

## **Antrag**

**der Abg. Klaus Burger u. a. CDU**

**und**

## **Stellungnahme**

**des Staatsministeriums**

### **Umsetzung der Empfehlungen des Normenkontrollrats zur Entbürokratisierung bei Vereinen und im Ehrenamt**

Antrag

Der Landtag wolle beschließen,  
die Landesregierung zu ersuchen  
zu berichten,

1. ob sie in Erwägung zieht, einen Ehrenamtsbeauftragten der Landesregierung zu berufen und eine zentrale Servicestelle sowie ein zentrales Informations- und Kommunikationsportal für Vereine im Land zur Verfügung zu stellen;
2. wie sie den Vorschlag des Normenkontrollrats bewertet, einem etwaigen Ehrenamtsbeauftragten ein Anhörungsrecht bei Gesetzesvorhaben einzuräumen und die Anhörungszeit für die Verbandsanhörungen auszudehnen, um den Vereinen mehr Zeit zu geben, ihre Stellungnahmen abzugeben;
3. wie sie der von Vereinen und Ehrenamtlichen beklagten Unverständlichkeit von Gesetzen und Regelungen entgegenwirken und für eine verbesserte Verständlichkeit der Rechts- und Behördensprache sorgen will;
4. wie sie den Vorschlag bewertet, beim Landesdatenschutzbeauftragten oder an anderer Stelle einen Ansprechpartner für Vereine zur Beratung in Fragen des Datenschutzes und der Datenschutz-Grundverordnung einzurichten;
5. ob sie beabsichtigt, im Rahmen der Evaluation der Datenschutz-Grundverordnung einen vereinsfreundlichen Vollzug zu regeln und umzusetzen;
6. ob es bereits konkrete Überlegungen gibt, bei den Grundbucheinsichtsstellen die Gebührenabführungspflicht der Kommunen an das Land abzuschaffen, um dadurch den Anreiz zur Einrichtung von Grundbucheinsichtsstellen zu erhöhen und so mit einem flächendeckenden Angebot den Kosten- und Zeitaufwand der Vereine zu verringern;
7. ob sie sich auf Bundesebene dafür einsetzen will, die Übungsleiterpauschale sowie die Ehrenamtspauschale zu erhöhen und eine Dynamisierung beider Steuerfreibeträge durch Bindung an die Erhöhung des Mindestlohns einzuführen;

Eingegangen: 28.05.2020/Ausgegeben: 26.06.2020

*Drucksachen und Plenarprotokolle sind im Internet  
abrufbar unter: [www.landtag-bw.de/Dokumente](http://www.landtag-bw.de/Dokumente)*

*Der Landtag druckt auf Recyclingpapier, ausgezeichnet mit dem Umweltzeichen „Der Blaue Engel“.*

8. ob sie dem Vorschlag einer Verlängerung des Turnus der Gemeinnützigkeitsprüfung für Vereine und Verbände von derzeit drei auf zukünftig fünf Jahre positiv gegenübersteht und sich auf Bundesebene dafür stark machen will;
9. ob sie plant, sich auf Bundesebene für eine Verlängerung des Zeitraums der zeitnahen Mittelverwendung im Rahmen des Gemeinnützigkeitsrechts auf drei Jahre einzusetzen;
10. wie sie die weiteren Handlungsempfehlungen, die auf Bundesebene umgesetzt werden müssen (wie etwa den Verzicht auf öffentliche Beglaubigungen bei Satzungs- und Vorstandsänderungen im Vereinsregister, die Ermöglichung digitaler Satzungsänderungen oder die Anhebung der Besteuerungsgrenze für die Körperschafts- und Gewerbesteuerpflicht), bewertet und gegebenenfalls voranbringen will.

27. 05. 2020

Burger, Teufel, Hartmann-Müller,  
Huber, Martin, Neumann-Martin CDU

### Begründung

Das ehrenamtliche Engagement der Bürgerinnen und Bürger ist für den gesellschaftlichen Zusammenhalt von zentraler Bedeutung. Es leistet einen wichtigen Beitrag zum wirtschaftlichen und sozialen Erfolg des Landes. Zentrale Aufgabe der Politik ist es deshalb, dieses Engagement dauerhaft zu stärken und zu fördern. Demgegenüber halten zunehmende bürokratische Belastungen immer mehr Menschen von einem Engagement in Vereinen und Zivilgesellschaft ab. Vor diesem Hintergrund hat der Normenkontrollrat insgesamt 49 konkrete Vorschläge erarbeitet, die der Landesregierung zur Umsetzung empfohlen werden. Ziel des Antrags ist es, zu erfahren, welche Maßnahmen wie und in welchem Zeitraum umgesetzt werden sollen.

### Stellungnahme

Mit Schreiben vom 18. Juni 2020 Nr. I-500.11 nimmt das Staatsministerium im Einvernehmen mit dem Ministerium für Inneres, Digitalisierung und Migration, dem Ministerium für Finanzen, dem Ministerium für Kultus, Jugend und Sport, dem Ministerium für Umwelt, Klima und Energiewirtschaft, dem Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Wohnungsbau, dem Ministerium für Soziales und Integration, dem Ministerium der Justiz und für Europa sowie dem Ministerium für Verkehr zu dem Antrag wie folgt Stellung:

1. *ob sie in Erwägung zieht, einen Ehrenamtsbeauftragten der Landesregierung zu berufen und eine zentrale Servicestelle sowie ein zentrales Informations- und Kommunikationsportal für Vereine im Land zur Verfügung zu stellen;*

Das Ehrenamt und die lebendige Vereinskultur in unserem Land liegen der Landesregierung Baden-Württemberg und Herrn Ministerpräsident persönlich besonders am Herzen.

Das Land hat deshalb die Federführung für das Thema im Rahmen der Erarbeitung eines Maßnahmenprogramms von Bund und Ländern für Bürokratieabbau und Verwaltungsmodernisierung übernommen, das im Dezember vorgestellt werden soll.

Auf Landesebene erwägt die Landesregierung, einen Ehrenamtsbeauftragten oder eine Ehrenamtsbeauftragte zu ernennen, um Vereine und Ehrenamtliche mit einer Anlaufstelle zu unterstützen und dem Thema „ein Gesicht zu geben“.

2. *wie sie den Vorschlag des Normenkontrollrats bewertet, einem etwaigen Ehrenamtsbeauftragten ein Anhörungsrecht bei Gesetzesvorhaben einzuräumen und die Anhörungszeit für die Verbandsanhörungen auszudehnen, um den Vereinen mehr Zeit zu geben, ihre Stellungnahmen abzugeben;*

Die Landesregierung steht diesem Vorschlag kritisch gegenüber, da er die Gefahr birgt, Rechtsetzungsverfahren zu verlangsamen.

3. *wie sie der von Vereinen und Ehrenamtlichen beklagten Unverständlichkeit von Gesetzen und Regelungen entgegenwirken und für eine verbesserte Verständlichkeit der Rechts- und Behördensprache sorgen will;*

In Baden-Württemberg ist jede normgebende Körperschaft verpflichtet, verständlich zu formulieren. Die VwV Regelungen gibt unter Punkt 1.6 vor:

1.6.1 Gesetze müssen sprachlich einwandfrei gefasst sein.

1.6.2 Jede Regelung muss klar und verständlich sein.

Für die Einhaltung der VwV Regelungen ist jede normgebende Körperschaft selbst verantwortlich. In jedem Ministerium gibt es mit Blick darauf eine abschließende Normenprüfung. Anschließend erfolgt nochmals eine Prüfung des Normenprüfungsausschusses, der beim Innen- und beim Justizministerium angesiedelt ist.

Die Ministerien achten auch in ihren Formularen auf eine bürgernahe Sprache. Der Landesregierung ist die gut verständliche Formulierung von Texten ein großes Anliegen. Deshalb ist dies auch Teil des Arbeitsprogramms der Landesregierung zum Bürokratieabbau (Punkt 2.22). Im Finanzministerium wurde beispielsweise für die Steuerverwaltung der Lenkungsreis "Bürgernahe Sprache" eingerichtet.

Bessere Rechtsetzung betrifft alle Ressorts. Deshalb ist sie auch Teil des Arbeitsprogramms der Landesregierung zum Bürokratieabbau. Die Landesregierung bearbeitet das Thema unter anderem in den Projekten 3.1 (Streichung verzichtbarer Formerfordernisse), 3.2 (Forschungsnetzwerk Bessere Rechtsetzung und Bürokratieabbau), 3.3. (Normen aktualisieren und zusammenführen) und 3.4. (Überkommene Normen aufheben) des Arbeitsprogramms, dessen Umsetzung derzeit läuft.

Schließlich hat die Führungsakademie BW eine Seminarreihe Bessere Rechtssetzung eingeführt, um die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Landesverwaltung, aber auch der nachgeordneten Behörden sowie der Kommunalverwaltung, entsprechend zu qualifizieren. Die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter werden darin geschult, die Verständlichkeit von Rechts- und Behördensprache in ihrer täglichen Arbeit und damit auch beim Erlass neuer Regelungen und Gesetze zu verbessern.

Das Thema „bessere Rechtsetzung“ wird auch im Rahmen der Erarbeitung eines Maßnahmenprogramms von Bund und Ländern für Bürokratieabbau und Verwaltungsmodernisierung bearbeitet, in dem sich die Landesregierung intensiv einbringt.

4. *wie sie den Vorschlag bewertet, beim Landesdatenschutzbeauftragten oder an anderer Stelle einen Ansprechpartner für Vereine zur Beratung in Fragen des Datenschutzes und der Datenschutz-Grundverordnung einzurichten;*

Der Landesbeauftragte für den Datenschutz und die Informationsfreiheit (LfDI) ist entsprechend den Vorgaben der Datenschutz-Grundverordnung (DSGVO) als unabhängige oberste Landesbehörde errichtet. Er nimmt die Aufgabe der Datenschutzaufsicht nach Artikel 51 DSGVO wahr und handelt hierbei völlig unabhängig. Die Vereine finden dort Beratung und Unterstützung bei der Umsetzung der DSGVO.

Aufgrund dieser europarechtlich geprägten Ausgangslage ist die Landesregierung gehalten, jegliche Handlungen, die die Unabhängigkeit des LfDI beeinträchtigen könnten, zu unterlassen. Die Einrichtung einer Beratungsstelle für Vereine beim LfDI durch Beschluss der Landesregierung verbietet sich daher. Auch eine Beratungsstelle für Vereine an anderer Stelle einzurichten, wäre nur in einer Form möglich, die die unabhängige Amtsausübung des LfDI nicht tangieren würde.

Die Landesregierung geht davon aus, dass die vom LfDI angekündigte Verstärkung seines Schulungs- und Beratungsangebots auch den Vereinen zugutekommen wird.

*5. ob sie beabsichtigt, im Rahmen der Evaluation der Datenschutz-Grundverordnung einen vereinsfreundlichen Vollzug zu regeln und umzusetzen;*

Der Landesregierung steht im Hinblick auf die unabhängige Amtsausübung des Landesbeauftragten für den Datenschutz nicht die Kompetenz zu, den Vollzug der Datenschutz-Grundverordnung zu regeln oder diesbezügliche Vorgaben zu treffen.

Die Landesregierung hat sich jedoch und wird sich weiterhin für eine vereinsfreundliche Ausgestaltung der datenschutzrechtlichen Regelungen einsetzen.

*6. ob es bereits konkrete Überlegungen gibt, bei den Grundbucheinsichtsstellen die Gebührenabführungspflicht der Kommunen an das Land abzuschaffen, um dadurch den Anreiz zur Einrichtung von Grundbucheinsichtsstellen zu erhöhen und so mit einem flächendeckenden Angebot den Kosten- und Zeitaufwand der Vereine zu verringern;*

Im November 2019 wurde die Umsetzung der Gebührenüberlassung in das Arbeitsprogramm Bürokratieabbau der Landesregierung 2019/2020 aufgenommen. Bereits am 10. Dezember 2019 hat das Land die Gebührenüberlassung mit den Kommunalen Landesverbänden vereinbart. Auf Basis dieser Vereinbarung wurde die Gebührenüberlassung über einen Änderungsantrag der Regierungsfractionen zum Haushaltsbegleitgesetz 2020/2021 kurzfristig in den Landtag eingebracht. Am 13. Dezember 2019 hat der Landtag das Haushaltsbegleitgesetz beschlossen und § 35 a Absatz 6 des Landesgesetzes über die freiwillige Gerichtbarkeit (LFGG) dahingehend geändert, dass zum 1. Januar 2020 sämtliche Kosten für die Tätigkeit der Ratschreiber zur Gemeindekasse erhoben werden.

Eine Gebührenabführungspflicht der Kommunen an das Land besteht seitdem nicht mehr, wodurch sich die finanziellen Rahmenbedingungen für den Betrieb einer Grundbucheinsichtsstelle wesentlich verbessert haben und auch der hiermit verbundene Verwaltungsaufwand deutlich reduziert wurde.

Die Bürgerinnen und Bürger profitieren von den kommunalen Grundbucheinsichtsstellen gleich in zweifacher Hinsicht: Sie erhalten dort nicht nur Grundbuchausdrucke, die Ratschreiber können auch Unterschriften und Abschriften beglaubigen, wovon gerade die gemeinnützigen Vereine in besonderem Maße profitieren. Diese sind im Falle einer Vor-Ort-Beglaubigung – etwa von der Anmeldung einer Änderung ihres Vorstands oder ihrer Satzung – durch den Ratschreiber der Grundbucheinsichtsstelle gebührenbefreit, d. h. sie brauchen für die Beglaubigung ihrer Unterschriften anders als beim Notar keine Gebühr zu zahlen. Das gesellschaftliche Ziel einer Förderung des Ehrenamts erfährt auf diese Weise weitere Unterstützung.

*7. ob sie sich auf Bundesebene dafür einsetzen will, die Übungsleiterpauschale sowie die Ehrenamtspauschale zu erhöhen und eine Dynamisierung beider Steuerfreibeträge durch Bindung an die Erhöhung des Mindestlohns einzuführen;*

Die vom Normenkontrollrat Baden-Württemberg vorgeschlagenen Anpassungen sind auf Bundesebene derzeit aus folgenden Gründen nicht durchsetzbar:

Mit der vorgeschlagenen Anhebung der Pauschalen entstehen Spannungen zur Besteuerung geringfügig entlohnter Beschäftigungsverhältnisse (sog. Minijobs): Danach könnte im Rahmen einer ehrenamtlichen Tätigkeit über die Übungsleiterpauschale ein Betrag von 5.000 Euro steuer- und sozialversicherungsfrei gezahlt werden; bei einem Minijob ist der maximal mögliche Betrag von 5.400 Euro (12 \* 450 Euro) hingegen steuer- und sozialversicherungspflichtig. Diese vorgeschlagene steuerliche Privilegierung des Ehrenamts könnte bedeuten, dass durch Sachverhaltsgestaltungen steuer- und sozialversicherungspflichtige Beschäftigungsverhältnisse in ehrenamtliche Tätigkeiten umqualifiziert werden.

Die Dynamisierung der Übungsleiter- sowie der Ehrenamtspauschale ist mit dem ursprünglichen Gedanken nur schwer zu vereinbaren, dass die beiden Pauschalen steuerlich bedeutsamen Aufwand abdecken wollen. Denn eine Erhöhung des Min-

destlohns lässt keinen Schluss zu, dass sich auch der Aufwand der ehrenamtlich Tätigen entsprechend erhöht. Mit der vorgeschlagenen Dynamisierung besteht vielmehr die Gefahr, dass Zahlungen an ehrenamtlich Tätige in den Bereich des Arbeitslohns gerückt werden.

Zu bedenken ist weiterhin, dass in der Vergangenheit eine Erhöhung der Übungsleiter- und Ehrenamtspauschale stets eine Erhöhung der steuerfreien Aufwandsentschädigung nach § 3 Nr. 12 Satz 2 EStG zur Folge hatte. Die deutliche Anhebung der Übungsleiter- und der Ehrenamtspauschale hätte nicht nur erhebliche Mindereinnahmen zur Konsequenz; weiterhin hätte im Falle der Dynamisierung der Pauschalen jede Anhebung des Mindestlohns weitere Steuermindereinnahmen zur Folge.

*8. ob sie dem Vorschlag einer Verlängerung des Turnus der Gemeinnützigkeitsprüfung für Vereine und Verbände von derzeit drei auf zukünftig fünf Jahre positiv gegenübersteht und sich auf Bundesebene dafür stark machen will;*

Der Vorschlag wird nicht unterstützt. Der dreijährige Prüfungsturnus ist bereits eine wesentliche Vereinfachung, die in kritischen Fällen (z. B. potenzielle extremistische Vereinigungen) problematisch sein kann. Vereine müssten auch bei einer Verlängerung des Prüfungsturnus auf fünf Jahre die Unterlagen weiterhin vorhalten. Eine komplette Entlastung würde nicht eintreten. Zudem ist zu sehen, dass die Prüfung bereits weit zurückliegender Jahre zu Erschwernissen für Vereinsverantwortliche führen könnte (z. B. beim Wechsel des Kassiers, wenn dieser im maßgeblichen Zeitraum noch nicht im Amt war). Wird ein Verein längere Zeit nicht geprüft, besteht auch die Gefahr, dass unberechtigterweise Zuwendungsbestätigungen ausgestellt werden.

*9. ob sie plant, sich auf Bundesebene für eine Verlängerung des Zeitraums der zeitnahen Mittelverwendung im Rahmen des Gemeinnützigkeitsrechts auf drei Jahre einzusetzen;*

Die bisherige zweijährige Frist der zeitnahen Mittelverwendung wurde zuletzt mit Gesetz vom 21. März 2013 von einem Jahr auf zwei Jahre verlängert. Eine weitere Verlängerung der Frist ist vor dem Hintergrund einer zeitnahen Gemeinwohlförderung abzulehnen. Mit der bisherigen Regelung können bestehende Praxisprobleme gut gelöst werden. Diese bietet im Einzelfall ausreichend Flexibilität. Stellt die Finanzverwaltung fest, dass der Verein seine Mittel nicht zeitnah verwendet hat, wird das Finanzamt dem Verein eine angemessene Frist zur Mittelverwendung setzen. Angesichts der derzeitigen Situation werden bei der Frist in jedem Fall die Auswirkungen der Corona-Krise berücksichtigt. Den steuerbegünstigten Körperschaften wird damit mehr Zeit als gewöhnlich zur Verwendung der angesammelten Mittel eingeräumt. Die jetzt im Jahr 2020 eigentlich für einen bestimmten Zweck zur Verwendung vorgesehenen Mittel müssen also nicht irgendwie anderweitig verwendet werden, nur damit der Status der Gemeinnützigkeit erhalten bleibt.

*10. wie sie die weiteren Handlungsempfehlungen, die auf Bundesebene umgesetzt werden müssen (wie etwa den Verzicht auf öffentliche Beglaubigungen bei Satzungs- und Vorstandsänderungen im Vereinsregister; die Ermöglichung digitaler Satzungsänderungen oder die Anhebung der Besteuerungsgrenze für die Körperschafts- und Gewerbesteuerpflicht), bewertet und gegebenenfalls voranbringen will.*

Das Land hat die Federführung für das Thema Vereine und Ehrenamt im Rahmen der Erarbeitung eines Maßnahmenprogramms von Bund und Ländern für Bürokratieabbau und Verwaltungsmodernisierung übernommen, das im Dezember vorgestellt werden soll. In diesem Rahmen werden die Empfehlungen des Normenkontrollrates Baden-Württemberg mit Bezug zur Bundesebene geprüft und ggf. eingebracht.

Zum Verzicht auf öffentliche Beglaubigungen bei Satzungs- und Vorstandsänderungen im Vereinsregister:

Die im Vereinsrecht nach § 77 Satz 1 BGB vorgesehene Form der öffentlichen Beglaubigung, in welcher die Anmeldungen zum Vereinsregister abzugeben sind,

gewährleistet die sichere Identifikation der Person des Anmeldenden (vgl. § 40 in Verbindung mit § 10 des Beurkundungsgesetzes). Die Verlässlichkeit der Registereintragungen ist unverzichtbare Grundlage dafür, dass im Rechtsverkehr das Vereinsregister von Gesetzes wegen nach §§ 68, 70 BGB Vertrauensschutz genießt (sog. Publizitätswirkung). Schon deshalb ist es nicht zu befürworten, diese besondere Form für Registeranmeldungen aufzugeben. Im Übrigen gibt es in Baden-Württemberg durch die in mehr als 800 Kommunen auf den Grundbucheinsichtsstellen tätigen Ratschreiber eine bessere Alternative, die Führung der Vereinsgeschäfte gerade den ehrenamtlich engagierten Vereinsmitgliedern zu erleichtern. Das Ziel einer flächendeckenden Einrichtung von Grundbucheinsichtsstellen, das – wie zu Frage 6 bereits ausgeführt – durch die seit 1. Januar 2020 geltende Gebührenüberlassung weiter befördert wird, eröffnet die Möglichkeit, Anmeldungen bei einem ortsnah tätigen Ratschreiber zügig zu erledigen, und ist für anerkannt gemeinnützige Vereine überdies auch gebührenfrei.

Zur Ermöglichung digitaler Satzungsänderungen:

Das Verfahren für Anmeldungen zum Vereinsregister zu digitalisieren, ist zu unterstützen, wenngleich eine Umsetzung erst mittelfristig erreicht werden dürfte.

Zwar muss Deutschland in Umsetzung der sog. Digitalisierungsrichtlinie grundsätzlich bis 1. August 2021 eine vollständige Online-Gründung bestimmter Gesellschaften ermöglichen, was verpflichtend aber zunächst nur die GmbH einschließlich der UG (haftungsbeschränkt) betrifft. Die Bundesnotarkammer hat dazu bereits eine technische Lösung entwickelt, deren Übertragung auf Vereinsregistereintragen in rechtlicher wie technischer Hinsicht jedenfalls grundsätzlich möglich ist. Um das Online-Verfahren aber zunächst ausreichend testen zu können, bevorzugt die Bundesnotarkammer indes eine schrittweise Einführung. Wegen der Einzelheiten einer Umsetzung bei den Vereinen wird das Ministerium der Justiz und für Europa nunmehr mit den weiteren Landesjustizverwaltungen in Kontakt treten.

Zur Anhebung der Besteuerungsgrenze:

Das Anliegen wird unterstützt. Die Finanzministerinnen und Finanzminister der Länder haben sich bereits auf ihrer Jahreskonferenz 2019 für die Anhebung der Besteuerungsgrenze von 35.000 Euro auf 45.000 Euro ausgesprochen. Zuletzt hat der Bundesrat im Rahmen der Stellungnahme zum „Entwurf eines Gesetzes zur weiteren steuerlichen Förderung der Elektromobilität und zur Änderung weiterer steuerlicher Vorschriften“ eine entsprechende Änderung der Abgabenordnung beantragt (Stellungnahme vom 20. September 2019, BR-Drs. 356/19 [B]). Die Bundesregierung hat in ihrer Gegenäußerung zur Stellungnahme des Bundesrates erklärt, einen Regierungsentwurf zu Reformbedarfen im steuerlichen Gemeinnützigkeitsrecht vorzulegen und damit eine Vorabregelung einzelner Punkte abgelehnt (Gegenäußerung vom 2. Oktober 2019, BT-Drs. 19/13712). Der ursprünglich für Mai 2020 angekündigte Gesetzentwurf zum steuerlichen Gemeinnützigkeitsrecht wurde jedoch bislang nicht vorgelegt.

Schopper

Staatsministerin