

An die Vereine und gemeinnützigen Organisationen im Kanton St.Gallen

St.Gallen, im Januar 2018

Abbau bürokratischer Hindernisse - Regierungsrat begrüsst unsere Handlungsempfehlungen

Sehr geehrte Damen und Herren

Sie hatten im Frühjahr 2012 die Freundlichkeit, sich an einer vom Institut IQB-FHS in unserem Auftrag durchgeführten Umfrage zum Thema Freiwilligenarbeit zu beteiligen. Sehr viele von Ihnen – über 650 gemeinnützige Organisationen – wirkten ebenfalls 2015 an der zweiten Studie mit über den Einfluss der regulatorischen Vorschriften auf Ihre Arbeit. Zwar qualifizierte die Mehrheit die staatliche Regulierung als gering, dennoch wurden diese von 38% der Teilnehmenden zwischen mittel bis sehr hoch beurteilt; Tendenz steigend. Schon vorher führte die FHS zum Thema „staatliche Regulierung“ neun Experteninterviews (2014) durch, ergänzt durch einen Workshop am Kantonalen Tag der Freiwilligen im November 2015. Letztes Jahr wurden dann die Ergebnisse an zwei weiteren, von der FHS konzipierten, geleiteten und gut besuchten Workshops in einem partizipativen Prozess zu allgemeinen Handlungsempfehlungen und konkreten Forderungen zu Händen der Regierung des Kantons St.Gallen verdichtet und diesem am 7. März 2017 zugestellt. Wir haben Sie darüber im Frühjahr orientiert.

Regierungsrat Martin Klöti, Vorsteher des Departements des Innern, teilte uns dazu am 26. Oktober 2017 mit: „Ich bin Ihnen und der gesamten ggk äusserst dankbar für Ihren Einsatz zu Gunsten des gemeinnützigen Engagements im Kanton St.Gallen. Sie unterstützen damit auch ein erklärtes Ziel der St.Galler Regierung. Diese hat in der Zwischenzeit 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 gestellt. Bislang ist bei uns keine Reaktion darauf eingegangen. Was die bisweilen beklagte „Bürokratie“ angeht, kann ich Ihnen versichern, dass es ein klares Anliegen von mir ist, diese gering zu halten und wo möglich abzubauen. Es ist mir auch ein Anliegen, darauf hinzuweisen, dass ich hier nach nunmehr fünf Jahren als Regierungsrat auch auf den Gesetzgeber angewiesen bin und bleibe.“

Zu den nachstehenden, von uns gemeinsam erarbeiteten „Allgemeinen Handlungsempfehlungen“ äusserte sich Regierungsrat Martin Klöti (schraffierter Text) wie folgt:

Proaktiver Einbezug der Vereine und gemeinnützigen Organisationen: Die Behörden sollen die Vereine, nicht nur deren Verbände, in die Erarbeitung neuer sowie Revision bestehender Vorschriften, Wegleitungen, etc. proaktiv mit-einbeziehen. Ebenso bei der Entwicklung neuer Programme und Projekte, mit deren Umsetzung die Behörden gemeinnützige Organisationen beauftragen. Damit sichert sich der Staat nicht nur die fachliche Expertise der Vereine und die Praxistauglichkeit der Lösungen, sondern fördert auch die Transparenz, das ganzheitliche Denken und die Bildung von Netzwerken. Unterschiedliche Wirkungsziele der Anspruchsgruppen lassen sich so besser aufeinander abstimmen, Abstimmungsprobleme zwischen den verschiedenen involvierten Staatstellen reduzieren und gemeinsame Zukunftsmodelle entwickeln.

Sie fordern, dass nicht nur Verbände, sondern auch die Vereine in die Erarbeitung und Revision von Regelungen und Vorschriften einbezogen werden. Grundsätzlich stehen Vernehmlassungs- und Anhörungsverfahren des Kantons immer allen interessierten Gruppen und Personen für Stellungnahmen offen. Das Departement des Innern ist denn auch sehr am aktiven Austausch mit der Praxis interessiert und sieht Anhörungen nicht als Pflichtaufgabe, sondern setzt diese auch oft ein, ohne dass eine Verpflichtung besteht. Es ist aber auch an den Vereinen selbst, sich in diese Verfahren einzubringen.

Reduktion der Vorschriften auf das Wesentliche: Die hohe Eigenverantwortung der gemeinnützigen Organisationen mit ihren Ehrenamtlichen und Freiwilligen 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; der Staat sich also darauf beschränkt, minimale und nicht maximale Schutzstandards festzulegen. Entsprechende Vorschriften, die diesen Kriterien nicht oder nicht mehr entsprechen, sind aufzuheben oder anzupassen. Es ist Sache der Vereinsführung und nicht der Behörden, die Qualität ihrer Produkte zu bestimmen und deren Einhaltung mit den erforderlichen Massnahmen zu gewährleisten. Ebenso verhält es sich bei der Beurteilung der charakterlichen und fachlichen Eignung der Mitarbeitenden sowie deren Aus- und Weiterbildungsbedarf. Abgebaut werden soll auch der übermässige bürokratische Aufwand für Projektförderungsanträge.

Wie auch Sie feststellen, haben Vorschriften zum Ziel, die öffentliche Gesundheit, Ruhe und Sicherheit zu schützen. Oftmals betreffen Vorschriften, gerade auch bezüglich gemeinnütziger Organisationen, Abhängigkeitsverhältnisse von vulnerablen Personen (kleine Kinder, Menschen mit Behinderung, Betagte, usw.), weshalb eine genaue Abwägung der Interessen wichtig ist. Die Formulierung von Minimal- anstelle von Maximalstandards ist in der Verwaltung ein erklärtes Ziel. Sämtliche Vorschriften auf dieses Erfordernis hin anzupassen, braucht aber Zeit. In einer ersten Stellungnahme vom 7. April 2017 erwähnte er folgende Bereiche, in den Hürden abgebaut und spürbare Verbesserungen und Vereinfachungen erzielt worden seien: „Für Kindertagesstätten beispielsweise wurden vor kurzem Bewilligungsabläufe vereinfacht und es wurden umfassende Grundlagen zur Unterstützung und Beratung von Trägerschaften erarbeitet. Die Rückmeldungen sind durchwegs positiv. Auch wurden im Rahmen der Aufsicht über Betagten- und Pflegeheime per Anfang des letzten Jahres (2016) qualitative Mindestanforderungen erlassen, die unzählige und nicht aufeinander abgestimmte Regelwerke ersetzen und damit die Vorgaben spürbar vereinfachten. Die neuen Ansätze bieten den Heimen grossen Handlungsspielraum und legen nur die Mindestanforderungen fest, die für die Sicherheit und das Wohl der betreuten Personen nötig sind.“

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 von den Behörden und Vereinen partnerschaftlich definiert werden, um den konkreten Verhältnissen angemessen Rechnung tragen zu können. Sollen gemeinnützige Organisationen mittels Leistungsvereinbarungen unterstützt werden, soll dies durch regelmässige öffentliche Ausschreibung erfolgen. Bestehende Leistungsvereinbarungen sollen nicht einfach verlängert werden, damit auch neue Anbieter und effizientere Leistungsangebote eine faire Chance auf Berücksichtigung erhalten.

Die Verwaltung ist bei der Vergabe von Leistungsaufträgen stets angehalten, diese transparent durchzuführen. Da es um die Vergabe öffentlicher Gelder geht, ist ein gewisser Rahmen jedoch unerlässlich. Zudem befindet sich die Verwaltung in einem Spannungsfeld, in der verschiedene Interessen kollidieren – aktuelles Beispiel: Streichung der Subvention an die Projektwerkstatt St.Gallen (Interpellation 51.17.81).

Vereinfachung der Bewilligungsverfahren: Unterliegt die Tätigkeit einer gemeinnützigen Organisation einer staatlichen Bewilligung – verbunden mit einer staatlichen Aufsicht – soll das Verfahren möglichst unkompliziert, rasch und kostengünstig abgewickelt werden, auch auf elektronischem Weg. Der Umfang der von den Vereinen eingeforderten Unterlagen (Projektbeschreibung, Rechenschaftsbericht, Evaluation etc.) soll möglichst klein gehalten werden. Bei der Anwendung der Bau- und Brandschutzvorschriften sowie den Lärmschutzvorschriften soll den konkreten Verhältnissen, insbesondere den individuellen Möglichkeiten der Vereine stärker Rechnung getragen werden.

Es ist auch im Interesse der Regierung, dass Bewilligungsverfahren möglichst einfach ausgestattet sind, binden diese doch auch staatliche Ressourcen. Bau- oder Brandschutzvorschriften dienen aber dem Schutz der Bevölkerung.

Staatliche Schnittstellen und Koordination: Fallen Erlass und Umsetzung von Vorschriften, Leistungsvereinbarungen und Programme in die Kompetenz sowohl des Bundes als auch des Kantons und/oder der Gemeinden – was in föderalistischen Strukturen häufig der Fall ist – verursacht dies bei den Vereinen zumeist einen erheblichen administrativen Mehraufwand und bei den involvierten staatlichen Stellen einen hohen Abstimmungsbedarf: Definition der Ziele, Auflagen, Statistiken, Formulare, Rechenschaftsbericht etc. Diese Folgen lassen sich nur mildern, wenn die zuständigen kantonalen Ämter sich konsequent für eine bessere Koordination zwischen Bund und Kanton einerseits sowie Kanton und Gemeinden einsetzen, bzw. den staatlichen Schnittstellen eine grössere Aufmerksamkeit schenken.

Dass in einem föderalen Staat wie der Schweiz zwischen den Staatsebenen Schnittstellenproblematiken entstehen, ist just dieser Staatsform geschuldet und im Übrigen auch für die kantonale Verwaltung nicht immer einfach. Die Regierung setzt sich stets für Entflechtungen ein und die Abschaffung von Doppelspurigkeiten ein; auch hier gilt es, unterschiedliche Interessen in Einklang zu bringen.

Zentrale Anlaufstelle: Den gemeinnützigen Organisationen sollten in der kantonalen Verwaltung eine zentrale Anlaufstelle zur Verfügung stehen, die sie über die massgeblichen Regelungen informiert, ihnen beratend zur Seite steht (z.B. in Bezug auf Haftungs- und Versicherungsfragen).

Der Kanton unterstützt Benevol, die Fachstelle für Freiwilligenarbeit jährlich mit einem namhaften Betrag. Eigens in der Verwaltung eine Anlaufstelle für die Freiwilligenarbeit bereitzustellen, würde neue Schnittstellen-Fragen generieren. Zudem sehe ich dies derzeit nicht als prioritäre Aufgabe des Staates. Aufgrund der derzeitigen Finanzsituation ist ein solcher Ausbau ebenfalls eher unwahrscheinlich.

Gestützt auf diese positive Stellungnahme dürfen wir hoffen, dass es Regierung und Verwaltung ernst ist, unverhältnismässige regulatorische und bürokratische Hindernisse abzubauen und Sie aber auch vor neuen Belastungen zu bewahren. Sollten Sie indessen in Ihrem Alltag gegenteilige Erfahrungen machen, zögern Sie nicht, diese direkt bei der zuständigen Stelle in der Verwaltung vorzubringen oder die Hilfe von benevol St.Gallen anzufordern, die ja – wie Regierungsrat Martin Klöti festhielt - eigens dafür vom Kanton mandatiert worden ist. Wir sind Ihnen aber dankbar, wenn Sie auch uns über Ihre Mühen mit der Bürokratie auf dem Laufenden halten.

Herrn Regierungsrat Martin Klöti hatten wir mitgeteilt, dass wir – zusammen mit Ihnen - die Entwicklung der regulatorischen Hindernisse der Freiwilligenarbeit aufmerksam weiterverfolgen werden. Wir schliessen nicht aus, zur gegebenen Zeit durch die FHS St.Gallen eine Nachbefragung bei den im Kanton St.Gallen tätigen Freiwilligenorganisationen durchführen zu lassen. Wir bleiben dran – in Ihrem Interesse.

Mit freundlichen Grüssen



Dr. Hubertus Schmid
Präsident