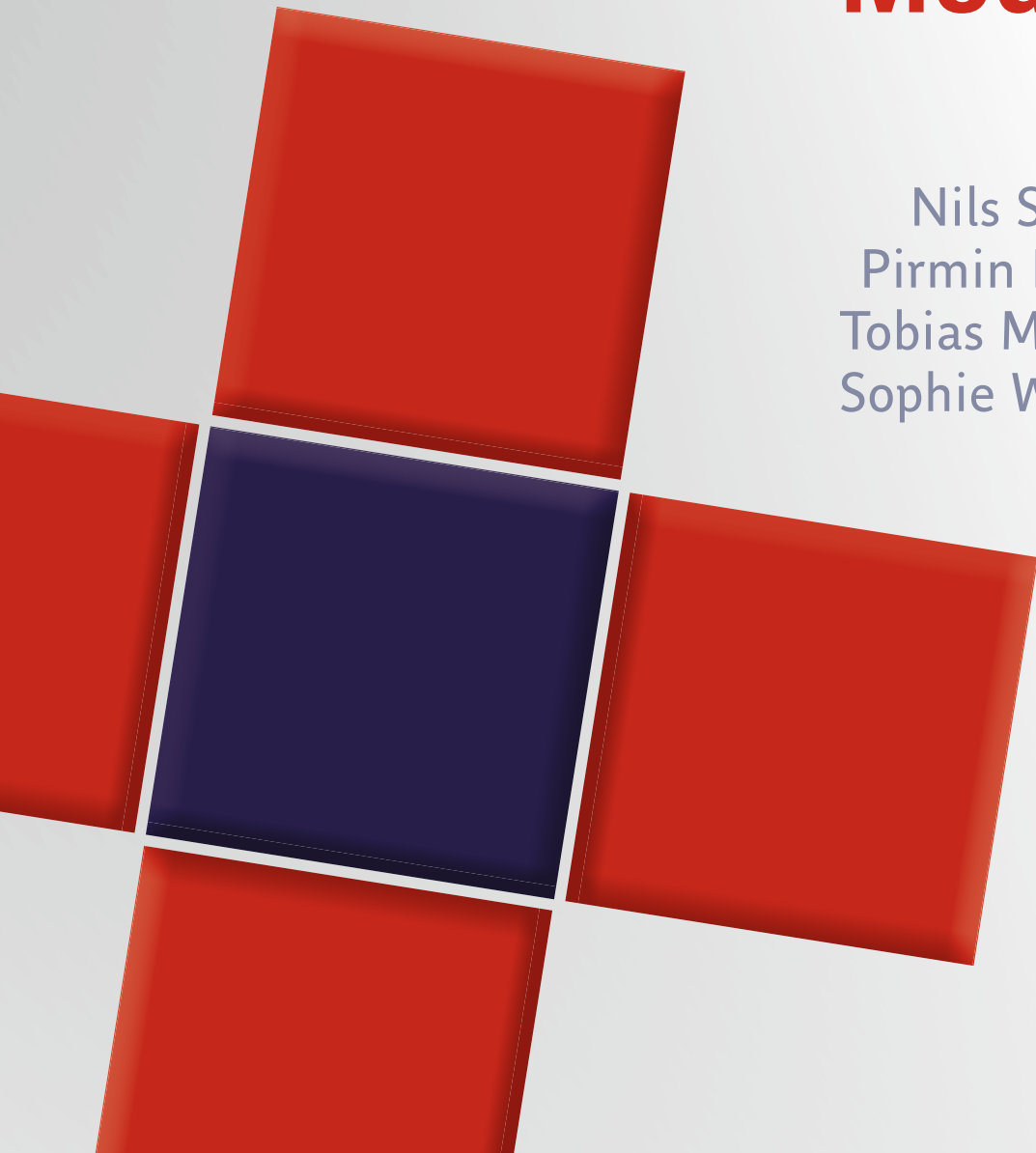


# Die öffentliche Verwaltung verstehen und gestalten: Das IDHEAP Modell

Hrsg.  
Nils Soguel  
Pirmin Bundi  
Tobias Mettler  
Sophie Weerts



# 1. Werte

Sophie Weerts

## 1.1. Bedeutung von Werten

Der Begriff «Wert» kommt aus dem Lateinischen: *valere* bedeutet «wertvoll» und ist wiederum vom griechischen *axios*, «das, was wert ist, geschätzt zu werden», abgeleitet. Er fällt in erster Linie in den Bereich der Philosophie. Vor diesem Hintergrund kann das Wort verstanden werden als «die absolute Überzeugung, dass eine bestimmte Art des Verhaltens oder eine bestimmte Art der Existenz persönlich oder sozial besser ist als das entgegengesetzte Verhaltensmodell oder die entgegengesetzte Art der Existenz» (Piron, 2002). Andere Disziplinen wie Recht oder Management haben sich ebenfalls mit der Frage der Werte befasst, die dann als individuell (Einzelwerte), sozial, organisational, konstitutionell oder öffentlich bezeichnet werden. Gemeinsam ist ihnen, dass sie aus einer Abwägung zwischen verschiedenen Präferenzen hervorgehen, welche entweder individuell oder durch einen beratenden Prozess erfolgen kann.

Werte sind sowohl die Quelle des individuellen oder organisationalen Handelns als auch Ausdruck dieses Handelns. Einerseits übernehmen sie eine axiologische Funktion gegenüber Einzelpersonen und Organisationen, indem sie deren Verhalten steuern. Auf der anderen Seite werden die Werte – die oft nicht explizit genannt werden – in das Verhalten, die Entscheidungen oder den Diskurs dieser Individuen und Organisationen übertragen. Aus dieser Perspektive werden alle Handlungen der öffentlichen Verwaltung von bestimmten Werten geleitet und spiegeln einen oder mehrere dieser Werte wider.

In einer Welt, die durch die Klimakrise, die zunehmende soziale Ungerechtigkeit und den digitalen Wandel von Veränderungen geprägt ist, besteht ein dringender Bedarf an koordinierten und klar auf das Gemeinwohl ausgerichteten Antworten. Da Werte eine axiologische Funktion haben, sind sie eine wertvolle Ressource für die Festlegung von Massnahmen zur Förderung des Gemeinwohls. Die Definition, Klärung und Priorisierung von Werten werden von den Interessengruppen vorgenommen. Diese Werte fungieren dann als Kompass für alle in der öffentlichen Verwaltung Tätigen.

## 1.2. Schlüsselaspekte

Werte sind also eines der Schlüsselemente, auf denen die öffentliche Verwaltung aufbaut und sich entwickelt. Dafür müssen sie allerdings identifiziert werden können. Dies ist keine einfache Aufgabe. Daher wird zunächst der Begriff der Werte geklärt, indem seine Hauptmerkmale hervorgehoben werden, um die Besonderheit dieser Idee zu ermitteln, die einerseits Schwankungen unterworfen sein kann, von der anderenseits jedoch erwartet wird, dass sie eine strukturelle und strukturierende Funktion für die öffentliche Verwaltung übernimmt (1.2.1.). In einem zweiten Schritt werden die wichtigsten Werte, die die öffentliche Verwaltung geprägt haben, anhand einer kurzen Geschichte der Entwicklung der öffentlichen Verwaltung herausgearbeitet (1.2.2.). In einem letzten Schritt werden anhand der Literatur zur öffentlichen Verwaltung und zum öffentlichen Recht die wichtigsten Werte der heutigen öffentlichen Verwaltung aufgezeigt (1.2.2.).

### 1.2.1. Eigenschaften

Werte an sich weisen eine Reihe von Merkmalen auf, die sie zu einem einzigartigen Objekt machen. Da jede Reflexion oder Diskussion über Werte einen reflexiven Ansatz beinhaltet, ist es nützlich, diese Merkmale zu identifizieren, die auch die Variabilität und Undefiniertheit von Werten erklären.

Erstens sind Werte keine Elemente, die vor der Ordnung der Dinge existieren. Sie werden von der Gesellschaft und innerhalb der Gesellschaft konstruiert. Sie sind daher das Ergebnis eines sozialen und kulturellen Umfelds. Ihre Aufdeckung erfolgt häufig durch Verneinung oder sogar Konfrontation. Ein Beispiel: Eben weil die europäische Gesellschaft im 17. Jahrhundert den politischen Absolutismus erlebte, entwickelten die Philosophen der Aufklärung im 18. Jahrhundert eine entscheidende Reflexion über den Wert der Freiheit. Ein weiteres Beispiel: Weil die zweite industrielle Revolution in Europa in den letzten Jahrzehnten des 19. Jahrhunderts eine neue soziale Kategorie, die Arbeiter, hervorbrachte und die sozialen Ungerechtigkeiten zum Himmel schrien, begannen die Menschen, in einer Gesellschaft, in der der Wert der Freiheit betont worden war, mehr Gleichheit zu diskutieren und zu fordern. Seit den 2010er-Jahren hat der Fortschritt der künstlichen Intelligenz – um einen grossen technologischen und gesellschaftlichen Wandel zu erwähnen – die Notwendigkeit hervorgehoben, angesichts dieser technologischen Entwicklung eine neue Basis gemeinsamer Werte zu definieren, mit Prinzipien wie dem der Vermeidung von Schäden für andere oder der Erklärbarkeit.

Zweitens werden Werte oft implizit ausgedrückt. Sie sind in einer Reihe formeller oder informeller Elemente enthalten, wie z. B. im Recht, in der Organisationsstruktur der Institutionen, in den sozialen Normen, die in einer bestimmten Gesellschaft praktiziert und angewandt werden oder die in verschiedenen individuellen Verhaltensweisen

reproduziert werden. So wird beispielsweise seit der Aufklärung die Freiheit als ein Grundwert in den modernen demokratischen Staaten angesehen. Ob in der Erklärung der Menschen- und Bürgerrechte von 1789 oder in der Bundesverfassung von 1848, der Wert der Freiheit ist in einer Reihe von Bestimmungen zu spezifischen Punkten verankert, wird aber nie zu einer höheren Norm erhoben, die über anderen Werten steht. Mit anderen Worten kann man sagen, dass es eher die politische und soziale Funktionsweise ist, die einen Wert zu einem solchen macht, als eine ausdrückliche Verankerung an einer bestimmten Stelle. In diesem Zusammenhang sind die Gesetzgebung, die Interessenabwägungen und andere Überlegungen bei der Umsetzung von Gesetzen oder der öffentlichen Politik ausgezeichnete Indikatoren für unsere kollektiven Prioritäten und damit für unsere kollektiven Werte.

Drittens sind Werte in ihrem Inhalt nicht unantastbar. Sie sind nicht unempfindlich gegenüber gesellschaftlichen und ökologischen Veränderungen. Die Reformen im Bereich der Ehe und der Abstammung in einer Reihe von europäischen Staaten sind ein Beispiel für diese Besonderheit. In der Vergangenheit hat das heterosexuelle, verheiratete Paar die Weltanschauung in Bezug auf die Darstellung der Familie weitgehend dominiert. Das Recht hat diese Familienrepräsentation in eine spezifische rechtliche Regelung der Ehe und der Abstammung umgesetzt. Auch die Steuer- und Sozialpolitik wurden von den Staaten auf der Grundlage dieses ursprünglichen Konzepts entwickelt. Die Weiterentwicklung der Sitten und der gesellschaftlichen Realitäten hat jedoch gezeigt, dass auch andere Vorstellungen von Ehe und Abstammung möglich sind. Es stellt sich daher die Frage, ob diese neuen Vorstellungen berücksichtigt werden sollen oder nicht. Sie zu berücksichtigen, bedeutet, dass wir unsere ursprüngliche Vorstellung von Gleichheit überdenken und feststellen müssen, dass diese in einer Darstellung des aus einem Mann und einer Frau bestehenden Paares verankert ist. Das Recht und die umgesetzten öffentlichen Massnahmen spiegeln dann diese neu gefasste Konzeption wider. Das Konzept verbreitet sich in der Gesellschaft und beeinflusst wiederum andere Massnahmen. Ein solches überarbeitetes Konzept eines Wertes setzt sich dann entweder allmählich durch oder koexistiert mit einem anderen Konzept dieses Wertes.

Viertens unterscheiden sich Werte in Bezug auf ihre Reichweite und ihren Zweck. Einige Werte haben eine grundlegende Dimension. Sie sind ein moralischer Imperativ und richten sich an alle: Einzelpersonen, Institutionen, öffentliche und private Organisationen. Man denke an Freiheit, Gleichheit, aber auch an Demokratie. Andere, wie Transparenz oder Rechenschaftspflicht, haben eine instrumentelle oder prozedurale Dimension. Wieder andere haben eine individuelle Dimension aus organisationaler Sicht, wie Loyalität oder Ehrlichkeit. Darüber hinaus können Werte einander ersetzen oder ergänzen. Einige Werte können auch mehrere Unterwerte umfassen. So ist es manchmal schwierig, den Wert der Demokratie von dem der Gleichheit, dem Respekt der Mehrheit oder der Achtung von Minderheiten zu trennen.

Werte sind also vielfältige, sich verändernde, manchmal miteinander verwobene Ideen, aber sie sind zu einem bestimmten Zeitpunkt Gegenstand eines gesellschaftlichen

und politischen Konsenses (► Stakeholder). Sie sind dann in einer Organisation, in Diskursen oder auch in Texten verwurzelt und können dazu dienen, individuelles und kollektives Handeln zu steuern.

### 1.2.2. Eine kurze Geschichte der Werte

Eine kurze Geschichte der öffentlichen Verwaltung in den westlichen Ländern ab dem Beginn des 20. Jahrhunderts zeigt die Entwicklung und die Vielfalt der Werte in diesem spezifischen Bereich.

So befürwortete Woodrow Wilson in den USA Anfang des 20. Jahrhunderts ein Organisationsmodell, das den Einfluss der Politik verringern und die Korruption innerhalb der staatlichen Dienste bekämpfen sollte. In Europa beschreibt Weber einen Idealtypus, der auf der Achtung der Hierarchie und des Rechts beruht. In beiden Fällen geht es darum, den Staatsbediensteten zu einem rationalen und neutralen Experten zu machen. Diese beiden Visionen der öffentlichen Verwaltung zeichnen ein entpolitisiertes Organisationsmodell, das von den Werten der Neutralität, Effizienz und Sachkenntnis bei der Ausführung der Aufgaben geleitet wird. Die Trennung zwischen den gewählten Vertreter:innen und der Verwaltung wird auch als Garantie für die Einhaltung der Werte der Gleichbehandlung der Bürger:innen gesehen.

Die Grosse Depression und die Schrecken des Zweiten Weltkriegs stellten diese ursprünglichen Modelle und die ihnen zugrunde liegenden Werte jedoch infrage. In den Vereinigten Staaten entstanden in den 1940er-Jahren in einem schwierigen wirtschaftlichen Umfeld zwei wichtige akademische Debatten (Hijal-Moghrabi & Sabharwal, 2018). Beide betonten die Bedeutung von Werten für die öffentliche Verwaltung. So stehen sich Finer und Friedrich in der Frage der moralischen Verantwortung der öffentlichen Verwaltung gegenüber. Dwight Waldo und Herbert Simon streiten sich über den Wert der Effizienz, da Letzterer sie als neutrales Konzept sieht. In Europa kam nach den Schrecken des Krieges eine moralische Krise hinzu. In ihrer Analyse des Eichmann-Prozesses in Jerusalem prangerte die Philosophin Hannah Arendt eine schamlos effiziente bürokratische Organisation an, in der die Idee der individuellen Verantwortung vollständig ausgelöscht wurde. Aus diesen Ausführungen wird ersichtlich, dass auf beiden Seiten des Atlantiks über die Rolle und die Funktionsweise der Verwaltung diskutiert wird. Es werden jedoch unterschiedliche Wege beschritten, um darauf zu reagieren. In Europa wird das Verbot der Willkür mit einem weiterentwickelten System der gerichtlichen Kontrolle und der Bekräftigung der Werte der Menschenwürde, Freiheit und Gleichheit verstärkt. Die Verwaltung wird stärker kontrolliert und der Wert der Rechtsstaatlichkeit gestärkt, aber die zugrunde liegenden Werte, die mit ihrer Organisation und Funktionsweise verbunden sind – und somit die Frage der Demokratie berühren –, werden nicht erwähnt. In den Vereinigten Staaten wurde erst in den 1960er-Jahren ein neues Kapitel in der Geschichte der öffentlichen Verwaltung aufgeschlagen. Es war die Zeit der politischen und sozialen Forderungen mit dem Vietnamkrieg und

der Bürgerrechtsbewegung. In der Literatur entstand die Bewegung der «New Public Administration», die den Schwerpunkt auf soziale Gleichheit und den Ermessensspielraum legt, den die Verwaltung zwangsläufig haben muss, um keine Ungerechtigkeiten zu schaffen. Neue Werte wie Bürgerbeteiligung werden hervorgehoben und der Wert der Demokratie betont (Bryer & Cooper, 2012).

Die 1980er-Jahre ebneten dann den Weg für bedeutende Veränderungen, indem das bürokratische Modell infrage gestellt wurde. In Europa war diese Bewegung vor allem in den 1990er-Jahren zu beobachten, als mit dem New Public Management umfassende Verwaltungsreformen durchgeführt wurden. Werte, Techniken und Praktiken des Privatsektors wurden hervorgehoben und als eine neue Art und Weise, die Organisation und Funktionsweise der öffentlichen Verwaltung zu verstehen, dargestellt. Dieser Paradigmenwechsel sollte die Bürger:innen wieder in den Mittelpunkt des öffentlichen Handelns stellen und die Effizienz und Verantwortlichkeit der Dienste und der dort tätigen Personen stärken. Der Wert der Transparenz wurde ebenfalls hervorgehoben, um das Vertrauen in die Regierung zu stärken. Es ging darum, eine neue Denkweise zu fördern, die sich durch Werte wie Innovation, Verantwortung und Kundenorientierung auszeichnet. Die Übertragung des privaten Modells auf das öffentliche Modell lief nicht ohne Schwierigkeiten ab. Zu diesen Schwierigkeiten gehört die Tatsache, dass die ideologische Grundlage des New Public Management weit von derjenigen der bürokratischen Verwaltung entfernt ist, die von demokratischen und rechtsstaatlichen Werten geprägt ist (Fortier & Emery, 2015). Es wird auch festgestellt, dass die Einführung eines Ansatzes, der auf Leistungsmessung und Verwaltung nach Budgets basiert, eine Stärkung der Autonomie der Organisationen mit sich bringt, was die Führungskräfte Risiken aussetzt, insbesondere indem sie sich gegen die Verfassungswerte stellen (Ricucci, 2001).

Die 2000er-Jahre schliesslich waren durch eine weitere Entwicklung gekennzeichnet. Die öffentliche Verwaltung hatte nun nicht mehr nur die Aufgabe, das Gesetz auszuführen, sondern auch die öffentliche Politik, die von den politischen Institutionen gebilligt wurde, zu konzipieren und umzusetzen. Es stellte sich nicht mehr nur die Frage der zentralen oder dezentralen Organisation, sondern die Verwaltung war nun Teil eines ganzheitlichen Ansatzes. Öffentliche Aufgaben wurden in einem Netz von Vereinbarungen übernommen, an denen Akteure aus dem öffentlichen, privaten und gemeinnützigen Sektor beteiligt waren. Eine solche öffentliche Verwaltung hat eine funktionale Dimension und wird als lösungsorientiert in Bezug auf öffentliche Probleme dargestellt. In einer solchen Dynamik können sich daher auch private Organisationen an öffentlichen Aufgaben beteiligen (► Governance). Um dieses neue Konzept der öffentlichen Verwaltung zu beschreiben, tauchen in der Literatur neue Ausdrücke wie Neuer öffentlicher Dienst, Normative Öffentlichkeit, Public Value Management, New Public Government oder New Civic Politics auf. Diese verschiedenen Vorschläge teilen eine Reihe von Punkten: eine Betonung der öffentlichen Werte, eine Rolle des Staatsoberhauptes als Garant der öffentlichen Werte, die Zustimmung zur Bedeutung



des öffentlichen Managements und des Dienstes für die Öffentlichkeit und schliesslich die Bedeutung des bürgerschaftlichen Engagements, der Berücksichtigung der Bürger:innen und einer kollaborativen Art der Entscheidungsfindung, die es ermöglicht, diese einzubeziehen (Bryson, Crosby, & Bloomberg, 2014). Sie betonen die Bedeutung des sozialen und politischen Konsenses und dessen Berücksichtigung bei der Ausrichtung der öffentlichen Organisation und Verwaltung.

Aus diesem kurzen Überblick geht hervor, dass die Werte, an denen sich die öffentliche Verwaltung orientiert, nicht durch andere Werte ersetzt wurden. Vielmehr ist eine Erweiterung des Wertebereichs zu beobachten, die manchmal mit einer Neujustierung der einen Werte gegenüber den anderen einhergeht.

### 1.2.3. Identifizierung

Im organisationalen Kontext bedeutet die Identifizierung von Werten, dass ein Konsens gefunden werden muss, der das Ergebnis eines informellen oder formellen Beratungsprozesses sein kann. Im Bereich der öffentlichen Verwaltung sind Werte jedoch nicht nur das Ergebnis einer Abwägung zwischen individuellen Präferenzen innerhalb einer bestimmten Organisation. Sie werden direkt durch das politische und rechtliche Umfeld geprägt. Die Literatur über öffentliche Werte in der öffentlichen Verwaltung und das öffentliche Recht ermöglichen es, einige dieser Schlüsselwerte für die öffentliche Verwaltung zu identifizieren.

#### Öffentliche Werte

Auf der Grundlage einer Literaturanalyse im Bereich der öffentlichen Verwaltung identifizierten J. Jørgensen und Bozeman (2007) 74 öffentliche Werte, die sie in sieben Kategorien einteilten. Sie stellen auch fest, dass nicht alle diese Werte auf der gleichen Ebene operieren und in die gleichen Beziehungen eingreifen.

Einige Werte sind Teil der Interaktion zwischen der Gesellschaft und der öffentlichen Verwaltung. Sie ermöglichen es der öffentlichen Verwaltung, entweder zum öffentlichen Wohl beizutragen (z. B. Werte des sozialen Zusammenhalts, der Menschenwürde oder der Nachhaltigkeit) oder gesellschaftliche Erwartungen zu erfüllen (z. B. durch die Einhaltung der Mehrheitsregel, der Achtung des Volkswillens und Minderheitenschutzes). Andere Kategorien von Werten beziehen sich auf die Beziehung zwischen den Personen, die im Namen der öffentlichen Verwaltung handeln, und den politischen Behörden (z. B. das Loyalitätsprinzip) oder auf das soziale Umfeld im Allgemeinen (Grundsatz der Transparenz oder der Neutralität). Eine dritte Kategorie umfasst Werte, die für die Funktionsweise von Organisationen spezifisch sind. Hierbei handelt es sich um Werte, die mit der internen Funktionsweise verbunden sind und eine mechanische Vorstellung von der öffentlichen Verwaltung vermitteln (z. B. Anpassungsfähigkeit oder Pünktlichkeit). Es geht auch um Werte, die das Verhalten von Personen, die im Bereich der öffentlichen Verwaltung arbeiten, leiten sollen (Altruismus,

Unparteilichkeit). Eine letzte Kategorie von Werten umfasst Imperative, die im Mittelpunkt der Beziehung zwischen öffentlicher Verwaltung und Bürgerschaft stehen (Legalitätsprinzip, Berücksichtigung der Rechte des Einzelnen, Fairness, die Kultur des Dialogs, das Prinzip der Höflichkeit).

Bei beiden Autoren werden einige Werte als primäre Werte bezeichnet, während andere als instrumentelle Werte gelten. Nichtsdestoweniger spiegeln die identifizierten Werte die Grundsätze des öffentlichen Rechts wider. Einige fallen in den Bereich der Verfassung (Demokratie, Menschenwürde), während andere unter das Verwaltungsrecht fallen (Transparenz, Loyalität, Unparteilichkeit). Erstere gehören daher zu den primären Werten, während Letztere dem Bereich der instrumentellen oder verfahrensrechtlichen Werte zuzuordnen sind. Primäre Werte sind von grundlegender Natur. In liberalen Demokratien entsprechen sie den sogenannten Verfassungswerten.

### **Verfassungswerte**

Verfassungswerte sind diejenigen Werte, die sich aus dem verfassungsmässigen Rechtssystem ergeben, in dem die Verfassung (► Recht) an erster Stelle steht. Sie können explizit ausformuliert sein oder einfach aus dem Text oder anderen Dokumenten und Verlautbarungen offizieller Institutionen hervorgehen. Verfassungswerte haben eine interpretative Bedeutung, d. h., sie weisen auf den Zweck hin, dem der Staat im Allgemeinen und die öffentliche Verwaltung im Besonderen verpflichtet sind. Aufgrund ihrer verfassungsrechtlichen Dimension stellen sie den formalisierten Ausdruck von Werten dar, die selbst das Ergebnis einer kollektiven Abwägung zwischen den verschiedenen individuellen Präferenzen innerhalb der politischen Institutionen sind. Da die Verfassung der Gesetzestext ist, der das demokratisch anspruchsvollste Verfahren zur Verabschiedung durchlaufen hat, verleiht diese Eigenschaft den in der Verfassung verankerten Werten auch eine grössere Legitimität als in anderen Rechtstexten oder sogar in einfachen politischen Erklärungen.

In der Schweiz lassen sich in der Präambel und in Artikel 2 der Bundesverfassung die wichtigsten Werte identifizieren, auf die das politische und administrative Handeln ausgerichtet sein muss. So verpflichtet sich die Schweizerische Eidgenossenschaft, Freiheit, Demokratie und Sicherheit, eine nachhaltige Entwicklung, den Wohlstand des Landes, die kulturelle Vielfalt, die Chancengleichheit und die nachhaltige Erhaltung der natürlichen Ressourcen zu fördern und zu einer gerechten und friedlichen Weltordnung beizutragen. Alle diese Ideen spiegeln die Werte wider, die mit der Doktrin des Konstitutionalismus verbunden sind. In dieser Doktrin bilden die Werte der Demokratie und der persönlichen Freiheit die beiden Hauptsäulen, von denen eine Reihe anderer damit verbundener Werte wie Rechtsstaatlichkeit, Verbot von Willkür, Menschenwürde, individuelle Freiheiten, Gleichbehandlung, Gewaltenteilung, Transparenz und Achtung von Minderheiten abgeleitet werden. Diese Ziele werden auch in den Rechtstexten und politischen Diskursen der Vereinten Nationen, des Europarates und der Europäischen Union weitgehend geteilt und bekräftigt. Man kann daher



sagen, dass sie auf dem europäischen Kontinent Gegenstand eines breiten Konsenses seitens der Staaten und internationalen Organisationen sind, die hier ihre Verpflichtungen erfüllen, was ihre Verbreitung und Legitimation belegt. Diese gemeinsamen Werte des Konstitutionalismus sind das Ergebnis der westlichen und insbesondere der europäischen Geschichte. Sie wurden als Bollwerk gegen Machtmissbrauch und Willkür errichtet. Sie sind daher ein Schutz für diejenigen, die im Namen des öffentlichen Interesses handeln. Diese Werte bedeuten jedoch nicht nur, dass Institutionen und andere Organisationen, die Entscheidungen gegenüber Einzelpersonen umsetzen, zur Enthaltung oder Einschränkung verpflichtet sind, sondern sie erfordern auch eine Verpflichtung zum Handeln, um die Wirksamkeit dieser Werte, die in Form von Normen und Grundsätzen umgesetzt wurden, zu gewährleisten. So ist es beispielsweise sinnlos, die Freiheit der Bildung zu garantieren, wenn der Staat keine Schulen baut. Es ist sinnlos, die Meinungsfreiheit zu garantieren, wenn diese aufgrund von Zensurmassnahmen nicht frei ausgeübt werden kann.

Der historische und räumliche Rahmen, in dem die Doktrin des Konstitutionalismus geprägt wurde, macht deutlich, dass diese Verfassungswerte ein besonders robustes Fundament bilden. Diese Werte sind jedoch nicht unantastbar. Ihre Entwicklung erfolgt oftmals stufenweise oder sogar schleichend durch Reden, politisches Verhalten und gesetzgeberische Massnahmen. Die wiederholten Handlungen der polnischen politischen Behörden gegen die Justiz seit 2015 sind ein Beispiel für diese Idee des politischen Wandels und haben zu einer starken politischen und haushaltspolitischen Reaktion der Europäischen Union mit dem Ziel der Achtung ihrer Werte geführt. Auch in der Schweiz können Werte unter Druck geraten. Dies gilt beispielsweise für die Verabschiedung des Gesetzes über polizeiliche Massnahmen zur Bekämpfung von Terrorismus im Jahr 2021, das von vielen Expert:innen als besonders problematisch im Hinblick auf die Einhaltung der Rechtsstaatlichkeit bewertet wurde.

Verfassungswerte haben, wie Werte im Allgemeinen, eine relativ abstrakte, ja sogar unscharfe Dimension, was die Frage ihrer Einhaltung schwierig macht. Beispielsweise ist die internationale und verfassungsrechtliche Anerkennung der Menschenrechte nicht ausreichend, um Menschenrechtsverletzungen zu verhindern. Die Vielfalt der Werte kann auch zu Spannungen zwischen den Werten führen. So stehen die Werte Freiheit, Gleichheit und Würde manchmal im Widerspruch zum Wert der Demokratie, wie einige Volksinitiativen in der Schweiz gezeigt haben, wie die zum Minarettverbot (2009) oder die zum Verhüllungsverbot (2021). Solche Gegensätze können auch intern beobachtet werden, wenn eine Verwaltungseinheit für den Schutz der Biodiversität eintritt, während eine andere die wirtschaftliche Freiheit unterstützt. Dies kann auch der Fall sein, wenn es um die Erteilung einer Lizenz für den Verkauf von Waffen ins Ausland geht. In einem solchen Fall müssen mehrere Verwaltungsorganisationen über die Zweckmässigkeit einer solchen Entscheidung beraten. Eine Partei kann der Meinung sein, dass die Verteidigung der wirtschaftlichen Interessen der Schweiz den Verkauf rechtfertigt, während eine andere Partei der Ansicht ist, dass ein solcher Verkauf aus

Sicht der Menschenrechte gefährlich ist. Die Wahl der Organisationsform kann ebenfalls zu einem Werteproblem führen. Die private Verwaltung der Flüchtlingsaufnahme seit den 2010er-Jahren hat in der Schweiz wie auch in anderen Ländern gezeigt, dass ohne Kontrollmechanismen die Logik der Rentabilität auf Kosten der Achtung der Menschenwürde durchgesetzt wurde.

Schliesslich sind diese Verfassungswerte, die zu Grundsätzen erhoben und in Rechtsnormen umgesetzt wurden, für politische Institutionen, Verwaltungsorganisationen und -einheiten bindend. Sie verpflichten auch private Organisationen, die mit der Umsetzung politischer Entscheidungen oder der Bereitstellung öffentlicher Güter beauftragt sind. In diesem Zusammenhang können sie als Kompass für diejenigen angesehen werden, die öffentliche Aufgaben wahrnehmen.

### 1.3. Perspektiven und künftige Herausforderungen

Eine erste Herausforderung für die öffentliche Verwaltung ist der Konflikt zwischen Werten. Zwei Beispiele können dies verdeutlichen. So ist die globale Erwärmung angesichts der Risiken, die sie für den Einzelnen mit sich bringt, ein öffentliches Problem von grösster Bedeutung. Angesichts der Rolle, die der Mensch bei der Entwicklung dieses Problems spielt, ist es unvermeidlich, dass das individuelle Verhalten und die Organisationsformen geändert werden müssen. Es müssen Entscheidungen getroffen werden, die ein neues Gleichgewicht der Werte beinhalten. In dieser Perspektive muss der Wert der Nachhaltigkeit, der insbesondere die Erhaltung der natürlichen Ressourcen und den Schutz künftiger Generationen beinhaltet, an Bedeutung gewinnen. Er muss unweigerlich dazu führen, dass der Umfang der persönlichen Freiheit überdacht wird. Die digitale Transformation unserer Gesellschaften ist eine weitere wichtige Aufgabe. Sie wird als ein Mittel zur Verbesserung der Effizienz angesehen. Sie kann jedoch auch erhebliche negative Auswirkungen haben, indem sie eine Ungleichheit zwischen den Bürger:innen in Bezug auf ihre Fähigkeit, die neuen Technologien zu nutzen, schafft oder indem sie das Verhalten der Menschen ohne ihren individuellen Willen lenkt. In beiden Fällen stellen diese grossen gesellschaftlichen Herausforderungen die Ordnung oder zumindest unsere Vorstellung von den Werten der Freiheit und Effizienz infrage. Sie erfordern ein Überdenken unserer Weltanschauung. In dieser Perspektive muss die öffentliche Verwaltung weiterhin für das Gemeinwohl handeln und gleichzeitig diesen Wandel integrieren und begleiten (► Veränderungsmanagement). Dies kann auf verschiedene Weise geschehen, z. B. durch die Förderung der öffentlichen Debatte, durch die Unterstützung bei der Formulierung eines neuen Narrativs, durch die Umsetzung dieses Wandels in der eigenen Organisation oder durch die Begleitung der Gesellschaft in diesem Wandel. Um die Abwägung zwischen den Werten zu klären, steht den Interessenvertreter:innen im Bereich der öffentlichen Verwaltung auch das Prinzip der

Verhältnismässigkeit (im engeren Sinne) zur Verfügung, das verlangt, zu prüfen, ob die angestrebten Massnahmen notwendig, angemessen und vernünftig sind (► Recht).

Die zweite Herausforderung für die öffentliche Verwaltung im Hinblick auf die Werte besteht darin, die Einhaltung dieser Werte zu gewährleisten. In diesem Zusammenhang muss gesagt werden, dass der funktionale Ansatz der öffentlichen Verwaltung die Situation erschwert. Nicht alle diese Organisationen unterliegen denselben rechtlichen Regeln. In einer solchen Situation ist es wichtig, dass sie eine gemeinsame Überzeugung über die Idee des Gemeinwohls teilen, die sich in einer Reihe von Schlüsselwerten artikulieren kann. Für Verwaltungseinheiten, öffentliche und private Organisationen, die eine öffentliche Aufgabe wahrnehmen, ist eine Reihe dieser Werte bereits in den Rechtsnormen verankert und somit verbindlich. Aus dieser Perspektive entspricht die Einhaltung dieser Werte im Grossen und Ganzen der Einhaltung des Rechts. Für andere Organisationen – die organisatorisch weiter vom Staat entfernt sind – stellen diese Werte moralische Prinzipien dar, die die betreffende Organisation einhalten und in ihrer internen und externen Kommunikation verdeutlichen will. Aus dieser Perspektive müssen die privaten Organisationen ihre Werte in einem kooperativen und demokratischen Prozess festlegen, der die Begründung für die Wahl dieser Werte ermöglicht. Bei ihrer Wahl müssen die privaten Organisationen jedoch nahe an den Werten bleiben, die für andere Akteure der öffentlichen Verwaltung gelten. Sie müssen auch in Bezug auf ihre Verpflichtungen konsequent bleiben. Wenn sie keine Disziplin halten, wird ihnen mangelnde Kongruenz vorgeworfen, sie werden einen erheblichen Image-schaden erleiden und die Schwächen eines jeden Papiertigers offenbaren.

## Wichtige Begriffe

- Konstitutionalismus (constitutionnalisme, costituzionalismo, constitutionalism): philosophische Doktrin, die sich für Demokratie durch Recht und die Erfüllung der Menschenrechte einsetzt.
- Einzelwerte (valeurs individuelles, valori individuali, individual values): Abwägung zwischen mehreren individuellen Präferenzen.
- Öffentliche Werte (valeurs publiques, valori di pubblico interesse, public values): Ideen, über die ein sozialer und normativer Konsens besteht.
- Verfassungswerte (valeurs constitutionnelles, valori costituzionali, constitutional values): eine Reihe von Ideen, die aufgrund ihrer Bestätigung in den formalen Quellen des Verfassungsrechts eine grundlegende Bedeutung haben.

## Literatur

- Bryer, T. A., & Cooper, T. L. (2012). H. George Frederickson and the Dialogue on Citizenship in Public Administration. *Public Administration Review*, 72(s1), S108–S116. <https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2012.02632.x> (aufgerufen am 16.11.2022).
- Bryson, J. M., Crosby, B. C., & Bloomberg, L. (2014). Public Value Governance: Moving beyond Traditional Public Administration and the New Public Management. *Public Administration Review*, 74(4), 445–456. <https://www.jstor.org/stable/24029426> (aufgerufen am 16.11.2022).
- Fortier, I., & Emery, Y. (2015). L'éthos public en tant que processus social dynamique. *Pyramides*, 22.
- Hijal-Moghrabi, I., & Sabharwal, M. (2018). Ethics in American Public Administration: A Response to a Changing Reality. *Public Integrity*, 20, 1–19. <https://doi.org/10.1080/10999922.2017.1419053> (aufgerufen am 16.11.2022).
- Jørgensen, T. B., & Bozeman, B. (2007). Public Values: An Inventory. *Administration & Society*, 39(3), 354–381. <https://doi.org/10.1177/0095399707300703> (aufgerufen am 16.11.2022).
- Piron, F. (2002). Les défis éthiques de la modernisation de l'administration publique. *Ethique publique*, 4(1). <https://doi.org/10.4000/ethiquepublique.2479> (aufgerufen am 16.11.2022).
- Riccucci, N. M. (2001). The «old» public management versus the «new» public management: Where does public administration fit in? *Public Administration Review*, 61(2), 172–175. <http://www.jstor.org/stable/977450> (aufgerufen am 16.11.2022).