



Qualitätsmanagement im Zivilstandswesen

Wo stehen wir? Was wollen wir? Wo gehen wir hin?

Grundsätzliche Überlegungen zu Qualität,
Qualitätssicherung und Inspektion im
schweizerischen Zivilstandsdienst

Erweiterte Fassung des Referates, vorgetragen von Mario Massa, Fürsprecher und Notar, Vorsteher des Eidgenössischen Amtes für das Zivilstandswesen EAZW, gehalten an der Fachtagung der Konferenz der kantonalen Aufsichtsbehörden im Zivilstandsdienst KAZ vom 20. November 2008 in Olten SO (deutschsprachige Kantone) und 21. November 2008 in Jongny VD (französisch- und italienischsprachige Kantone)

Inhaltsverzeichnis

1. Einleitung
2. Klärungsversuche der Begrifflichkeiten - zugleich: Was wollen wir?
 - 2.1 Qualität
 - 2.1.1 Begriff
 - 2.1.2 Transzendentes Qualitätsverständnis
 - 2.1.3 Produktbezogenes Qualitätsverständnis
 - 2.1.4 Kundenbezogenes Qualitätsverständnis
 - 2.1.5 Wertorientiertes Qualitätsverständnis
 - 2.1.6 Fertigungsbezogenes Qualitätsverständnis
 - 2.1.7 Welches Qualitätsverständnis wollen wir im Zivilstandsdienst?
 - 2.2 Qualitätssicherung
 - 2.2.1 Begriff
 - 2.2.2 Wie setzen wir unser Qualitätsverständnis im Zivilstandsdienst um?
 - 2.3 Inspektion
 - 2.3.1 Begriff
 - 2.3.2 Welches Inspektionswesen wollen wir im schweizerischen Zivilstandswesen?
3. Gesetzliche Grundlage - was ist unser Auftrag?
4. Stufen der Qualitätssicherung
 - 4.1 Verantwortung jedes Einzelnen
 - 4.2 Verantwortung im Team
 - 4.3 Verantwortung der über- und unterstellten Behörden
 - 4.3.1 Unterordnungsverhältnis - Weisungsbefugnis
 - 4.3.2 Qualitätssicherung ausserhalb des Unterordnungsverhältnisses
5. Schluss

1. Einleitung

An der heutigen Fachtagung Ihrer Konferenz werden Sie sich vornehmlich mit der Inspektion der Ihnen unterstellten Zivilstandsämter befassen. Die Beaufsichtigung der Zivilstandsämter, namentlich durch Inspektionen, ist eine zentrale Aufgabe, eine vornehme Verantwortung, aber auch eine grosse Herausforderung für die Aufsichtsbehörden; die Einführung des Informatisierten Standesregisters hat dabei manch lieb gewonnene Praxis des Inspektionswesens in Frage gestellt oder gar revolutioniert. Das wissen Sie alle, auch ohne meine Belehrungen. Denn darin sind Sie alle Profis oder werden es - ich garantiere es Ihnen - nach dem heutigen Tage sein.

Sie werden von mir in meinem Eintretensreferat, das mir freundlicherweise anvertraut worden ist, keine fachlichen Etüden und alltagstauglichen Tipps zum Inspektionswesen zu hören bekommen. Das überlasse ich sehr gerne versierten Kolleginnen und Kollegen, die über jahre- wenn nicht gar jahrzehntelange Erfahrung im Zivilstandsdienst im Allgemeinen und im Inspektionswesen im Besonderen verfügen; den Reigen dazu wird mein Kollege Godi Janz eröffnen, der Ihnen mehr als bloss einen Kniff aus der Optik der Oberaufsicht des Bundes vortragen wird.

Gestatten Sie mir vielmehr, dass ich zusammen mit Ihnen einen Schritt zurücktrete und dass wir gemeinsam das heutige Tagungsthema aus einer allgemeinen, generellen Optik betrachten. Zu diesem Zwecke wollen wir uns als Erstes den Begriffen der Qualität (Ziff. 2.1 hienach), der Qualitätssicherung (Ziff. 2.2 hienach) und der Inspektion (Ziff. 2.3 hienach) zuwenden.

2. Klärungsversuche der Begrifflichkeiten - zugleich: Was wollen wir?

2.1 Qualität

2.1.1 Begriff

Das Wort "Qualität" leitet sich vom lateinischen Begriff "qualitas" ab, der seinerseits auf dem beschreibenden "qualis" (griechisch: "ποιότης"), will heissen: "wie beschaffen", beruht. Wie bei vielen antiken Topoi der Physik und Philosophie handelt es sich auch hier um einen Allerweltsbegriff. Er kann übersetzt werden mit "Beschaffenheit", "Merkmal", "Eigenschaft" oder "Zustand". Als solcher ist der Begriff von seinem Ursprung her weder positiv noch negativ besetzt, er meint ganz einfach und neutral die "Beschaffenheit, die Dingen und Begriffen zugeschrieben wird".

Fragen wir uns heute, was Qualität sei, so beantwortet die Deutsche Industrienorm die Frage wie folgt: "Qualität ist die Gesamtheit von Merkmalen einer Einheit bezüglich ihrer Eignung, festgelegte und vorausgesetzte Erfordernisse zu erfüllen", wobei unter "Einheit" nebst physischen Produkten auch Dienstleistungen, Arbeitsabläufe und Prozesse zu subsumieren sind (DIN EN ISO 8402:1995-08). Qualität kann auch umschrieben werden als "Grad, in dem ein Satz inhärenter Merkmale Anforderungen erfüllt" (DIN EN ISO 9000:2005). Die Qualität gibt damit an, in welchem Masse ein Produkt oder eine Dienstleistung den bestehenden Anforderungen entspricht. Der Begriff "Qualität" kann dabei mit Adjektiven wie "ungenügend", "schlecht", "gut" oder "hervorragend" verwendet werden. "Inhärent" bedeutet im Gegensatz zu "zugeordnet": "einer Einheit innewohnend, insbesondere als ständiges Merkmal". Nach anderen Begriffsverständnissen meint "Qualität" die "Übereinstimmung zwischen den festge-

stellten Eigenschaften und den vorher festgelegten Forderungen einer Betrachtungseinheit" (IEC 2371).

Versuchen wir kurz, einzelne Ansätze des Begriffes "Qualität" herauszuschälen, so finden wir folgende Qualitätsverständnisse:

2.1.2 Transzendentes Qualitätsverständnis

Das transzendente Qualitätsverständnis entspricht in etwa der umgangssprachlichen Begrifflichkeit von "Qualität". Nach dieser ist Qualität eine subjektive Erfahrung eines Individuums hinsichtlich der besonderen, einzigartigen Eigenschaften eines Produktes oder einer Dienstleistung. Dabei kann, offensichtlich, die Qualität weder gemessen noch irgendwie objektiv konkretisiert werden; sie bleibt vielmehr immer subjektiv-unmessbar, eben nicht objektivierbar, genauso wie bspw. der Begriff der Schönheit. Für unsere Betrachtungen im Zivilstandsdienst hilft dieser Ansatz des Qualitätsverständnisses daher wenig weiter.

2.1.3 Produktbezogenes Qualitätsverständnis

Wird dem Begriff der Qualität die produktbezogene Sichtweise zugrunde gelegt, so ergibt sich die Qualität eines Produktes oder einer Dienstleistung aus dem Grad der Erfüllung von allgemeingültigen, im Voraus festgelegten Anforderungen. So gilt bei Wein allgemein: "Je älter der Wein, umso höher die Qualität". Allerdings sind produktbezogene Anforderungen nicht uneingeschränkt gültig: Rasch wird aus dem zu lange gelagerten Wein Essig.

2.1.4 Kundenbezogenes Qualitätsverständnis

Die kundenorientierte Sichtweise definiert Qualität als die optimale Realisierung aller Kundenanforderungen an ein Produkt oder an eine Dienstleistung. Das Fehlen von Merkmalen (d.h. die fehlende Umsetzung einer Kundenforderung) wirkt sich negativ auf die Qualität eines Produktes aus - andererseits beeinflussen Merkmale, die vom Kunden nicht gewünscht sind, die Qualität nicht positiv, da sie für ihn nutzlos sind. Daher können fehlende Merkmale durch Zugabe anderer, vom Kunden nicht ausdrücklich und positiv geforderter Funktionen nicht kompensiert werden (wer die Verfahren von Spezifikationen von Infostar-Projekten selber miterlebt hat, wird unschwer errahnen können, welche Schwierigkeiten in diesem unscheinbaren Satz verborgen sind). Das Problem dieses Ansatzes liegt in der vollständigen Identifikation der Kundenanforderungen begründet: Während bewusste Anforderungen des Kunden klar sind, müssen unbewusste Anforderungen durch geeignete Methoden aus ihm "extrahiert" respektive in ihn hineininterpretiert werden, womit wir bei der subtilen Maschinerie des Marketings angelangt sind: Stimuliert ein Offroader beim einen Kunden gewisse Prestigewünsche (Hineininterpretieren von Macht, Einfluss, Lebensfreude in das Produkt), so wird sich der andere, umweltbewusste Kunde nie für ein solches Gefährt erwärmen können (ungünstige CO2-Bilanz des Produktes).

2.1.5 Wertorientiertes Qualitätsverständnis

Nach dieser Sichtweise ist Qualität dann gegeben, wenn das Produkt oder die Dienstleistung hinsichtlich der realisierten Merkmale in einem günstigen Kosten-Nutzen-Verhältnis steht. Diese Sichtweise wird z.B. bei Produkttests von Konsumentenorganisationen zugrunde ge-

legt. Die Schwierigkeit dieser Sichtweise liegt in der Definition der Relevanz der zu beurteilenden Merkmale des Produktes oder der Dienstleistung, es geht hier also letztlich um dieselben Definitionsschwierigkeiten wie beim kundenbezogenen Qualitätsverständnis (Ziff. 2.1.4 hievor).

2.1.6 Fertigungsbezogenes Qualitätsverständnis

Das fertigungsbezogene Qualitätsverständnis schliesslich fragt nach dem Grad der Erfüllung von vordefinierten Normen. Qualität ist damit messbar an a priori festgelegten Kriterien. Die Schwierigkeit dieser Sichtweise liegt darin, dass es nicht immer möglich ist, vorgängig einer Lösung alle Eventualitäten der Evolution eines Produktes oder einer Dienstleistung - im Projektstadium, aber auch im daran anschliessenden Betriebsstadium, d.h. in der Umsetzung - vorauszusehen. Wer von Ihnen das Projekt Infostar und seine verschiedenen Projekt- und Realisierungsphasen kennt (und das werden die meisten von Ihnen sein), weiss, wovon ich spreche.

2.1.7 Welches Qualitätsverständnis wollen wir im Zivilstandsdienst?

Jeder der vorgestellten Topoi (Ziff. 2.1.2 - 2.1.6 hievor) bringt für das Herantasten an die Frage, was den schillernden Begriff der Qualität im Zivilstandsdienst ausmache, Hilfsmittel und Vorteile - birgt aber, wie gezeigt, auch Schwierigkeiten und Nachteile.

Nach meinem Dafürhalten helfen die folgenden Parameter am ehesten, den Qualitätsbegriff im Zivilstandswesen zu umreissen: Qualität wird als "Grad der Übereinstimmung mit Anforderungen" definiert, die bestenfalls vordefiniert werden können, die aber auch im laufenden Prozess erarbeitet werden, d.h. nicht immer a priori festgelegt und damit unabänderlich sind. Die Grundidee der Definition der Qualität ist die Vorbeugung, d.h. Prävention, von Fehlern und unerwünschten Entwicklungen. Qualität ist mithin eng verquickt mit dem Prozess, in dem und durch den sie definiert wird. Damit sind wir automatisch beim zweiten Begriff, der Qualitätssicherung, angelangt und damit bei der Frage, wie wir unser Qualitätsverständnis durchsetzen (Ziff. 2.2 hienach, insbes. Ziff. 2.2.2 hienach).

2.2 Qualitätssicherung

2.2.1 Begriff

Ist bereits der Begriff der Qualität schwierig zu fassen (Ziff. 2.1.7 hievor), so verhält es sich bei demjenigen der Qualitätssicherung nicht anders: "Qualitätssicherung" oder "Qualitätskontrolle" sind Sammelbegriffe für unterschiedliche Ansätze und Massnahmen zur Sicherstellung und Durchsetzung der in ihrer Begrifflichkeit zuvor definierten Qualität (Ziff. 2.1 hievor). Qualitätssicherung setzt also voraus, dass vorgängig das, was man als Qualität bezeichnet, definiert ist; es macht mithin keinen Sinn, Instrumente der Qualitätssicherung zu inszenieren, wenn vorgängig nicht herausgeschält, verbindlich vereinbart und kommuniziert wird, was Qualität ist.

Qualitätssicherung kann als "Teil des Qualitätsmanagements [definiert werden], der auf das Erzeugen von Vertrauen darauf gerichtet ist, dass Qualitätsanforderungen erfüllt werden" (EN ISO 9000:2005). Das Qualitätsmanagement seinerseits legt die Verfahren fest, die zur Erreichung der Produkt- oder Dienstleistungsqualität notwendig sind. Dies umfasst nament-

lich die Festlegung der Prüfverfahren, der Stichprobengrösse, der Kommunikationswege bei festgestellten Fehlern und Schulungsmassnahmen zur Verbesserung der Qualität.

2.2.2 Wie setzen wir unser Qualitätsverständnis im Zivilstandsdienst um?

Das schweizerische Zivilstandswesen stellt eine Fülle von Massnahmen zur Verfügung, mittels derer wir die Qualität im Zivilstandsdienst sicherstellen. Im heutigen Workshop von Ronny Wunderli werden Ihnen vier Säulen vorgestellt, welche als Vehikel der Qualitätssicherung die Qualität als solche transportieren helfen. An dieser Stelle seien die Vehikel bloss mit Schlagworten erwähnt:

Erste Säule: Klare gesetzliche Grundlagen (Gesetze, Verordnungen), Weisungen und Kreis-schreiben, Prozessbeschriebe;

Zweite Säule: Beratung, Schulung und Inspektion der Zivilstandsämter, Erkennen von Lücken, bestmögliche Organisation der Ämter;

Dritte Säule: Sicherstellung des Bestandes von hoch qualifiziertem Personal, rechtlich sicherer Beurkundungen;

Vierte Säule: Aus- und Weiterbildung auf hohem Niveau, Erhaltung und Erhöhung des Fachwissens, Rechtsentwicklung aktiv mitgestalten.

Dabei fällt ohne Weiteres auf, dass das Inspektionswesen, auf das die heutige Veranstaltung den Fokus legt, nur eines der zahlreichen Vehikel - wenn auch ein gewichtiges - ist, um die Qualität im Zivilstandsdienst sicherzustellen, zu erhalten und zu erhöhen. Es würde den Rahmen meines Einführungsreferates sprengen, all die anderen Vehikel zu diskutieren - abgesehen davon, dass ich gegenüber Ronny Wunderli nicht über meinen Hag fressen will.

Es sei deshalb im Rahmen der vorliegenden Begriffsklärungen der Qualität (Ziff. 2.1 hievor) und der Qualitätssicherung abschliessend als dritter Begriff derjenige der Inspektion (Ziff. 2.3 hienach) näher untersucht.

2.3 Inspektion

2.3.1 Begriff

Das Wort "Inspektion" leitet sich ab aus den beiden lateinischen Wörtern "in" ("hinein") und "spicere" ("sehen", "spähen") und bedeutet "hineinsehen" oder, im Substantiv, "Einsicht" / "Einsichtnahme". Mit Inspektion meinen wir ganz allgemein eine prüfende Tätigkeit im Sinne einer Kontrolle durch eine dazu befugte Person. Die Tätigkeit dieser Person dient der Feststellung des ordnungsgemässen Zustandes eines Gegenstandes, eines Sachverhaltes oder einer Einrichtung.

2.3.2 Welches Inspektionswesen wollen wir im schweizerischen Zivilstandswesen?

Was wir mit Inspektionen wollen und was wir damit nicht wollen, was wir uns davon erhoffen oder wovor wir uns dabei vielleicht fürchten, hängt unmittelbar davon ab, welchen Qualitätsbegriff wir wählen (Ziff. 2.1 hievor) und wie wir die Inspektion als Mittel der Qualitätssiche-

zung (Ziff. 2.2 hievor) einzusetzen gedenken, auch im Zusammenhang mit den anderen zur Verfügung stehenden Instrumenten (Ziff. 2.2.2 hievor): Dient die Inspektion v.a. dazu, den untergebenen Zivilstandsämtern zu helfen, auf den richtigen Weg zu kommen, ihn gar selber besser finden zu können (Hilfe zur Selbsthilfe)? Oder dient die Inspektion als blosser Machtdemonstration zu Lasten der Zivilstandsämter? Soll mit der Inspektion gar indirekt eine Mitarbeiterqualifikation vorgenommen werden? Die Beantwortung dieser Frage hängt im Endeffekt an der alles entscheidenden Frage nach der Kultur im Zivilstandsdienst.

Ich persönlich wünsche mir eine Kultur des Vertrauens (der Begriff des Vertrauens findet sich unmittelbar in der cit. ISO-Norm, vgl. Ziff. 2.2.1 hievor) und Sie können sich vorstellen, wie ich die eben gestellten Fragen - wie wohl (hoffentlich) die meisten unter Ihnen - beantworten würde. Ich verschone Sie heute vor einer Sonntagspredigt. Schöne Worte hören wir allenthalben - wovon die meisten, wie wir wissen, selten eingelöst werden.

3. Gesetzliche Grundlage - was ist unser Auftrag?

Die Aufgaben der Aufsichtsbehörde und damit deren Auftragskatalog finden wir in Art. 45 ZGB. Beachten Sie das kleine Wort "insbesondere": Der gesetzliche Katalog ist nicht abschliessend, sondern nennt die dem Gesetzgeber im Zeitpunkt des Erlasses der Bestimmung lediglich - aber immerhin - am wichtigsten erscheinenden Punkte der Aufsicht (Abs. 2 Ziff. 1; inkl. der Oberaufsicht durch den Bund in Abs. 3 der Bestimmung), der Unterstützung und Beratung der Zivilstandsämter (Abs. 2 Ziff. 2), der Mitwirkung in der Registerführung (Abs. 2 Ziff. 3), des Erlasses gewisser Verfügungen (Abs. 2 Ziff. 4) und der Aus- und Weiterbildung der im Zivilstandsdienst tätigen Personen (Abs. 2 Ziff. 5).

Der Katalog ist, wie erwähnt, nicht abschliessend. Die Kommentierungen ad Art. 45 ZGB erlauben uns, die einzelnen Massnahmen im Zusammenspiel mit der ZStV zu sezieren und so z.B. die Inspektion als Instrument der sog. repressiven Aufsicht nach Massgabe des Art. 45 Abs. 2 Ziff. 1 ZGB i.V.m. Art. 85 ZStV einzuordnen (so sie denn, nach dem unter Ziff. 2.3.2 i.f. hievor Ausgeführten überhaupt als repressives Mittel zu verstehen ist). Ich verzichte hier auf eine Vorlesung zu Art. 45 ZGB. Es sei an dieser Stelle vielmehr zu Ihrer Entlastung - und auch der meinigen - und insbes. angesichts des uns hier zur Verfügung stehenden beschränkten Raumes auf die jüngsten Kommentierungen verwiesen, die ihrerseits den Konnex zur ZStV herstellen (Toni Siegenthaler in: Handkommentar zum Schweizer Privatrecht, Marc Amstutz / Peter Breitschmid / Andreas Furrer / Daniel Girsberger / Claire Huguenin / Markus Müller-Chen / Vito Roberto / Alexandra Rumo-Jungo / Anton K. Schnyder (Hrsg.), Zürich - Basel - Genf 2007, Kommentierung ad Art. 45 ZGB; Willi Heussler in: Basler Kommentar, Heinrich Honsell / Nedim Peter Vogt / Thomas Geiser (Hrsg.), Zivilgesetzbuch I, Art. 1 - 456, 3. Aufl., Basel - Genf - München 2006, Kommentierung ad Art. 45 ZGB).

4. Stufen der Qualitätssicherung

4.1 Verantwortung jedes Einzelnen

Zunächst ist im Zivilstandsdienst jeder Einzelne für die Qualität und die Qualitätssicherung seiner Arbeit verantwortlich: Jede Zivilstandsbeamtin, jeder Zivilstandsbeamte, jeder Mitarbeiter eines Zivilstandsamtes, eines Sonderzivilstandsamtes und einer Aufsichtsbehörde (inkl. EAZW als Oberaufsichtsbehörde) steht in der Verantwortung, Qualitätsarbeit nach den definierten Massstäben zu liefern (Ziff. 2.1) und auch sich selber zu kontrollieren - so gut und

sinnvoll Eigenkontrolle als Mittel des Qualitäts-Selbstmanagements sein kann (Ziff. 2.2 hier vor).

Wie erreicht die Einzelne, der Einzelne dies? Ich verschone Sie hier vor hehren Erörterungen eines überhöhten Berufsethos' des Zivilstandsbeamten. Viel eher denke ich an konkrete und damit effektive Massnahmen, welche die Einstellung jedes Einzelnen von uns auf unsere Arbeit und damit letztlich das Produkt unserer Arbeit positiv beeinflussen. Dies können z.B. sein: Förderung eines offenen, auch kritischen Geistes der Mitarbeitenden (d.h. nicht Abwürgen von "unbequemen" Zivilstandsdienstangestellten und deren Ansichten), Förderung der unterschiedlichen Kulturen der einzelnen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter (sog. Diversity-Management, d.h. kein zwanghaftes Biegen und Brechen der Individuen auf die subjektive, vorgefasste Linie der Vorgesetzten), mithin die menschliche Förderung der Mitarbeitenden - unter grösstmöglicher Respektierung der Persönlichkeit und Vielfalt eines jeden Einzelnen. Hinzu kommt, das gehört nicht vernachlässigt, die fachliche Förderung der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter: Stetige Weiterbildung auf hohem Niveau, ständige Herausforderung im Beruf (bedingt allerdings ein hohes Mass an Bereitschaft der Vorgesetzten, Entscheid- und Ermessensspielraum nach "unten" zu delegieren), letztlich also mehr denn je eine stetige Professionalisierung des Berufes der Zivilstandsbeamtin und des Zivilstandsbeamten sowie der übrigen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter auf den Zivilstandsämtern und den Aufsichtsbehörden mit dem Ziel, die Selbstverantwortung zu verbessern - und damit letztlich die Qualität unserer Dienstleistungen zu erhöhen.

4.2 Verantwortung im Team

Richten wir den Fokus über das Individuum auf die nächst grössere "Einheit", das Team. Wir haben Teams auf dem Zivilstandsamt (bei grösseren Ämtern ev. gar mehrere Teams), dem Sonderzivilstandsamt, der Aufsichts- (auch hier ev. mehrere Teams, z.B. Teams für Auslandurkunden, Inspektionsteams, 1st-level Support-Teams) und der Oberaufsichtsbehörde sowie verschiedene Teams auf den einzelnen Schweizer Vertretungen im Ausland. Dass unsere Arbeitswelt arbeitsteilig ausgestaltet ist, ist keine neue Erkenntnis, mit der ich Sie beeindrucken könnte: Teamarbeit wird immer wichtiger; ja, sie ist nachgerade Bestandteil - wenn nicht Voraussetzung - der vielzitierten Professionalisierung des Berufes der Zivilstandsbeamtin und des Zivilstandsbeamten und der übrigen Berufe im Zivilstandsdienst.

Hier kommt nach meinem Dafürhalten den einzelnen Teamleiterinnen und -leitern für die Definition der Qualität (Ziff. 2. 1 hier vor) und deren Sicherung (Ziff. 2.2 hier vor) entscheidende Bedeutung zu, damit die Verantwortung jedes Einzelnen (Ziff. 4.1 hier vor) richtig, d.h. im Sinne der definierten Qualitätsstandards (Ziff. 2.1 hier vor), wahrgenommen werden kann. Wichtig und entscheidend erscheint mir hierbei, dass die Vorgesetzten nicht über die Köpfe der einzelnen Team-Mitglieder sowie des Teams oder der Teams hinweg bloss ihre eigenen Vorstellungen durchsetzen - entscheidend ist hierbei vielmehr, im Dialog mit den Teams die Qualitätsanforderungen und deren Sicherung gemeinsam zu erarbeiten - allerdings ohne dass dieser Prozess im Stile eines Streichelzoos abgehalten werden muss: Die Vorgesetzte oder der Vorgesetzte haben dabei entscheidenden "Lenkungseinfluss" und sollen durchaus ihre eigenen Vorstellungen - auch gegen liebgewonnene Gewohnheiten - durchbringen können.

Ein entscheidendes Moment in der Definition der Qualität und deren Durchsetzung kommt also den Teamleiterinnen und Teamleitern im Zivilstandsdienst zu - auf welcher Stufe auch immer (Zivilstandsamt, Aufsichtsbehörde, Schweizer Vertretung im Ausland). Damit liegt auf der Hand, dass letztlich die Bestellung dieser Teamleiterinnen und -leitern matchentschei-

dend ist: Qualität kann nur sichergestellt und erhöht werden mit den richtigen Leuten auf den richtigen Posten. Ein professionelles Auswahlverfahren, das nicht von persönlichen Präferenzen der diese Posten Bestellenden abhängt, garantiert, dass wir die uns zur Verfügung stehenden Chargen nicht bloss kurzfristig nach Tagesmotivation, sondern mittel- und langfristig richtig besetzen. Dabei heisst "richtig besetzen" nicht immer, dass wir - in der Tendenz - nur diejenigen Leute auf Posten bestellen oder gar befördern, die uns "genehm" sind (weil z.B. besonders pflegeleicht und nicht "aufmüpfig"). Richtig besetzen heisst, auch Leute bestellen, die neue Wege suchen, neue Methoden und neue Stile ausprobieren wollen und die uns damit über altbekannte Trampelpfade hinaus weiterbringen werden - das gilt im Übrigen nicht bloss für die Anstellung von Teamleiterinnen und -leitern, sondern für alle Mitarbeitenden auf allen Stufen und in allen Chargen.

4.3 Verantwortung der über- und unterstellten Behörden

4.3.1 Unterordnungsverhältnis - Weisungsbefugnis

Qualität wird nicht bloss definiert durch das Individuum (Ziff. 4.1 hievor) und das Team, in dem es unmittelbar wirkt (Ziff. 4.2 hievor), sondern zu einem wichtigen Teil auch aus dem Zusammenspiel und der Hierarchie der verschiedenen Zivilstandsbehörden miteinander: Das Zivilstandsamt ist fachlich der kantonalen Aufsichtsbehörde unterstellt (in Kantonen, die das Zivilstandswesen zu einer Kantonsaufgabe erhoben haben, untersteht das Zivilstandsamt auch personell der Aufsichtsbehörde); die kantonale Aufsichtsbehörde untersteht fachlich der Oberaufsicht des Bundes (EAZW); die Schweizer Vertretungen unterstehen ihrerseits der Aufsicht des Bundes (EDA / EAZW). Mit Weisungsbefugnis an die ihr unterstellten Einheiten definiert die vorgesetzte Behörde die Qualitätsansprüche, die sie an die ihr untergebenen Einheiten hat (Ziff. 2.1 hievor), und stellt z.B. mittels Inspektion sicher, dass diesen Ansprüchen Genüge getan wird (Ziff. 2.2 hievor).

Das tönt recht simpel. Reicht jedoch die Optik der hierarchischen Unterordnung der einen Behörde unter die Weisungshoheit der anderen Behörde für die Definition der Qualität (Ziff. 2.1 hievor) und deren Sicherung (Ziff. 2.2. hievor) aus? Ich denke klar nein (Ziff. 4.3.2 hienach).

4.3.2 Qualitätssicherung ausserhalb des Unterordnungsverhältnisses

Qualität (Ziff. 2.1 hievor) und Qualitätssicherung (Ziff. 2.2 hievor) lassen sich nicht durch die simple und schematische Ausübung von Macht garantieren. Vielmehr können Qualität und deren Sicherung auch - und vor allem - ausserhalb von Machtgefällen hergestellt und vorgelebt werden. Was nützen z.B. die schönsten Management-, Organisations- und Inspektionskonzepte der Aufsichtsbehörde, wenn auf jedem Zivilstandsamt bekannt ist, dass nicht einmal die Aufsichtsbehörde selber sich an die schönen Konzepte hält?

Was wir hier ansprechen, ist letztlich die Kultur und damit auch die Qualität der Kultur, die wir im Zivilstandsdienst wollen: Wollen wir bloss eine Befehlskette "von oben nach unten" (Ziff. 4.3.1 hievor), oder wollen wir nicht vielmehr eine Kultur des Diskurses (nicht zu verwechseln mit einer nicht sehr effektiven Basisdemokratie) mit dem Ziel, dass die dadurch definierte Qualität "von unten nach oben" getragen wird? Es geht letztlich um die Frage, ob die "Qualitätspyramide" von unten nach oben oder aber von oben nach unten gebaut werden soll und welche der beiden Bauweisen wohl ein beständigeres Fundament für das Qualitätsbauwerk

mit dem Label "Zivilstandswesen Schweiz" hervorbringe. So, wie ich Ihnen die Frage stelle, liegt meine Antwort auf der Hand.

5. Schluss

Die Festlegung von Qualitätsstandards (Ziff. 2.1 hievor) und deren sichere Durchsetzung mit dafür geeigneten Instrumenten (Ziff. 2.2 hievor) ist im Zivilstandswesen wie in jedem anderen Bereich menschlicher Gestaltung von zentraler Bedeutung für das Überleben der Organisation und deren stetige Weiterentwicklung und Anpassung an neue Herausforderungen. Eine Orientierung jedes Einzelnen (Ziff. 4.1 hievor), jedes Teams (Ziff. 4.2 hievor) und jeder Behörde im Gefüge des schweizerischen Zivilstandswesens (Ziff. 4.3 hievor) ist nur möglich anhand und mithilfe gemeinsamer Werte und Richtlinien. Diese müssen in langwierigen Prozessen gemeinsam erarbeitet werden, damit sie von allen getragen werden. - Das ist sicher aufwendiger und mühseliger, als wenn sie durch die jeweilige allmächtige Chefin oder den jeweiligen allwissenden Chef ad hoc "von oben herab" dekretiert werden. Letztlich sind solchermaßen erarbeitete Werte jedoch überlebensfähiger - auch und gerade in Zeiten stetigen Wandels. Im Endeffekt geht es bei der Definition von Qualität und deren Sicherung um die Definition der Kultur im Umgang miteinander wie auch insbesondere im Umgang mit dem Produkt, an dem man gemeinsam arbeitet und zu dessen Gelingen und stetiger Verbesserung jede und jeder ihren und seinen Teil beiträgt. Von entscheidender Bedeutung dabei ist das Vertrauen, das wir uns gegenseitig schenken, und die Art von dessen Kontrolle.

Die Durchführung von Inspektionen ist, wie erwähnt, nur eines der zahlreichen Instrumente, die uns im Zivilstandsdienst zur Verfügung stehen, um Qualität herzustellen, zu erhalten und ständig zu verbessern. Andere Mittel wie z.B. die Schaffung eines vertrauensvollen Klimas und gegenseitigen Respektes sowie einer Kultur, die mit Fehlern umzugehen weiss (auch wenn im Qualitätsmanagement eine Qualität mit "Nullfehlertoleranz" immer das theoretische Ziel sein muss) oder die stetige Förderung der "richtigen" Mitarbeiter, sind als zusammengehöriger Strauss von Vehikeln zu betrachten, in dem jedes der verschiedenen Instrumente seinen berechtigten Platz und seine Bedeutung hat.

Am Wichtigsten scheint mir dabei die Frage nach der Kultur, die wir im Zivilstandsdienst haben wollen: Qualitätssicherung kann nur auf einem Boden gegenseitigen Vertrauens und Respektes für alle Seiten gewinnbringende Früchte tragen. Diesen Boden zu bereiten, ist unsere ständige Aufgabe, denn: "quality is a never ending story".