

## Antrag

der Fraktion der CDU/CSU

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

**hier: Begründete Stellungnahme gemäß Artikel 6 des Protokolls Nummer 2 zum Vertrag von Lissabon (Prüfung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit)**

Der Bundestag wolle beschließen:

In Kenntnis des Vorschlags für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über europäische grenzübergreifende Vereine KOM(2023) 516 endg.; Ratsdok. 12800/23 nimmt der Deutsche Bundestag folgende EntschlieÙung gemäß Protokoll Nr. 2 zum Vertrag von Lissabon in Verbindung mit § 11 des Integrationsverantwortungsgesetzes an, mit der er die Verletzung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit rügt:

Am 5. September 2023 hat die Europäische Kommission einen Richtlinienvorschlag zur Vereinfachung grenzübergreifender Aktivitäten von Vereinen ohne Erwerbszweck in der EU vorgelegt. Der Deutsche Bundestag begrüÙt das grundsätzliche Anliegen der Kommission, die Rolle von Vereinen ohne Erwerbszweck und von anderen gemeinnützigen Organisationen innerhalb der EU zu stärken und damit soziale und demokratische Werte der Zivilgesellschaft zu fördern. Allerdings gibt es für den vorliegenden Richtlinienvorschlag keine Kompetenzgrundlage. Das Ziel der europäischen Verträge liegt in der Vollendung und Harmonisierung des europäischen Binnenmarktes. Dafür ist die EU ermächtigt, Regeln sowohl zur Angleichung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten als auch zur grenzüberschreitenden Niederlassung von Unionsgrundrechtsträgern mit dem Zweck der Ausübung gewerblicher Tätigkeiten zu erlassen. Vereine, die keinen primär wirtschaftlichen Zweck verfolgen, können hierunter nicht subsumiert werden. Der Deutsche Bundestag sieht zudem wesentliche im Vorschlag enthaltene Maßnahmen nicht als erforderlich an, um den in der Richtlinie genannten Zweck zu erreichen.

- I. Der Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über europäische grenzübergreifende Vereine KOM(2023) 516 endg.; Ratsdok. 12800/23 verletzt nach Auffassung des Deutschen Bundestages die Grundsätze der Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit gemäß Artikel 5 des Protokolls Nr. 2 zum Vertrag von Lissabon. Der Deutsche Bundestag rügt, dass der Richtlinienvorschlag nicht über eine ausreichende Rechtsgrundlage verfügt und in nationale

Hoheitsrechte eingreift. Der Richtlinienvorschlag bedarf einer grundlegenden Korrektur.

## II. Begründung

1. Der Deutsche Bundestag würdigt das Ziel, die Ausübung der Freizügigkeit für Vereine ohne Erwerbszweck in der EU im Hinblick auf die Stärkung gesellschaftlich wichtiger Bereiche zu fördern und einheitliche Rahmenbedingungen für sie zu schaffen. Aus diesem legitimen Ziel lässt sich jedoch keine korrespondierende Ermächtigung der EU ableiten. Der Richtlinienvorschlag zielt darauf ab, rechtliche und administrative Hindernisse für Vereine ohne Erwerbszweck, die in mehr als einem Mitgliedstaat tätig sind oder tätig werden wollen, zu beseitigen und das Funktionieren des Binnenmarktes sicherzustellen. Dafür soll insbesondere die neue Rechtsform eines europäischen grenzübergreifenden Vereins geschaffen werden.
2. Der Deutsche Bundestag ist der Auffassung, dass sich der Richtlinienvorschlag in der vorliegenden Form nicht auf eine für ein Tätigwerden der EU erforderliche Rechtsgrundlage stützen lässt. Die im Richtlinienvorschlag allein genannten Artikel 114 und 50 AEUV stellen keine einschlägigen Rechtsgrundlagen dar.
3. Der Richtlinienvorschlag sieht die Schaffung einer neuen Rechtsform für Vereine ohne Erwerbszweck vor. Die Mitgliedstaaten sollen in ihrem Rechtssystem die Rechtsform „europäischer grenzübergreifender Verein“ – „European cross-border association“ (ECBA) – (Artikel 3) festlegen. Diese neue Rechtsform überlagert die nationalen Rechtsformen für Vereine ohne Erwerbszweck. Die gewählte Regelungsmethode, eine neue Rechtsform durch die verpflichtende Integration in die mitgliedstaatlichen Rechtssysteme durch eine Richtlinie zu schaffen, ändert nichts daran, dass der ECBA im Kern eine neue europäische Rechtsform ist. Diese Rechtsform wird auch in erster Linie durch die Richtlinie selbst geregelt (Artikel 4 Absatz 1). Nach ihrem Gegenstand und Inhalt legt die Richtlinie Bedingungen für die Gründung und die Tätigkeiten eines ECBA fest. Insbesondere enthält sie eigene Bestimmungen zu Gründung und Registrierung (Artikel 12, 16 bis 21), Rechtspersönlichkeit sowie Rechts- und Geschäftsfähigkeit (Artikel 5), Satzung (Artikel 6), Leitung (Artikel 7), Mitgliedschaft (Artikel 8), Finanzierung (Artikel 13), Sitzverlegung (Artikel 22 bis 23) und Auflösung (Artikel 24 bis 26) eines ECBA. In Erwägungsgrund 23 ist ausdrücklich klargestellt, dass die Mitgliedstaaten in den harmonisierten Bereichen keine abweichenden Vorschriften erlassen dürfen, um für alle ECBA gleiche Wettbewerbsbedingungen zu schaffen. Nur bezüglich weiterer – nicht harmonisierter – Angelegenheiten, die die Gründung oder die Tätigkeiten eines ECBA betreffen, gilt das Recht der Mitgliedstaaten (Artikel 4 Absatz 2). Aus Artikel 9, wonach ECBA in allen Aspekten ihrer Tätigkeiten nicht schlechter behandelt werden sollen als Vereine ohne Erwerbszweck im nationalen Recht, folgt zudem, dass die Rechtsform ECBA neben derjenigen der Vereine ohne Erwerbszweck nach nationalem Recht steht. Die Schaffung einer neuen Rechtsform, welche die nationalen Rechtsformen für Vereine ohne Erwerbszweck überlagert, kann nicht auf Artikel 114 AEUV gestützt werden. Er ermächtigt den Unionsgesetzgeber lediglich zu Maßnahmen zur Angleichung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten für eine bestimmte Rechtsform (vgl. EuGH, Urteil vom 2. Mai 2006 – C-436/03, Rn. 38 ff.).
4. Gegenstand des Richtlinienvorschlags sind zudem nur Vereine ohne Erwerbszweck. Ihnen soll die wirksame Ausübung ihrer Rechte im Zusammenhang mit der Niederlassungsfreiheit, dem freien Kapitalverkehr, der Dienstleistungsfreiheit und dem freien Warenverkehr im Binnenmarkt erleichtert werden. Auch insoweit sieht der Deutsche Bundestag unter Berücksichtigung des Prinzips der be-

grenzten Einzelermächtigung in Artikel 114 AEUV keine geeignete Rechtsgrundlage für den Richtlinienvorschlag. Maßnahmen, die darauf gestützt werden, müssen tatsächlich das Ziel, die Bedingungen für die Errichtung und das Funktionieren des Binnenmarktes zu verbessern, verfolgen und dazu beitragen, Hemmnisse für die im Binnenmarkt garantierten wirtschaftlichen Freiheiten zu beseitigen. Artikel 114 AEUV zielt also im Schwerpunkt auf die Binnenmarktverwirklichung. Die Binnenmarktverwirklichung darf daher nicht bloßes Nebenziel einer darauf gestützten Maßnahme zur Angleichung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten sein. Diese Voraussetzung ist bei Vereinen ohne Erwerbszweck nicht erfüllt. Sie verfolgen keinen wirtschaftlichen, sondern „einen nicht gewinnorientierten“ (Artikel 2 Buchstabe c) und damit primär ideellen Zweck. Zur Verfolgung dieses Zwecks können sie zwar auch untergeordnet unternehmerisch tätig werden und dafür nach deutschem Recht das vom Bundesgerichtshof gebilligte Nebenzweckprivileg wahrnehmen (BGH, Beschluss vom 16. Mai 2017 – II ZB 7/16, Rn. 19 ff.). Ihre wirtschaftliche Tätigkeit ist dann aber ihrem nichtwirtschaftlichen Zweck zwingend nachgeordnet. Die Binnenmarktverwirklichung ist damit nicht der erforderliche Schwerpunkt, sondern allenfalls ein bloßes Nebenziel des Richtlinienvorschlags.

5. Infolgedessen sieht der Deutsche Bundestag auch Artikel 50 AEUV nicht als geeignete Rechtsgrundlage für den Richtlinienvorschlag an. Darauf können allein Richtlinien zur Verwirklichung der Niederlassungsfreiheit für eine bestimmte Tätigkeit gestützt werden. Diese Tätigkeit muss auf einen Erwerbszweck ausgerichtet und Teil eines Austauschprozesses sein. Dies ist bei Vereinen ohne Erwerbszweck nicht der Fall. Ihre Tätigkeit ist auf einen ideellen Zweck ausgerichtet, selbst wenn sie für dessen Erfüllung wirtschaftlich tätig werden.
6. Der Deutsche Bundestag ist davon überzeugt, dass auch ein Verstoß gegen die Kompetenzordnung eine Subsidiaritätsrüge begründet (vergleiche hierzu zum Beispiel BR-Drucksache 390/07 (Beschluss), Ziffer 5; BR-Drucksache 43/10 (Beschluss), Ziffer 2; BR-Drucksache 646/11 (Beschluss), Ziffer 2; BR-Drucksache 608/13 (Beschluss), Ziffer 7; BR-Drucksache 45/17 (Beschluss), Ziffer 2; BR-Drucksache 186/17 (Beschluss), Ziffer 2). Der Grundsatz der Subsidiarität ist ein Kompetenzausübungsprinzip. Die Subsidiaritätsprüfung schließt daher eine Prüfung der Zuständigkeit der EU zwingend mit ein. Es wäre nicht vermittelbar, wenn die nationalen Parlamente zwar Verstöße gegen das Subsidiaritätsprinzip, nicht aber den noch schwerer wiegenden Eingriff in ihre Rechte, den EU-Vorgaben ohne eine entsprechende Kompetenz der EU darstellen, rügen könnten. Auch das Bundesverfassungsgericht sieht in der Erstreckung der Subsidiaritätsklage auf die Vorfrage der Kompetenz der EU eine Frage, die die Effektivität des Subsidiaritätswarnsystems insgesamt betrifft (BVerfG, Urteil vom 30. Juni 2009 – 2 BvE 2/08 u. a., Rn. 305).
7. Ungeachtet der bereits einen Subsidiaritätsverstoß begründenden fehlenden, mindestens aber unzureichenden Rechtsgrundlage erfordert die Einhaltung des Verhältnismäßigkeitsprinzips gemäß Artikel 5 Absatz 4 EUV, dass die Maßnahmen der EU inhaltlich wie formal nicht über das zur Erreichung der Ziele der Verträge erforderliche Maß hinausgehen. Zur Beseitigung von Hindernissen für grenzübergreifende Tätigkeiten und die grenzüberschreitende Mobilität von Vereinen ohne Erwerbszweck im Binnenmarkt reicht es aus, rechtliche Rahmenregelungen für die gegenseitige Anerkennung von Vereinen ohne Erwerbszweck in der EU zu schaffen. Die umfassenden und dichten Vorgaben zu Gründung, Rechtspersönlichkeit, Verfassung, Organisation, Mitgliedschaft, Finanzierung und Auflösung von ECBA stünden nach der Umsetzung in nationales Recht ohne einen erkennbaren Mehrwert neben den bestehenden Normen, in Deutschland den §§ 21 ff. BGB. Allein der Umstand, dass in den Mitgliedstaaten unterschiedliche Regelun-

gen für Vereine ohne Erwerbszweck bestehen, rechtfertigt nicht, alle Mitgliedstaaten zur Schaffung einer neuen Rechtsform für Vereine ohne Erwerbszweck zu verpflichten und ihnen dafür enge einheitliche Vorgaben zu machen.

8. Dies gilt insbesondere für die vorgeschlagenen Regelungen zur Finanzierung der ECBA. Nach Artikel 13 Absatz 1 sollen die Mitgliedstaaten sicherstellen, dass ein ECBA unabhängig von dem Mitgliedstaat, in dem er registriert ist, im Einklang mit den allgemeinen Grundsätzen des EU-Rechts einen freien und diskriminierungsfreien Zugang zu Finanzmitteln aus öffentlichen Quellen hat. Auch sollen die Mitgliedstaaten nach Artikel 13 Absatz 2 die Möglichkeiten eines ECBA, Finanzmittel, einschließlich Spenden, aus rechtmäßigen Quellen bereitzustellen oder zu empfangen, nicht beschränken dürfen, es sei denn, solche Beschränkungen sind erstens gesetzlich vorgeschrieben, zweitens durch zwingende Gründe des Allgemeininteresses gerechtfertigt oder drittens geeignet, die Erreichung des verfolgten Ziels sicherzustellen und gehen nicht über das hinaus, was zur Erreichung des Ziels erforderlich ist. Es ist schon nicht ersichtlich, dass solch weitreichende Regelungen zur Finanzierung der ECBA erforderlich sind, um Hindernisse für grenzübergreifende Tätigkeiten und die grenzüberschreitende Mobilität von Vereinen ohne Erwerbszweck im Binnenmarkt zu beseitigen. Vereine ohne Erwerbszweck können auch ohne Zugang zu Finanzmitteln aus öffentlichen Quellen grenzübergreifend tätig sein. Aus Erwägungsgrund 33 folgt zudem, dass die Anwendung der Regelungen zur Finanzierung der ECBA allein voraussetzt, dass ein ECBA in einem Mitgliedstaat tätig ist. Unter welchen Umständen diese Voraussetzung erfüllt ist, bleibt gänzlich offen. Die Gefahr von „Briefkasten-ECBAs“, die tatsächlich überwiegend oder gar ausschließlich in einem anderen Mitgliedstaat tätig sind, aber aus finanziellen Erwägungen eine Zweitniederlassung in einem anderen Mitgliedstaat gründen oder gar ihren Sitz dorthin verlegen, ohne dort tatsächlich tätig zu sein, liegt damit auf der Hand. Insgesamt sind durch die Regelungen zur Finanzierung der ECBA damit zusätzliche Belastungen für die öffentlichen Haushalte und die sozialen Sicherungssysteme zu befürchten. Zudem sind die Auswirkungen auf das nationale Gemeinnützigkeitsrecht und die bewährten Voraussetzungen des § 52 AO für die Gemeinnützigkeit einer Körperschaft vollkommen unklar.
9. Darüber hinaus sind auch die kleinteiligen Regelungen zur Registrierung von ECBA unverhältnismäßig. Nach Artikel 20 Absatz 1 soll jeder Mitgliedstaat ein neues Register zur Registrierung von ECBA schaffen. Für die Registrierung der ECBA, das Registrierungsverfahren, die Registerführung und den Informationsaustausch zwischen den zuständigen Registerbehörden der Mitgliedstaaten machen die Artikel 19 und 20 detaillierte Vorgaben. Aufgrund der den Richtlinienvorschlag ergänzenden „Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 1024/2012 und der Verordnung (EU) 2018/1724 hinsichtlich der Nutzung des Binnenmarkt-Informationssystems und des einheitlichen digitalen Zugangstors für die Zwecke bestimmter Anforderungen gemäß der Richtlinie (EU) .../... des Europäischen Parlaments und des Rates über länderübergreifende europäische Vereinigungen“ KOM(2023) 515 endg; Ratsdok. 12795/23 soll zudem die Single-Digital-Gateway-Verordnung (SDG-VO) auch für Vereinsregister gelten. Dies hätte für Deutschland eine grundlegende und nicht erforderliche Veränderung der Registerarchitektur zur Folge. Die Regelungen zur Ausgestaltung und Führung der Register können auf der Ebene der Mitgliedstaaten deutlich einfacher und kostengünstiger getroffen werden.
10. Schließlich verletzt der Richtlinienvorschlag den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit auch dadurch, dass er die nationalen Regelungen zu Vereinsverboten deutlich einschränkt. Er enthält schon keine ausdrückliche Regelung zum Verbot eines ECBA. In Artikel 25 sieht er unter bestimmten Umständen und Bedingungen lediglich die unfreiwillige Auflösung eines ECBA durch die zuständige Behörde

des Herkunftsmitgliedstaats vor. Sie darf nach Artikel 25 Absatz 2 Buchstabe b allerdings nur bei einer „ernsthaften Bedrohung der öffentlichen Ordnung oder der öffentlichen Sicherheit durch die Tätigkeiten des ECBA“ vorgesehen werden. Der Begriff „ernsthafte Bedrohung“ wird weder legal definiert noch näher konkretisiert. In zahlreichen Regelungen des Schengener Grenzkodex steht er in Zusammenhang mit der temporären Einführung von Grenzkontrollen zum Schutz der öffentlichen Ordnung oder Sicherheit. Infolgedessen ist davon auszugehen, dass die unfreiwillige Auflösung eines ECBA nur bei hinreichend gewichtigen und konkreten Anhaltspunkten für ein Handeln des Vereins, das tatsächlich zu einer Störung der öffentlichen Ordnung oder Sicherheit führt, möglich ist. Eine solche Potentialität oder gar konkrete Gefahr geht über die Voraussetzungen eines Vereinsverbots nach § 3 Absatz 1 Satz 1 des Vereinsgesetzes hinaus. Der Verfassungsgeber hat sich mit Artikel 9 Absatz 2 GG als Ausdruck des Bekenntnisses zu einer streitbaren Demokratie für einen präventiven Verfassungsschutz entschieden. Die Verbotsbefugnis ermöglicht es daher, Organisationen rechtzeitig entgegenzutreten. Ein Verbot kommt infolgedessen nicht erst dann in Betracht, wenn eine konkrete Gefahr für die freiheitlich-demokratische Grundordnung eingetreten ist oder ein Verein die elementaren Grundsätze der Verfassung tatsächlich gefährdet. Es reicht vielmehr aus, wenn die Vereinigung als solche kämpferisch-aggressiv darauf ausgerichtet ist, wesentliche Elemente der verfassungsmäßigen Ordnung zu zerstören (BVerfG, Beschluss vom 13. Juli 2018 – 1 BvR 1474/12 u. a., Rn. 109).

11. Ebenso verletzt das in Artikel 25 Absatz 3 festgelegte Verfahren bei der unfreiwilligen Auflösung eines ECBA den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit. Hat die zuständige Behörde Bedenken, dass ein Grund für eine unfreiwillige Auflösung eines ECBA vorliegt, muss sie dem ECBA danach nicht nur ihre Bedenken schriftlich mitteilen, sondern ihm auch eine angemessene Frist zur Stellungnahme zu diesen Bedenken einräumen. Nach deutschem Recht ist eine Anhörung vor Erlass eines Vereinsverbots nach § 28 Absatz 2 Nummer 1 VwVfG richtigerweise entbehrlich. Eine solche Anhörung würde regelmäßig den Verbotserfolg vereiteln, da sie den Vereinsmitgliedern die Gelegenheit einräumen würde, die Infrastruktur und das Vermögen der Vereinigung nebst weiterer verbotsrelevanter Unterlagen dem behördlichen Zugriff zu entziehen (vgl. BVerfG, Beschluss vom 13. Juli 2018 – 1 BvR 1474/12 u. a., Rn. 161).

III. Der Deutsche Bundestag bittet seine Präsidentin,

diesen Beschluss der Präsidentin der Europäischen Kommission, der Präsidentin des Europäischen Parlaments und dem Präsidenten des Rates zu übermitteln.

Berlin, den 7. November 2023

**Friedrich Merz, Alexander Dobrindt und Fraktion**





