



---

**Ausschussdrucksache 21(4)223 D**  
vom 5. Oktober 2026

---

**Schriftliche Stellungnahme**

von Jun.-Prof. Dr. Philipp Overkamp, Ruhr-Universität Bochum vom  
4. Oktober 2026

zu dem

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

RUHR-UNIVERSITÄT BOCHUM | 44801 Bochum | Germany |

An den

Innenausschuss des Deutschen Bundestages

**Juristische Fakultät**  
der Ruhr-Universität Bochum

**Juniorprofessur für Öffentliches  
Recht und Energierecht**

Gebäude GD 2/135  
Universitätsstraße 150  
44780 Bochum

**Jun.-Prof. Dr. Philipp Overkamp**

4. Oktober 2026

## **Schriftliche Stellungnahme zum Entwurf eines Dritten Gesetzes zur Änderung des Vereinsgesetzes, BT-Drs. 21/6805**

*Hinweis: Die Stellungnahme konzentriert sich auf eine Bewertung des Regelungsansatzes, v.a. aus verwaltungs-, grund- und vereinsrechtlicher Perspektive. Datenschutzrechtliche Aspekte und grundrechtliche Fragen der informationellen Selbstbestimmung werden ausgeklammert.*

### **I. Überblick**

Das Gesetzgebungsvorhaben zielt auf eine **Änderung des Vereinsgesetzes (VereinsG)** ab, in welcher die Regelungen zu „Ausländervereinen“, die sich bisher überwiegend in der Durchführungsverordnung zum Vereinsgesetz (VereinsGDV) finden, in das VereinsG übertragen werden.

Im Kern des Vorhabens steht das beim Bundesverwaltungsamt geführte **Ausländervereinsregister**, in dem Informationen über die in Deutschland tätigen Ausländervereine und ausländischen Vereine, die im Bundesgebiet Einrichtungen unterhalten, gebündelt werden. Dies soll eine Überwachung, die Wahrnehmung von Kontrolle und die Durchführung etwaiger Verbotsverfahren ermöglichen. Die VereinsGDV umfasst in §§ 19 – 23 demnach schon im geltenden Recht Anmelde- und Auskunftspflichten, die nicht an einen spezifischen Gefahrentatbestand

anknüpfen,<sup>1</sup> sondern ein abstraktes Gefährdungspotenzial der Ausländervereine zugrunde legen. Diesem Ansatz folgt auch der Gesetzesentwurf.

## II. Rechtliche Rahmenbedingungen: Der Ausländerverein

Die **Vereinsfreiheit in Art. 9 Abs. 1 GG ist als Deutschengrundrecht** ausgestaltet.<sup>2</sup> Folglich können sich nur Deutsche i.S.d. Art. 116 Abs. 1 GG sowie die ihnen europarechtlich gleichgestellten EU-Bürger auf dieses Grundrecht berufen.<sup>3</sup> Ein Verein, der ausschließlich von ausländischen Mitgliedern geführt wird und dessen Mitglieder ausschließlich Ausländer sind, fällt danach unproblematisch nicht unter Art. 9 Abs. 1 GG und kann sich in seinem Wirken lediglich auf den strukturell geringfügigeren **Schutz der allgemeinen Handlungsfreiheit** nach Art. 2 Abs. 1 GG berufen.<sup>4</sup> Etwas anderes ergibt sich lediglich in den Sonderfällen, in denen die Tätigkeit des Vereins mit einem weiteren Jedermann-Grundrecht korrespondiert, so etwa, wenn spezifische Veranstaltungen mit religiösem Bezug abgehalten werden (Art. 4 Abs. 1 GG) oder Tätigkeiten des Vereins auf die Meinungskundgabe gerichtet sind (Art. 5 Abs. 1 GG).<sup>5</sup>

*Hinweis: Erwähnenswert ist in diesem Kontext, dass das internationale Recht, in Form von Art. 11 EMRK (siehe aber hier die politische Bereichsausnahme in Art. 16 EMRK), Art. 12 GRCh und Art. 22 IPbPR Garantien der Vereinigungsfreiheit enthält, die unabhängig von der Staatsangehörigkeit gelten. Hier ist viele rechtlich noch unklar. Die Regelungen können im Einzelfall den Schutzstandard für Ausländervereinen erhöhen, zu einer Einebnung der vom Grundgesetz vorgegebenen Differenzierung zwischen Deutschengrundrecht und Jedermanngrundrecht führen sie nach dem gegenwärtigen Stand der Verfassungsdogmatik aber wohl nicht.<sup>6</sup>*

Der Gesetzgeber hat dieser grundrechtlichen Differenzierung Rechnung getragen, indem er im Vereinsgesetz die **Kategorie des „Ausländervereins“** implementiert hat (§ 14 VereinsG). Dabei handelt es sich ausweislich der Legaldefinition in § 14 Abs. 1 Satz 1 VereinsG um Vereine, „deren Mitglieder oder Leiter sämtlich oder überwiegend

<sup>1</sup> BVerwG, BeckRS 1986, 31274653; VGH München, BeckRS 2005, 16318 Rn. 12; Groh, VereinsG, 2. Aufl. 2021, § 14 Rn. 6.

<sup>2</sup> Vgl. Winkler, in v. Münch/Kunig, Grundgesetz, 8. Aufl. 2025, Art. 9 Rn. 36.

<sup>3</sup> Zur europarechtlich zwingenden Gleichbehandlung von Deutschen und EU-Ausländern im Vereinsrecht Winkler, in v. Münch/Kunig, Grundgesetz, 8. Aufl. 2025, Art. 9 Rn. 38 f.; Ullrich, in Albrecht/Roggenkamp, VereinsG, 2. Aufl. 2024, § 14 Rn. 19.

<sup>4</sup> Vgl. nur Groh, VereinsG, 2. Aufl. 2021, § 14 Rn. 1; Ullrich, in Albrecht/Roggenkamp, VereinsG, 2. Aufl. 2024, § 14 Rn. 3; Winkler, in v. Münch/Kunig, Grundgesetz, 8. Aufl. 2025, Art. 9 Rn. 37.

<sup>5</sup> Ullrich, in Albrecht/Roggenkamp, VereinsG, 2. Aufl. 2024, § 14 Rn. 4.

<sup>6</sup> Vgl. zur EMRK Ullrich, in Albrecht/Roggenkamp, VereinsG, 2. Aufl. 2024, § 14 Rn. 6.

Ausländer sind“. Nach § 14 Abs. 1 Satz 2 VereinsG zählen EU-Bürger insoweit nicht als Ausländer. Der § 14 VereinsG enthält **Verbotsgründe**, die weiter reichen als die von Art. 9 Abs. 2 GG determinierten Verbotsgründe für „Inländervereine“, sowie spezifische **Betätigungsverbote**. Hinzu treten die (bislang) in der VereinsGDV geregelten **Mitteilungs- und Auskunftspflichten**, die nun novelliert werden sollen. Dahinter steckt neben der grundrechtlichen Differenzierung die Vorstellung, dass von Vereinen, deren Tätigkeitsschwerpunkt oder Mitgliederstruktur einen Auslandsbezug aufweist, bisweilen ein strukturelles Risiko ausgeht, das in besonderem Maße mit den Gefahren des internationalen Terrorismus und der Terrorfinanzierung/-unterstützung korreliert.<sup>7</sup>

Rechtlich herausfordernd wird dieses Sonderregime dort, wo ein Verein ebenso aus ausländischen wie aus inländischen Mitgliedern besteht. Denn hier vermengen sich die von Art. 9 Abs. 1 GG geschützten Interessen deutscher Vereinsmitglieder mit denen der ausländischen Vereinsmitglieder, welchen der Schutz von Art. 9 Abs. 1 GG versagt ist, innerhalb einer Organisation. Sogenannte **Mischvereine** können nach der bundesverfassungsgerichtlichen und bundesverwaltungsgerichtlichen Rechtsprechung durchaus in Einklang mit Art. 9 Abs. 1 GG als Ausländervereine einzustufen sein,<sup>8</sup> wenn Ausländer die „**materielle Leitungsfunktion**“ innehaben.<sup>9</sup> In diesem Fall ist auch für deutsche Vereinsmitglieder der Schutzbereich des Art. 9 Abs. 1 GG nicht eröffnet.<sup>10</sup> Die „materielle Leitungsfunktion“ ist indes kein völlig abgrenzungsscharfes Kriterium und im Einzelfall schwer zu bestimmen. Das gilt erst recht, wenn ein offizieller Vorstand fehlt und darauf abzustellen ist, wer die tatsächliche Kontrolle im Verein ausübt.<sup>11</sup> Ein Ausländerverein dürfte jedenfalls dann vorliegen, wenn mehr als die Hälfte der Mitglieder oder der Leiter Ausländer sind. Auch wenn der einzige Leiter eines Vereins Ausländer ist, wird bisweilen von einem Ausländerverein ausgegangen, was selbst dann gelten soll, wenn sämtliche Mitglieder Deutsche sind.

---

<sup>7</sup> Entsprechend wurde die Vorschrift des § 14 VereinsG zuletzt im Nachgang der Terroranschläge vom 11. September 2001 durch das „Gesetz zur Bekämpfung des internationalen Terrorismus“ v. 9.1.2002 (BGBl I. S. 361) novelliert.

<sup>8</sup> BVerfG, NVwZ 2000, 1281; vgl. Roth, in Schenke/Graulich/Ruthig, Sicherheitsrecht des Bundes, 2. Aufl. 2019, § 14 VereinsG Rn. 18.

<sup>9</sup> BVerwG, BeckRS 2003, 24408; BVerwG, NVwZ 1997, 68; BVerfG, NVwZ 2000, 1281; Marx, in Liskin/Denninger/Bäcker, Hdb Polizei- und Sicherheitsrecht, 8. Aufl. 2026, Kap. 8 Rn. 514.

<sup>10</sup> Vgl. Barczak, in Dreier, Grundgesetz, 4. Aufl. 2023, Art. 9 Rn. 32. Anderes gilt allerdings in der Phase vor der Vereinsgründung, in der deutsche Staatsbürger sich auf Art. 9 Abs. 1 GG berufen können.

<sup>11</sup> Vgl. Groh, VereinsG, 2. Aufl. 2021, § 14 Rn. 7.

Es soll aber nicht um eine „zahlenmäßige Gegenüberstellung der ausländischen und deutschen Vereinsmitglieder“ gehen, sondern um die tatsächliche Verteilung der Funktionen und Entscheidungsbefugnisse.<sup>12</sup> Unterschiedlich wird beurteilt, ob die Aktivität der einzelnen Mitglieder im Vereinswesen berücksichtigt werden kann.<sup>13</sup> Das Bundesverfassungsgericht stellt in einer Entscheidung ferner darauf ab, ob die Ziele eines Vereins sich „ausschließlich auf die Probleme von Ausländern im Ausland“ beschränken.<sup>14</sup> Nach alledem ist festzuhalten, dass der Rechtsbegriff des Ausländervereins aufgrund der notwendigen wertenden Gesamtschau im Einzelfall **außerordentlich schwer zu bestimmen** sein kann; insbesondere wenn Informationen über die innere Verfasstheit des Vereins fehlen. Das bietet einerseits Potenziale für **Übergriffe in völlig unproblematischen Bereichen** – so etwa, wenn der einzige Vorstand eines lokalen Sportvereins keinen deutschen Pass hat und der Verein in der Folge einem umfassenden Informationsregime unterworfen wird. Andererseits bietet es **Potenziale für eine Umgehung**, indem ein Verein mit entsprechender Professionalisierung und rechtlichen Kenntnissen an den jeweiligen Schnittstellen bewusst deutsche Mitglieder einsetzt, um den Informationspflichten und staatlichen Eingriffsbefugnissen auszuweichen; das dürfte gerade im Bereich des internationalen Terrorismus, organisierter Kriminalität und nachrichtendienstlich gestützter Tätigkeiten ein regulatorisches Defizit darstellen.

### III. Geplante Änderungen in der materiellen Rechtslage

Die geplante Gesetzesänderung verschiebt die Regelungen zu Mitteilungs- und Auskunftspflichten der Ausländervereine von der VereinsGDV in das VereinsG und damit **von einer Rechtsverordnung in ein Parlamentsgesetz**, das nach dem Wesentlichkeitsgrundsatz umfassendere Grundrechtseingriffe ermöglicht.<sup>15</sup> Die Verschiebung trägt entsprechend dem Anliegen des Gesetzesentwurfs<sup>16</sup> zur **systematischen Konsolidierung des Vereinsrechts** bei, indem Regelungen sich

---

<sup>12</sup> Zu alledem m.z.N. Plückelmann, in Münchener Hdb Gesellschaftsrecht, 6. Aufl. 2026, Bd. 5, § 8 Rn. 5; Ullrich, in Albrecht/Roggenkamp, VereinsG, 2. Aufl. 2024, § 14 Rn. 12 ff.

<sup>13</sup> Dagegen Ullrich, in Albrecht/Roggenkamp, VereinsG, 2. Aufl. 2024, § 14 Rn. 14; dafür Groh, VereinsG, 2. Aufl. 2021, § 14 Rn. 10.

<sup>14</sup> BVerfG, NVwZ 2000, 1281; Deutung als „Hilfskriterium“ bei Ullrich, in Albrecht/Roggenkamp, VereinsG, 2. Aufl. 2024, § 14 Rn. 16.

<sup>15</sup> In grundlegenden normativen Bereichen muss der parlamentarische Gesetzgeber alle wesentlichen Entscheidungen selbst treffen, vgl. BVerfGE 160, 284 Rn. 91; 136, 69 Rn. 102; Jarass, in Jarass/Pieroth, Grundgesetz, 19. Aufl. 2026, Art. 20 Rn. 78.

<sup>16</sup> BT-Drs. 21/6805, S. 1.

nunmehr einheitlich in einem Gesetz und nicht länger im Verordnungsrecht finden. Materiell werden einige Pflichten übernommen, aber auch neue Pflichten für Vereine und Behörden implementiert.

## 1. Synthese der wesentlichen Änderungen

In **§ 19 Abs. 1 VereinsG-E** findet sich eine wörtliche Übernahme des § 19 Abs. 1 VereinsGDV, wonach Ausländervereine binnen zwei Wochen ab Gründung verpflichtet sind, sich bei der zuständigen Behörde anzumelden. **§ 19 Abs. 2 VereinsG-E** enthält eine Aufzählung der anzumeldenden Informationen, die gegenüber § 19 Abs. 2 VereinsGDV erweitert ist: Während im bisherigen Recht Satzung, Name, Sitz und Zweck des Vereins (Abs. 2 Nr. 1), Namen und Anschrift der Vorstandsmitglieder/Vertreter (Abs. 2 Nr. 2) und Angaben darüber, in welchen Ländern der Verein Teilorganisationen hat (Abs. 2 Nr. 3) binnen zwei Wochen mitzuteilen waren, sollen **nunmehr auch Geburtsdaten, Geburtsorte und -länder sowie Staatsangehörigkeiten der Vorstandsmitglieder** angegeben werden (Abs. 2 Nr. 2 VereinsG-E). § 19 Abs. 3 (wirtschaftlicher Geschäftsbetrieb eines Vereins) und § 19 Abs. 4 (Mitteilung in deutscher Sprache) entsprechen sich in VereinsG-E und VereinsGDV.

**§ 20 Abs. 1 VereinsG-E** beinhaltet eine Pflicht zur Auskunft der Vereine über ihre jeweilige Tätigkeit, die grundsätzlich innerhalb eines Monats auf Verlangen der zuständigen Behörde zu erteilen ist. Die Behörde kann eine abweichende Frist setzen. Nach **§ 20 Abs. 2 VereinsG-E** müssen Vereine, die sich politisch betätigen, auch Namen und Anschriften der Mitglieder sowie Herkunft und Verwendung der Mittel angeben. § 20 VereinsG-E **entspricht weitgehend § 20 VereinsGDV**, nur die (abdingbare) Monatsfrist des Abs. 1 ist neu.

**§ 20a VereinsG-E** umfasst eine **Offenlegungspflicht für Finanzquellen**. Die Vereine müssten alle „unmittelbar und mittelbar von Drittstaaten oder mit ihnen verbundenen Organisationen“ erhaltenen Zuwendungen (insb. Mitgliedsbeiträge und Spenden) angeben, welche einzeln oder mit Blick auf einen Zuwendungsgeber mindestens 10.000 EUR betragen (Abs. 2 Nr. 1). Der Wert entspricht der Schwelle nach § 3 des Lobbyregistergesetzes.<sup>17</sup> Ferner sind Namen und Anschrift der Zuwendungsgeber

---

<sup>17</sup> BT-Drs. 21/6805, S. 24.

(Abs. 2 Nr. 2) sowie Angaben zur Verwendung der Zuwendung und zu den von den Zuwendungsgebern verfolgten gesetzlichen, satzungsmäßigen oder sonst maßgeblichen Zielen und Zwecken zu machen, sofern der Zuwendungsgeber eine juristische Person ist (Abs. 2 Nr. 3). Es gilt eine Zwei-Wochen-Frist. **Die Regelung hat keine Entsprechung in der VereinsGDV.** Ihre Rechtmäßigkeit ist vor dem Hintergrund der europarechtlichen Kapitalverkehrsfreiheit, Art. 63 AEUV, zweifelhaft (dazu IV.2.).

**§ 21 Abs. 1 VereinsG-E** legt fest, dass der Vorstand oder die vertretungsberechtigten Mitglieder auskunftsverpflichtet sind. Nach **§ 21 Abs. 2 VereinsG-E** müssen die nach § 19 Abs. 2 VereinsG-E übermittelten persönlichen Daten **bei jeder Änderung binnen eines Monats aktualisiert werden**; dasselbe gilt – binnen fünf Jahre nach der ersten Meldung – für „wesentliche Änderungen“ der Angaben nach § 20 VereinsG-E, sowie die Auflösung des Vereins. Eine ähnlich dynamische Mitteilungspflicht findet sich auch in § 19 Abs. 2 Satz 2 VereinsGDV, wobei die Pflicht hier nur die Angaben nach § 19 Abs. 2 Satz 1 VereinsGDV umfasst. Neu hinzukommen würden also informatorische Aktualisierungspflichten hinsichtlich der **Geburtsorte, -daten und Staatsangehörigkeiten der Vorstandsmitglieder/Vertreter** sowie hinsichtlich der **Tätigkeit** des Vereins i.S.d. § 20 VereinsG-E.

**§ 22 VereinsG-E** erstreckt die Verpflichtungen nach § 19 bis 21 VereinsG-E auf **ausländische Vereine**<sup>18</sup> i.S.d. § 15 Abs. 1 Satz 1 VereinsG, was der Regelung in § 21 VereinsGDV entspricht.

**§ 23 Abs. 1 VereinsG-E beinhaltet neue Behördenpflichten.** Danach müssen Anmeldungen, Auskünfte und Mitteilungen der Ausländervereine nach §§ 19 ff. VereinsG-E auf **Vollständigkeit und Richtigkeit** geprüft werden. Hierbei soll eine **Information der Ausländervereine** über ihre Pflichten „in geeigneter Weise“ stattfinden. Bei Nichterfüllung der Auskunft- und Mitteilungspflichten durch die Vereine soll die zuständige Behörde diese einfordern. **§ 23 Abs. 2 VereinsG-E** trifft eine Regelung zum Umgang mit **personenbezogenen Daten** und zur Weiterleitung an das Bundesverwaltungsamt als Registerbehörde. Die VereinsGDV enthält bloß

---

<sup>18</sup> Zum Begriff Groh, VereinsG, 2. Aufl. 2021, § 15 Rn. 2 f.

eine knappe Regelung zur Weiterleitung der erhaltenen Informationen an das Bundesverwaltungsamt, ohne weitergehende Behördenpflichten (§ 22).

**§ 24 VereinsG-E** beinhaltet eine umfassende Regelung zu Zweck und Aufbau des **Ausländervereinsregisters** durch das Bundesverwaltungsamt, die keine Entsprechung in der VereinsGDV findet. Bisher wurde das Register ohne explizite Rechtsgrundlage geführt. **§ 25 VereinsG-E** enthält **Löschungsvorschriften** für personenbezogene oder nicht mehr erforderliche Daten im Ausländervereinsregister.

**§ 27 VereinsG-E** enthält eine **Bußgeldvorschrift**, welche das Zuwiderhandeln gegen die Verpflichtungen nach §§ 19, 20, 20a und 21 VereinsG-E pönalisiert. Die unzureichende Offenlegung ausländischer Zuwendungen nach § 20a VereinsG-E soll danach mit einer **Geldbuße von bis zu 50.000 EUR** geahndet werden können, während der Höchstwert in den übrigen Fällen bei **20.000 EUR** liegt (§ 27 Abs. 3 VereinsG-E). Auch fahrlässiges Handeln ist umfasst, ein gesetzlicher Warnmechanismus vor Verhängung des Bußgeldes ist nicht vorgesehen. Unter der VereinsGDV kann das Zuwiderhandeln gegen Anmelde- und Auskunftspflichten nach § 23 VereinsGDV i.V.m. § 21 VereinsG mit höchstens rund **1.000 EUR** geahndet werden.<sup>19</sup>

**§ 28 VereinsG-E** beinhaltet eine **Verordnungsermächtigung** hinsichtlich der Bestimmungen über den Vollzug von Vereinsverböten und den Einzug von Vermögen.

## 2. Verschärfungen des Rechtsrahmens

Die geplante Änderung geht mit einer **wesentlichen Verschärfung des Rechts** der Ausländervereine einher. Das betrifft einerseits den deutlich vergrößerten Umfang der Offenlegungspflichten, die nunmehr etwa genaue Angaben hinsichtlich der Vorstandsmitglieder und insbesondere die vorher nicht vorgesehene Offenlegung staatlicher Finanzierungsquellen nach § 20a VereinsG-E umfassen. Die korrespondierenden Pflichten zur eigenständigen Aktualisierung der Angaben nach § 21 VereinsG-E sind demgemäß auch deutlich weiter gefasst. Auch die „wesentliche

---

<sup>19</sup> § 21 Abs. 2 VereinsG spricht noch von „2000 Deutsche Mark“, wobei der Wert – etwa im Merkblatt für Ausländervereine nach dem Hessischen Erlass für Öffentliches Vereinsrecht v. 23.10.2019 (MdLS, Anlage 3) – auf 1.022,58 EUR umgerechnet wird.

Änderung“ einer vormalig nach § 20 VereinsG-E mitgeteilten Tätigkeit müsste nunmehr eigenständig angegeben werden.

Bemerkenswert ist vor allem **der erhebliche Anstieg der vorgesehenen Geldbuße bei Zuwiderhandlung** (bis zu 50.000 bzw. 20.000 EUR, zuvor nur rund 1.000 EUR). Das führt auch dazu, dass die schon im geltenden Recht bestehenden Anmelde- und Mitteilungspflichten nunmehr ein anderes Gewicht erhalten und das Vereinswesen deutlich stärker beeinflussen. Auch das fahrlässige Zuwiderhandeln kann zu einer Geldbuße führen, die für kleinere Vereine existenzielle Ausmaße annehmen kann. Erschwerend kommt hinzu, dass vor der Verhängung des Bußgeldes keine Androhung oder Warnung vorgesehen ist.

Ferner werden auch die Anforderungen an die Behörden deutlich erweitert. Das findet seinen Ausdruck in § 23 VereinsG-E. Die zuständigen Anmeldebehörden sind nunmehr dazu verpflichtet, die Auskünfte und Mitteilungen der Ausländervereine nicht nur auf Vollständigkeit, sondern auch auf Richtigkeit zu prüfen. Hier ist angesichts der deutlich vergrößerten Informationsmenge mit einem **erheblichen administrativen Aufwand** zu rechnen,<sup>20</sup> den vorbehaltlich einer anderen landesrechtlichen Zuständigkeitsregelung typischerweise eine untere Verwaltungsbehörde auf Kreisebene zu tragen hat.<sup>21</sup>

#### IV. Bewertung

Die **grundsätzliche Ausrichtung** des Gesetzesentwurfs ist aus rechtlicher Perspektive nicht zu beanstanden. Bei der Abwehr äußerer Gefahren, die insbesondere auch mit der Tätigkeit von Drittstaaten in Deutschland einhergehen können, handelt es sich um einen legitimen Zweck in Form der Abwehr von Kriminalität, hybriden Bedrohungen, nachrichtendienstlichen Tätigkeiten<sup>22</sup> und terroristischen Aktivitäten. Die insbesondere durch Terrorismus, aber auch durch hybride Bedrohungen bezweckte Destabilisierung des Gemeinwesens richtet sich gegen die Grundpfeiler der verfassungsrechtlichen Ordnung und den Bestand des Staates. Die Bekämpfung dieser Bedrohungen ist nach der verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung ein **verfassungsrechtlich legitimes Ziel von großem Gewicht** für

---

<sup>20</sup> Hierzu auch BT-Drs. 21/6805, S. 18, 20 f.

<sup>21</sup> Vgl. Noack, in Sternal, FamFG, 22. Aufl. 2025, § 400 Rn. 6, dort mit Bsp. aus dem Landesrecht.

<sup>22</sup> Vgl. BT-Drs. 21/6805, S. 23.

den demokratischen und freiheitlichen Verfassungsstaat.<sup>23</sup> Die Abwehr äußerer Gefährdungen durch terroristische Angriffe auf Bürger ist als Form der Gefahrenabwehr zugleich Ausdruck der staatlichen Schutzpflicht für das Leben und die Gesundheit nach Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG.<sup>24</sup> Das verschafft dem Gesetzgeber einen vergleichsweise weiten Spielraum, in dem verhältnismäßige Grundrechtseingriffe möglich sind.

Grundsätzlich ist auch, wie unter II. dargestellt, die Ungleichbehandlung zwischen Ausländervereinen und solchen Vereinen, die sich auf Art. 9 Abs. 1 GG berufen können, zulässig und im Verfassungstext angelegt, wonach Ausländervereine sich in aller Regel nur auf den Schutz der allgemeinen Handlungsfreiheit nach Art. 2 Abs. 1 GG berufen können. Vor diesem Hintergrund dürfte auch die Offenlegungspflicht nach § 20a VereinsG-E, die insoweit weitreichendste neuartige Informationsverpflichtung, **grundsätzlich mit Art. 2 Abs. 1 GG in Einklang stehen**.<sup>25</sup> Selbiges gilt für die übrigen, aus Sicht des Vereins strukturell eher niedrigschwelligeren neuen Verpflichtungen. Bedenken bestehen allerdings hinsichtlich der Vereinbarkeit des § 20a VereinsG-E mit der europarechtlichen Kapitalverkehrsfreiheit des Art. 63 AEUV (dazu sogleich unter 2.); offene Fragen des allgemeinen Persönlichkeitsrechts der Vereinsmitglieder nach Art. 2 Abs. 1 i.V.m. Art. 1 Abs. 1 GG werden hier ausgeklammert.

Unter rechtsstaatlichen Gesichtspunkten generell begrüßenswert sind die **„Hochzonung“ der Regelungen** des Ordnungsrechts in der Parlamentsrechts (dazu unter III.) sowie die Schaffung einer expliziten Rechtsgrundlage für das zuvor ohne Rechtsgrundlage betriebene Ausländervereinsregister nach § 24 VereinsG-E.

Der vorgelegte Entwurf ist jedoch mit Blick auf den **konkreten Regelungsansatz kritikwürdig**. Hier sollen die Aspekte der Rechtsunsicherheit (1.) sowie der Verzicht auf konkrete Verdachtsmomente zugunsten eines pauschalen Ansatzes (2.) angesprochen werden.

---

<sup>23</sup> BVerfGE 166, 220 (Rn. 96); 133, 277 (Rn. 133).

<sup>24</sup> Vgl. BVerfGE 115, 320 (346).

<sup>25</sup> Siehe die Begründung im Entwurf, BT-Drs. 21/6805, S. 25.

## 1. Rechtsunsicherheiten als Grundrechtsproblem

Problematisch ist vor allem die durch den Entwurf **entstehenden Rechtsunsicherheit**, welche dem Vereinswesen erhebliche Schäden zufügen kann. Wie dargestellt geht das VereinsG-E von einer sehr viel weiter reichenden Informationspflicht aus als zuvor, die zugleich mit weitreichenden Pönalisierungsvorgaben korreliert. Das setzt Ausländervereine oder Vereine, über deren rechtliche Zuordnung keine Klarheit besteht, unter erheblichen Druck.

Erstens ist schon der **Begriff des Ausländervereins außerordentlich schwer zu fassen**, weil er eine wertende Gesamtbetrachtung erforderlich macht, die juristisch anspruchsvoll ist und zugleich auf eine Vielzahl an Informationen angewiesen ist. Das wurde unter II. dargestellt. Der Blick auf die „materielle Leitung“ des Vereins entspricht der nach Art. 9 Abs. 1 GG naheliegenden Differenzierung. Er führt aber aus Sicht der Vereine zu bisweilen erheblichen Ungewissheiten darüber, ob der eigene Verein nun als Ausländerverein zu qualifizieren ist oder nicht. Damit ist schon die Grundpflicht nach § 19 VereinsG-E mit Rechtsunsicherheiten behaftet. Diese Unsicherheiten gab es zwar auch im alten Recht, sie sind aber aufgrund des erheblich gestiegenen Bußgeldrahmens nunmehr aus Sicht des Vereinslebens deutlich relevanter. Wie dargestellt gehen mit der rechtlichen Fokussierung auf den Ausländerverein auch **Umgehungsmöglichkeiten** einher.

Zweitens besteht auch bei Vorliegen eines Ausländervereins eine weitreichende **Rechtsunsicherheit über das damit verbundene Pflichtenprogramm**. Das gilt in besonderem Maße dort, wo das Gesetz vom Verein proaktiv Informationen von ungewissem Umfang einfordert und damit maßgeblich bei § 21 Abs. 2 Satz 1 Nr. 2 VereinsG-E, wonach eine „wesentliche Änderungen“ der zuvor nach § 20 VereinsG-E übermittelten „Tätigkeit“ des Vereins den Behörden mitzuteilen ist. Dabei handelt es sich um eine in hohem Maße ungewisse Voraussetzung, deren Umsetzung insbesondere für juristische Laien und damit in weiten Teilen des Vereinswesens mit erheblichen Unsicherheiten verbunden ist.

Diese Unsicherheiten treten dort besonders deutlich zu Tage, **wo ein Verein einen geringen Grad an Professionalisierung** aufweist und in der Vereinsstruktur nicht über das Know-how verfügt, um den entsprechenden Pflichten nachzukommen. Das ist aber gerade im Kontext von Ausländervereinen, bei denen etwa nicht selten eine

gewisse Sprachbarriere bestehen dürfte, nicht unwahrscheinlich. Hier droht die Konzeption des Gesetzesentwurfs eben da zu pönalisieren, wo weniger von (typischerweise wohl vergleichsweise professionell ausgestalteten) nachrichtendienstlichen oder terroristischen Strukturen auszugehen ist, sondern wo es um den sozialstaatlich förderungswürdigen Ansatz eines pluralistischen Vereinswesens geht. So werden kleine Kultur-, Bildungs-, Sport- und Integrationsvereine in einen sicherheitspolitischen Kontext gerückt. Dieses Problem ist im Gesetzesentwurf zwar insoweit aufgegriffen, als nach § 23 Abs. 1 VereinsG-E eine „Information“ der Ausländervereine „in geeigneter Weise“ vorgesehen ist. Die Begründung zum Gesetzesentwurf erkennt insoweit auch treffend an, dass sich in der bisherigen Verwaltungspraxis gezeigt habe, dass Ausländervereine „oft über ihre Verpflichtung nicht oder unzureichend informiert waren“<sup>26</sup>. Die vorgeschlagene Informationspflicht ist aber unkonkret, bezieht sich nicht auf den Anmeldevorgang nach § 19 VereinsG-E und bietet so **keine Gewähr dafür, die strukturelle Rechtsunsicherheit hinreichend zu beseitigen**.

Angesichts der Rechtsunsicherheit ist die Regulationsstruktur im Übrigen nicht ausschließlich an Art. 2 Abs. 1 GG zu messen, sondern belastet auch das nach Art. 9 Abs. 1 GG besonders geschützte Vereinswesen und **das Grundrecht der Vereinsfreiheit**. Es ist nicht ausgeschlossen, dass die merkliche Verdichtung der staatlichen Aufsicht eine abschreckende Wirkung für Personen hat, die eine Vereinsgründung beabsichtigen und dabei ein Vereinsanliegen oder eine potenzielle Mitgliederstruktur vor Augen haben, die zumindest als Mischverein zu bewerten ist. Dies kann aus Sorge vor finanziellen Belastungen unterbleiben. Dass aber auch die Einschüchterung der Ausübung von Grundrechten grundrechtliche Relevanz haben kann, ist verfassungsrechtlich anerkannt (sog. chilling effect).<sup>27</sup> Das macht die vorgeschlagenen Regelungen nicht grundrechtswidrig. Auch dürfte noch kein Fall eines Verstoßes gegen das verfassungsrechtliche Bestimmtheitserfordernis vorliegen, weil den relevanten Begriffen durch Auslegung beizukommen ist.<sup>28</sup> Es muss aber diagnostiziert werden, dass eine Regulationsstruktur, welche die Kontrolle

---

<sup>26</sup> BT-Drs. 21/6805, S. 26.

<sup>27</sup> Vgl. BVerfGE 115, 320 (354); 119, 229 (246).

<sup>28</sup> Vgl. Jarass, in Jarass/Pieroth, Grundgesetz, 19. Aufl. 2026, Art. 20 Rn. 90 ff. m.w.N.

anlassbezogen ausübt (dazu sogleich unter 2.) oder zumindest mit **klar abgesteckten Begrifflichkeiten operiert, sich als freiheitsschonender erweisen** würde.

## **2. Abstellen auf Gefahrenatbestand statt pauschaler Anknüpfung an Ausländervereine, insb. § 20a VereinsG-E als potenzieller Verstoß gegen EU-Recht**

Ferner stellt sich die Frage, ob das Regelungskonzept zu einer effektiven Gefahrenabwehr beitragen kann. Das liegt an den beschriebenen Unklarheiten und Umgehungsmöglichkeiten, die ihren Hintergrund in der Offenheit des Begriffs des Ausländervereins und in der Regulationsstruktur haben, die **vollständig auf einen Gefahrenatbestand verzichtet** und Ausländervereine im Allgemeinen einem Sonderregime unterwirft. So wird aber ausgeblendet, dass die durch das Änderungsgesetz adressierten Gefahren eben nicht nur von Ausländervereinen ausgehen, sondern auch auf Inländervereine zurückzuführen sein können. Insofern zeigt sich ein regulatorisches Gefälle. Dieses Gefälle ist zwar grundsätzlich mit Art. 9 Abs. 1 GG zu erklären (s.o.): Allerdings kann auch in das Grundrecht der Vereinsfreiheit in verhältnismäßiger Art und Weise nach Art. 9 Abs. 2 GG eingegriffen werden, um dem Zweck der Gefahrenabwehr zu genügen.<sup>29</sup> Dazu zählen nicht nur Vereinsverbote als sicherheitsrechtlicher „ultima ratio“, sondern nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts auch mildere Maßnahmen unterhalb dieser Schwelle als sog. Maßnahmen.<sup>30</sup> Bei expliziter Normierung und einer Orientierung an den Verbotsvoraussetzungen des Art. 9 Abs. 2 GG – namentlich einer Vereinsbetätigung, die gegen Strafgesetze verstößt, sich gegen die verfassungsmäßige Ordnung oder den Gedanken der Völkerverständigung richten – und einem Anfangsverdacht sind anlassbezogene Transparenz- und Informationspflichten auch für Inländervereine als spezieller Ausdruck eines vereinsrechtlichen Ermittlungsverfahrens vorstellbar.<sup>31</sup>

Vorzugswürdig wäre es, zumindest da auf ein konkretes Verdachtsmoment (z.B. „Tatsachen, welche Anhaltspunkte bieten“) abzustellen, wo die neuen Regelungen mit

---

<sup>29</sup> Kemper, in Huber/Voßkuhle, Grundgesetz, 8. Aufl. 2024, Art. 9 Rn. 92.

<sup>30</sup> BVerfGE 149, 160 (Rn. 102); Rhein-Fischer, in BeckOK Sicherheits- und Polizeirecht Bund, 3. Ed. 01.05.2026, § 3 VereinsG Rn. 53 f.

<sup>31</sup> Vgl. zum Ermittlungsverfahren nach § 4 und zum Erfordernis eines Anfangsverdachts Roth, in Schenke/Graulich/Ruthig, Sicherheitsrecht des Bundes, 2. Aufl. 2019, § 4 VereinsG Rn. 11.

umfassenden Belastungen für den Verein verbunden sind und sich zugleich als sicherheitspolitisch hochgradig relevant darstellen. In diesen Fällen erweist sich eine **strikte Schematisierung zwischen Ausländerverein und Inländerverein eben nicht als Beitrag zu einer effektiven Gefahrenabwehr**. Das betrifft insbesondere die Offenlegung ausländischer Zuwendungen nach § 20a VereinsG-E.

Eine solche Anpassung zugunsten eines Gefahrenerfordernisses in § 20a VereinsG-E sichert auch die **Vereinbarkeit der Regelung mit dem Europarecht**: In seiner Entscheidung zum ungarischen Transparenzgesetz hat der EuGH eine Regelung des ungarischen Rechts, welche Melde- und Offenlegungspflichten für aus dem Ausland unterstützte Organisationen zum Gegenstand hatte, als **Verstoß gegen die Kapitalverkehrsfreiheit des Art. 63 AEUV** bewertet.<sup>32</sup> Zwar sei das Ziel, die Transparenz finanzieller Unterstützungen für natürliche und juristische Personen aus dem Ausland zu erhöhen, grundsätzlich ein geeigneter europarechtlicher Rechtfertigungsgrund.<sup>33</sup> Der EuGH sah hier indes ein zu pauschales Vorgehen des ungarischen Gesetzgebers, das nicht mehr unter Verweis auf die öffentliche Ordnung und Sicherheit gerechtfertigt werden könne:

*„Das Ziel, die Transparenz der Finanzierung von Vereinigungen zu erhöhen, taugt nämlich, so berechtigt es auch sein mag, **nicht als Rechtfertigung für Rechtsvorschriften eines Mitgliedstaats, die auf einer grundsätzlichen und pauschalen Vermutung beruhen**, wonach jede finanzielle Unterstützung, die eine in einem anderen Mitgliedstaat oder in einem Drittstaat ansässige natürliche oder juristische Person erbringt, und jede Organisation der Zivilgesellschaft, die eine solche finanzielle Unterstützung erhält, für sich genommen geeignet sind, die politischen und wirtschaftlichen Interessen des erstgenannten Mitgliedstaats und das unbeeinflusste Funktionieren seiner Einrichtungen zu gefährden.“<sup>34</sup>*

<sup>32</sup> EuGH, EuZW 2020, 858; vgl. Oppermann/Nettesheim/Classen, Europarecht, 10. Aufl. 2025, § 24 Rn. 14.

<sup>33</sup> EuGH, EuZW 2020, 858 (Rn. 78).

<sup>34</sup> EuGH, EuZW 2020, 858 (Rn. 86) – Hervorhebung d.d.Verf.; s. auch Rn. 93 ff.: „Wie sich nämlich aus den Rn. 83 und 86 des vorliegenden Urteils ergibt, stützt Ungarn das Transparenzgesetz offenbar nicht auf das Vorliegen einer tatsächlichen Gefährdung, sondern auf eine grundsätzliche und 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. [...] Folglich ist nicht erwiesen, dass eine tatsächliche, gegenwärtige und hinreichend schwere Gefährdung, die ein Grundinteresse der Gesellschaft berührt, vorliegt, aufgrund deren die in Art. 65

§ 20a VereinsG-E weist hier erhebliche Parallelen auf, **weil er die Offenlegung der Kapitalströme aus dem Ausland mit einem pauschalen Verdacht verknüpft**,<sup>35</sup> ohne dabei eine Betrachtung des Einzelfalls vorzunehmen. Ein derartig pauschaler Regelungsansatz ist aber europarechtlich unzulässig,<sup>36</sup> was schon nach dem Wortlaut des Art. 63 AEUV auch dann gilt, wenn nicht der Kapitalverkehr in der EU, sondern zwischen einem Mitgliedstaat und Drittstaaten betroffen ist.<sup>37</sup> Zumindest an dieser Stelle ist daher eine Abweichung von der gewählten Regelungsmechanik im VereinsG-E, welche Ausländervereine bei der Offenlegung ihrer Finanzquellen einem kontextunabhängigen Sonderregime unterwirft, wohl europarechtlich geboten. Stattdessen dürfte der Kapitalverkehrsfreiheit erst Genüge getan sein, wenn statt einer pauschalen Vermutung ein spezifischer Gefahrenverdacht in die Norm aufgenommen wird. In diesem Kontext kann dann unter dem Gesichtspunkt einer effektiven und anlassbezogenen Gefahrenabwehr auch eine Ausweitung der Regelung auf Inländervereine erwogen werden.

*Hinweis: Ausgeklammert wird hier die persönlichkeits- und datenschutzrechtliche Perspektive. Insoweit sei aber angemerkt, dass der EuGH auch die Offenlegung der Namen, der Länder und Wohnorte der Spender als Eingriff in die EU-Grundrechte auf Achtung des Privatlebens (Art. 7 GRCh) und den Schutz personenbezogener Daten (Art. 8 GRCh) beurteilt hat.*<sup>38</sup>

## V. Fazit

- Die vorgeschlagenen Regelungen überführen weite Teile der VereinsGDV in das VereinsG. Dabei wird der Umfang der Vereins- und Behördenpflichten erheblich ausgeweitet.
- Die Zielsetzung des Gesetzes – nämlich der Schutz vor ausländischer Einflussnahme und Terrorismusunterstützung als Ausdruck der

---

Abs. 1 Buchst. b AEUV genannten Gründe der öffentlichen Ordnung und Sicherheit geltend gemacht werden könnten.“

<sup>35</sup> Dagegen dürfte es allerdings nicht im gleichen Maße wie im ungarischen Fall zu einer „Stigmatisierung“ kommen. Im ungarischen Recht waren Organisationen, die Unterstützung aus dem Ausland bezogen, dazu gehalten, sich als „aus dem Ausland unterstützte Organisation“ zu melden, zu registrieren und in der Öffentlichkeit zu präsentieren. Auch hierauf stellte der EuGH ab (EuZW 2020, 858 [Rn. 58]).

<sup>36</sup> Vgl. Epiney, NVwZ 2021, 1345 (1351); s. auch Spieker, EuZW 2020, 854: „Transparenz ist *kein Blankoscheck* und muss durch eine substantiiert dargelegte Gefährdung von konkreten Interessen gerechtfertigt sein“ [Hervorhebung im Original].

<sup>37</sup> Der EuGH erkennt allerdings an, dass eine strengere Behandlung von Kapitalverkehr aus einem Drittstaat gegenüber innereuropäischem Kapitalverkehr dem Grunde nach zulässig ist (EuZW 2020, 858 [Rn. 77]).

<sup>38</sup> EuGH, EuZW 2020, 858 (Rn. 120 ff.).

Gefahrenabwehr – ist ebenso zu begrüßen wie das Anliegen, die Regelungen der VereinsGDV systematisch vereinheitlichend in das Parlamentsrecht zu überführen. Das gilt in besonderem Maße für § 24 VereinsG-E, der das Ausländervereinsregister nunmehr auf eine formelle Rechtsgrundlage stellt.

- Der Begriff des Ausländervereins, welcher der Dreh- und Angelpunkt der neuen Regelungen ist, ist in der konkreten Anwendung außerordentlich schwer zu handhaben, weil er auch „Mischvereine“ umfasst. Auch innerhalb des Pflichtenprogramms für Ausländervereine gibt es nunmehr unbestimmte Rechtsbegriffe. So entstehen weitreichende Rechtsunsicherheiten, die schon deshalb negativ auf das Vereinswesen wirken dürften, weil die Bußgelder für Verstöße massiv angehoben werden sollen und keine entsprechenden Warnungen vor der Bußgeldverhängung vorgesehen sind. Es steht zu befürchten, dass kleinere, migrantisch geprägte Kultur-, Sport- und Sozialvereine entweder in eine existenzielle Pönalisierung getrieben werden, weil sie die Regelungsstrukturen schlicht nicht kennen oder nicht sinnvoll umsetzen können, oder aber aufgrund der abschreckenden Wirkung von einer Aufnahme ihrer Tätigkeit gleich absehen. Diesem Problem kann durch eine umfassende Beratungsstruktur (die sich bislang in § 23 Abs. 1 VereinsG-E nur in Ansätzen findet) und durch klarere Formulierungen (so v.a. bzgl. der „wesentlichen Änderungen der Tätigkeit“ in § 21 Abs. 2 Satz 1 Nr. 2 VereinsG-E) abgeholfen werden.
- Allerdings dürften professionalisierte kriminelle, nachrichtendienstliche und terroristische Strukturen die Möglichkeit haben, die Zuordnung als Ausländerverein und damit auch die vorgesehenen Rechtspflichten recht leicht zu umgehen, indem deutsche Staatsbürger strategisch an die entsprechenden Schnittstellen im Verein gesetzt werden. Der Verein fiel dann aus dem Sonderregime für Ausländervereine heraus.
- Insgesamt ist es erwägenswert, zumindest auf informatorischer Ebene nicht an das Konzept des Ausländervereins anzuknüpfen, sondern eine anlassbezogene, gefahrenabwehrrechtliche Perspektive einzunehmen, die auf eine Gefahrenprognose abstellt. Dies scheint auch dem Anliegen des Gesetzes besser Rechnung zu tragen. Dabei ist auch zu erwägen, ob nicht

anlassbezogene Pflichten zur Informationspreisgabe auch für Inländervereine geschaffen werden können. Davon unabhängig ist der Beibehalt der heute bereits im Vereinsgesetz vorgesehenen unterschiedlichen Verbots- und Beschränkungsregelungen, welche ihren Hintergrund in der grundrechtlichen Differenzierung zwischen Ausländervereinen und Inländervereinen finden. Die Implementierung spezifischer Verdachtsanforderungen anstelle einer pauschalen und anlasslosen Informationspflicht (nur) für Ausländervereine würde auch die erwartbaren erheblichen administrativen Belastungen verringern, welche die Umsetzung der neuen Regelungen und insbesondere die Kontrolle der „Richtigkeit“ von Angaben (siehe § 23 Abs. 1 VereinsG-E) für die zuständigen Behörden auf Landes- und Kreisebene mit sich bringt.

- Wohl europarechtlich gefordert ist so eine Umstellung mit Blick auf die Offenlegung von Finanzierungsquellen nach § 20a VereinsG-E jedenfalls insoweit, als dass eine pauschale Transparenzpflicht für Ausländervereine angeordnet wird. Der EuGH hat eine vergleichbare Regelung des ungarischen Rechts als Verstoß gegen die Kapitalverkehrsfreiheit des Art. 63 AEUV bewertet, weil dort ein pauschaler Ansatz gewählt wurde, ohne dass das ungarische Recht ein zusätzliches Verdachtsmoment voraussetzte. Der gegenwärtige Vorschlag zu § 20a VereinsG-E dürfte sich ohne eine entsprechende Ergänzung, die z.B. auf einen Anfangsverdacht abstellt, als europarechtswidrig erweisen.