

Öffentliche Anhörung Abbau von Bürokratie in der Ehrenamts- und Vereinsarbeit

Stellungnahme Rechtsanwalt Jürgen Wagner
Konstanz

BT-Rechtsausschuß

Anhörung 18.12.2024 von 11:00 Uhr - 13:00 Uhr

BT-Drucks. 20/12982

Bürokratie in der Ehrenamts- und Vereinsarbeit abbauen

Rechtsanwalt Jürgen Wagner, LL.M.

Fachanwalt für Handels- und Gesellschaftsrecht, DLRG-Bundesbeauftragter Vereinsrecht, Konstanz

Sehr geehrte Damen und Herren,

ich bedanke mich herzlich für die **Einladung zur Anhörung** im Rechtsausschuß des Deutschen Bundestages als Bundesbeauftragter Vereinsrecht der DLRG.

I.

Die **Deutsche Lebens-Rettungs-Gesellschaft (DLRG)** besteht als sog. Gesamtverein aus ca. 2.200 Vereinen mit derzeit gut 610.000 Mitgliedern. Die einzelnen Vereine (intern DLRG-Gliederungen genannt) haben ein eigenes Vereinsleben, eine eigene Satzung und finanzielle Selbstverantwortung. Sie verwalten sich selbst, arbeiten ausschließlich ehrenamtlich und haben jeweils einen eigenen Vorstand und Mitgliederversammlungen, die vom Thema der (überbordenden) **Bürokratie** direkt betroffen sind („Praxis“).

Die Vereinspraxis begrüßt **jede echte Erleichterung** für Vereine und konzentriert sich dabei nicht auf steuerrechtliche Rahmenbedingungen oder Details. Ehrenamtliches Engagement zu fördern und zu erhalten ist eine **parteiübergreifende Aufgabe**.

Die gut 610.000 eingetragenen und (geschätzt) ca. 300.000 nichteingetragenen Vereine¹ in Deutschland haben zwar kein geeignetes „Sprachrohr“, werden dies in der Praxis wohl ähnlich sehen.

¹ Zur Anzahl und Bedeutung der Vereine s. allgemein Wagner, Verein und Verband, 2018, Rn. 1 zur Geschäftsentwicklung der Amtsgerichte; zuletzt Märkle/Alber/Wagner, Der Verein im Zivil- und



Deutsche Lebens-Rettungs-
Gesellschaft

Bundesbeauftragter Vereinsrecht

Jürgen WAGNER, LL.M.
Rechtsanwalt, Fachanwalt für Handels- und
Gesellschaftsrecht

Seestrasse 33, Villa Prym
78464 Konstanz

Telefon: 07531 – 928 66-0
Telefax: 07531 – 928 66-20
juergen.wagner@dlrg.de

13.12.2024
dlr-st24 JW/10

Das BEG IV (Viertes Gesetz zur Entlastung der Bürgerinnen und Bürger, der Wirtschaft sowie der Verwaltung von Bürokratie (**Viertes Bürokratieentlastungsgesetz**) vom 23.10.2024, BGBl. 2024, 323 hat Hoffnungen geweckt, inhaltlich aber leider nicht erfüllt. Der Ersatz des Begriffs „schriftlich“ durch „in Textform“ (s. dort Art. 14) ist nicht geeignet, das Problem auch nur ansatzweise zu lösen.

II.

Zu den **Feststellungen** des Antrags vorweg:

Sofern wir für die „**Vereinspraxis**“ sprechen wollen nehmen wir dies gern in Anspruch. Berichte aus der Praxis eröffnen einen Einblick, können aber die Hindernisse „**überbordender Bürokratie**“ nur ansatzweise anreissen.

Die Feststellungen des Antrags der Fraktion der CDU/CSU vom 24.09.2024 (BT-Drucks. 20/12982) – im Folgenden „**Antrag**“ genannt – sind im Wesentlichen richtig.

Die genannte Zahl der „600.000 *gemeinnützige Vereine*“ ist irreführend, da nicht jeder Verein gemeinnützig ist. Per 31.12.2022 waren in den Vereinsregistern in Deutschland ca. 615.000 Vereine eingetragen. Hinzu kommen (geschätzt) ca. 300.000 nicht eingetragene Vereine. Von den in Summe über 900.000 in Deutschland tätigen Vereinen dürften mindestens die Hälfte als gemeinnützig im Sinne der §§ 51 ff. AO anerkannt sein. Genauere Zahlen sind leider aufgrund des Steuergeheimnisses nicht bekannt.

Die Feststellung, Ehrenamtler und damit Vereine und Verbände sähen sich „**zunehmend überbordender Bürokratie, staatlicher Regelungssucht und mangelnder Flexibilität konfrontiert**“ können wir seitens der Vereinspraxis nur unterstreichen. Die DLRG wendet sich bspw. gegen die **Ungleichbehandlung der Helfer** der ehrenamtlichen Rettungsorganisationen, die mit einer Vielzahl bürokratischer Hürden nachgerade ein Beispiel überbordender Bürokratie bildet.²

Der Verfasser hat bereits im **Rahmen der Stellungnahme der Bundesrechtsanwaltskammer** Nr. 44/2022 vom 28.10.2022 zu einem **EU-Rahmen für die grenzüberschreitende Anerkennung von Vereinen in der EU** berichtet:

„Schwierigkeiten bereiten derzeit Verwaltungsformalitäten bei der Durchführung von Maßnahmen in anderen Mitgliedstaaten, sowie Probleme bei der Anerkennung von Steuervergünstigungen und Unsicherheiten bezüglich zulässiger Arten von wirtschaftlichen Tätigkeiten. Dies wirkte sich auch *negativ auf die Ausübung der Grundrechte von Vereinen und zivilgesellschaftliches Engagement* bzw. die Vertretung der Interessen der Zivilgesellschaft sowie den Binnenmarkt aus.“

Zum Antrag sei zusammenfassend vorweg gesagt:

Die Unterstützung von ehrenamtlich tätigen Menschen in Vereinen und Verbänden muß parteiübergreifend erfolgen.

„Überbordende Bürokratie“ findet sich nicht nur in steuerrechtlichen Regelungen. Sie ist allgegenwärtig und bildet einen der Hauptgründe für Nachwuchs- und Nachfolge-

Steuerrecht, 13. Aufl. 2022.

² <https://www.dlrg.de/news/news-detail/am-tag-des-ehrenamts-dlrg-fordert-gleiche-123396-n/>

probleme. Sie kann hier nur ansatzweise anhand einiger Beispiele aufgegriffen werden.

Sie abzubauen setzt politischen Willen voraus und bedarf nur weniger gesetzgeberischer Eingriffe, etwa einer definierten Grenze kleiner und mittlerer Vereine, die von einer Vielzahl von Belastungen ausgenommen werden und nicht mehr den wirtschaftlich tätigen Rechtsformen gleichgestellt werden.

Die Grenzen zwischen kleinen, mittleren und großen Vereinen sollten einheitlich definiert werden, damit die kleineren Vereine, die in der Vereinspraxis die überwiegende Mehrheit stellen, deutlich entlastet werden können.

III.

Zu den einzelnen Forderungen, um „**Ehrenamtler und Vereine zu entlasten**“:

Ad 1) Die „Bürokratiebelastung des Ehrenamts“ **transparent** zu machen ist zu begrüßen.

Die begriffliche Einschränkung auf die „**Befolgung bundesrechtlicher Vorschriften**“ (**Kosten und messbarer Zeitaufwand**) **greift zu kurz**. Überbordende Bürokratie entsteht auch durch Befolgung landesrechtlicher oder kommunaler Vorschriften und Ausführungsbestimmungen sowie der Umsetzung in der Genehmigungspraxis der Behörden. Nicht selten schränken Vereine ihre Aktivitäten bei Festen, Umzügen und weiteren öffentlichen Vereinsaktivitäten ein, da die Anzahl der Genehmigungen und der damit verbundenen Auflagen unverhältnismäßig hoch sind. Nicht selten sind ehrenamtliche Mitarbeiter dadurch frustriert und möchten ihre Zeit nicht mit bürokratischen Hemmnissen verbringen.

Letztlich darf die vom Antrag vorgeschlagene **Ermittlung des Aufwandes und der Kosten** nicht durch *zusätzliche Bürokratie* erfolgen, indem den Vereinen etwa aufgegeben wird, die Bürokratiekosten und den dadurch verursachten Zeitaufwand zu beziffern und in irgendeiner Weise zu melden.

Ad 2) Ein **Bürokratieabbauziel** läßt sich nicht an einer Prozentzahl festmachen. Die Vereinspraxis fordert daher, die **unnötige Bürokratie genau zu definieren und zu 100% abzubauen**. Diese kommt zu den „notwendigen“ Bürokratie hinzu, die ebenfalls abgebaut werden kann, aber nicht unbedingt abgebaut werden muß.

Ad 3) Eine „**Bürokratiebremse**“ einzuführen klingt zwar attraktiv, ist aber auch durch das angestrebte „one in - two out“ Prinzip realistischweise nicht umzusetzen. Derlei Prinzipien verortet die Vereinspraxis im Bereich **Good governance** bzw. einer guten Gesetzgebung.

Gerade „Neue Bürokratiebelastung“ ist genau abzuwägen und dem prioritären Ziel des Abbaus unnötiger Bürokratie gegenüberzustellen. Hierfür sind unabhängige Gremien durchaus zu begrüßen.

Ad 4) **Ehrenamtstaugliche neue Regelungen** sind hingegen immer zu begrüßen. Die frühzeitige und systematische Überprüfung einer Regelung auf deren Tauglichkeit in der Praxis (nicht nur für Ehrenamtler und Vereine) ist nach Auffassung der Vereinspraxis Prämisse einer guten und verantwortungsvollen Gesetzgebung. Der gesetzliche Mißbrauch der Rechtsform des Vereins für sog. Cannabis-Anbauvereine im KCanG (BGBl. I 2024, 109 vom 27.03.2024) läßt hier nichts Gutes erahnen.

Die Forderung, Ehrenamtler und Vereine „**einzubeziehen**“ klingt gut, müßte jedoch in der Praxis deutlich konkretisiert werden. Es dürfte allseits bekannt sein, daß es keine Lobby der kleinen und mittleren (nicht verbandsgebundenen) Vereine gibt.

Ad 5) Die öffentliche Beglaubigung von Satzungs- und Vorstandsänderungen durch andere Stellen ist sehr zu begrüßen. Die formelle Vereinfachung ist bereits durch die Möglichkeit, dies durch den Vorstand „in vertretungsberechtigter Anzahl“ (anstatt durch den gesamten Vorstand, geändert durch das Vereinsrechtsänderungsgesetz 2009) vorzunehmen, erreicht worden.

Ein konsequenter Ansatz wäre aber die inhaltliche Frage, die **Prüfungskompetenz der Vereinsregister** zu beschränken. Die Vereinsregister legen ihre Prüfungskompetenz oft unnötig weit aus, sie überschreiten in vielen Fällen die Grenzen der Prüfung der Rechtmässigkeit und setzen stattdessen ihre subjektive Auffassung der vermeintlichen Zweckmässigkeit an ihre Stelle (hierzu Leuschner, NJW 2024, 2228 ff.).

Ad 6) Zu § 57 Abs. 3 AO (doppeltes Satzungserfordernis)

Zu begrüßen ist die Erleichterung der Zusammenarbeit von gemeinnützigen Organisationen durch sog. *planmäßiges Zusammenwirken* und die *Mittelweitergabe* des § 58 Nr. 1 AO, die bereits mit dem JStG 2020 erleichtert wurde.

Das Finanzgericht Hamburg (FG Hamburg 26.09.2023 – 5 K 11/23) hat entschieden, daß für die Anwendung des § 57 Abs. 3 AO lediglich die leistungserbringende Körperschaft in ihrer Satzung festschreiben muß, daß die steuerbegünstigten Zwecke durch planmäßiges Zusammenwirken mit einer anderen Körperschaft verwirklicht werden. Einer korrespondierenden Regelung bei der leistungsempfangenden Körperschaft bedarf es nicht. Damit verwirft das Gericht die höchststrittige bisherige Verwaltungsauffassung, die ein **“doppeltes Satzungserfordernis”** für erforderlich hielt.

Da das Urteil offen ließ, ob es ausreicht, in die Satzung der leistungserbringenden Körperschaft allgemein aufzunehmen, daß Kooperationen i.S.d. § 57 Abs. 3 AO angestrebt werden ist eine gesetzliche Regelung zu begrüßen, damit klargestellt wird (wie der Antrag vorsieht), daß *„gemeinnützige Organisationen auch ohne Satzungsänderung kooperieren können“*.

Ad 7) Die sog. **dynamische Verweisung** auf Verbandsrecht *in seiner jeweils gültigen Fassung* ist immer noch stark umstritten. Die wohl herrschende Meinung hält diese für *unzulässig*, „weil der Verein sich hierdurch in einer mit der Vereinsautonomie unvereinbaren Weise seiner Satzungsautonomie begeben würde“.

- h.M. BGH 28.11.1994 – II ZR 11/94, BGHZ 128, 93, 100, NJW 1995, 583, 585; vgl. Reichert/Wagner, Vereins- und Verbandsrecht, Kap. 2 Rn. 417; Gößl in Baumann/Sikora, § 5 Rn. 3 ff.;
- a.A. Sauter/Schweyer/Waldner, Der eingetragene Verein, Rn. 329; Meier, Anmerkung zur Entscheidung des LG Bonn, Urteil vom 13.10.2020 - 5 S 56/20 (Verankerung der Kostentragungspflicht in der Vereinssatzung mittels dynamischer Verweisung), juris.
- ausdrücklich offengelassen in BGH 20.09.2016 – II ZR 25/15 (SV Wilhelmshaven), Tz. 49, NJW 2017, 402 m. Anm. Wagner);

Rechtlich zulässig sind insoweit lediglich *statische Verweisungen* in den Verbandsatzungen der unterschiedlichen Hierarchieebenen, wenn sie jeweils widerspruchsfrei und verständlich gefaßt sind und sie sich auf bestimmte Vorschriften der in Bezug genommenen Satzung beschränken. Die grundsätzliche Kritik setzt also bereits daran an, ob es sich auf eine Verweisung auf eine gesamte Satzung oder aber einzelne Vorschriften einer solchen handelt. Die Verweisung muß jedenfalls so bestimmt sein, daß keine Zweifel daran aufkommen, welche Bestimmungen der Satzung des Dachverbandes gemeint sind.

Die weitere Einschränkung, daß es nicht genüge, wenn der Verein die Satzung des Dachverbandes anerkenne, sondern diese ausdrücklich zum Satzungsbestandteil machen müsse, erscheint in der heutigen Vereinslandschaft als zweifelhaft. Schließlich ist es bei einer normal gepflegten Website des Dachverbandes m.E. ausreichend, dort die in Bezug genommenen Regelungen einzustellen damit sich das Mitglied informieren kann, ohne daß ihm die Kenntnisnahme über eine Vereinsregistereinsicht zugemutet werden muß.

Dringender Regelungsbedarf ist in dieser reinen Rechtsfrage, deren Entscheidung nichts mit Bürokratie oder deren Abbau zu tun hat, allerdings nicht auszumachen.

Ad 8) Gefordert wird die **Ausweitung der gesetzlichen Haftungsprivilegien auf Übungsleiter**. Der rechtliche Begriff des Ehrenamts erfaßt nur Organtätigkeiten, die lediglich gegen Aufwendungsersatz erfolgen, ohne daß der Zeitaufwand den einzelnen Mitgliedern ersetzt würde. Der Gesetzgeber spricht in § 31a und 31b BGB von „unentgeltlicher Tätigkeit“, während die vom Antrag angesprochenen Übungsleiter bezahlt werden und einen steuerlichen Freibetrag in Höhe von derzeit 3.000 EUR p.a. genießen, § 3 Nr. 26 EStG.

Da Übungsleiter im Leistungsspektrum bspw. der sporttreibenden Vereine nicht mehr wegzudenken sind ist die Gleichstellung zu begrüßen.

Ad 9) Die gesetzliche Klarstellung, daß die **business judgement rule auch für Vereine** gilt, mag begrüßenswert sein. Allerdings gilt sie wie im Antrag ausgeführt bereits für Stiftungen, jedoch (spätestens mit Inkrafttreten des § 84a BGB zum 01.07.2023) bereits für Vereine analog.

Ad 10) Erleichterungen beim Datenschutz sind bereits seit langem überfällig und auch künftig zu begrüßen. Irritationen liegen bereits in der gesetzlichen Konstruktion der DSGVO, die sich gegen Großkonzerne richtete, aber auch für (oftmals kleine und mittlere) Vereine und Verbände in voller Härte und Konsequenz gilt.

Das herangezogene Beispiel der Befreiung von der Bestellung eines Datenschutzbeauftragten ist nur eines von vielen praktischen Beispielen. Es erscheint mehr als zweifelhaft, ob Bestimmungen, die gegenüber Großunternehmen sinnvoll sein mögen auch für kleine und mittlere Vereine notwendig sind.

Ad 11) Per 01.01.2021 wurde die Übungsleiterpauschale von 2.400 auf 3.000 EUR p.a., die Ehrenamtspauschale von 720 auf 840 EUR p.a. (§§ 3 Nr. 26 und 26a EStG) erhöht. Die Vereinspraxis begrüßt die angedachte **Erhöhung der Übungsleiterpauschale** auf 3.600 EUR p.a., der Ehrenamtspauschale auf 1.200 EUR p.a.

Ad 12) Der Vorschlag, den **Prüfungsintervall der Gemeinnützigkeit** von drei auf fünf Jahre zu erhöhen ist durchaus begrüßenswert, trifft aber insoweit nicht den Kern des Problems.

Dieser betrifft die Einstellung der Finanzverwaltung zu gemeinnützigen Organisationen generell: Begrüßenswert ist bspw. die bereits erfolgte Implimentierung einer *Bagatellgrenze bei Verstößen gegen die Gemeinnützigkeit* im Rahmen des § 55 AO (Seeck/Wackerbeck, Aberkennung der Gemeinnützigkeit – Wenn die rote Linie überschritten ist, DStR 2022, 633; Rechtsprechung des V. Senats des BFH bspw. 12.03.2020 – V R 5/17, BStBl. II 2021, 55 und 26.05.2021 – V R 31/19, BStBl. II 2021, 835 (Privatschul-Beschluss).

Ad 13) Die **Vereinfachung der Erklärungsspflichten bei Umsatzsteuerpflicht** ist grundsätzlich zu begrüßen, wobei die Grenzen deutlich und nachvollziehbar festzulegen sind. Die Anbindung an die Buchführungspflicht und die Einnahmenerzielung „*im Wesentlichen nur durch eine jährliche Vereinsveranstaltung*“ (wie der Antrag dies beschreibt) ist zu unbestimmt; hier beginnt neue unnötige Bürokratie.

Eine Regelung analog der sog. „**Kleinunternehmer-Regelung**“ wäre wünschenswert, damit Vereine ihre finanzielle Basis verbessern können (s.a. nachfolgend Ziff. 14). Gerade kleine und mittlere Vereine sind grundsätzlich auf Mitgliedsbeiträge und Spenden angewiesen; die Unterstützung öffentlicher Stellen ist in der Regel zu vernachlässigen. Ohne den wirtschaftlich tätigen Unternehmen Konkurrenz machen zu wollen (im Einklang mit der Rechtsprechung, die wirtschaftliche Tätigkeit eingetragener Vereine auch der Höhe nach nicht beschränkt, s. BGH 16.05.2017 – II ZB 7/2016, sog. Kita-Respr.) sind viele Vereine auf die Einnahmen aus Dorffesten u.ä. angewiesen, damit sie eben ihre Mitglieder nicht weiter belasten müssen, um überhaupt ihre Aufgaben wahrnehmen zu können.

Hier ist die **Rechtsunsicherheit** erheblich. Viele Ehrenamtler wurden durch Schlagworte wie „**Besteuerung von Kuchenverkauf**“ verunsichert - ein Musterbeispiel³ für „überbordende Bürokratie“.

Ad 14) Die Anhebung der **Freigrenze für Einnahmen aus wirtschaftlichem Geschäftsbetrieb** von 45.000 auf 55.000 EUR ist begrüßenswert (AEAO zu § 64 Abs. 3 AO). Analog sollte auch die Grenze des § 55 AO (sog. zeitnahe Mittelverwendung) erhöht werden.

Darüber hinaus wird angeregt, die **Grenzen zwischen kleinen, mittleren und großen Vereinen** einheitlich zu definieren und damit die kleineren Vereine, die in der Vereinspraxis die überwiegende Mehrheit stellen, deutlich zu entlasten.

IV.

Fazit

Solange sich die Frage des Bürokratie-Abbaus sich nicht wie im BEG IV (BGBl. I 2024, 323 vom 23.10.2024) auf den Ersatz der Schriftform durch die Textform beschränkt sind **alle ernsthaften Bemühungen, überbordende Bürokratie abzubauen zu begrüßen**. Schließlich wurde diese nicht von Vereinen oder den dort ehrenamtlich tätigen Menschen verursacht, sondern von Verwaltung und Gesetzgebung erst geschaffen.

³ Weitere Beispiele sind GEMA-Gebühren bei Vereinsfesten, Weihnachtsmärkten etc.

Hervorzuheben sind vor allem die Vorschläge,

- alles zu unternehmen, die Belastung durch „überbordende Bürokratie“ zu reduzieren
- Freibeträge bei Übungsleitern und der Ehrenamtspauschale zu erhöhen
- Unsicherheiten abzubauen und gesetzliche Klarstellungen vorzunehmen und sich für eine verbesserte ehrenamtsfreundliche Gesetzgebung einzusetzen.

Wir bedanken uns für das Vertrauen und verbleiben mit freundlichen Grüßen

gez. Jürgen Wagner, LL.M., Rechtsanwalt
Fachanwalt für Handels- und Gesellschaftsrecht
Bundesbeauftragter Vereinsrecht der DLRG