



EUROPÄISCHE  
KOMMISSION

Brüssel, den 5.9.2023  
SWD(2023) 294 final

**ARBEITSUNTERLAGE DER KOMMISSIONSDIENSTSTELLEN**  
**BERICHT ÜBER DIE FOLGENABSCHÄTZUNG (ZUSAMMENFASSUNG)**

*Begleitunterlage zum*

**Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates**

**über europäische grenzübergreifende Vereine**

{COM(2023) 516 final} - {SEC(2023) 306 final} - {SWD(2023) 292 final} -  
{SWD(2023) 293 final}

## Zusammenfassung

### Folgenabschätzung zu einer Gesetzgebungsinitiative zu grenzübergreifenden Tätigkeiten von Vereinen im Binnenmarkt

#### A. Handlungsbedarf

##### Wo liegt das Problem und warum wird es angegangen?

In den EU-Mitgliedstaaten sind schätzungsweise 3870 Millionen Vereine ohne Erwerbszweck tätig, die 2,9 % des BIP der EU (d. h. 420 Mrd. EUR) in Bereichen wie Gesundheits-, Pflege- und soziale Dienste, soziale Inklusion, Kultur, Sport und humanitäre Hilfe erwirtschaften. Vereine werden in 24 Mitgliedstaaten durch nationale Gesetze geregelt. Da die nationalen Rechtsvorschriften (von einigen wenigen Ausnahmen abgesehen) im Allgemeinen keine Vorschriften zu grenzübergreifenden Aspekten enthalten oder diese Aspekte auf unterschiedliche Weise geregelt werden, sind im Binnenmarkt grenzübergreifend tätige Vereine Unsicherheiten hinsichtlich der anwendbaren Vorschriften sowie zusätzlichem Verwaltungsaufwand und Mehrkosten ausgesetzt.

In der Folgenabschätzung wurden im Binnenmarkt Hindernisse in vier Bereichen festgestellt. Diese betreffen das Niederlassungsrecht und die Bereitstellung von Dienstleistungen und Waren im Rahmen grenzübergreifender Tätigkeiten von Vereinen, den Kapitalverkehr, die grenzübergreifende Mitgliedschaft und die Beteiligung an den Leitungsorganen, die grenzüberschreitende Mobilität (Umwandlungen, Zusammenschlüsse, Spaltungen).

Aus der Folgenabschätzung geht hervor, dass das festgestellte Problem etwa 8 % der Vereine betrifft, die derzeit grenzübergreifend tätig sind (etwa 310 000 Vereine), und zusätzlich höchstens weitere 185 000 Vereine, die solche Aktivitäten ausüben würden, wenn die mit der Initiative angegangenen Hindernisse beseitigt würden. Mit der Beseitigung der Hindernisse könnten zusätzliches BIP und Arbeitsplätze geschaffen und darüber hinaus das sozioökonomische Potenzial der Solidarwirtschaft in Europa freigesetzt werden, deren am stärksten vertretene Rechtspersönlichkeit Vereine sind (rund 87 %).

##### Was soll erreicht werden?

Mit dieser Initiative soll die Funktionsweise des Binnenmarktes verbessert werden. Zu diesem Zweck sollen die administrativen und rechtlichen Hindernisse, denen sich grenzübergreifend tätige Vereine gegenübersehen, beseitigt werden, damit sie ihr volles Potenzial zur Schaffung von wirtschaftlichem und gesellschaftlichem Mehrwert in der EU entfalten können. Das bedeutet auch, es ihnen zu ermöglichen, die Freiheiten des Binnenmarktes in vollem Umfang zu nutzen, insbesondere die Niederlassungsfreiheit, den freien Dienstleistungs- und Warenverkehr sowie den freien Kapitalverkehr (grenzübergreifende Spenden, Mitgliedsbeiträge).

Um dieses allgemeine Ziel zu erreichen, werden mit der Initiative die folgenden Einzelziele verfolgt:

- *Verbesserung der Möglichkeiten von Vereinen, ihre Rechtspersönlichkeit in anderen Mitgliedstaaten anerkennen zu lassen, wodurch ihre Gleichbehandlung im Binnenmarkt sichergestellt werden soll.*
- *Verringerung der regulatorischen Formalitäten für Vereine, die in mehr als einem Mitgliedstaat tätig sind.*

##### Worin besteht der Mehrwert des Tätigwerdens auf EU-Ebene (Subsidiarität)?

Ohne ein Tätigwerden der EU werden die Mitgliedstaaten ihre unterschiedlichen nationalen Vorschriften beibehalten, was zu einem Fortbestehen der Fragmentierung der Anforderungen und Beschränkungen führen und damit ungleiche Bedingungen für Vereine schaffen würde, die im Binnenmarkt tätig werden wollen. Wie in der [Entschließung des Europäischen Parlaments](#) vom Februar 2022 erläutert und wie aus der [Öffentlichen Konsultation](#) und den im Rahmen einer die Folgenabschätzung stützenden, unabhängigen Studie durchgeführten Konsultationen hervorgeht, haben grenzübergreifende Tätigkeiten von Vereinen in der EU nicht ihr volles Potenzial erreicht. Harmonisierte oder koordinierte Vorschriften,

mit denen die bestehenden Hindernisse für die grenzübergreifenden Tätigkeiten von Vereinen beseitigt würden, können nur durch Maßnahmen auf EU-Ebene ermöglicht werden. Indirekt würden sie auch zur Stärkung der Solidarwirtschaft und der Zivilgesellschaft insgesamt beitragen.

## B. Lösungen

### Worin bestehen die Optionen zur Verwirklichung der Ziele? Gibt es eine bevorzugte politische Option oder nicht? Falls nicht, warum nicht?

Zusätzlich zur Ausgangssituation (keine Maßnahmen) wurden im Rahmen der Folgenabschätzung die folgenden politischen Optionen ermittelt:

#### *Option 1: Schaffung einer unionsweit geltenden Rechtsform für Vereine*

*Unteroption 1a: Eine unionsweit geltende Rechtsform: „Der Europäische Verein“.* Es würde eine europäische Rechtsform für Vereine eingeführt, die alle für das Funktionieren eines Vereins relevanten Aspekte regeln würde: Gründung, Registrierung, Satzung, Funktionsweise, Finanzierung, Auflösung, Liquidation und Insolvenz. Interessierte natürliche und juristische Personen könnten einen Europäischen Verein gründen und bestehende Vereine könnten sich in einen solchen umwandeln. Sie würde neben anderen Rechtsformen für Vereine, die es auf nationaler Ebene gibt, bestehen, diese aber nicht ersetzen, und ihre Rechtspersönlichkeit würde in der gesamten Union automatisch anerkannt. Diese Option würde sich für Vereine eignen, die in vielen Mitgliedstaaten tätig werden wollen.

*Unteroption 1b: Eine unionsweit geltende Rechtsform: „Europäischer grenzübergreifender Verein“.* Es würde sich um eine unionsweit geltende Rechtsform handeln, aber die Rechtsform wäre im Unterschied zu Unteroption 1a nicht vollständig vorgeschrieben; anstelle dessen wären nur grenzübergreifende Aspekte betroffen und es würden – falls für die Kohärenz erforderlich – die wichtigsten Merkmale eines europäischen grenzübergreifenden Vereins festgelegt. Diese neue Rechtsform würde neben den einzelstaatlichen Rechtsformen für Vereine bestehen und diese nicht ersetzen. Die Rechtspersönlichkeit eines europäischen grenzübergreifenden Vereins würde in der gesamten Union automatisch anerkannt werden. Interessierte natürliche und juristische Personen könnten einen Europäischen Verein gründen und bestehende Vereine könnten sich in einen solchen umwandeln. Diese Option würde sich für Vereine eignen, die in vielen Mitgliedstaaten tätig werden wollen.

*Option 2: Harmonisierung gemeinsamer Mindeststandards für grenzübergreifende Tätigkeiten von Vereinen.* Die gemeinsamen Mindeststandards für grenzübergreifende Tätigkeiten und die Mobilität von Vereinen in den Mitgliedstaaten würden harmonisiert, was dazu beitragen würde, die Unterschiede zwischen den einzelstaatlichen Rechtsvorschriften zu verringern. Die Vereine müssten sich weder in einer neuen Rechtsform neu gründen noch ihre Rechtsform in eine neue umwandeln und könnten somit automatisch von diesen Harmonisierungsmaßnahmen profitieren. Diese Option würde die Aufhebung oder Änderung geltender Vorschriften oder die Einführung neuer Vorschriften in das Recht der Mitgliedstaaten erforderlich machen und sich deshalb auch auf Vereine, die keine grenzübergreifenden Zwecke verfolgen, auswirken.

*Option 3: Schaffung einer zusätzlichen, auf grenzübergreifende Zwecke zugeschnittenen Rechtsform für Vereine, die von den Mitgliedstaaten anerkannt wird.* Bei dieser Option wäre es erforderlich, dass die Mitgliedstaaten eine auf grenzübergreifende Zwecke zugeschnittene Rechtsform für Vereine in ihr nationales Rechtssystem einführen. Diese würde nur solche Anforderungen und Sicherheiten umfassen, die zur Erleichterung der genannten grenzübergreifenden Zwecke erforderlich sind, und sie würde neben den im nationalen Recht bestehenden Rechtsformen für Vereine bestehen. Interessierte könnten auf unterschiedliche Art und Weise einen „grenzübergreifenden Verein“ gründen (z. B. durch Neugründung, Umwandlung oder Zusammenschluss). Da die Rechtspersönlichkeit eines „grenzübergreifenden Vereins“ entweder automatisch oder im Rahmen eines vereinfachten Verfahrens anerkannt würde, müssten die Vereine sich nicht in jedem einzelnen Mitgliedstaat gesondert niederlassen.

Die Hauptunterschiede zwischen den drei Optionen betreffen den Grad der Übereinstimmung mit den Grundsätzen der Verhältnismäßigkeit und der Subsidiarität im Verhältnis zum festgestellten Problem. Der Vorzug wird der Option 3 gegeben, die am besten zur Lösung des festgestellten Problems beiträgt und auf die spezifischen Ziele ausgerichtet ist. Sie ist zielgerichtet, entspricht am besten den Grundsätzen der Verhältnismäßigkeit und der Subsidiarität und ist in Bezug auf das Kosten-Nutzen-Verhältnis der ausgewogenste Ansatz.

### **Welche Standpunkte vertreten die verschiedenen Interessenträger? Wer unterstützt welche Option?**

Zur Verbesserung der faktengesicherten Grundlage und um die Ausarbeitung der politischen Optionen zu unterstützen, konsultierte die Kommission die Interessenträger anhand einer Reihe von Konsultationstätigkeiten, darunter eine Aufforderung zur Stellungnahme, eine öffentliche Konsultation, eine gezielte Konsultation (Online-Umfrage) und 64 Interviews. Insgesamt wurden in diese Konsultationstätigkeiten 3026 Vereine (einzelne Vereine und Dachverbände) und zwölf nationale Behörden einbezogen.

Im Rahmen der öffentlichen Konsultation (64 Antworten) unterstützte die Mehrheit der Befragten (d. h. 73 %, 47 von 64) EU-Maßnahmen zur Erleichterung der grenzübergreifenden Tätigkeiten von Vereinen im Binnenmarkt. Den Antworten ist zu entnehmen, dass 36 % (22 von 64) der Befragten „eine neue Rechtsform für Vereine“ befürworteten und 42 % (16 von 38) der Befragten sprachen sich für die Rechtsform eines Vereins aus (Optionen 1 und 3). Die „Harmonisierung gemeinsamer Mindeststandards“ (Option 2) wurde von 42 % (26 von 64) aller Befragten befürwortet und von 32 % (12 von 38) der Befragten wurde in diesem Zusammenhang die Rechtsform eines Vereins bevorzugt.

Im Rahmen der gezielten Umfrage (140 Antworten) sprachen sich die befragten Vereine für Maßnahmen der EU aus, wobei sie potenziell die Option 1 bevorzugten, weil damit die Tätigkeiten der Vereine in einem anderen Mitgliedstaat wirksam erleichtert würden (im Durchschnitt 4 von 5 Befragten). Auch die Optionen 2 und 3 fanden eine breite Unterstützung (3,4 von 5 bzw. 3,2 von 5).

### **C. Auswirkungen der bevorzugten Option**

#### **Worin bestehen die Vorteile der bevorzugten Option bzw. der wesentlichen Optionen?**

Im Vergleich zur Ausgangssituation dürften mit Option 3 sowohl die Anlaufkosten als auch die wiederkehrenden Kosten grenzübergreifend tätiger Vereine gesenkt werden:

- Die zusätzlichen Anlaufkosten (z. B. Informationskosten und direkte Kosten) würden sich bei jeder Neugründung um schätzungsweise 2150 EUR verringern. Innerhalb des untersuchten 15-Jahres-Zeitraums könnten sich beim Szenario der besten Schätzung die Mehrkosten um bis zu 338 Mio. – 378 Mio. EUR reduzieren.
- Die zusätzlichen Betriebskosten (wiederkehrende Kosten, z. B. Verwaltungs- und Befolgungskosten) würden voraussichtlich um 770 Mio. EUR pro Jahr gesenkt. Innerhalb des untersuchten 15-Jahres-Zeitraums könnten sich die Kosteneinsparungen auf bis zu 8,5 Mrd. EUR belaufen.

Im Rahmen der Folgenabschätzung wurde auch eine bestmögliche Schätzung des potenziellen indirekten wirtschaftlichen Nutzens innerhalb eines 15-Jahres-Zeitraums durchgeführt: 185 000 zusätzliche grenzübergreifend tätige Vereine, die bis zu 75 000 Arbeitsplätze schaffen würden, sowie eine Wertschöpfung in Höhe von 4,2 Mrd. EUR. Die Folgenabschätzung enthält mehrere Szenarien, die Auskunft über die bevorzugte Option und deren Potenzial geben, und die ein Szenario der besten Schätzung und ein konservativeres Szenario umfassen, damit möglicherweise überhöhte Schätzungen ausgeglichen werden.

Aus der Folgenabschätzung geht hervor, dass die bevorzugte Option voraussichtlich (nicht quantifizierbare) indirekte positive Auswirkungen auf die Gesellschaft, auch auf die Grundrechte haben wird. Soweit indirekte Auswirkungen auf die Umwelt und das Klima zu erwarten sind, werden diese

zwar als positiv (nicht quantifizierbar), jedoch als unwesentlich eingestuft. Im Allgemeinen wird erwartet, dass sich die Option 3 langfristig positiv auf die zuständigen Behörden auswirkt, ohne dass nennenswerte Anpassungskosten entstehen würden.

#### **Welche Kosten entstehen bei Umsetzung der bevorzugten Option bzw. der wesentlichen Optionen?**

Die Kosten, die Vereinen entstehen, die sich für diese neue Rechtsform entscheiden, hängen davon ab, inwieweit die harmonisierten Vorschriften von den nationalen Vorschriften abweichen; für Vereine, die diese Rechtsform nicht wählen wollen, würden keine Anpassungs- oder Verwaltungskosten anfallen. Im Vergleich zur Ausgangssituation und auch im Vergleich zu den anderen Optionen dürften bei Option 3 weniger Kosten für die Einhaltung der Vorschriften und für den Verwaltungsaufwand anfallen; die Senkung der Mehrkosten wird voraussichtlich zu größeren Einsparungen führen (wie oben angegeben).

Auf die zuständigen Behörden dürfte sich die Option 3 langfristig insgesamt positiv auswirken, und die Höhe der (Anpassungs-)Kosten ist voraussichtlich kein wesentlicher Kostenfaktor.

#### **Welche Auswirkungen hat die Initiative auf KMU und Wettbewerbsfähigkeit?**

Die Initiative zielt zwar nicht speziell auf KMU ab und sieht auch keine neuen administrativen Verpflichtungen für KMU vor, aber die Ziele der Initiative wirken sich unmittelbar auf Vereine aus, die als solche gelten (wobei zu berücksichtigen ist, dass Vereine, die wirtschaftliche Tätigkeiten ausüben, möglicherweise unter die [Definition von Kleinstunternehmen sowie kleinen und mittleren Unternehmen \(KMU\) fallen](#)). Mit der Initiative wird beabsichtigt, Hindernisse für die grenzübergreifenden Tätigkeiten von Vereinen zu beseitigen. Da kleine Vereine in der Regel über weniger Ressourcen und Fähigkeiten zur Überwindung bestehender Hindernisse verfügen, dürften sich die Anpassungen der Anforderungen im Hinblick auf den Marktzugang und die Tätigkeitsausübung in anderen Mitgliedstaaten als dem Herkunftsmitgliedstaat positiv auf die Wettbewerbsposition von Vereinen kleiner und mittlerer Größe auswirken. Zu berücksichtigen sind auch die oben erwähnten Vorteile der bevorzugten Option in Bezug auf Kosteneinsparungen zugunsten der Vereine.

#### **Wird es spürbare Auswirkungen auf nationale Haushalte und Behörden geben?**

Für die nationalen zuständigen Behörden würde die bevorzugte Option (ebenso wie die Optionen 1 und 2) einige Anpassungskosten mit sich bringen, in der Folgenabschätzung wurden diese jedoch als unwesentlich eingeschätzt. Auch bei den wiederkehrenden Kosten für Online-Register (z. B. Instandhaltung, Veröffentlichung und IT) sind für die zuständigen Behörden keine erheblichen Mehrkosten zu erwarten.

#### **Gibt es andere nennenswerte Auswirkungen?**

Es wurden keine anderen nennenswerten Auswirkungen ermittelt.

#### **Verhältnismäßigkeit?**

Die Einhaltung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit würde durch die Einführung einer zusätzlichen, für grenzübergreifende Zwecke konzipierten Rechtsform auf nationaler Ebene gewährleistet. Damit würden die Anerkennung der Rechtspersönlichkeit und einheitliche Standards nur im notwendigen Umfang eingeführt, und lediglich zu dem Zweck, eine Option für im Binnenmarkt grenzübergreifend tätige Vereine zu schaffen.

#### **D. Folgemaßnahmen**

Die Richtlinie wird fünf Jahre nach ihrer Umsetzung durch die Mitgliedstaaten bewertet und regelmäßig überwacht.