



Stellungnahme der Deutschen Stiftung für Engagement und Ehrenamt zum geplanten Entwurf eines Vierten Gesetzes zur Entlastung der Bürgerinnen und Bürger, der Wirtschaft sowie der Verwaltung von Bürokratie (Viertes Bürokratieentlastungsgesetz)

Die Deutsche Stiftung für Engagement und Ehrenamt (DSEE) unterstützt bundesweit das Ehrenamt und das bürgerschaftliche Engagement mit vielfältigen Angeboten.

Die DSEE wurde mit Schreiben vom 24. Mai 2024 zu einer öffentlichen Anhörung zum Gesetzentwurf der Bundesregierung (Entwurf eines Vierten Gesetzes zur Entlastung der Bürgerinnen und Bürger, der Wirtschaft sowie der Verwaltung von Bürokratie, Viertes Bürokratieentlastungsgesetz, BT-Drs. 20/11306, Themenblock I „Bürokratieabbau für Bürgerinnen und Bürger sowie Justiz und staatliche Verwaltung“) in den Rechtsausschuss des Bundestages eingeladen und zur Vorbereitung der öffentlichen Anhörung gebeten, eine schriftliche Stellungnahme einzureichen.

Diese Aufgabe übernimmt sie vor dem Hintergrund ihrer Erfahrung als bundesweit fördernde und operativ tätige Stiftung, die durch ihre Aktivitäten über umfassende Kenntnisse der Engagementlandschaft sowie die sie unterstützenden Strukturen in Bund und Ländern verfügt, mit großem Interesse.

Einleitung und Ausgangslage

Engagement und Ehrenamt sind tragende Säulen unserer demokratischen Gesellschaft. Ohne die ca. 29 Millionen Ehrenamtlichen und ohne die 656.888 zivilgesellschaftlichen Organisationen¹ mit ihren gut 3,7 Mio Beschäftigten² könnte ein nicht unerheblicher Teil der Leistungen für Gemeinwohl und Demokratie nicht erbracht werden.

Diese Menschen und Organisationen zu unterstützen und ihnen ihr Handeln für das Gemeinwohl möglichst leicht zu machen, ist eine wichtige

¹ Ziviz Survey 2023, S.9

² Ziviz-Survey 2023, S. 38



Aufgabe staatlichen Handelns. Mit der Gründung der DSEE, die Ehrenamtliche und Engagierte sowohl mit finanzieller Förderung als auch konkreten Beratungs- und Qualifizierungsangeboten unterstützt, wurde ein wichtiger Schritt in diese Richtung getan.

Im Rahmen unserer täglichen Arbeit, insbesondere in der Rechtsberatung, aber auch bei der Umsetzung der Förderprogramme, erreichen uns immer wieder Hinweise, an welchen Stellen bürokratische Hürden bestehen, die zu Frustration und im schlimmsten Fall zu einer Abkehr vom Ehrenamt führen können.

Nicht zuletzt beim Beteiligungsprozess zur Engagementstrategie des Bundes, den die DSEE mit organisiert hat, stand das Thema Bürokratieabbau an prominenter Stelle und wurde oft als Hemmnis für das Engagement genannt.

Insoweit hat sich gezeigt, dass die DSEE als bundesweite Anlaufstelle für Engagierte und Ehrenamtliche neben der Finanzierung von Projekten und der Beratung auch als eine Einrichtung wahrgenommen wird, der gegenüber Ehrenamtliche und zivilgesellschaftliche Organisationen ihre Anliegen spiegeln, in der Hoffnung, dass ihr Anliegen bei Parlament und Regierung platziert und zum Finden einer Lösung beitragen kann.

Diese Rolle als Kommunikationskanal in die Politik möchten wir gerne wahrnehmen und Ihnen konkrete Lösungsvorschläge nennen, wie diese bürokratischen Hürden abgebaut werden können.

Denn ein Punkt zieht sich durch alle Hinweise und Rückmeldungen durch, die wir erhalten: Bürokratie führt dazu, dass weniger Zeit für die eigentliche ehrenamtliche Arbeit bleibt oder noch schlimmer: die Menschen immer weniger in Funktionen mit Verantwortung in den Vereinen und Stiftungen gehen, da sie sich den bürokratischen Belastungen nicht gewachsen fühlen und sie sich einem möglichen Haftungsrisiko für getroffene Entscheidungen nicht aussetzen wollen.

Laut einer Studie³ aus dem Jahr 2019 betrug der bürokratische Aufwand für einen durchschnittlich mittelgroßen Verein mit einem aktiven

³ Studie des Normenkontrollrates Baden-Württemberg aus dem Jahr 2019, abrufbar unter https://www.normenkontrollrat-bw.de/fileadmin/_normenkontrollrat/PDFs/Empfehlungsberichte_und_Positionspapiere/Kurzfassung_Vereinsstudie_finale_Version.pdf.



Vereinsleben 42 Tage pro Jahr oder 6,5 Stunden pro Woche; und das nur, um der Erfüllung bürokratischer Vorgaben nachzukommen. Die ganz überwiegende Zahl der Vereine verfügt über keine hauptamtlich Beschäftigten. Insofern ist die Bürokratie in der Regel von ehrenamtlichen Vereinsvorständen zu schultern und das in deren Freizeit. Die bürokratischen Lasten, wie beispielsweise ein für Laien immer komplizierter werdendes Steuerrecht oder viele undurchschaubare Regeln bei der Veranstaltung von Festen führen dazu, dass die Bereitschaft sinkt, ein Vorstandamt zu übernehmen und die Belastung entsprechend bei denen steigt, die aktuell ein Vorstandamt ehrenamtlich ausüben.

Wir hören diese Thematik immer wieder in unserer juristischen Beratung, wenn es um die Frage geht, was geschieht, wenn sich niemand mehr als Vorstand aufstellen lassen will und welche rechtlichen Folgen dies dann letztendlich für den Verein hat. Es ist demgemäß nicht überraschend, dass das Engagement insbesondere auf ehrenamtlicher Leitungsebene und in ehrenamtlichen Vorstandsfunktionen - also dort, wo die bürokratischen Aufwände zu schultern sind - in den letzten 20 Jahren kontinuierlich zurückgeht⁴.

Es wird durch überbordende Bürokratie viel Potential verschenkt, die Akzeptanz gegenüber den bürokratischen Vorschriften sinkt, ebenso die Einsatzbereitschaft der Ehrenamtlichen und Menschen, die ein Ehrenamt neu übernehmen wollen, werden abgeschreckt.

⁴ Anteile freiwillig engagierter Personen mit Leitungs- und Vorstandsfunktionen in der freiwilligen Tätigkeit - 36,8 % im Jahr 1999; gegenüber 26,3 % im Jahr 2019; Quelle Freiwilligensurvey der Bundesregierung.



Insbesondere in folgenden drei Bereichen müssen bürokratische Hürden abgebaut werden, wenn das Potential Ehrenamtlicher und zivilgesellschaftlicher Organisationen optimal zur Entfaltung gebracht werden soll:

1. Bewältigung bürokratischer Hürden im Alltag der Ehrenamtlichen erleichtern

Von der Eintragung ins Vereinsregister über die Änderung von Satzungen bis hin zur Durchführung von Veranstaltungen. Viele Tätigkeiten Ehrenamtlicher sind mit einem Aufwand verbunden, der abschreckt. Es bedarf an einigen Stellen einer Änderung des bestehenden Rechts.

a) Notarielle Beglaubigung für kleine Vereine streichen und / oder auf Erlass der Notarkosten hinwirken

Der Aufwand des notariellen Beurkundungserfordernisses für Vereine ist erheblich und führt vielfach zu bürokratischen Belastungen.

Hinzu kommen die Kosten. Die Beträge notarieller Beglaubigung für Satzungsänderungen sind einzeln und abstrakt betrachtet „geringe“ Beträge – für kleine, vielfach ehrenamtlich getragene Vereine sind sie aber erheblich und es fehlt sodann das Geld für die Verwirklichung der gemeinnützigen Zwecke. Bedeutend sind auch der damit verbundene Aufwand und die Zeit (Stichwort: „Notariatsengpässe“). Insbesondere kleine und mittlere Vereine ohne eigene Geschäftsstelle sind davon besonders belastet, da für diese der Verwaltungsaufwand höher ist und die Notariatskosten stärker ins Gewicht fallen.



Es wären dafür zwei Ansätze zu prüfen:

aa) Abschaffung der notariellen Gebühren für bestimmte Organisationen (für kleine ehrenamtlich geführte Vereine)

oder

bb) Abschaffung des Erfordernisses der notariellen Beglaubigung insgesamt durch Verlagerung der Aufgabenwahrnehmung auf andere Stellen, die dieses Erfordernis ohne Gebühren kostenfrei wahrnehmen, z.B. Amtsgerichte oder Grundbucheinsichtsstellen (vgl. BW).

Aus Sicht der Vereine, der Kommunen und weiterer Fachstellen sind Beglaubigungen zur Identifizierung nicht zwingend erforderlich und daher im Rahmen von Satzungsänderungen zu Lasten der häufig ehrenamtlich geführten Vereine überzogen.

Die Abschaffung des Erfordernisses einer öffentlichen Beglaubigung bei Veränderungen im Vereinsregister (wie personelle Änderung des vertretungsberechtigten Vorstands oder Satzungsänderungen) würde den administrativen Aufwand bei den Vereinen erheblich verschlanken und ihnen finanzielle Erleichterungen durch die Ersparnis von Notargebühren verschaffen.

Durch den Verzicht auf die öffentliche Beglaubigung besteht unbestritten ein gewisses Risiko, dass die Verlässlichkeit des Vereinsregisters reduziert wird. Dies ist aber bei Satzungs- oder Vorstandssänderungen von gemeinnützigen Vereinen vertretbar, wenn dem der erhebliche Nutzen der Vereine bei Wegfall der Beglaubigungspflicht gegenübergestellt wird.

b) Kooperationen vereinfachen durch Abschaffung des doppelten Satzungserfordernisses

Die im Jahressteuergesetz 2020 erfolgte Gesetzesänderung erlaubt das Zusammenwirken gemeinnütziger Organisationen ausdrücklich.



Die Finanzverwaltung (vgl. AEAO zu § 57 Tz. 8) fordert im Kontext des § 57 Abs. 3 AO, dass die Kooperation und die Kooperationspartner in den Satzungen aller beteiligten Organisationen bezeichnet werden müssen. Das erschwert die Zusammenarbeit in der Praxis ganz erheblich. Die praktische Folge sind häufige Satzungsänderungen, wodurch sinnvolle Kooperationen verzögert oder gar überhaupt nicht geschlossen werden. Zeitlich befristete Kooperationen können die neuen gesetzlichen Möglichkeiten praktisch nicht nutzen.

An dieser Stelle wäre eine Klarstellung durch den Gesetzgeber wünschenswert, damit gemeinnützige Organisationen auch ohne aufwändige Satzungsänderungen kooperieren können. Zugleich wird die Intention des Gesetzgebers bei Einführung des § 57 Abs. 3 AO gewährleistet, nicht nur Kooperationen im gemeinnützigen Bereich zu ermöglichen, sondern auch punktuelle Kooperationen darüber hinaus zuzulassen.

c) Umsatzsteuerfreiheit von Sachspenden

Aktuell ist es für Unternehmen in Deutschland wirtschaftlich günstiger, Waren oder zurückgegebene Artikel zu vernichten, statt diese an steuerbegünstigte Organisationen zu spenden. Denn für gespendete Retourartikel, unverkaufte Ware oder Ware mit kleinen Materialfehlern muss das Unternehmen Umsatzsteuer abführen, weil die Spende einer Entnahme gleichgestellt ist. Dies führt in der Praxis dazu, dass Unternehmen lieber Artikel entsorgen, anstatt sie zu spenden.

Die aktuelle gesetzliche Lage steht nicht nur dem Aspekt der Nachhaltigkeit diametral entgegen, vielmehr entgehen den steuerbegünstigten Organisationen damit viele Sachspenden.

Eine umsatzsteuerliche Regelung, nach der Sachspenden Geschenken mit geringem Wert gleichgestellt werden, würde dies obsolet machen.



Der Koalitionsvertrag benennt dieses Problem direkt: (KoaV in Z. 5620) „Wir werden bestehende steuerrechtliche Hürden für Sachspenden an gemeinnützige Organisationen durch eine rechtssichere, bürokratiearme und einfache Regelung beseitigen, um so die Vernichtung dieser Waren zu verhindern.“

Hierzu liegt auf Grundlage der EU-MWStSystRL und der VN-Nachhaltigkeitsziele ein konkreter Vorschlag zur Lösung vor:

Eine Lösung kann in der Erweiterung des Ausnahmetatbestands in § 3 Abs. 1 lit. b Satz 1 Nr. 3 UStG liegen, der bisher “Geschenke von geringem Wert und Warenproben” vorsieht. An dieser Stelle könnte die Erweiterung auf “Sachspenden an gemeinnützige Organisationen” erfolgen.

2. Rechtssicherheit für Ehrenamtliche verbessern

Ob Versicherung, Steuererklärung oder Haftung. Viele Regelungen sind für Ehrenamtliche nur schwer zu durchschauen und verunsichern sie. In der Folge sinkt ihre Bereitschaft, sich zu engagieren, insbesondere in Vorstandpositionen.

- a) Einführung der Business Judgement Rule im Gemeinnützigkeitsrecht

Das Thema der Haftung bereitet ehrenamtlichen Vorständen häufig große Sorgen und kann dazu führen, dass sie die Verantwortung für ein Vorstandamt nicht übernehmen wollen, aus Furcht vor den Konsequenzen von Entscheidungen, die sich im Nachhinein als falsch herausgestellt haben und bis zum Verlust der Gemeinnützigkeit führen können. Diese Risiken schrecken Engagierte ab und führen zu der beschriebenen Situation, dass sich immer weniger Menschen bereit erklären, ein Vorstandamt zu übernehmen.

Daher besteht seit längerem die Forderung, eine *Business Judgement Rule* im Gemeinnützigkeitsrecht analog zur



zivilrechtlichen Regelung für Stiftungen einzuführen. Ziel ist, dass die Organe mehr Rechtssicherheit und einen weiten Einschätzungsspielraum bekommen. Dies kann dann bei Fehlentscheidungen z. Bsp. bei der Mittelbeschaffung, die aus ex-ante-Sicht zum Zeitpunkt der Entscheidung sinnvoll und richtig waren, sich aber aus ex-post-Sicht als falsch erwiesen haben, nicht sogleich zum Verlust der Gemeinnützigkeit führen.

Es wäre sehr zu begrüßen, wenn der Gesetzgeber die für das Stiftungsrecht geltende Regelung in § 84a BGB für Organmitglieder auch im Steuerrecht einfügt und die Business Judgement Rule unabhängig von der Rechtsform in der AO⁵ implementiert. Dies würde die Rechtssicherheit für das Handeln der Organe von gemeinnützigen Organisationen deutlich erhöhen.

b) politische Betätigung

Die Frage der politischen Betätigung von steuerbegünstigten Organisationen war in den letzten Jahren auch immer wieder Gegenstand gerichtlicher Entscheidungen und führte in der Zivilgesellschaft zu großer Rechtsunsicherheit. Aus Sorge vor dem Verlust der Gemeinnützigkeit gab es auf Seiten von steuerbegünstigten Organisationen teilweise eine starke Zurückhaltung, sich politisch einzubringen.

In den „Attac I“ und „Attac II“ Entscheidungen hat der Bundesfinanzhof verdeutlicht, dass eine politische Betätigung, die nicht dem Katalog des § 52 AO entspricht, nicht steuerbegünstigt ist. Allein eine parteipolitisch neutrale Einflussnahme auf die politische Willensbildung und die öffentliche Meinung zur Verfolgung eines in § 52 Abs. 2 S. 1 AO genannten Zwecks sei steuerbegünstigungsfähig.

Die Einflussnahme müsse aber gegenüber anderen Fördertätigkeiten der steuerbegünstigten Körperschaft in den Hintergrund treten. Diese enge Auffassung wurde von der Finanzverwaltung in den AEAO übernommen.

⁵ Denkbar wäre eine Ergänzung in § 63 Abs. 1 AO.



Die Frage, inwieweit steuerbegünstigte Körperschaften sich politisch betätigen dürfen, die im Koalitionsvertrag 2021 beabsichtigten Änderungen (“Wir modernisieren das Gemeinnützigkeitsrecht, um der entstandenen Unsicherheit nach der Gemeinnützigkeitsrechtsprechung des Bundesfinanzhofes entgegenzuwirken und konkretisieren und ergänzen gegebenenfalls hierzu auch die einzelnen Gemeinnützigkeitszwecke.”) sollten gesetzlich umgesetzt werden, um der erheblichen Unsicherheit bei den steuerbegünstigten Körperschaften durch eine gesetzliche Klarstellung entgegenzutreten.

In § 52 AO könnte ein neuer Absatz 3 eingefügt werden, der folgendermaßen lauten könnte: “Eine Körperschaft kann sich in Erfüllung ihrer steuerbegünstigten Zwecke auch politisch betätigen.”

c) differenziertes abgestuftes System von Sanktionen bei Verstößen gegen das Gemeinnützigkeitsrecht

Die Gemeinnützigkeit ist für viele zivilgesellschaftliche Organisationen eine wesentliche Voraussetzung für ihre Existenz. Sie ermöglicht unter anderem die Finanzierung durch Spenden oder den Erhalt öffentlicher Fördermittel und ist darüber hinaus mit steuerlichen Vergünstigungen verbunden.

Vor diesem Hintergrund sollte sichergestellt werden, dass bereits geringfügige Verstöße gegen Grundsätze des Gemeinnützigkeitsrechts nicht zum vollständigen Verlust der Gemeinnützigkeit führen und Organisationen damit nicht die Grundlage ihrer Arbeit entzogen wird.

Zu diesem Zweck sollte ein differenziertes, abgestuftes System von Sanktionen bei Verstößen gegen die Gemeinnützigkeit geschaffen werden, das sich an dem Leitgedanken orientiert, dass die Sanktion dem Verstoß angemessen ist, z.B. in Form von Bußgeldern.



3. Förderpolitik vereinfachen

An vielen Stellen fördert die öffentliche Hand Ehrenamtliche und zivilgesellschaftliche Organisationen. Die Beantragung, Bewirtschaftung und Verwaltung dieser Mittel ist jedoch oft so kompliziert, dass nur solche Organisationen in den Genuss dieser Mittel kommen, die über eine entsprechende Expertise verfügen. Viele Organisationen schrecken daher zurück.

Im Rahmen von Förderungen durch die öffentliche Hand sollten Förderrichtlinien und -regularien vereinfacht und nach Möglichkeit vereinheitlicht werden, z.B. durch eine allgemeine Förderrichtlinie, in der die grundlegenden Fördermodalitäten einheitlich geregelt sind.

Mögliche Wege sind eine Vereinheitlichung auf den jeweiligen föderalen Ebenen oder in bestimmten Themenbereichen.

Auf diese Weise kann der Aufwand für Engagierte und Ehrenamtliche verringert werden.

Zudem halten wir es für sinnvoll, bei kleinen Fördersummen Nachweispflichten zu vereinfachen und grundsätzlich die Nutzung des Instruments der Pauschalen auszuweiten, um den administrativen Aufwand gering zu halten. Im Regelfall sollte außerdem die Festbetragsfinanzierung genutzt und der Eigenanteil in Form ehrenamtlich geleisteter Arbeit erbracht werden können. Die Förderverfahren durch die öffentliche Hand sollten außerdem umfassend von der Beantragung bis zum Verwendungsnachweis digitalisiert werden.

In diesem Rahmen sollte darauf hingewirkt werden, dass öffentliche Fördergeber in der Praxis von der Möglichkeit Gebrauch machen, auf das Schriftformerfordernis zu verzichten.