

09.10.23**Empfehlungen**
der Ausschüsse

EU - In - R*

zu **Punkt ...** der 1037. Sitzung des Bundesrates am 20. Oktober 2023

**Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und
des Rates über europäische grenzübergreifende Vereine**
COM(2023) 516 final; Ratsdok. 12800/23**Der Ausschuss für Innere Angelegenheiten**

empfiehlt dem Bundesrat, zu der Vorlage gemäß Artikel 12 Buchstabe b EUV wie folgt Stellung zu nehmen:

1. Der Bundesrat ist der Auffassung, dass der Richtlinienvorschlag in der vorliegenden Form nicht den Grundsätzen der Subsidiarität nach Artikel 5 Absatz 3 EUV und der Verhältnismäßigkeit nach Artikel 5 Absatz 4 EUV entspricht.
2. Der Bundesrat erinnert daran, dass Artikel 114 Absatz 1 AEUV der Union lediglich erlaubt, Maßnahmen zur Angleichung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten zu erlassen, welche die Errichtung und das Funktionieren des Binnenmarktes zum Gegenstand haben. Der Bundesrat erinnert ferner an das Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung, das erfordert, dass eine Regelung, die auf Artikel 114 AEUV gestützt wird, die Binnenmarktverwirklichung als Schwerpunkt und nicht nur Nebenziel haben muss. Dies ist bei der Regulierung der Tätigkeit von Vereinen ohne Erwerbszweck nicht der Fall, da diese Vereine primär ideelle Zwecke verfolgen. Der Bundesrat erkennt dabei nicht, dass Vereine ohne Erwerbszweck zum Teil in gewissem, untergeordneten Maße unternehmerisch tätig werden dürfen. Für den Idealverein nach § 21

* Die Ausschussberatungen über eine Stellungnahme gemäß §§ 3 und 5 EUZBLG sind noch nicht abgeschlossen.

BGB hat dies der Bundesgerichtshof jedenfalls dann ausdrücklich gebilligt, wenn der Verein mit seinen wirtschaftlichen Aktivitäten den ideellen Zweck unmittelbar erfüllt (sogenanntes Nebenzweckprivileg, siehe BGH NJW 2017, 1943 Rn. 19, 30 zu Kindertagesstätten). Damit ist jedoch die wirtschaftliche Betätigung gerade dem nicht-wirtschaftlichen Zweck zwingend untergeordnet.

3. Der Richtlinienvorschlag bezweckt im Kern auch nicht eine Angleichung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten, wie es Artikel 114 Absatz 1 AEUV vorsieht. Vielmehr verfolgt er das Ziel, eine neue Vereinsform zu schaffen, die die nationalen Rechtsformen überlagert. Denn nach Artikel 3 des Richtlinienvorschlags legt jeder Mitgliedstaat in seinem Rechtssystem die Rechtsform „europäischer grenzüberschreitender Verein“ (ECBA) unter den dort genau bezeichneten Bedingungen und mit diesem Rechtsformzusatz fest. Die Begründung des Richtlinienvorschlags räumt die Schaffung einer neuen (nationalen) Rechtsform auch ein. Die von der Kommission gewählte Regelungsmethode (neue Rechtsform durch verpflichtende Integration in die mitgliedstaatlichen Rechtssysteme durch eine Richtlinie) kann nicht verdecken, dass es sich im Kern um die Schaffung einer neuen europäischen Rechtsform handelt. Eine solche kann aber entsprechend der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs zur Europäischen Genossenschaft nicht auf die Binnenmarktkompetenz gestützt werden (EuGH, Rs. C-436/03, Rn. 35 fortfolgende).
4. Der Bundesrat ist ferner der Auffassung, dass der Richtlinienvorschlag auch nicht auf Artikel 50 AEUV gestützt werden kann. Dieser erlaubt den Erlass von Richtlinien zur Verwirklichung der Niederlassungsfreiheit für eine bestimmte Tätigkeit. Die in Rede stehende Tätigkeit muss auf einen Erwerbszweck gerichtet und Teil eines Austauschprozesses sein. Dies ist bei Vereinen ohne Erwerbszweck selbst dann nicht der Fall, wenn sie zur Erfüllung ihres ideellen Zwecks wirtschaftlich tätig werden. Denn ihre Tätigkeit ist nicht auf einen Erwerbszweck, sondern immer primär auf einen ideellen Zweck ausgerichtet.

5. Der Bundesrat ist zudem der Auffassung, dass der Vorschlag über das hinausgeht, was zum Erreichen seiner Ziele unbedingt erforderlich ist und damit nicht im Einklang mit dem kompetenzbezogenen Grundsatz der Verhältnismäßigkeit steht (Artikel 5 Absatz 4 EUV). Um die grenzüberschreitende Tätigkeit und Mobilität von Vereinen ohne Erwerbszweck sicherzustellen, wäre es ausreichend, Regelungen zur gegenseitigen Anerkennung von Idealvereinen in der EU zu schaffen. Die im Richtlinienvorschlag vorgesehenen zahlreichen, bis in kleinste Details gehenden Vorgaben für ein neues Vereinsstatut, die im nationalen Recht umzusetzen wären, stünden parallel zu den bereits bestehenden Regelungen der §§ 21 fortfolgende BGB, ohne einen erkennbaren Mehrwert zu schaffen. Allein der Umstand, dass in den Mitgliedstaaten unterschiedliche Bestimmungen und Regelungssysteme für Vereine ohne Erwerbszweck bestehen, rechtfertigt es nicht, alle Mitgliedstaaten zur Schaffung eines eigenen Status für den europäischen grenzübergreifenden Verein mit einheitlichen Vorgaben zu verpflichten.
6. Artikel 25 Absatz 2 Buchstabe b des Vorschlags bestimmt, dass eine unfreiwillige Auflösung des Vereins nur bei einer „ernsthaften Bedrohung der öffentlichen Ordnung oder der öffentlichen Sicherheit durch die Tätigkeit des Vereins“ erfolgen darf. Nähere Erläuterungen zum Begriff der „ernsthaften Bedrohung“ finden sich im Richtlinienvorschlag nicht; in den Erwägungen (Ziffer 45) wird in diesem Zusammenhang auch nur von einer „Gefahr für die öffentliche Ordnung“ gesprochen. Die wortgleiche Formulierung findet sich jedoch in mehreren Vorschriften des Schengener Grenzkodex im Zusammenhang mit der vorübergehenden Wiedereinführung von Kontrollen an den Binnengrenzen. Die Regelungen wurden in den Mitgliedstaaten unter anderem aufgrund der Migrationskrise oder der Pandemie angewandt. Insofern ist davon auszugehen, dass eine „ernsthafte Bedrohung“ zumindest eine gewisse „Potenzialität“ im Sinne konkreter Anhaltspunkte von Gewicht voraussetzt, die es möglich erscheinen lassen, dass das Handeln des Vereins tatsächlich zu einer Störung der öffentlichen Ordnung oder Sicherheit führen wird. Einer solchen Potenzialität oder gar einer konkreten Gefahr bedarf es jedoch für ein Vereinsverbot nach § 3 Absatz 2 Satz 1 VereinsG gerade nicht. Der Verfassungsgeber hat sich mit Artikel 9 Absatz 2 GG als Ausdruck des Bekenntnisses zu einer „wehrhaften“ beziehungsweise „streitbaren Demokratie“ vielmehr für präventiven Verfassungsschutz entschieden (BVerfG, Beschluss vom 13.7.2018 – 1 BvR 1474/12 unter anderem – BVerfGE 149, 100 Rn. 109). Der Richtlinienvorschlag würde daher

die nationalen Regelungen zu Vereinsverboten für grenzübergreifende Vereine deutlich einschränken und verstößt daher auch insoweit gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit.

7. Des Weiteren sieht Artikel 25 Absatz 3 des Vorschlags eine zwingende Anhörung des Vereins vor einer behördlichen Auflösung vor, in der die Bedenken nach Artikel 25 Absatz 2 mitgeteilt werden sollen. Eine Anhörung vor Erlass eines Vereinsverbots ist nach nationalem Recht aber gemäß § 28 Absatz 2 Nummer 1 VwVfG entbehrlich, da eine solche regelmäßig den Verbotserfolg vereiteln würde, indem den Vereinsmitgliedern dadurch die Gelegenheit geboten würde, die Infrastruktur und das Vermögen der Vereinigung nebst weiterer verbotsrelevanter Unterlagen dem behördlichen Zugriff zu entziehen (BVerfG, Beschluss vom 13.7.2018 – 1 BvR 1474/12 unter anderem – BVerfGE 149, 100 Rn. 161; BVerwG, Urteil vom 14.5.2014 – 6 A 3/13 – NVwZ 2014, 1573 Rn. 21; BayVGH, Urteil vom 24.1.2007 – 4 A 06.52 – BeckRS 2007, 29064). Die zwingende Vorgabe des Vorschlags bedeutet deshalb ebenfalls einen Verstoß gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit, da den Mitgliedstaaten sachlich begründete Ausnahmemöglichkeiten abgeschnitten sind.