

Gesetzentwurf der Abgeordneten ...

Entwurf eines Gesetzes zur Anerkennung des nicht gewinnorientierten und parteipolitisch neutralen Journalismus als gemeinnützig

A. Problem und Ziel

Meinungs- und Medienvielfalt sind unverzichtbare Elemente einer demokratischen Gesellschaft und daher Normziel des Art. 5 Abs. 1 S. 2 GG. Gleichermassen sind Qualität und Vielfalt des Journalismus wesentliche Voraussetzungen für eine fundierte öffentliche Meinungsbildung und eine wirksame demokratische Kontrolle. Entsprechend sind die „Freiheit der Medien und ihre Pluralität“ gemäß Art. 11 Abs. 2 der Charta der Grundrechte der EU „zu achten“ und damit zu bewahren und ggf. herzustellen. Unterdessen steht insbesondere qualitativ anspruchsvoller Journalismus zunehmend unter Druck.

In vielen Bereichen kann der freie Markt allein keine ausreichende journalistische Versorgung gewährleisten, dies zumal im Bereich des Lokaljournalismus, des investigativen Journalismus sowie im Bereich des grenzüberschreitenden Journalismus. Dieses Marktversagen ist darauf zurückzuführen, dass sich die Marktakteure überwiegend auf gewinnträchtige Segmente konzentrieren. Vor dem Hintergrund erodierender Geschäftsmodelle und der fortschreitenden Digitalisierung entstehen zusätzliche Einschränkungen, begründet durch Sparmaßnahmen bei Verlagen und Sendern, Medienkonzentration, schrumpfende Angebote in der Lokal- und Regionalberichterstattung sowie durch den wachsenden Einfluss von Public Relations und Werbung. Besonders im ländlichen Raum sind die Einnahmen aus Abonnements, Einzelverkauf und Anzeigengeschäft nicht auskömmlich, um angemessenen Journalismus vor Ort zu ermöglichen.

Vor dem Hintergrund des Schließens von Redaktionen drohen der Verlust von demokratisch notwendigem Diskurs, der Rückgang bürgerschaftlichen Engagements sowie – als Ergebnis – Misswirtschaft und Korruption. Da auch die öffentlich-rechtlichen Medien in den genannten Bereichen keinen hinreichenden

Ausgleich schaffen können, erfordert das Marktversagen staatliche Interventionen, um eine fundierte öffentliche Meinungsbildung und demokratische Kontrolle zu gewährleisten.

Um die Medienvielfalt in Deutschland zu bewahren, die Kritik- und Kontrollfunktion des Journalismus zu stärken und so die öffentliche Meinungsbildung in der Demokratie zu beleben, ist der gemeinnützige Journalismus als Ergänzung zum privatwirtschaftlichen Journalismus und dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk zu stärken. Nur die ehrenamtliche Engagement einbindende Zivilgesellschaft kann die Medienvielfalt unterhalb des marktwirtschaftlich Relevanten sichert. Zielt nicht kommerziell ausgerichteter Journalismus insoweit auf Vielfalt und Leistungsfähigkeit der Medien als konstitutive Voraussetzungen des Gemeinwohls, sind die ihm offenstehenden Finanzierungsmöglichkeiten derzeit gleichwohl sehr begrenzt. Nur wenige besonders herausstechende Projekte sind per se in der Lage, für eine auskömmliche Finanzierung zu sorgen.

Aufgrund der gebotenen Subsidiarität der staatlichen Förderung erfordert die Garantie des staatsfernen Journalismus einen angemessenen Rechtsrahmen für das Einwerben von steuerlich abziehbaren Spenden und Mitgliedsbeiträgen und für die wirtschaftliche Tätigkeit in Gestalt steuerpflichtiger wirtschaftlicher Geschäftsbetriebe und steuerbegünstigter Zweckbetriebe. Anders als das Zuwendungsrecht hält das Gemeinnützigkeitsrecht einen Rechtsrahmen bereit, der sowohl den zivilgesellschaftlichen Organisationsformen angemessen ist als auch ihre Unabhängigkeit und Staatsferne bewahrt. Gemeinnützige Organisationen unterliegen dabei strengen Anforderungen, darunter die Pflicht zur ausschließlichen, unmittelbaren und selbstlosen Förderung des Allgemeinwohls, die zeitnahe Mittelverwendung sowie das strikte Ausschüttungsverbot. Diese Regelungen gewährleisten, dass die Privilegien des Gemeinnützigkeitsrechts tatsächlich dem Gemeinwohl zugutekommen und nicht für kommerzielle Zwecke missbraucht werden.

Der Rechtsgedanke der Gemeinnützigkeit ist dem Bereich des Journalismus per se inhärent. Entsprechend streichen die staatsvertraglichen Rechtsgrundlagen der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten weithin den gemeinnützigkeitsförderlichen Anspruch dieser heraus. Steuerlich ist die Gemeinnützigkeit des Journalismus aber noch nicht ausbuchstabiert. Durch die Verankerung des gewinnzweckfreien Journalismus als gemeinnützigen Zweck in der Abgabenordnung könnten sich daher noch mehr Neugründungen auf die relevanten journalistischen Fragen konzentrieren; Lücken in der Berichterstattung könnten so besser geschlossen werden. Durch die Eröffnung neuer Finanzierungswege jenseits der bislang üblichen Geschäftsmodelle würde also die Kritik- und Kontrollfunktion des Journalismus gestärkt und so die öffentliche Meinungsbildung in der Demokratie belebt. Zwar existieren auch derzeit gemeinnützige Medienunternehmen. Diese beziehen sich auf bereits existierende Katalogtatbestände des § 52 Abs. 2 AO. Da es aber an Kriterien für eine einheitliche und verbindliche Rechtsanwendung fehlt, bleiben für die Unternehmen Rechtsunsicherheiten bestehen. Dies kann als Hemmschuh im Gründungsprozess wirken. Darüber hinaus lässt sich gerade bei regional- und lokaljournalistischen Initiativen oft kein passender gemeinnütziger Zweck aus der Abgabenordnung heranziehen. Zudem ist auch mit der Anerkennung der Gemeinnützigkeit ohne nähere gesetzliche Vorgaben jederzeit leicht in Zweifel gezogen werden kann. Für eine Regelung der Materie spricht zudem, dass der Gesetzgeber nach der vom Bundesverfassungsgericht entwickelten

Wesentlichkeitstheorie Entscheidungen von besonderem Rang für die Allgemeinheit selbst zu treffen hat, sie also nicht der Verwaltung überlassen darf.

Bereits im Koalitionsvertrag hatte die Bundesregierung dementsprechend die Erhöhung der Rechtssicherheit für nicht-gewinnorientierten Journalismus versprochen. Zwischenzeitlich erzielt wurde insoweit eine Einigung auf neue Vorgaben für die Finanzämter. Im Rahmen eines Anwendungserlasses zur Abgabenordnung sollen Finanzämter künftig nicht-gewinnorientierte journalistische Angebote nach einheitlichen Kriterien beurteilen und ihnen die für gemeinnützige Organisationen geltenden steuerrechtlichen Erleichterungen zugestehen können. Insoweit soll angenommen werden, dass nicht gewinnorientierte Journalismus-Organisationen regelmäßig die Förderung der Bildung (§ 52 Absatz 2 Nummer 7 AO) verfolgen, indem sie insbesondere durch Wissensvermittlung, Aufklärung sowie Nachrichtenaufbereitung oder -beschaffung der Allgemeinheit journalistisch-redaktionell gestaltete Angebote zur Verfügung stellen. Eine solche Lösung bleibt aber mit wesentlichen Rechtsunsicherheiten behaftet (siehe dazu unten A.II), so dass sie der Herausforderung nicht gerecht werden kann. Die für eine demokratische Gesellschaft essenzielle Leistungsfähigkeit ihrer Medien darf nicht dem Zufall überlassen bleiben. Ziel dieses Entwurfs ist es daher, nicht gewinnorientierten Journalismus rechtssicher steuerrechtlich zu privilegieren, indem er als gemeinnützig anerkannt wird.

Gewinnzweckfreier Journalismus fügt sich in rechtssystematischer Hinsicht und als wertkongruent in den Katalog der gesetzlich anerkannten ideellen Zwecke ohne weiteres ein. Dies gilt namentlich für den Teil des Journalismus, der in den von Marktversagen betroffenen Bereichen eine journalistische Versorgung sicherstellt. Hinzu tritt, dass die bestehende – wenn auch nicht einheitliche – Verwaltungspraxis der Finanzämter Trägervereinen von Bürgermedien bereits seit Jahrzehnten vielfach den Status der Gemeinnützigkeit einräumt, so dass von einem gewissen schützenswerten Besitzstand ausgegangen werden kann und also keine grundlegende Neuerung, sondern die Verstetigung und Verallgemeinerung bisheriger Praxis und damit die Steigerung ihrer Berechenbarkeit bewirkt wird.

Die Sicherung und Förderung von Pressevielfalt und Medienpluralismus ist nicht nur im nationalen, sondern auch im europäischen Kontext ein anerkanntes Ziel. Dies wird durch verschiedene Resolutionen des Europäischen Parlaments und Stellungnahmen der EU-Kommission unterstützt (siehe dazu unten A.V.).

Durch die Einbeziehung des Journalismus in die Gemeinnützigkeit wird nicht zuletzt die Unabhängigkeit der Presse gestärkt, da sie weniger auf staatliche oder private Finanzierungen angewiesen ist, die möglicherweise an Bedingungen geknüpft sind.

B. Lösung

Die Anerkennung von Journalismus als gemeinnützig erfolgt durch die Erweiterung des § 52 der Abgabenordnung (AO) um den eigenständigen Katalogzweck des gemeinnützigen Journalismus. Hierdurch werden journalistische Tätigkeiten steuerrechtlich privilegiert und können von steuerlichen Vorteilen profitieren, wie z.B. Spendenabzugsmöglichkeiten und Steuerbefreiungen. Im Vordergrund stehen dabei die Vorteile der Möglichkeit des Einwerbens von gemäß § 10b EStG als Sonderausgaben steuerlich abzugsfähigen Spenden sowie der Transfer ideell

gebundener Mittel seitens anderer gemeinnütziger Organisationen (§ 58 AO). Unterstützt werden diese Vorteile durch weitere steuerliche Privilegierungen, die aber (auch aufgrund des Kommerzialisierungsverbots einiger Landesmediengesetze) nur bedingt von praktischer Relevanz sein dürften. In ertragssteuerlicher Hinsicht kann insbesondere die Steuerfreiheit der wirtschaftlichen Betätigung im Zweckbetrieb (§§ 65 – 68 AO) gegeben sein und können Leistungen des Zweckbetriebs umsatzsteuermäßig erfolgen. Allerdings können auch mittelbare Vorteile (so etwa der Übungsleiterfreibetrag und die Ehrenamtspauschale nach § 3 Nr. 26 EStG bzw. § 3 Nr. 26a EStG) und auch das Buchwertprivileg nach § 6 Abs. 1 Nr. 4 S. 4 EStG dazu beitragen, die Rahmenbedingungen so zu gestalten, dass die Verfolgung des gemeinnützigen Zwecks wahrscheinlicher wird. Hinzu treten weitreichende Steuerbefreiungen, etwa für geringfügige Einnahmen aus wirtschaftlichen Geschäftsbetrieben, die keine Zweckbetriebe sind (§ 64 Abs. 3 AO), von freigebigen Zuwendungen wie Schenkungen und Erbschaften nach § 13 Abs. 1 Nr. 16 ErbStG, von der Grundsteuer (§ 3 Abs. 1 Nr. 3 lit. B GrStG), Befreiungen und Ermäßigungen bei bestimmten Gebühren, Einnahmen aus Strafverfahren nach § 153a StPO sowie erleichterter Zugang zu Mitteln aus Lotterien.

C. Alternativen

Keine.

D. Haushaltsausgaben ohne Erfüllungsaufwand

Die Gemeinnützigkeit des Journalismus wird zu einem gewissen Rückgang beim Bund und bei den Ländern führen, da journalistische Organisationen steuerliche Vorteile nutzen können, die bisher nicht in Anspruch genommen wurden. Die Höhe der Mindereinnahmen lässt sich derzeit nicht näher beziffern; sie dürfte aber moderat ausfallen, da das Modell der Gemeinnützigkeit für den weitaus größten – den gewinnorientierten – Teil der Medienlandschaft keine Attraktivität besitzt. Es ist zudem davon auszugehen, dass einige der die Gemeinnützigkeit in Anspruch nehmenden Organisationen anderenfalls keine Betätigung in dem Bereich aufnehmen würden, so dass sich das Steuerprivileg insoweit im Ergebnis als neutral zeigt. Im Hinblick auf das zu erreichende Ziel ist die Inkaufnahme von eventuell verbleibenden Steuermindereinnahmen gerechtfertigt. Die Einbußen werden durch den gesellschaftlichen Nutzen einer gestärkten Medienvielfalt mehr als kompensiert.

E. Erfüllungsaufwand

E.1 Erfüllungsaufwand für Bürgerinnen und Bürger

Keiner.

E.2 Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft

Keiner.

Davon Bürokratiekosten aus Informationspflichten

Keine.

E.3 Erfüllungsaufwand der Verwaltung

Es sind keine zusätzlichen Verwaltungsaufgaben zu erwarten, da die Prüfung der Gemeinnützigkeit durch die Finanzämter im Rahmen ihrer bestehenden Kompetenzen erfolgen kann. Der Vollzugsaufwand für die Finanzverwaltung bleibt im Übrigen gering, da die Änderungen in das bestehende System der Gemeinnützigkeit integriert werden können. Im Einzelnen ist der Mehraufwand, der durch die Prüfung des Vorliegens aller Voraussetzungen der Gemeinnützigkeit entsteht, derzeit nicht näher bezifferbar. Er wäre im Hinblick auf das zu erreichende Ziel der Stärkung unabhängigen Journalismus und dessen Bedeutung für die Demokratie gerechtfertigt.

F. Weitere Kosten

Keine.

Entwurf eines Gesetzes zur Anerkennung von Journalismus als gemeinnützig

vom ...

Der Bundestag hat das folgende Gesetz beschlossen:

Artikel 1

Änderung der Abgabenordnung

Die Abgabenordnung in der Fassung der Bekanntmachung vom 1. Oktober 2002 (BGBl. I S. 3866; 2003 I, S. 61), zuletzt geändert durch Art. 8a Gesetz zur Änderung des Onlinezugangsgesetzes sowie weiterer Vorschriften zur Digitalisierung der Verwaltung (OZG-Änderungsgesetz – OZGÄndG) vom 19.7.2024 (BGBl. 2024 I Nr. 245), wird wie folgt geändert:

1. In § 52 Absatz 2 Satz 1 wird nach Nummer 24 folgende Nummer 25 eingefügt:

„25. die Förderung des Journalismus durch die Förderung, Herstellung und Verbreitung journalistischer Inhalte, die der partei-politisch neutralen Information, Aufklärung und Meinungsbildung der Allgemeinheit dienen.“
2. Die bisherigen Nummern 26 und 27 werden die Nummern 27 und 28.

Artikel 2

Inkrafttreten

Dieses Gesetz tritt am Tag nach seiner Verkündung in Kraft.

Berlin, den ...

[Nennung unterstützender MdB, w.o.]