



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

Schriftliche Stellungnahme

von Prof. Dr. Jan Dirk Roggenkamp, Hochschule für Wirtschaft und
Recht, Berlin vom 4. Oktober 2026

zu dem

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



Hochschule für Wirtschaft und Recht Berlin • Alt-Friedrichsfelde 60 • 10315 Berlin

An den
Innenausschuss
des Deutschen Bundestages

Prof. Dr. Jan Dirk Roggenkamp

Professur für Öffentliches Recht

Fachbereich 5 –

Polizei und

Sicherheitsmanagement

Campus Lichtenberg

Berlin, 4.10.2026

Kurzstellungnahme

zum

Entwurf eines Dritten Gesetzes zur Änderung des Vereinsgesetzes (BT-Drs. 21/6805)

Öffentliche Anhörung des Innenausschusses des Deutschen Bundestages
am Montag, 5. Oktober 2026, 16.30 Uhr

Sehr geehrte Damen und Herren,

ich danke Ihnen für die Einladung zur Mitwirkung an der Sachverständigenanhörung und für die Gelegenheit, zu diesem Gesetzgebungsvorhaben Stellung zu nehmen.

In Anbetracht der sehr kurzen Frist von nur zwei Werktagen muss ich meine Stellungnahme auf die wesentlichen Punkte beschränken.

Meine Bewertung des „Entwurfs eines Dritten Gesetzes zur Änderung des Vereinsgesetzes (BT-Drs. 21/6805)“ (im Weiteren: **Entwurf**) lässt sich wie folgt zusammenfassen:

Der Entwurf sollte in dieser Fassung nicht verabschiedet werden. Er schafft eine gesetzliche Grundlage für eine anlasslose Datensammlung über Vereine und deren Mitglieder, die allein an die Staatsangehörigkeit ihrer Mitglieder oder Leiter anknüpft, ohne ihren Sicherheitsnutzen zu belegen



und ohne Erhebung, Weitergabe und Speicherung der (personenbezogenen) Daten hinreichend zu begrenzen.

A) Grundsätzliches

1. Fehlende Darlegung der Notwendigkeit

In der Begründung zum Entwurf (abgedruckt in BT-Drs. 21/6805 - i.W. **Begründung**) wird das Ausländervereinsregister (i.W. **AVR**) als ein „*wichtiges Instrument*“ der Gefahrenabwehr bezeichnet (Begründung, S. 16). Ein Beleg hierfür fehlt. Seit 2023 werden neue Meldungen der Länder nicht mehr aufgenommen (S. 19 f.; Plenarprotokoll 21/89, S. 11019). Welche Lücke sich dadurch für die Sicherheitsbehörden ergeben hat, ist aus der Begründung nicht ersichtlich.

Ausweislich der Begründung ergänze das AVR bereits vorhandene sicherheitsbehördliche Erkenntnisse. Es diene der Aufklärung ausländischer Einflussnahme und enthalte Informationen, die andere Register nicht enthielten (Begründung, S. 16, 26). Ohne zentrales AVR müssten die Sicherheitsbehörden Abfragen bei über 600 Vereinsbehörden und Amtsgerichten durchführen (Begründung, S. 26). Dies „würde einen Aufwand generieren, der durch die Sicherheitsbehörden nicht geleistet werden kann.“ (ebda.).

All das erklärt die möglichen organisatorischen Vorteile einer zentralen Registerführung. Ein tatsächlicher Sicherheitsnutzen des AVR wird aber nicht belegt. Es bleibt offen, weshalb das AVR und die mit ihm verbundene Datenverarbeitung im vorgesehenen Umfang erforderlich sind. Eine substantiierte Begründung ist aber insbesondere mit Blick auf die für 2019 bis 2021 dokumentierte Praxis erforderlich.

Bekannt ist: Von 2019 bis 2021 gab es keine Auskunftersuchen. Übermittelt wurden in diesem Zeitraum (ohne vorausgehendes Ersuchen) ausschließlich Daten zu kurdischen Vereinen an BKA und BfV (44, 90 und 75 Mal, BT-Drs. 20/1565, S. 3 f.). Das (potentielle) jährliche Anfragevolumen bezeichnet die Begründung selbst als „*unbekannt*“ (Begründung, S. 20). Der künftige Aufwand könne „*nur arbiträr*“ geschätzt werden.

Hinzu kommt: Nach Auskunft der Bundesregierung machte das BMI zwischen 2017 und April 2022 von den erweiterten, nur für Ausländervereine geltenden Verbotsgründen des § 14 Abs. 2 VereinsG keinen Gebrauch (BT-



Drs. 20/1565, S. 6). Soweit das BMI Verbote seit 2023 auch auf § 14 Abs. 2 VereinsG gestützt hat, ist nicht dargelegt, welchen Beitrag das seit 2023 nicht mehr fortgeführte Register dazu geleistet hat.

Erfasst werden rund 14.700 Vereine (Begründung, S. 20), von denen die Begründung selbst sagt, die „*weit überwiegende Mehrzahl*“ sei rechtstreu (Begründung, S. 16). Die Erfassung hält sie „*auch ohne bekannten Anlass*“ für erforderlich (Begründung, S. 24). Das AVR stellt also eine „vorsorglich anlasslose Datenspeicherung“ dar.

Nach dem BVerfG gilt: *„Eine vorsorglich anlasslose Datenspeicherung ist allerdings nur ausnahmsweise zulässig. Sie unterliegt sowohl hinsichtlich ihrer Begründung als auch hinsichtlich ihrer Ausgestaltung, insbesondere auch in Bezug auf die vorgesehenen Verwendungszwecke, besonders strengen Anforderungen.“* (BVerfG, Urteil v. 2.3.2010 – 1 BvR 256/08, 1 BvR 263/08, 1 BvR 586/08, Rn. 206). Die Entscheidung betrifft Telekommunikationsverkehrsdaten. Das BVerfG hat den Maßstab später allgemein für die Datenerhebung der Polizei- und Sicherheitsbehörden formuliert: Erlaubt der Gesetzgeber die Erhebung personenbezogener Daten „*ausnahmsweise anlasslos vorsorglich*“, ist dies „*besonders rechtfertigungsbedürftig und unterliegt gesteigerten verfassungsrechtlichen Anforderungen*“ (BVerfG, Urt. v. 24.4.2013, 1 BvR 1215/07, Rn. 120).

Nach hier vertretener Auffassung legt die Begründung die Erforderlichkeit der Datenverarbeitung im vorgesehenen Umfang nicht hinreichend dar. Die benannten Verwendungszwecke und organisatorischen Vorteile sollten durch belastbare Angaben zum bisherigen Sicherheitsnutzen unterlegt werden.

Empfehlung: Die Verabschiedung sollte davon abhängig gemacht werden, dass die Bundesregierung den bisherigen Sicherheitsnutzen des AVR (Ersuchen, Übermittlungen, darauf beruhende Maßnahmen) und den künftigen Bedarf belegt und darlegt, weshalb der Eingriff in dem vorgesehenen Umfang erforderlich ist. Das Gesetz sollte eine jährliche Statistik über Ersuchen und Übermittlungen nach § 24 Abs. 5 und 6 VereinsG-E vorsehen. Die bislang nur in der Begründung angekündigte Evaluierung (S. 22) sollte im Gesetz verankert und auf die Erforderlichkeit des Registers erstreckt werden.



2. Ungleichbehandlung Ausländervereine / sonstige Vereine

Die hier gegenständlichen Regelungen knüpfen an die Staatsangehörigkeit der Mitglieder oder Leiter eines Vereins an, nicht an ein festgestelltes Risiko. Wie bereits erwähnt, ist die weit überwiegende Mehrzahl der Ausländervereine rechtstreu und steht „auf dem Boden des Grundgesetzes“ (Begründung, S. 16).

Die Unterscheidung zwischen „Deutschenverein“ und „Ausländerverein“ wird traditionell mit Art. 9 Abs. 1 GG begründet, der die Vereinigungsfreiheit als Deutschengrundrecht ausgestaltet. Die unterschiedliche Belastung bedarf jedoch nach Art. 3 Abs. 1 GG einer dem Gewicht der betroffenen Freiheitsrechte angemessenen sachlichen Rechtfertigung. Der Hinweis auf die Ausgestaltung des Art. 9 Abs. 1 GG als Deutschengrundrecht genügt hierfür allein nicht. Die Staatsangehörigkeit ist kein ausdrücklich geschütztes Merkmal des Art. 3 Abs. 3 Satz 1 GG. Ihre geringe Verfügbarkeit für die Betroffenen und eine mögliche Nähe zu den dort genannten Merkmalen können jedoch strengere Anforderungen an die Rechtfertigung nach Art. 3 Abs. 1 GG begründen (BVerfG, Beschl. v. 7.2.2012 – 1 BvL 14/07 –, Rn. 40 - 46).

Die Staatsangehörigkeit der Mitglieder ist für die Sicherheitsbewertung nur begrenzt aussagekräftig. Das zeigt die Ausnahme für Vereine von Unionsbürgern in § 14 Abs. 1 S. 2 VereinsG: Sie folgt dem Integrationsniveau der Union und nicht etwa einer Risikoprüfung. Die befürchtete Einflussnahme ausländischer staatlicher Akteure setzt nicht voraus, dass diese Mitglied eines Vereins sind oder ihn leiten. Maßgeblich ist, ob und wie sie auf Ziele und Tätigkeit einwirken können. Der Entwurf erkennt das an, indem er Zuwendungen von Drittstaaten und mit ihnen verbundenen Organisationen ab 10.000 Euro jährlich als Kriterium nutzt, wendet es dann aber nur auf Ausländervereine an (dazu noch unten).

Sachgerechter sind nach hier vertretener Auffassung Befugnisse, die für alle Vereine gleichermaßen gelten und an tatsächliche Anhaltspunkte im Einzelfall anknüpfen, etwa für eine Finanzierung oder Steuerung durch Drittstaaten. Zur Vermeidung von Missverständnissen: Ein allgemeines Register aller Vereine ist damit nicht gemeint! Eine anlassbezogene, vereinsübergreifende Regelung würde es vermeiden, Vereine allein wegen der Staatsangehörigkeit ihrer Mitglieder mit einem Sicherheitsrisiko zu verbinden. Nach hier vertretener Auffassung kann sie die Bereitschaft zur



Mitwirkung in Vereinen und das Vertrauen in staatliche Stellen eher erhalten als der Entwurf.

Empfehlung: Die Staatsangehörigkeit der Mitglieder oder Leiter eines Vereins sollte nicht zum maßgeblichen Anknüpfungspunkt für Erfassung und Datenverarbeitung gemacht werden. Nach hier vertretener Auffassung ist zu prüfen, ob die vorgesehenen Sonderregelungen für Ausländervereine durch vereinsübergreifende Regelungen ersetzt werden können, die an sachbezogene Risikomerkmale und tatsächliche Anhaltspunkte anknüpfen. An die Staatsangehörigkeit sollte eine besondere Belastung nur geknüpft werden, wenn gerade dieses Merkmal für den jeweiligen Regelungszweck eine nachvollziehbare Bedeutung hat.

B) Einzelkritik

1. Datenübermittlungen an bestimmte Zwecke und Anlässe binden (§ 24 Abs. 6)

Nach § 24 Abs. 6 Satz 1 VereinsG-E ist die Registerbehörde (also das Bundesverwaltungsamt) verpflichtet, den unter zwölf Nummern aufgeführten Behörden und Behördenkategorien, darunter BND und MAD, auf Ersuchen personenbezogene Daten zu übermitteln, wenn der ersuchenden Behörde „*tatsächliche Anhaltspunkte*“ dafür vorliegen, dass sie „*die Daten für die Erfüllung ihrer Aufgaben benötigt*“. „*Zur Bestimmung der Aufgaben ist*“, so die Begründung, „*auf die entsprechende gesetzliche Regelung abzustellen, die für die Behörde gilt*“ (Begründung, S. 28). Die Anhaltspunkte beziehen sich damit ihrem Wortlaut nach auf den aufgabenbezogenen Datenbedarf. Ein darüber hinausgehender, nach Verwendungszwecken differenzierter Eingriffsanlass wird nicht ausdrücklich vorausgesetzt. Zwar verlangt Satz 2 die Angabe, welche Daten für welche Aufgabe erforderlich sind. Auch spricht die Begründung von der konkreten Aufgabenerfüllung im Einzelfall. Eine ausdrückliche gesetzliche Festlegung spezifischer Eingriffsschwellen fehlt jedoch. Nach der Begründung soll die Registerbehörde zudem grundsätzlich darauf vertrauen dürfen, dass die von der ersuchenden Behörde zu prüfenden tatsächlichen Anhaltspunkte vorliegen (S. 28).



Das BVerfG verlangt für die allgemeine Bestandsdatenauskunft konkreter gefasste Eingriffsschwellen. Einzelfallbezug und Zweckbindung allein genügen hierfür nicht (BVerfG, Beschl. v. 27.5.2020 – 1 BvR 1873/13, 1 BvR 2618/13 –, Rn. 145 – Bestandsdatenauskunft II). Für die Gefahrenabwehr ist in der Regel eine konkrete Gefahr, für die Strafverfolgung ein Anfangsverdacht einer Straftat erforderlich (BVerfG, a.a.O., Rn. 146). Bei (weniger gewichtigen) Eingriffen zu nachrichtendienstlichen Zwecken kann es ausnahmsweise auch genügen, dass die Auskunft aufgrund tatsächlicher Anhaltspunkte zur Aufklärung einer bestimmten, nachrichtendienstlich beobachtungsbedürftigen Aktion oder Gruppierung im Einzelfall geboten ist (BVerfG, a.a.O., Rn. 151). Eine Regelung aber, die Auskünfte bereits bei irgendeinem Zusammenhang mit der behördlichen Aufgabenwahrnehmung zulässt, ohne einen solchen konkreten Eingriffsanlass vorauszusetzen, ist zu weit gefasst (BVerfG, a.a.O., Rn. 155).

Diese Anforderungen fußen auf dem Recht auf informationelle Selbstbestimmung (Art. 2 Abs. 1 GG iVm. Art. 1 Abs. 1 GG) und dem Gebot einer normenklaren Begrenzung der Datenverwendung. Sie gelten auch für staatlich angeordnete Datenbestände (BVerfG, a.a.O., Rn. 130 - 134). Die nach § 24 Abs. 3 VereinsG-E im AVR enthaltenen personenbezogenen Daten betreffen die Stellung einer Person in einem bestimmten Verein. Sie können dadurch in bestimmten Konstellationen Rückschlüsse auf politische oder religiöse Bindungen ermöglichen. Ihre Übermittlung kann daher nach hier vertretener Auffassung ein der einfachen Bestandsdatenauskunft mindestens vergleichbares Eingriffsgewicht erreichen. Dies spricht dafür, auch die Übermittlung aus dem AVR zu sicherheitsbehördlichen Zwecken an spezifische, dem jeweiligen Verwendungszweck und dem Gewicht der betroffenen Daten angemessene Eingriffsschwellen zu binden. Ob solche Schwellen unter Berücksichtigung der Registerzwecke nach Absatz 2 und der Erforderlichkeit nach Absatz 6 Satz 2 durch einschränkende Auslegung gewonnen werden können, bedarf näherer Prüfung. Sie sollten jedenfalls ausdrücklich im Gesetz festgelegt werden. Regelungsvorbild kann nach hier vertretener Auffassung der § 22 Abs. 2 und 3 TDDDG sein.

Der § 24 Abs. 6 Satz 3 VereinsG-E erlaubt zudem eine Verarbeitung zu anderen Zwecken (Zweckänderung) unter derselben weit gefassten Voraussetzung. Die o.g. Begrenzungen müssen auch die Zweckänderung erfassen.

Unabhängig davon bedarf der Abruf personenbezogener Daten nach dem „Doppeltürmodell“ einer eigenständigen gesetzlichen Befugnis auf Seiten



der ersuchenden Behörde (BVerfG, a.a.O., Rn. 93, 95). Es ist sicherzustellen, dass kongruente fachrechtliche Abrufgrundlagen bestehen bzw. geschaffen werden. Das entbindet den Gesetzgeber freilich nicht davon, bereits die Übermittlungsbefugnis selbst verhältnismäßig und normenklar auszugestalten (BVerfG, a.a.O., Rn. 130, 134).

Empfehlung: § 24 Abs. 6 VereinsG-E sollte neu gefasst werden. Die Übermittlung personenbezogener Daten ist ausdrücklich auf den Einzelfall zu begrenzen und an normenklare, nach Verwendungszwecken und Empfängern differenzierte Eingriffsschwellen zu knüpfen. Tatsächliche Anhaltspunkte lediglich für einen aufgabenbezogenen Datenbedarf reichen hierfür nicht aus. Das mögliche Gewicht vereinsbezogener Informationen, insbesondere ihre Aussagekraft über politische oder religiöse Bindungen, ist zu berücksichtigen. Als Regelungsvorbild können § 22 Abs. 2 und 3 TDDDG dienen. Zugleich sind die Zweckänderungsbefugnis des Satzes 3 entsprechend zu begrenzen und die erforderlichen gesetzlichen Abrufbefugnisse sicherzustellen.

2. Mitgliederlisten nur bei begründetem Bedarf anfordern (§ 20 Abs. 2)

Der § 20 Abs. 2 VereinsG-E übernimmt im Wesentlichen die bereits nach § 20 VereinsGDV bestehende Auskunftspflicht (Begründung, S. 24). Er verpflichtet Ausländervereine, die „*sich politisch betätigen*“, auf behördliches Verlangen Namen und Anschriften sämtlicher Mitglieder mitzuteilen. Soweit diese Angaben politische Meinungen oder religiöse Überzeugungen erkennen lassen, handelt es sich um besondere Kategorien personenbezogener Daten im Sinne des Art. 9 Abs. 1 DSGVO. Deren Verarbeitung ist nur in Ausnahmefällen zulässig. Die hier in Betracht kommende Ausnahme des Art. 9 Abs. 2 lit. g DSGVO verlangt eine „*aus Gründen eines erheblichen öffentlichen Interesses*“ erforderliche Verarbeitung auf einer verhältnismäßigen gesetzlichen Grundlage mit angemessenen und spezifischen Schutzvorkehrungen.

Die Begründung verweist auf einen erhöhten Informationsbedarf der Sicherheitsbehörden und die Möglichkeit, Mitgliederdaten mit weiteren Erkenntnissen zusammenzuführen (Begründung, S. 24). Damit wird jedoch noch nicht hinreichend erklärt, weshalb die namentliche Erfassung sämtlicher Mitglieder unabhängig von tatsächlichen Anhaltspunkten für vereinsrechtlich relevante Gefahren erforderlich sein soll. Soweit die



Begründung darauf verweist, Vereine hätten keine Mitgliederlisten geführt (S. 24), spricht das für die Einführung einer Pflicht, solche Listen zu führen und im Anlassfall vorzulegen. Die vorsorgliche Speicherung in einem Zentralregister vermag es nicht zu tragen.

§ 20 Abs. 2 VereinsG-E enthält keine ausdrückliche, an solche Anhaltspunkte anknüpfende Erhebungsschwelle. Sie ergibt sich auch nicht aus den §§ 24, 25 VereinsG-E.

Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts sind Anlass, Zweck und Umfang staatlicher Informationseingriffe bereichsspezifisch, präzise und normenklar festzulegen. Selbst bei begrenzt aussagekräftigen Bestandsdatenauskünften verlangt es einen auf tatsächliche Anhaltspunkte gestützten Eingriffsanlass (BVerfG, Beschl. v. 27.5.2020 – 1 BvR 1873/13, 1 BvR 2618/13 –, Rn. 133, 145). Diese Maßstäbe sprechen dafür, die Erhebung sensibler Mitgliederdaten ausdrücklich enger zu begrenzen. Nach hier vertretener Auffassung sichert der Entwurf deren Erforderlichkeit bislang nicht hinreichend ab.

Der Kreis betroffener Vereine hängt zudem vom Begriff der „*politischen Betätigung*“ ab. Nach der Begründung liegt eine politische Betätigung vor, „*wenn die Aktivitäten des Vereins einen politischen Bezug aufweisen oder der Zweck des Vereins dem politischen Bereich zuzuordnen ist*“ (S. 24). Diese sehr weite Umschreibung lässt die Reichweite der besonderen Auskunftspflicht nur begrenzt erkennen (vgl. hierzu auch EGMR, Urteil v. 14.6.2022, Ecodefence et al. vs. RUS, Case No. 9988/13, Rn. 104).

Empfehlung: § 20 Abs. 2 VereinsG-E sollte die Abforderung vollständiger Mitgliederlisten an das Vorliegen tatsächlicher Anhaltspunkte für vereinsrechtliche Verbotsgründe und die nachgewiesene Erforderlichkeit der Erhebung der Daten sämtlicher Mitglieder knüpfen. Bloße „politische Betätigung“ erscheint hierfür nicht ausreichend. Die Behörde sollte begründen müssen, weshalb weniger eingriffsintensive Auskünfte nicht ausreichen. Für sensible Mitgliederdaten sind spezifische Schutzvorkehrungen, insbesondere zur Zugriffsbegrenzung und zur Kontrolle ihrer weiteren Verwendung, sicherzustellen.



3. Religionsfreiheit berücksichtigen (§ 20)

Auch religiöse Vereine unterliegen seit dem Wegfall des Religionsprivilegs dem Vereinsgesetz (BayVGH, Beschl. v. 8.4.2005, 4 CS 04.3266, juris Rn. 13). Ein Auskunftsverlangen nach § 20 VereinsGDV wurde bei einem religiösen Verein nach der Rechtsprechung als Eingriff in die kollektive Glaubensfreiheit aus Art. 4 Abs. 1 und 2 GG angesehen. Die Behörde muss die Nachteile für Verein und Mitglieder gegen das öffentliche Interesse abwägen (BayVGH, a.a.O., Rn. 18).

In der Literatur bestehen darüber hinaus Zweifel, ob Mitgliederabfragen bei religiösen Vereinen mit dem verfassungsrechtlichen Schutz vor Offenlegung der Religionszugehörigkeit (Art. 140 GG iVm. Art. 136 Abs. 3 WRV) vereinbar sind (Groh, VereinsG, 2. Aufl. 2021, § 14 Rn. 6).

Empfehlung: § 20 Abs. 2 VereinsG-E sollte die Behörde verpflichten, bei Vereinen mit religiösem Zweck die Erforderlichkeit der Mitgliederliste gesondert zu begründen. Ein Religionsprivileg ist damit nicht verbunden.

4. Offenlegungspflicht bei Zuwendungen (§ 20a)

Erhebliche Zuwendungen von Drittstaaten und staatsnahen Organisationen können staatliche Einflussmöglichkeiten begründen. Eine Meldepflicht kann solche Verbindungen auch dann sichtbar machen, wenn noch kein Anlass für ein gezieltes Auskunftsverlangen besteht. Die Offenlegungspflicht nach § 20a VereinsG-E ist somit grundsätzlich nachvollziehbar, trifft aber auf folgende Bedenken.

Erstens: Die Pflicht trifft nur Ausländervereine (§ 20a Abs. 1 VereinsG-E) (und ausländische Vereine mit organisatorischen Einrichtungen im Inland, § 22 VereinsG-E). Ein Verein, dessen Mitglieder und Leiter überwiegend Deutsche oder Unionsbürger sind, muss dieselbe Zuwendung desselben Drittstaats nicht offenlegen. Für das Ziel, staatliche Einflussnahme über Geldflüsse sichtbar zu machen, hat die Staatsangehörigkeit der Mitglieder nach hier vertretener Auffassung keine Aussagekraft. Maßgeblich ist der Geldgeber, nicht die Zusammensetzung des Empfängers.



Zweitens: Im Gegensatz zur Auffassung in der Entwurfsbegründung (S. 25) ist die Regelung nicht „*im Hinblick auf Artikel 2 Absatz 1 des Grundgesetzes sowie Artikel 11, 14 EMRK auf das erforderliche Mindestmaß*“ begrenzt. Ausweislich der Begründung soll die Schwelle von 10.000 Euro bereits einen „*relevanten Schwellenwert*“ darstellen. Verwiesen wird auf das Urteil des EuGH zum ungarischen Transparenzgesetz (Begründung, S. 25), mit welchem eine ähnliche Zielrichtung verfolgt wurde. Nach hier vertretener Auffassung trägt das Urteil diese Aussage nicht. Im Gegenteil: Der EuGH hat dort einen Betrag von umgerechnet etwa 41.600 Euro (EuGH, Urt. v. 18.6.2020, C-78/18, Rn. 4 und 14) noch als „*offensichtlich*“ zu niedrig angesehen, um einer hinreichend schweren Gefährdung zu entsprechen (EuGH, Urt. v. 18.6.2020, C-78/18, Rn. 94). Zudem hat der EuGH ausdrücklich die pauschale Vermutung, finanzielle Unterstützung aus dem Ausland sei für sich genommen gefährlich, beanstandet (EuGH, Urt. v. 18.6.2020, C-78/18, Rn. 86). Ungarn hatte auch nicht dargelegt, weshalb die Pflichten pauschal für alle Organisationen gelten sollten statt allein für solche, die tatsächlich erheblichen Einfluss auf das öffentliche Leben haben können (EuGH, Urt. v. 18.6.2020, C-78/18, Rn. 82). § 20a VereinsG-E gilt für jeden Ausländerverein, unabhängig von dessen Tätigkeit. Die Begründung erklärt dazu: „*Die Auslandsfinanzierung ist ein Indiz für eine politische Aktivität des Vereins*“ (S. 25). Auch das ist eine pauschale Vermutung: Sie schließt von der Herkunft des Geldes auf die Tätigkeit des Vereins. § 20a VereinsG-E geht zwar weniger weit als das ungarische Gesetz: Das AVR ist nicht-öffentlich, es werden nur Zuwendungen von Drittstaaten und mit ihnen verbundenen Organisationen erfasst. An der niedrigen Schwelle und der pauschalen Geltung ändert das aber nichts.

Ob die Regelung mit der Kapitalverkehrsfreiheit vereinbar ist, die nach Art. 63 AEUV auch den Kapitalverkehr mit Drittstaaten schützt, legt die Begründung im Übrigen nicht dar.

Drittens: Nachbesserungsbedarf besteht auch mit Blick auf die Reichweite. Nach der Begründung (S. 24) sind auch Dienstleistungsentgelte und vergünstigte Darlehen erfasst. Ob gewöhnliche, marktüblich vergütete Geschäfte meldepflichtig sein sollen, sollte ausdrücklich entschieden werden. Sie belegen für sich genommen keine besondere staatliche Einflussnahme. Bei vergünstigten Darlehen bleibt zu klären, ob für die Schwelle der Darlehensbetrag oder der wirtschaftliche Vorteil maßgeblich ist. Für die Vereine muss (schon mit Blick auf die Bußgeldbewehrung eines Verstoßes) erkennbar sein, wann ein Geber als staatlich „verbunden“ gilt



und unter welchen Voraussetzungen mittelbare Zahlungen offenzulegen sind.

Viertens: Die Bedenken zur Bestimmtheit stützt die von der Begründung auf S. 25 selbst herangezogene Ecodefence-Entscheidung des EGMR. Der EGMR moniert, dass das dort in Rede stehende russische Gesetz (welches von NGOs, die „politischen Aktivitäten“ nachgingen und „ausländische Finanzierung“ erhielten, verlangte, sich als „ausländische Agenten“ zu registrieren) nicht hinreichend klar und vorhersehbar definierte, was unter „politischen Aktivitäten“ (EGMR, Urteil v. 14. 6. 2022, Ecodefence et al. vs. RUS, Case No. 9988/13, Rn. 95 – 104 – dt. Übersetzung NLMR 3/2022 – Veröffentlichung in HUDOC) und was unter „ausländischer Finanzierung“ (EGMR, a.a.O., Rn. 107 - 112) zu verstehen sei. § 20a VereinsG-E knüpft zwar nicht an eine politische Betätigung an. Wer nach § 20a meldet, liefert aber nach der Lesart der Begründung zugleich ein Indiz für die politische Betätigung im Sinne des § 20 Abs. 2 VereinsG-E (Begründung, S. 25). Zutreffend ist der EGMR der Auffassung, wie die Begründung auch sagt, „dass das Ziel der Erhöhung der Transparenz hinsichtlich der Finanzierung zivilgesellschaftlicher Organisationen dem in Art 11 Abs 2 EMRK genannten legitimen Ziel des Schutzes der öffentlichen Ordnung entsprechen kann“ (EGMR, a.a.O., Rn. 122). Der EGMR sagt aber auch: „Das Ziel der Erhöhung der Transparenz der Finanzierung von Vereinigungen [...] kann ein Gesetz nicht rechtfertigen, das auf der grundsätzlichen und unterschiedslos angewendeten Vermutung beruht, wonach jegliche finanzielle Unterstützung aus dem Ausland und jede zivilgesellschaftliche Organisation, die eine solche Unterstützung erhält, ihrem Wesen nach die politischen und wirtschaftlichen Interessen des Staates und die Fähigkeit seiner Institutionen, unbeeinflusst zu arbeiten, gefährden.“ (EGMR, a.a.O., Rn. 166).

Empfehlung: Die Offenlegungspflicht bei finanziellen Zuwendungen sollte nicht von der Staatsangehörigkeit der Mitglieder oder Leiter des Empfängers abhängen. Die Schwelle ist auf ihre Vereinbarkeit mit Art. 63 AEUV und der Rechtsprechung des EuGH zu prüfen und ggf. anzupassen. Der Anwendungsbereich des § 20a VereinsG-E sollte präzisiert werden. Insbesondere sind marktübliche Austauschgeschäfte, die Bewertung von Darlehen und die Kriterien staatlicher Verbundenheit klar zu regeln. Schließlich ist die Vereinbarkeit mit der Rechtsprechung des EGMR zu prüfen und die Ausgestaltung der Regelung ggf. anzupassen.



5. Speicherzeiten begrenzen (§ 25)

Das Bundesverwaltungsamt als registerführende Behörde soll regelmäßig, spätestens vier Jahre nach der erstmaligen Speicherung oder der letzten Prüfung, prüfen, ob vorgehaltene Daten zu berichtigen oder zu löschen sind, weil sie für die Aufgaben der Behörden nach § 24 Abs. 5 und 6 nicht mehr erforderlich sind (§ 25 Satz 1 VereinsG-E; Begründung, S. 28).

Entfällt die Erforderlichkeit, sind die Daten unverzüglich zu löschen (Satz 2). Eine Höchstspeicherdauer sieht der Entwurf nicht vor. Die vier Jahre sind de facto nur eine Prüffrist, keine Lösungsfrist. Diese beginnt nach jeder Prüfung neu. Maßstab ist der Bedarf der Behörden nach § 24 Abs. 5 und 6 VereinsG-E. Das Bundesverwaltungsamt kann dazu nach § 25 Satz 4 VereinsG-E bei den zuständigen Behörden Auskunft einholen. Das sind nach der Begründung die Vereinsbehörden (Begründung, S. 28). Diese dürften den Bedarf der Empfängerbehörden ebenso wenig wie die Registerbehörde selbst kennen. Es steht zu befürchten, dass nur gelöscht wird, wenn ein Land einen Lösungsanlass meldet (§ 23 Abs. 2 Satz 2 VereinsG-E). Eine Prüffrist ohne Höchstfrist und ohne geregelten Maßstab begrenzt die Speicherung nicht wirksam. Der Grundsatz der Speicherbegrenzung (Art. 5 Abs. 1 lit. e DSGVO) verlangt nach hier vertretener Auffassung, dass geregelt ist, wie der fortdauernde Bedarf ermittelt und die weitere Speicherung begründet wird. Kriterien, Verantwortlichkeiten und Dokumentation sollten so geregelt werden, dass die Prüfung nicht allein von der Mitteilung eines Lösungsanlasses abhängt.

Empfehlung: Die Prüffrist in § 25 Satz 1 sollte durch Höchstspeicherfristen für Mitgliederdaten nach § 20 Abs. 2 VereinsG-E sowie für Daten ausgeschiedener Vorstandsmitglieder und aufgelöster Vereine ergänzt werden, nach deren Ablauf diese Daten zu löschen sind. Eine befristete Verlängerung sollte nur zulässig sein, wenn eine Behörde nach § 24 Abs. 5 oder 6 vor Fristablauf für die betreffenden Daten einen fortdauernden Bedarf darlegt und die Registerbehörde dessen Erforderlichkeit nachvollziehbar prüft. Die Verlängerung ist zu befristen und zu dokumentieren.



C) Fazit

Vor einer Verabschiedung muss nach hier vertretener Auffassung zunächst belegt werden, dass für das AVR tatsächlicher Bedarf besteht. Die Staatsangehörigkeit der Mitglieder oder Leiter ist nach hier vertretener Auffassung kein tragfähiger Anknüpfungspunkt für ein Sonderregime. Vorzugswürdig sind anlassbezogene Befugnisse, die für alle Vereine gelten. Wird am AVR festgehalten, müssen die Regelungen enger gefasst werden: Eingriffsschwellen für die Übermittlung an Sicherheitsbehörden, Mitgliederlisten nur bei tatsächlichen Anhaltspunkten für einen Verbotsgrund, Höchstfristen für die Speicherung. Die Offenlegungspflicht für Zuwendungen von Drittstaaten sollte nicht von der Staatsangehörigkeit der Mitglieder abhängen.

Jan Roggenkamp

Hinweis: Bei Entwurf, sprachlicher Überarbeitung und Gegenprüfung der Fundstellen habe ich KI-Werkzeuge eingesetzt. Alle Aussagen wurden von mir geprüft. Für den Inhalt bin allein ich verantwortlich. Die Nutzung für Text und Data Mining im Sinne von § 44b UrhG behalte ich mir vor.