

Diffiziles Verhältnis zwischen Aufsicht und Management: Grundfragen der Leitung von gemeinnützigen Organisationen

„Neue Zürcher Zeitung“, 15. Oktober 2003

Im Zentrum der Corporate Governance Diskussion steht die Organisation der Unternehmensleitung. Im Folgenden beleuchtet der Präsident des Schweizerischen Roten Kreuzes diese Problematik für grössere gemeinnützige Organisationen anhand von drei zentralen Beziehungsfeldern. Dabei ist davon auszugehen, dass gemeinnützige Organisationen in aller Regel als Stiftungen oder Vereine konstituiert sind. Besonderes Augenmerk legt er auf das (nicht selten prekäre Abhängigkeits-) Verhältnis zwischen ehrenamtlichem Aufsichtsorgan und professionellem Management.¹

Die erste Grundfrage lautet: Wie müssen die Aufgaben unter den obersten Organen einer gemeinnützigen Organisation verteilt und einander zugeordnet werden, damit sowohl die Gesamtverantwortung des obersten Organs (Vereinsversammlung, evtl. oberer Stiftungsrat oder Stiftungsversammlung) als auch die Führungsfunktionen des Leitungsorgans (Vereinsvorstand, engerer Stiftungsrat) sichergestellt werden? Während das Aktienrecht die Aufgaben zwischen der Generalversammlung als oberstem Organ und dem Verwaltungsrat (VR) relativ klar zuteilt, lassen sich dem Vereins- und Stiftungsrecht diesbezüglich kaum oder nur rudimentäre Angaben entnehmen. Der Aufteilung der Kompetenzen kommt daher bei der Erarbeitung der Statuten oder des Stiftungsreglements ein grosses Gewicht zu. Einerseits muss die Vereinsversammlung die Gesamtverantwortung wirklich wahrnehmen können. Mitbestimmungs-, Aufsichts- und Kontrollrechte der Vereinsversammlung bedürfen einer geeigneten Informationsbasis und können durch Ausschüsse oder Kommissionen ausgeübt oder vorbereitet werden. Andererseits muss der Vereinsvorstand über klare Führungskompetenzen – und damit auch Verantwortungsbereiche – verfügen. Gegenseitige Kontrollmechanismen sollen eine auf die Interessen der Mitglieder ausgerichtete, effiziente Führung sicherstellen. In einer Stiftung ist eine Ausgestaltung mit zwei Organen möglich, aber nicht zwingend. Umso sorgfältiger muss in diesem Fall der Zweck, der eigentliche Stifterwille, umschrieben sein, da sich aus ihm die einzigen Checks and Balances gegenüber einem als alleiniges Organ eingesetzten Stiftungsrat ergeben.

Strategische contra operative Leitung

Die zweite Grundfrage umfasst die Aufgabenteilung und Zusammenarbeit zwischen strategischer und operativer Ebene: Wie ist diese auszugestalten, damit sowohl das oberste Leitungsorgan seine strategische Führungsverantwortung für die Organisation wahrnehmen kann als auch das Management auf der operativen Ebene grösstmögliche Handlungsfreiheit besitzt? Es gilt einmal, jene Kerngeschäfte des Leitungsorgans zu definieren, die nicht an das Management übertragen werden dürfen. Das Leitungsorgan soll grundsätzlich die strategische Leitung ausüben, d. h. die Ziele («ends») definieren und ihre Einhaltung kontrollieren, während das Management die Mittel («means») zur Erreichung dieser Ziele bestimmt. Zur strategischen Leitung gehören insbesondere:

- Die Festlegung der Ziele, der strategischen Konzepte und die langfristige Planung (policy making).
- Die Leitung des Managements durch das Setzen von Grenzen (limit setting). Während sich das Aufsichtsorgan zwar nicht um das operative Tagesgeschäft kümmern soll, d. h. dem Management grundsätzlich die Wahl der Mittel zur Erreichung der Ziele überlässt, muss es dieses doch durch geeignete Rahmenbedingungen steuern.

¹ Dem Artikel liegen Anregungen aus der Diplomarbeit von Voggensperger, Thaler und Bienek «Das Aufsichtsorgan in Schweizer Nonprofit Organisationen», Olten 2002 (unveröffentlicht), zugrunde.

- Da auch in gemeinnützigen Organisationen der Konkurrenzdruck immer mehr zunimmt, ist der Aufbau, die Pflege und das Zugänglichmachen von Netzwerken (governance networking) eine zunehmend wichtige Aufgabe der obersten Führung, die stark auch von persönlichen Kompetenzen und Hintergründen geprägt ist.
- Das Ausbalancieren von Spannungsfeldern (tension equalising) gehört ebenfalls zur strategischen Führung. Diese ist aufgerufen, Spannungsfelder zwischen verschiedenen Organen und Ebenen der Gesamtorganisation, aber auch zwischen verschiedenen Anspruchsgruppen zu erkennen und die verschiedenen Interessen auszugleichen. Die Haltung in und der Umgang des Führungsorgans mit diesen Fragen prägen die ganze Organisation entscheidend.
- Schliesslich die Wahl vom und die Aufsicht über das Management, insbesondere auch die Kontrolle über die Erreichung der gesetzten Ziele.

Eine Trennung von Governance und Management entlang dieser Linien ermöglicht eine effektive Machtkontrolle. Weder darf das Management zu sehr in seiner Handlungsfreiheit eingeschränkt werden, da sonst die Effizienz im operativen Geschäft verloren ginge. Noch darf es uneingeschränkt und unbeaufsichtigt im Tagesgeschäft versinken oder die gesetzten Ziele und Restriktionen missachten. Diese Zuordnung der Funktionen ist in den gemeinnützigen Organisationen noch nicht überall in ihrer Tragweite erkannt und kritisch reflektiert worden.

Unabhängigkeit der Aufsicht

Eine weitere zentrale Frage im Zusammenspiel zwischen Führung und Management betrifft die Unabhängigkeit des Aufsichtsorgans. Gerade bei grossen, mit vielfältigen Aufgaben betrauten gemeinnützigen Organisationen ist die Gefahr gross, dass das Führungsorgan faktisch in eine Abhängigkeit vom professionellen Management gerät. Es ist zu diskutieren, wie die Kompetenz in materiellen Entscheidungen des Aufsichtsorgans gewährleistet und damit verhindert werden kann, dass das Führungsorgan zum blossen Genehmigungsorgan («Absegnungsinstanz») für Anträge des Managements verkommt. Wichtige Voraussetzungen hierfür dürften ein starkes Präsidium des Aufsichtsorgans, ein in zeitlicher wie substanzieller Hinsicht handlungsfähiges und handlungsbereites Gremium sowie eine offene, zielgerichtete Information durch das Management sein.

Eine Besonderheit besteht bei gemeinnützigen Organisationen oft darin, dass der oberste Leiter des Managements (CEO) gleichzeitig die Funktion eines «Stabschefs» des Aufsichtsorgans wahrnimmt. Er leitet die Anträge des Managements an das Aufsichtsorgan weiter und vertritt sie im obersten Organ. Er organisiert oft, nach Rücksprache mit dem Präsidenten, die Sitzungen, an denen er auch massgeblich teilnimmt. Diese Doppelrolle als CEO und Stabschef verschafft ihm eine ausserordentlich starke Stellung, so dass sich die Frage nach der substanziellen Unabhängigkeit des Aufsichtsorgans bei gemeinnützigen Organisationen in verstärktem Ausmass stellt.

Wie muss nun – drittens – das Leitungsorgan organisiert sein, damit es seine Funktionen gegenüber dem obersten Organ der gemeinnützigen Organisation, den Mitgliedorganisationen, dem Management sowie gegenüber der Öffentlichkeit (z. B. Leistungsadressaten, Auftraggeber, Spender, öffentliche Hände, Medien usw.) optimal wahrnehmen kann? Auch für die Aspekte der inneren Organisation des Leitungsorgans finden sich im Vereins- und Stiftungsrecht kaum Anhaltspunkte. Es geht hier um Fragen nach der geeigneten Grösse (Anzahl der Angehörigen), nach den Kriterien der personellen Zusammensetzung, nach der erforderlichen Professionalität, nach der wünschbaren Amtsdauer, der Einführung und Weiterbildung der Angehörigen des Führungsorgans, nach der Gestaltung der Agenda, dem Sitzungsrythmus sowie der inneren Organisation (Präsidium, Vizepräsidien, Ausschüsse) usw.

Die meisten dieser Fragen stehen im multiplen Spannungsfeld unterschiedlicher Werte, Ziele und Ideen. So erlaubt z. B. ein grosses Führungsorgan die Einbindung vieler Interessen und

eine bessere Nutzung von Sachkenntnissen, während ein kleineres Organ in der Regel effizienter arbeitet und als eigentliches Kollegium auftreten kann. Das Führungsorgan kann nach repräsentativen Kriterien (Vertretung von Unterorganisationen, Anspruchsgruppen, Bevölkerungsschichten usw.) oder nach fachlichen Gesichtspunkten (besondere Fachkenntnisse, Nutzbarmachung von besonderen Netzwerken) zusammengesetzt werden. Oder es kann die Effizienz einer professionellen Führung gegen die Vorbildfunktion einer ehrenamtlichen abgewogen werden. Es gibt kein Patentrezept für die geeignete Struktur des Führungsorgans. Es stellt eine genuine Führungsaufgabe dar, diese Spannungsfelder zu erkennen und für die jeweilige gemeinnützige Organisation in der jeweiligen Lage eine optimale Lösung zu finden.

Hohe Anforderungen

Die Anforderungen an geeignete Mitglieder von Aufsichtsorganen steigen bei grösseren gemeinnützigen Organisationen stark. Nur hohe fachliche und persönliche Qualifikationen können ein Gegengewicht zum professionell arbeitenden Management herstellen. Gleichzeitig steigt auch die zeitliche Belastung der Führungsorgane, wenn immer zahlreichere und komplexere Aufgaben zu erfüllen sind. Hinzu kommt das bis heute kaum thematisierte Erfordernis der Weiterbildung von Mitgliedern der Aufsichtsorgane («lernender» Aufsichtsrat). Für viele gemeinnützigen Organisationen stellt sich somit das doppelte Problem, ihre Aufsichtsorgane mit qualifizierten Angehörigen besetzen zu können, die zugleich in der Lage und bereit sind, diese Funktion auch dann ehrenamtlich wahrzunehmen, wenn der erforderliche Zeitbedarf bis zu 50 Prozent, ja für Präsidialfunktionen sogar bis zu 100 Prozent beträgt. Für Berufstätige, insbesondere in Führungsfunktionen, ist dies praktisch ein Ding der Unmöglichkeit.

Um die Gewinnung solcher Personen besteht heute ein zunehmender Wettbewerb zwischen gemeinnützigen Organisationen. Es bedarf deshalb u. U. auch gewisser finanzieller Entschädigungen und Anreize, damit eine Good Governance im Interesse des gemeinnützigen Zwecks und der Transparenz in der Öffentlichkeit, insbesondere auf dem Spendenmarkt, gewährleistet werden kann. Die Ehrenamtlichkeit als tragende Säule der gemeinnützigen Arbeit soll hier keineswegs in Frage gestellt werden. Ehrenamtliche Führung (und nur um diese geht es hier) ist aber nur zielführend, wenn die Professionalität in der Wahrnehmung der Funktionen sichergestellt ist, die Rekrutierung der Funktionsträger ohne Honorierung gelingt sowie Ehrenamtliche in der Lage und bereit sind, die erforderliche Zeit für das Amt aufzuwenden. Es ist sehr zu begrüßen, dass Fragen der Corporate Governance von den gemeinnützigen Organisationen aus eigenem Antrieb aufgenommen und behandelt werden. Denn mittel- und längerfristig geht es um nicht weniger als um ihre Glaubwürdigkeit.