

24.11.23**Beschluss**
des Bundesrates

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

Der Bundesrat hat in seiner 1038. Sitzung am 24. November 2023 gemäß §§ 3 und 5 EUZBLG die folgende Stellungnahme beschlossen:

1. Der Bundesrat weist daraufhin, dass viele Vereine von Ehrenamtlichen geleitet und organisiert werden. Es ist daher unerlässlich, dass die Regelungen für europäische grenzüberschreitende Vereine niedrigschwellig und verständlich ausgestaltet werden.
2. Der Bundesrat ist der Auffassung, dass die Regelung in Artikel 13 Absatz 2 des Richtlinienvorschlags 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 europäische grenzübergreifende Verein (ECBA, European cross-border association) diskriminierungsfrei aus rechtmäßigen Quellen finanzieren oder so erhaltene Finanzmittel weiterreichen kann, ohne durch die Mitgliedstaaten in diesen Rechten unverhältnismäßig eingeschränkt zu werden.

^{*)} Erster Beschluss des Bundesrates vom 20. Oktober 2023, BR-Drucksache 479/23 (Beschluss)

3. Der Bundesrat gibt zu bedenken, dass es bei der in Artikel 18 Absatz 4 des Richtlinienvorschlags 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.
4. Er 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.
5. Der Bundesrat bittet weiter 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 Zustimmungsquorum 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“.

6. 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.
7. 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.
8. Der Bundesrat ist der Auffassung, dass Artikel 25 Absatz 2 Buchstabe b des Richtlinienvorschlags einen unverhältnismäßigen Eingriff in die nationalen Regelungen zum Vereinsverbot darstellt. 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 Grenzko-

dex 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 Vereinsverböten für grenzübergreifende Vereine deutlich einschränken und verstößt daher insoweit gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit.

9. Der Bundesrat ist weiterhin 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.
10. 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).

11. 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.
12. 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.
13. Im Übrigen Bundesrat regt der Bundesrat an, kritisch zu hinterfragen, ob die Ziele des Richtlinienenvorschlags 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.
14. Der Bundesrat übermittelt diese Stellungnahme direkt an die Kommission.