

13.11.23**Empfehlungen
der Ausschüsse**

EU - In - R*

zu **Punkt ...** der 1038. Sitzung des Bundesrates am 24. November 2023

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

Der **federführende Ausschuss für Fragen der Europäischen Union (EU)**,
der **Ausschuss für Innere Angelegenheiten (In)** und
der **Rechtsausschuss (R)**

empfehlen dem Bundesrat, zu der Vorlage gemäß §§ 3 und 5 EUZBLG wie folgt
Stellung zu nehmen:

In
(bei An-
nahme
entfallen
Ziffer 2
und
Ziffer 3
und
Ziffer 4)

1. Der Bundesrat lehnt den Richtlinienvorschlag mit Nachdruck ab. Der Bundesrat ist der Auffassung, dass dieser in der vorliegenden Form nicht auf die von der Kommission gewählten Rechtsgrundlagen gestützt werden kann.

*) Erster Beschluss des Bundesrates vom 20. Oktober 2023 (Subsidiaritätsstellungnahme nicht beschlossen, BR-Drucksache 479/23 (Beschluss))

- EU
R
(entfällt
bei An-
nahme
von
Ziffer 1)
2. Der Bundesrat begrüßt das Bestreben der Kommission, Vereinen ohne Erwerbszweck die wirksame Ausübung ihrer Rechte im Zusammenhang mit der Niederlassungsfreiheit, dem freien Kapitalverkehr, der Dienstleistungsfreiheit und dem freien Warenverkehr im Binnenmarkt zu erleichtern. Die vorgesehenen Regelungen sind geeignet, die Ausübung der Vereinigungsfreiheit zu erleichtern und die Europäisierung der Zivilgesellschaft zu fördern.
- EU
(entfällt
bei An-
nahme
von
Ziffer 1)
3. Der Bundesrat begrüßt den Richtlinienvorschlag und das mit ihm verfolgte Ziel, die Funktionsweise des Binnenmarkts für Vereine ohne Erwerbszweck durch Schaffung einer europaweiten Rechtsform für europäische grenzüberschreitende Vereine (European crossborder association, "ECBA") zu verbessern. Der Richtlinienvorschlag schließt eine empfindliche Regelungslücke, weil es auf EU-Ebene bislang keine speziellen Rechtsvorschriften gibt, die das grenzüberschreitende Tätigwerden von Vereinen ohne Erwerbszweck im Binnenmarkt regeln.
- EU
(entfällt
bei An-
nahme
von
Ziffer 1)
4. Allein in Deutschland sind derzeit über 600.000 Vereine in die Vereinsregister eingetragen. Ein zunehmender Teil unter ihnen wird auch grenzüberschreitend tätig und ist hierbei mit Problemen und Hindernissen konfrontiert. Die in dem Richtlinienvorschlag enthaltenen Regelungen scheinen geeignet dazu beizutragen, diese Hindernisse zu beseitigen und so die Meinungs- und Informationsfreiheit sowie die Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit innerhalb der Europäischen Union zu stärken.
- EU
5. Der Bundesrat weist daraufhin, dass viele der Vereine von Ehrenamtlichen geleitet und organisiert werden. Es ist daher unerlässlich, dass die Regelungen für europäische grenzüberschreitende Vereine niedrigschwellig und verständlich ausgestaltet werden.
- In
6. Der Bundesrat erinnert daran, dass Artikel 114 Absatz 1 AEUV der EU 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 Binnenmarktver-

wirklichung als Schwerpunkt und nicht nur als 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, untergeordnetem Maße unternehmerisch tätig werden dürfen. Für den Idealverein nach § 21 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.

- In 7. 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 EuGH zur Europäischen Genossenschaft nicht auf die Binnenmarktkompetenz gestützt werden (EuGH, Rs. C-436/03, Rn. 35 fortfolgende).
- In 8. 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.

- In
R 9. Der Bundesrat ist der Auffassung, dass der Vorschlag durch seine Regelungstechnik über das hinausgeht, was zum Erreichen seiner Ziele unbedingt erforderlich ist.
- In
R 10. 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 Richtlinien-vorschlag 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.
- In
R 11. Dieses Vorgehen lässt den kompetenzbezogenen Grundsatz der Verhältnismäßigkeit unberücksichtigt, nachdem inhaltlich wie formal die Maßnahme, die den Handlungsspielraum der Mitgliedstaaten am wenigsten einschränkt, zu wählen ist.
- EU 12. Der Bundesrat ist der Auffassung, dass die Regelung in Artikel 13 Absatz 2 des Richtlinien-vorschlags noch der weiteren Konkretisierung bedarf, um die erforderliche Rechtssicherheit bei ihrer Umsetzung in nationales Recht zu gewährleisten.
- Die Ausnahmetatbestände sollten klarer umrissen werden, um sicherzustellen, dass sich der ECBA diskriminierungsfrei aus rechtmäßigen Quellen finanzieren oder so erhaltene Finanzmittel weiterreichen kann, ohne durch die Mitgliedstaaten in diesen Rechten unverhältnismäßig eingeschränkt zu werden.
- EU
R 13. Der Bundesrat gibt zu bedenken, dass es bei der in Artikel 18 Absatz 4 des Richtlinien-vorschlags ohne Einschaltung eines Notars vorgesehenen Online-Übermittlung des Antrags auf Registrierung eines ECBA schwierig sein dürfte, die Prüfung der Identität der antragstellenden Personen und eine hohe Qualität

der eingetragenen Informationen sicherzustellen. Der Bundesrat sieht es auch kritisch, dass die Wahl der spezifischen Methoden der Identitätsprüfung dem betreffenden Mitgliedstaat vorbehalten sein (vergleiche Erwägungsgrund 39) und nicht einheitlich erfolgen soll.

EU
R

14. Der Bundesrat bittet zu prüfen, ob es der in den Artikel 19 Absatz 1, 21 Absatz 1 und 23 Absatz 6 des Richtlinienvorschlags vorgesehenen starren Bearbeitungsfristen von 30 Tagen für die Eintragung eines ECBA, 5 Tagen für die Erteilung der ECBA-Bescheinigung und 30 Tagen für die Entscheidung über eine Sitzverlegung bedarf. Dem geltenden nationalen Vereinsrecht sind solche Bearbeitungsfristen fremd. Es erscheint nicht wünschenswert, dass hier für ECBA andere Regeln gelten als für eingetragene Vereine nach nationalem Recht. Es sollte zumindest erwogen werden, die im Richtlinienvorschlag vorgesehenen Fristen – in Anlehnung an die Regelung in Artikel 12 Absatz 1 der Verordnung Nr. 1896/2006 (EUMahnVO) – nur als Regelfristen auszugestalten („innerhalb von in der Regel 30 Tagen“ beziehungsweise „innerhalb von in der Regel 5 Tagen“). Die Vorgabe von Regelfristen lässt Abweichungen für schwierig gelagerte Einzelfälle zu und ermöglicht insoweit eine Überprüfung der Anträge mit der gebotenen Genauigkeit und Sorgfalt.

EU
R

15. Der Bundesrat bittet zu prüfen, ob die deutsche Sprachfassung des Artikel 23 Absatz 2 und des Artikel 24 Absatz 2 des Richtlinienvorschlags im Einklang mit der englischen und französischen Sprachfassung steht. Nach der deutschen Sprachfassung muss der Beschluss zur Verlegung des Sitzes beziehungsweise zur Auflösung eines ECBA „mit Zweidrittel-Mehrheit der Stimmen, die mindestens die Hälfte der Mitglieder repräsentieren,“ gefasst werden. Da das Verb „repräsentieren“ im Plural steht, bezieht sich der Relativsatz grammatikalisch auf die ebenfalls im Plural stehenden „Stimmen“. Dies würde bedeuten, dass mindestens die Hälfte der Mitglieder abgestimmt haben muss (Beteiligungsquorum) und dass von den abgegebenen Stimmen zwei Drittel für die Sitzverlegung beziehungsweise Auflösung gestimmt haben müssen. Die englische und die französische Sprachfassung („by two thirds of the votes, representing at least half of all members/aux deux tiers des voix, représentant au moins la moitié de l'ensemble des membres“ (Artikel 23 Absatz 2 des Richtlinienvorschlags) beziehungsweise „par deux tiers des voix, représentant au moins la moitié du total des membres“ (Artikel 24 Absatz 2 des Richtlinienvorschlags)) dürften hingegen dahin zu verstehen sein, dass nicht ein Beteiligungs-, sondern ein Zustim-

mungsquorum von 50 Prozent der Mitglieder erforderlich ist. Es müssten also zwei Drittel der abgegebenen Stimmen für die Sitzverlegung beziehungsweise Auflösung gestimmt haben und diese zwei Drittel müssten mindestens die Hälfte der Mitglieder repräsentieren. Dies würde eine höhere Hürde für die Sitzverlegung beziehungsweise Auflösung bedeuten als nach der deutschen Sprachfassung. Wenn ein solches Zustimmungsquorum statuiert werden soll, müsste es in der deutschen Übersetzung heißen: „mit Zweidrittel-Mehrheit der Stimmen, die mindestens die Hälfte der Mitglieder repräsentiert“.

- EU
R
16. Sollten Artikel 23 Absatz 2 und Artikel 24 Absatz 2 des Richtlinienvorschlags so zu verstehen sein, dass ein Beschluss zur Sitzverlegung beziehungsweise Auflösung eines ECBA mit zwei Dritteln der abgegebenen Stimmen gefasst werden muss und dass diese zwei Drittel mindestens die Hälfte der Mitglieder repräsentieren müssen, gibt der Bundesrat zu bedenken, dass dies eine sehr hohe Hürde darstellen würde. Zwar spricht die Bedeutung der in Rede stehenden Entscheidungen dafür, hier keine zu niedrige Schwelle vorzusehen. Jedoch erscheint fraglich, ob bei großen Vereinen die absolute Vorgabe (Zustimmung der Hälfte der Mitglieder) faktisch erfüllt werden kann.
- EU
R
17. Der Bundesrat regt an, dass die Antragstellung für eine Sitzverlegung dem Exekutivorgan des ECBA auferlegt wird, statt wie aktuell von Artikel 23 Absatz 3 des Richtlinienvorschlags vorgesehen dem Beschlussorgan.
- EU
In
R
18. Der Bundesrat ist der Auffassung, dass Artikel 25 Absatz 2 Buchstabe b des Richtlinienvorschlags einen unverhältnismäßigen Eingriff in die nationalen Regelungen zum Vereinsverbot darstellt.
- EU
In
R
19. 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 Erwägungsgrund 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 des Vereinsgesetzes gerade nicht. Vielmehr reicht es nach dem Wortlaut des Artikels 9 Absatz 2 Variante 2 des Grundgesetzes aus, dass sich die Vereinigung gegen die verfassungsmäßige Ordnung „richtet“. Der Verfassungsgeber hat sich somit mit Artikel 9 Absatz 2 des Grundgesetzes als Ausdruck des Bekenntnisses zu einer „wehrhaften“ beziehungsweise „streitbaren Demokratie“ für einen präventiven Verfassungsschutz entschieden (BVerfG, Beschluss vom 13. Juli 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.

- EU 20. Der Bundesrat ist der Auffassung, dass die Regelung in Artikel 25 Absatz 2 Buchstabe c des Richtlinienvorschlags noch der weiteren Konkretisierung bedürfen, um die erforderliche Rechtssicherheit bei ihrer Umsetzung in nationales Recht zu gewährleisten.

Es sollte geprüft werden, ob die Auflösungsmöglichkeit entfallen kann, wenn die verurteilte Person innerhalb einer zu bestimmenden Frist durch eine andere Person ersetzt wird.

- EU
In
R 21. 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 Verwaltungsverfahrensgesetz (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. Juli 2018 – 1 BvR 1474/12 unter anderem – BVerfGE 149, 100 Rn. 161; BVerwG, Urteil vom 14. Mai 2014 – 6 A 3/13 – NVwZ 2014, 1573 Rn. 21; BayVGh, Urteil vom

24. Januar 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.

- EU 22. Der Bundesrat gibt zu bedenken, dass die neuen europäischen Vereine nicht dazu genutzt werden dürfen, dass organisierte Kriminalität oder Verfassungsfeinde nationale Vereinsverbote umgehen. Der Bundesrat bittet die Bundesregierung zu prüfen, wie dies im Rahmen der Richtlinie effektiv verhindert werden kann.
- EU 23. Der Bundesrat hält die in Artikel 31 Nummer 1 vorgesehene Umsetzungsfrist der Richtlinie für zu knapp bemessen und fordert, diese auf mindestens drei Jahre nach Inkrafttreten der Richtlinie zu verlängern. Sofern in Deutschland die Zuständigkeit für die europäischen grenzüberschreitenden Vereine bei den Registergerichten liegen soll, ist dort mit einem sehr hohen Anpassungsbedarf hinsichtlich der Fachverfahren zu rechnen. Derzeit wird in Nordrhein-Westfalen das neue Fachverfahren AuRegis pilotiert, dass künftig in allen 16 Ländern einheitlich zur Anwendung gelangen soll. Umfangreiche Anpassungen des Fachverfahrens, wie sie mit der Schaffung des Rechtsinstituts des ECBA zu erwarten sind, sollten nicht mehr in den aktuellen Fachverfahren, das heißt nicht vor 2026/2027, umgesetzt werden müssen. Andernfalls droht eine Ressourcenüberforderung bei den IT-Stellen und den mit der Entwicklung beauftragten Dienstleistern. Beides würde zu einer Verzögerung der Einführung von AuRegis führen.
- EU 24. Im Übrigen Bundesrat regt der Bundesrat an, kritisch zu hinterfragen, ob die Ziele des Richtlinienvorschlags angesichts eher niedriger zu erwartender Registrierungszahlen den erheblichen fachlichen und finanziellen Aufwand rechtfertigen, der durch die erforderliche Anpassung der Registerfachverfahren der Länder verursacht werden wird.
- EU 25. Der Bundesrat übermittelt diese Stellungnahme direkt an die Kommission.