

Konzept Qualitätssicherung

KAZ

Version: 2.1
Datum: 23.01.2020

Autor: Projektteam Qualitätssicherung im Zivilstandswesen KAZ

Inhalt:

Dieses Dokument zeigt das Vorgehen bei der Qualitätskontrolle für das Zivilstandswesen. Durch Ziele wird der Erfolg des Konzeptes sichtbar dargestellt und ermöglicht dadurch eine gezielte Überprüfung und Qualitätsentwicklung bei den Zivilstandsämtern.

Inhaltsverzeichnis

1	Einleitung	3
1.1	Schlüsselrisiken	3
1.2	Bedeutung der Qualitätssicherung innerhalb der Kantone	3
1.3	Übergeordnete Qualitätssicherung der Oberaufsicht.....	4
2	Ziele kantonale Qualitätssicherung.....	5
3	Qualitätskontrolle in den Kantonen.....	6
4	Inhalte Qualitätskontrolle in den Kantonen	7
4.1	Interview (Organisation Zivilstandsamt, Infrastruktur, Grundsätze etc.).....	7
4.2	Ordentliche Prüfungen und Prüfungsschwerpunkte	7
4.2.1	Organisatorische Vorbereitung der Inspektion	7
4.2.2	Durchführung Inspektionshandlungen bei kantonaler Aufsichtsbehörde	7
4.2.3	Durchführung Inspektion bei Zivilstandsamt (vor Ort).....	8
4.2.4	Nachbearbeitung durch kantonale Aufsichtsbehörde	8
4.3	Bewertung	9
4.3.1	Fehlerquoten.....	9
4.3.2	Gesamtbewertung.....	10
5	Verantwortung / Personal kantonale Aufsichtsbehörde	10
6	Organisatorisches Vorgehen und Zeitaufwand in den Kantonen	11
7	Hilfsmittel / Vorbereitung	11
Anhang I	Checklisten	
Anhang II	Inspektionsbericht Zivilstandsamt (Muster)	
Anhang III	Zusammenfassender Bericht Inspektion Zivilstandsämter je Kanton (Muster)	

1 Einleitung

1.1 Schlüsselrisiken

Das nachfolgende Konzept soll einen Mindeststandard für die Qualitätssicherung im Zivilstandswesen bei den Kantonen darstellen. Basis sind die im Projekt Qualitätssicherung der KAZ definierten und anerkannten Schlüsselrisiken:

	Organisation
1	Beurkundung Sonderzivilstandsamt und Berichtigungen bei Aufsichtsbehörde (SZA, Beurkundung, Aufsicht bei ein und derselben Person)
2	Voraussetzungen an Urkundsperson (Befähigung und Wahrung Ausstandspflichten)
3	Gewährleistung organisatorischer, technischer und infrastruktureller Datenschutz und -sicherheit
	Personenaufnahme
4	Doppelerfassung
5	Falsche/fehlende Verknüpfung, insbesondere hinsichtlich Erbschaftsfälle – auch in Zusammenhang Fehler in Datenübertragung Papierregister (fehlende Abschlusskontrolle)
6	Falsches Geschlecht
7	Beurkundung mit ungesicherter Identität
	Ereignisbeurkundung
8	Ereignis bei falscher Person beurkundet (Tod, Anerkennung etc.)
	Datenbekanntgabe
9	Datenbekanntgabe an nicht Berechtigte, resp. unrichtige Ausübung der gesetzlichen Mitteilungspflichten
	Beratung
10	Unrichtige Beratung / Auskünfte durch Zivilstandsbehörden
	Gebühren
11	Unrichtige Gebührenverrechnung und -inkasso

1.2 Bedeutung der Qualitätssicherung innerhalb der Kantone

Effektive Qualitätssicherung zeigt nicht nur Probleme auf, sondern liefert auch Hinweise und führt zu Lösungen. Auf eine risikobasierte Kontrolle kann daher nicht verzichtet werden. Qualitätssicherung beinhaltet aber mehr als nur Kontrolle.

Fehlerhafte Beurkundungen sollen verhindert werden. Festgestellte Verarbeitungsmängel sollen zu einer gezielten und schwerpunktmässigen Instruktion und Schulung führen. Zudem dient die Qualitätskontrolle den Zivilstandsämtern und der Aufsichtsbehörde als Standortbestimmung.

Die Zivilstandsämter sollen erkennen, wo Fehler eliminiert werden müssen und sollen durch regelmässige Kontrolle Sicherheit (Professionalität) im Zivilstandswesen erlangen. Die geleistete Arbeit ist zu anerkennen, wo Missstände sind, sind diese differenziert aufzuzeigen. Mittels eines Kontrollberichtes wird das Ergebnis festgehalten.

Qualitätskontrollen sind gemäss gesetzlichem Auftrag (Art. 85 ZStV) mindestens alle zwei Jahre durchzuführen. Inspektionsbehörde ist die kantonale Aufsichtsbehörde für das Zivilstandswesen.

Inspiziert wird nicht das gesamte Verarbeitungsvolumen eines Amtes, sondern es werden grundsätzlich nur Stichproben vorgenommen. Stellt sich ein Geschäftsfall als fehleranfällig heraus, wird dieser vertieft überprüft. Nebst den Stichproben wird mindestens 1 Schwerpunktthema pro Qualitätskontrollrunde gesetzt. Dieses wird vertieft überprüft. Die beim Helpdesk Infostar gemeldeten Berichtigungen/Löschungen und Fachfragen werden ausgewertet und dienen als zusätzliche Anhaltspunkte für eine zielgerichtete Instruktion und Schulung.

1.3 Übergeordnete Qualitätssicherung der Oberaufsicht

Die Oberaufsicht im Zivilstandswesen

- stellt sicher, dass die Qualitätssicherung im Zivilstandswesen schweizweit nach einheitlichen Kriterien durchgeführt wird,
- hat bei der Entwicklung dieses Konzeptes mitgewirkt, wird in der Umsetzung die flächendeckende Anwendung bei den Kantonen einfordern und macht dies ggü. der KAZ und den Kantonen transparent,
- stellt die kantonsübergreifenden Erkenntnisse der Qualitätssicherung periodisch zusammen, publiziert im geschützten Bereich EAZW und informiert soweit erforderlich über die Erkenntnisse und leitet in Zusammenarbeit mit der KAZ künftige Schwerpunkte in der kantonalen Qualitätssicherung ein.

2 Ziele kantonale Qualitätssicherung

Leistungsziele

- a) Erreichen einer hohen Datenqualität mit möglichst wenigen, fehlerhaften Eintragungen im Personenstandsregister.
- b) Einheitliche Pflege und Nutzung der Datenbank Infostar durch konsequente Überprüfung der Personendatenstände (PED).
- c) Steigerung von Effizienz und Fachkompetenz durch regelmässige Schulung der Benutzer von Infostar.
- d) Kundenfreundliche und kompetente Dienstleistung der Zivilstandsämter durch effiziente und fachlich gut ausgebildete Angestellte im Zivilstandswesen.

Massnahmen zur Zielerreichung

- a) Qualitätssicherung durch regelmässige Qualitätskontrollen der Aufsichtsbehörden bei den Zivilstandsämtern.
- b) Die Optimierungsmöglichkeiten bei den Zivilstandsämtern sind zu erkennen. Durch gezielte Verbesserungsvorschläge sind diese umzusetzen.
- c) Ungeeignetes und falsches Vorgehen ist rechtzeitig zu erkennen. Durch gezielte Aus- und Weiterbildung ist dieses zu minimieren.
- d) Die fehlerhafte Datenerfassung in Infostar ist durch gezielte Überprüfung der Erfassungsgrundlagen (Dokumente und Erklärungen) und der Einhaltung der Erfassungsregeln für Infostar zu minimieren.

Messbarkeit / Beurteilung

- a) Die zu berichtigenden Personendatenstände (PED) und Datenbekanntgaben an Unberechtigte (ohne Rechtsanspruch) vermindern sich.
- b) Rückfragen bei der kantonalen Aufsichtsbehörde im Zivilstandswesen beziehen sich auf spezifische Fachprobleme, die nicht auf eine andere selbstständige Art gelöst werden können und enthalten grundsätzlich einen Lösungsvorschlag.
- c) Datenqualität lässt sich aufgrund der Weisungen des Bundes mit anderen Kantonen messen.
- d) Klagen der Bevölkerung, Haftungsfälle und Disziplinar massnahmen sind selten oder bleiben ganz aus.

Den Kantonen steht es frei, weitergehende Detaillierungen der Ziele mit Indikatoren, Soll-Werten etc. zu definieren.

3 Qualitätskontrolle in den Kantonen

Organisatorisch

Die Datenqualität ist mittels eines Qualitätssystems zu überprüfen. Jedes Zivilstandsamt wird mindestens alle 2 Jahre kontrolliert. Eine Qualitätskontrolle gliedert sich in Tätigkeiten bei der Aufsichtsbehörde (in house) und vor Ort beim Zivilstandsamt. Aufgrund der notwendigen Beurteilung der Originalbelege zur Beurkundung kann auf eine Qualitätskontrolle vor Ort nicht verzichtet werden.

Sofern ein Sonderzivilstandsamt (SZA) bei der Aufsichtsbehörde angesiedelt und dieses nicht eindeutig von der Aufsichtsbehörde getrennt ist, soll die Qualitätsprüfung des SZA durch die Aufsichtsbehörde eines anderen Kantons erfolgen. Damit wird die Unabhängigkeit der Qualitätsprüfung gewährleistet.

Inhalt (siehe auch Ziffer 4)

Die Qualitätskontrolle erfolgt aufgrund eines vorgegebenen Rasters. Sie wird im Voraus durch die Aufsichtsbehörde vorbereitet. Ziel ist es, die Kontrolle gemäss diesem Raster effizient durchführen zu können.

Die Ergebnisse der Qualitätskontrolle werden in einem Bericht festgehalten. Der Inhalt einer Kontrolle ist summarisch unter Ziff. 4 beschrieben.

Die Ergebnisse können zu individuellen oder allgemeinen Instruktionsmassnahmen führen. Je nach Ergebnis wird eine Nachkontrolle angeordnet. Sofern der Kanton nicht Anstellungsbehörde der Zivilstandsbeamtinnen und Zivilstandsbeamten ist, sind Gesamteindruck und allfällige Massnahmen zusätzlich zuhanden der zuständigen Gemeindebehörde festzuhalten.

Massnahmen

- a) Besprechung der Mängel mit Amtsleitung/Personal. Je nach Umfang und Ausmass der Mängel aufsichtsrechtliche Massnahmen mündlich oder schriftlich in Form von
 - Kontrollbericht
 - Weisungen
 - Ermahnungen
 - Anordnungen von Berichtigungen
 - Berichtigungen und Löschungen durch die Aufsichtsbehörde
 - Anträge auf Löschungen und Berichtigungen an andere kantonale Aufsichtsbehörden
- b) Massnahmen, welche die Einhaltung der Datenqualität, die Datenbekanntgabe, die Sicherstellung Datenschutzes, die Gewährleistung der Datensicherheit und die Organisation allgemein betreffen, werden in jedem Fall der Amtsleitung schriftlich eröffnet. Werden die Zivilstandsämter nach kantonalem Recht durch andere Behörden geführt, werden diesen (als Anstellungsbehörde) anstellungsrelevante Massnahmen zusätzlich mitgeteilt.

4 Inhalte Qualitätskontrolle in den Kantonen

4.1 Interview (Organisation Zivilstandsamt, Infrastruktur, Grundsätze etc.)

Anlässlich der Qualitätsprüfung vor Ort sollen insbesondere folgende Aspekte mit der Leitung des Zivilstandsamtes und den Zivilstandsbeamtinnen/Zivilstandsbeamten besprochen und erörtert werden:

- Datenschutz infrastrukturell, organisatorisch (Gewährleistung verwaltungsintern, sofern andere Aufgaben in derselben Organisationseinheit) und technisch
- Qualität der eingesetzten Zivilstandsbeamtinnen und -beamten, inkl. Datum Erwerb Fachausweis resp. absehbaren Erwerb festhalten (Interviewteil nur mit Amtsleitung)
- Prozess Beratung, Beurkundung und dgl. bezüglich
 - o mündlich vs. schriftlich
 - o Ermessensauslegung im individuell konkreten Fall vs. generell abstrakte Vorgaben (gesetzliche Grundlagen) und Empfehlungen (Documentation Internationale DoCl)
 - o Gewährleistung richtige Verknüpfung von Personen (Abfrage des diesbezüglichen Prozessablaufs)

4.2 Ordentliche Prüfungen und Prüfungsschwerpunkte

4.2.1 Organisatorische Vorbereitung der Inspektion

Art	Thema
Vorbereitung / Aufbereitung	<ul style="list-style-type: none"> - Festlegen der Prüfungsschwerpunkte (mindestens 2-jährlich) - Terminabsprache mit Zivilstandsamt - Terminabsprache innerhalb Aufsichtsbehörde - Bekanntgabe benötigte Belege und Überprüfungsschwerpunkte (Übernahme der interkantonalen Schwerpunkte [definiert von EAZW und KAZ], allenfalls kantonseigene Schwerpunkte) - Auftrag Sammlung Dokumentenbestellungen und Anfragen für Datenbekanntgaben (Zeitraum mindestens 1 Monat) - Sicherstellen Infostaranschlüsse und ggf. EDV-Arbeitsplätze vor Ort - Bestellen / Erstellen der Listen und Statistiken - Statistik und Auswertung Aufsichtsbeschwerden - Prüfungsbericht und Listen vorbereiten

4.2.2 Durchführung Inspektionshandlungen bei kantonaler Aufsichtsbehörde

Art	Thema
Durchführung bei Aufsichtsbehörde	<ul style="list-style-type: none"> - Überprüfung Beurkundung ausländische Ereignisse (Eintragungsverfügungen) - Überprüfung Beurkundung übrige Gerichts- und Verwaltungsentscheide - Überprüfung Adoptionsbeurkundung* - Überprüfung Namensänderungsbeurkundung* - Überprüfung Beurkundung Einbürgerungsentscheid* - Aufbereiten und analysieren der Arbeitsaufträge (Rückerfassung) - Statistik (Anzahl Anfragen Helpdesk Infostar, Zeitaufwand etc.) <p><i>*sofern Entscheide bei derselben kantonalen Stelle wie Aufsichtsbehörde</i></p>

4.2.3 Durchführung Inspektion bei Zivilstandsamt (vor Ort)

Art	Thema
Durchführung Zivilstandsamt	<ul style="list-style-type: none"> - Einführungsgespräch (Interviewteil zu Amtsorganisation etc., vgl. auch Ziffer 4.1.) - Organisation, Pendenzen - Überprüfung und Beurteilung Geschäftsfälle mit Stand «Eingegeben» - Überprüfung der Geschäftsfälle <ul style="list-style-type: none"> o Ordentliche Prüfung: Stichproben mit mindestens je 2 Fällen je Urkundsperson und Geschäftsfall zur Gewährleistung einer minimalen Evidenz (Ausdehnung sofern Auffälligkeiten bei Stichproben) o Schwerpunkteprüfung: Prüfung von in der Regel 50% der Fälle - Prüfung rechtmässige Datenbekanntgabe anhand der während mindestens 1 Monat gesammelten Dokumentenbestellungen und Datenbekanntgabeebeanfragen - Prüfung rechtmässige und korrekte Rechnungsstellung nach ZStGV im Rahmen der Stichproben (vgl. Geschäftsfall- und Datenbekanntgabeprüfung oben) - Prüfung barrierefreier Zugang zum Zivilstandsamt und den Trauungslokalen - Schlussbesprechung / Fragen Amtsleitung und ZivilstandsbeamtInnen

4.2.4 Nachbearbeitung durch kantonale Aufsichtsbehörde

Art	Thema
Nachbearbeitung / Aufarbeitung	<ul style="list-style-type: none"> - Erstellung Prüfungsbericht - Aufbereitung Bemerkungen zu Geschäftsfällen und Datenbekanntgabe (Feststellungsliste) - Aufbereitung Qualitätsbericht mit Bewertung und Massnahmen - Kontrolle der angeordneten Massnahmen - Zusammenfassung aller Qualitätsberichte der Zivilstandsämter zu einem kantonalen Gesamtbericht zuhanden des EAZW

4.3 Bewertung

4.3.1 Fehlerquoten

Als Mindeststandard für die Bewertung sollen die Fehlerquote (Quantität) und die gewichtete Fehlerquote (Qualität) beurteilt werden. Ziel ist es, in beiden Fehlerquoten (Quantität und Qualität) mindestens das Prädikat genügend zu erreichen. Es steht den Kantonen frei, weitere Bewertungsmerkmale wie die Organisation des Zivilstandsamtes, die Registerführung oder die Datenbekanntgabe heranzuziehen.

Fehlerquote (Quantität):

- Indikator sind die verschuldeten Berichtigungen pro Kalenderjahr
- Die Anzahl verschuldeter Fehler darf im Verhältnis zur Gesamtheit der beurkundeten Geschäftsfälle die 5%-Grenze nicht überschreiten.

Für die Bewertung gilt folgender Bewertungsschlüssel:

Fehlerquote (Quantität) Verschuldete Berichtigungen in % zu allen Beurkundungen	Prädikat
0.0 – 1.0%	sehr gut
1.1 – 2.5%	gut
2.6 – 5.0%	genügend
5.1 – 7.5%	ungenügend
7.6 – 10.0%	schlecht
mehr als 10%	schwach

Gewichtete Fehlerquote

- Die verschuldeten Fehler werden in gravierende, sehr gravierende und übrige Fehler unterteilt. Bei der Beurteilung kommt es auf die möglichen Auswirkungen des Fehlers im Rechtsalltag an.
- Gravierende Fehler erhalten einen „Fehlerpunkt“, sehr gravierende Fehler deren zwei und übrige Fehler 0.5. Die Kategorien werden addiert und das Resultat nach untenstehendem Schlüssel pro Kalenderjahr in ein Prädikat umgewandelt
- Nachstehend wird eine Liste eröffnet, auf welcher zu lesen ist, welche Fehler als wie gravierend zu würdigen sind. Die restlichen Fehler (ungenannt) gelten als weniger schwerwiegend.

Für die Bewertung gilt folgender Bewertungsschlüssel:

Gewichtete Fehlerquote (Qualität) Fehlerpunkte in % zu allen Beurkundungen	Prädikat
0.00 % - 0.50 %	sehr gut
0.51 % - 1.25 %	gut
1.26 % - 2.50 %	genügend
2.51 % - 3.75 %	ungenügend
3.76 % - 5.00 %	schlecht
5.01 % und mehr	schwach

Gravierende Fehler

1. Person irrtümlich (ohne Rechtsgrund, aber inhaltlich korrekt) in Infostar beurkundet
2. Beurkundung des falschen Geschlechts
3. Geschäftsfall elektronisch nicht unterschrieben (abgeschlossen)
4. Offensichtlich unrichtige Angabe des Entstehungsgrundes des Kindsverhältnisses (bspw. Abstammung/Adoption)

Sehr gravierende Fehler

1. Doppelerfassung der gleichen Person (sofern der frühere Geschäftsfall Person verbindlich abgeschlossen war)
2. Falsche oder fehlende verwandtschaftliche Verknüpfungen von Personen (von rechtlich nicht verbundenen Personen)
3. Irrtümliche / falsche Eintragung des CH-Bürgerrechts an eine rechtlich ausländische Person
4. Unrichtige Beurkundung eines Ereignisdatums (Geburt / Ehe / Tod / usw.)
5. Oberflächliche (Eigen-) Berichtigung eines Fehlers mit einem neuen Personendatenstand (PED)
6. Voraussetzungen an Urkundsperson nicht eingehalten (Befähigung und Wahrung Ausstandspflichten)

4.3.2 Gesamtbewertung

Die Gesamtbewertung setzt sich zusammen aus:

- Ergebnis der Inspektion pro Zivilstandsamt, bestehend aus Beurteilung Organisation, Datensicherheit und Ergebnis der geprüften Beurkundungen (Geschäftsfälle)
- Fehlerquote (Quantität) und gewichtete Fehlerquote (Qualität) über das ganze Jahr, pro Urkundsperson, Zivilstandsamt und Kanton

Die Bewertungen sind transparent an die betroffenen Zivilstandsämter, Urkundspersonen und an die Oberaufsicht zu kommunizieren. In Kantonen mit Gemeinde-Zivilstandsämtern ist den Gemeindebehörden nur die zusammenfassende Gesamtbewertung des Zivilstandsamts, ohne Einzelbeurteilung von Urkundspersonen, zu kommunizieren.

5 Verantwortung / Personal kantonale Aufsichtsbehörde

Eine innerhalb der Aufsichtsbehörde gut positionierte und mit entsprechenden Kompetenzen ausgestattete Fachperson im Zivilstandswesen ist als Gesamtverantwortliche/r der Qualitätssicherung zu bezeichnen. Naheliegend sind kompetente Mitarbeitende, welche entweder im Besitz des Fachausweises Zivilstandswesen sind oder eine juristische Ausbildung mit entsprechender Erfahrung haben.

Um mindestens ein Vieraugenprinzip gewährleisten zu können, soll mindestens eine zweite Fachperson bei der Qualitätssicherung mitarbeiten. Sofern die Grösse des Kantons resp. die personelle Ausgestaltung der Aufsichtsbehörde dies nicht gewährleistet, wird empfohlen, in der Qualitätssicherung mit einer Aufsichtsbehörde eines anderen Kantons zusammenzuarbeiten.

6 Organisatorisches Vorgehen und Zeitaufwand in den Kantonen

Die Qualitätskontrolle gliedert sich in der Regel (Ausnahmen: sehr grosse resp. sehr kleine Zivilstandsämter) wie folgt:

Organisatorische Vorbereitung der Inspektion (vgl. Ziff. 4.2.1)	½ - 1 Tag
Durchführung Inspektionshandlungen bei kantonaler Aufsichtsbehörde (vgl. Ziff. 4.2.2)	½ - 1 Tag
Durchführung Inspektion bei Zivilstandsamt vor Ort (vgl. Ziff. 4.2.3)	1 - 2 Tage
Nachbearbeitung durch kantonale Aufsichtsbehörde (vgl. Ziff. 4.2.4)	½ - 1 Tag

7 Hilfsmittel / Vorbereitung

Für die Vorbereitung der Qualitätskontrolle stehen diverse Hilfsmittel zur Verfügung:

- Arbeitsaufträge Helpdesk Infostar
- div. Listen und Statistiken
- Dokumente / Verfügungen der Aufsichtsbehörde gemäss Ablage
- Kontrollberichte Vorjahre

Für die Auswertung der Qualitätskontrolle stehen diverse Hilfsmittel zur Verfügung:

- Notebook oder ev. EDV-Arbeitsplatz vor Ort beim Zivilstandsamt
- Interviewraster
- Checkliste