

Der helvetische Gesetzgebungsprozess im Lichte der industriellen Fertigung: von der Rechtsetzung als "Buchdruckerkunst" zu einer rationellen, prozessorientierten Gesetzeserarbeitung

LIBOR F. STOUPA, HERBERT HÜRLIMANN

1. Lean Production auch in der Verwaltung

Im Bereich der öffentlichen Verwaltungen ist in den letzten zehn Jahren kräftig in die EDV-Infrastruktur investiert worden. Die damit erreichte Effizienzsteigerung bezieht sich jedoch nur auf einen Teil der zu verarbeitenden Daten. Arbeitsintensive Dokumente und Informationen werden von diesen Systemen oft nicht berührt. Insbesondere in der "schreibenden", in der "redigierenden" Verwaltung hat es sich vielfach um den blossen Ersatz der Schreibmaschinen gehandelt. Eine Effizienzsteigerung konnte damit zwar bereits erzielt werden, nämlich durch das vereinfachte Korrigieren von (Tipp-)Fehlern und das erleichterte Anpassen und Verändern selbst von grössten Textpassagen. Dies führte hinwiederum zu neuen Arbeitsstilen, indem ein erster Entwurf "sorgloser" und "unreifer" als früher zu Papier gebracht bzw. in die Maschine eingegeben wurde. Als Folge führte das EDV-Zeitalter in diesen Verwaltungsbereichen nicht zu weniger, sondern zu mehr Papierausstoss. Vielerorts ist bis heute an den Abläufen, welche den alten Schreibmaschinen angemessen waren, nichts grundlegend verändert worden. Synergien, die von der dauernden Wieder- und Weiterverwendung eines einmal erstellten elektronischen Dokuments ausgehen könnten, wurden nicht konsequent ausfindig gemacht und genutzt.

Seit einiger Zeit nun hat man auch in den Verwaltungen die technischen Möglichkeiten und organisatorischen Lösungen erkannt, mit denen die administrativen Abläufe optimiert sowie weiter automatisiert werden

können. Was in den industriellen Betrieben mit Lean Production¹ oder CIM² erreicht wurde, ist heute mit mindestens gleich grossen Effekten in den öffentlichen Verwaltungen möglich. Dabei geht es nicht nur darum, in der verwaltungsinternen Schriftgutproduktion das Papier als Umweg und "Zwischenträger" immer weiter zu eliminieren. Denn der enorme Papierverbrauch ist nur ein Symptom eines weit grösseren Problems: Die Abläufe in Verwaltungen sind oft noch zu wenig modernisiert. Als naheliegende Konsequenz müssen daher die Arbeitsweise und die Kommunikationswege überall hinterfragt und gegebenenfalls neu konzipiert werden, was sich schliesslich auf den ganzen Ablauf sowie auf den Gesamtaufwand in einem Verwaltungssystem positiv auswirken wird.

2. Der Gesetzgebungsprozess

Das schweizerische Rechtsetzungsverfahren ist komplex und zeitintensiv. Die politischen und juristischen Prozeduren sind seit langem eindeutig umschrieben, gut eingespielt und rechtlich klar geregelt. Im logistischen Bereich (zur technischen Aufbereitung und Publikation des Rechts) jedoch bestehen keine vergleichbaren Regelungen³, und es gilt auch nicht Rücksicht zu nehmen auf lange Traditionen und staatspolitisch wichtige Verfahren des auf Konsensfindung ausgelegten Entscheidungssystems unseres Landes. Die entsprechenden Abläufe und Strukturen waren bis vor kurzem geprägt von der Ausrichtung auf die für die

¹ Lean Production (schlanke Fertigung): Verschlankeung des gesamten Produktionsaufwands mit dem Ziel, Kosten zu senken und gleichzeitig das Produktionsergebnis zu erhöhen. Die Umsetzung dieser Ziele bedeutet in der Konsequenz einen Abbau aufgeblähter Verwaltungsstrukturen, die straffere Koordination der Zulieferer, die Reorganisation des Fertigungsablaufes im Teamwork sowie die flexible Anpassung der Produktion an neue Kundenbedürfnisse.

² CIM (Computer Integrated Manufacturing) bezeichnet die integrierte Informationsverarbeitung für betriebswirtschaftliche und technische Aufgaben eines Industriebetriebs. Die Arbeiten der verschiedenen Etappen, von der Idee zu einem neuen Produkt bis zu dessen Herstellung, einschliesslich der damit verbundenen administrativen Arbeiten, werden von der Informatik weitgehend unterstützt.

³ Neuerdings enthält die Verordnung vom 15. Juni 1998 über die amtlichen Veröffentlichungen (Publikationsverordnung, PublV; SR 170.512.1) eine Reihe von einschlägigen Bestimmungen (vgl. auch Fussnote 5).

Rechtstellung zur Verfügung stehenden Publikationsorgane. Sie wurden für jede Publikation (Bundesblatt [BBl], Amtliche Sammlung des Bundesrechts [AS] und Systematische Sammlung des Bundesrechts [SR]) isoliert betrachtet, und zwar vorwiegend aus drucktechnischer Sicht, teilweise aber auch unter dem Aspekt der Mehrsprachigkeit. Die Folgen waren schwerfällige und komplexe Abläufe, die eine Gesamtübersicht verunmöglichten und die darin gipfelten, dass in der Bundeskanzlei die Herstellung der SR vollständig unabhängig von der Herstellung der AS und des BBl erfolgte und dass für die beiden Letzteren wiederum zwischen der Produktion der deutschen und französischen Fassung einerseits und jener der italienischen andererseits unterschieden wurde. Für die einzelnen Produkte waren in der Bundeskanzlei separate und auch örtlich getrennte Verwaltungseinheiten zuständig.

3. Von punktuellen Verbesserungen zur gesamtheitlichen Optimierung des Gesetzgebungsprozesses

In der Vergangenheit gab es bereits Anstrengungen, zunächst das Problem der fehlenden elektronischen Dokumente in den Griff zu kriegen. Allerdings wurde die Problematik jeweils nur punktuell angegangen: Es kam zu einer Anzahl von technischen Lösungen und Informatik-Anwendungen, die als Einzelanwendungen in der einen oder anderen Amtsstelle Erleichterung brachten, die aber auf Grund fehlender globaler Sicht kaum über geeignete Schnittstellen verfügten und eine integrierte Geschäftsabwicklung verunmöglichten. Die fehlende Durchgängigkeit der einzelnen Geschäfte hatte auch zur Folge, dass die zum Teil mancherorts bereits bestehenden Texte in elektronischer Form nicht weitergereicht werden konnten und diese immer von Neuem ab Papier erfasst und am Ende für die Publikation in den Druckereien von Grund auf neu gesetzt werden mussten.

Mithin war noch kein entscheidender Gewinn in Form von Arbeitsentlastung oder Zeitgewinn im Bereich der Rechtserarbeitung zu verzeichnen.

Eine der letzten Anstrengungen, die noch den Charakter einer Insellösung aufwies und der im Prinzip nur ein technologischer Lösungsansatz zu Grunde lag, war der Versuch, die SR für sich allein zu digitalisieren

und wenigstens auf diesem Gebiet von der traditionellen Redaktionsarbeit mit Papier, Schere und Kleister abzuweichen. Da jedoch diese Publikation den Schluss der ganzen Gesetzgebungskette bildet, ist nicht verwunderlich, dass trotz grossen Anstrengungen keine nennenswerte Verbesserung der Situation zu erreichen war. Die durch die vorgenommene Modernisierung verlagerte typografische Arbeit vom betreffenden Druckereibetrieb in die Bundeskanzlei hatte sogar die entgegengesetzte Wirkung. Die Arbeitslast in der Bundeskanzlei stieg, und die SR verzeichnete vorübergehend sogar eine zusätzliche Publikationsverzögerung.

1994 schliesslich ging die Bundeskanzlei daran, die Problematik der Gesetzgebung in organisatorischer und technischer Hinsicht ganzheitlich zu untersuchen und den Lebenszyklus eines "Rechtsetzungs-Geschäftes" von der Geburtsstunde im Amt bis zur Publikation zu untersuchen und zu optimieren. Nebst der reinen Verbesserung der terminlichen Situation und der Beschleunigung bestehender Abläufe wurde insbesondere auch die Rationalisierung der Gesetzgebung anvisiert, verbunden mit spürbaren finanziellen Einsparungen sowie einer qualitativen Steigerung der einzelnen Produkte. Nun wurde die Gesetzesarbeit als ein einziger Gesamtprozess betrachtet, aus welchem an der einen oder anderen Stelle gewissermassen als "Abfallprodukt" etwas zur Publikation anfiel.

Hilfsmittel, aber auch Voraussetzung zur Realisierung eines so modernisierten Gesetzgebungsprozesses bildet die Informatik. Es ist deshalb naheliegend, dass als weiteres Ziel die elektronische Publikation der amtlichen Veröffentlichungen auf Internet/Intranet und auf CD-ROM ins Auge gefasst wurde.

4. Durchführung eines Business Process Reengineering als Vorgehensziel

Das Unterfangen ist mit allen flankierenden Massnahmen zusammen im Wesentlichen erst einmal ein Reorganisationsprojekt, das sowohl für die Bundeskanzlei und die Ämter (Bundesverwaltung) als auch für die weiteren Kunden (Bevölkerung, Gemeinden, Institutionen etc.) von grossem Interesse ist. Im Vordergrund stand die Steigerung der Zielorientierung

und der Leistungsfähigkeit des Gesetzgebungsprozesses. Als Vorgehensziel wurde die Durchführung eines eigentlichen BPR⁴ formuliert. Ziel war es, die im Rahmen der Gesetzgebung anfallenden Prozesse zu identifizieren, sie zu analysieren und so effektiv und effizient wie möglich zu gestalten. Dabei wurde in erster Linie die Steigerung der Effektivität (Wirksamkeit) und erst danach die Steigerung der Effizienz (Leistungsfähigkeit) angegangen. Die Erstellung der Rechtstexte – darunter werden hier auch die Botschaften und die übrigen Texte des Bundesblattes verstanden – sollte nicht mehr aufgesplittert und ausgesondert nach einzelnen Funktionen betrachtet, sondern nach logisch zusammenhängenden Prozessen gegliedert werden, und zwar vom Amt bis zum Empfänger. Dadurch sollen vor allem eine Beschleunigung der internen Abläufe herbeigeführt, Doppelspurigkeiten beseitigt und die Produktionskosten gesenkt werden. Parallel zur Ablauforganisation wurde auch die Aufbauorganisation untersucht und die Struktur einer neuen organisatorischen Einheit mit der Bezeichnung „Kompetenzzentrum Amtliche Veröffentlichungen (KAV)“ als eigenständiger Bereich in der Bundeskanzlei geschaffen⁵. Das KAV ist neu das Vollzugsorgan der Bundeskanzlei im Bereich der amtlichen Veröffentlichungen, und es bezweckt, die Erstellung von Rechtstexten zu erleichtern und deren fristgerechte Publikation sicherzustellen⁶.

Die Modellierung der neuen Prozesse und die Erarbeitung des organisatorischen Konzepts wurde durch ein von der Bundeskanzlei gebildetes interdisziplinäres Projektteam an die Hand genommen. Eine verwaltungsexterne Expertenfirma⁷ begleitete die Projektarbeiten, die in enger

⁴ BPR (Business Process Reengineering) ist das grundlegende Überdenken und das komplette Neugestalten der Geschäftsprozesse, um markante Verbesserungen der unternehmerischen Leistungen, wie Produktivität, Kosten, Qualität und Geschwindigkeit, zu erzielen.

⁵ Rechtsgrundlage für das KAV und seine Tätigkeit bildet die Publikationsverordnung (vgl. auch Fussnote 3).

⁶ In der Publikationsverordnung ist u.a. auch von elektronischer Publikation die Rede. Massgeblich bleibt aber immer noch die gedruckte Fassung. Generelle Fragen der elektronischen Publikation werden in der besonderen *Verordnung vom 8. April 1998 über die elektronische Publikation von Rechtsdaten (SR 170.512.2)* geregelt.

⁷ Stoupa & Partners AG, Beratungsgesellschaft für Betriebswirtschaft, Münsingen (BE).

Zusammenarbeit mit Vertretern der Ämter, der Departemente und der Parlamentsdienste erfolgten. Der Beizug eines externen Beraters war aus folgenden Gründen angezeigt:

- professionelle Instrumentarien
- methodische Sattelfestigkeit
- unvoreingenommene globale Sicht mit dem Blick fürs Wesentliche
- Einbringen neuer Ideen sowie der organisatorischen und betriebswirtschaftlichen Sicht
- Einspeisen von "Vorwärts-Energie"
- Schaffung eines "offenen" Klimas
- Vertrauen in das Erreichbare schaffen.

Die Vertreter der Ämter wiederum brachten ihre Bedürfnisse ein und stellten den Nutzen und damit eine grosse Akzeptanz des neuen Systems in der gesamten Bundesverwaltung sicher. Dadurch wurde erreicht, dass nicht nur eine pragmatische, die Bedürfnisse aller involvierten Stellen berücksichtigende Lösung entstand, sondern dass sich diese auch auf direktem Weg umsetzen liess.

5. Organisatorische Lösung – Schaffung einer neuen organisatorischen Einheit

Die Erkenntnis aus der Wirtschaft, dass der Schlüssel für die eigentliche Produktivitätssteigerung in den Geschäftsprozessen selbst liegt und dass die Technik erst wirklich etwas bewirken kann, wenn die Organisation stimmt, wurde konsequent angewendet. Im Rahmen der Lösungsfindung wurden daher zuerst die organisatorischen Aspekte in Angriff genommen und dabei sowohl die Aufbauorganisation als auch die Ablauforganisation untersucht. Aus materieller Sicht standen im Vordergrund des Lösungsansatzes folgende drei Themenkreise:

- Erstellung und Publikation der rechtsetzenden Texte
- Abwicklung der Bundesratsgeschäfte generell
- Auskunftsdatenbank der Bundeskanzlei.

Dem Projektteam war von Anfang an klar, dass die Trennung dieser drei Problemkreise weder wünschbar noch vernünftig war. Daher wurde eine Lösung angestrebt, die alle drei Themenkreise berücksichtigt und miteinander in Einklang bringt. Im Laufe der Projektabwicklung kam noch ein vierter Themenkreis dazu:

- Elektronische Publikation der rechtsetzenden Veröffentlichungen.

Zwar stand die "Erstellung und Publikation der rechtsetzenden Texte" bzw. die "Gesetzgebung" bei der Lösungsfindung immer im Mittelpunkt. Die Lösung jedoch wurde so definiert, dass die Integration der anderen drei Themenkreise jederzeit möglich war. So wurde bei der Modellierung der Prozesse darauf geachtet, dass eine Ausweitung des Systems auf alle Bundesratsgeschäfte, wie von den Ämtern mit Nachdruck gewünscht, jederzeit möglich sein und dass die im Rahmen der Prozessabwicklung anfallenden Daten automatisch der Auskunftsdatenbank zur Verfügung stehen sollten. Die elektronische Publikation wiederum sollte durch eine möglichst zielgerichtete Informationsaufbereitung begünstigt und durch die Ausnützung von Synergien im Rahmen der konventionellen Publikation Aufwand- und Kosten sparend realisiert werden.

Für die Betreuung des Gesetzgebungsprozesses wurde – wie bereits erwähnt – eine neue organisatorische Einheit geschaffen, die sich aus den bestehenden, früher ohne innere Verbindung an der Erstellung der rechtsetzenden Publikationen beteiligten Stellen der Bundeskanzlei zusammensetzt. Dieses neue Kompetenzzentrum Amtliche Veröffentlichungen (KAV)⁸ ist nun sowohl für die Erarbeitung aller Texte als auch für die Herausgabe der Amtlichen und der Systematischen Sammlung des Bundesrechts sowie des Bundesblattes zuständig und sichert dabei insbesondere auch die formaljuristische Richtigkeit der Texte.

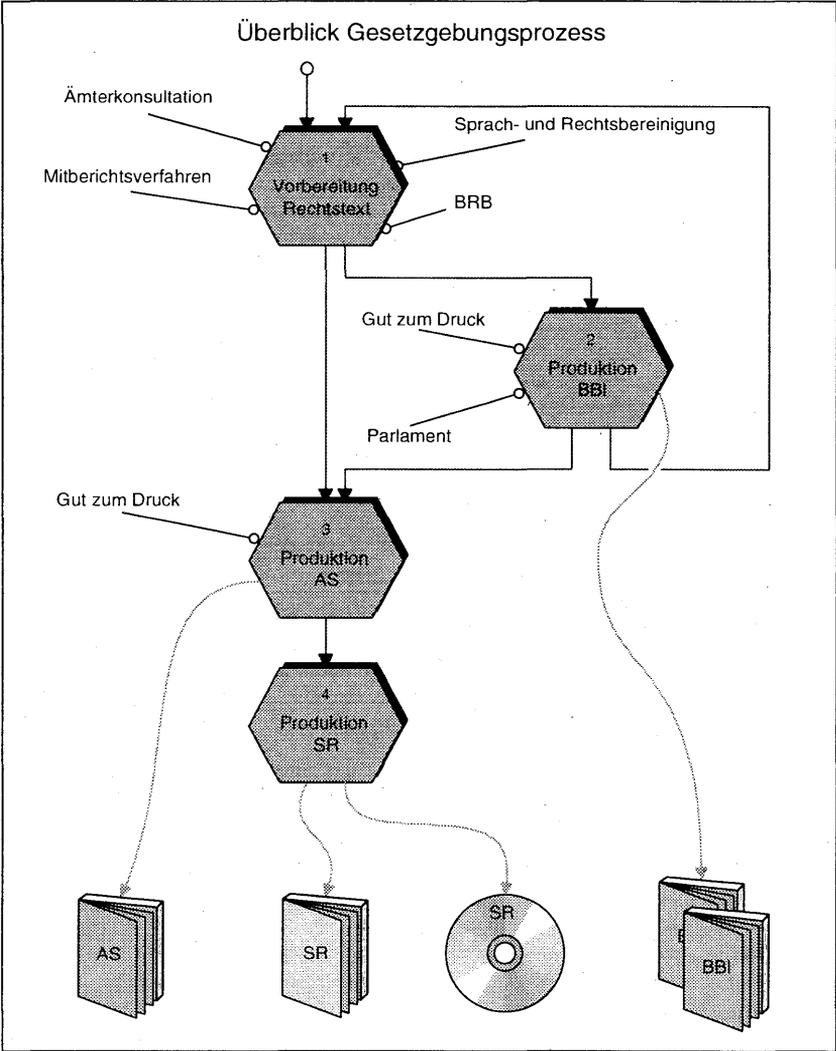
Die unten stehende Abbildung zeigt schematisch den Gesetzgebungsprozess, wie er nun seit diesem Jahr durch das KAV gepflegt wird. Der Prozess setzt in einem möglichst frühen Stadium der Texterarbeitung im Vorfeld der Ämterkonsultation an (die eigentliche Initialisierung des Geschäftes erfolgt durch die zuständigen Fachämter und -stellen) und endet mit der Publikation der fertigen Texte in der Systematischen Sammlung des Bundesrechts. Dies kann je nach Geschäftsart, terminli-

⁸ Vgl. Fussnote 5.

cher Dringlichkeit und juristisch-politischer Komplexität von einigen Wochen bis im Extremfall zu mehreren Jahren dauern. Der Gesetzgebungsprozess ist gegliedert in vier miteinander mannigfach verbundene Hauptabläufe, die ihrerseits aus einer Anzahl einzelner Prozessschritte (Arbeitsschritte) zusammengesetzt sind. Diese sind im Verlaufe des Rechtsetzungsprozesses zu durchlaufen (Gedanke des Workflow). Die vier Hauptabläufe können wie folgt umschrieben werden:

- „Vorbereitung Rechtstext“ (Ablauf 1):
behandelt die Entstehung eines Rechtstextes bzw. einer Botschaft in den Phasen der Ämterkonsultation, des Antrags an den Bundesrat und des Mitberichtsverfahrens bis zur Beschlussfassung durch den Bundesrat.
- „Produktion BBI“ (Ablauf 2):
behandelt die Phase der Publikation von Botschaften und Gesetzesentwürfen sowie von Referendumsvorlagen [und der übrigen amtlichen Mitteilungen] im Bundesblatt. *Ergebnis*: wöchentliche Ausgabe des Bundesblattes elektronisch (online) und auf Papier, Bereitstellung der Rechtstexte zuhanden des Parlaments (Einzelabzüge).
- „Produktion AS“ (Ablauf 3):
behandelt die Phase der Publikation der Rechtstexte in der AS. *Ergebnis*: wöchentliche Ausgabe der AS elektronisch (online) und auf Papier.
- „Produktion SR“ (Ablauf 4):
behandelt die Phase der Integration der Rechtstexte in die SR. *Ergebnis*: permanente Aktualisierung der SR online sowie periodische Bereitstellung der SR-Nachträge auf Papier und von Daten zur Herstellung von CD-ROMs.

Das KAV versteht sich als ein modernes Dienstleistungszentrum, das den Sachbearbeiterinnen und Sachbearbeitern zur Verfügung steht und sie bei der gesamten Erarbeitung von Rechtstexten und Botschaften unterstützt und führt.



6. Technische Lösung – auf Web-Anwendungen basierendes Workflow-System

Die optimierten Abläufe wurden mit einem Workflow-System unterlegt. Ein solches System trägt aber nur dann zur aktiven und effizienten Unterstützung der optimierten Geschäftsprozesse bei, wenn sich die Workflow-Software in die bestehende Infrastruktur einbinden lässt, genau die Funktionalität besitzt, die zur Erledigung der individuellen Aufgabenstellungen nötig ist, und gleichzeitig ohne komplexe und überflüssige, den Benutzer verwirrende Funktionen auskommt. Es muss ferner genügend Flexibilität bieten, um laufend an organisatorische Änderungen angepasst werden zu können, ohne dass der Verwaltungsaufwand höher wird als vor der Einführung der neuen Technologie. Bei der Suche nach der geeigneten technischen Lösung wurde schnell klar, dass ein komplexes, auf Client-Software basierendes System auf Grund der vielen in der Verwaltung angeschlossenen Stellen und der äusserst heterogenen technischen Infrastruktur nicht in Frage kommen würde. Verlangt war vielmehr ein System, in dem die Anzahl der Benutzerinnen und Benutzer keine Rolle spielte und das mit der heterogenen Informatik-Welt der Bundesverwaltung fertig werden konnte. Ein solches System musste auch äusserst "schlank" und einfach in der Anwendung sein.

Der Einsatz eines auf dem Markt bestehenden Standardprodukts stellte sich auf Grund der organisatorischen und logistischen Besonderheiten des Gesetzgebungsprozesses als wenig opportun heraus. Zweckmässiger war die Entwicklung einer massgeschneiderten und – weil auf der Philosophie des Internets/Intranets basierend – relativ einfachen Lösung durch Spezialisten der Bundeskanzlei selber. Diese Spezialisten waren mit den technisch zu realisierenden Abläufen von Anfang an in hohem Masse auch inhaltlich vertraut und konnten genau auf die Integration der KAV-Anwendungen und -Produkte in das Gesamtsystem der Auskunftsdatenbank der Bundeskanzlei achten.

Dieses nun eingeführte System basiert auf den Web-Anwendungen des Intranets. Über das bundesinterne Netz KOMBV können alle Verwaltungsstellen des Bundes auf das von der Bundeskanzlei betriebene KAV-Datenbanksystem (ORACLE) zugreifen. Über einen Web-Browser (z.B. Netscape oder Internet-Explorer) können sich die berechtigten Anwenderinnen und Anwender auf einer besonderen KAV-Seite anmelden, sich

ins System begeben und darin Rechtsgeschäfte eröffnen und bearbeiten. Nebst der Eingabe von Kopfdaten können sie dem System ihre Entwürfe für Rechts- und Botschaftstexte in den verschiedenen Stadien übergeben – wie auch jederzeit wieder beziehen und bei Bedarf korrigiert zurücksenden – und den Stand ihres Geschäfts laufend einsehen. Das KAV-System verwaltet alle Textversionen und führt die Benutzerinnen und Benutzer jeweils zu den nächsten anstehenden Tätigkeiten.

Nebst der Leistungssteigerung wurde mit der Einführung des Workflow-Systems noch eine andere positive Wirkung erzielt, nämlich die Dokumentation des gesamten Gesetzgebungsprozesses. Vor der Durchführung des BPR⁹ mit anschliessender Einführung des Workflow-Systems war das Wissen bezüglich der Abläufe im Rahmen des Rechtsetzungsverfahrens nur in den Köpfen einiger weniger Verwaltungsangehöriger vorhanden, und dies in der Regel auch nur bezogen auf das direkte Umfeld der eigenen Funktionsstelle. Der globale Überblick, vom juristischen und politischen Blickwinkel einmal abgesehen, war praktisch nicht vorhanden. Mit der Einführung des Workflow-Systems wurde das "Grenzen überschreitende" geschäftsprozessspezifische Wissen erweitert und sukzessive allen am Prozess Beteiligten zugänglich gemacht.

7. Format und Struktur der Texte

Das System unterliegt jedoch auch gewissen Einschränkungen. So musste für die Bearbeitung der Texte eine gemeinsame Plattform gefunden werden. Die ursprüngliche Idee, die Texte in einer strukturierten Form (SGML, XML) abzulegen und sie ebenso bundesverwaltungsweit zu pflegen, musste auf Grund technischer Barrieren und fehlender ergonomischer Werkzeuge vorläufig fallen gelassen werden. Das in der Bundesverwaltung am weitesten verbreitete Textverarbeitungssystem ist Microsoft Word. So wurde schliesslich dieses Textsystem gewählt. Da sich jedes System nach dem schwächsten Glied der Kette ausrichten muss, werden die Texte gegenwärtig noch im gängigen Format Word 7 gehalten.

⁹ Vgl. Fussnote 4.

Auf die Strukturierung der Texte soll jedoch trotzdem nicht verzichtet werden. So ist in einem weiteren – terminlich noch nicht festgelegt – Ausbauschnitt geplant, die eigentliche Textdatenbank in XML zu halten und für die Workflow-Arbeiten jeweils eine "Wordversion" zu generieren. Ein positiver Nebeneffekt wäre, dass dabei gleichzeitig die immer noch vorhandenen vielen Benutzerfehler in den Texten eliminiert werden könnten.

8. Das KAV-System im Einsatz – Produktion der Rechtstexte in der Praxis

Das KAV-System ist seit September 1998 im Einsatz. Die Einführung des Systems erfolgte in einzelnen Realisierungsschritten. Die Aufschaltung der Bundesämter bzw. der einzelnen Benutzerinnen und Benutzer geschieht sukzessive im Rahmen der Einführung der einzelnen Abläufe. Dieser Prozess ist noch im Gang.

Im Einzelnen gestaltet sich die Arbeit mit dem KAV-System¹⁰ wie folgt:

- Als Erstes muss ein Geschäft eröffnet werden. Dies geschieht durch die betreffenden Projektleiterinnen und -leiter im federführenden Bundesamt. Das KAV-Team ist ihnen dabei behilflich (wie auch bei der vorgängigen Anmeldung als KAV-User mit Passwort-geschütztem Zugang¹¹). Die zuständige Person des Amtes kann die wichtigsten Daten (z.B. Titel des Geschäfts in allen drei Sprachen, Gesetzes- oder Verordnungsstufe, Grunderlass oder Änderungserlass, geplante Verabschiedung durch den Bundesrat, geplantes Inkrafttreten), soweit sie schon bekannt sind, auf einer Web-Maske im KAV-System eingeben und speichern. Das Amt hat ein Interesse daran, ein Geschäft möglichst früh auf dem KAV-System zu eröffnen, grundsätzlich bereits zum Zeitpunkt des allerersten Entwurfs, weil von diesem Zeitpunkt an das System die Verwaltung der verschiedenen Versionen der Textentwürfe übernimmt, jede neue Version wiederum speichert und zu-

¹⁰ Zu finden ist die KAV-Workflow-Eintrittseite auf dem Intranet der Bundesverwaltung (nicht aber auf dem Internet) unter folgender Adresse: <http://kav.bk.admin.ch/>

¹¹ Auf der Workflow-Eintrittseite frei zugänglich ist eine KAV-Dokumentation, bestehend insbesondere aus einem Handbuch und den anwendbaren Dokumentvorlagen.

gleich alle früheren Fassungen zugänglich hält. Spätester Zeitpunkt zur Eröffnung eines Geschäfts ist die Übergabe des Entwurfs für die Ämterkonsultation..

- Alle diese Versionen werden in einem Format von Microsoft Word (insb. *DOC-Format Word 7 / Word 95* oder *RTF-Format*) auf einem speziellen Server (Datenbank) des KAV abgelegt. Das KAV-System leitet die Benutzerinnen und Benutzer an, wie sie die Textentwürfe an den Server übergeben (upload) oder von ihm beziehen können (download).
- Die Arbeit am Entwurf eines Rechts- oder Botschaftstextes durch die verantwortliche Stelle geschieht mithin nicht in online-Verbindung mit dem KAV, sondern lokal an Ort und Stelle des Amtes. Wann und wie oft ein Text dem KAV-System zur Speicherung und Sicherung übergeben wird, ist den Sachbearbeiterinnen und Sachbearbeitern überlassen. *Zwingend* ist die Übergabe der neuesten Version eines Textes an den KAV-Server in der Regel vor Abschluss eines Arbeitsschrittes, d.h. bevor der Text an die nachfolgende Stelle im Workflow weitergegeben wird.
- Jeder Arbeitsschritt im KAV-Workflow-System ist von einer bestimmten "Rolle" auszuführen. Den Projektleiterinnen und Projektleitern im Amt (Sachbearbeiterinnen/Sachbearbeiter) ist die Rolle «Amt» zugeordnet. Arbeitsschritte für sie sind z.B.: Eröffnung der Ämterkonsultation, Einbau von Änderungen aus der Ämterkonsultation, Einbau von Änderungen aus dem Mitberichtsverfahren, Erteilen eines 'Gut zum Druck'.
- Weitere prominente Rollen stehen natürlich dem KAV-Team mit der Rolle «KAV-Redaktor» zu. Rolle «Amt» wie auch Rolle «KAV-Redaktor» kommen im gesamten Ablauf wiederholt zum Zuge. Daneben gibt es eine Anzahl besonderer Rollen, die Einzelaufgaben zu erfüllen haben, z.B. der Dienst für Bundesratsgeschäfte der Bundeskanzlei mit der Feststellung, wann der Bundesrat ein Geschäft verabschiedet hat.

Ablauf eines typischen Arbeitsschrittes:

- Ein normaler Arbeitsschritt einer Rolle spielt sich in der *ersten Phase* auf dem *Browser* ab. Er beginnt mit der Anmeldung im KAV-System und der Sichtung des für die Rolle hängigen Geschäfts. Die betreffende Person zieht dieses Geschäft an sich: Sie reserviert es für sich,

indem sie den Arbeitsschritt durch Betätigen einer entsprechenden Schaltfläche startet. Damit wird sichergestellt, dass anschliessend nur sie neue Versionen an den KAV-Server übergeben kann. Ansonsten könnte die Versionenverwaltung durcheinander geraten. Zuvor aber noch bezieht sie den neuesten Text vom Server und speichert ihn am lokalen Arbeitsplatz. Hier wird er anschliessend weiter bearbeitet.

- In der *zweiten Phase* des Arbeitsschrittes wechselt man somit auf das *lokale Textverarbeitungsprogramm*. Die bisherigen Erfahrungen haben gezeigt, dass man überall in der Bundesverwaltung mit dem Programm "Word für Windows" von Microsoft arbeiten kann. Die Bearbeiterinnen und Bearbeiter nehmen die erforderlichen Korrekturen im Text am lokalen Arbeitsplatz vor. Sie speichern ihn dort auch erneut ab, bevor sie ihn wiederum dem KAV-System übergeben. Anschliessend wird er lokal nicht mehr gebraucht.

Die Texte im Word-Format werden mit besonderen Dokumentvorlagen erstellt. Diese Vorlagen orientieren sich am definitiven Layout für Rechtstexte: Schriftarten, Schriftgrössen, Abstände und Seitenränder sind auf das Erscheinungsbild der Texte im Bundesblatt sowie in der Amtlichen und in der Systematischen Sammlung des Bundesrechts ausgerichtet. Von Anfang an entstehen so die Texte in "druckreifer" Form und mit dem richtigen Format A5. Die Dokumentvorlagen können ohne Schwierigkeiten von allen KAV-Anwenderinnen und -Anwendern benützt werden. Für Spezialitäten (wie auch für den letzten Schliff am Schluss, vor der amtlichen Veröffentlichung) steht das KAV-Team zur Verfügung.

- In der *dritten Phase* eines Arbeitsschrittes geht es schliesslich darum, den vorderhand erst lokal gespeicherten Text wiederum dem KAV-Server zu übergeben. Dazu wechselt man erneut auf die *Browser-Oberfläche*. Das KAV-System leitet die Benutzerinnen und Benutzer über die entsprechenden Web-Seiten dazu an. Zum Schluss muss der Arbeitsschritt durch Betätigen der entsprechenden Schaltfläche abgeschlossen werden, worauf das Geschäft zur nächsten Rolle gemäss vorgesehenem Workflow fliesst.

Während des ganzen Erarbeitungsprozesses steht das KAV-Team Sachbearbeiterinnen und Sachbearbeitern für die Betreuung Ihrer Geschäfte zur Verfügung. Alle Team-Mitglieder sind mit dem gesamten KAV-Ablauf vertraut und können in jedem Verfahrensschritt sachkundig Aus-

kunft geben, auf Wunsch helfend eingreifen sowie mit besonderen Tipps zur Seite stehen. Darüber hinaus verfügt das KAV über Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, die auch knifflige Aufgaben, insbesondere bei Spezialanwendungen der Word-Dokumentvorlagen (z.B. bei Tabellen), ohne weiteres lösen können.

9. Jährliche Einsparungen von rund zwei Millionen Franken

Im Gegensatz zu herkömmlichen, bürokratisch aufgebauten Strukturen steht beim KAV im Sinne des New Public Managements¹² eine lernfreundliche und lernfähige Organisationsform im Vordergrund. Obwohl das Projekt erst zu 75 Prozent eingeführt ist, verzeichnet es schon ansehnliche Erfolge. Bereits seit über einem Jahr ist das System wirtschaftlich, und dies trotz relativ hohen Entwicklungskosten. Nach Einführung des Gesamtsystems wird bei konservativer Schätzung mit Einsparungen von rund zwei Millionen Franken jährlich gerechnet.

10. Weitere Einsatzgebiete von webbasierten Workflow-Managementsystemen

Das Projekt zeigt auf eindrückliche Weise, dass sich der Einsatz von auf Web-Anwendungen basierenden Workflow-Systemen – eine gut durchdachte organisatorische Konzeption mit hinterfragten und optimierten Geschäftsprozessen einmal vorausgesetzt – überall dort lohnt, wo grosse Mengen von Dokumenten zu bearbeiten sind und wo eine besonders vielfältige Kundschaft wartet. Abgesehen vom vorliegend dargestellten Gesetzgebungsprozess bei der Bundesverwaltung sind potenzielle Einsatzgebiete in weiteren öffentlichen Verwaltungen sowie in der Privatwirtschaft, insbesondere bei Banken, Versicherungen oder Grossverteilern, denkbar.

¹² New Public Management (NPM) ist ein Ansatz der öffentlichen Verwaltungsführung, der sich in erster Linie auf die Präzisierung der Ziele und der zu erbringenden Leistungen bezieht.