

# «Qualitätsmanagement Rechtsetzung» im Bundesamt für Gesundheit (BAG)

**Markus Schlatter** | Vor vier Jahren wurde im Bundesamt für Gesundheit (BAG) versucht, die Prozesse und Abläufe mit einem «Qualitätsmanagementsystem Rechtsetzung» zu verbessern und die Qualität der Produkte und Leistungen des BAG zu erhöhen. Die gemachten Erfahrungen und eine Selbstevaluation zeigen, dass sich der Aufwand zur Einführung und Umsetzung des Managementsystems gelohnt hat.

## Inhaltsübersicht

- 1 Einleitung
- 2 Das System des «Qualitätsmanagement Rechtsetzung»
  - 2.1 Sechs Teilprozesse
  - 2.2 Prozessbeschreibung
  - 2.3 Fließdiagramm
  - 2.4 Anschlussdokumente
  - 2.5 Technische Umsetzung (intranetbasiert)
- 3 Selbstevaluation
- 4 Würdigung

## 1 Einleitung

Im Jahr 2004 wurden im Bundesamt für Gesundheit (BAG) die Arbeiten für ein umfassendes Qualitätsmanagement nach den Grundsätzen des Total Quality Management (TQM) an die Hand genommen. Mit dem Qualitätsmanagement Rechtsetzung (QM Rechtsetzung) sollten die Prozesse und Abläufe im Amt sichtbar, steuerbar und bewertbar gemacht werden, und es sollte eine Verbesserung von Produkten, Prozessen und Leistungen einhergehen. Qualitätsmanagementsysteme eignen sich besonders, um in einer Organisation einerseits sämtliche Führungsinstrumente zu integrieren und andererseits alle Abläufe aufeinander abzustimmen. Dort, wo Standardisierungspotenzial besteht und dort, wo es oft Unsicherheiten in Verfahren und Abläufen gibt, werden Flow Charts (Fließdiagramme) eingesetzt. Der Nutzen von QM-Systemen lässt sich stichwortartig und keinesfalls abschliessend etwa so beschreiben: Effektivität und Effizienz (Tun wir die richtigen Dinge und tun wir diese Dinge richtig?). Dies führt zu rationellem Einsatz von Ressourcen, sicherer Planung und Steuerung wie auch zur Sicherstellung der festgelegten Qualität. Prozessorientierte QM-Systeme leisten dank ihrer Transparenz auch einen wesentlichen Beitrag zur Wissenssicherung und damit auch zur Betriebssicherheit. In einer ersten

Phase erarbeitet man das sogenannte Prozessnetzwerk, in welchem festgelegt wird, welche Prozesse zur Führung, Leistungserbringung und Unterstützung erarbeitet werden.

Als einer der Leistungsprozesse auf Stufe Amt (daneben gibt es auch tieferstufige Prozesse für Direktionsbereiche, Abteilungen und Sektionen) wurde auch die Rechtsetzung definiert. In einem Amt, in welchem sich konstant zwischen 40 und 60 Rechtsetzungsprojekte auf allen Erlassstufen in Er-, bzw. Bearbeitung befinden, macht die Einführung eines entsprechenden Prozesses Sinn. Für die Erarbeitung des Prozesses Rechtsetzung mit all seinen Teilprozessen wurde innerhalb der Abteilung Recht eine Arbeitsgruppe eingesetzt.

Die Probleme waren schnell erkannt: Immer wieder gab es in unserem Amt in der Vergangenheit Fragen, wer im Rahmen des Rechtsetzungsprozesses welche Arbeiten zu übernehmen hat (Schnittstellenproblematik). Sind beispielsweise für das Schreiben des «Erläuternden Berichts» die Fachbereiche oder die Abteilung Recht zuständig? Wer redigiert vor einem definierten Meilenstein (Ämterkonsultation oder Vernehmlassung) den Erlassentext? Weiter stellte sich auch die Frage nach den für die einzelnen Schritte notwendigen Dokumenten. Dazu kam, dass selten schlüssig war, in welche Amtssprachen und zum welchem Zeitpunkt eine Übersetzung der Texte benötigt wurde. Schliesslich waren auch die Schnittstellen zu andern Ämtern zu klären, sei dies zur Bundeskanzlei, zum Bundesamt für Justiz oder auch zum Generalsekretariat des eigenen Departementes.

Die Ziele konnten relativ schnell bestimmt werden: Die Qualität der Erlasse als solche, aber auch der Begleitdokumente, stand im Vordergrund. Das Verfahren sollte für alle Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des Amtes, die sich mit Rechtsetzung befassen, klar und einheitlich sein. Schliesslich sollte mit der Anwendung des Qualitätsmanagements auch ein Zeit- und Ressourcengewinn einhergehen.

Mit Hilfe eines Experten erarbeiteten wir ein solides und brauchbares Qualitätsmanagement-System. Er begleitete uns während der Basisarbeiten und konnte uns für die vielfältigen Fragestellungen die notwendigen Qualitätsmanagement-Instrumente zur Verfügung stellen. Auch in der am Schluss eingesetzten Arbeitsgruppe, welche sich sowohl aus Fachleuten wie auch aus Juristinnen und Juristen zusammensetzte, konnten wir auf die Dienste des Experten zählen.

Im Herbst 2005 wurde das «QM Rechtsetzung» von der Geschäftsleitung des BAG freigegeben. Im Frühjahr 2006 wurde der Leistungsprozess innerhalb der Abteilung Recht und bei den mit Rechtsetzung befassten Fachleu-

ten in den verschiedenen Organisationseinheiten des BAG geschult. Seit April 2006 wird das QM Rechtsetzung im Amt erfolgreich angewendet.

## **2 Das System des «Qualitätsmanagement Rechtsetzung»**

### **2.1 Sechs Teilprozesse**

Der Leistungsprozess «QM Rechtsetzung» ist in sechs Teilprozesse aufgeteilt. Anfänglich prüften wir, ob nicht in einem einzigen Prozess das Rechtsetzungsverfahren als Ganzes einheitlich abgebildet werden kann. Wir kamen jedoch zum Schluss, dass dies erstens sehr schwierig darzustellen war und dass zweitens die Zusammenfassung in einem einzigen Prozess nicht sehr adressatenfreundlich und praxisnah ausfallen würde. Wir entschieden uns deshalb für folgende Teilprozesse: Gesetz/Verfassung (Teilprozess 1), Bundesratsverordnung mit Anhörung (Teilprozess 2) und ohne Anhörung (Teilprozess 3), Anhörung, Departementsverordnung mit Anhörung (Teilprozess 4) und ohne Anhörung (Teilprozess 5), Anhörung sowie Amtsverordnung (Teilprozess 6).

Von der Methodik her sind alle Teilprozesse gleich aufgebaut. Zu jedem Teilprozess gehören ein Fließdiagramm und die Anschlussdokumente.

### **2.2 Prozessbeschreibung**

Im Prozessbeschreibung werden «Prozessinhalte», «Input» und «Output» bestimmt (s. Anhang 1). Daneben wird ein Ziel formuliert und es werden die Kundinnen/Kunden, Partnerinnen und Partner festgehalten. Damit die Einhaltung der Ziele auch tatsächlich überprüft werden kann, werden vorneweg auch Erfolgskenngrößen festgelegt. Der Prozessbeschreibung steht am Anfang eines jeden prozessorientierten Managementsystems.

### **2.3 Fließdiagramm**

Im Fließdiagramm (s. Anhang 2) werden die einzelnen Prozessschritte (in ihrer Chronologie) nach unten aufgeführt. Vom Beginn des Projektes (erkannter Handlungsbedarf) bis zum Schluss des Projektes (Inkraftsetzung) gibt es je nach Erlassstufe und je nachdem, ob eine Anhörung / Vernehmlassung durchgeführt wird oder nicht, unterschiedlich viele Prozessschritte. Bei Amtsverordnungen sind es 13 Einzelschritte, bei Gesetzen und Verfassungen sind es deren 47. Von links nach rechts werden im Fließdiagramm in den einzelnen Spalten vor allem die Aufgaben und Verantwortlichkeiten der Facheinheiten und der Abteilung Recht beschrieben und verbindlich aufgeteilt. Über Links gelangt man direkt auf die in den Spalten beschriebenen Anschlussdokumente.

## 2.4 Anschlussdokumente

Die Anschlussdokumente sind die eigentlichen Kernstücke des «QM Rechtsetzung», sie werden im Amt als wichtige und nützliche Hilfsmittel regelmässig benutzt und geschätzt. Es können verschiedene Typen von Anschlussdokumenten unterschieden werden. Checklisten stehen gleichermassen zur Verfügung wie Muster und Vorlagen. Man bedient sich sowohl amtsinterner Dokumente wie auch externer Richtlinien und Weisungen. In mehreren Anschlussdokumenten wird beispielsweise direkt auf den Gesetzgebungsfaden des Bundesamtes für Justiz oder auf die Gesetzestechnischen Richtlinien der Bundeskanzlei verwiesen. Eine kleine Auswahl der insgesamt weit über 100 Anschlussdokumente des «QM Rechtsetzung» findet sich zur Veranschaulichung in den Anhängen 3 und 4. Die Checkliste für die 1. Ämterkonsultation (Anhang 3) beinhaltet Verweise, die auf Vorlagen und nützliche Seiten im Intranet oder im Internet der Bundesverwaltung führen. In Anhang 4 ist ein Auszug einer insgesamt dreiseitigen Checkliste «Juristische Schlussredaktion von Erlassen» abgebildet. Nach einem Prüfkapitel «Allgemeines» sollen gemäss dieser Checkliste in einem zweiten Teil auch gesetzestechnische Fragen unter Zuhilfenahme der Gesetzestechnischen Richtlinien beantwortet werden. Es folgen in weiteren Ziffern Überprüfungspunkte zu «Schnittstellen zu anderen Erlassen», zur «Vollzugstauglichkeit» oder etwa zur «Adressatengerechtigkeit» der Bestimmungen.

## 2.5 Technische Umsetzung (intranetbasiert)

Die oben erwähnten Unterlagen werden innerhalb des BAG über das Intranet zugänglich gemacht. Ausgehend von einer Übersicht über alle sechs Teilprozesse, gelangt man durch den entsprechenden Link direkt auf das Fließdiagramm des gewünschten Teilprozesses. Mittels einer Menuleiste kann vom Fließdiagramm auf eine Liste mit sämtlichen für diesen Teilprozess massgebenden Anschlussdokumenten gewechselt werden.

## 3 Selbstevaluation

In Form einer Selbstevaluation wollten wir im Herbst 2007 wissen, ob und in welchem Ausmass die sechs Teilprozesse im Allgemeinen sowie die oben beschriebenen Fließdiagramme und Anschlussdokumente im Speziellen effektiv gebraucht werden und welchen Nutzen sie den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern im Arbeitsalltag bringen. Wir liessen zu diesem Zweck 60 Personen (25 Juristinnen und Juristen sowie 35 Fachleute) Fragebogen zukommen. 37 Fragebögen wurden ausgefüllt und retourniert, was eine Rücklaufquote von 68 Prozent ergab. Damit können die Resultate als repräsentativ

bezeichnet werden: Das QM Rechtsetzung des BAG wird von der überwiegenden Mehrheit der Befragten konsultiert und als äusserst nützliches Arbeitsinstrument betrachtet. Die in den sechs Teilprozessen zur Verfügung gestellten Fließdiagramme und Anschlussdokumente werden regelmässig benutzt. Die Verständlichkeit der Dokumente wird als gut bezeichnet. Einige nicht zu vernachlässigende Vorbehalte werden in der technischen Benutzerfreundlichkeit des Systems gemacht (Navigation zwischen den einzelnen Dokumenten sei erschwert). In der Gesamtbeurteilung wird die Nützlichkeit des «QM Rechtsetzung» BAG (zwischen 1 = überflüssig bis 6 = sehr gross) mit 5.4 bewertet.

#### **4 Würdigung**

Der Aufwand für die Erarbeitung eines Qualitätsmanagements im Allgemeinen und für die Rechtsetzung im Besonderen und auch der «Erhaltungsaufwand» (Nachführen der Dokumente, Aktualisierung der Links usw.) darf nicht unterschätzt werden. Für ein Amt wie das BAG, das konstant mit sehr vielen Rechtsetzungsprojekten befasst ist, lohnt sich der Aufwand aber auf jeden Fall. Nach knapp zwei Jahren Erfahrungen im BAG, kann ein durchaus positives Fazit gezogen werden. Dies bestätigte uns bezüglich der Nutzung der Instrumente die oben erwähnte und beschriebene Selbstevaluation. Wir dürfen aber auch festhalten, dass sich die Qualität unserer Rechtsetzungsprodukte erhöht hat und dass es gelungen ist, die amtsinternen Abläufe und Verantwortlichkeiten bei Rechtsetzungsvorhaben so zu klären, dass sich vermehrt auch Effizienzgewinne und Zeitersparnis ergeben.

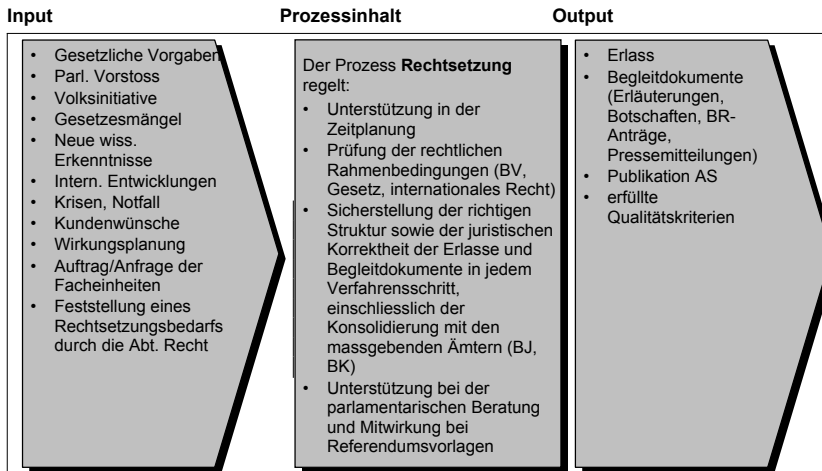
*Markus Schlatter, Bundesamt für Gesundheit, Bern  
E-Mail: markus.schlatter@bag.admin.ch*

#### **Résumé**

*Depuis quatre ans, l'Office fédéral de la santé publique (OFSP) tente d'améliorer la qualité de ses produits et de ses prestations, notamment de ses procédures législatives, grâce à un système de gestion de la qualité. La présente contribution expose comment ce système a été mis en place, les expériences faites à l'OFSP et les raisons du succès de cette opération.*

# Anhang 1

## LEISTUNGSPROZESSE Rechtsetzung



### Ziel

Wir erkennen die juristischen Probleme, stellen sicher, dass die vorgegebenen Verfahrensabläufe und -schritte eingehalten werden, und wir sorgen für die juristische Korrektheit der Erlasse und Begleitdokumente.

### Kunden und Partner

Direktionsbereiche, Dienstleistungseinheiten, BJ, BK und andere Ämter im Einzelfall sowie die abteilungsinterne Anlaufstelle für Gesetzgebungstechnik und -verfahren (GTV).

### Erfolgskenngrössen

- Juristische Korrektheit des Erlasses
- Verständlichkeit der Bestimmungen
- Beständigkeit des Erlasses
- Vollzugstauglichkeit
- Einwände des BJ und der BK im Rahmen der Ämterkonsultation
- Kundenzufriedenheit
- Wirkungsnachweis

# Anhang 2



## FD Rechtsetzung BAG (BR-Vo mit Anhörung)

Fehlermeldung; z.B. Link funktioniert nicht

PROZESS	BEMERKUNGEN BAG	Aufgaben/Verantw. Recht	Aufgaben/Verantw. DB	Links
<p>Teil 1</p>	<p>Interner oder externer Anstoss</p> <p>Unter Einbezug der Amtsstrategie und der Ressourcenplanung Endgültige Festlegung Erlaßstufe und Verfahren. Gegebenenfalls ist auf einen anderen Teilprozess zu wechseln.</p> <p>Entscheid Amtsleiter Evtl. Absprache mit Departement Es liegt im Ermessen des DB-Leitenden vor den entsprechenden Genehmigungsschritten, die EGL bzw. die GL zu konsultieren.</p> <p>Projekt- und Zeitplanung, Art der Anhörung, <i>Grundsätze der Kommunikation</i>, partizipative Konsultationen int. und ext., Mitwirkung und Konsultation Abt. Recht.</p> <p>Entscheid Amtsleiter</p>	<p>Juristischer, rechtspolitischer Handlungsbedarf</p> <p>Prüfung gesetzl. Grundlagen, personelle Ressourcen Recht. Alternativen aufzeigen, z.B. Informelles Verwaltungshandeln <i>Checkliste: Machbarkeitsprüfung/Antrag</i></p> <p>- Vorschlag für Zeitplan mit Varianten der Anhörung - konferenzuell - schriftlich mit ordentlicher Frist - schriftlich mit abgekürzter Frist <i>Formular: Zeitpläne</i> - Ressourcenplanung der Abt. Recht - Struktur und Systematik des Erlasses</p> <p>Einhaltung der <i>gesetzestechnischen Richtlinien (GTR)</i>, Einhaltung des <i>Gesetzgebungsleitfadens: Betreuung KAV, Gesetzeskonformität, Checkliste "Juristische Schlussredaktion von Erlässen"</i>, <i>Checkliste und Unterlagen für 1. Amtsberatung</i></p> <p>Visum Abt. Recht vor Unterbreitung Amtsleiter. Eröffnung KAV sichergestellt.</p>	<p>Fachlicher, politischer, strategischer Handlungsbedarf</p> <p>- Realisierbarkeit - pol. Korrektheit/Bedeutung - Vereinbarkeit mit Strategie - Finanzierbarkeit/pers. Ress. - Akzeptanz int. + ext. <i>Checkliste: Machbarkeitsprüfung/Antrag</i></p> <p>Vorbereiten Dossier und Unterlagen für Amtsleiter inkl. Überarbeitung, Auftrag ev. gemäss Projektmanagement Eröffnen eines Dossiers in iGEKO <i>Checkliste: Sicherstellung Registrierung iGEKO</i></p> <p>- detaillierte Projektplanung - Ressourcenplanung - Inhalt, Gegenstand des Erlasses - Bestimmung einzubeziehender int. und ext. Partner - <i>Übersetzung planen, und anmelden</i> - <i>Grundsätze der Kommunikation</i> - allenfalls Freigabekonzept nach <i>Projektmanagement</i></p> <p>Vorentwurf im KAV-Format. Fachliche Inhalte, Vollständigkeit, Erstellen des erläuternden Berichts, <i>Übersetzungen veranlassen (Antrag)</i>, <i>Checkliste und Unterlagen für 1. Amtsberatung</i></p> <p>Unterlagen bereitstellen, Adressen, Versand <i>Checkliste Sicherstellung Registrierung iGEKO</i></p>	

## Anhang 3

### 2.06.16 Rechtsetzung BAG (BR-VO mit Anhörung)

#### Checkliste und Unterlagen für 1. Ämterkonsultation

##### 1. Vor Eröffnung der 1. Ämterkonsultation

Unterlagen	Bemerkungen	Erledigt
1) Begleitschreiben an die Ämter	einsprachig, Unterschrift Direktor	ja <input type="checkbox"/>
2) Verteilerliste Ämterkonsultation	siehe Leitfaden zur Ämterkonsultation (rechte Spalte)	ja <input type="checkbox"/>
3) Infonotiz an Direktor	1 A4 Seite mit den relevanten Hinweisen zur Vorlage	ja <input type="checkbox"/>
4) Verordnungstext	"Entwurf"; dt. und fr.	ja <input type="checkbox"/>
5) Erläuternder Bericht	"Entwurf"; einsprachig	ja <input type="checkbox"/>
6) Eröffnungsschreiben Anhörung für Kantone, Parteien und interessierte Kreise	"Entwurf"; einsprachig	ja <input type="checkbox"/>
7) Verteilerliste Anhörung	"Entwurf"; siehe auch Liste der ständigen Vernehmlassungsadressaten	ja <input type="checkbox"/>
evtl. 8) Grundlagenpapier (Beispiel)	bei grösseren Vorlagen mit mehreren Verordnungen ratsam; einsprachig	ja <input type="checkbox"/>
evtl. 9) Medienmitteilung	"Entwurf"; einsprachig Absprache mit KOM	ja <input type="checkbox"/>

<i>[Weitere Aufgaben]</i>		
1) Vor Unterschrift Direktor Konsultation Abt. Recht (zwingend)		ja <input type="checkbox"/>
2) Übersetzungsarbeiten beachtet und frühzeitig angemeldet		ja <input type="checkbox"/>
3) Eröffnung KAV (Workflow)	einschliesslich Einstellung des Entwurfes der Vo-Texte (dt. und fr.)	ja <input type="checkbox"/>
4) KAV-Formatierung überprüfen		ja <input type="checkbox"/>

##### 2. Nach Eröffnung der 1. Ämterkonsultation

1) Versand der Unterlagen an Ämter		ja <input type="checkbox"/>
2) Zusätzlich Zustellung der Unterlagen per E-Mail an die verwaltungsinterne Redaktionskommission (BJ/BK):	- d. fr. / Word - E-Mailadresse: virk@bk.admin.ch	ja <input type="checkbox"/>

Einheit:

Unterschrift:



**Gesetzgebungstechnik und -verfahren (GTV)**  
**Checkliste "Juristische Schlussredaktion von Erlässen"**

Hinweis: Um auf die Hilfsdokumente zu gelangen: 1. Mauszeiger auf Link und linke Maustaste einmal klicken 2. Ctrl-Taste gedrückt halten und noch einmal klicken

Nr.	Prüfpunkte	Hilfestellung / Dokumente zu konsultieren	ja	nein	Kommentar	Lösungsvorschlag	Koordination mit...
<b>1</b>	<b>Allgemeines</b>						
1.1	Ist der Erlass materiell vollständig?						
1.2	Liegt der erläuternde Bericht / die Botschaft vor?						
1.3	Ist die Botschaft / sind die Erläuterungen vollständig	Leitfaden					
1.4	Wurde eine Regulierungsfolgenabschätzung durchgeführt und liegt der Bericht vollständig vor	RFA, seco Homepage					
1.5	Befindet sich der Erlass im KAV-Format	KAV, BK Homepage					
1.6	Wurde die geschlechterneutrale Formulierung überall eingehalten?	Leitfaden BK					
1.7	Wurde die dt. / fr. und it. Version des Erlasses verglichen und abgestimmt?						
<b>2</b>	<b>Gesetztechnische Richtlinien (GTR)</b>						
2.1	Stimmt der Titel, Kurztitel und die Abkürzung (Achtung: auch franz. und ital. Version überprüfen)?	GTR Rz 3-12					
2.2	Entspricht die Gliederung des Erlasses den GTR?	Rz 2, 49-68					
2.3	Fassen die Sachüberschriften die Kapitel, die Abschnitte und die Artikel richtig zusammen?						
2.4	Stimmen die Binnenverweise innerhalb des Erlasses?	Rz 69, 70					
2.5	Sind die Verweisungsobjekte (EG-Richtlinien, verwiesenes CH-Recht, usw) korrekt zitiert?	Rz 71-95					

