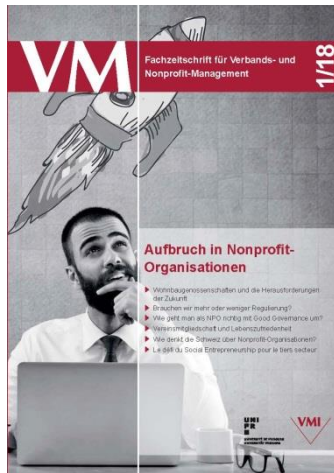


Verbands-Management (VM)

Fachzeitschrift für Verbands- und Nonprofit-Management



VM 1/18

Daniel Jordan; Alexandra Cloots

Brauchen Vereine mehr oder weniger Regulierung?

Verbands-Management, 44. Jahrgang, Ausgabe 1 (2018), S. 18-24.

Herausgeber: Verbandsmanagement Institut (VMI)
Universität Freiburg/CH (www.vmi.ch)
Redaktion: Luisa Wagenhöfer
Layout: Luisa Wagenhöfer / Paulusdruckerei, Freiburg/CH
Fotomaterial: Thema «Aufbruch»: istockphoto.com
ISBN: 3-909437-51-6
ISSN: 1424-9189
Kontakt: info@vmi.ch

Die Zeitschrift VM erscheint dreimal jährlich in den Monaten April, August und November.

Abdruck und Vervielfältigung von Artikeln und Bildern, auch auszugsweise oder in Abschnitten, nur mit Genehmigung des Herausgebers.



**UNI
FR**
UNIVERSITÉ DE FRIBOURG
UNIVERSITÄT FREIBURG

Forschungsbeitrag

Brauchen Vereine mehr oder weniger Regulierung?

Daniel Jordan und Alexandra Cloots

Regulatorische Vorschriften des Staates oder der Verbände können in Zukunft eine grosse Herausforderung für Vereine darstellen. Das Institut für Qualitätsmanagement und Angewandte Betriebswirtschaft (IQB-FHS) untersuchte im Auftrag der Gemeinnützigen Gesellschaft des Kantons St. Gallen (GGK St. Gallen) die Fragestellung, welchen Einfluss regulatorische Vorschriften auf die Arbeit von Vereinen haben. Unter Einbezug der betroffenen Vereine wurden Handlungsempfehlungen auf kantonaler Ebene erarbeitet.

Nonprofit-Organisationen als Rückgrat unserer Gesellschaft

Nonprofit-Organisationen (NPO) sind ein wichtiger Motor der Gesellschaft. Die öffentliche Verwaltung, kommunale Einrichtungen, Verbände, Vereine, Nicht-regierungsorganisationen (NGOs), Sozial-, Gesundheits- und Kulturorganisationen – sie alle liefern die Basis für private Haushalte und Profit-Organisationen. Daher sollte eine Gesellschaft höchstes Interesse an funktionierenden NPO haben.¹ NPO sind neben der Eigenleistung auf den Erhalt von Ressourcen- und Projektzuteilungen durch den Staat, Förderer und Spender angewiesen, um am NPO-Markt zu überleben. Sie finanzieren ihre Leistungen (Individualgüter,

meritorische Güter oder Kollektivgüter) über Mitgliederbeiträge, Spenden, Zuschüsse, Preise oder Gebühren. Schweizer NPO finanzieren sich zu 57 % über Leistungsentgelte, zu 35 % über Staatsbeiträge und zu 8 % über Spendeneinnahmen.² Daher ist es für sie wichtig, dass sie sich neben der Konzentration auf die eigenen Tätigkeitsfelder auch den Regeln aus ihrem Umfeld anpassen. Genau diese Regelanpassung an staatliche oder verbandliche Bedingungen können für Vereine aber auch Hindernisse in ihrer täglichen Arbeit bedeuten. Denn so sind Humanressourcen (sowohl hauptamtlicher als auch ehrenamtlicher Natur) oftmals begrenzt. Zudem benötigt die Beantragung von Fördergeldern zunehmend aufwendige formale Verfahren, die gerade für kleinere Vereine unverhältnismässig erscheinen. Es stellte sich daher für die GGK St. Gallen als Förderin der Freiwilligenarbeit im Kanton St. Gallen die Frage, wie Vereine und gemeinnützige Organisationen ihre Aufgaben weiterverfolgen können, ohne an diesen Regeln zu scheitern.

Wie stark sind St. Galler Vereine reguliert?

Basierend auf dieser Fragestellung beauftragte die GGK St. Gallen das IQB-FHS im Nachgang zur kanto-

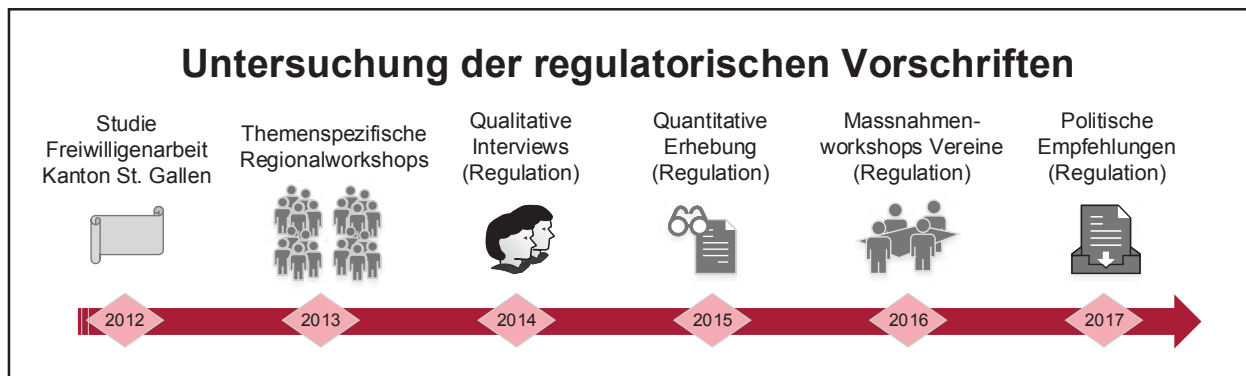


Abbildung 1: Projektübersicht

nenalen Freiwilligenstudie 2012, eine Analyse der regulatorischen Vorschriften für Vereine und gemeinnützige Organisationen im Kanton St. Gallen durchzuführen. Die Untersuchung erfolgte in einem Methoden-Mix, bei dem zunächst neun qualitative Interviews mit Vertretern von NPO aus unterschiedlichen Tätigkeitsbereichen durchgeführt wurden, bevor basierend auf diesen Ergebnissen eine quantitative Befragung erfolgte. Die Resultate lieferten die Grundlage für zwei an der Fachhochschule St. Gallen durchgeführte Workshops mit direktbetroffenen Vereinen und gemeinnützigen Organisationen. Das Ziel dieser praxisnahen Workshops bestand darin, konkrete Handlungsempfehlungen für die politischen Entscheidungsträger im Kanton St. Gallen auszuarbeiten. Nachfolgend werden die einzelnen Studienphasen beschrieben sowie die zentralen Erkenntnisse aus diesen Untersuchungen für Forschung und Praxis aufgezeigt.

Regulationsdruck hängt von verschiedenen Faktoren ab

Im Rahmen der kantonalen Studie 2012 sowie den anschliessenden themenspezifischen Regionalworkshops mit Vereinen wurde deutlich, dass regulatorische Hindernisse seitens des Staates sowie privater Institutionen wie z. B. Verbänden zugenommen haben. Insgesamt geben gut ein Viertel der Vereine an, dass sie unter bürokratischen Vorschriften des Staates leiden. Hierbei handelt es sich unter anderem um Qualifikationsanforderungen, Bauauflagen, steuerliche Aspekte (Mehrwertsteuer), Sozialversicherungsabrechnungen oder staatliche Qualitätsansprüche und Kontrollmechanismen (Rechenschaftsberichte etc.). Eine Detailanalyse zeigt zudem folgende Erkenntnisse hinsichtlich der Regulation in Vereinen und gemeinnützigen Organisationen:

- Organisationen mit Leistungsvereinbarungen stehen in Bezug auf staatliche Vorschriften stärker unter Druck als Organisationen ohne Leistungsvereinbarungen.
- Organisationen mit mehr als 50 Freiwilligen stehen in Bezug auf staatliche Vorschriften stärker unter Druck als Organisationen mit weniger Freiwilligen.
- Organisationen, die eine hohe oder sehr hohe Anerkennung bei den Behörden geniessen, stehen in Bezug auf staatliche Vorschriften weniger stark unter Druck. Organisationen, die im städtischen

Gebiet tätig sind, stehen nur geringfügig stärker unter Druck als Organisationen, die im ländlichen Gebiet tätig sind.

Mehr Mitwirkungsrechte und besseres Wirkungscontrolling

Im Rahmen einer anschliessenden qualitativen Studie mit explorativem Charakter sollte ein Verständnis entwickelt werden, inwiefern regulatorische Vorschriften die tägliche Arbeit der Vereine beeinflussen. Aus den Interviews mit den einzelnen Organisationen sollten mögliche erste Gemeinsamkeiten und Unterschiede in Hinblick auf den Umgang mit regulativen Herausforderungen resultieren. Die Interviews erfolgten basierend auf einem halbstrukturierten Interviewleitfaden. Pro Tätigkeitsbereich wurde im Minimum eine Person stellvertretend für ihren Tätigkeitsbereich befragt. Insgesamt wurden neun Personen befragt, deren Auswahl anhand folgender Kriterien erfolgte: Bedeutung des Tätigkeitsschwerpunkts, Grösse der Organisation, Bedeutung der Organisation für den Kanton St. Gallen (Reputationseffekt), Expertise der Interviewpartner sowie Verfügbarkeit.

Die Mehrheit der befragten Organisationen ist der Meinung, dass staatliche Auflagen teilweise noch zu einseitig, d. h. ohne systematischen Einbezug der relevanten Umsetzungsinstitutionen und deren Fachkenntnisse, definiert werden. So werden z. B. Vorschriften definiert, die falsche Anreize setzen (z. B. Mengengerüste, Leistungsindikatoren etc.). Die Notwendigkeit des Angebots sowie die zukünftigen Entwicklungen werden zu wenig hinterfragt, was die Organisationen zwingt, reaktiv auf Marktverhältnisse zu reagieren. Im Sinne einer ganzheitlichen Betrachtungsweise wird oft die Schliessung des Regelkreises vernachlässigt. Vor allem das Wirkungscontrolling sowie die Einbindung in die nächste Planungsphase werden häufig zu unregelmässig bzw. zu unstrukturiert durchgeführt. Seitens der befragten Vereine wird daher sowohl eine gemeinsame Definition von realistischen Vorgaben/Auflagen als auch der Aufbau von wirksamen Controlling-Instrumenten (inkl. Indikatoren, Wirkungsmechanismen) gefordert. Insgesamt wünschen sich die Vereine von den staatlichen Stellen eine stärkere, partnerschaftliche Zusammenarbeit mit höheren Mitwirkungsrechten. So könnten unterschiedliche Wirkungsziele besser aufeinander abgestimmt werden.

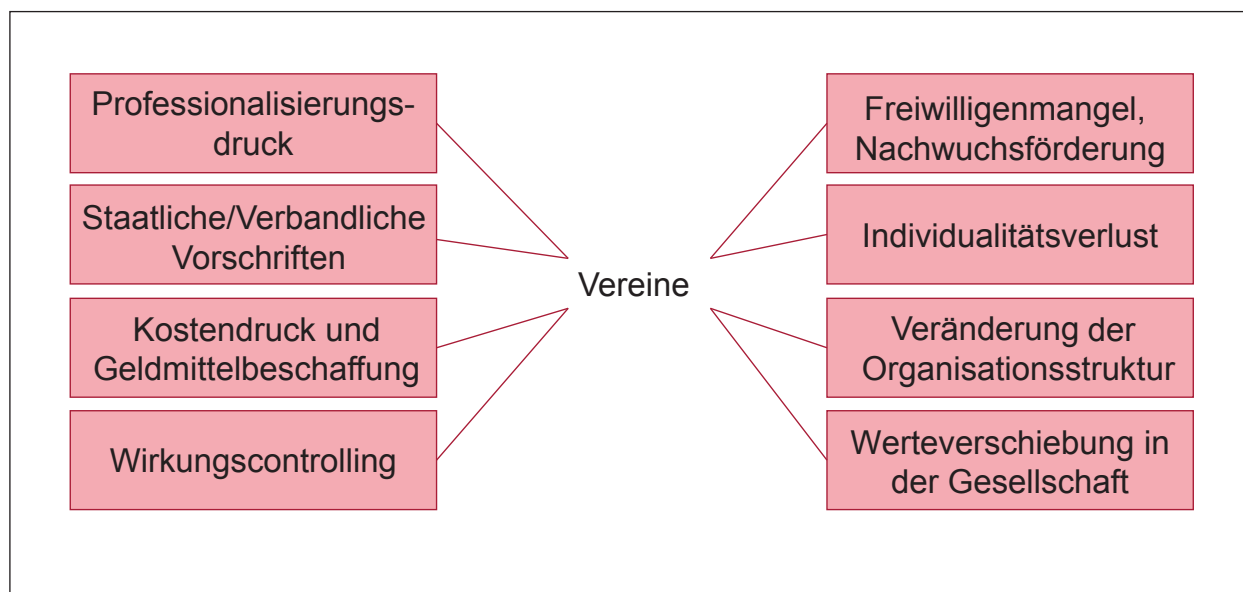


Abbildung 2: Aktuelle Herausforderungen der Vereine im Kanton St. Gallen

Grundsätzlich kann festgestellt werden, dass die Stärke der Einflussnahme und Regulierung seitens der staatlichen Stellen (Bund, Kanton, Gemeinden) bei den interviewten Organisationen sehr unterschiedlich ausgeprägt ist. Die zunehmende Regulierungstendenz wird von fast allen befragten Organisationen bestätigt. Die Befragung zeigt einige tätigkeitsbereichsspezifische Unterschiede auf. So sind einige Tätigkeitsbereiche völlig frei von Regulierungen bzw. regulieren sich selbst (bspw. Branchenstandards, Wegleitungen), andere stehen diesbezüglich vor grossen Herausforderungen. Insbesondere die wenig regulierten Vereine und Organisationen wünschen sich teilweise klarer definierte Vorschriften. Dadurch könnten etwa Standards auf Verbands- bis Kantonebene eingeführt werden, die einerseits als Wegleitung, andererseits als Absicherung (bspw. bei Haftungsansprüchen) dienen. Abbildung 2 zeigt die aktuell wichtigsten allgemeinen und regulativen Herausforderungen.

Quantitative Studie zeigt deutliche Unterschiede in der Regulation

Basierend auf den Ergebnissen der qualitativen Umfrage wurden relevante Sachverhalte, Thesen und Tendenzen identifiziert, welche die Basis für die anschliessende quantitative Messung bildeten. Die quantitative Erhebung sollte dazu beitragen, eine genügend hohe

Quantifizierbarkeit (Abstützung) und Validität der Ergebnisse zu erzielen. An der quantitativen Studie beteiligten sich 673 Vereine (Rücklaufquote: 23 %). Die Regulationsstärke nach den verbreitetsten Tätigkeitsbereichen im Kanton St. Gallen wird in Abbildung 3 dargestellt.

Je nach Tätigkeitsbereich existieren beträchtliche Unterschiede, welche staatliche/verbandliche Stelle die Organisation am stärksten reguliert. Deutlich wird bei der Untersuchung unter anderem, dass die Regulierung durch den Bund mit zunehmender Organisationsgrösse zunimmt. Die Zusammenarbeit mit den staatlichen/verbandlichen Stellen wird mehrheitlich als zufriedenstellend betrachtet. Am besten wird die Zusammenarbeit mit Gemeinden beurteilt, am meisten Mühe bereitet den Befragten die Zusammenarbeit mit dem Bund.

Als meistgenannte Effekte werden die Erhöhung des administrativen Aufwands sowie die Schaffung von einheitlichen Richtlinien und Standards genannt. Während bei den staatlichen Vorschriften der zusätzliche administrative Aufwand am häufigsten genannt wird, steht bei den verbandlichen Vorschriften die Schaffung von einheitlichen Richtlinien im Hauptfokus. Die Studie zeigt, dass Vorschriften sowohl förderliche sowie auch hemmende Elemente besitzen, welche je nach Tätigkeitsfeld oder Organisationsgrösse unterschiedlich stark wahrgenommen werden.

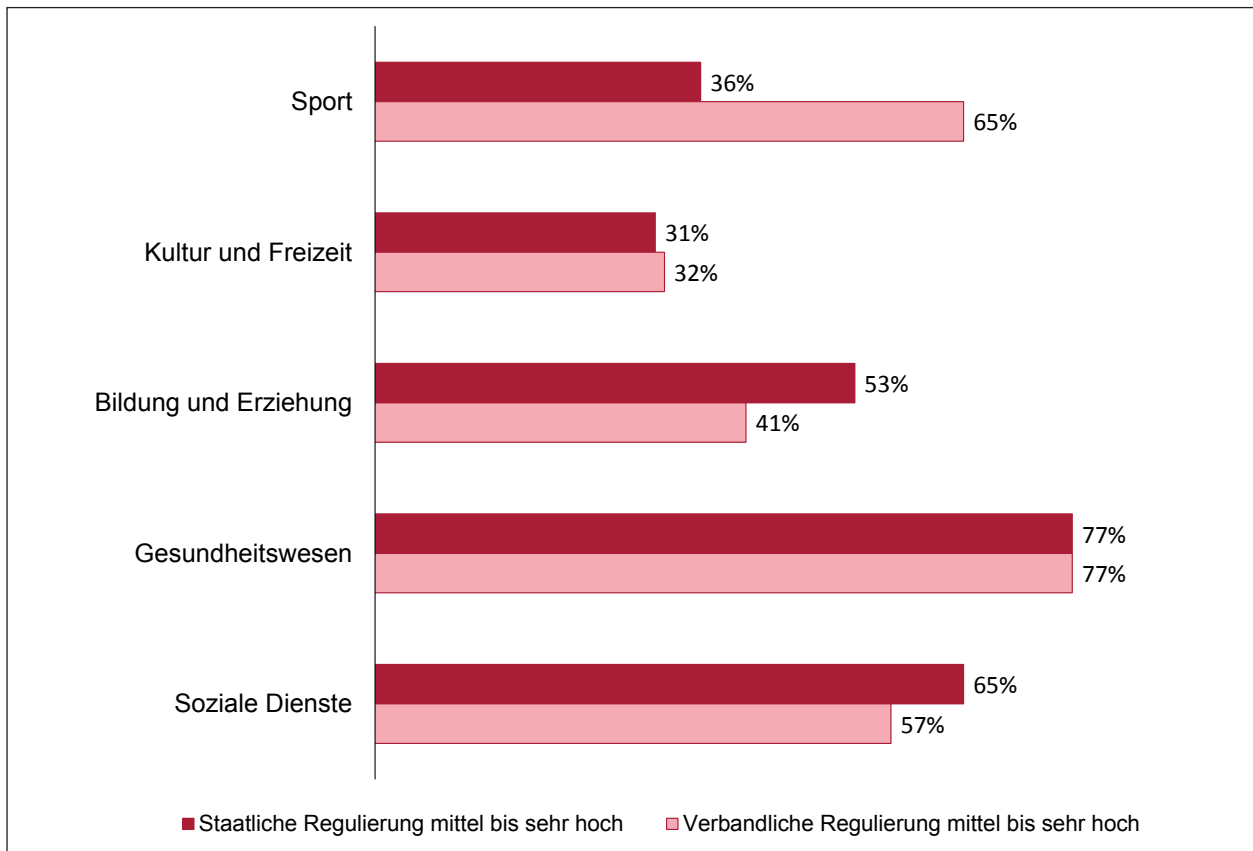


Abbildung 3: Stärke der staatlichen/verbandlichen Regulation nach Tätigkeitsbereich

Optimierungspotenziale in der Zusammenarbeit mit staatlichen Trägerorganisationen

Im Rahmen von zwei Freiwilligenworkshops wurde die Thematik im Jahr 2016 vertieft, indem konkrete Empfehlungen an die staatlichen Entscheidungsträger erarbeitet wurden. Mit 35 Entscheidungsträgern aus unterschiedlichen Vereinen wurde das vorhandene Potenzial zur zukünftigen Zusammenarbeit herausgearbeitet. Über alle Tätigkeitsbereiche hinweg liessen sich fünf wesentliche Anliegen identifizieren:

1. *Proaktiver Einbezug der Vereine und gemeinnützigen Organisationen:* Die Behörden sollen die Vereine in die Erarbeitung neuer sowie Revision bestehender Vorschriften, Wegleitungen, etc. proaktiv miteinbeziehen. Damit sichert sich der Staat nicht nur die fachliche Expertise der Vereine und die Praxistauglichkeit der Lösungen, sondern fördert auch die Transparenz sowie das ganzheitliche Denken. So lassen sich gemeinsame Zukunftsmodelle entwickeln.
2. *Reduktion der Vorschriften auf das Wesentliche:* Die hohe Eigenverantwortung der Vereine rechtfertigt, dass der Staat deren Aufgaben, Organisation und Tätigkeit nur soweit beschränkt, als dies zum Schutz der öffentlichen Gesundheit, Ruhe und Sicherheit unbedingt notwendig und verhältnismässig ist; sich darauf beschränkt, minimale und nicht maximale Schutzstandards festzulegen.
3. *Mehr Kooperation und Transparenz bei Leistungsvereinbarungen:* Bilden die von Vereinen angebotenen Produkte oder Dienstleistungen Gegenstand einer Leistungsvereinbarung, sollen sich die Behörden und Vereine auf wenige Output-Ziele verständigen, auch wenn sich die Wirkungen der bei den Vereinen «bestellten» Leistungen weniger genau definieren lassen wie Input-Ziele. Sind Leistungsindikatoren unumgänglich – also Qualitäts- und Nachweisanforderungen – sollen diese partnerschaftlich definiert werden, um den konkreten Verhältnissen angemessen Rechnung tragen zu können.

4. Vereinfachung der Bewilligungsverfahren: Unterliegt die Tätigkeit des Vereins einer staatlichen Bewilligung – verbunden mit einer staatlichen Aufsicht – soll das Verfahren möglichst unkompliziert, rasch und kostengünstig abgewickelt werden, auch elektronisch. Der Umfang der eingeforderten Unterlagen (Projektbeschreibung, Rechenschaftsbericht, Evaluation etc.) soll möglichst klein gehalten werden. Insbesondere sollen die individuellen Möglichkeiten der Vereine stärker berücksichtigt werden.
5. Reduktion staatlicher Schnittstellen und verbesserte Koordination: Fallen Erlass und Umsetzung von Vorschriften in die Kompetenz sowohl des Bun-

des als auch des Kantons und/oder der Gemeinden – was in föderalistischen Strukturen häufig der Fall ist – verursacht dies bei den Vereinen meist einen administrativen Mehraufwand. Diese Folgen lassen sich mildern, wenn die zuständigen kantonalen Ämter sich konsequent für eine bessere Koordination zwischen Bund und Kanton sowie Kanton und Gemeinden einsetzen.

Darüber hinaus wurde für die vier Tätigkeitsbereiche eine Reihe von spezifischen Herausforderungen identifiziert, aus denen weitere Anliegen gegenüber den staatlichen Trägern abgeleitet wurden (vgl. Tabelle).

Themenkreise:	Sport	Kultur und Freizeit	Bildung und Erziehung	Gesundheit und Soziales
Regulierung	Jugend & Sport: Vorschriften lockern (Leiterausstellung, Lagergestaltung, Coach-Weiterbildung) Fahreranforderungen lockern (D1-Fahrausweis) Sport-Verein-t: Weniger Aufwand für Rezertifizierung	Jugend & Sport: Vorschriften lockern (Leiterausstellung, Lagergestaltung, Coach-Weiterbildung) Sozialversicherungen: Vereinfachte Abrechnungspraxis	Bewilligungen: Verhältnismässigere Vorschriften sowie deren Auslegung (Betriebsbewilligung, Raumgrösse, Brandschutz, Hygiene, Sicherheit, Schallisolation) Qualifikationsanforderungen: Mehr Entscheidungskompetenz der Leitung und weniger Vorgaben für Vorstandsmitglieder Reduktion: Vorschriften bei Leistungsvereinbarungen	Betriebskonzept und Bewilligungen: Vorgabe von Zielen/Wirkungen und nicht Methoden (mehr Vertrauen) Qualifikationsanforderungen: Lockerung Qualifikationsnachweise für Freiwillige Berichts- und Evaluationswesen: Einheitliche Formulare, Best-Practice-Berichte Strafregisterauszug nur für wichtige Positionen
Finanzen	Förderung von Integrationsbemühungen ÖV-Vergünstigung für Junioren Verbesserung Prozess Sport-Toto-Beiträge (Eingabeumfang, Wartezeiten)	Unterstützung neuer, innovativer Projekte (statt nur bestehender)	Ermöglichung von Eigenkapitalbildung	Förderung freiwillige Betagtenförderung Steuerliche Anreize: Abzugsfähigkeit effektiver Auslagen
Infrastruktur	Hallen-/Anlage-/Platzbenützung: Praxisfreundliche Regelung	Verbesserung der Nutzung/Verfügbarkeit von Räumlichkeiten		
Beratung		Fachliche Beratung seitens Behörden Merkblätter/ Hilfsmittel (z. B. Fundraising, Projekt- & Eventmanagement, Marketing)	Obligatorische Weiterbildung für Fragen der Finanzierung/ Subvention	

Tabelle: Bereichsspezifische Anliegen zur Optimierung

Bearbeitung auf kantonaler und nationaler Ebene

Auf kantonaler Ebene ist die Unterstützung des gemeinnützigen Engagements ein klar erklärtes Ziel. Die St. Galler Regierung hat ihre Ziele für die laufende Legislatur sowie längerfristig in der Schwerpunktbildung 2017 – 2027 festgelegt. Sie nennt im Schwerpunkt 3 «Sozialen Frieden sichern» die Stärkung der Freiwilligenarbeit. Die entsprechenden Vorschläge der Vereine zur zukünftigen Gestaltung der Zusammenarbeit wurden seitens der GGK St. Gallen auf kantonaler Ebene platziert. Auf nationaler Ebene wurde im Juni 2017 im Rahmen eines Anlasses zur Freiwilligenarbeit signalisiert, dass es dem Bund noch besser gelingen muss, mit viel Pragmatismus, besserer Koordination sowie kurzen Dienstwegen ans Werk zu gehen. Dies mache den Erfolg des freiwilligen Engagements aus. Insbesondere die eingebrachten Empfehlungen zur Vereinfachung der Mehrwertsteuerregelung, den Sozialversicherungsabrechnungen, den J+S-Vorschriften sowie diversen Förderinstrumenten im Gesundheitsbereich fanden Anklang und werden durch die Bundesstellen weiterverarbeitet.

Fussnoten

¹ Stöger & Salcher 2006, S. 3.

² Helmig et al. 2010, S. 377.

Literatur

Helmig, B.; Lichtsteiner, H. & Gmür, M. (2010). *Der Dritte Sektor in der Schweiz. Länderstudie zum John Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project (CNP)*. Bern: Haupt.

Stöger, R. & Salcher, M. (2006). *NPOs erfolgreich führen. Handbuch für Nonprofit-Organisationen in Deutschland, Österreich und der Schweiz*. Stuttgart: Schäffer-Poeschel.



Confair-Falttisch Einer für alle Etagen

Hochwertige Materialien, eine elegante Gestaltung bis in kleinste Details sowie eine geniale Mechanik definieren den Confair-Falttisch von Wilkhahn. Im Handumdrehen gelingt Ihnen eine intelligente und vielfältige Nutzung von Schulungs- und Konferenzräumen. Der Confair-Falttisch setzt weltweit Massstäbe für moderne Arbeitsformen und eine gelebte Designkultur. Erfahren Sie mehr auf wilkhahn.ch

Wilkhahn

Das Wichtigste in Kürze

Die vorliegende Studie untersucht, welche Auswirkungen regulatorische Vorschriften auf die Arbeit von Vereinen im Kanton St. Gallen haben. Es wird deutlich, dass die Regulierung durch den Bund mit der Organisationsgrösse zunimmt. Die Vereine betrachten die Zusammenarbeit mit den staatlichen Stellen als mehrheitlich zufriedenstellend. Am besten wird die Zusammenarbeit mit Gemeinden beurteilt, am meisten Mühe bereitet den Befragten die Zusammenarbeit mit dem Bund. Als meistgenannte Effekte werden die Erhöhung des administrativen Aufwands sowie die Schaffung von einheitlichen Richtlinien und Standards genannt. Während bei den staatlichen Vorschriften der zusätzliche administrative Aufwand am häufigsten genannt wird, steht bei den verbandlichen Vorschriften die Schaffung von einheitlichen Richtlinien im Hauptfokus. Zudem wurden fünf Potentiale für eine künftige Zusammenarbeit zwischen Vereinen und staatlichen Behörden ausgearbeitet: 1) Proaktiver Einbezug der Vereine und gemeinnützigen Organisationen; 2) Reduktion der Vorschriften auf das Wesentliche; 3) Mehr Kooperation und Transparenz bei Leistungsvereinbarungen; 4) Vereinfachung der Bewilligungsverfahren; 5) Reduktion staatlicher Schnittstellen und verbesserte Koordination.

Die Autoren



Daniel Jordan / daniel.jordan@fhsg.ch

Daniel Jordan, Institut IQB-FHS, Fachhochschule St. Gallen; Leiter des Kompetenzbereichs Empirische Datenerhebungen sowie Markt- und Organisationsanalysen. Seine Forschungs- und Beratungsschwerpunkte beinhalten individuelle Marktforschungs- und Datenerhebungsprojekte für KMU sowie öffentliche und gemeinnützige Organisationen mit Fokus auf die Region Ostschweiz.



Alexandra Cloots / alexandra.cloots@fhsg.ch

Professorin Dr. Alexandra Cloots, Co-Leiterin des HR-Panels New Work, FHS St.Gallen, Hochschule für Angewandte Wissenschaften. Ihr Fachgebiet ist die innovative Gestaltung von Organisationen und Führung im Zeitalter New & Smart Work. Dabei betrachtet sie auch den Aspekt der organisationalen Professionalisierung.