



5. Oktober 2026

Stellungnahme

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

David Werdermann

Rechtsanwalt und Verfahrenskoordinator
bei der Gesellschaft für Freiheitsrechte e.V.

A. Zusammenfassung

Ich bedanke mich für die Gelegenheit der Stellungnahme. Die **Gesellschaft für Freiheitsrechte** setzt sich mit juristischen Mitteln für die Grund- und Menschenrechte ein. Der Verein fördert Demokratie und Zivilgesellschaft, schützt vor unverhältnismäßiger Überwachung sowie digitaler Durchleuchtung und setzt sich für gleiche Rechte und die soziale Teilhabe aller Menschen ein.

In Deutschland leben ca. **14 Mio. Menschen ohne deutsche Staatsangehörigkeit**, davon etwa 9 Mio. Menschen ohne EU-Staatsangehörigkeit. Viele von ihnen engagieren sich in Vereinen; sie sind damit fester Bestandteil einer vielfältigen Zivilgesellschaft.

Der vorliegende Gesetzentwurf enthält **Anmelde-, Auskunfts- und Offenlegungspflichten** für Ausländervereine und ausländische Vereine. Die Regelungen ermächtigen zu umfassenden Datenspeicherungen im Ausländervereinsregister und zu Datenübermittlungen an die Sicherheitsbehörden. Ausländer*innen und ihre Vereine werden **dadurch unter Generalverdacht gestellt und als gefährlich stigmatisiert**. Der Gesetzentwurf ist daher abzulehnen. Im Einzelnen:

- Der Gesetzentwurf birgt ein **Bürokratiemonster**. Eigentlich müsste jeder Sportverein, jede Nachbarschaftsinitiative die Staatsangehörigkeit der ihrer Mitglieder erfassen, um zu prüfen, ob sie der Anmeldepflicht unterfallen. Ebenso die zuständigen Behörden. Das erscheint kaum praktikabel und ist unverhältnismäßig.
- Es wird wahrscheinlich weiterhin zu einer **diskriminierenden Anwendungspraxis** kommen, die wir schon jetzt von einigen Landesbehörden kennen. In Wuppertal wurde ein

islamisch ausgerichteter Verein aufgefordert sich anzumelden, obwohl die Mitglieder überwiegend Deutsche waren. In Berlin wurde an den „fremden“ Klang der Nachnamen angeknüpft. Eine solche Praxis ist rechtswidrig, wird aber von den vorgeschlagenen Regelungen geradezu provoziert.

- Die Vorschriften ermächtigen zur Erhebung und zentralen Speicherung von **Daten tausender Menschen**. Diese können sehr **sensibel** sein, wie zum Beispiel bei religiösen oder politischen Vereinen, Gewerkschaften, Patient*innenorganisationen oder queeren Vereinen. Ein konkreter Anlass für die Datenspeicherung wird nicht gefordert. Damit verstößt der Entwurf gegen das Recht auf informationelle Selbstbestimmung und die Datenschutz-Grundverordnung.
- Die Datenspeicherung kann zudem Menschen davon abhalten, in Vereine einzutreten oder sich als Vorstand zu engagieren. Sie verletzt daher auch die **Vereinigungsfreiheit**, die nach der EU-Grundrechtecharta und der Europäischen Menschenrechtskonvention allen Menschen, nicht nur Deutschen, zusteht.
- Die Schlechterstellung von Ausländervereinen verstößt zudem gegen **Diskriminierungsverbote**. Da ausländische Vereine mit Sitz im EU-Ausland der Anmeldepflicht unterliegen verstößt der Entwurf auch gegen **EU-Grundfreiheiten**.
- Die anlasslose Offenlegungspflicht bei **Zuwendungen von Drittstaaten** oder mit ihnen verbundenen Organisationen ist unverhältnismäßig weit und kann ebenfalls eine abschreckende Wirkung entfalten. Es ist zudem völlig unklar, was „verbundene Organisationen“ sind.
- Die **anlasslose Übermittlung von Daten** aus dem Ausländervereinsregister an Sicherheitsbehörden verstößt ebenfalls gegen das Recht auf informationelle Selbstbestimmung.
- Die **erweiterten Verbotssgründe** nach § 14 Abs. 2 VereinsG, die durch den Gesetzentwurf nicht angetastet werden, sind zu unbestimmt und bergen ein Missbrauchspotenzial. Rechtsextreme Landesregierungen können sie nutzen, um die Zivilgesellschaft zu schikanieren.

Ich empfehle daher, auf jedes **Sonderrecht für Ausländervereine und ausländische Vereine** zu verzichten. Zudem sollte die Vereinigungsfreiheit in Art. 9 GG als **Menschenrecht** ausgestaltet werden. Die derzeitige Ausgestaltung als „Deutschengrundrecht“ wird weder der internationalen Rechtsentwicklung noch den Realitäten in einer postmigrantischen Gesellschaft gerecht.

B. Bewertung der Regelungen

I. Ausländervereine und ausländische Vereine (§§ 14, 15 VereinsG)

Die im Gesetzentwurf vorgesehenen Anmelde-, Auskunfts- und Offenlegungspflichten treffen **Ausländervereine und ausländische Vereine**. Sie haben daher einen sehr weiten Anwendungsbereich, der erhebliche Bedenken mit Blick auf die praktische Anwendbarkeit aufwirft. Zahlreiche Vereine, von denen keinerlei Gefahren ausgehen, werden einer erheblichen bürokratischen Belastung ausgesetzt. Im schlimmsten Fall kommt es zur Diskriminierung von religiösen Minderheiten und Menschen mit „fremd“ klingenden Namen.

Hierbei ist zunächst zu beachten, dass der **öffentlich-rechtliche Vereinsbegriff** weit ist und sich vom zivilrechtlichen Vereinsbegriff unterscheidet. Nach § 2 Abs. 1 VereinsG ist Verein im Sinne dieses Gesetzes ohne Rücksicht auf die Rechtsform jede Vereinigung, zu der sich eine Mehrheit natürlicher oder juristischer Personen für längere Zeit zu einem gemeinsamen Zweck freiwillig zusammengeschlossen und einer organisierten Willensbildung unterworfen hat. Eine Eintragung in das Vereinsregister ist ebenso wenig erforderlich wie eine Satzung oder spezifische Vereinsorgane. Ausreichend ist eine Organisationsstruktur, die faktisch auf eine organisierte Willensbildung schließen lässt.¹ Damit können auch vergleichsweise lose Gruppen und Personenzusammenschlüsse (z.B. Nachbarschaftsinitiativen, Lesekreise oder Doppelkopfrunden) unter den öffentlich-rechtlichen Vereinsbegriff fallen.

Ausländervereine sind nach § 14 Abs. 1 Satz 1 VereinsG Vereine, deren Mitglieder oder Leiter*innen sämtlich oder überwiegend Ausländer*innen sind. Vereine, deren Mitglieder oder Leiter*innen sämtlich oder überwiegend ausländische Staatsangehörige eines Mitgliedstaates der Europäischen Union sind, gelten nach § 14 Abs. 1 Satz 2 VereinsG nicht als Ausländervereine.² Die Definition des Ausländervereins knüpft somit an die Staatsangehörigkeit seiner Mitglieder und Leiter*innen an.

Der Vorstand bzw. die zur Vertretung berechtigten Mitglieder (vgl. § 21 Abs. 1 VereinsG-E) müssten daher eigentlich zur Erfüllung ihrer etwaigen Pflichten **prüfen, welche Staatsangehörigkeit die Mitglieder und Leiter*innen haben**. Auch die für die Durchsetzung des Gesetzes zuständige Behörde müsste Ermittlungen zur Staatsangehörigkeit der Vereinsmitglieder und -leiter*innen anstellen. Das erscheint wenig praktikabel und bedeutet eine enorme bürokratische Belastung, wie auch der Bundesrat in seiner Stellungnahme zum Gesetzentwurf betont³

Gleichzeitig birgt das Gesetz ein **Diskriminierungsrisiko**. Da die Staatsangehörigkeit von Vereinsmitgliedern und -leiter*innen oft nicht bekannt ist, kam es in der Vergangenheit bereits vor,

¹ BVerwG, Urteil vom 29. Januar 2020 – 6 A 1/19 –, BVerwGE 167, 293-311, Rn. 39.

² Zur Vereinbarkeit mit Unionsrecht siehe unten unter II.4.

³ BT-Drs. 21/6805, S. 31.

dass Behörden an Merkmale wie die religiöse Ausrichtung eines Vereins⁴ oder den „fremden“ Klang der Nachnamen der Vorstandsmitglieder⁵ anknüpften. Eine solche Praxis ist diskriminierend und rechtswidrig, wird vom Gesetz jedoch geradezu provoziert.

Hinzu kommt, dass der **Begriff des Leiters bzw. der Leiterin** in § 14 Abs. 1 Satz 1 VereinsG nicht definiert wird. Nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts kommt es für die Beantwortung der Frage, ob Ausländer*innen in der Leitung eines Vereins überwiegen, nicht auf den zahlenmäßigen Anteil der Ausländer*innen im Vorstand an, sondern darauf, ob Ausländer*innen das Vereinsgeschehen maßgeblich beeinflussen und für den Verein maßgebliche Funktionen ausüben. Entscheidend sei die „materielle Leitungsfunktion“.⁶ Das führt zu erheblicher Rechtsunsicherheit. Da die Anmelde-, Auskunft- und Offenlegungspflichten nach § 27 Abs. 2 VereinsG-E bußgeldbewehrt sind, müssen sie dem **Bestimmtheitsgebot des Art. 103 Abs. 2 GG** genügen. Das ist nicht der Fall.

Bedenklich weit ist auch der **Begriff des ausländischen Vereins**. Dies sind nach § 15 Abs. 1 Satz 1 VereinsG alle Vereine mit Sitz im Ausland, unabhängig davon, ob es sich um EU-Ausland oder Drittstaaten handelt.⁷ Nach § 22 Satz 1 VereinsG-E gelten die Anmelde-, Auskunft- und Offenlegungspflichten für alle ausländischen Vereine, die im Gebiet der Bundesrepublik organisatorische Einrichtungen gründen oder unterhalten. Ein inländischer Verein dürfte als organisatorische Einrichtung eines ausländischen Vereins gelten, wenn er fest in den ausländischen Gesamtverein eingegliedert ist und sich an dessen Willensbildung orientiert.⁸ Das könnte beispielsweise bei Amnesty International Deutschland e.V. der Fall sein, der sich als Teil der internationalen Organisation Amnesty International mit Sitz in London versteht.

II. Anmelde- und Auskunftspflicht (§ 19, 20 VereinsG-E) sowie Speicherung im Ausländervereinsregister (§ 24 VereinsG-E)

Die §§ 19 ff. VereinsG-E übernehmen überwiegend die **bisherigen Regelungen** der §§ 19 ff. VereinsGDV. Diese Regelungen genügten nicht als Rechtsgrundlage für die Speicherung der Daten, weshalb diese vom Bundesbeauftragten für Datenschutz beanstandet wurde.⁹

§ 19 VereinsG-E verpflichtet Ausländervereine mit Sitz in der Bundesrepublik, sich unter Angabe vor allem ihrer Satzung und der Namen und Anschriften der Vorstandsmitglieder bei der

⁴ Migazin vom 7. Februar 2014, <https://www.migazin.de/2014/02/07/muslime-behandelt-wie-auslaender/>.

⁵ taz vom 29. November 2019, <https://taz.de/Gibts-noch-Auslaendervereine!/5641190/>.

⁶ BVerwG, Beschluss vom 16. Juli 2003 – 6 VR 10/02 –, Rn. 7, juris.

⁷ Zur Unionsrechtswidrigkeit siehe unten II.4.

⁸ Vgl. BT-Drs. IV/430, S. 23; Albrecht/Roggenkamp/Ullrich, VereinsG, 2. Aufl. 2024, § 15 Rn. 7 zum Begriff der Organisation in § 15 Abs. 1 Satz 1 VereinsG.

⁹ BT-Drs. 20/6000, S. 120.

zuständigen Behörde anzumelden. Auf Verlangen der Behörde müssen sie nach § 20 VereinsG-E weitere Auskünfte erteilen, bei politischer Betätigung insbesondere die Namen und Anschriften aller Mitglieder. Diese Pflichten gelten unabhängig davon, ob von dem Verein eine konkrete Gefahr ausgeht.¹⁰

Nach § 23 Abs. 2 VereinsG-E teilen die zuständigen Behörden die erhaltenen Angaben dem BVA mit. Auf Grundlage der übermittelten Daten führt das BVA nach § 24 VereinsG-E das Ausländervereinsregister. Daten aus dem Register können gemäß § 24 Abs. 5 und 6 VereinsG-E an verschiedene (Sicherheits-)Behörden übermittelt werden.

1. Verstoß gegen Recht auf informationelle Selbstbestimmung und DSGVO

Das Gesetz ermächtigt zur Erhebung und Speicherung von teils sensiblen personenbezogenen Daten einer Vielzahl von Personen, ohne einen hinreichenden Anlass vorauszusetzen. Das verletzt das Recht auf informationelle Selbstbestimmung und europäisches Datenschutzrecht.

Die Pflicht zur Anmeldung und Auskunft greift intensiv in das **Recht auf informationelle Selbstbestimmung** aus Art. 2 Abs. 1 i.V.m. Art. 1 Abs. 1 GG ein. Dies ergibt sich zunächst daraus, dass die Daten von einer **Vielzahl von Personen ohne konkreten Anlass** erhoben und zentral gespeichert werden. Von der Datenverarbeitung betroffen sind zunächst nach § 19 Abs. 2 Nr. 2 VereinsG-E alle Vorstandsmitglieder oder sonstige vertretungsberechtigte Personen. Darüber hinaus können bei politisch tätigen Vereinen nach § 20 Abs. 2 Nr. 1 VereinsG-E – ebenfalls ohne konkreten Anlass – Namen und Anschriften aller Mitglieder erhoben werden. Das können im Einzelfall mehrere tausend Personen sein. Auch die Vereine selbst sind als juristische Personen im Sinne des Art. 19 Abs. 3 GG in ihrem Recht auf informationelle Selbstbestimmung¹¹ betroffen, etwa wenn sie nach § 20 Abs. 1 VereinsG-E verpflichtet werden, Auskunft über ihre Tätigkeiten zu erteilen.

Die **Daten sind teilweise sensibel und besonders schutzbedürftig** im Sinne des Art. 9 DSGVO. Insbesondere können aus einer erfassten Mitgliedschaft in einem Verein Rückschlüsse auf die politische Meinung oder religiöse oder weltanschauliche Überzeugung einer Person gezogen werden. Da Gewerkschaften Vereine im Sinne des Vereinsgesetzes sind, kann auch die Gewerkschaftszugehörigkeit erfasst sein. Zudem handelt es sich teilweise um Gesundheitsdaten und Daten zur sexuellen Orientierung, etwa bei Patient*innenorganisationen oder queeren Vereinen.

¹⁰ BVerwG, Beschluss vom 14. November 1986 – 1 CB 80/86 –, Rn. 12, juris.

¹¹ S. BVerfG, B. v. 13.06.2007 – 1 BvR 1550/03 Rn. 156 – Kontostammdaten; vgl. dazu *Kröger*, Verfassungsrechtliche Aspekte des Datenschutzrechts für juristische Personen des Privatrechts, in: Müller/Dittrich, Linien der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, Band 6, 2022, S. 303, 323 ff.

Der Eingriff in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung ist nicht gerechtfertigt. Die Daten sämtlicher Ausländervereine und ausländischer Vereine werden ohne konkreten Anlass auf Vorrat gespeichert. Menschen ohne deutsche Staatsangehörigkeit werden unter **Generalverdacht** gestellt und **als potenziell gefährlich stigmatisiert**. Mildere Mittel sind Auskunftspflichten im Einzelfall. Soweit eine Gefahr, eine Beobachtungsbedürftigkeit oder ein Anfangsverdacht für ein Vereinsverbot vorliegt, können die Sicherheitsbehörden auf Grundlage anderer Vorschriften die erforderlichen Nachforschungen anstellen. Insofern unterscheiden sich Ausländervereine und ausländische Vereine nicht von sonstigen Vereinen.

Laut der Gesetzesbegründung besteht bei Vereinen mit „Wurzeln in ausländischen Staaten“ ein „erhöhtes Risiko, dass sie in dort vorhandenen Problemen und Konflikten verhaftet sind und dass diese Probleme und Konflikte nach Deutschland getragen werden“.¹² Das geht an der Realität des 21. Jahrhunderts vorbei. Wir leben in einer **globalisierten Welt mit einer (post-)migrantischen Gesellschaft**. Viele Menschen ohne deutsche Staatsangehörigkeit leben seit vielen Jahren in Deutschland und sind fester Bestandteil der hiesigen Zivilgesellschaft. Die Vorstellung, Deutschland könne sich vor „im Ausland wurzelnden Konflikten“ abschotten, stammt erkennbar aus dem letzten Jahrhundert.

Soweit **besonders geschützte Daten nach Art. 9 DSGVO** betroffen sind, fehlt es an einer hinreichenden Rechtfertigung. Einzig in Betracht kommt Art. 9 Abs. 2 lit. g) DSGVO. Dann müsste die Verarbeitung auf der Grundlage des Rechts des Mitgliedsstaats, das in angemessenem Verhältnis zu dem verfolgten Ziel steht, den Wesensgehalt des Rechts auf Datenschutz wahrt und angemessene und spezifische Maßnahmen zur Wahrung der Grundrechte und Interessen der betroffenen Person vorsieht, aus Gründen eines erheblichen öffentlichen Interesses erforderlich sein. Ein solches erhebliches öffentliches Interesse für eine pauschale Datenspeicherung auf Vorrat ist nicht ersichtlich.

2. Verletzung der Vereinigungsfreiheit

Die Anmelde- und Auskunftspflichten verstoßen zudem gegen die **Vereinigungsfreiheit**, indem sie Vereinen unverhältnismäßige bürokratische Pflichten aufbürden und Menschen von der Wahrnehmung ihrer Grundrechte abhalten.

Dem lässt sich nicht entgegenhalten, dass die Vereinigungsfreiheit nach Art. 9 Abs. 1 GG ein sogenanntes Deutschengrundrecht ist. Denn erstens erfasst § 14 Abs. 1 Satz 1 VereinsG auch sogenannte **Mischvereine**. Die Doppelfunktionalität des Art. 9 Abs. 1 GG spricht dafür, dass Deutsche selbst im Fall überwiegend ausländischer Beteiligung ihren Schutz des Art. 9 Abs. 1 GG

¹² BT-Drs. 21/6805, S.16.

nicht verlieren.¹³ Zweitens können sich Menschen ohne deutsche Staatsangehörigkeit und ihre Vereine jedenfalls auf den Schutz durch **Art. 11 EMRK und Art. 12 GRCh** berufen. Beide Normen gewährleisten jeder Person das Recht, sich frei mit anderen zusammenzuschließen.¹⁴ Geschützt sind neben dem Zusammenschluss selbst alle Tätigkeiten zum Zweck der Vereinigung und somit die „organisatorischen Voraussetzungen und Rahmenbedingungen für die effektive Teilnahme am Kommunikationsprozess“.¹⁵ Damit ist auch das Recht zur Selbstorganisation garantiert, also eine Vereinigung zu gründen, ihr beizutreten, für sie tätig zu werden sowie aus ihr auszutreten.¹⁶ Die Gründung der Vereinigung selbst, wie auch die Übernahme eines Vorstandsamtes sind mithin vom Schutzbereich erfasst.

Die Anmelde- und Auskunftspflichten greifen in die Vereinigungsfreiheit ein. Das folgt zunächst aus dem **bürokratischen Aufwand**, der den Vereinigungen auferlegt wird.¹⁷ Sie müssen nicht nur die gesetzlich geforderten Angaben machen, sondern unter Umständen zunächst die Staatsangehörigkeit ihrer Mitglieder ermitteln.¹⁸

Ein mittelbar-faktischer Eingriff ergibt sich zudem daraus, dass die Datenspeicherung eine **abschreckende Wirkung auf die Grundrechtsausübung** haben kann. Es ist naheliegend, dass sich Personen durch diese Anmelde- und Auskunftspflichten davon abhalten lassen, sich im Vorstand eines Vereins zu engagieren oder sogar Mitglied in einem Verein zu werden, zumal die Daten unter sehr niedrigen Voraussetzungen an Sicherheitsbehörden weitergeleitet werden können.

Schon in seinem Volkszählungsurteil hat das Bundesverfassungsgericht ausgeführt:

„Wer unsicher ist, ob abweichende Verhaltensweisen jederzeit notiert und als Information dauerhaft gespeichert, verwendet oder weitergegeben werden, wird versuchen, nicht durch solche Verhaltensweisen aufzufallen. Wer damit rechnet, daß etwa die Teilnahme an einer Versammlung oder einer Bürgerinitiative behördlich registriert wird und daß ihm dadurch Risiken entstehen können, wird möglicherweise auf eine Ausübung seiner entsprechenden Grundrechte (Art. 8, 9 GG) verzichten. Dies würde nicht nur die individuellen Entfaltungschancen des Einzelnen beeinträchtigen, sondern auch das Gemeinwohl, weil Selbstbestimmung eine elementare Funktionsbedingung eines auf

¹³ so Ziekow, in: Merten/Papier, § 107, Rn. 9; ebenso: Bröhmer, in: Dörr/Grote/Marauhn, EMRK/GG Konkordanzkommentar, 3. Aufl. 2022, Kap. 19 Rn. 22.

¹⁴ Ziekow, in: Merten/Papier, § 107, Rn. 7.

¹⁵ Grabenwarter, EMRK, § 23 Rn. 73.

¹⁶ Ziekow, in: Merten/Papier, § 142, Rn. 37.

¹⁷ Vgl. EGMR, 14. 6. 2022, Ecodefence et al. vs. RUS, Case No. 9988/13, Rn. 81.

¹⁸ Siehe oben I.

Handlungsfähigkeit und Mitwirkungsfähigkeit seiner Bürger begründeten freiheitlichen demokratischen Gemeinwesens ist.“

BVerfG, Urteil vom 15. Dezember 1983 – 1 BvR 209/83 –, Rn. 146.

Dass Datenerhebungen mittelbar-faktisch in Grundrechte eingreifen können, indem sie eine Abschreckungswirkung entfalten, ist inzwischen gefestigte Rechtsprechung.¹⁹ Auch der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte und der Europäische Gerichtshof erkennen sogenannte **chilling effects** als Eingriffe an.²⁰

Der Eingriff in die Vereinigungsfreiheit ist unverhältnismäßig. Die Anmelde- und Auskunftspflicht ist zu pauschal und schafft unnötige Bürokratie. Die anlasslose Datenspeicherung entfaltet eine abschreckende Wirkung, die außer Verhältnis zum Erkenntnisinteresse der Sicherheitsbehörden steht.

3. Diskriminierung von Drittstaatsangehörigen

Die **Ungleichbehandlung von Menschen mit und ohne deutsche Staatsangehörigkeit** verstößt darüber hinaus gegen den allgemeinen Gleichheitssatz nach Art. 3 Abs. 1 GG. Hierfür gilt ein stufenloser, am Grundsatz der Verhältnismäßigkeit orientierter verfassungsrechtlicher Prüfungsmaßstab, dessen Inhalt und Grenzen sich nicht abstrakt, sondern nur nach den jeweils betroffenen unterschiedlichen Sach- und Regelungsbereichen bestimmen lassen.²¹ Eine Verschärfung gegenüber einem bloßen Willkürverbot folgt hier aus der Anknüpfung an die Staatsangehörigkeit, die für die jeweils betroffene Person kaum verfügbar ist.²² Sie hängt grundsätzlich von der Staatsangehörigkeit der Eltern oder dem Geburtsort und damit von nicht beeinflussbaren Umständen ab.²³ Darüber hinaus hält das Bundesverfassungsgericht es für möglich, dass eine „Ungleichbehandlung ausländischer Staatsangehöriger in bestimmten Konstellationen hinsichtlich ihrer nachteiligen Auswirkungen auf die Betroffenen einer Unterscheidung nach den in Art. 3 Abs. 3 Satz 1 GG genannten Merkmalen nahe kommt, so dass strenge verfassungsrechtliche Anforderungen an die Rechtfertigung der Ungleichbehandlung zu stellen sind“. ²⁴ Zur Rechtfertigung der Ungleichbehandlung zwischen deutschen und ausländischen Staatsangehörigen, bedarf es daher zumindest eines hinreichend gewichtigen Sachgrundes.

¹⁹ BVerfG, Beschluss vom 17. Februar 2009 – 1 BvR 2492/08 –, Rn. 131; BVerfG, einstweilige Anordnung vom 07. November 2015 – 2 BvQ 39/15 –, Rn. 11; BVerwG, Urteil vom 25. Oktober 2017 – 6 C 46.16 –, Rn. 33; OVG NRW, Urteil vom 17.09.2019 – 15 A 4753/18 –, juris, Rn. 59.

²⁰ EuGH, Urteil vom 18.06.2020, Rs. C-78/18, Rn. 116; *Marauhn/Mengeler*, in: Dörr/Grote/Marauhn, EMRK/GG Konkordanzkommentar, 3. Aufl. 2022, Kap. 7 Rn. 14 m.w.N.

²¹ BVerfGE 129, 49, 69.

²² Vgl. BVerfGE 111, 160, 169 f.

²³ BVerfGE 130, 240, 255.

²⁴ BVerfGE 130, 240, 255.

Ein solcher **Sachgrund ist nicht ersichtlich**. Nach der Gesetzesbegründung dient das Ausländervereinsregister dem Zweck, „vorhandene Erkenntnisse der Sicherheitsbehörden zu ergänzen“. Es sei „ein wichtiges Instrument zur Bekämpfung krimineller, verfassungswidriger, extremistischer und terroristischer Bestrebungen“.²⁵ Insofern bestehen jedoch kein größeres Erkenntnisinteresse als bei sonstigen Vereinen. Eher im Gegenteil: Die aktuell größten Gefahren gehen von rechtsextremen Vereinigungen aus, die – jedenfalls größtenteils – nicht im Ausländervereinsregister erfasst werden.

4. Diskriminierung von Unionsbürger*innen und Verstoß gegen Grundfreiheiten

Zudem wirft das Gesetz Fragen bezüglich der Vereinbarkeit mit dem **unionsrechtlichen Diskriminierungsverbot aus Art. 18 AEUV** auf. Nach Art. 18 AEUV ist im Anwendungsbereich der europäischen Verträge jede Diskriminierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit verboten. Hierauf können sich insbesondere Unionsbürger*innen berufen, die von ihrem Freizügigkeitsrecht nach Art. 21 AEUV Gebrauch machen.

§ 14 Abs. 1 Satz 2 VereinsG stellt nur auf den ersten Blick eine **Gleichbehandlung von Deutschen und ausländischen Unionsbürger*innen** her. Nach dieser Vorschrift gelten Vereine, deren Mitglieder oder Leiter*innen sämtlich oder überwiegend ausländische Staatsangehörige eines Mitgliedstaates der Europäischen Union sind, nicht als Ausländervereine. Dass die Norm nach dem Wortlaut nicht ausreicht, verdeutlicht ein Fall aus der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts. Der Vorstand des dort behandelten Vereins bestand aus einem Jordanier, einem Deutschen und einem Belgier. Da zwei Drittel der Leiter*innen keine deutsche Staatsangehörigkeit hatten, lag ein Ausländerverein im Sinne des § 14 Abs. 1 Satz 1 VereinsG vor. Zugleich war die Ausnahmenvorschrift des § 14 Abs. 1 Satz 2 VereinsG nicht erfüllt. Denn die Vorstandsmitglieder waren nicht „überwiegend ausländische Staatsangehörige eines Mitgliedstaates der Europäischen Union“.²⁶ Die Gleichstellung ließ sich nur durch eine teleologische Reduktion des Wortlauts herstellen.²⁷

Gerade die Grenzen bußgeldbewehrter Pflichten sollten sich jedoch unmittelbar aus dem Gesetz ergeben. Eine **Klarstellung** wäre einfach. Es müsste nur das Wort „ausländische“ in § 14 Abs. 1 Satz 2 VereinsG gestrichen werden. § 14 Abs. 1 Satz 2 VereinsG lautete dann: Vereine, deren Mitglieder oder Leiter sämtlich oder überwiegend Staatsangehörige eines Mitgliedstaates der Europäischen Union sind, gelten nicht als Ausländervereine. Alternativ können Ausländervereine direkt in § 14 Abs. 1 Satz 1 VereinsG definiert werden als Vereine, deren Mitglieder oder Leiter*innen sämtlich (oder

²⁵ BT-Drs. 21/6805, S. 16.

²⁶ BVerwG, Beschluss vom 16. Juli 2003 – 6 VR 10/02 –, Rn. 8 ff.

²⁷ BVerwG, Urteil vom 3. Dezember 2004 – 6 A 10/02 –, Rn. 84.

überwiegend] Menschen ohne Staatsangehörigkeit eines Mitgliedsstaats der Europäischen Union sind.

Unionsrechtswidrig ist auch die **Ungleichbehandlung von ausländischen Vereinen und Vereinen mit Sitz in Deutschland**. § 15 VereinsG enthält keine Vorschrift wie § 14 Abs. 1 Satz 2 VereinsG, die eine Gleichstellung herstellen soll. § 15 Abs. 2 VereinsG bezieht sich nur auf die Verbotsgründe. Die Ungleichbehandlung kann im Einzelfall gegen die **Niederlassungs- und Kapitalverkehrsfreiheit** verstoßen.

III. Offenlegungspflicht (§ 20a VereinsG-E)

§ 20a enthält eine Offenlegungspflicht für Ausländervereine und ausländische Vereine, die Zuwendungen von Drittstaaten oder mit ihnen verbundenen Organisationen erhalten. Die geplante Regelung ist neu. Sie ist bisher nicht in der Verordnung zur Durchführung des Vereinsgesetzes enthalten.

Gesetze gegen ausländische Einflussnahme gibt es bereits in vielen Ländern. Sie haben das Potential, die zivilgesellschaftliche Akteure unverhältnismäßig einzuschränken und zu stigmatisieren.²⁸ Auf Ebene der Europäischen Union wird aktuell der Vorschlag für eine Richtlinie zur Festlegung harmonisierter Anforderungen im Binnenmarkt an die Transparenz der Interessenvertretung im Auftrag von Drittländern diskutiert.²⁹

Die Offenlegungspflicht nach § 20a VereinsG-E ist zwar weniger restriktiv als foreign agents laws aus autoritären Staaten wie Ungarn³⁰ oder Russland³¹. Aber auch sie greift in die **Vereinigungsfreiheit** ein, weil sie Vereinen bürokratische Pflichten auferlegt und eine abschreckende Wirkung insbesondere auf Zuwendungsgeber*innen entfalten kann.³² Zudem greift sie in das **Recht auf informationelle Selbstbestimmung** bzw. das Datenschutz-Grundrecht sowohl der Zuwendungsgeber*innen³³ als auch der empfangenden Vereine³⁴ ein.

²⁸ S. Human Rights Watch vom 19. September 2024, <https://www.hrw.org/news/2024/09/19/foreign-agent-laws-authoritarian-playbook>. Einen Überblick über verschiedene Regelungsmuster gibt International Center for Not-for-Profit Law, Foreign Influence Registration Laws and Civil Society: An Analysis and Responses, 2025, https://www.icnl.org/wp-content/uploads/foreign-influence-report_Jan_2025_update.pdf.

²⁹ S. COM/2023/637 final, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/ALL/?uri=CELEX:52023PC0637>; BT-Drs. 20/10242.

³⁰ Siehe dazu EuGH, Urteil vom 18.06.2020, Rs. C-78/18.

³¹ Siehe dazu EGMR, 14. 6. 2022, Ecodefence et al. vs. RUS, Case No. 9988/13.

³² EuGH, Urteil vom 18.06.2020, Rs. C-78/18, Rn. 116.

³³ EuGH, Urteil vom 18.06.2020, Rs. C-78/18, Rn. 120 ff.

³⁴ Zur Anwendbarkeit des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung auf juristische Personen siehe bereits oben II. 1.

Dieser Eingriff ist nicht gerechtfertigt, weil er Vereine **unverhältnismäßig** einschränkt. Es ist zwar ein legitimes Ziel, Erkenntnisse über die Einflussnahme von Drittstaaten auf die politische Meinungsbildung im Inland zu erlangen. Die Geeignetheit ist jedoch schon zweifelhaft. Es ist davon auszugehen, dass extremistische oder terroristische Vereinigungen ihre Offenlegungspflicht nicht erfüllen, sodass letztlich nur belanglose Informationen gesammelt werden.³⁵ § 20a VereinsG-E geht zudem über das hierfür Erforderliche hinaus, indem die Norm allen Ausländervereinen und ausländischen Vereinen eine Offenlegungspflicht auferlegt, unabhängig davon, ob diese auf die Meinungsbildung einwirken oder nicht.³⁶ Zum Vergleich: Die auf der Ebene der Europäischen Union diskutierte Richtlinie beschränkt sich auf näher definierte Interessensvertretungstätigkeiten.³⁷

Zu unbestimmt ist zudem der Begriff der mit Drittstaaten **verbundenen Organisationen**. Weder im Gesetz noch in der Gesetzesbegründung wird definiert, welcher Gestalt die Verbindung sein muss. Die Gesetzesbegründung nennt lediglich beispielhaft „Unternehmen, an denen Drittstaaten mehrheitlich beteiligt sind, staatliche Stiftungen oder überwiegend staatlich finanzierte Parteiorganisationen“.³⁸ Auch hier hilft ein Vergleich mit der auf der Ebene der Europäischen Union diskutierten Richtlinie, die verlangt, dass die Handlungen der Organisation dem Staat zugerechnet werden können.³⁹

Auch die **Ungleichbehandlung von Ausländervereinen und ausländischen Vereinen gegenüber sonstigen Vereinen** ist nicht gerechtfertigt. Einflussnahme ausländischer Staaten kann auch über Vereine erfolgen, die ihren Sitz in Deutschland haben und deren Mitglieder und Leiter*innen überwiegend Deutsche sind.

Zweifelhaft ist zudem die Vereinbarkeit mit der **Kapitalverkehrsfreiheit** nach Art. 65 AEUV. Eine – vergleichbare aber deutlich strengere – Regelung aus Ungarn hat der Europäische Gerichtshof als unverhältnismäßigen Eingriff in die Kapitalverkehrsfreiheit angesehen, weil sie nicht auf das Vorliegen einer tatsächlichen Gefährdung gestützt war, sondern auf eine „grundsätzliche und

³⁵ Vgl. Stellungnahme des Bundesrats, BT-Drs. 21/6805, S. 32.

³⁶ BT-Drs. 21/6805, S. 25. Kritisch dazu International Center for Not-for-Profit Law, Foreign Influence Registration Laws and Civil Society: An Analysis and Responses, 2025, <https://www.icnl.org/wp-content/uploads/foreign-influence-report-Jan-2025-update.pdf>, S. 9 ff.

³⁷ Art. 2 Nr. 1 des Richtlinienentwurfs, COM(2023) 637 final. Danach ist „Interessenvertretungstätigkeit“ eine Tätigkeit, die mit dem Ziel ausgeübt wird, Einfluss auf die Erarbeitung, Formulierung oder Umsetzung von politischen Maßnahmen oder Rechtsvorschriften oder auf öffentliche Entscheidungsprozesse in der Union zu nehmen, insbesondere durch Organisation von oder Teilnahme an Treffen, Konferenzen oder Veranstaltungen, Beiträge zu oder Teilnahme an Konsultationen oder parlamentarischen Anhörungen, Organisation von Kommunikations- oder Werbekampagnen, Organisation von Netzwerken und Basisinitiativen, Ausarbeitung von Strategie- und Positionspapieren, Gesetzesänderungen, Meinungsumfragen, Erhebungen oder offenen Briefen oder Tätigkeiten im Zusammenhang mit Forschung und Bildung, sofern sie eigens mit diesem Ziel durchgeführt werden.

³⁸ BT-Drs. 21/6805, S. 24.

³⁹ Art. 2 Nr. 4 lit b) des Richtlinienentwurfs, COM(2023) 637 final.

pauschale Vermutung, wonach finanzielle Unterstützungen aus anderen Mitgliedstaaten oder aus Drittstaaten und die Organisationen der Zivilgesellschaft, die sie erhalten, zu einer solchen Gefährdung führen können“.⁴⁰

IV. Datenübermittlung (§ 24 Abs. 5 und 6 VereinsG-E)

Die Übermittlung der Daten nach § 24 Abs. 5 und 6 VereinsG-E stellt einen **eigenständigen Grundrechtseingriff** dar.⁴¹ Das gilt auch für die Übermittlung von nicht personenbezogenen Daten, denn insofern handelt es sich um einen Eingriff in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung des Vereins.⁴²

Angesichts der potenziell beträchtlichen Eingriffsintensität einer Datenübermittlung aus dem Ausländervereinsregister an Sicherheitsbehörden muss die Übermittlung nach dem Kriterium einer hypothetischen Datenneuerhebung auf **hinreichend gewichtige Anlässe** beschränkt sein. Die Übermittlung an Polizei- und Strafverfolgungsbehörden muss auf den Schutz von Rechtsgütern oder die Verfolgung von Straftaten beschränkt werden, die zumindest hervorgehobenes Gewicht haben. In tatsächlicher Hinsicht muss die Übermittlung zumindest auf einem konkreten Ermittlungsansatz beruhen.⁴³ Für die Datenübermittlung an Nachrichtendienste ist mindestens zu fordern, dass sie zur Aufklärung einer beobachtungsbedürftigen Bestrebung oder Tätigkeit im Einzelfall geboten ist.⁴⁴

Dem wird § 24 Abs. 6 VereinsG-E nicht gerecht. Die Regelung knüpft an die **Aufgabenerfüllung** an, ohne einen konkreten Übermittlungsanlass zu verlangen. Insbesondere verknüpft das Gesetz die Erforderlichkeit nicht mit der Gefahrenabwehr oder der Strafverfolgung, woraus sich möglicherweise als Eingriffsschwelle eine konkrete Gefahr oder ein strafprozessualer Tatverdacht ableiten ließe. Stattdessen ermöglicht es eine Datenübermittlung, die nicht von einem konkreten Ermittlungsansatz im Einzelfall, sondern von strategischen Aufklärungsbedürfnissen oder einzelfallunabhängig bestehenden Informationslücken über kriminelle Strukturen ausgeht.⁴⁵ Es

⁴⁰ EuGH, Urteil vom 18.06.2020, Rs. C-78/18, Rn. 93.

⁴¹ WD 3 - 3000 - 078/22, S. 9 ff.

⁴² Siehe oben unter II.1.

⁴³ Vgl. zur Maßstabbildung beispielhaft für die Zuordnung einer dynamischen IP-Adresse, die gleichfalls ein erhöhtes Eingriffsgewicht aufweist, sich aber auf die Identifikation der an einem einzelnen Telekommunikationskontakt beteiligten Person beschränkt, BVerfGE 155, 119 (200 ff.); strenger EuGH, Urteil vom 6. Oktober 2020, Rs. C-511/18, C-512/18 und C-520/18 – La Quadrature du Net u.a..

⁴⁴ Vgl. zur Zuordnung dynamischer IP-Adressen BVerfGE 155, 119 (203); grundlegend zur Tatbestandsbildung im Verfassungsschutzrecht BVerfG, Urteil vom 26. April 2022 – 1 BvR 1619/17 –, Rn. 181 ff.

⁴⁵ Vgl. hierzu die Parallelproblematik im Ausländerzentralregistergesetz, <https://freiheitsrechte.org/uploads/documents/Soziale-Teilhabe/2023-10-28-Verfassungsbeschwerde-gegen-erweitertes-Auslaenderzentralregister.pdf>, S. 53 ff.

kommt hinzu, dass § 24 Abs. 6 VereinsG-E keine Tatsachen, sondern lediglich **tatsächliche Anhaltspunkte** dafür verlangt, dass die Daten zur Aufgabenerfüllung erforderlich sind.

Auch bei den Übermittlungen ist eine **diskriminierende Anwendungspraxis** zu befürchten. So wurden in der Vergangenheit (damals ohne Rechtsgrundlage) die Daten von kurdischen Vereinen offenbar ohne vorherige Prüfung an das Bundesamt für Verfassungsschutz übermittelt.⁴⁶ Das verstößt gegen das Verbot rassistischer Diskriminierung nach Art. 3 Abs. 3 GG.

V. Vereinsverbote (§ 14 Abs. 2, § 15 VereinsG)

Die Regelungen über Vereinsverbote sind nicht Gegenstand des Gesetzentwurfs. Der Vorgang und die aktuellen politischen Entwicklungen geben jedoch Anlass, diese zu überarbeiten.

Nach § 3 VereinsG kann ein Verein verboten werden, wenn seine Zwecke oder seine Tätigkeit den Strafgesetzen zuwiderlaufen oder er sich gegen die verfassungsmäßige Ordnung oder den Gedanken der Völkerverständigung richtet. Zuständig für das **Verbot** sind die Landesbehörden, wenn die Organisation und Tätigkeit des Vereins sich auf das Gebiet eines Landes beschränkt, ansonsten das Bundesministerium des Innern (§ 3 Abs. 2 Satz 1 VereinsG).

Für Ausländervereine und ausländische Vereine **weitert § 14 Abs. 2 und § 15 VereinsG die Verbotsgründe deutlich aus**. Sie können nach § 14 Abs. 2 Nr. 1 VereinsG etwa schon dann verboten werden, wenn ihr Zweck oder ihre Tätigkeit „das friedliche Zusammenleben von Deutschen und Ausländern“ oder „sonstige erhebliche Interessen der Bundesrepublik Deutschland“ beeinträchtigt oder gefährdet. Diese Verbotstatbestände sind hochgradig unbestimmt und bieten ein starkes Missbrauchspotenzial.⁴⁷

So könnte das Innenministerium einer **rechtsextremen (Landes-)Regierung** argumentieren, dass eine Gruppe von Geflüchteten, die lautstark für ihre Rechte eintreten, das friedliche Zusammenleben von Deutschen und Ausländern beeinträchtigt. Die diplomatischen Beziehungen zu ausländischen Staaten können als „sonstiges erhebliches Interesse der Bundesrepublik“ herangezogen werden, um hier ansässige Gruppen der Exil-Opposition zu verbieten. Auch wenn solche Verbote am Ende von Gerichten aufgehoben werden, zeigen sie in der Zwischenzeit ihre Wirkung: Die Vereinstätigkeit muss eingestellt werden, Vermögen wird beschlagnahmt, Proteste gegen das Verbot sind Strafbarkeitsrisiken ausgesetzt.⁴⁸ Mit Blick auf die politischen Verhältnisse in einigen Bundesländern empfehle ich, die erweiterten Verbotsgründe zu streichen.

⁴⁶ BT-Drs. 19/12101, S. 8; BT-Drs. 20/1565, S. 4; taz vom 25. Mai 2022, <https://taz.de/Ueberwachung-von-kurdischen-Vereinen/15853706/>.

⁴⁷ Verfassungsblog vom 10. Juni 2026, <https://verfassungsblog.de/vereinsverbot/>.

⁴⁸ Verfassungsblog vom 10. Juni 2026, <https://verfassungsblog.de/vereinsverbot/>.



Insgesamt sollte das **Sonderrecht für Ausländervereine und ausländische Vereine** abgeschafft werden. Zudem sollte ihr Grundrechtsschutz gestärkt werden, indem die Vereinigungsfreiheit nach Art. 9 Abs. 1 GG als Menschenrecht ausgestaltet wird.⁴⁹ Die derzeitige Ausgestaltung als „Deutschengrundrecht“ wird weder der internationalen Rechtsentwicklung noch den Realitäten in der postmigrantischen Gesellschaft gerecht.⁵⁰

⁴⁹ Vgl. BT-Drs. 19/5860.

⁵⁰ Als postmigrantisch werden Gesellschaften bezeichnet, in denen Strukturen, Institutionen und politische Kulturen *nachholend* (also postmigrantisch) an die erkannte Migrationsrealität angepasst werden, was mehr Durchlässigkeit und soziale Aufstiege, aber auch Abwehrreaktionen und Verteilungskämpfe zur Folge hat, siehe Foroutan, Die postmigrantische Gesellschaft, <https://www.bpb.de/themen/migration-integration/kurzdossiers/205190/die-postmigrantische-gesellschaft/>.