

Dr. Gisela Meister-Scheufelen

Dozentin an der Universität Potsdam  
Vorsitzende des Normenkontrollrats  
Baden-Württemberg bis 2022

9. Dezember 2024

## **Anhörung zum Abbau von Bürokratie in der Ehrenamts- und Vereinsarbeit**

am Mittwoch, 18. Dezember 2024, 11 bis 13 Uhr, Berlin, Paul-Löbe-Haus, Sitzungssaal 2.600 zum

### **Antrag der Fraktion der CDU/CSU Engagement fördern, Ehrenamt stärken, Vereine entlasten – Bürokratie in der Ehrenamts- und Vereinsarbeit abbauen vom 24.09.2024 (BT-Drs. 20/12982)**

## **STELLUNGNAHME**

### **Vorbemerkung**

Der Normenkontrollrat Baden-Württemberg hat 2019 Prognos mit einer umfassenden Studie zur Entbürokratisierung bei Vereinen und Ehrenamt beauftragt. Bei einer Umfrage<sup>1</sup>, an der sich 1.900 Vereine aus allen Sparten und ehrenamtlich Tätige beteiligt haben, wurde auf die Frage, welche die drei größten Herausforderungen seien, vor denen sie in ihrem Verein oder ihrer Initiative in den nächsten fünf Jahren stehen werden, geantwortet:

1. Die (Nach-)besetzung von Funktionsämtern
2. Die Belastung durch Bürokratie
3. Die Gewinnung von neuen Vereinsmitgliedern/Ehrenamtlichen

Auf die Frage, worauf die Bürokratiebelastung beruhe, antworteten mit hoch und sehr hoch:

- Auf Rechtsvorschriften 73%
- auf bürokratischen Verfahren 65%
- auf der Verwaltungspraxis 54%.

Auf die Frage, bei welchen Rechtsbereichen die höchste Belastung wahrgenommen wird, antworteten mit hoch und sehr hoch:

- Datenschutz 89%
- Steuerrecht 63%
- Veranstaltungen 60 %
- Haftungsfragen 47%
- Urheberrecht 45%

---

<sup>1</sup> Befragt wurden Vereine und ehrenamtlich Tätige in Baden-Württemberg.

Die Vereinsvertreter gaben an, dass sie sich an die Vorschriften halten wollen, es ihnen aber nahezu unmöglich gemacht werde zu übersehen, was sie alles zu beachten hätten. Zudem seien die Vorschriften und Hinweise häufig nicht verständlich und in der Praxis nicht umsetzbar. Es fehle an Ansprechpartnern in den Behörden, die sie unterstützen könnten.

Diese wesentlichen Ergebnisse der Bestandsaufnahme zeigen, wie notwendig, eine wirksame und nachhaltige Entbürokratisierung für diesen zivilgesellschaftlichen Bereich ist und wo angesetzt werden könnte.

### **Systemischer Bürokratieabbau**

Der vorliegende Antrag enthält richtigerweise nicht nur Beispiele, wo Bürokratie abgebaut werden sollte, sondern darüber hinaus einen systemischen Ansatz (Transparenz der Kosten, 25% Abbauziel, One in-two out). Die Überforderung der Normadressaten besteht nicht durch eine einzelne Vorschrift, sondern durch die große Regelungsdichte und -tiefe. Aus ihrer Sicht ist das System der Regulatorik insgesamt erdrückend, man könnte sagen, es ist „überhitzt“.

Systemische Lösungen können deshalb nur in einer Gesamtbetrachtung und in Massnahmen bestehen, die wirksame und nachhaltige Entlastung versprechen. Der Bund hat 2006 mit dem Beschluss der Bundesregierung, 25 Prozent der Bürokratiekosten für die Wirtschaft abzubauen, gute Erfahrungen gemacht. Bis 2011 konnte die Belastung durch Bundesregelungen um über 12 Mrd. Euro abgebaut werden. Inzwischen zeigt sich, dass die Ursachen der Überbürokratisierung nicht unwesentlich auch bei anderen Ebenen zu verorten sind. Bei Unternehmen ist dies vor allem die EU. Bei Vereinen spielen vor allem auch die Länder (Verfahren, Förderprogramme) und der Verwaltungsvollzug eine Rolle. Deshalb ist zu überlegen, ob die Entlastungsthematik nicht besser vom Normadressaten aus gedacht werden sollte. Für Vereine ist unerheblich, ob die Belastung an EU-Recht, Bundesrecht oder umständlichen Verwaltungsverfahren vor Ort liegt. Es spricht deshalb einiges für Branchengutachten, hier Vereinsgutachten, die auf der Grundlage freiwilliger Surveys in regelmäßigen Abständen erheben, wie hoch die Belastung ist, worauf sie zurückzuführen ist und welche Veränderungen wahrgenommen

werden.<sup>2</sup> Dies kann als Grundlage für politische Interventionen gegenüber der EU und insbesondere für Bund-Länder-Bürokratieentlastungsprogramme genutzt werden. Unabhängig davon, ist richtig, dass, allein aufgrund der Gesetzgebungskompetenz, ergänzend bei Bundesregelungen der Erfüllungsaufwand berechnet und dargestellt wird.

Unabhängig von dieser notwendigen evidenzbasierten Politik besteht eine Fehlentwicklung in Bund und Ländern darin, zuviel Personal in den Ministerien eingestellt zu haben. Eine einschneidende Verringerung auf dieser für neue Regeln zuständigen Ebene dürfte zu einer spürbaren Erleichterung führen.

### Zu II. 2. und 3. **Bürokratiekosten-Abbauquote**

Als wichtigste Maßnahme zur Entlastung von Ehrenamt und Vereinen wird in dem Antrag vorgeschlagen, die Bürokratiekosten um 25 % zu senken. Dazu müsste aus dem Bürokratiekosten-Bestand der Wirtschaft von derzeit ca. 65 Mrd. Euro durch Bundesregelungen identifiziert werden, wie hoch der Bestand an Bürokratiekosten des Ehrenamts und der Vereine ist.<sup>3</sup> Sollte dies mithilfe von KI mit vertretbarem Aufwand aus der Datenbank OnDEA des Statistischen Bundesamtes ermittelt werden können, lassen sich 25 % als Zielgröße berechnen. Andernfalls kann die durchschnittliche zeitliche Belastung von Vereinen herangezogen werden. Dies sind ca. 6,5 Stunden in der Woche.<sup>4</sup> Eine quantifizierte Entlastungsvorgabe in Form von „One in, two out“, die im Anschluss an eine umfassende Entlastung beschlossen werden könnte, setzt voraus, dass das Bundeskanzleramt bei Kabinettsvorlagen konsequent auf dem Nachweis der Kompensation besteht und es nicht dem betroffenen Ressort ermöglicht wird, diesen Nachweis erst im Laufe der Legislaturperiode zu erbringen.

### Zu II. 10. **Datenschutz**

Vereine beklagen, dass sie zuviel Vorschriften einhalten müssen und viele davon zu komplex seien. Dazu gehört der Datenschutz. Vereine und Ehrenamt sehen in

---

<sup>2</sup> Solche „Branchengutachten“ sind für das Gastgewerbe (DIHK), das Bäckerhandwerk (Normenkontrollrat Baden-Württemberg), niedergelassene Ärzte (Kassenärztliche Bundesvereinigung) und Vereine (Normenkontrollrat Baden-Württemberg) erstellt worden.

<sup>3</sup> Nach der Klassifikation der Wirtschaftszeige der amtlichen Statistik (ESVG 2010) fallen Vereine sowie wirtschaftsrelevante ehrenamtliche Tätigkeiten unter die Kategorie „Wirtschaft“.

<sup>4</sup> Nach dem Empfehlungsbericht des Normenkontrollrats Baden-Württemberg, Entbürokratisierung bei Vereinen und Ehrenamt, Oktober 2019, Seite 27 betragen die jährlichen Bürokratiekosten eines typischen Vereins 14.760 Euro.

den Datenschutzregeln eine der größten Bürokratiebelastungen. Vereine wissen häufig nicht, was erlaubt und was nicht erlaubt ist, obwohl die DSGVO bereits seit Mai 2018 in Kraft ist. Dies gilt z.B. für Fotoaufnahmen und deren Veröffentlichung in der Lokalzeitung sowie in den sozialen Medien. Die mit Themen wie diesen verbundenen Haftungsrisiken schrecken Mitglieder davon ab, Vorstandspositionen zu übernehmen.

#### 10a) **Unsicherheit**

So gehen z.B. viele Vereine davon aus, dass sie die personenbezogenen Daten von Eltern, die auf Wunsch des Vereins bereit sind, Mannschaftskameraden der eigenen Kinder mit dem Kfz zu einem Wettbewerb oder einer Musikveranstaltung mitzunehmen, speichern müssen; Ebenso die personenbezogenen Daten der Kinder, die mitgenommen werden. Dies ist für die meisten Vereine ein zu großer Aufwand. Wenn die Mitfahrgelegenheit nicht auf rein privater Basis erfolgt, kann eine Teilnahme an der auswärtigen Veranstaltung scheitern. Ein vereinseigener Datenschutzbeauftragter kann dabei u.U. zu noch mehr Komplexität und zu einer Übererfüllung der Vorschriften führen.

Dieses aktuelle Praxisbeispiel zeigt, dass es Bund und Länder bislang versäumt haben, Normadressaten der DSGVO adressatengerecht und unmissverständlich zu informieren. Wesentliche Legitimation der 16 Landes-Datenschutzbeauftragten ist, gerade diese Informationsarbeit proaktiv zu leisten.

#### 10 b) **Überforderung**

Ca. 80% der Sportvereine haben keine hauptamtlichen Mitarbeiter. Bei anderen Vereinsarten dürfte die Quote noch höher sein. Für die ehrenamtlich Tätigen stellen die Vorgaben bei der Verarbeitung von personenbezogenen Daten, die sie nahezu ausschliesslich auf privaten Endgeräten vornehmen, eine Überforderung dar. Ebenso wie die EU gemeinnützige Vereine, die lediglich eine oder zwei Veranstaltungen im Jahr durchführen, bei der Allergen-Verordnung ausgenommen hat, sollte für Vereine bei der DSGVO für die Verpflichtung, ein Verzeichnis von Verarbeitungstätigkeiten anzulegen, ein wirksamer Schwellenwert vorgesehen werden. Art. 30 Abs. 5 DSGVO hat sich aufgrund der darin geregelten Einschränkung als unpraktikabel erwiesen.

#### 10 c) **Datenschutzbeauftragter**

Der Vorschlag, die Schwelle für die Ernennung eines Datenschutzbeauftragten bei Vereinen von 20 auf 50 Personen, die regelmäßig mit der automatisierten Verarbeitung personenbezogener Daten beschäftigt sind, hochzusetzen, würde Vereine entlasten.

#### Zu II. 1. **Darstellung des Erfüllungsaufwands bei Vereinen und Ehrenamt**

Der Antrag verlangt zu Recht, dass der Erfüllungsaufwand oder zumindest die darin enthaltenden Bürokratiekosten, die Vereine tragen müssen, transparent gemacht werden. Eine weniger aufwändige Belastungsmessung könnte dadurch erreicht werden, dass der für Vereine und Ehrenamt zuständige Bundesminister jährlich einen Bericht über die Entwicklung der Belastung der Vereine und des Ehrenamts abgibt, die auf der Grundlage eines freiwilligen Surveys des Statistischen Bundesamts erfasst wird (s. Vorbemerkung).

#### Zu II. 5. **Digitale Beglaubigung von Satzungen**

Seit dem 1. August 2022 können in Deutschland Vereinssatzungen digital beglaubigt werden, d.h. dass die Durchführung notarieller Verfahren per Videokonferenz rechtlich möglich ist. Diese große Erleichterung für ehrenamtliche Vereinsvorstände, aber auch für Notare findet aktuell praktisch nicht statt. Weder haben die Vereine auf der Umsetzung dieser Angebote bestanden, noch haben Notare dies proaktiv angeboten. Dieser Digitalisierungsfortschritt sollte in der Öffentlichkeit thematisiert und von den Dachverbänden vorangetrieben werden. Für kleinere Vereine im ländlichen Raum sind in einigen Bundesländern die sog. Ratsschreiber auf den Rathäusern, die öffentliche Beglaubigungen durchführen können, sehr hilfreich. Allerdings stellen immer mehr Kommunen aufgrund personeller Engpässe dieses Angebot ein. Bevor an eine bundesweite Verbreitung dieser Institution gedacht wird, sollte überlegt werden, ob auf Beglaubigungen von Satzungsänderungen nicht gänzlich verzichtet werden kann.<sup>5</sup>

#### Zu II.6. **Doppeltes Satzungserfordernis bei Kooperationen von Vereinen**

Kooperationen von Vereinen werden immer wichtiger, zum einen, weil sie personelle Engpässe überwinden können, zum anderen, um vor Ort zielgruppengerechte Angebote machen zu können. So kooperieren Musik- und Sportvereine, um

---

<sup>5</sup> Nr. 8 des Empfehlungsberichts des Normenkontrollrats Baden-Württemberg: Entbürokratisierung von Vereinen und Ehrenamt, Oktober 2019

Ganztagsbetreuungsangebote in Schulen und Kindergärten sicherzustellen. Vereinfachungen beim Nachweis der Unmittelbarkeit steuerbegünstigter Zwecke nach § 57 Abs. 3 AO wären für Vereine eine Erleichterung.

Zu II. 11.,12.,13.,14. **Finanzielle und steuerrechtliche Verbesserungen**

Sowohl die Anhebung der Übungsleiter- und der Ehrenamtspauschale auf 3.600 Euro bzw. 1.200 Euro, des Prüfungsintervalls der Gemeinnützigkeit auf 5 Jahre, die Vereinfachung der Umsatzsteuerpflicht bei nur einmal im Jahr stattfindenden Vereinsveranstaltungen als auch die Anhebung der Freigrenzen aus wirtschaftlichem Geschäftsbetrieb auf 55.000 Euro würden die Vereine stärken. Bei der Höhe der Übungsleiterpauschale empfiehlt sich eine dynamische Anpassung an den Mindestlohn, um Vereine davor zu bewahren, dass sie keine Übungsleiter finden, weil sie den Wettbewerb mit geringfügigen Beschäftigungsverhältnissen verlieren. Die Erhöhung der Freigrenze aus wirtschaftlichem Geschäftsbetrieb auf 55.000 Euro würde die Gefahr finanzieller Nachteile für die Vereine und damit auch das Haftungsrisiko der Vereinsvorstände verringern.