



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: "poiotês"), 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 - vor auszusehen. 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 Kreisschreiben, 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. 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 Obergerichtsaufsicht 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 Obergerichtsbehörde) 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 hievovor).

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 Ausländerkunden, 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 hievovor) und deren Sicherung (Ziff. 2.2 hievovor) entscheidende Bedeutung zu, damit die Verantwortung jedes Einzelnen (Ziff. 4.1 hievovor) richtig, d.h. im Sinne der definierten Qualitätsstandards (Ziff. 2.1 hievovor), 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".



Management de la qualité à l'état civil

Où en sommes-nous ? Que voulons-nous ?
Où allons-nous ?

Des réflexions fondamentales sur la qualité, la
préservation de la qualité et l'inspection à
l'état civil suisse.

Version élargie de la conférence exposée par Mario Massa, avocat et notaire, chef de l'Office fédéral de l'état civil OFEC, tenue lors de la journée d'étude de la Conférence des autorités cantonales de surveillance de l'état civil (CEC) du 20 novembre 2008 à Olten SO (cantons germanophones) et du 21 novembre 2008 à Jongny VD (cantons francophones et italophones).

Table des matières

1. Introduction
2. Tentative de clarification des notions – Parallèlement : que voulons-nous ?
 - 2.1 La qualité
 - 2.1.1 Notion
 - 2.1.2 Compréhension de la qualité transcendante
 - 2.1.3 Compréhension de la qualité relative au produit
 - 2.1.4 Compréhension de la qualité relative aux clients
 - 2.1.5 Compréhension de la qualité orientée vers la valeur
 - 2.1.6 Compréhension de la qualité relative à la production
 - 2.1.7 Quelle compréhension de la qualité voulons-nous à l'état civil ?
 - 2.2 La préservation de la qualité
 - 2.2.1 Notion
 - 2.2.2 Comment transposons-nous notre compréhension de la qualité à l'état civil ?
 - 2.3 Inspection
 - 2.3.1 Notion
 - 2.3.2 Quelles inspections voulons-nous à l'état civil suisse ?
3. Base légale - quelle est notre tâche ?
4. Niveau de la préservation de la qualité
 - 4.1 Responsabilité de chaque individu
 - 4.2 Responsabilité au sein de l'équipe
 - 4.3 Responsabilité des autorités supérieures et inférieures
 - 4.3.1 Relation de subordination – Pouvoir de direction
 - 4.3.2 Préservation de la qualité en dehors du rapport de subordination
5. Conclusion

1. Introduction

Lors de la journée d'étude de votre Conférence de ce jour, vous traiterez avant tout l'inspection des offices de l'état civil qui vous sont subordonnés. La surveillance des offices de l'état civil, notamment par des inspections, est une tâche centrale, une noble responsabilité, mais aussi un grand défi pour les autorités de surveillance; l'introduction du registre de l'état civil informatisé a cependant remis en question ou même révolutionné plus d'une pratique chèrement gagnée de l'inspection. Vous savez tous cela, même sans mes enseignements. Car, en cela, vous êtes tous des professionnels ou vous le serez - je vous le garantis - après cette journée.

Vous n'aurez à entendre de ma part, lors de mon exposé d'entrée qui m'a été aimablement confié, aucune étude professionnelle ni aucun tuyau profitable pour la vie de tous les jours en matière d'inspection. Je laisse volontiers cela à mes collègues expérimentés qui disposent d'années, voire de décennies d'expérience dans le domaine de l'état civil en général, et plus particulièrement dans celui de l'inspection; mon collègue Godi Janz prendra la parole en premier à ce sujet et vous exposera plus que simplement un truc de l'aspect de l'autorité de haute surveillance de la Confédération.

Permettez plutôt que je revienne avec vous un pas en arrière et que nous regardions ensemble le thème de ce jour d'un aspect global et général. A cette fin, tournons-nous en premier lieu vers la notion de la qualité (ch. 2.1 ci-dessous), de la préservation de la qualité (ch. 2.2 ci-dessous) et de l'inspection (ch. 2.3 ci-dessous).

2. Tentative de clarification des notions – parallèlement : que voulons-nous ?

2.1 La qualité

2.1.1 Notion

Le mot « qualité » provient du terme latin « qualitas », qui se fonde quant à lui sur le « qualis » descriptif (grec : « poiotês »), veut dire: « se constitue de ». Comme pour de nombreux topiques antiques de la physique ou de la philosophie, il s'agit ici aussi d'une notion universelle. Elle peut être traduite par « la nature », « la caractéristique », « la propriété » ou « l'état ». Comme telle, la notion peut être de par son origine ni positive ni négative, elle veut simplement et neutralement dire la « nature qui est attribuée aux choses et aux idées ».

Demandons-nous aujourd'hui ce qu'est la qualité, la norme industrielle allemande répond ainsi à la question comme suit : « la qualité est l'ensemble de caractéristiques d'une entité concernant son aptitude à satisfaire les exigences fixées et demandées », en ce que les services, le déroulement du travail et les procédés sont aussi à inclure avec les produits physiques sous l'« entité » (DIN EN ISO 8402 : 1995-08). La qualité peut aussi être exprimée comme « le degré dans lequel un groupe remplit les caractéristiques inhérentes d'exigences » (DIN EN ISO 9000 : 2005). La qualité indique par là à quelle mesure un produit ou un service satisfait aux exigences existantes. La notion « qualité » peut néanmoins être utilisée en même temps avec des adjectifs comme « insuffisant », « mauvais », « bon », ou excellent ». « Inhérent » signifie au contraire trop « attribué » : « une entité inhérente, en particulier comme caractéristique permanente ». D'après d'autres sens de la notion, « qualité » veut dire l'« accord entre les propriétés établies et les exigences fixées antérieurement d'une entité de considération » (IEC 2371).

Si nous essayons brièvement de développer des approches individuelles de la notion de « qualité », nous trouvons ainsi les compréhensions de la qualité suivantes :

2.1.2 Compréhension de la qualité transcendante

La compréhension de la qualité transcendante correspond à peu près à la conception familière de la « qualité ». D'après cette dernière, la qualité est une expérience subjective d'un individu en ce qui concerne les propriétés particulières et uniques d'un produit ou d'un service. Pourtant, la qualité ne peut de toute évidence pas être mesurée ni concrétisée objectivement d'une façon ou d'une autre; elle reste au contraire toujours subjectivement non-mesurable, justement non-objectivable, comme par ex. la notion de la beauté. Pour nos observations au sein de l'état civil, cette approche de compréhension de la qualité n'aide par conséquent guère plus avant.

2.1.3 Compréhension de la qualité relative au produit

Si la conception relative au produit est prise pour base de la notion de la qualité, la qualité d'un produit ou d'un service résulte alors du degré de réalisation des exigences fixées à l'avance et généralement admises. Il est ainsi en général admis pour le vin: « Plus le vin est vieux, d'autant plus haute est la qualité ». A vrai dire, les exigences relatives au produit ne sont pas valables de manière illimitée : le vin trop longtemps conservé tourne rapidement au vinaigre.

2.1.4 Compréhension de la qualité relative aux clients

La conception relative aux clients définit la qualité comme la réalisation optimale des toutes les exigences des clients relatives à un produit ou un service. Le manque de caractéristiques (c.-à-d. la réalisation défailante d'une exigence de clients) a des conséquences négatives sur la qualité d'un produit – par ailleurs, des caractéristiques qui ne sont pas souhaitées par les clients n'influencent pas positivement la qualité car elles sont inutiles pour eux. Par conséquent, les caractéristiques manquantes ne peuvent pas être compensées par des ajouts d'autres fonctions non exigées positivement et explicitement par les clients (celui qui a lui-même vécu la procédure de spécification du projet Infostar, pourra sans peine deviner quelles sont les difficultés contenues dans cette insignifiante phrase). Le problème de cette approche trouve son fondement dans l'identification complète des exigences des clients : alors que les exigences conscientes des clients sont claires, les exigences inconscientes doivent être « extraites » de lui, respectivement interprétées de lui par des méthodes appropriées par lesquelles nous sommes parvenus aux subtiles machineries du marketing : alors qu'un tout-terrain stimule des désirs de prestige conscients chez un client (interprétation de puissance, influence, joie de vivre du produit), l'autre, le client respectueux de l'environnement ne pourra jamais s'intéresser à un tel véhicule (bilan de CO2 défavorable du produit).

2.1.5 Compréhension de la qualité orientée vers la valeur

D'après cette conception, la qualité est donnée, lorsque le produit ou le service se trouve dans une relation utilité-coût avantageuse en regard aux caractéristiques réalisées. Cette conception est par ex. prise comme base pour des tests de produit des associations de

consommateurs. La difficulté de cette conception réside dans la détermination de la pertinence des caractéristiques à être jugées du produit ou du service, il s'agit donc ici en fin de compte des mêmes difficultés de détermination que pour la compréhension de la qualité relative aux clients (ch. 2.1.4 ci-dessus).

2.1.6 Compréhension de la qualité relative à la production

La compréhension de la qualité relative à la production pose finalement la question du degré de réalisation de normes prédéfinies. La qualité est de ce fait mesurable selon des critères à priori fixés. La difficulté de cette conception réside dans le fait que ce n'est pas toujours possible de prévoir à l'avance une solution à toutes les éventualités de l'évolution d'un produit ou d'un service – au stade de projet mais également au stade de fonctionnement qui succède, c.-à-d. lors de la mise en exploitation. Ceux d'entre vous qui connaissent le projet Infostar et ses différentes phases de réalisation et de projet (et cela serait la plupart d'entre vous), savent de quoi je parle.

2.1.7 Quelle compréhension de la qualité voulons-nous à l'état civil ?

Chacun des topiques présentés (ch. 2.1.2 - 2.1.6 ci-dessus) apporte des moyens d'aide et des avantages pour l'approche de la question de ce que représente la notion ambiguë de la qualité à l'état civil – mais, comme démontré, comporte également des difficultés et des inconvénients.

A mon avis, ce sont encore les paramètres suivants qui aident le mieux à cerner la notion de la qualité à l'état civil : la qualité est définie comme « degré de concordance avec les exigences », qui peuvent, dans le meilleur des cas, être prédéfinies, mais qui sont également élaborées dans le procédé en cours, c.-à-d. qu'elles ne sont pas toujours fixées à priori et par là, irrévocablement. L'idée de base de la définition de la qualité est la prévention, c.-à-d. la prévention d'erreurs et d'évolutions indésirables. La qualité est donc étroitement liée au processus, dans lequel et par lequel elle est définie. De ce fait, nous sommes automatiquement arrivés à la deuxième notion, la préservation de la qualité et par là, à la question de comment imposer notre compréhension de la qualité (ch. 2.2 ci-dessous, en particulier ch. 2.2.2 ci-dessous).

2.2 La préservation de la qualité

2.2.1 Notion

Si la notion de la qualité est déjà difficile à saisir (ch. 2.1.7 ci-dessus), il n'en est pas autrement de celle de la préservation de la qualité : « préservation de la qualité » ou « contrôle de la qualité » sont des termes collectifs pour différentes approches et mesures pour la garantie et l'imposition de la qualité définie préalablement dans sa notion (ch. 2.1 ci-dessus). La préservation de la qualité suppose donc que soit préalablement défini ce que l'on entend par qualité ; il n'est donc pas logique de mettre en scène les instruments de la préservation de la qualité lorsque n'a pas été au préalable développé, formellement convenu et communiqué ce qu'est la qualité.

La préservation de la qualité peut être définie comme « part du management de la qualité qui vise la création de la confiance tendant à ce que les exigences de la qualité soient rem-

plies » (EN ISO 9000 : 2005). Le management de la qualité fixe de son côté les procédures qui sont nécessaires à l'obtention de la qualité du produit ou du service. Cela comprend notamment la fixation des procédures d'examen, de la taille des contrôles, des moyens de communication lors de constations d'erreurs et des mesures de formation pour l'amélioration de la qualité.

2.2.2 Comment transposons-nous notre compréhension de la qualité à l'état civil ?

L'état civil suisse met à disposition une abondance de mesures au moyen desquelles nous garantissons la qualité à l'état civil. Dans le workshop de ce jour de Ronny Wunderli, quatre piliers vous sont présentés qui aident, comme « véhicules » de la préservation de la qualité, à transposer la qualité en tant que telle. Les « véhicules » sont uniquement mentionnés à cet effet avec des mots-clé :

Premier pilier : bases légales claires (lois, ordonnances), directives et circulaires, descriptions du processus ;

Deuxième pilier : conseils, formation et inspections des offices de l'état civil, identification des lacunes, meilleure organisation possible des offices ;

Troisième pilier : garantie de l'existence d'un personnel hautement qualifié, authentications juridiques sûres ;

Quatrième pilier : formation et perfectionnement à haut niveau, conservation et augmentation des connaissances techniques, participer activement au développement du droit;

Cependant on remarque sans difficulté que l'inspection, sur laquelle se concentre la rencontre de ce jour, n'est qu'un des nombreux « véhicules » – bien que poids lourd – pour garantir, maintenir et augmenter la qualité à l'état civil. Cela ferait sauter le cadre de mon exposé d'introduction de m'exprimer sur les autres « véhicules » – mis à part le fait que je ne veux pas empiéter sur le terrain de Ronny Wunderli.

Pour cette raison, dans le cadre des clarifications de la notion de qualité (ch. 2.1 ci-dessus) et de la préservation de la qualité susmentionnées, l'inspection est finalement examinée comme troisième notion (ch. 2.3 ci-dessous).

2.3 L'inspection

2.3.1 Notion

Le mot inspection vient des deux mots latins « in » (« dans ») et « spicere » (« voir », « guetter ») et signifie « regarder dans » ou, au substantif, « l'examen » / « la prise de connaissance ». Par inspection, nous entendons très généralement une capacité d'examen au sens d'un contrôle par une personne habilitée à cela. L'activité de cette personne sert à la constatation de la conformité aux règles d'un objet, d'un fait ou d'un organisme.

2.3.2 Quelles inspections voulons-nous à l'état civil suisse ?

Ce que nous voulons avec les inspections et ce que nous ne voulons pas, ce que nous espérons ou ce que nous craignons néanmoins peut-être, dépend directement de la notion de la qualité que nous choisissons (ch. 2.1 ci-dessus) et de quelle manière nous envisageons d'instaurer l'inspection comme moyen de la préservation de la qualité (ch. 2.2 ci-dessus), en rapport également avec les autres instruments existants à disposition (ch. 2.2.2 ci-dessus): l'inspection sert-elle avant tout à aider les offices de l'état civil subalternes à venir sur le droit chemin ou même mieux, à leur permettre de le trouver eux-mêmes (aide à la prise en main personnelle) ? Se sert-on de l'inspection comme une pure démonstration de force envers les offices de l'état civil ? Une qualification des collaborateurs doit-elle même être indirectement effectuée avec l'inspection ? – La réponse à cette question dépend en fin de compte de la question toute décisive de la culture à l'état civil.

Personnellement, je veux une culture de la confiance (la notion de confiance se trouve directement dans la norme ISO précitée, cf. ch. 2.2.1 ci-dessus) et vous pouvez vous imaginer comment je répondrai à la question qui vient d'être posée – comme (espérons-le) probablement la plupart d'entre vous. Je vous épargne ici et aujourd'hui un sermon du dimanche. Nous entendons partout de belles paroles – dont la plupart, comme vous le savez, sont rarement tenues.

3. Base légale – quelle est notre tâche ?

Nous trouvons les tâches de l'autorité de surveillance et de ce fait la liste de ses devoirs à l'art. 45 CC. Remarquez le petit mot « notamment » : la liste juridique n'est pas exhaustive mais elle énonce seulement - mais tout de même - les points paraissant les plus importants au législateur au moment de l'arrêté de la disposition, la surveillance (al. 2 ch.1 ; y compris la haute surveillance par la Confédération à l'al. 3 de la disposition), l'assistance et les conseils aux officiers de l'état civil (al. 2 ch. 2), la collaboration à la tenue des registres (al. 2 ch. 3), la prise de certaines décisions (al. 2 ch. 4) et la formation ainsi que le perfectionnement des personnes actives dans le domaine de l'état civil (al. 2 ch. 5).

La liste, comme déjà relevé, n'est pas exhaustive. Les commentaires de l'art. 45 CC nous autorisent à disséquer les mesures séparément en combinaison avec l'OEC et à intégrer ainsi par ex. l'inspection comme instrument de ladite surveillance répressive conformément à l'art. 45 al. 2 ch. 1 CC, en comparaison avec l'art. 85 OEC (de cette manière, elle est d'ailleurs à comprendre comme moyen de répression d'après le développement sous le ch. 2.3.2 i. f. ci-dessus). Je renonce donc à un cours sur l'art. 45 CC. Il convient plutôt à ce sujet, à votre soulagement - au mien aussi - et particulièrement en raison du temps disponible, de renvoyer aux commentaires récents qui établissent quant à eux la connexion à l'OEC (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. Niveau de la préservation de la qualité

4.1 Responsabilité de chacun

En premier lieu, chaque personne à l'état civil est responsable de la qualité et de la préservation de la qualité de son travail : chaque officier de l'état civil, chaque collaborateur d'un office de l'état civil, d'un office de l'état civil spécialisé et d'une autorité de surveillance (y compris l'OFEC comme autorité de haute surveillance) a la responsabilité de fournir un travail de qualité d'après les normes définies (ch. 2.1) et également de s'autocontrôler – aussi bien et utile que peut l'être l'autocontrôle comme moyen d'auto-management de la qualité (ch. 2.2 ci-dessus).

Comment chacun y parvient-il? – Je vous épargne ici de sublimes débats d'une excessive éthique de travail des officiers de l'état civil. Je pense plutôt à des mesures concrètes et par là effectives qui influencent positivement l'attitude de chacun d'entre nous dans notre travail et de ce fait, en fin de compte, le produit de notre travail. Cela peut par ex. être : encouragement à un esprit ouvert et également critique des collaborateurs (cela ne veut pas dire des étouffements d'employés « dérangeants » de l'état civil et de leurs opinions), encouragement des différentes cultures de chaque collaboratrice et collaborateur (ainsi appelés Diversity-Management, cela ne veut pas dire plier ou briser compulsivement les individus sur la ligne subjective et préconçue du supérieur), donc l'encouragement humain des collaborateurs – sous le plus grand respect possible de la personnalité et de la différence de chacun. A cela s'ajoute, ce qui n'est pas négligeable, l'encouragement professionnel de la collaboratrice et du collaborateur : perfectionnement continu de haut niveau, challenge permanent au travail (exige bien sûr du supérieur un niveau élevé de disposition à déléguer vers le bas une liberté de décision et d'appréciation), finalement donc plus que jamais, une professionnalisation continue du métier des officiers d'état civil ainsi que des autres collaboratrices et collaborateurs des offices de l'état civil et des autorités de surveillance avec comme but d'améliorer l'auto-responsabilité – et par là, d'augmenter finalement la qualité de nos services.

4.2 Responsabilité au sein de l'équipe

Dirigeons notre attention au-delà de l'individu sur la plus grande entité suivante, l'équipe. Nous avons des équipes à l'office de l'état civil (voire même plusieurs équipes au sein des grands offices), à l'office de l'état civil spécialisé, à l'autorité de surveillance (là également éventuellement plusieurs équipes, par ex. des équipes pour les actes étrangers, des équipes d'inspection, des équipes de soutien de 1^{er} niveau) et à l'autorité de haute surveillance ainsi que différentes équipes dans chaque représentation suisse à l'étranger. Que notre monde du travail soit basé sur la répartition des tâches n'est pas une nouvelle découverte avec laquelle je pourrais vous impressionner : le travail d'équipe devient de plus en plus important ; oui, il est presque la composante – si ce n'est la condition – de la professionnalisation maintes fois citée du métier d'officier de l'état civil et des autres professions à l'état civil.

La signification déterminante pour la définition de la qualité (ch. 2.1 ci-dessus) et de sa préservation (ch. 2.2 ci-dessus) revient ici, à mon avis, à la cheffe ou au chef d'équipe seul afin que la responsabilité de chacun (ch. 4.1 ci-dessus) puisse être perçue correctement, c.-à-d. au sens du standard de la qualité défini (ch. 2.1 ci-dessus). Il m'apparaît important et prépondérant à ce sujet que les supérieurs n'imposent pas simplement leurs propres représentations dans les têtes de chaque membre d'équipe ainsi que de l'équipe ou des équipes – il est, à ce sujet, au contraire décisif d'élaborer collectivement par le dialogue avec les équipes les exigences de la qualité ainsi que de sa préservation – bien sûr sans que ce processus ne

doive être tenu dans le style d'un Streichelzoo (zoo où les animaux peuvent être caressés) : les supérieurs ou le supérieur ont des « influences de conduite » déterminantes et doivent absolument pouvoir faire passer leur propre conception – en lieu et place des chères habitudes préservées jusque-là.

Un moment déterminant dans la définition de la qualité et de son imposition incombe donc aux cheffes et chefs d'équipe à l'état civil – quelque soit le niveau (office de l'état civil, autorité de surveillance, représentation suisse à l'étranger). Il est de ce fait évident que la décision de ces cheffes et chefs est décisive au final : la qualité ne peut être garantie et élevée qu'avec les bonnes personnes aux bons postes. Une procédure de sélection professionnelle qui ne dépend pas de préférences personnelles de ceux qui nomment ces postes garantit que nous attribuons correctement les postes à notre disposition pas uniquement à court terme d'après la motivation du jour mais à moyen et long terme. Cependant, « attribuer correctement » ne veut pas toujours dire que nous requérons ou même promouvons – dans la tendance – seulement les personnes aux postes qui nous « conviennent » (parce que par ex. d'un abord particulièrement facile et pas « rebelle »). Attribuer correctement veut également dire nommer des gens qui cherchent de nouvelles voies, qui veulent essayer de nouvelles méthodes et de nouveaux styles et qui nous feront de ce fait avancer au-delà des sentiers battus connus depuis longtemps – cela vaut du reste pas seulement pour l'engagement de cheffes et chefs d'équipe mais également pour tous les collaborateurs à tous les niveaux et à tous les postes.

4.3 Responsabilité des autorités supérieures et inférieures

4.3.1 Relation de subordination – Pouvoir de direction

La qualité n'est pas uniquement définie par l'individu (ch. 4.1 ci-dessus) et par l'équipe dans laquelle il agit directement (ch. 4.2 ci-dessus), mais en grande partie également par l'interaction et la hiérarchie des différentes autorités de l'état civil entre elles: l'office de l'état civil est professionnellement subordonné à l'autorité de surveillance cantonale (dans les cantons qui ont érigé l'état civil en une tâche cantonale, l'office de l'état civil est également personnellement subordonné à l'autorité de surveillance) ; l'autorité de surveillance cantonale est subordonnée professionnellement à la haute surveillance de la Confédération (OFEC) ; les représentations suisses sont subordonnées quant à elles à la surveillance de la Confédération (DFAE/OFEC). Avec un pouvoir de direction sur les entités qui lui sont subordonnées, l'autorité supérieure définit les exigences de la qualité qu'elle a sur ses entités subalternes (ch. 2.1 ci-dessus), et garantit par ex. au moyen de l'inspection que ces exigences ont été suffisamment remplies (ch. 2.2 ci-dessus).

Cela à l'air vraiment simple. Pourtant, l'optique d'une subordination hiérarchique d'une autorité sous la souveraineté de direction d'une autre autorité suffit-elle pour la définition de la qualité (ch. 2.1 ci-dessus) et de sa préservation (ch. 2.2 ci-dessus)? – Je pense clairement que non (ch. 4.3.2 ci-dessous).

4.3.2 Préservation de la qualité en dehors du rapport de subordination

La qualité (ch. 2.1 ci-dessus) et la préservation de la qualité (ch. 2.2 ci-dessus) ne sont pas garanties par le simple exercice schématique du pouvoir. Au contraire, la qualité et sa préservation peuvent aussi – et avant tout – être instaurées et mises en exemple en dehors des rapports de force. A quoi servent par ex. les plus beaux concepts de management,

d'organisation et d'inspection de l'autorité de surveillance lorsqu'il est connu dans chaque office de l'état civil que l'autorité de surveillance ne respecte même pas elle-même ces beaux concepts?

Ce que nous abordons ici est en fin de compte la culture et par là également la qualité de la culture que nous voulons à l'état civil : voulons-nous seulement une chaîne d'instruction « du haut vers le bas » (ch. 4.3.1 ci-dessus) ou ne voulons-nous pas plutôt une culture de discussion (à ne pas confondre avec une démocratie de base pas très effective) avec comme objectif que la qualité définie par ce moyen soit portée « de bas vers le haut » ? - Il s'agit en fin de compte de la question de savoir si la « pyramide de la qualité » doit être construite du bas vers le haut ou bien du haut vers le bas et laquelle de ces deux manières de construire produit bien un fondement durable pour l'édifice de la qualité avec le label « état civil suisse ». Etant donné la manière dont je vous ai posé la question, ma réponse tombe sous le sens.

5. Conclusion

La fixation de standards de qualité (ch. 2.1 ci-dessus) et de leur imposition sûre avec les instruments appropriés pour cela (ch. 2.2 ci-dessus) est à l'état civil, comme dans chaque autre domaine de formation humaine, de signification centrale pour la survie de l'organisation et de son développement continu ainsi que l'adaptation à de nouveaux défis. Une orientation de chaque individu (ch. 4.1 ci-dessus), de chaque équipe (ch. 4.2 ci-dessus) et de chaque autorité dans la structure de l'état civil suisse (ch. 4.3. ci-dessus) est possible uniquement au moyen et avec l'aide de valeurs et de directives communes. Celles-ci doivent être élaborées collectivement dans des processus de longue durée afin qu'elles soient assumées par tous. C'est certainement plus coûteux et plus fatigant que lorsqu'elles sont immédiatement décrétées « d'en haut » par la cheffe omnipotente du moment ou par le chef omniscient du moment. En fin de compte, les valeurs élaborées de telles manières sont néanmoins capables de survivre – également et même à une époque de changements permanents. Au final, pour la définition de la qualité et de sa préservation, il s'agit de la définition de la culture dans les rapports des uns avec les autres comme également dans le rapport en particulier au produit sur lequel on travaille ensemble au succès et à l'amélioration permanente desquels chacune et chacun apporte sa part de contribution. La confiance que nous nous accordons réciproquement et la manière de son contrôle sont néanmoins de signification primordiale.

La conduite d'inspections est, comme déjà relevé, seulement un des nombreux instruments à notre disposition à l'état civil pour instaurer la qualité, la maintenir et l'améliorer continuellement. D'autres moyens comme par ex. la création d'un climat de confiance et de respect mutuel ainsi qu'une culture qui sait gérer les erreurs (même si dans le management de la qualité, une qualité avec une « tolérance de faute zéro » doit toujours être le but théorique) ou l'encouragement permanent du « bon » collaborateur, doivent être considérés comme faisant ensemble partie d'un bouquet de « véhicules », dans lequel chacun des divers instruments a sa place légitime et sa signification.

La question de la culture que nous voulons avoir à l'état civil me semble cependant de la plus haute importance: la préservation de la qualité ne peut produire de fruits productifs que sur un terrain de confiance et de respect réciproques de toutes les parties. C'est notre devoir permanent de préparer ce terrain car : «quality is a never ending story ».