

Das Milizamt in Gemeinden und NPO

Nach wie vor nimmt das Milizamt eine grosse Bedeutung in Gemeinden und Non-Profit-Organisationen (NPO) ein. Es steht jedoch zunehmend im Spannungsfeld von Professionalität, Entschädigungen und Outsourcing.



Prof. Daniel Zöbeli ist Leiter des Instituts für Management und Innovation (IMI) an der Fernfachhochschule Schweiz (FFHS).



Dr. oec. HSG Curdin Derungs ist Dozent und Projektleiter am Zentrum für Verwaltungsmanagement (ZVM) der Hochschule für Technik und Wirtschaft HTW in Chur.

Das schweizerische Milizsystem wird im Wesentlichen von den unzähligen ehren- und nebenamtlichen Mandatsträgern getragen. Entsprechend gross ist hierzulande deren Anzahl, wenn man von ca. 100 000 gemeinnützigen Organisationen sowie 2 500 Gemeinden ausgeht. Bereits auf kommunaler Ebene gehen Schätzungen von ca. 40 000 Personen aus, die sich in Gemeindevorständen, Schul- und Kirchenpflege, Sozialbehörden oder selbstständigen Kommissionen engagieren (Geser, 2007). Meistens übernehmen die gewählten Exekutivmitglieder nicht nur strategische Leitungsfunktionen, sondern sie engagieren sich auch unterschiedlich intensiv im Tagesgeschäft. In Krisensituationen, wenn z.B. ein Geschäftsführer einer Stiftung oder ein Gemeindevorstand gekündigt hat und zudem noch Kollegiumsmitglieder ausfallen, kann sich die Arbeitslast plötzlich vervielfachen. Untersuchungen zeigen besonders für Gemeindeexekutiven einen hohen durchschnittlichen Arbeitsaufwand (Geser et al., 2011): In Gemeinden mit mehr als 5 000 Einwohnern erreichen Gemeindepräsidenten/-innen oft ein Pensum von 50% und mehr, wobei auch in kleineren Gebietseinheiten die Arbeitsbelastung schnell einmal 25 Stellenprozent übersteigen kann. Etwas moderater sieht die Situation bei den Non-Profit-Organisationen (NPO) aus: Vier von fünf Stiftungsräten tagen maximal bis zu vier Mal pro Jahr, und nur einer von zehn Stiftungsräten tritt häufiger als alle zwei Monate zusammen, und die Arbeitsbelastung zwischen den Sitzungen schwankt stark (Blickenstorfer, 2008). Besonders bei operativ tätigen Stiftungen – beispielsweise bei sozialen Betreuungsinstitutionen sowie NPO, die nebenbei ein kaufmännisches Gewerbe betreiben – kann das Arbeitsvolumen der obersten Organe aber ähnlich hoch sein wie bei nebenamtlichen Gemeinderäten. Dies gilt insbesondere für Präsidien und Schlüsselressorts wie Finanzen, Personal oder Rechnungswesen. Folgende Überlegungen sollen zeigen, wo nach Meinung der Autoren der grösste Diskussionsbedarf beim Milizamt besteht und inwiefern zwischen Gemeinden und NPO Parallelen gezogen werden können.

Milizsystem versus vermehrte (interne) Professionalisierung

Viele Gemeinden und NPO stehen gleichermaßen vor der grossen Herausforderung, qualifizierte Exekutiv- und Vorstandsmitglieder zu finden, die die Bereitschaft zur ehren- oder nebenamtlichen Tätigkeit aufbringen und sich damit einem Haftungs- und Reputationsrisiko aussetzen (vgl. Fischer und Kronthaler, 2010). Trotz einsetzender Gemeindefusionen ist der Bedarf an solchen Mandatsträgern im öffentlichen Bereich nach wie vor gross (Fetz, 2010). Diese Ämter bleiben weiterhin vermehrt unzureichend besetzt, und die Ämterfluktuation steigt (Imwinkelried und Gallarotti, S. 45 ff.). Eine eigentliche «Fusionswelle» gibt es bei auch NPO nicht, aber die Stiftungsaufsichtsbehörden fordern v.a. Kleinststiftungen vermehrt dazu auf, sich zusammenzuschliessen oder sich in eine Dachstiftung einzubringen.

Das Milizsystem ist nach wie vor eine tragende Säule zur Erbringung öffentlicher und karitativer Dienstleistungen. Aktuell wird verstärkt auf den Mehrwert des Milizamtes hingewiesen, den der direkte Einbezug vielfältiger Expertise aus der Berufswelt der gesamten Öffentlichkeit bringen kann. Auf die zunehmenden Leistungsanforderungen reagieren Gemeinden je nach Situation ganz unterschiedlich. Einerseits bauen vorab kleinere Gemeinden die Milizorgane (z.B. über Spezialkommissionen) aus, wobei hier die sinkende Bereitschaft der Bürgerinnen und Bürger, ein öffentliches Ehren- oder Nebenamt zu übernehmen, Schranken setzt. Andererseits erweitern grössere Gemeinden mit mehr als 5000 Einwohnern die Berufsverwaltung und setzen vermehrt einen Präsidenten im Vollzeitamt ein (Geser, 2007).

Demgegenüber ist die Professionalisierung bei vielen schweizerischen NPO – ein Grossteil von ihnen verfügt über weniger als 1 000 000 Franken Eigenkapital und über keine stabilen Erträge – weniger ein Thema. Allerdings werden v.a. in grossen Institutionen Stiftungsräte und Vereinsvorstände vermehrt durch professionelle Geschäftsführer entlastet, oder es werden spezifische Dienstleistungen an bezahlte Dritte delegiert. Dies mit folgendem Risiko: Eine zunehmende Professionalisierung kann den Mehrwert, den Personen im Milizamt mit ihrem beruflichen Hintergrund und Wissen der Allgemeinheit zukommen lassen, untergraben. Hier sind in Zukunft neue Ansätze gefragt, um die Vereinbarkeit von Beruf und Milizamt zu verbessern. Dies gilt für Gemeinden und NPO gleichermaßen.

Externe Mandate als Stütze des Milizsystems?

Neben dem Ausbau der Verwaltungsstrukturen weichen Gemeinden und NPO vermehrt auf externe Leistungserbringer aus. Der Vorteil liegt im flexiblen und zeitlich begrenzten Zukauf von spezialisiertem Fachwissen. Dabei gibt es vielfältige Beratungs- und Dienstleistungsangebote, die den Finanzhaushalt unterschiedlich belasten.

Bei gemeinnützigen Institutionen, die v.a. in den Bereichen Fundraising, Vermögensverwaltung und Rechnungswesen gerne auf externe Dienstleister zurückgreifen, kann eine solche Aufgabendelegation allerdings statutarisch eingeschränkt werden. Weder im Stiftungs- noch im Vereinsrecht gibt es einen griffigen Katalog unübertragbarer Leitungsaufgaben der obersten Führungsorgane, wie dies im Verwaltungsrat einer Aktiengesellschaft der Fall ist (Art. 716a OR). Nicht an externe Dienstleister delegierbar sind im Wesentlichen nur die strategische und finanzielle Leitung der Organisation sowie die Verantwortung für die Jahresrechnung. In NPO besonders heikel sind Mandatsvergaben an Mitglieder der obersten Führungsorgane sowie an nahestehende Personen, da entsprechende Interessenkonflikte häufig zulasten der betreffenden Institution gehen.

Ähnlich sind die Gemeinden in erster Linie zur Gewährleistung bestimmter kommunaler Aufgaben verpflichtet. In der Ausgestaltung der operativen Führung verfügen sie je nach gesetzlicher Grundlage über einen Gestaltungsfreiraum, d.h., im Rahmen ihrer Autonomie steht ihnen das Recht zur Selbstgesetzgebung und Selbstverwaltung zu. In der Aufgabendelegation stellt dabei oft die begrenzte Finanzkompetenz des Gemeindevorstandes eine Hürde dar. Vor allem in kleineren und mittleren Gemeinden müssen umfangreiche Mandate an Externe vom Souverän entweder speziell oder dann über das ordentliche Budget bewilligt werden. In grösseren Gemeinden und Städten erfolgt die Vergabe an externe Dienstleister oft direkt und ohne unmittelbaren Einbezug der Stimmbevölkerung. Je nach finanzieller Tragweite müssen zudem spezielle Submissionsbestimmungen beachtet werden (z.B. vom Kanton oder von der WTO), welche die Auftragsvergabe aufwendiger gestalten und verlängern können. Der vermehrte Beizug von externen Spezialisten kann für Gemeinden und NPO im Einzelfall trotzdem zweckmässig sein. Dies gilt vor allem dann, wenn der Auftrag eng definiert sowie zeitlich begrenzt ist und das Mandat durch die verantwortlichen Exekutiv- und Vorstandsmitglieder begleitet wird (Neubert und Zöbeli, 2012). Denn letztlich bleiben diese in der Gesamtverantwortung.

Konfliktpotenzial Entlohnung

Der Übergang vom «reinen» Ehrenamt ohne finanzielle Entschädigung zum halbprofessionellen Nebenamt mit Erwerbsscharakter ist für öffentliche Ämter in Gemeinden und NPO fliessend. Deshalb wird deren Entschädigung in der Öffentlichkeit immer wieder kontrovers – oft anhand von Einzelfällen – thematisiert, so z.B. im Frühjahr dieses Jahres im Zusammenhang mit der Präsidentschaftsentschädigung bei der Aids-Hilfe-Schweiz oder aktuell bei den Kaderlöhnen der Rega. Vor allem bei NPO ist die Meinung weit verbreitet, dass die obersten Leitungsorgane ausser Spesenersatz nicht entlohnt werden sollten. Damit rückt der ehrenamtliche Charakter eines solchen Amtes in den Vordergrund. Im Gegensatz dazu werden nebenamtliche Behördenmitglieder in der Regel entschädigt, wenn auch sehr unterschiedlich. Auch hier gibt es gelegentlich Diskussionen, wie das Beispiel der Schulbehörde Pfäffikon ZH zeigt, die 2008 wegen angeblich luxuriöser Entschädigungen in den Fokus der Presse geriet. Noch scheint hierzulande ein gesellschaftlicher Konsens zu herrschen, dass bei der Entschädigung von nebenamtlichen Behörden und NPO-Organen eine gewisse Zurückhaltung geübt werden sollte. Es ist anzunehmen, dass das Milizamt auch weiterhin primär als ein persönliches Engagement zugunsten der Allgemeinheit verstanden wird, bei dem zumindest nicht alle erbrachten Leistungen marktgerecht entschädigt werden. Dabei geht vergessen, dass es in der Praxis diverse weitere Möglichkeiten gibt, ehren- und nebenamtlichen Mandatsträgern geldwerte Entschädigungen zukommen zu lassen, so z.B. in Form von Warengeschenken, speziellen Rabatten, besonderen Vorteilen oder bezahlter Weiterbildung. Aus motivationspsychologischer Sicht handeln selbst «rein» ehrenamtliche Mandatsträger grundsätzlich nicht selbstlos: Die erwarteten Belohnungen sind einfach komplexer, individueller und für Aussenstehende oftmals nicht erkennbar. Ein weiteres Argument für eine monetäre Entschädigung: Die Verbindlichkeit für eine angemessene Arbeitsleistung steigt, wenn zumindest ein moderates Honorar vereinbart wird. In solchen Fällen fällt es leichter, die vom Amtsträger geforderte Leis-

tung termingerecht einzufordern. Eine solche Sicht unterstreicht, dass es sich bei einem Milizamt nicht um eine spontane Art von Freiwilligkeit, sondern um eine verantwortungsvolle Führungsposition mit einer festgelegten Amtsdauer handelt.

Die Frage nach einer gerechten Entlohnung von Milizämtern birgt weiterhin ein erhebliches Konfliktpotenzial. Finanzielle Anreize alleine genügen nur noch bedingt, Bürgerinnen und Bürger für ein Ehren- und Nebenamt in ihrer Gemeinde oder einer karitativen Organisation zu bewegen.

Das Milizamt befindet sich auch in naher Zukunft im Spannungsfeld von Professionalität, Entschädigung und Outsourcing. Es wird sich zeigen, unter welchen Bedingungen und in welcher Form sich die Bürgerinnen und Bürger von morgen weiterhin für das Gemeinwohl engagieren. Fest steht: Es braucht neue Ansätze, um das ehren- und nebenamtliche Engagement zu sichern.

Blickenstorfer, M. (2008): Moderat honorierte Stiftungsräte. In: *Verbands-Management*, 34. Jahrgang, Ausgabe 2/08, S. 44–53.

Fetz, U. (2010): Wie wirken sich Gemeindefusionen aus? In: *Schweizer Gemeinde* (09), S. 18–19.

Fischer, J., Kronthaler, F. (2011): Motivation für politische Ehren- und Nebenämter. In: *Schweizer Gemeinde*, (05), S. 27–29.

Geser, H., Meuli, U., Ladner, A., Steiner R. und Horber-Papazian, K. (2011): Die Exekutivmitglieder in den Schweizer Gemeinden. Ergebnisse einer Befragung. Zürich: Rüegger Verlag.

Geser, H. (2007): Die kommunale Milizverwaltung: Zukunfts- oder Auslaufmodell? *Schweizer Gemeinde*studien, Zürich. Abgerufen auf <http://geser.net> am 12. Juni 2012.

Imwinkelried, D., Gallarotti, E. (2012): Milizpolitiker am Anschlag – öffentliche Mandate kollidieren mit den Berufsalltag, in: *Neue Zürcher Zeitung*, Equity, 8.11.12, S. 45–48.

Neubert, L., Zöbeli, D. (2012): Mandate & Transparenz – nützliche Tipps für Nonprofit-Organisationen. In: *Rechnungswesen & Controlling*, Nr. 4/2012, S. 12–13.

Text: Daniel Zöbeli, Curdin Derungs