



Ausschussdrucksache 21(4)223 F
vom 5. Oktober 2026

Schriftliche Stellungnahme

von Dr. Peter Schantz, Rechtsanwalt vom 5. Oktober 2026

zu dem

Gesetzentwurf der Bundesregierung
Entwurf eines Dritten Gesetzes zur Änderung des Vereinsgesetzes
BT-Drucksache 21/6805

Stellungnahme
zum Entwurf eines Dritten Gesetzes zur Änderung des
Vereinsgesetzes für die Anhörung des
Innenausschusses des Deutschen Bundestages
am 5. Oktober 2026

von Dr. Peter Schantz
Rechtsanwalt, Ministerialdirektor a.D.

I.	Zusammenfassung	2
1.	Generelle Einschätzung.....	2
2.	Kernaussagen und Empfehlungen.....	2
3.	Praktische Erleichterungen für ehrenamtlich geführte Vereine	4
II.	Zum Konzept des Ausländervereins	4
1.	Was ist ein Ausländerverein?	4
a)	Definition des Ausländervereins	4
b)	Definition des Vereins.....	5
2.	Ist der Ausländerverein als Anknüpfungspunkt noch sach- und zeitgemäß?.....	6
3.	Alternativen	7
III.	Zum Gesetzentwurf im Einzelnen	8
1.	§ 19 VereinsG-E (Anmeldepflicht für Ausländervereine).....	8
a)	Rechtliche Bewertung.....	8
aa)	Informationserhebung	8
(1)	Normenklarheit und Bestimmtheit des Zwecks der Verarbeitung.....	9
(2)	Verhältnismäßigkeit.....	9
bb)	Meldepflicht	10
b)	Praktische Anpassungen.....	11
2.	§ 20 VereinsG-E (Auskunftspflicht für Ausländervereine).....	11
a)	Auskunft über die Tätigkeit (§ 20 Abs. 1 VereinsG-E)	11
b)	Auskunftspflichten politisch tätiger Vereine (§ 20 Abs. 2 VereinsG-E)	12
aa)	Politische Betätigung	12
bb)	Mitgliederlisten.....	13
cc)	Herkunft und Verwendung der Mittel.....	14
3.	§ 20a VereinsG-E (Offenlegungspflicht für Ausländervereine).....	15
4.	§ 21 Abs. 2 VereinsG-E (Mitteilung von Änderungen)	17
5.	§ 22 VereinsG-E (Pflichten ausländischer Vereine)	18
6.	§ 23 Abs. 2 und § 24 VereinsG-E (Pflichten der zuständigen Behörde; Mitteilung an die Registerbehörde und Ausländervereinsregister)	18

a)	Zweck des Ausländervereinsregisters.....	18
b)	Umfang der Datenverarbeitung	18
c)	Übermittlungsregelung	18
d)	Zweckänderung (§ 24 Abs. 6 S. 3 VereinsG-E)	19
e)	Fehlen von Schutzmaßnahmen nach Art. 9 Abs. 2 lit. g DSGVO	20
7.	§ 25 VereinsG-E (Löschungsvorschriften).....	20
8.	§ 27 VereinsG-E (Bußgeldvorschriften)	21
9.	§ 31 Abs. 4 VereinsG-E (Übergangsregelung)	22

I. Zusammenfassung

1. Generelle Einschätzung

- 1 Grundproblem des vorliegenden Gesetzentwurfs ist, dass ein **Regelungskonzept der 1960er Jahre auf eine veränderte gesellschaftliche Realität und eine ausdifferenziertere verfassungs-, unions- und menschenrechtliche Rechtsprechung trifft**. Der Entwurf verfolgt mit der Aufklärung von Drittstaateneinfluss, Extremismus und sicherheitsrelevanten Finanzierungsstrukturen legitime Ziele und soll das Ausländervereinsregister auf eine verfassungs- und datenschutzrechtlich ausreichende gesetzliche Grundlage stellen. Er übernimmt jedoch weitgehend die **traditionelle Kategorie des „Ausländervereins“**, die heute **diskriminierungsgeneigt** und **menschenrechtlich überholt** erscheint, und verbindet sie mit einer erheblich erweiterten zentralen Speicherung und Nutzung der Daten durch Sicherheitsbehörden. Gerade diese Kombination verlangt eine präzisere, risikobezogene und nach Datenarten differenzierende Ausgestaltung. Zu berücksichtigen ist zudem, dass die verschiedenen Verpflichtungen, die teilweise komplexe Wertungen voraussetzen, aus Sicht ehrenamtlich Engagierter auch eine erhebliche **bürokratische Last** sind und ihnen bei Verstößen **hohe Bußgelder** drohen.

2. Kernaussagen und Empfehlungen

- 2 **Anknüpfungspunkt überdenken.** Die Staatsangehörigkeit der Mitglieder oder Leiter sagt wenig über das Risiko ausländischer Einflussnahme aus: Sie erfasst die große Zahl rechtstreuer Vereine und lässt sich von fremden Mächten zugleich **leicht umgehen**. Vorzugswürdig wäre ein Regelungskonzept, das an eine Steuerung oder Einflussnahme durch eine fremde Macht anknüpft und abgestufte Instrumente unterhalb des Vereinsverbots vorsieht (→ Rn. 14 ff.). Dann ließe sich auf das

Ausländervereinsregister mit seinen bürokratischen Pflichten ggf. sogar verzichten.

- 3 **Anmeldepflicht (§ 19 VereinsG-E).** Eine anlasslose Registrierung ist verfassungsrechtlich nicht von vornherein ausgeschlossen. Der Entwurf legt ihren Zweck aber nicht normenklar fest und begründet nicht überzeugend, weshalb sie alle Ausländervereine treffen muss. Zweck und Umfang der Datenverarbeitung sollten im Gesetz selbst bestimmt und die Pflicht zur Anmeldung an Risikoindikatoren ausgerichtet werden (→ Rn. 17 ff.).
- 4 **Auskunft über die Tätigkeit (§ 20 Abs. 1 VereinsG-E).** Die Behörde kann ohne jede Voraussetzung Auskunft über die Tätigkeit jedes Ausländervereins verlangen. Erforderlich sind ein gesetzlich bestimmter Zweck, tatsächliche Anhaltspunkte für einen Verbotsgrund und eine Begründung des Ersuchens (→ Rn. 28).
- 5 **Auskunft über Mitgliederlisten und Finanzen (§ 20 Abs. 2 VereinsG-E).** Die bloße politische Betätigung genügt nicht als Schwelle, um vollständige Mitgliederlisten zu erheben. Der Begriff ist unbestimmt, die Daten sind besonders sensibel, und die Regelung kann von politischem Engagement abschrecken. Der Begriff sollte konkretisiert und der Zugriff auf Mitgliederlisten sowie auf Angaben zur Mittelherkunft und -verwendung an tatsächliche Anhaltspunkte für ein Vereinsverbot Bestrebungen gebunden werden. Eine Auskunft über die Mittelherkunft und -verwendung erscheint auch denkbar, wenn tatsächliche Anhaltspunkte für eine Steuerung oder Einflussnahme durch eine fremde Macht vorliegen oder der Verein verfassungsfeindliche Bestrebungen oder strafbare Tätigkeiten finanziell unterstützt (→ Rn. 29 ff.).
- 6 **Offenlegung von Drittstaatszuwendungen (§ 20a VereinsG-E).** Das Ziel ist legitim. Der Schwellenwert von 10.000 Euro und der Begriff der „verbundenen Organisation“ sind jedoch nicht hinreichend begründet und konturiert. Nach der Rechtsprechung von EuGH und EGMR muss die Pflicht darauf abstellen, ob eine Zuwendung tatsächlich geeignet ist, auf die politischen Verhältnisse Einfluss zu nehmen (→ Rn. 35 ff.).
- 7 **Ausländervereinsregister und Datenübermittlung (§§ 23–25 VereinsG-E).** Hier liegt das größte verfassungsrechtliche Risiko des Entwurfs. § 24 Abs. 6 VereinsG-E öffnet das Register einer Vielzahl von Sicherheitsbehörden, ohne Zweck, Rechtsgut und Eingriffsschwelle zu bestimmen. Die Übermittlung ist an das Doppeltürmodell des BVerfG anzupassen, die Zweckänderung an den Grundsatz der hypothetischen Datenneuerhebung. Für Mitgliederlisten sind höhere Anforderungen, eine Protokollierung und differenzierte Löschfristen vorzusehen (→ Rn. 43 ff.).

- 8 **Bußgeld (§ 27 VereinsG-E).** Der Bußgeldrahmen wird vervielfacht, obwohl zentrale Tatbestandsmerkmale („Ausländerverein“, „wesentliche Änderung“, „verbundene Organisation“) für ehrenamtliche Vorstände kaum sicher zu beurteilen sind. Die Bußgeldbewehrung für Verstöße gegen die Pflicht zur Offenlegung von Zuwendungen aus Drittstaaten sollte auf wissentliche Verstöße beschränkt werden; bei unvollständigen Auskünften sollte ein Hinweis mit Gelegenheit zur Nachbesserung vorausgehen – Dialog sollte Vorrang vor Bußgeld haben (→ Rn. 52 ff.).

3. Praktische Erleichterungen für ehrenamtlich geführte Vereine

- 9 Unabhängig von diesen Grundsatzfragen lässt sich der Entwurf mit geringem Aufwand praxistauglicher machen:
- **Fristen:** zwei Monate statt zwei Wochen für die Anmeldung; mindestens vier Wochen für die Offenlegung nach § 20a VereinsG-E (→ Rn. 25 und 39).
 - **Übergang:** sechs bis zwölf Monate statt höchstens zwei Monaten, begleitet von einer Informationskampagne (→ Rn. 55).
 - **Mitteilung von Änderungen:** nur auf behördliche Anordnung, befristet und mit jährlicher Überprüfung (→ Rn. 41).
 - **Regelungslücke:** Der Fall, dass ein Verein erst nachträglich zum Ausländerverein wird, ist nicht geregelt (→ Rn. 27), auch nicht der Umgang mit Angaben im Register, wenn ein Ausländerverein zu einem „Deutschenverein“ wird (→ Rn. 51).
 - **Formulare:** auch in englischer Sprache (→ Rn. 25).

II. Zum Konzept des Ausländervereins

1. Was ist ein Ausländerverein?

a) Definition des Ausländervereins

- 10 In einem ersten Schritt erscheint es ratsam, sich vor Augen zu führen, welche Vereine unter die vorgeschlagenen Regelungen fallen. Dies sind Ausländervereine (§ 14 VereinsG) und ausländische Vereine (§ 15 VereinsG). § 14 Abs. 1 S. 1 VereinsG definiert „Ausländervereine“ als solche Vereine, deren Mitglieder oder Leiter sämtlich oder überwiegend Ausländer sind. Staatsangehörige anderer Mitgliedstaaten der EU werden dabei wie Deutsche behandelt (§ 14 Abs. 1 S. 2 VereinsG, dessen Wortlaut aber verunglückt ist und aus Gründen der Normenklarheit nachgebessert werden könnte).

- 11 § 14 Abs. 1 S. 1 VereinsG erweckt nach seinem Wortlaut den Eindruck, als ob es allein auf eine zahlenmäßige Betrachtung ankäme. Dies entspricht aber nicht der Auslegung durch Behörden und Verwaltungsgerichte. Für die Leitung kommt es vielmehr auf die „materielle Leitungsfunktion“ an, d.h. darauf, wer das Vereinsgeschehen von außen oder innen maßgeblich beeinflusst und für den Verein maßgebliche Funktionen ausübt.¹ Auch einen Vorstand mit einer überwiegenden Anzahl deutscher Mitglieder kann danach ein Ausländer „lenken“, wenn er die maßgeblichen Entscheidungen trifft. Für das Merkmal des „Überwiegens“ der Mitglieder hat das BVerfG zudem ausdrücklich darauf hingewiesen, dass dem Begriff ein materieller Gehalt beigemessen und der Gesamtcharakter des Vereins über das reine Zahlenverhältnis hinaus berücksichtigt werden kann. Damit ist jedenfalls nicht in allen Fällen eindeutig, ob ausschließlich auf die formale Mitgliederliste abzustellen ist oder auch auf die tatsächliche Mitwirkung im Verein.
- 12 Diese teilweise materielle Auslegung des Begriffs „Ausländerverein“ führt dazu, dass in der Praxis eine wertende Betrachtung im Einzelfall erforderlich ist, wer den Verein materiell leitet. Diese Einordnung hängt von Faktoren ab, die volatil sind (z.B. wer in einem Vorstand wie viel Einfluss hat und sich wie einbringt) und überhaupt erst einmal erfasst werden müssen (z.B. welche Staatsangehörigkeit die Mitglieder haben). Diese wertende Auslegung ist zwar aus Sicht des Gefahrenabwehrrechts und eines möglichen Vereinsverbots sehr effektiv. Anders verhält es sich aus Sicht der Personen, welche die bußgeldbewehrten Meldepflichten nach §§ 19 ff. VereinsG-E erfüllen sollen: Für sie ist es sehr schwierig zu beurteilen, ob ihr Verein unter die Norm fällt. Dies wirft Probleme der Bestimmtheit auf, insbesondere im Rahmen des Bußgeldtatbestands (→ Rn. 53).

b) Definition des Vereins

- 13 Das VereinsG nutzt den Begriff „Verein“, geht aber über Vereine i.S.d. BGB hinaus und meint eigentlich jede Vereinigung unabhängig von ihrer Rechtsform. Voraussetzung ist, dass sich mehrere Personen für längere Zeit zu einem gemeinsamen Zweck freiwillig zusammengeschlossen und einer organisierten Willensbildung unterworfen haben. Diese Begriffe sind weit auszulegen und erfassen auch informelle Zusammenschlüsse, bei denen mehrere Personen arbeitsteilig an einem länger laufenden Projekt arbeiten.²

¹ BVerfG NVwZ 2000, 1281 Rn. 11 ff.; BVerwG NVwZ 1997, 68 (69 f.); BVerwG BeckRS 2003, 24408; Lisken/Denninger/Bäcker/Reinhard Marx, Handbuch des Polizeirechts, 8. Aufl. 2026, Kap. 8 Rn. 515.

² Vgl. BVerwG NVwZ 2014, 1573 Rn. 24 ff. – DawaFFM für eine Internetplattform; BVerwG GSZ 2020, 187 Rn. 38 ff. – linksunten.indymedia.

Erfasst werden also nicht nur rechtsfähige Vereine und Vereine ohne Rechtspersönlichkeit i.S.d. BGB, sondern auch informelle Vereinigungen; Gesellschaften und andere wirtschaftliche Vereinigungen gelten aber nur eingeschränkt als Vereine (vgl. § 17 VereinsG). Diese weite Definition erfasst eine Vielzahl zivilgesellschaftlicher Zusammenschlüsse, ohne dass diesen dies wahrscheinlich bewusst wäre (z.B. wenn Nachbarn sich zur Verschönerung ihres Kiezes zusammenschließen oder zu sozialen Projekten wie der Hilfe für Obdachlose und Schutzsuchende).

2. Ist der Ausländerverein als Anknüpfungspunkt noch sach- und zeitgemäß?

- 14 Das Ausländervereinsregister ist in den 1960er Jahren geschaffen worden. Ziel war es damals, der Gefahr vorzubeugen, dass Ausländer Konflikte aus ihrer Heimat nach Deutschland tragen und so die innere Sicherheit gefährden.³ Seitdem hat sich die gesellschaftliche Realität erheblich geändert: Ende 2025 lebten nach Angaben des Statistischen Bundesamtes rund **14,07 Millionen ausländische Staatsangehörige** in Deutschland; **21,8 Millionen Menschen und damit 26,3 Prozent der Bevölkerung** hatten selbst nach einer engen Definition eine Einwanderungsgeschichte. Zugleich erlaubt das deutsche Staatsangehörigkeitsrecht seit Juni 2024 grundsätzlich Mehrstaatigkeit; allein 2025 wurden 333.343 Menschen eingebürgert. Die Anknüpfung an die Staatsangehörigkeit als Kriterium büßt damit an Überzeugungskraft ein und führt zu einer staatsangehörigkeitsbezogenen Sonderbehandlung, deren sachliche Rechtfertigung heute stärker begründungsbedürftig erscheint.⁴ Nimmt man als Vereinsvorstand die Regelungen zum Ausländerverein ernst, müsste man **routinemäßig die Staatsangehörigkeit aller Mitglieder erfassen**. Dies würde im sozialen Miteinander die Staatsangehörigkeit zu einem stärkeren Differenzierungskriterium machen; es ist wahrscheinlich nicht beabsichtigt, hierfür Ansatzpunkte zu schaffen.
- 15 Dieser Befund spiegelt sich auch in der **menschenrechtlichen Entwicklung** wider. Das Grundgesetz spricht die Vereinigungsfreiheit nach Art. 9 Abs. 1 GG nur Deutschen zu. Wird ein Mischverein als Ausländerverein eingestuft, kann sich der Verein trotz deutscher Mitglieder nicht auf Art. 9 Abs. 1 GG berufen; auch die deutschen Mitglieder können nach der Rechtsprechung nicht verlangen, so gestellt zu werden, als genieße der Verein diesen Schutz.⁵

³ BVerwG BeckRS 1986, 31274653; so auch die Begründung des vorliegenden Entwurfs BT-Drs. 21/6805, 16.

⁴ Becker/Mantey/Mohammadzadeh u.a., „Ausländerverein“ aus rechtlicher und Vereinsperspektive, 2025, 7 und 10 f. (mit Erfahrungsberichten von Vereinen).

⁵ BVerfG NVwZ 2000, 1281 Rn. 10.

Dies entspricht der traditionellen völkerrechtlichen Sichtweise des Fremdenrechts, nach der die politische Betätigung von Ausländern in ihrem Gastland eingeschränkt ist. Diesem Grundgedanken folgt auch Art. 16 EMRK, der eine Einschränkung der politischen Betätigung von Ausländern erlaubt. Der Umgang mit dieser Vorschrift zeigt aber, dass dieser Gedanke als zunehmend veraltet wahrgenommen wird. So hat die Parlamentarische Versammlung des Europarates bereits 1977 die Streichung gefordert.⁶ Der EGMR schränkt die Regelung stark ein auf Aktivitäten, die unmittelbar den politischen Prozess betreffen.⁷ Dabei führte er aus, weder das Gericht noch die frühere Kommission hätten die Regelung jemals angewandt; Letztere habe schon 1994 in einem Fall festgestellt, Art. 16 EMRK „reflects an **outdated understanding of international law**“.⁸ In dieses Bild passt, dass Art. 12 GRCh keine Regelung enthält, die Art. 16 EMRK entspricht, und damit die Vereinigungsfreiheit nach der GRCh ohne Unterscheidung auf alle Menschen Anwendung findet. Dies entspricht auch dem Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte (IPbpR): Art. 22 IPbpR gewährleistet die Vereinigungsfreiheit grundsätzlich jedermann unabhängig von der Staatsangehörigkeit; nur die besonderen demokratischen Statusrechte des Art. 25 IPbpR sind ausdrücklich Staatsbürgern vorbehalten.⁹

3. Alternativen

- 16 Vor diesem menschenrechtlichen Hintergrund und der veränderten gesellschaftlichen Realität stellt sich die Frage, ob es sinnvoll ist, das tradierte Regelungskonzept fortzusetzen. Der Bundesrat hat ebenfalls Zweifel an der Effektivität des Ausländervereinsregisters geäußert.¹⁰ Auch **sicherheitspolitisch kann die Staatsangehörigkeit als Differenzierungskriterium nicht überzeugen**: Die Gefahr einer Beeinflussung durch fremde Mächte besteht ebenso bei „Deutschenvereinen“. Es ist also für eine fremde Macht ein Leichtes, die Regelungen für Ausländervereine zu **umgehen**.

Empfehlung: Vorzugswürdig wäre daher ein Regelungskonzept, das sich nicht pauschal an der Staatsangehörigkeit ausrichtet, sondern an **Gefährdungstatbeständen, die an eine Steuerung oder Einflussnahme**

⁶ Parlamentarische Versammlung des Europarates, Empfehlung 799 (1977).

⁷ EGMR (GK), Urteil v. 15.10.2015, Application no. 27510/08, Perinçek ./ Schweiz, §§ 118 ff.

⁸ EGMR (GK), Urteil v. 15.10.2015, Application no. 27510/08, Perinçek ./ Schweiz, § 121.

⁹ Vgl. Menschenrechtsausschuss, General Comment No. 15 (1986), Ziff. 2.

¹⁰ BT-Drs. 21/6805, 31.

durch eine fremde Macht anknüpfen.¹¹ Dies wäre effektiver und würde auf jedes diskriminierende Moment verzichten. Gleichzeitig würde nicht die große Anzahl der Vereinigungen, die sich gesetzestreu verhalten und in keinem Zusammenhang mit solchen Gefährdungen stehen, mit **bürokratischen Lasten** überzogen werden. Denkbar wäre es dann auch, Instrumente vorzusehen, um gegen ausländische Einflussnahme vorzugehen (z.B. Annahmeverbote, Erlaubnisvorbehalte oder Verwendungseinschränkungen). Das VereinsG kennt nur das scharfe Schwert des Vereinsverbots als Reaktion; dessen Voraussetzungen liegen aber nicht automatisch vor, wenn ein Verein zum Ziel ausländischer Einflussnahme wird, weil sie eine andere Zielrichtung haben.

III. Zum Gesetzentwurf im Einzelnen

1. § 19 VereinsG-E (Anmeldepflicht für Ausländervereine)

- 17 § 19 VereinsG-E verpflichtet Ausländervereine, sich binnen zwei Wochen bei der zuständigen Behörde anzumelden, die Satzung einzureichen und Angaben zu ihren Vorstandsmitgliedern und vertretungsberechtigten Personen zu machen. Die Regelung entspricht inhaltlich § 19 VereinsGDV.

a) Rechtliche Bewertung

- 18 Die Regelung enthält eine anlasslose und flächendeckende Meldepflicht für Ausländervereine, die über § 22 VereinsG-E auch auf bestimmte ausländische Vereine erstreckt wird. Die Meldepflicht erlegt den Adressaten bürokratische Lasten auf und setzt sie zudem dem Risiko eines Bußgeldes aus. Es liegt daher ein Eingriff zumindest in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung (Art. 2 Abs. 1 i.V.m. Art. 1 Abs. 1 GG) der Vorstandsmitglieder vor sowie – damit verbunden – ein Eingriff in die allgemeine Handlungsfreiheit (Art. 2 Abs. 1 GG) durch die Meldepflicht an sich.

aa) Informationserhebung

- 19 Nach der Rechtsprechung des BVerfG ist eine anlasslose Speicherung von personenbezogenen Daten nicht *per se* ausgeschlossen. Sie ist jedoch besonders begründungsbedürftig und muss für klar definierte Zwecke erfolgen.¹²

¹¹ So i.E. auch die Schriftliche Stellungnahme der Sachverständigen *Schönenbach*, Ausschussdrucksache 21(4)223 B, S. 4, die aber dem Entwurf trotzdem positiv gegenübersteht.

¹² Vgl. BVerfGE 130, 151 Rn. 133 – Bestandsdatenauskunft I.

(1) Normenklarheit und Bestimmtheit des Zwecks der Verarbeitung

- 20 Der **Zweck** der Verarbeitung ergibt sich vorliegend allenfalls mittelbar aus dem Zweck der Übermittlung der Daten durch die zuständige Behörde an das BVA als Registerbehörde (§ 23 Abs. 2 i.V.m. § 24 Abs. 2 VereinsG-E). Dort wird auf die Bedeutung der Daten für die Prüfung, ob mögliche Verbotsgründe vorliegen, sowie darauf verwiesen, dass sie „Grundlage für den Informationsaustausch der Sicherheitsbehörden des Bundes und der Länder über diese Vereine“ seien (§ 24 Abs. 2 S. 2 VereinsG-E). Während die Prüfung von Verbotsgründen ein klar definierter Zweck ist, wirft der Zweck, als Grundlage für den Informationsaustausch zu dienen, Fragen auf. **Letztlich wird der Informationsaustausch mit sich selbst begründet.** Dies ist nicht überzeugend und **sollte klarer formuliert werden.** In der Begründung werden weitere Ziele formuliert (z.B. Überblick über Ausländervereine zur Bekämpfung krimineller, verfassungswidriger, extremistischer und terroristischer Bestrebungen); **weitere Zwecke finden sich aber nicht in der gesetzlichen Regelung,** obwohl dies verfassungsrechtlich¹³ und unionsrechtlich (Art. 6 Abs. 3 S. 2 DSGVO¹⁴) erforderlich ist. Dies gilt erst recht, wenn man ausgehend von §§ 24 Abs. 6, 25 VereinsG-E annimmt, dass die Daten von vornherein dazu bestimmt sind, den Behörden nach § 24 Abs. 6 VereinsG-E bei der Erfüllung ihrer Aufgaben zu dienen. Diese Zwecke ergeben sich nicht normenklar aus dem Gesetz.

(2) Verhältnismäßigkeit

- 21 Es stellt sich die Frage, ob die Meldepflicht vor dem Hintergrund dieser Zielsetzung verhältnismäßig ist. Es ist bereits fraglich, ob es erforderlich ist, die Verpflichtung auch auf den weit überwiegenden Teil der Vereine zu beziehen, die sich rechtstreu verhalten, so dass ein Vereinsverbot nicht in Betracht kommt. Allein die Angaben in § 19 Abs. 2 VereinsG-E liefern auch keine Ansatzpunkte für ein Verbotsverfahren, sondern allenfalls einen Hinweis auf die Existenz des Vereins, handelnde Personen und eine Kontaktmöglichkeit – Angaben, die sich bei eingetragenen Vereinen auch im Vereinsregister finden. **Die Begründung der Erforderlichkeit überzeugt daher noch nicht.**
- 22 Die Meldepflicht muss zudem auch **verhältnismäßig im engeren Sinne** sein. Dafür spricht, dass es sich hier – anders als nach § 20 Abs. 2 VereinsG-E – in

¹³ Vgl. nur BVerfGE 155, 119 Rn. 123 – Bestandsdatenauskunft II m.w.N.

¹⁴ Die Gesetzesbegründung geht davon aus, dass vorliegend die DSGVO Anwendung findet und nicht die Richtlinie (EU) 2016/680 (JI-Richtlinie). Die JI-Richtlinie käme in Betracht, wenn es sich vorliegend um eine Verarbeitung zum Zweck der Abwehr von Gefahren für die öffentliche Sicherheit handeln würde (Art. 2 Abs. 2 lit. d DSGVO). Dies ist im Hinblick auf den Zweck, die Voraussetzungen für ein Vereinsverbot zu prüfen, nicht vollständig auszuschließen.

den meisten Fällen nicht um besonders sensible Daten handelt. Das Eingriffsgewicht wird allerdings dadurch erhöht, dass die Daten weiterverarbeitet werden, zunächst bei der zuständigen Behörde, dann bei der Registerbehörde und schließlich bei den Behörden, die auf das Register zugreifen können. Zudem weist der Eingriff eine hohe Streubreite auf, ohne dass zwischen dem Ziel der Verarbeitung – Prüfung eines möglichen Vereinsverbots – und den Adressaten der Meldepflicht ein klarer Zusammenhang besteht – außer dass sie theoretisch als Ausländervereine in den Anwendungsbereich des Vereinsverbotes nach § 14 Abs. 2 VereinsG fallen können. Es werden gerade keine tatsächlichen Ansatzpunkte dafür gefordert, dass ein Vereinsverbot in Betracht kommt, und es bleibt unklar, wie wichtig die Meldepflicht für diesen Zweck in der Praxis wirklich ist. Der Bundesrat hatte in dieser Hinsicht bereits Zweifel an der Effektivität geäußert.¹⁵ Zum Vergleich: Bei „Deutschenvereinen“ gibt es eine solche Meldepflicht nicht und sie scheint auch nicht erforderlich zu sein, um Vereinsverbote zu verhängen. Auch unbescholtene Kultur-, Bildungs-, Sport-, Sozial- und Integrationsvereine laufen so Gefahr, in den Fokus von Sicherheitsbehörden zu geraten.

Empfehlung: Sollte eine Meldepflicht beibehalten werden, sollte sie sich an **Risikoindikatoren** ausrichten, bei deren Vorliegen eine höhere Wahrscheinlichkeit für ein Vereinsverbot besteht.

- 23 Hinsichtlich des **Datenkranzes** bestehen Zweifel, ob zur Identifikation der Vorstandsmitglieder Daten erforderlich sind, die über den Namen, die Funktion und ihre Meldeanschrift hinausgehen. § 19 Abs. 2 Nr. 2 VereinsG-E verpflichtet zusätzlich zur Meldung von Geburtsort, -land und -datum.

bb) Meldepflicht

- 24 Handlungspflichten müssen normenklar sein, damit die Adressaten sie erfüllen können. Dies gilt erst recht, wenn – wie hier (§ 27 Abs. 2 Nr. 1 VereinsG-E) – bereits ihre fahrlässige Verletzung zu einem Bußgeld führen kann. Vorliegend bestehen angesichts der Auslegung des Begriffs des Ausländervereins durch die Rechtsprechung Zweifel, ob die Verpflichtung aus Sicht eines ehrenamtlichen Vorstands wirklich so klar ist, dass er sie erfüllen kann. Es ist für einen Vorstand bei der Gründung kaum absehbar, wer den Verein materiell leitet oder maßgeblich beeinflusst. Auch wenn man eine Einschätzung allein nach Köpfen durchführt, muss zudem bei jeder Mitgliederversammlung künftig auch die Staatsangehörigkeit erfasst werden,

¹⁵ BT-Drs. 21/6805, 31.

damit der Vorstand prüfen kann, ob er sich als Ausländerverein anmelden muss.

b) Praktische Anpassungen

- 25 Die Anmeldefrist von **zwei Wochen** ist für ehrenamtliche Vereine viel zu kurz. **Zwei Monate** wären angemessen. Für die standardisierte Meldung wäre es zweckmäßig und bürgerfreundlich, auch fremdsprachige Formulare – zumindest in Englisch – anzubieten.
- 26 Die Regelung knüpft an die **Gründung** eines Ausländervereins an. Was ist aber, wenn ein Verein nicht als Ausländerverein gegründet wird, sondern **durch Veränderungen im Vorstand oder der Mitgliedschaft zu einem Ausländerverein wird**? Dann würde § 19 Abs. 1 VereinsG-E nicht gelten. Diese „Lücke“ würde auch die Pflicht zur Mitteilung von Änderungen nach § 21 Abs. 2 S. 1 Nr. 1 VereinsG-E nicht schließen, weil diese nur Änderungen der Angaben erfasst, die nach § 19 Abs. 2 VereinsG-E bei dessen Gründung übermittelt worden sind; diese Übermittlung gab es aber bei einem „Deutschenverein“ nicht, der zu einem „Ausländerverein“ wird.

2. § 20 VereinsG-E (Auskunftspflicht für Ausländervereine)

- 27 § 20 VereinsG-E enthält verschiedene Auskunftspflichten, die bisher in § 20 VereinsGDV enthalten waren.

a) Auskunft über die Tätigkeit (§ 20 Abs. 1 VereinsG-E)

- 28 Die zuständige Behörde darf nach § 20 Abs. 1 VereinsG-E von Ausländervereinen Auskunft über deren Tätigkeit verlangen. Weitere Voraussetzungen sind nicht vorgesehen. Das BVerwG hat im Jahr 1986 jedenfalls ein Auskunftsverlangen nach § 20 Abs. 1 Nr. 2 VereinsGDV (= § 20 Abs. 2 VereinsG-E) in das pflichtgemäße Ermessen der zuständigen Behörde gestellt.¹⁶ Es ist allerdings fraglich, ob dieser Maßstab noch den heutigen Anforderungen an die Bestimmtheit einer Norm und ihre verwaltungslenkende Wirkung genügt. Nach der Rechtsprechung des BVerfG sind Auskünfte „ins Blaue hinein“ unzulässig; sie müssen nicht nur einzelfallbezogen sein und einem gesetzlich festgelegten Zweck folgen, sondern auch eine angemessene Eingriffsschwelle vorsehen.¹⁷ Vorliegend ist weder klar, wann und wie häufig die zuständige Behörde eine Auskunft verlangen kann, noch zu welchem Zweck und in welchem Umfang und welcher Detailtiefe. Eine Anknüpfung an den konkreten Zweck würde auch

¹⁶ BVerwG Beschl. v. 14.11.1986 – 1 CB 80.86, BeckRS 1986, 31274653.

¹⁷ BVerfGE 155, 119 Rn. 145 – Bestandsdatenauskunft II (zu Daten, die sogar bereits vorhanden waren und nicht erst aufwändig zusammengestellt werden müssen).

den Umfang und die Detailtiefe der Auskunft klarer umgrenzen. Dies erscheint auch notwendig, weil die Erstellung von Tätigkeitsberichten – ggf. über Jahre rückwirkend – erheblichen Aufwand verursachen kann. Je nach Regierungskonstellation könnte ein voraussetzungsloses Auskunftersuchen auch genutzt werden, um migrantisch geprägte Vereine unter Druck zu setzen.

Empfehlung: Es sollte daher klargestellt werden, dass die Informationen **erforderlich** sein müssen, **um ein mögliches Vereinsverbot zu prüfen**, und für ein solches Verbot **tatsächliche Anhaltspunkte** bestehen müssen. Das Auskunftersuchen sollte ferner auch **begründet** werden.

b) Auskunftspflichten politisch tätiger Vereine (§ 20 Abs. 2 VereinsG-E)

aa) Politische Betätigung

- 29 § 20 Abs. 2 VereinsG-E knüpft weitergehende Informationspflichten an die politische Betätigung eines Vereins. Die Ausführungen in der Begründung hierzu sind zirkulär:

„Ein Ausländerverein oder ausländischer Verein betätigt sich politisch, wenn die Aktivitäten des Vereins einen politischen Bezug aufweisen oder der Zweck des Vereins dem politischen Bereich zuzuordnen ist.“

Auf Basis dieser Ausführungen ist nicht klar, ob damit jede politische Betätigung erfasst werden soll (Bsp.: Migrantischer Musikverein bezieht Stellung zu Kürzungen im Kulturhaushalt; Teilnahme eines migrantischen Vereins an einer Demonstration gegen Rassismus und Ausländerfeindlichkeit), ob eine Prägung der Tätigkeit erforderlich ist (Bsp.: Reicht ein Konzert zum Gedenken an die Opfer des 7. Oktober 2023 oder zum Jahrestag des Angriffs auf die Ukraine?) oder wie explizit der politische Bezug sein muss (Bsp.: Es werden bei einem Konzert nur Stücke eines Komponisten gespielt, der in Belarus in Haft sitzt, um seiner zu gedenken und für die Menschenrechtssituation in Belarus zu sensibilisieren). Eine uferlose Definition der politischen Betätigung kann dazu führen, dass Vereine sich von jeglicher Betätigung fernhalten, die einen solchen Eindruck hervorrufen kann. Betroffen wären auch integrationspolitische oder kommunale Themen, bei denen migrantische Stellungnahmen wertvoll sind. Auch erscheint die politische Betätigung integrationspolitisch durchaus erstrebenswert.

Empfehlung: Sollte die politische Betätigung als Anknüpfungspunkt beibehalten werden, muss der Begriff **konkretisiert** werden. Maßgeblich sollte sein, dass der Verein auf die **politische Willensbildung im In- oder**

Ausland Einfluss nehmen möchte und dies seiner **Satzung entspricht** oder seine **Tätigkeit zumindest teilweise prägt**. Einzelne politische Äußerungen oder Tätigkeiten sollten nicht ausreichen, um bereits eine politische Betätigung anzunehmen.

bb) Mitgliederlisten

- 30 Gemäß § 20 Abs. 2 Nr. 1 VereinsG-E kann die zuständige Behörde von Ausländervereinen, die sich politisch betätigen, die Namen und Anschriften ihrer Mitglieder verlangen. Einzige Voraussetzung ist die politische Betätigung – wie gezeigt ein sehr unbestimmter Begriff (→ Rn. 29). Zugespitzt: Jede politische Betätigung eines Ausländervereins (anders als bei einem „Deutschenverein“) reicht danach für sich genommen schon aus, um eine Erhebung sensibler Informationen zu ermöglichen – vor dem Hintergrund der in Rn. 15 dargestellten Entwicklung ist dies besonders rechtfertigungsbedürftig, wenn nicht sogar überholt. Wie im Rahmen von § 20 Abs. 1 VereinsG-E fehlen ein Bezug zu einem Zweck und eine Eingriffsschwelle. Es müssen also keine tatsächlichen Anhaltspunkte bestehen, dass der Verein eine verfassungsfeindliche, extremistische oder strafbare Aktivität verfolgt oder unterstützt oder eine sonstige Tätigkeit ausübt, die zu einem Verbot führen könnte.
- 31 Hinzu kommt, dass es sich um einen Eingriff **in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung** der Mitglieder **von erheblichem Gewicht** handelt. Die Mitgliedschaft in einer politisch tätigen Vereinigung ist ein sensibles Datum, weil es unmittelbar Rückschlüsse auf politische Meinungen erlaubt (vgl. auch Art. 9 Abs. 1 DSGVO). Bei der Erhebung dieser Daten ist bereits zu berücksichtigen, für welche Zwecke sie ggf. durch andere Stellen weiterverarbeitet werden können. Bereits die Aussicht, dass z. B. der Verfassungsschutz auf die Mitgliederlisten zugreifen könnte und dies Nachteile für die Mitglieder (z.B. im Rahmen einer Sicherheitsüberprüfung oder einer Einbürgerung) haben könnte, kann eine abschreckende Wirkung (*chilling effect*) haben. Ist ein Migrant in der Diaspora in einer politischen Vereinigung tätig, die in Opposition zur Regierung im Heimatland steht (z.B. Iran, Türkei), kann auch die Sorge bestehen, dass die dortige Regierung von seiner Mitgliedschaft erfährt und Familienmitglieder im Heimatland Nachteile erleiden. Dies ist nicht aus der Luft gegriffen: So sollen BKA und Bundesamt für Verfassungsschutz in der Vergangenheit aus dem

Ausländervereinsregister Informationen über kurdische Vereine an ausländische, vermutlich türkische, Dienste weitergegeben haben.¹⁸

- 32 Soweit Mitgliederdaten besondere Kategorien personenbezogener Daten betreffen, verlangt Art. 9 Abs. 2 lit. g DSGVO für ihre Verarbeitung nicht nur ein erhebliches öffentliches Interesse, sondern auch angemessene und spezifische Maßnahmen zur Wahrung der Grundrechte; dies wird auch bei der weiteren Verarbeitung zu berücksichtigen sein.
- 33 § 20 Abs. 1 VereinsG-E sieht für Auskünfte grundsätzlich eine Frist von einem Monat vor, sofern die Behörde keine abweichende Frist bestimmt; dies gilt auch für die Auskünfte nach Absatz 2. Gleichwohl kann die Pflicht bei informellen Vereinigungen faktisch dazu führen, dass sie erstmals eine Mitgliederliste mit Anschriften anlegen oder jedenfalls kurzfristig erstellen müssen. Die Regelung sollte klarstellen, dass keine fortlaufende Listenführung allein für Zwecke des VereinsG verlangt wird.

Empfehlung: Ein Zugriff auf die Mitgliederlisten sollte nur bei **tatsächlichen Anhaltspunkten** dafür zulässig sein, dass die **Voraussetzungen eines Vereinsverbotes nach § 14 Abs. 2 VereinsG** vorliegen, und wenn die Kenntnis der Mitgliederlisten zur weiteren Aufklärung **erforderlich** ist.

cc) Herkunft und Verwendung der Mittel

- 34 § 20 Abs. 2 Nr. 2 VereinsG-E gibt der zuständigen Behörde die Befugnis, Auskunft über die Herkunft und Verwendung der Mittel zu verlangen. Auch hier handelt es sich letztlich um eine Ermittlung „ins Blaue hinein“. Wie schwer der Eingriff in die Grundrechte des betroffenen Vereins und ggf. von Spendern ist, hängt davon ab, in welcher Detailtiefe Herkunft und Verwendung der Mittel offengelegt werden müssen. Denkbar wäre eine Darstellung in Kategorien (z.B. Spenden, Mitgliedsbeiträge, Zinsen, Miete), ohne die Geldgeber und Vertragspartner offenzulegen. Sollte eine Auskunft über konkrete Geldgeber und Vertragspartner beabsichtigt sein,¹⁹ würde dies in deren Grundrechte eingreifen und bei Spendern wiederum eine besonders sensible Information betreffen. Dies müsste sich schon aus Gründen der Normenklarheit und Bestimmtheit aus dem Normtext ergeben.

Empfehlung: Eine Offenlegung der Herkunft und Verwendung der Mittel (in aggregierter Form) sollte nur zulässig sein, wenn **tatsächliche**

¹⁸ Christian Rath, Der unauffindbare Erlass, taz v. 25.2.2022, abrufbar unter: <https://taz.de/Ueberwachung-von-kurdischen-Vereinen/!5853706/>.

¹⁹ Andeutungsweise BT-Drs. 21/6805, 25, wonach ein neuer Großspender eine wesentliche Veränderung sei.

Anhaltspunkte für ein Vereinsverbot vorliegen und dies für dessen Prüfung **erforderlich** ist. Ferner erscheint eine Auskunft auch denkbar, wenn **tatsächliche Anhaltspunkte für eine Steuerung oder Einflussnahme durch eine fremde Macht** vorliegen oder der Verein **verfassungsfeindliche Bestrebungen oder strafbare Tätigkeiten finanziell unterstützt** oder von diesen unterstützt wird.

3. § 20a VereinsG-E (Offenlegungspflicht für Ausländervereine)

- 35 § 20a VereinsG-E enthält die wichtigste materielle Neuerung, die bisher nicht in der VereinsGDV enthalten war: Der Verein muss binnen zwei Wochen offenlegen, wenn er von einem Drittstaat oder einer damit verbundenen Organisation mindestens 10.000 Euro pro Jahr erhalten hat (§ 20a Abs. 1 i.V.m. Abs. 2 Nr. 1 VereinsG-E). Ziel der Offenlegungspflicht ist es, Informationen über eine „**Beeinflussung bzw. Steuerung von Ausländervereinen** aus Drittstaaten“ zu erhalten.²⁰ Hierbei handelt es sich um ein legitimes Ziel.²¹
- 36 Allerdings ist schon **fraglich, ob die Regelung bestimmt genug** ist. Die Begründung gibt zwar Beispiele für eine mit einem Drittstaat verbundene Organisation, beschwichtigt aber auch mit der Feststellung, dass die Vereine regelmäßig Kontakt zu den staatlichen Stellen hätten und daher wüssten, dass hinter der Finanzierung ein Drittstaat stecke.²² Dass auch mittelbare Zuwendungen erfasst werden, ergibt sich aus dem Wortlaut. Unklar bleibt aber, wann eine Zuwendung noch einem Drittstaat oder einer mit ihm verbundenen Organisation zugerechnet werden kann (z. B. bei einem Unternehmen eines regierungsnahen „Oligarchen“ oder bei staatlich finanzierten NGOs). Anders als die Gesetzesbegründung meint, ist diese Frage für kleinere Vereine nur schwer einzuschätzen.
- 37 Die Regelung wirft auch unionsrechtliche Fragen auf: Durch die Offenlegungspflicht wird die **Kapitalverkehrsfreiheit** (Art. 63 AEUV) beschränkt. Diese gilt nicht nur zwischen den Mitgliedstaaten, sondern auch im Verhältnis zu Drittstaaten. In seiner Entscheidung zur ungarischen Regulierung von „aus dem Ausland unterstützten Organisationen“ erkannte der EuGH das Ziel als Rechtfertigung an, Transparenz über die Finanzierung von Organisationen zu erhalten, die erheblichen Einfluss auf das öffentliche Leben und die öffentliche Debatte haben.²³ Der **EuGH** bemängelte jedoch,

²⁰ BT-Drs. 21/6805, 24.

²¹ Vgl. auch EGMR, Urteil v. 14.6.2022, Application no. 9988/13, Ecodefence u.a. ./.. Russland, §§ 119 ff.

²² BT-Drs. 21/6805, 24 f.

²³ EuGH, Urteil v. 18.6.2020, Rs. C-78/18, ECLI:EU:C:2020:476, Rn. 79 f. – Kommission ./.. Ungarn.

dass die Offenlegungspflicht pauschal für sämtliche Organisationen galt und „nicht nur für Organisationen, die in Anbetracht der von ihnen verfolgten Ziele und Mittel, über die sie verfügen, tatsächlich erheblichen Einfluss auf das öffentliche Leben und die öffentliche Debatte haben können“.²⁴ Ebenso argumentierte der EuGH im Hinblick auf das Ziel des Schutzes der wirtschaftlichen und politischen Interessen eines Staates und des unbeeinflussten Funktionierens seiner Einrichtungen; die Organisationen müssten geeignet sein, diese Schutzgüter zu gefährden.²⁵ Der **EGMR** stimmte ihm in einem Fall zu, der Russland betraf.²⁶ Der EuGH hielt auch den Schwellenwert der ungarischen Regelung (41.600 Euro pro Jahr²⁷) letztlich für zu niedrig, um eine Gefährdung dieser Schutzgüter anzunehmen.²⁸ Zudem sah der EuGH aus denselben Erwägungen eine Verletzung von Art. 12 GRCh, denn die Vereinigungsfreiheit umfasse auch die Möglichkeit, Finanzmittel zu erhalten.²⁹

- 38 Zwischen dem ungarischen Gesetz und dem vorliegenden Gesetzentwurf gibt es erhebliche Unterschiede (z.B. erfasste es jegliche Finanzierung aus Drittstaaten sowie aus anderen Mitgliedstaaten und sah Instrumente mit stigmatisierender Wirkung vor); dennoch lassen sich die Argumente übertragen. Auch beim vorliegenden Schwellenwert von 10.000 Euro fehlt eine eigenständige Begründung dafür, weshalb gerade ab dieser Höhe eine sicherheitsrelevante Einflussnahme angenommen werden kann. Bei einem kleinen Verein kann der Betrag erheblich sein, ohne dass der Verein zugleich das Potenzial besitzt, in relevantem Umfang auf die öffentliche Willensbildung einzuwirken; bei einer großen Organisation kann derselbe Betrag dagegen marginal sein. Die Schwelle berücksichtigt damit weder Größe und Finanzvolumen noch Tätigkeit und gesellschaftliche Reichweite des Vereins.
- 39 Eine **Frist von zwei Wochen** nach Erreichen des Schwellenwertes ist für viele ehrenamtliche Vereine zu kurz. In dieser Zeit muss der Vorstand nicht nur die Herkunft der Zuwendung klären und einem Drittstaat zurechnen, sondern auch registrieren, dass der Schwellenwert überschritten ist. **Mindestens vier Wochen** erscheinen daher angemessen.

²⁴ EuGH, Urteil v. 18.6.2020, Rs. C-78/18, ECLI:EU:C:2020:476, Rn. 82 – Kommission ./ Ungarn.

²⁵ EuGH, Urteil v. 18.6.2020, Rs. C-78/18, ECLI:EU:C:2020:476, Rn. 86 – Kommission ./ Ungarn.

²⁶ EGMR, Urteil v. 14.6.2022, Application no. 9988/13, Ecodefence u.a. ./ Russland, § 166.

²⁷ Vgl. EuGH, Urteil v. 18.6.2020, Rs. C-78/18, ECLI:EU:C:2020:476, Rn. 4 und 14 – Kommission ./ Ungarn.

²⁸ EuGH, Urteil v. 18.6.2020, Rs. C-78/18, ECLI:EU:C:2020:476, Rn. 94 – Kommission ./ Ungarn.

²⁹ EuGH, Urteil v. 18.6.2020, Rs. C-78/18, ECLI:EU:C:2020:476, Rn. 114 – Kommission ./ Ungarn.

Empfehlung: Eine Meldepflicht sollte sich – entsprechend der unionsrechtlichen und konventionsrechtlichen Vorgaben – daran ausrichten, ob eine Zuwendung tatsächlich das Potenzial hat, auf die politischen Verhältnisse in Deutschland Einfluss auszuüben. Dies ist bei politisch tätigen Vereinigungen typischerweise der Fall; bei Vereinigungen, die z.B. ausschließlich kulturellen, wissenschaftlichen oder karitativen Zwecken dienen, ist dies eher nicht der Fall. Nicht auszuschließen ist, dass Drittstaaten versuchen, auch über weit gestreute Zuwendungen Einfluss auf die Zivilgesellschaft zu gewinnen. Dafür müsste es aber Anhaltspunkte geben und ggf. die Meldepflicht auf Zuwendungen aus bestimmten Ländern begrenzt werden. Eine solche lageangepasste Meldepflicht könnte durch eine Verordnung in Bezug auf einzelne Drittstaaten konkretisiert werden.

4. § 21 Abs. 2 VereinsG-E (Mitteilung von Änderungen)

- 40 § 21 Abs. 2 VereinsG-E enthält eine Aktualisierungspflicht für die Anmeldedaten und die Informationen, über die der Verein nach § 20 VereinsG-E Auskunft erteilt hat. Mit Letzterem geht die Regelung über § 19 Abs. 2 S. 2 VereinsGDV hinaus.
- 41 Diese Regelung ist **problematisch**. Siebürdet allen Ausländervereinen, die Adressaten eines Auskunftersuchens geworden sind, eine Compliance-Pflicht auf – für eine **Regeldauer von fünf Jahren** und unabhängig davon, ob das Auskunftersuchen ein Verdachtsmoment bestätigt hat. Die Aktualisierungspflicht ist zudem sehr unbestimmt, weil **unklar ist, was eine wesentliche Änderung** der Mitgliedschaft oder der Herkunft und Verwendung der Mittel ist. Die Gesetzesbegründung verweist auf einen neuen Großspender als Beispiel.³⁰

Empfehlung: § 21 Abs. 2 S. 1 Nr. 2 VereinsG-E sollte durch eine Regelung ersetzt werden, nach der die zuständige Behörde den Verein verpflichten darf, bestimmte Änderungen von Informationen mitzuteilen, die Gegenstand einer Auskunft nach § 20 VereinsG-E waren und die für den Zweck der Auskunft erheblich sind. Dies sollte nur zulässig sein, sofern und solange es tatsächliche Anhaltspunkte gibt, dass diese Verpflichtung für den Zweck erforderlich ist, dem die Auskunft diene. Die Verpflichtung darf maximal fünf Jahre andauern und ist jährlich zu überprüfen.

³⁰ BT-Drs. 21/6805, 25.

5. § 22 VereinsG-E (Pflichten ausländischer Vereine)

- 42 Es sollte **legaldefiniert** werden, was eine **organisatorische Einrichtung** ist. Dies ist unklar.

6. § 23 Abs. 2 und § 24 VereinsG-E (Pflichten der zuständigen Behörde; Mitteilung an die Registerbehörde und Ausländervereinsregister)

a) Zweck des Ausländervereinsregisters

- 43 Bereits der Zweck der Übermittlung an die Registerbehörde und der Speicherung der Daten dort ist **unklar** geregelt. Nachvollziehbar ist der Zweck der Vorbereitung eines möglichen Verbotsverfahrens. Unklar ist der Zweck „Informationsaustausch“; für sich genommen bedeutet dies, dass die Datenverarbeitung sich selbst dient. In der Gesamtschau wird jedoch deutlich, dass die Übermittlung an die Registerbehörde und die anschließende Verarbeitung (Speicherung und Übermittlung) der Erfüllung aller Aufgaben der Behörden nach § 24 Abs. 5 und 6 VereinsG-E dienen sollen; mit dem Zweck der Prüfung eines Verbotsverfahrens haben die Aufgaben der verschiedenen Behörden nur am Rande zu tun. **Die Daten werden so im Ergebnis zu einem allgemeinen Informationspool über Aktivitäten von Ausländervereinen.** Dies muss der Gesetzgeber jedoch klar zum Ausdruck bringen (vgl. auch Art. 6 Abs. 3 S. 2 DSGVO).³¹ Dies ist nicht der Fall.

b) Umfang der Datenverarbeitung

- 44 § 24 Abs. 3 VereinsG-E umschreibt, welche Daten die Registerbehörde verarbeitet. Dieser Datenkranz ist aber nicht deckungsgleich mit den Daten, die die zuständige Behörde nach § 23 Abs. 2 VereinsG-E an sie übermitteln soll (= alle Angaben nach §§ 19 ff. VereinsG-E). § 24 Abs. 3 VereinsG-E erlaubt z.B. nicht die Verarbeitung von Geburtsort und -land (§ 19 Abs. 2 Nr. 2 VereinsG-E) oder von Angaben zu Geldgebern nach § 20a Abs. 2 Nr. 2 VereinsG-E. Dies ist inkonsequent.

c) Übermittlungsregelung

- 45 Die Übermittlungsregelung nach § 24 Abs. 6 S. 1 VereinsG-E begegnet **erheblichen verfassungsrechtlichen Bedenken**. Das BVerfG hat für solche Situationen das **Doppeltürmodell** entwickelt. Dies ist besonders dann relevant, wenn unterschiedliche Gesetzgeber beteiligt sind. Danach ist

³¹ BVerfGE 155, 119 Rn. 130 f. – Bestandsdatenauskunft II; vgl. zur Rückwirkung der Verwendungszwecke auf die Zulässigkeit der Speicherung auch BVerfGE 125, 260 (327 ff.) – Vorratsdatenspeicherung.

zwischen der Übermittlungsregelung (hier: § 24 Abs. 6 VereinsG-E = erste Tür) und der Abrufregelung (hier: z.B. BKAG, StPO = zweite Tür) zu unterscheiden. Der Gesetzgeber muss sich zunächst entscheiden, wie weit er die erste Tür öffnet. Die zweite Tür darf dann nicht weiter geöffnet werden als die erste. Mit dieser Konstruktion stellt das BVerfG sicher, dass der Gesetzgeber, der für die Speicherung der Daten verantwortlich ist, auch deren Verwendung regelt. Hierzu gehört, dass er die Datenverwendung an „bestimmte Zwecke, tatbestandliche Eingriffsschwellen und einen hinreichend gewichtigen Rechtsgüterschutz“ bindet.³²

- 46 Genau diese Anforderungen erfüllt § 24 Abs. 6 S. 1 VereinsG-E aber gerade nicht. Eine Übermittlung setzt danach nur tatsächliche Anhaltspunkte voraus, dass die empfangende Behörde die Daten für die Erfüllung ihrer Aufgaben benötigt. Dass die fachgesetzliche zweite Tür ihrerseits strengere Voraussetzungen vorsehen mag, beseitigt dieses Defizit nicht; nach dem Doppeltürmodell muss bereits die Übermittlungsregelung als erste Tür für sich genommen verhältnismäßig ausgestaltet sein. Die Regelung legt gerade keine Eingriffsschwelle (z.B. eine konkrete Gefahr oder einen Anfangsverdacht), kein Rechtsgut und keinen bestimmten Zweck normenklar fest. Insbesondere Eingriffsschwellen können auch nicht pauschal festgelegt werden, sondern müssen sich an der Dogmatik des jeweiligen Rechtsbereichs orientieren (d.h. Gefahrenabwehr/Polizei, Nachrichtendienste oder Strafverfolgung).
- 47 Darüber hinaus hängt die Art des Eingriffs auch von den betroffenen Daten ab. Insbesondere Mitgliederlisten können je nach Ausrichtung des Vereins Rückschlüsse auf politische Meinungen, religiöse oder weltanschauliche Überzeugungen der Mitglieder erlauben. Verfassungs- und unionsrechtlich (vgl. Art. 9 Abs. 2 lit. g DSGVO) wiegt ein Eingriff daher sehr viel schwerer. Zu berücksichtigen ist auch der *chilling effect*, der zunimmt, je weniger jemand voraussehen kann, welche Behörde diese Daten für welche Zwecke verwendet. **§ 24 Abs. 6 S. 1 VereinsG-E trägt dem unterschiedlichen Eingriffsgewicht bei der Übermittlung verschiedener Datenkategorien nicht Rechnung.**

d) Zweckänderung (§ 24 Abs. 6 S. 3 VereinsG-E)

- 48 **Verfassungsrechtlichen Bedenken** begegnet auch die Befugnis der Empfängerbehörden, die Daten für andere Zwecke zu nutzen, wenn tatsächliche Anhaltspunkte dafür vorliegen, dass die Daten zur Erfüllung ihrer Aufgaben benötigt werden. Dies entspricht nicht dem Grundsatz der hypothetischen Datenneuerhebung. Danach ist zu fragen, ob die Daten für

³² BVerfGE 155, 119 Rn. 130 – Bestandsdatenauskunft II.

diesen Zweck mit vergleichbar schwerwiegenden Mitteln neu erhoben werden dürften. Auch hier stellen sich Anforderungen an Eingriffsschwellen und Rechtsgüterschutz,³³ welche die Norm ebenso wenig erfüllt wie die Übermittlungsregelung (→Rn. 46).

e) Fehlen von Schutzmaßnahmen nach Art. 9 Abs. 2 lit. g DSGVO

- 49 Die Regelungen über das Ausländervereinsregister enthalten keine spezifischen Maßnahmen zum Schutz der Grundrechte bei der Verarbeitung besonders sensibler Daten (hier: insbesondere Mitgliederlisten). Dies erfordert aber Art. 9 Abs. 2 lit. g DSGVO. Neben einer **abgestuften Übermittlungsregelung** wäre eine **Protokollierung** zu Kontrollzwecken ein zweckmäßiges Instrument.

Empfehlung: Die Übermittlungsregelung nach § 24 Abs. 6 S. 1 VereinsG-E ist an die Vorgaben des BVerfG nach dem Doppeltürmodell anzupassen (Zweck, Rechtsgut, Eingriffsschwelle nach Verwendungskontext); die Regelung zur Zweckänderung (§ 24 Abs. 6 S. 3 VereinsG-E) an den Grundsatz der hypothetischen Datenneuerhebung. An die Übermittlung der Mitgliederlisten sind höhere Anforderungen zu stellen als an die übrigen Daten. Zudem ist eine Protokollierungspflicht vorzusehen.

7. § 25 VereinsG-E (Löschungsvorschriften)

- 50 Problematisch erscheint, dass es für die weitere Verarbeitung ausreicht, wenn ein personenbezogenes Datum erforderlich ist, um irgendeine Aufgabe einer der potenziellen Empfängerbehörden zu erfüllen. Damit läuft die **Löschpflicht weitgehend ins Leere**. Die weitere Speicherung sollte daher nach Datenarten und Verwendungszwecken differenziert werden. Jedenfalls bei besonders eingriffsintensiven Daten sollte sie nur fortgesetzt werden dürfen, wenn der konkret fortbestehende Zweck auch eine erneute Übermittlung unter den hierfür geltenden Voraussetzungen tragen würde. Eine Möglichkeit wäre es auch, die Übermittlung für Zwecke, die eigentlich die weitere Verarbeitung nicht getragen hätten, zu sperren.
- 51 Ungeregelt ist, was mit den Angaben eines Ausländervereins geschieht, der zu einem „Deutschenverein“ wird. Dann können sich der Verein und seine deutschen Mitglieder auf Art. 9 Abs. 1 GG berufen. Die Erhebung von Mitgliederlisten wäre bei einem „Deutschenverein“ nur im Rahmen von Ermittlungen nach § 4 VereinsG zulässig – und auch dies nur zu eingeschränkten Zwecken. Da etwa Mitgliederlisten aus den Vorjahren auch

³³ BVerfGE 156, 11 Rn. 99 – Antiterrordateigesetz II; BVerfGE 162, 1 Rn. 231 – Bayerisches Verfassungsschutzgesetz jeweils m.w.N.

noch erhebliche Aussagekraft über die Zusammensetzung der aktuellen Mitgliedschaft haben, sollte ihre Übermittlung nur unter erhöhten Voraussetzungen zulässig sein und auch hier der Gedanke der hypothetischen Datenneuerhebung Anwendung finden.

8. § 27 VereinsG-E (Bußgeldvorschriften)

- 52 Der Entwurf knüpft an die Verletzung der dargestellten Pflichten Bußgelder an. Der Bußgeldrahmen wird im Vergleich zur Vorgängerregelung um etwa den Faktor 20 bzw. 50 auf 20.000 Euro bzw. 50.000 Euro erhöht (vgl. § 21 Abs. 2 VereinsG und § 27 Abs. 3 VereinsG-E). Dies ist gerade für kleine Vereine ein sehr hohes Bußgeld. Zumindest im Fall des § 27 Abs. 2 Nr. 2 VereinsG-E sollte bei fahrlässig unrichtiger oder unvollständiger Auskunft ein Bußgeld grundsätzlich erst in Betracht kommen, wenn der Verein nach einem Hinweis auf die Unzulänglichkeit und einer angemessenen Gelegenheit zur Korrektur nicht nachgebessert hat. Gerade der Umfang der Auskünfte über die Tätigkeit sowie die Herkunft und Verwendung der Mittel kann eine Quelle von Missverständnissen sein. Damit würde klargestellt, dass **Dialog Vorrang vor Bußgeld** hat.
- 53 Auch für Bußgeldvorschriften gilt das strenge **strafrechtliche Bestimmtheitsgebot nach Art. 103 Abs. 2 GG**. Sinn und Zweck ist, dass die Adressaten voraussehen können, welche Handlungen mit einem Bußgeld oder einer Strafe bedroht sind. Dies ist insbesondere problematisch, wenn eine Straf- oder Bußgeldvorschrift eine wertende Auslegung erfordert.³⁴ Solche wertenden Begriffe sind hier insbesondere der „**Ausländerverein**“ (§ 27 Abs. 2 Nr. 1 i.V.m. § 19 Abs. 1 VereinsG-E), aber auch die „wesentliche Änderung“ (§ 27 Abs. 2 Nr. 3 i.V.m. § 21 Abs. 2 S. 1 Nr. 2 VereinsG-E, dazu → Rn. 41). Es ist für die Adressaten nur schwer zu beurteilen, ob diese entscheidenden Tatbestandsmerkmale vorliegen (→ Rn. 11 f. und Rn. 24). Im Hinblick auf die Merkmale eines „Ausländervereins“ lässt sich auch nicht darauf verweisen, dass das BVerfG es für unbedenklich hielt, den faktischen Leiter einer Versammlung zum Adressaten einer Strafnorm zu machen;³⁵ die wertende Betrachtung ist im Wortlaut des § 14 Abs. 1 S. 1 VereinsG jedenfalls nicht eindeutig angelegt und verlangt eine komplexere Einschätzung einer Organisation über einen längeren Zeitraum.
- 54 Zweifelhaft ist auch, ob in seinen Randbereichen der Begriff der „**verbundenen Organisation**“ nach § 27 Abs. 1 i.V.m. § 20a Abs. 2 Nr. 1 VereinsG-E hinreichend bestimmt ist (→ Rn. 36).

³⁴ Jarass/Pieroth/*Kment*, GG, 19. Aufl. 2026, Art. 103 Rn. 83 m.w.N.

³⁵ BVerfG, Beschluss v. 9.7.2019, 1 BvR 1257/19, Rn. 11 ff.

Empfehlung: Denkbar wäre es, die Bußgeldbewehrung nach § 27 Abs. 1 VereinsG-E daran zu knüpfen, dass der Verstoß wissentlich erfolgt. Damit würde über das allgemeine Vorsatzerfordernis des § 10 OWiG hinaus, für das auch dolus eventualis genügt, positive Kenntnis (dolus directus II) davon verlangt, dass die Zuwendung einem Drittstaat oder einer mit ihm verbundenen Organisation zuzurechnen ist. Dies dürfte die praktisch entscheidenden Fälle erfassen, weil nach der Begründung die Empfänger diese Herkunft regelmäßig kennen.³⁶

9. § 31 Abs. 4 VereinsG-E (Übergangsregelung)

- 55 Die Übergangsfrist von **maximal zwei Monaten (= Ende des Folgemonats nach Verkündung)** ist für Ausländervereine, die bisher nicht angemeldet sind, **sehr kurz**, wenn man bedenkt, dass es sich in weiten Teilen um ehrenamtliche Vereinigungen handelt und schon die bisherigen Regelungen vielen unbekannt sind. Sechs Monate bis ein Jahr erscheinen angemessener. Es sollte zudem eine **Informationskampagne** durchgeführt werden.

gez.

Dr. Peter Schantz

³⁶ BT-Drs. 21/6805, 24 f.