



Ausarbeitung

Neutralitätspflichten für Zuwendungsempfänger

Neutralitätspflichten für Zuwendungsempfänger

Aktenzeichen: WD 3 - 3000 - 117/18
Abschluss der Arbeit: 27. April 2018
Fachbereich: WD 3: Verfassung und Verwaltung

Die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages unterstützen die Mitglieder des Deutschen Bundestages bei ihrer mandatsbezogenen Tätigkeit. Ihre Arbeiten geben nicht die Auffassung des Deutschen Bundestages, eines seiner Organe oder der Bundestagsverwaltung wieder. Vielmehr liegen sie in der fachlichen Verantwortung der Verfasserinnen und Verfasser sowie der Fachbereichsleitung. Arbeiten der Wissenschaftlichen Dienste geben nur den zum Zeitpunkt der Erstellung des Textes aktuellen Stand wieder und stellen eine individuelle Auftragsarbeit für einen Abgeordneten des Bundestages dar. Die Arbeiten können der Geheimschutzordnung des Bundestages unterliegende, geschützte oder andere nicht zur Veröffentlichung geeignete Informationen enthalten. Eine beabsichtigte Weitergabe oder Veröffentlichung ist vorab dem jeweiligen Fachbereich anzuzeigen und nur mit Angabe der Quelle zulässig. Der Fachbereich berät über die dabei zu berücksichtigenden Fragen.

1. Fragestellung

Gefragt wird, inwieweit sich für Zuwendungsempfänger aus dem Umstand der Förderung durch öffentliche Mittel oder aus ihrem Status der Gemeinnützigkeit (ggf. in Verbindung mit einer in der Satzung verankerten Überparteilichkeit) eine Verpflichtung zur parteipolitischen Neutralität oder eine Verpflichtung zur Zusammenarbeit mit Parteien oder Parlamentsfraktionen (etwa bei Veranstaltungen) ergibt. Im Folgenden soll untersucht werden, inwieweit (auf Bundesebene) entsprechende Pflichten für Fördermittelempfänger bestehen, wobei zunächst geklärt werden soll, inwieweit solche Pflichten für den Staat als Fördermittelgeber bestehen.

2. Anforderungen an den Staat als Fördermittelgeber

Besondere Anforderungen für eine Förderung, die sich auf den Prozess der politischen Meinungsbildung auswirken kann, ergeben sich in erster Linie für den Staat als Fördermittelgeber.¹

2.1. Verfassungsrechtliche Anforderungen

Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zur Frage der verfassungsrechtlichen Anforderungen an den Staat als Fördermittelgeber, insbesondere in Hinblick auf eine Verpflichtung zur parteipolitischen Neutralität, fehlt weitgehend. Zumindest hat das **Bundesverfassungsgericht** in seiner Rechtsprechung zur Förderung parteinaher Stiftungen in einer jüngeren Entscheidung in Bezug auf das **Recht der politischen Parteien auf Chancengleichheit** klargestellt:

„Erfolgt die Vergabe öffentlicher Finanzmittel an Dritte, kann – auch wenn der vorgesehene Verwendungszweck dieser Mittel politische Bezüge aufweist – nicht ohne weiteres davon ausgegangen werden, dass durch die Zuweisung der Mittel in das Recht der politischen Parteien auf Chancengleichheit eingegriffen wird. Dies gilt insbesondere, wenn die Mittel Institutionen zugewendet werden, die von den Parteien rechtlich und tatsächlich unabhängig sind, ihre Aufgaben selbstständig und eigenverantwortlich wahrnehmen und auch in der Praxis die gebotene Distanz zu den jeweiligen Parteien wahren (vgl. BVerfGE 73, 1 <31 ff.>). In diesen Fällen hat der Antragsteller im Organstreit darzulegen, dass die Zuweisung der staatlichen Mittel zu einem Eingriff in sein Recht auf Chancengleichheit aus Art. 21 Abs. 1 GG führt.“

Den **rechtswissenschaftlichen Gutachten**, die von Parlamentsverwaltungen zu dieser Fragestellung erarbeitet wurden, lassen sich verschiedene **Maßstäbe für die Fördermittelvergabe** an private Dritte entnehmen, die insbesondere aus dem Demokratieprinzip und dem Gebot der Chancengleichheit der politischen Parteien sowie der Meinungsfreiheit abgeleitet werden.² Als relevante

1 Die folgenden Ausführungen basieren auf dem Gutachten des Parlamentarischen Beratungsdienstes des Landtages Brandenburg, Rechtlicher Rahmen der Förderung von Initiativen gegen Gewalt, Rechtsextremismus und Fremdenfeindlichkeit, 2018, S. 43 ff.

2 Parlamentarischer Beratungsdienst des Landtages Brandenburg, Rechtlicher Rahmen der Förderung von Initiativen gegen Gewalt, Rechtsextremismus und Fremdenfeindlichkeit, 2018, S. 44 ff.; Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages, Verfassungsrechtliche Grenzen der finanziellen Förderung von Initiativen gegen Rechtsextremismus, WD 3 - 3000 - 193/15.

Kriterien werden dabei die Bedeutung der Förderung für den Meinungs- und Willensbildungsprozess sowie die Wahlrelevanz, die Staatsnähe des Fördermittelempfängers sowie die Art und der Umfang der Förderung genannt. Darüber hinaus werden ein legitimierender Grund für die Förderung sowie eine parteipolitische Neutralität gefordert.

In Bezug auf das **Gebot der parteipolitischen Neutralität** wird auf das Gebot der Chancengleichheit der politischen Parteien und die Grenzen zulässiger Öffentlichkeitsarbeit verwiesen, wonach dem Staat „eine parteiergreifende, werbende, zugunsten oder zulasten einer (nicht verfassungsfeindlichen) Partei wirkende Einflussnahme auf den öffentlichen Meinungs- und Willensbildungsprozess und damit auf den parteipolitischen Wettbewerb (oberhalb der Schwelle bloß reflexhafter Wirkungen)“ versagt sei.³ Die staatliche Förderung dürfe den Boden parteipolitischer Neutralität nicht verlassen und es sei ihr versagt, die hierdurch vorgegebenen Grenzen (zulässiger Öffentlichkeitsarbeit oder des Eintretens im Sinne des Prinzips der streitbaren Demokratie) zu dehnen. Die **Förderung** dürfe daher im Ergebnis **weder darauf gerichtet** sein, das **Gebot parteipolitischer Neutralität** durch eine Förderung parteipolitisch in ihrem Sinne agierender Dritter **auszuhebeln**, **noch** dürfe sie es **hinnehmen**, dass **Fördermittel zu diesem Zweck eingesetzt** würden. Als Indiz für die Unbedenklichkeit einer Förderung könne die Zielsetzung eines Fördermittelempfängers gelten, wenn diese sich deutlich von der der politischen Parteien unterscheidet, also nicht auf den parteipolitischen Prozess gerichtet sei, sondern etwa nur eine (offene, wenn auch zielgerichtete) Diskussion über politische Fragen anstoßen und hierfür Raum schaffen wolle. Je stärker sich hingegen ein Fördermittelempfänger einer bestimmten politischen Strömung verpflichtet sehe und diese aktiv unterstütze, desto größer sei die Gefahr eines Konfliktes mit dem Gebot der Chancengleichheit der Parteien. Dementsprechend seien auch die an die Zulässigkeit einer Förderung zu stellenden Voraussetzungen umso höher, je näher ein Fördermittelempfänger von einer bestimmten politischen Partei vertretenen Zielen stehe und diese fördere und damit im Meinungs- und Willensbildungsprozess in Konkurrenz mit politischen Parteien trete. Gleiches gelte für den Fall, in dem der Fördermittelempfänger sich bewusst gegen eine bestimmte Partei wende, ohne gezielt zugunsten einer anderen Partei zu handeln.

Im Zusammenhang mit den verfassungsrechtlichen Anforderungen an die Fördermittelvergabe wird auch auf das in Art. 3 Abs. 3 S. 1 GG verankerte **Verbot der Benachteiligung aufgrund einer politischen Anschauung** eingegangen.⁴ Dieses Verbot untersage es dem Staat als Fördermittelgeber, Projekte zu unterstützen, die auf eine offensichtliche Diskriminierung hinausliefen, die also ohne sachliche Anknüpfung an das gewählte Veranstaltungsformat sowie die fachliche und didaktische Konzeption einer Veranstaltung bestimmte Teilnehmer oder Teilnehmergruppen aufgrund ihrer politischen Anschauung ausschließen, etwa durch entsprechende Ausgestaltung des Anmelde- und Einladungsverfahrens.

3 Parlamentarischer Beratungsdienst des Landtages Brandenburg, Rechtlicher Rahmen der Förderung von Initiativen gegen Gewalt, Rechtsextremismus und Fremdenfeindlichkeit, 2018, S. 46.

4 Parlamentarischer Beratungsdienst des Landtages Brandenburg, Staatliche Förderung von Maßnahmen der politischen Bildung durch freie Träger – Maßgaben des Haushalts-, Verwaltungs- und Verfassungsrecht, 2017, S. 23 ff., dort zum Folgenden.

2.2. Haushaltsrechtliche und verwaltungsverfahrenrechtliche Anforderungen

Eine Fördermittelvergabe erfolgt in der Regel nicht auf einer spezialgesetzlichen Grundlage, sondern allgemein auf der **Grundlage des Haushaltsgesetzes** sowie aufgrund von intern **von der Exekutive formulierten Maßgaben**. Ferner sind die Vorgaben der Bundeshaushaltsordnung (BHO) und des Verwaltungsverfahrensgesetzes (VwVfG) zu beachten.

Im **Haushaltsrecht** werden der Begriff der Zuwendung und die Voraussetzungen für deren Veranschlagung durch § 23 BHO normiert. Danach dürfen Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen für Leistungen an Stellen außerhalb der Bundesverwaltung zur Erfüllung bestimmter Zwecke (sog. Zuwendungen) nur veranschlagt werden, wenn der Bund an der Erfüllung durch solche Stellen ein erhebliches Interesse hat, das ohne die Zuwendungen nicht oder nicht im notwendigen Umfang befriedigt werden kann. Zu den wesentlichen Merkmalen einer Zuwendung gehört damit die Voraussetzung, dass die Gewährung einer Zuwendung stets an einen vom jeweiligen Zuwendungsempfänger zu erfüllenden Zweck gebunden ist. Die grundlegenden Voraussetzungen für die Gewährung von Zuwendungen werden sodann von § 44 BHO normiert. Danach ist bei der Gewährung von Zuwendungen zu bestimmen, wie die zweckentsprechende Verwendung der Zuwendungen nachzuweisen ist. Außerdem ist ein Prüfungsrecht der zuständigen Dienststelle oder ihrer Beauftragten festzulegen. Näher ausgeformt werden §§ 23 und 44 BHO durch die entsprechenden Ausführungen in den **Allgemeinen Verwaltungsvorschriften zur Bundeshaushaltsordnung (VV-BHO)**. Ergänzungen und Abweichungen zu diesen Verwaltungsvorschriften werden von den einzelnen Fachverwaltungen in **Förderrichtlinien** festgelegt.

Die Entscheidung über die Fördermittelvergabe im Einzelfall erfolgt in Form des **Zuwendungsbescheides**, also eines Verwaltungsaktes, der gemäß § 36 VwVfG mit Nebenbestimmungen versehen werden kann (siehe hierzu unten unter 3.1.).

Spezifische Neutralitätsanforderungen ergeben sich aus der Bundeshaushaltsordnung und den Allgemeinen Verwaltungsvorschriften zur Bundeshaushaltsordnung **nicht**. Aufgrund der Vielzahl an verschiedenen Förderrichtlinien kann hinsichtlich dieser hier keine abschließende Auswertung erfolgen. Bei einer kursorischen Durchsicht wurden jedoch keine entsprechenden Anforderungen festgestellt (so etwa nicht in der Richtlinie zur Förderung von Projekten für demokratische Teilhabe und gegen Extremismus in ländlichen oder strukturschwachen Regionen [Bundesprogramm „Zusammenhalt durch Teilhabe“] oder den Richtlinien über die Gewährung von Zuschüssen und Leistungen zur Förderung der Kinder- und Jugendhilfe durch den Kinder- und Jugendplan des Bundes [KJP]).

3. Anforderungen an den Fördermittelempfänger

Allgemeine Rechtsgrundsätze, aus denen sich für Fördermittelempfänger eine **Verpflichtung zur parteipolitischen Neutralität** oder eine Verpflichtung zur Zusammenarbeit mit Parteien oder Parlamentsfraktionen (etwa bei Veranstaltungen) ergibt, werden soweit ersichtlich weder in der Rechtsprechung, noch in der rechtswissenschaftlichen Literatur diskutiert und sind auch sonst **nicht ersichtlich**. Denkbar ist jedoch eine Verankerung entsprechender Neutralitätspflichten im Zuwendungsbescheid für den konkreten Einzelfall (hierzu 3.1.). Ferner ist die parteipolitische

Neutralität eines Fördermittelempfängers im Rahmen des Gemeinnützigkeitsrechts von Bedeutung (hierzu 3.2.).⁵

3.1. Zuwendungsbescheid mit Nebenbestimmungen

Für den Fördermittelempfänger sind die **Vorgaben des Zuwendungsbescheides** (inklusive dessen Nebenbestimmungen) der entscheidende Orientierungsmaßstab, dem er folgen muss.⁶ In dem Zuwendungsbescheid und den mit ihm verbundenen Nebenbestimmungen ist insbesondere der **Zuwendungszweck** als zentrales Erfordernis des Zuwendungsrechts (siehe oben unter 2.2.) verankert. Allerdings ist der Inhalt eines Zuwendungsbescheides stets eine **Frage des konkreten Einzelfalls**, so dass an dieser Stelle keine verallgemeinernden Aussagen über mögliche sich aus dem Bescheid ergebende Neutralitätspflichten getroffen werden können. Erkenntnisse für die vorliegende Fragestellung ergeben sich ferner nicht aus den **Allgemeinen Nebenbestimmungen für Zuwendungen zur Projektförderung (ANBest-P)** oder den **Allgemeinen Nebenbestimmungen für Zuwendungen zur institutionellen Förderung (ANBest-I)**. Diese Nebenbestimmungen werden vom Bundesministerium der Finanzen erlassen und sind von der Bundesverwaltung grundsätzlich zum Bestandteil der einzelnen Zuwendungsbescheide zu machen. Sie enthalten zwar Verhaltensvorgaben für den Fördermittelempfänger im Zusammenhang mit der Verwendung von Zuwendungen, jedoch keine expliziten Regelungen zur parteipolitischen Neutralität des Fördermittelempfängers.

3.2. Neutralitätspflichten aus dem Gemeinnützigkeitsrecht

Die Regelung des § 51 Abgabenordnung (AO) stellt die Grundnorm des Gemeinnützigkeitsrechts dar. Während die Sonderregelungen für steuerbegünstigte Körperschaften auf die verschiedenen Gesetze verteilt sind, bestimmt § 51 AO, dass die §§ 51 ff. AO allgemein und einheitlich für den Rechtsbereich des Gemeinnützigkeitsrechts gelten. Ferner wird durch § 51 AO vorgegeben, dass allein **gemeinnützige**, mildtätige und kirchliche **Zwecke** zu den **steuerbegünstigten Zwecken** zählen. Nach § 52 Abs. 1 S. 1 AO verfolgt eine Körperschaft gemeinnützige Zwecke, wenn ihre Tätigkeit darauf gerichtet ist, die Allgemeinheit auf materiellem, geistigem oder sittlichem Gebiet selbstlos zu fördern. Das **Merkmal der Selbstlosigkeit** wird durch § 55 AO definiert. Selbstlosigkeit verbietet, dass in erster Linie eigenwirtschaftliche Zwecke verfolgt werden und erfordert die Erfüllung der Voraussetzungen aus § 55 Abs. 1 Nr. 1-5 AO. § 55 Abs. 1 Nr. 1 S. 1 AO bestimmt, dass die **Mittel der Körperschaft nur für die satzungsmäßigen Zwecke verwendet** werden dürfen. Ist in der **Satzung** eines Fördermittelempfängers eine **Überparteilichkeit** vorgeschrieben, wird mit der Regelung des § 55 Abs. 1 Nr. 1 S. 1 AO aus einem satzungsrechtlichen Gebot gleichzeitig auch eine gemeinnützigkeitsrechtliche Vorgabe bezüglich der Mittelverwendung.

Von besonderer Bedeutung für die hier zu begutachtende Fragestellung ist die Vorgabe des § 55 Abs. 1 Nr. 1 S. 3 AO, dass eine Körperschaft ihre Mittel **weder für die unmittelbare noch für die**

5 Siehe hierzu insgesamt Parlamentarischer Beratungsdienst des Landtages Brandenburg, Rechtlicher Rahmen der Förderung von Initiativen gegen Gewalt, Rechtsextremismus und Fremdenfeindlichkeit, 2018, S. 86 ff.

6 Siehe auch Parlamentarischer Beratungsdienst des Landtages Brandenburg, Staatliche Förderung von Maßnahmen der politischen Bildung durch freie Träger – Maßgaben des Haushalts-, Verwaltungs- und Verfassungsrecht, 2017, S. 10.

mittelbare Unterstützung oder Förderung politischer **Parteien verwenden** darf.⁷ Im vorliegenden Fall kommt es damit zunächst darauf an, ob die Mittel aus einer Projektförderung oder institutionellen Förderung des Staates unter die Vorgaben der Mittelverwendung des § 55 AO fallen. Nach dem weiten Begriffsverständnis in Rechtsprechung und Literatur ist unter Mittel in diesem Sinne das gesamte Vermögen, das sich im Eigentum der gemeinnützigen Körperschaft befindet zu verstehen, „nicht nur die ihr durch Spenden, Beiträge und Erträge ihres Vermögens und ihrer Zweckbetriebe zur Verfügung stehenden Geldbeträge.“⁸ Unter diesen weiten Mittelbegriff können – insbesondere wegen der Vergleichbarkeit mit einer Spende – auch eine Projektförderung oder institutionelle Förderung seitens des Staates sowie die hieraus finanzierten sächlichen und personellen Mittel einer Körperschaft gefasst werden.⁹

Weiter stellt sich die Frage, welche Maßnahmen vom Verbot der Mittelverwendung aus § 55 Abs. 1 Nr. 1 S. 3 AO erfasst werden. Zunächst gilt das **Mittelverwendungsverbot für Parteispenden**.¹⁰ Darüber hinaus wird nach dem Wortlaut des § 55 Abs. 1 Nr. 1 S. 3 AO auch **mittelbare Unterstützung** erfasst, für deren Annahme vorausgesetzt wird, dass eine **Partei bezogen auf ihren politischen Erfolg unterstützt** wird und die Tätigkeit der gemeinnützigen Körperschaft über die Unterstützung bestimmter politischer Ziele hinausgeht.¹¹ Die Gemeinnützigkeit sei auch zu versagen, wenn die Körperschaft tatsächlich ausschließlich oder **überwiegend einen politischen Zweck** verfolge. Die Rechtsprechung verwendet in diesem Zusammenhang sogar explizit den Begriff des „parteilich-politischen neutralen Verhaltens“.¹² Es dürfte auch gut vertretbar sein, nicht nur die Förderung einer Partei unter § 55 Abs. 1 Nr. 1 S. 3 AO zu fassen, sondern auch gegen eine Partei gerichtete Maßnahmen als gemeinnützigkeitsschädlich im Sinne des § 55 Abs. 1 Nr. 1 S. 3 AO anzusehen, da eine dabei verursachte Schwächung den übrigen Parteien zugutekommt.¹³

In seiner jüngeren Rechtsprechung greift der **Bundesfinanzhof** die oben dargestellten Aussagen auf und führt zum Ausschluss der Gemeinnützigkeit aufgrund allgemeinpolitischer Betätigung aus:

„(1) Das Betreiben oder Unterstützen von Parteipolitik ist immer gemeinnützigkeitsschädlich [...]. Dies folgt bereits aus der systematischen Unterscheidung des Ertragsteuerrechts zwischen der Förderung gemeinnütziger Zwecke einerseits (z.B. § 10b Abs. 1, 1a EStG, § 9 Abs. 1 Nr. 2

7 Vertiefend hierzu Schauhoff, in: ders. (Hrsg.), Handbuch der Gemeinnützigkeit, 3. Aufl. 2010, § 9 Rn. 116.

8 Siehe nur Gersch, in: Klein (Begr.), Abgabenordnung, Kommentar, 13. Aufl. 2016, § 55 Rn. 4.

9 So auch Parlamentarischer Beratungsdienst des Landtages Brandenburg, Rechtlicher Rahmen der Förderung von Initiativen gegen Gewalt, Rechtsextremismus und Fremdenfeindlichkeit, 2018, S. 87.

10 Koenig, in: ders. (Hrsg.), Abgabenordnung, Kommentar, 3. Aufl. 2014, § 55 Rn. 20.

11 Schauhoff, in: ders. (Hrsg.), Handbuch der Gemeinnützigkeit, 3. Aufl. 2010, § 9 Rn. 116, unter Verweis auf BFH, Urteil vom 23. November 1988 – I R 11/88.

12 BFH, Urteil vom 23. November 1988 – I R 11/88, Rn. 28 (zitiert nach juris).

13 Siehe Parlamentarischer Beratungsdienst des Landtages Brandenburg, Rechtlicher Rahmen der Förderung von Initiativen gegen Gewalt, Rechtsextremismus und Fremdenfeindlichkeit, 2018, S. 88.

KStG) und der Förderung politischer Parteien andererseits (§ 10b Abs. 2 EStG; im Bereich des KStG ist insoweit gar keine Begünstigung vorgesehen). Diese Unterscheidung darf nicht durch eine Vermischung dieser Förderobjekte unterlaufen werden. Daher ist insoweit eine strikte Betrachtung geboten.

(2) Äußerungen, die zwar in dem Sinne als ‚politisch‘ anzusehen sind, als sie das Gemeinwesen betreffen, die aber zugleich parteipolitisch neutral bleiben, stehen der Gemeinnützigkeit einer Körperschaft nicht grundsätzlich entgegen. Dies gilt wegen der Erkenntnis, dass der Umweltschutz durch staatliche Maßnahmen in besonders wirksamer Weise gefördert werden kann, vor allem für Körperschaften, die den Umweltschutz fördern. Auch diese Betätigungen müssen aber durch den Satzungszweck der Körperschaft gedeckt sein.

(3) Die politische Einflussnahme darf die anderen von der Körperschaft entfalteten Tätigkeiten jedenfalls nicht ‚weit überwiegen‘ [...].“¹⁴

Verstöße gegen gemeinnützigkeitsrechtliche Vorschriften sind unter Berücksichtigung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit zu bewerten.¹⁵ Ein Fehlverhalten, das zu einer dauerhaften Fehlverwendung von Mitteln führt, dürfte regelmäßig mit dem **Verlust der Gemeinnützigkeit** verbunden sein.

14 BFH, Urteil vom 20. März 2017 – X R 13/15, Rn. 91 ff. (zitiert nach juris).

15 Bott, in: Schauhoff, in: ders. (Hrsg.), Handbuch der Gemeinnützigkeit, 3. Aufl. 2010, § 10 Rn. 80 ff.