

6. Michael Adams und Jens Maßmann, Vereinsreform in Deutschland*

A. Von der Notwendigkeit einer Reform des Vereinsrechts

Das geltende Vereinsrecht ist unvollständig und veraltet und bedarf einer Anpassung an die modernen Erscheinungsformen von Vereinen. Vor allem eine Reform der Probleme der Kontrollstruktur der Vereinsleitungen ist dringlich. Hierbei gilt es, die Zahl und den zwingenden Charakter der Regelungen möglichst gering zu halten und möglichst nur auf die reinigende Kraft transparenzschaffender Vorschriften zu bauen.

I. Die rechtliche und tatsächliche Lage der Vereine

Zugespitzt zusammengefaßt besteht im Vereinsrecht die Gefahr, daß ungeachtet der Eindämmungsversuche der Rechtsprechung nichtwirtschaftliche Vereine unter Ausnutzung des Nebenzweckprivilegs als Großunternehmen ohne hinreichende Publizität tätig werden. Zudem ist zu beobachten, daß insbesondere bei Großvereinen die Mitwirkung der Mitglieder an der Willensbildung des Vereins praktisch nicht mehr gegeben ist. Bei Spendervereinen gibt es zudem keinerlei Gewähr, daß die Spender eine mißbräuchliche, unwirtschaftliche oder zweckentfremdete Verwendung der Spenden in Erfahrung bringen könnten¹. Vereine verwenden und erzeugen bedeutende Anteile des Bruttosozialprodukts. Ihre Arbeit kann zudem teilweise nicht durch den Staat erledigt werden². Ihre Organisation muß daher vor Maßnahmen der Selbstbereicherung seitens des Vereinsvorstandes und vor mangelnder Außen- und Innenkontrolle geschützt werden.

Das grundlegende Problem des gegenwärtigen Vereinsrechts besteht darin, daß wir alles, was wir von den Vereinen wissen, auf unzugängliche, üblicherweise von den Vereinen nur freiwillig dargebotene Quellen stützen müssen. Vereine können zur Zeit ihre Rechnungslegung auf eine geordnete Zusammenstellung der Einnahmen und Ausgaben beschränken³. Diese ist zudem nach der Abgabenordnung lediglich zur Rechtfertigung gegenüber dem Finanzamt erforderlich. Eine geprüfte Bilanz - oder bei Beteiligungen an anderen Unternehmen eine

* Erstveröffentlichung Zeitschrift für Rechtspolitik, 2002. Der Aufsatz wurde geringfügig sprachlich geglättet.

¹ Ausführlich zu den verschiedenen Erscheinungsformen von Großvereinen und den dort auftretenden Kontrolldefiziten *Segna*, Vorstandskontrolle in Großvereinen, 2001, § 2.

² Man denke hierbei insbesondere an die Arbeit von Hilfsorganisationen in Kriegsfällen. Staatliche Hilfsorganisationen werden häufig von den Konfliktparteien nicht zugelassen.

³ Vgl. grundlegend *Lutter*, Zur Rechnungslegung und Publizität gemeinnütziger Spendenvereine, Betriebsberater, Nr.8 vom 20. März 1988, S. 489 ff.

konsolidierte Konzernbilanz - nach handelsrechtlichem oder IAS-Muster ist rechtlich nicht gefordert. Das Finanzamt prüft - bis auf besondere Mißbräuche - nicht die Wirtschaftlichkeit und Erforderlichkeit der Ausgaben. Festgestellte Mißbräuche unterliegen zudem dem Steuergeheimnis und kommen so weder den einfachen Vereinsmitgliedern noch den Spendern zu Ohren. Ein Vereinsmitglied kann daher Einsicht in das Finanzgebaren des Vereinsvorstandes nur durch Fragen in der Mitgliederversammlung erlangen⁴. Durch selten stattfindende Mitgliederversammlungen und geschickte Antrags-, Fragerecht- und Tagesordnungsgestaltungen können die Mitglieder aber von der Kenntnis und Mitbestimmung der Vereinsdinge ferngehalten werden. Transparenz und Mitgliederbeteiligung können zudem in mehrstufigen Vereinen, wie etwa Greenpeace, ADAC, ACE noch weitere Einschränkungen zugunsten der Vereinsverwaltung erfahren⁵. Häufig sind derartige Vereine dadurch gekennzeichnet, daß an der Vereinskontrolle keine größere Anzahl von Mitgliedern ohne Funktionärsstatus mehr beteiligt ist. So sind bei Greenpeace e.V. bei einem Spendenaufkommen von 63 Millionen Mark tausender „fördernder Mitglieder“ nur 29 Personen wirkliche Vereinsmitglieder⁶.

Wenn besonders im Rampenlicht stehende Großvereine dazu übergehen, Wirtschaftsprüfer den Verein oder bestimmte Teile des Vereins überprüfen zu lassen, ergibt sich auch hierdurch für Vereinsmitglieder, Spender oder Öffentlichkeit keine verlässliche Transparenz ihrer Organisation. Eine Kontrolle der eingesetzten Mittel durch die Wirtschaftsprüfer auf ihren wirtschaftlichen oder dem Willen der Spender entsprechenden Einsatz erfolgt nicht. Es wird lediglich untersucht, ob die Belege richtig gebucht wurden, bei freiwilliger Prüfung zudem nur die für die Prüfung eröffneten Vereinstelle. Eine vollständige und konsolidierte Vereinsbilanz fehlt auch hier.

Es konnte nicht ausbleiben, daß fehlende Rechnungslegung und mangelhafte Vorstandskontrolle durch die Mitglieder in der Vergangenheit zu Mißbräuchen führte. Hier seien stichwortartig nur einige besonders betroffene Organisationen erwähnt: Im Inland waren von besonderen Skandalen betroffen Caritas; Rotes Kreuz; diverse Tierschutzvereine, Stiftung Alsterdorf. Auch Vereine, die sich religiöser Angelegenheiten annehmen, waren in merkwürdige Angelegenheiten verstrickt⁷. Im Ausland haben folgende Mißstände besonderes Aufsehen erregt:

⁴ Zum individuellen Informationsrecht des Vereinsmitglieds vgl. *Segna*, Vorstandskontrolle in Großvereinen, § 6 VI.

⁵ Zur Mehrstufigkeit von Vereinskonstruktionen vgl. *Adams*, Stellungnahme zur Öffentlichen Anhörung des Rechtsausschusses am 29. Januar 1997, Entwurf eines Gesetzes zur Kontrolle und Transparenz im Unternehmensbereich (KonTraG), Referentenentwurf des Bundesministeriums für Justiz, Drucksache 13/367, S. 382 ff. sowie *Maßmann*, Nonprofits (Diss.), Hamburg 2002. Zur inneren Verfassung der sog. Gesamtvereine und Vereinsverbände siehe *Segna*, Vorstandskontrolle in Großvereinen, § 2 III; zum Aufbau von ADAC und ACE vgl. § 3 I.

⁶ Vgl. Die Zeit, Nr. 33 vom 09.08.1991; Frankfurter Rundschau, Nr. 245 vom 22.10.1982, *Maßmann*, Nonprofits (Diss), Hamburg 2002.

⁷ Vgl. etwa die Presseberichterstattung über den „Kalif von Köln“ und saudiarabische Hilfsorganisationen im September 2001. Probleme, die bei religiösen Vereinen über die Transparenz- und Kontrollmißstände bei den Vorständen hinausgehen, sollen hier nicht abgehandelt werden, vgl. zur ökonomischen Analyse der „Salvation

Der Blutskandal sowie Korruption und Bestechung bei Red Cross of America, die Unterschlagung und Selbstbedienung durch Leitungsgremien bei The United Way of Amerika und die betragsmäßig besonders beachtliche Unterschlagung beim Kinderhilfswerk Franz v. Assisi Stiftung in Höhe von 1,98 Milliarden US-Dollar⁸.

Obwohl viele Vereine die Ehrenamtlichkeit vieler ihrer Mitarbeiter herausstellen, ist aus den USA bekannt, daß rund 50% aller Einnahmen für Gehälter und andere Vergütungen ausgegeben werden. Geschäftsführer gemeinnütziger Organisationen können außergewöhnlich gut verdienen⁹. Zudem hat sich in den USA immer wieder herausgestellt, daß die angebliche Ehrenamtlichkeit von leitenden Persönlichkeiten nicht stimmte¹⁰. Auch heißt Ehrenamtlichkeit in der Vereinsholding nicht stets Ehrenamtlichkeit in den Tochterunternehmen.

Versucht man die Gefahr von Selbstbedienung und Abzweigung von Vereinsmitteln nach Typenstruktur der jeweiligen Organisationen zu ordnen, zeigt sich, daß insbesondere Vereine mit Massenspendern, mehrstufigem Vereinsaufbau, Holdingkonstruktionen, wechselseitigen Beteiligungen und internationalem Aufbau besonders skandalträchtig sind¹¹. Transparenz in der Rechnungslegung und Vorstandskontrolle durch die Mitglieder ist daher im Interesse aller wirklich ehrenamtlich tätigen Menschen und aller derjenigen, die mit Spenden an diese Organisationen anderen Menschen zu helfen suchen.

II. Reformvorschläge

1. Einführung eines publizitätspflichtigen „Transparenzformulars“

In den USA sind Non-profit-Unternehmen unter Strafdrohung zu einer detaillierten öffentlichen Auskunft im Wege der Ausfüllung eines detailliert vorge-

Industry“ *Ekelund/Hébert/Tollison*, An Economic Model of the Medieval Church: Usury as a Form of Rent Seeking, *Journal of Law, Economics, and Organization* 1989, S. 307 ff.; *Stark/Fink*, Explaining the Human Side of Religion, Berkeley, 2000 m.w.N.

⁸ Für weitere einzelne Beispiele siehe *Bennett/DiLorenzo*, Unhealthy charities: Hazardous to your health and wealth, New York: Harper Collins, Basic Books, 1994 sowie *Adams*, Stellungnahme zur Öffentlichen Anhörung des Rechtsausschusses am 29. Januar 1997, Entwurf eines Gesetzes zur Kontrolle und Transparenz im Unternehmensbereich (KonTraG), Referentenentwurf des Bundesministeriums für Justiz, Drucksache 13/367, S. 382-433 und *Maßmann*, Nonprofits, Diss. Hamburg 2002.

⁹ So kam eine Vergütungsstudie des Kongresses der USA zu dem Ergebnis, daß von den steuerbefreiten größten 250 US-Nonprofit Organisationen 300 der 2.000 Top Executives mehr als US \$ 200.000 verdienten, 64 zwischen US \$ 300.000 und \$ 400.000 lagen und einige Executives mehr als eine Million US \$ überwiesen bekamen, vgl. Remember The Greedy: Scandals involving mismanagement & other abuses at charities & nonprofit organizations abound during past 5 years, *Time*, August 16, 1993, S. 36, sowie *Bird*, Top Executives Find Nonprofit Groups Can Still Be Lucrative, *The Wall Street Journal*, vom 17. Mai 1994, Sec. A, S. 6.

¹⁰ *Bennett/DiLorenzo*, Unfair Competition: The Profits of Nonprofits, Hamilton Press, London und New York, 1989.

¹¹ *Adams*, Stellungnahme zur Öffentlichen Anhörung des Rechtsausschusses am 29. Januar 1997, Entwurf eines Gesetzes zur Kontrolle und Transparenz im Unternehmensbereich (KonTraG), Referentenentwurf des Bundesministeriums für Justiz, Drucksache 13/367, S. 382 sowie *Maßmann*, Nonprofits (Diss) Hamburg 2002.

schriebenen Formulars (IRS-Form 990)¹² gezwungen. Jeder Interessierte kann auch im Wege des Internet an die im Formular offenbarten Zahlen der Organisation gelangen, auch wenn er weder Mitglied noch Spender ist. Hierbei wird auch die Verdienststruktur der Dienstleister und Vorstandsmitglieder vollständig offengelegt¹³. Auf der Basis der ausgefüllten Formulare werden mit Hilfe spezialisierter Testorganisationen für mögliche Spender und Helfer seriöse Leistungsvergleiche der einzelnen Vereine möglich. Auch in Deutschland würde sich durch die Einführung eines öffentlichen Transparenzformulars eine deutliche Verbesserung der Seriosität und Qualität der Arbeit der nichtwirtschaftlichen Vereine ergeben¹⁴.

Wir schlagen vor, daß die Bundesrepublik die transparente amerikanische Praxis übernimmt. Der Vorstand eines jeden Vereins oder jeder als gemeinnützig anerkannten Organisation, der entweder mehr als 300 Mitglieder besitzt oder mehr als 2,5 Millionen Euro Vermögen aufweist oder ein Spendenaufkommen von mehr als 500 000 Euro erzielt, sollte ein durch Rechtsverordnung des Finanzministers im einzelnen festzulegendes, dem amerikanischen Formular IRS 990 inhaltlich entsprechendes Formular auszufüllen haben. Dieses „Transparenzformular“ ist beim Vereinsregister einzureichen und zusätzlich über das Internet jedermann zugänglich zu machen. Die „Homepage“ des Vereins hat auf die entsprechende Seite im Internet hinzuweisen. Auf Wunsch ist zudem jedem Interessenten auf dessen Kosten eine Abschrift zuzusenden. Die ordnungsgemäße Ausfüllung des Formulars ist durch eine Wirtschaftsprüfung zu kontrollieren.

2. Rechnungslegung in Vereinen

Großvereine, in denen Geldflüsse wie in Großunternehmen anfallen, sollten die gleichen Kontrollsysteme wie diese einrichten müssen. Großvereine sollten daher verpflichtet werden, eine geordnete und geprüfte Rechnungslegung ihrer gesamten Organisation nach den Vorschriften über die Handelsbücher vorzunehmen¹⁵. § 21 BGB sollte daher wie folgt geändert werden:

Der bisherige Satz 1 wird Absatz 1, dem der folgende Absatz 2 und 3 angefügt wird:

¹² Die amerikanischen Formulare können über das Internet über http://www.irs.ustreas.gov/forms_pubs/index.html bezogen werden. Die Ausfüllung des Formulars beispielsweise durch das American National Red Cross kann auf den Internetseiten des Red Cross nachgelesen werden.

¹³ Vgl. grundlegend *Hopkins*, *The Legal Answer Book for Nonprofit Organizations*, 1996.

¹⁴ Es ist kein Geheimnis, daß z.B. zwischen einzelnen Hilfsorganisationen in der Effizienz und Integrität der eingesetzten Mittel himmelweite Unterschiede bestehen. Es macht keinen Sinn, gerade im Umgang mit Spenden Inkompetenz, Vereinsmeierei, Vergeudung und Unterschlagungen zuzulassen. Dies schädigt den Markt für diese bitter benötigten Dienstleistungen und damit die Ärmsten der Armen. Während in Deutschland keine objektiven geprüften Informationen über das Verhalten derartiger Vereine zu erhalten sind, sind in den USA detaillierte Analysen möglich. Man vergleiche hierzu etwa die Darstellung von Nonprofits durch den führenden amerikanischen Testverein von Nonprofits *GuideStar* bei <http://www.guidestar.org>.

¹⁵ Vgl. auch *Segna*, *Vorstandskontrolle in Großvereinen*, § 12 II 4.

"Wenn der Umfang der Geschäftstätigkeit eines Vereins zwei der drei Merkmale des § 267 Abs. 1 HGB überschreitet, gelten die Vorschriften über die Handelsbücher der §§ 238 bis 335 HGB für den gesamten Verein entsprechend. Bei Beteiligung eines Vereins an einem oder mehreren Unternehmen oder anderen Vereinen gelten die Vorschriften über die Handelsbücher der §§ 238 bis 335 HGB entsprechend, wenn der auf die Unternehmensbeteiligungen anteilig anfallende Umfang der Geschäftstätigkeit zusammen mit der eigenen Geschäftstätigkeit des Vereins insgesamt zwei der drei Merkmale des § 267 Abs. 1 HGB überschreitet. Die Rechnungslegung ist um eine Kapitalflußrechnung zu ergänzen. Auf Vereine, deren Spendenbruttoeinnahmen größer als die Gesamtheit der anderen Einnahmen sind und mehr als 500 000 Euro betragen, finden die vorstehenden Regelungen entsprechende Anwendung. Spendenvereine haben zusätzlich Umfang und Verwendung der Spenden anzugeben. Die Abschlußprüfung erstreckt sich auf eine dem Vereinszweck entsprechende Verwendung.

An die Stelle des Handelsregisters tritt das Vereinsregister. Die beim Registergericht einzureichenden Unterlagen sind vom Verein über das Internet zugänglich zu machen."

Nach § 27 Absatz 3 Satz 1 BGB sollten die folgenden neuen Sätze 2 bis 5 angefügt werden:

„Jedes Vereinsmitglied hat das Recht, sich von den Angelegenheiten der Gesellschaft persönlich oder durch eine Vertrauensperson zu unterrichten, alle Bücher und Papiere des Vereins einzusehen und sich aus ihnen auf eigene Kosten eine Bilanz und einen Jahresabschluß anzufertigen. Eine dieses Recht ausschließende oder beschränkende Satzungsbestimmung steht der Geltendmachung des Rechtes nicht entgegen, wenn Grund zu der Annahme unredlicher, dem Vereinszweck zuwiderlaufender oder grob unwirtschaftlicher Geschäftsführung besteht. Bei gemeinnützigen Vereinen oder Vereinen, die sich mit einem Spendenaufruf an die Öffentlichkeit gewandt haben, steht das Recht nach Satz 1 jedem Spender zu. Dieses Recht kann nicht ausgeschlossen oder beschränkt werden, wenn Grund zu der Annahme unredlicher, dem Vereinszweck zuwiderlaufender oder grob unwirtschaftlicher Geschäftsführung besteht oder das Transparenzformular nicht im Internet veröffentlicht wurde.“

3. Löschung wirtschaftlicher Vereine

Die Registergerichte machen von der ihnen durch die §§ 142,159 FGG verliehenen Befugnis zur Löschung zu Unrecht eingetragener Vereine nur bei „offenen“, bereits aus der Satzung sich ergebenden Rechtsformverfehlungen Gebrauch. Damit konnten sich nichtwirtschaftliche Vereine ohne ernstliche Risiken seitens der Verwaltung und Registergerichte in wirtschaftliche Vereine verwandeln. Die Vorschrift des § 43 BGB sollte daher von einer Kannvorschrift in eine Mußvorschrift geändert werden¹⁶. § 43 Absatz 2 BGB sollte daher wie folgt geändert werden:

"Ein Verein, dessen Zweck nicht auf einen wirtschaftlichen Geschäftsbetrieb gerichtet ist, ist aus dem Vereinsregister zu löschen, wenn er einen solchen Zweck verfolgt. § 142 Absatz 2 und Absatz 3 FGG finden Anwendung".

¹⁶ Vgl. Segna, Vorstandskontrolle in Großvereinen, § 12 II 2.

4. Aufsichtsrat und Willensbildung durch Mitglieder

Vereine, deren jährliche Umsätze oder Spendeneinnahmen den Betrag von 500000 Euro überschreiten, sollten verpflichtet werden, einen Aufsichtsrat zu bestellen, auf den die Vorschriften des Aktiengesetzes über die mitbestimmungsfreie kleine Aktiengesellschaft entsprechende Anwendung finden. An die Stelle der Hauptversammlung tritt dann die Mitgliederversammlung oder deren Vertretung. Zudem sollte gegenüber den in der Praxis häufig vorkommenden Mißbräuchen klargestellt werden, daß Vereinsbetätigungen auf dem Willen der Mitglieder aufbauen müssen.

In § 32 BGB sollte daher folgender Absatz 3 eingefügt werden:

„Die Vereinsangelegenheiten müssen vom Willen seiner Mitglieder getragen sein.“

Nach § 27 BGB sollte folgender § 27a eingefügt werden:

„Vereine, deren jährliche Umsätze oder Spendeneinnahmen den Betrag von fünfhunderttausend Euro überschreiten, haben einen Aufsichtsrat zu bestellen, auf den die Vorschriften des Aktiengesetzes über den Aufsichtsrat entsprechende Anwendung finden. An die Stelle der Hauptversammlung tritt die Mitgliederversammlung oder das diese satzungsmäßig vertretende Organ.“

5. Rechnungshofprüfung bei allen Vereinsempfängern öffentlicher Zuwendungen

Laut Subventionsbericht der Bundesregierung¹⁷ beläuft sich der Einnahmeausfall des Staates aufgrund der Abzugsfähigkeit der gezahlten Kirchensteuer gemäß § 10 Absatz 1 Nr. 4 EStG auf insgesamt 6,8 Mrd. DM. Es handelt sich um die drittgrößte Steuervergünstigung der Bundesrepublik Deutschland. § 55 Abs. 1 Haushaltsgrundsätzegesetz erspart bestimmten Religionsgesellschaften die Prüfung der ordnungsgemäßen Verwendung der öffentlichen Zuwendungen durch die Rechnungshöfe. Eine demokratische Gesellschaft erfordert zwingend, daß auch Religionsgesellschaften, solange sie Zuwendungsempfänger öffentlicher Gelder sind, einer Kontrolle unterworfen werden, wie sie auch für andere öffentlich-rechtlichen Organisationen üblich ist.

In § 55 Absatz 1 Satz 1 des Haushaltgrundsätzegesetz sollten daher die Worte

„oder Religionsgesellschaft des öffentlichen Rechts nach Artikel 137 Abs. 5 der Deutschen Verfassung vom 11. August 1919“

ersatzlos gestrichen werden.

¹⁷ BT-Drucks. 14/1500, S. 194.

B. Reform der Versicherungsvereine auf Gegenseitigkeit

I. Die Unternehmenskontrollprobleme bei den VVaG's

In den großen deutschen VVaG's haben sich schwerwiegende Probleme bei der Unternehmenskontrolle aufgestaut, wie sie in dieser Form wohl in keiner anderen Unternehmensform anzutreffen sind. Die ursprünglich besonderen Wesensmerkmale des VVaG, bestehend aus Überschußbeteiligung, Nachschußpflicht und Identitätsprinzip, haben sich bei den großen VVaG verflüchtigt¹⁸. Während sich die Unternehmensverwaltungen von Aktiengesellschaften den verschiedensten Kontrollsystemen ausgesetzt sehen, fehlen diese bei den großen VVaG weitgehend. Vielen Vereinsmitgliedern ist nicht bewußt, daß sie auch Vereinsmitglieder und nicht nur bloße Versicherungsnehmer sind.

Eine aktive Teilnahme von Mitgliedern an den Vereinsversammlungen ist nur bei VVaG mit bis etwa 100 Mitgliedern zu beobachten. Derartige VVaG sind häufig Versicherer für Angehörige einer bestimmten Berufsgruppe, wie etwa der Versicherungsverband Deutscher Eisenbahnen oder der Kieler Rückversicherungsverein. Bei derartigen Spezialversicherungen findet sich eine Anwesenheit der Mitglieder auf den Vereinsversammlungen noch zwischen 3 und 32 Prozent¹⁹.

Ebenso wie bei großen Publikumsaktiengesellschaften besteht bei großen VVaG aus Gründen der „rationalen Apathie“²⁰ der Mitglieder wenig Nachfrage nach einer Mitwirkung am Vereinsgeschehen. So nehmen bei einer großen VVaG mit 40000 Versicherten nur 0,02% (d.h. 80) ihre Mitwirkungsmöglichkeiten wahr²¹. Die Mitgliederversammlung wurde in praktisch allen größeren VVaG abgeschafft und durch eine Mitgliedervertreterversammlung ersetzt. Die übliche Größe der Mitgliedervertreterversammlung liegt zwischen 5 und 60 Personen. Für die Mitgliedschaft in der Vertreterversammlung ist keine besondere Qualifikation erforderlich. Amtszeiten bis zu 9 Jahre sind möglich²². Die teilweise geheim gehaltene Wahlordnung wird üblicherweise vom Vorstand und Aufsichts-

¹⁸ Zu den Wesensmerkmalen des VVaG vgl. *Großfeld*, Der Versicherungsverein auf Gegenseitigkeit im System der Unternehmensformen, Tübingen 1985, S. 6 ff., *Hoppmann*, Vorstandskontrolle im Versicherungsverein auf Gegenseitigkeit, Frankfurt am Main 2000, S. 40 ff.

¹⁹ *Hoppmann*, Vorstandskontrolle im Versicherungsverein auf Gegenseitigkeit, S. 119.

²⁰ *Adams*, Höchststimmrechte, Mehrfachstimmrechte und sonstige wundersame Hindernisse auf dem Markt für Unternehmenskontrolle, AG 1990, S. 63 ff.

²¹ *Hoppmann*, Vorstandskontrolle im Versicherungsverein auf Gegenseitigkeit, S. 119.

²² *Hoppmann*, Vorstandskontrolle im Versicherungsverein auf Gegenseitigkeit, S. 132; *Brenzel*, Der Versicherungsverein auf Gegenseitigkeit, Karlsruhe 1975, S. 25 ff.

rat erlassen²³. Hierdurch beeinflussen Vorstand und Aufsichtsrat die Zusammensetzung ihres Kontrollorgans. Die Wahlvorschlagsrechte liegen üblicherweise bei Vorstand und Aufsichtsrat und ergeben damit ein System der verdeckten Kooptation. Anzutreffen ist zudem häufig folgender Satzungswortlaut: „Liegt nur ein gültiger Wahlvorschlag vor, gelten die bezeichneten Personen als gewählt.“ Mancher VVaG bemüht sich auch, den Einfluß der einfachen Mitglieder auf die Wahl möglichst gering zu halten. So werden Wahlvorschläge sehr frühzeitig verlangt und ein praktisch nicht erreichbarer Prozentsatz von Mitunterzeichnern bei gleichzeitiger Verweigerung der Einsicht in die Mitgliederliste als Erfordernis aufgestellt²⁴.

Das am weitesten verbreitete Wahlverfahren für die Wahl zum obersten Vereinsorgan ist das Kooptationsverfahren. Hierbei ergänzt sich die einmal eingerichtete Mitgliedervertretung nach eigenem Gutdünken selbst. Teilweise ist das Wahlverfahren so geregelt, daß sich die Mitglieder der obersten Vertretung ihre neuen Mitglieder auf Grund von Vorschlägen der zu kontrollierenden Organe aussuchen. Satzungen und Wahlordnungen räumen das Vorschlagsrecht für die Kandidaten typischerweise dem Vorstand, Aufsichtsrat, einer bestimmten Anzahl von Mitgliedern oder einem gemeinsamen Gremium von Vorstand, Aufsichtsrat und Mitgliedern ein²⁵. Unmenschlich groß wird damit die Versuchung, daß der „Vorstand sich die ihm genehmen Mitgliedervertreter aussucht, die dann den ihm genehmen Aufsichtsrat wählen, so daß der Vorstand eine Machtfülle erhält, wie sie weder der Vorstand einer AG noch der eines öffentlich-rechtlichen Versicherers besitzt“. Die Gefahr der Bildung von Seilschaften und beherrschenden Cliques ist unübersehbar.

Während bei Aktiengesellschaften die Unternehmensverwaltungen über das Depotstimmrecht und die Eigenbeteiligung der Banken, unabhängige Investmentfonds, Schutzvereinigungen und letztlich über das Verkaufsgeschehen an der Börse mit der Drohung einer feindlichen Übernahme überwacht werden, fallen diese Kontrollmechanismen bei VVaG völlig aus. So gibt es bei VVaG insbesondere keine Kontrolle über den Kapitalmarkt, da Vereinsanteile nicht handelbar sind. Bei einigen Versicherungsformen, wie etwa der Kranken- und Kapitallebensversicherung fällt aufgrund der hohen wirtschaftlichen Verluste bei einem

²³ Hoppmann, Vorstandskontrolle im Versicherungsverein auf Gegenseitigkeit, S. 133 ff., kritisch auch Großfeld, Der Versicherungsverein auf Gegenseitigkeit im System der Unternehmensformen, S. 63. Obwohl grundlegende Regelungen in die Satzung gehören, wird auch das Wahlverfahren in Wahlordnungen geregelt, Hoppmann, Vorstandskontrolle im Versicherungsverein auf Gegenseitigkeit, S. 141 f.

²⁴ Zu der Bedeutung der Wahlordnung bei den VVaG mit vielen Beispielen Hoppmann, Vorstandskontrolle im Versicherungsverein auf Gegenseitigkeit, S. 132 ff.

²⁵ Großfeld, Der Versicherungsverein auf Gegenseitigkeit im System der Unternehmensformen, S. 63 ff.

Wechsel zu einem anderen Anbieter selbst die Kontrolle des Produktmarktes weitgehend aus²⁶.

Es bleibt daher festzuhalten, daß große VVaG nicht mehr einen von den Mitgliedern getragenen Verband darstellen. Große VVaG sind in der Hand des Unternehmensvorstandes wie dies bei keiner anderen Unternehmensform anzutreffen ist. Der große VVaG ist die unkontrollierteste wirtschaftliche Rechtsform der Bundesrepublik²⁷.

II. Reformvorschläge zum Versicherungsverein auf Gegenseitigkeit

Insbesondere von *Hoppmann*²⁸ sind zahlreiche Vorschläge zur Verbesserung dieser ungewöhnlich umfangreichen und schwierigen Unternehmenskontrollstrukturprobleme von VVaG's vorgelegt worden. Es ist jedoch zu befürchten, daß selbst diese zahlreichen Detailverbesserungen die grundlegenden Corporate-Governance-Krankheiten des VVaG nicht zu heilen vermögen. Die vom Gesetzgeber unterstellte Kontrolle der Vereinsleitung bei kleineren Vereinen löst sich in der Praxis mit der Zunahme der Vereinsmitglieder auf. Ein Heilmittel hiergegen kann es nicht geben. Auch hat sich die gegenwärtig unklare Abgrenzung zwischen kleinen und großen VVaG nicht bewährt. Das Bundesaufsichtsamt für das Versicherungswesen hat sich bei der Auslegung des Begriffs „kleinere Vereine“ zudem allzu großzügig gezeigt. Von 141 Pensionskassen weisen angeblich etwa nur 6 die Eigenschaft eines „großen Vereins“ auf.

In § 53 VAG sollte daher auf zahlenmäßig bestimmte Angaben übergegangen und festgelegt werden, daß ein Verein nur bis zu einer Mitgliederzahl von 300

²⁶ *Hoppmann*, Vorstandskontrolle im Versicherungsverein auf Gegenseitigkeit, S. 70 ff., *Hetherington*, Wisconsin Law Review, 1969, S. 1068 (1090); *Hansmann*, The Ownership of Enterprise, 1996, S. 269; *Adams*, Die Kapitallebensversicherung als Anlegerschädigung, ZIP 1997, S. 1857ff.

²⁷ Die Kontrolle durch das Bundesaufsichtsamt für das Versicherungswesen ist kein hinreichender Ersatz. Das Bundesaufsichtsamt für das Versicherungswesen prüft nur „ausreichende Wahrung der Interessen“ der Versicherten und zudem vornehmlich zum Zwecke der Insolvenzvermeidung. Zudem fehlen dem Bundesaufsichtsamt für das Versicherungswesen auch für viele Unternehmenskontrollprobleme die Eingriffsbefugnisse, vgl. hierzu *Hoppmann*, Vorstandskontrolle im Versicherungsverein auf Gegenseitigkeit, S. 98.

²⁸ *Hoppmann*, Vorstandskontrolle im Versicherungsverein auf Gegenseitigkeit, S. 98 ff.: Wahl der Mitgliedervertreterversammlung muß den Mitgliedern eine Beteiligung via Internet ermöglichen; die Wahlordnung muß zwingend von der obersten Vertretung erlassen werden; die Satzung muß zwingend das Wahlverfahren festlegen; Vorstand und Aufsichtsrat müssen von den Wahlvorschlägen zur obersten Vertretung ausgeschlossen werden; Wahlvorschläge durch einfache Mitglieder müssen möglich sein; Vorschläge durch Filialdirektoren sind zu untersagen; für die Mitglieder der obersten Vertretung muß eine Haftung wie für den Aufsichtsrat eingeführt werden; individuelle Verfolgungsrechte der einzelnen Personen müssen eröffnet werden; das Klagerecht nach § 147 AktG ist für VVaG zu hoch, da dies in der Praxis bedeuten würde, daß bei großen VVaG 200 000 Personen klagen müßten; der Schutz der Mitgliederinteressen gebietet die Holzmüller-Entscheidung auch auf VVaG anzuwenden; Verbandssatzungen und Massengesellschaftsverträge sollten nicht nur einer Kontrolle nach § 242 BGB, sondern auch dem AGB-Gesetz unterworfen werden; auch die Nebenordnungen von Massenvereinen, wie etwa Wahlordnungen, sollten ausdrücklich der Kontrolle durch das AGB-Gesetz unterstellt werden; es sollte gesetzlich klar gestellt werden, daß in Satzungen integrierte AVB dem AGB-Gesetz unterliegen; der „Fit and proper Test“ der persönlichen und sachlichen Eignung nach § 7a VAG sollte auch auf AR-Mitglieder eines VVaG erstreckt werden.

Personen ein „kleiner Versicherungsverein“ sein kann. Angesichts der unheilbaren Kontrollprobleme sollte in § 53 VAG zugleich vorgesehen werden, daß sich alle VVaG mit auf Dauer mehr als 300 Mitgliedern in eine Aktiengesellschaft umzuwandeln haben. Hierbei würde es sich um eine einfache und klare Regelung handeln, die die gesamten Unternehmenskontrollprobleme der VvaG's mit einem Schlag lösen würde²⁹.

C. Zusammenfassende Schlußbemerkungen

Es ist zu beobachten, daß in Deutschland nichtwirtschaftliche Vereine als Großunternehmen ohne hinreichende Publizität tätig werden. Zudem ist vielfach bei Großvereinen die Mitwirkung der Mitglieder an der Willensbildung des Vereins nicht mehr gegeben. Bei Spendervereinen gibt es keinerlei Gewähr, daß die Spender die Verwendung der Spenden wirksam kontrollieren können. Spenden unterliegen damit einem beachtlichem Mißbrauchsrisiko mit einer Schädigung der Ärmsten der Armen. Die Vereinsorganisation muß vor Mißständen seitens des Vereinsvorstandes aufgrund mangelnder Außen- und Innenkontrolle geschützt werden. Alle Vereine sind daher zu verpflichten, ein Transparenzformular nach dem Muster der USA auszufüllen und im Internet zugänglich zu machen. Die Rechnungslegung größerer Vereine und Spendensammler ist durch Wirtschaftsprüfer zu kontrollieren und ein Aufsichtsrat einzurichten. Den unlösbaren Probleme der Kontrolle der Unternehmensverwaltungen in größeren Versicherungsvereinen auf Gegenseitigkeit ist dadurch zu begegnen, daß alle Versicherungsvereine mit mehr als 300 Mitgliedern sich in eine Aktiengesellschaft umzuwandeln haben.

²⁹ Bei den Umwandlungen von VVaG in Aktiengesellschaften im Wege von Bestandsübertragungen muß durch eine Verbesserung der Regelung von Bestandsübertragungen in § 14 VAG klargestellt werden, daß Versicherte und Mitglieder von Vereinen auch bei diesem Umweg angemessen zu entschädigen sind, so wie dies das Umwandlungsgesetz vorsieht und – anders als bisher noch in Deutschland - bei Demutualisierungen im Ausland üblich ist. Vgl. zu den Mißständen bei Bestandsübertragungen *Adams*, Vorschläge zu einer Reform der kapitalbildenden Lebensversicherungen“, NVersZ 2000, S. 49 ff m.w.N.

