

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. Gleichmaßen 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 das ehrenamtliche Engagement einbindende Zivilgesellschaft kann die Medienvielfalt unterhalb des marktwirtschaftlich Relevanten sichern. 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 gemeinnützigem 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 derzeit keine dauerhafte Rechtssicherheit erreicht, da die 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 umsatzsteuerermäßigt 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.]

Begründung

A. Allgemeiner Teil

I. Zielsetzung und Notwendigkeit der Regelungen

Die Pressefreiheit und die Informationsfreiheit sind Grundpfeiler einer demokratischen Gesellschaft. Journalismus spielt eine zentrale Rolle für die Informiertheit der Öffentlichkeit, der Aufklärung über gesellschaftlich relevante Themen und der Kontrolle staatlicher und wirtschaftlicher Macht. In Anbetracht der weitreichenden Herausforderungen, denen sich die Medienbranche gegenüber sieht, ist es notwendig, Maßnahmen zu ergreifen, die den Fortbestand eines vielfältigen und unabhängigen journalistischen Angebots sichern. Die Zielsetzung des Gesetzentwurfs ist es, den Journalismus als gemeinnützig anzuerkennen, um seine Finanzierung und Unabhängigkeit zu stärken. Der zunehmende wirtschaftliche Druck auf Medienhäuser führt zu einer Gefährdung der Medienvielfalt, insbesondere in Bereichen, die kommerziell weniger attraktiv sind, wie etwa dem Lokaljournalismus oder der investigativen Berichterstattung. Droht insoweit erheblicher gesellschaftlicher Schaden aufgrund Marktversagens, besteht ohne staatliche Unterstützung die Gefahr, dass diese wichtigen Bereiche journalistisch anspruchsvoll nicht (mehr) bedient werden, was eine fundierte öffentliche Meinungsbildung erschwert. Die steuerliche Privilegierung durch die Anerkennung als gemeinnütziger Zweck wird helfen, zusätzliche finanzielle Mittel durch Spenden und andere gemeinnützige Zuwendungen zu mobilisieren.

Es ist davon auszugehen, dass die Mehrzahl der als förderfähig in Betracht kommenden Tätigkeiten nicht im Rahmen eines wirtschaftlichen Geschäftsbetriebs, mithin eines Zweckbetriebs erfolgen werden. Da auf eine Ergänzung des Katalogs des § 68 AO (Verwertung/Veräußerung von Presseerzeugnissen) verzichtet wird, bleibt es im anderen Fall aber bei der ggf. korrigierenden sachverhaltsbezogenen Beurteilung der wettbewerblichen Rechtfertigung des einzelnen Falls. Einer möglichen Überdehnung der steuerlichen Begünstigung ist damit per se entgegengewirkt. Da die Pluralität und Leistungsfähigkeit der Medien überragend wichtige Güter darstellen, kann aber selbst ein relevanter Wettbewerb zwischen gemeinnützigen und gewinnorientierten Unternehmungen durchaus gerechtfertigt sein. Diesem Gedanken entsprechend bestehen bereits gemeinwohlbezogene Differenzierungen zwischen freiem Markt und Drittem Sektor im Rahmen von Kulturdienstleistungen. Daher ist die hier verfolgte Förderung im Hinblick auf die durch § 65 Nr. 3 AO geforderte Abwägung mit dem Verfassungsgrundsatz der Wettbewerbsfreiheit zur Behebung und Vorbeugung von Marktversagen sowie dem Gesichtspunkt der Bewahrung bzw. Herstellung der durch eine Institutsgarantie geschützten Medienvielfalt, der Partizipation der Bürger am demokratischen Prozess der Meinungsbildung und der Förderung der Zivilgesellschaft unter Einbindung ehrenamtlichen Engagements grundsätzlich gerechtfertigt.

In weitgreifender Hinsicht dürfte es aber an einer rechtfertigungsbedürftigen Wettbewerbssituation ohnehin fehlen. Eine solche liegt nur vor, wenn der Leistungsempfänger die Möglichkeit hat, gleiche Leistungen unter vergleichbaren Bedingungen jederzeit auch bei nicht begünstigten Anbietern zu erhalten (BFH v. 30.03.2000 - V R 30/99, BStBl II 2000, S. 705). Dies ist hier aber gerade oft nicht der Fall. Durch die Förderung bestimmter Formen des Journalismus wird – über die bestehende Versorgung durch die gewerblichen Unternehmen – in wirtschaftlich eher uninteressanten Marktsegmenten die Medienvielfalt gemehrt. Dies beschreibt einen a priori gemeinnützigen Zweck.

II. Wesentlicher Inhalt des Entwurfs

Der wesentliche Inhalt des Entwurfs besteht in der Erweiterung des Katalogs des § 52 Abs. 2 AO um den eigenständigen gemeinnützigen Zweck "Förderung des Journalismus". Dieser umfasst insbesondere die Herstellung und Verbreitung journalistischer Inhalte, die der Information, Aufklärung und Meinungsbildung der Allgemeinheit dienen. Damit erhalten journalistische Organisationen Zugang zu

steuerlichen Vorteilen, die bisher anderen gemeinnützigen Zwecken vorbehalten waren. Die Begünstigung liegt dabei einerseits in der ertragsteuerlichen Befreiung etwaiger Gewinne von der Körperschaft- und der Gewerbesteuer, steuerbegünstigte (gemeinnützige) Rechtsträger sind nach § 5 Abs. 1 Nr. 9 KStG von der KSt und nach § 3 Nr. 6 GewStG von der GewSt befreit. Liegt keine Befreiung nach § 4 UStG vor, unterliegen die Leistungen der Vermögensverwaltung und der Zweckbetriebe (§§ 65–68 AO) gemeinnütziger Rechtsträger regelmäßig dem ermäßigten Steuersatz nach § 12 Abs. 2 Nr. 8 Buchst. a UStG. Wesentlich ist für gemeinnützige Rechtsträger aber insbesondere ihre Begünstigung durch das Spendenrecht; sie begünstigt die Förderung ihrer gemeinnützigen Tätigkeiten, namentlich durch Spenden, die als steuerbegünstigte Zuwendungen nach § 10b EStG als Sonderausgaben abzugsfähig sein können. Ermöglicht wird ferner der Transfer ideell gebundener Mittel seitens anderer gemeinnütziger Organisationen gemäß § 58 AO.

Unabhängig der fiskalischen Wirkung des Status eines als gemeinnützig anerkannten Journalismus hat die Anerkennung als gemeinnützig jedenfalls die öffentlichkeitswirksame Bedeutung eines Qualitätssiegels.

II. Alternativen

Die von der Bundesregierung jüngst gewählte Alternative, das hier beschriebene Ziel per Anwendungserlass erreichen zu wollen, ist nicht gleichwertig. Ein Anwendungserlass kann inhaltlich leicht geändert oder aufgehoben werden, was in der Steuerpraxis zu Unsicherheiten führen kann. Zudem bindet er allein die Finanzverwaltung der Länder, nicht aber die Finanzgerichtsbarkeit. Die Verankerung im Gesetz hingegen bietet dauerhafte Rechtssicherheit und Klarheit, da sie nur durch ein formelles Gesetzgebungsverfahren geändert werden kann und die Finanzgerichtsbarkeit bindet. Dies stärkt die Rechtsposition der betroffenen gemeinnützigen Organisationen und begründet so größeres Vertrauen, das für die Entscheidung zur Aufnahme einer zweckgerichteten Betätigung bestimmend sein kann.

Auch wäre eine Ergänzung einer der bereits bestehenden Nummern des § 52 Abs. 2 AO, wie etwa der Ziff. 7 (Volksbildung), nicht gleichwertig. Zwar sind dem Journalismus Bildungselemente durchaus inhärent. Allerdings wäre eine Eingliederung des Journalismus als Unterfall der Volksbildung mit dem Nachteil erkauf, dass sich seine Fallgruppe nicht als eigenständige gemeinnützige Tätigkeit entwickeln kann. Die "Förderung der Bildung" stellte so das Hauptmerkmal für die Gemeinnützigkeit dar, dem die journalistische Tätigkeit untergeordnet wäre. Zudem müssten Rechtsprechung wie auch Verwaltungsanweisungen die Verknüpfung an sich eigenständiger Wirkbereiche reflektieren, was die Ausbildung passgenauer Lösungen behindern kann.

Anstatt einer steuerlichen Förderung käme es zum Erreichen des Zwecks auch in Betracht, den nach Maßgabe des hiesigen Entwurfs förderfähigen Journalismus über dedizierte Zuwendungen zu fördern. Der hierfür nötige Verwaltungsaufwand würde so aber deutlich höher ausfallen. Auch die Beträge der Zuwendungen eines solchen Vorgehens dürften höher ausfallen als entsprechende die steuerliche Förderung des gleichen Engagements. Soweit Steuermittel eingespart werden, erhalten Spenden und Mitgliedsbeiträge den Charakter eines Steuerersatzes bzw. -Surrogats. Hinzu tritt, dass die Steuerung individualisierter Förderungen in rechtlicher Hinsicht anspruchsvoll auszugestalten und zu administrieren ist. Art. 5 Abs. 1 S. 2 GG verlangt, dass dabei inhaltliche Neutralität gewährleistet wird. Diese Pflicht verbietet jegliche Differenzierung basierend auf rechtlich zulässigen journalistischen Inhalten. Allein eine Förderung, die unabhängig von der Tendenz, dem Nutzerkreis oder der Qualität gewährt wird und nur nicht-presseähnliche Publikationen ausschließt, birgt keine Gefahr für die Pressefreiheit. Der Spendenabzug (§ 10 EStG) weist gegenüber der Finanzierung durch direkte Zuwendungen aus öffentlichen Mitteln zudem den Vorzug der Staatsferne auf, was die Wirkung der Förderung im Hinblick auf die gesellschaftliche Akzeptanz der geförderten Medien noch erhöht.

Eine weitere Möglichkeit wäre die Anwendung der Öffnungsklausel des § 52 Abs. 2 Satz 2 AO, die es Finanzbehörden ermöglicht, auf neue gesellschaftliche Entwicklungen zu reagieren und einzelne

journalistische Projekte als gemeinnützig anzuerkennen. Unabhängig der Tatsache, dass die Herstellung des dafür notwendigen Konsenses schon praktisch äußerst voraussetzungsreich und daher unwahrscheinlich ist, ist auch diese Lösung bietet jedoch nicht die gleiche Rechtssicherheit und Verbindlichkeit wie eine gesetzliche Änderung. Aufgrund der Wesentlichkeitstheorie sollte der Gesetzgeber die Regelung dieser für die Demokratie wichtigen Frage nicht kontingenten Optionen überlassen. Die parlamentarische Erörterung und Regelung dieses Themenbereichs sind in staatsfunktionaler Hinsicht – umfassende Aufarbeitung und Bewertung des Sachverhalts unter Mitwirkung des Bundesrats sowie umfassende, auch ggfs. kontroverse öffentliche politische Diskussion – sachgerechter als eine ungesteuerte Problembehandlung auf der Ebene der Finanzverwaltung.

IV. Gesetzgebungskompetenz

Die Gesetzgebungskompetenz des Bundes ergibt sich aus Art. 74 Abs. 1 Nr. 1 des Grundgesetzes (GG), wonach der Bund die konkurrierende Gesetzgebungskompetenz für das Steuerrecht hat. Die Änderung der Abgabenordnung unterfällt diesem Titel.

V. Vereinbarkeit mit dem Recht der Europäischen Union und völkerrechtlichen Verträgen

Die Anerkennung von nicht gewinnorientiertem Journalismus als gemeinnützig ist mit dem Recht der Europäischen Union und völkerrechtlichen Verträgen vereinbar. Insbesondere steht die Maßnahme im Einklang mit den Bestimmungen des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) zur Steuerpolitik und den Grundfreiheiten.

Die Förderung der Medienvielfalt und -pluralität ist ein anerkanntes Ziel in der Europäischen Union. Artikel 11 Absatz 2 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union betont die Freiheit und Pluralität der Medien als zentrale Werte und unterstreichen die hohe Bedeutung, die die Europäische Union der Medienfreiheit beimisst.

Außerhalb unternehmerisch-wirtschaftlicher Tätigkeit kommt das europäische Beihilferecht a priori nicht zur Anwendung, da es nur im Falle wirtschaftlicher und grenzüberschreitender Tätigkeit überhaupt anwendbar ist. Eine wesentliche Einschränkung erfährt die Anwendung des Beihilferechts allerdings im Rahmen eines Marktversagens bei Gefährdung von Allgemeininteressen. Eine Wettbewerbsverzerrung kann dann durch einen hinreichend gewichtigen Grund zu rechtfertigen sein. So betont die EU-Kommission, dass Mitgliedstaaten grundsätzlich Beihilfen gewähren können, „um ein spezifisches Marktversagen zu beheben oder um den sozialen oder regionalen Zusammenhang zu gewährleisten“ (Mitteilung der Kommission v. 27.06.2014 "Unionsrahmen für staatliche Beihilfen zur Förderung von Forschung, Entwicklung und Innovation" (2014/C 198/01); Entscheidung der Kommission v. 23.10.2007, ABI. EU v. 03.09.2008, L 236/10, "über die staatliche Beihilfe C 34/06 (ex N 29/05 und ex CP 13/04). Zur notwendigen Unterstützung des Journalismus führt die EU-Kommission (EU-Kommission v. 26.04.2018 COM (2018) 236 final S. 17) aus: „Schließlich sind auch die öffentliche Unterstützung für die Medien sowie die öffentlich-rechtlichen Medien selbst sehr wichtig für die Bereitstellung qualitativ hochwertiger Informationen und den Schutz des Journalismus im öffentlichen Interesse. Unterstützende Maßnahmen der Mitgliedstaaten, die zur Erreichung von Zielen von gemeinsamem EU-Interesse wie Freiheit und Pluralismus der Medien beitragen sollen, wurden als mit den EU-Vorschriften über staatliche Beihilfen vereinbar erklärt, wie die Entscheidungen der Kommission über Beihilfen für Medien zeigen.“

Sofern das Beihilferecht überhaupt für anwendbar befunden wurde, kam die EU-Kommission im Rahmen ihres Ermessens nach Art. 107 Abs. 3 AEUV mittlerweile in einer Vielzahl von Entscheidungen zu dem Schluss, dass den Medienbereich betreffende Beihilfen mit dem Binnenmarkt vereinbar seien (etwa Beschluss vom 26. Januar 2016 (EU-Kommission v. 26.01.2016 C (2016) 434 final – state aid SA.43878

– Spain – aid for cultural periodicals; v. 20.11.2013 C (2013) 7870 final – state aid SA.36366 (2013/N)
– Denmark – Production and innovation aid to written media; v. 07.11.2012 C (2012) 7542 final SA.33243 (2012/NN) – Portugal – Jornal da Madeira; v. 08.11.2013 C (2013) 7593 final Aide d'Etat SA. 37136 (2013/N) – France – Financement de la station de radio locale France Bleu Saint-Etienne Loire; siehe ferner EU-Kommission v. 29.09.2010 über die von Frankreich durchgeführte Beihilferegelung C 4/09 (ex N 679/97) zur Förderung des Hörfunks (2011/147/EU), ABI. EU v. 08.03.2011 L 61/22). Die EU-Kommission betont insoweit regelmäßig, dass staatliche Förderungen von Presse- und Rundfunkorganen der Mehrung des Gemeinwohls durch Medien den Vorrang vor dem Grundsatz des unverfälschten Wettbewerbs genießen können. Entsprechend kam die EFTA-Überwachungsbehörde (EFTA-Überwachungsbehörde v. 12.03.2014 - 2014 Beihilfe Nr. 74036 Entscheidung Nr. 112/14/COL) in vergleichbarem Zusammenhang zu der Einschätzung, dass durch Marktversagen motivierte Beihilfen im Bereich der Medienpolitik grundsätzliche Rechtfertigung finden.

Die im vorliegenden Gesetzentwurf vorgesehene Anerkennung von Journalismus als gemeinnützig steht auch im Einklang mit den aktuellen Zielen und Bestrebungen der Europäischen Union. Ein entsprechendes Gesetz unterstützte die auf europäischer Ebene verfolgte Strategie zur Sicherung der Medienfreiheit und Medienvielfalt, die als unverzichtbare Bestandteile einer demokratischen Gesellschaft anerkannt sind. So hat das Europäische Parlament in seiner Entschließung vom 21. Mai 2013 zur EU-Charta "Normensetzung für die Freiheit der Medien in der EU" (2011/2246[INI]) bekräftigt, dass Medienpluralismus und die Unabhängigkeit der Journalisten und der Herausgeber Säulen der Medienfreiheit darstellen und die Medienvielfalt sicherzustellen sei. Dabei wird auch auf Akteure der Zivilgesellschaft verwiesen. Entsprechend erklärt das Europäische Parlament in seiner Entschließung vom 13. Juni 2013 (2011/2081[INI]), dass "freie, unabhängige und pluralistische Medien; sowohl im traditionellen als auch im Online-Bereich, einen Grundpfeiler von Demokratie und Pluralismus bilden [...] und] erkennt die Bedeutung von Informationsquellen als wirkliche Garanten von Freiheit und Medienpluralismus an". Ferner hat das Europäische Parlament in seiner Entschließung vom 25. November 2020 zur Stärkung der Medienfreiheit und der Pluralität in der EU (2020/2009[INI]) bekräftigt, dass "die Freiheit, der Pluralismus und die Unabhängigkeit der Medien [...] wesentliche Bestandteile des Rechts auf freie Meinungsäußerung und auf Information sind und für die demokratische Funktionsweise der EU und ihrer Mitgliedstaaten unabdingbar sind". Das Parlament rief die Mitgliedstaaten dazu u.A. auf, Maßnahmen zu ergreifen, die sicherstellen, dass journalistische Organisationen ihre Arbeit unabhängig ausüben können. In ähnlicher Weise hat die Europäische Kommission in ihrer Mitteilung vom 03. Dezember 2020 über den Europäischen Aktionsplan für Demokratie (COM[2020] 790 final) die Bedeutung unabhängiger und pluralistischer Medien hervorgehoben. Die Kommission betonte, dass die "finanzielle Tragfähigkeit des Mediensektors zu sichern" und der "Medienpluralismus weiter zu fördern" sei. Entsprechend sieht das Europäische Medienfreiheitsgesetz die Klarstellung der Verantwortung der Mitgliedstaaten, Pluralität und Unabhängigkeit sowie das ordnungsgemäße Funktionieren öffentlicher Medienanbieter zu gewährleisten vor. Entsprechend betont zuletzt auch die Verordnung (EU) 2024/1083 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. April 2024 zur Schaffung eines gemeinsamen Rahmens für Mediendienste im Binnenmarkt und zur Änderung der Richtlinie 2010/13/EU (Europäisches Medienfreiheitsgesetz), dass die "Mitgliedstaaten [...] das Recht auf eine Vielfalt von Medieninhalten achten und zu einem günstigen Mediumfeld beitragen [sollen], indem sie die relevanten Rahmenbedingungen gewährleisten".

Der Entwurf entspricht schließlich auch der im Abschlussbericht der Konferenz zur Zukunft Europas im Mai 2022 durch die Bürger die Union (in Vorschlag 27) formulierten Forderung, die Unabhängigkeit und den Pluralismus der Medien weiter zu fördern.

Soweit der Gesetzentwurf völkerrechtliche Verpflichtungen der Bundesrepublik Deutschland berührt, ist er mit diesen vereinbar. Insbesondere ist er vereinbar mit dem UNESCO-Übereinkommen zum Schutz und zur Förderung der Vielfalt kultureller Ausdrucksformen. Dieses Übereinkommen, dem die EU und ihre Mitgliedstaaten beigetreten sind, verpflichtet die Vertragsparteien, Maßnahmen zu ergreifen, die die kulturelle Vielfalt, einschließlich der Medienvielfalt, fördern und schützen. Ein Gesetz, das

den Journalismus als gemeinnützig anerkennt, würde zur Erfüllung dieser Verpflichtungen beitragen. Artikel 19 des Internationalen Pakts über bürgerliche und politische Rechte (IPbPR) schützt das Recht auf freie Meinungsäußerung, einschließlich der Freiheit, Informationen und Ideen zu suchen, zu empfangen und weiterzugeben. Ein Gesetz zur Förderung des Journalismus als gemeinnütziger Zweck unterstützt dieses Recht, indem es zur Medienvielfalt und -unabhängigkeit beiträgt. Ein Gesetz zur Förderung des gemeinnützigen Journalismus ist auch mit der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte vollumfänglich vereinbar. Er trägt zur Verwirklichung der in den Artikeln 19 und 27 verankerten Rechte bei, indem er die Meinungsfreiheit stärkt und die kulturelle Teilhabe fördert.

B. Besonderer Teil

Zu Artikel 1 (Änderung der Abgabenordnung)

Zu Nummer 1 (Einfügung einer neuen Nr. 25 zur Förderung gemeinnützigen Journalismus)

Die Erweiterung des Katalogs des § 52 Abs. 2 AO um die Förderung des Journalismus als gemeinnützigen Zweck trägt der herausragenden Bedeutung des Journalismus für die demokratische Gesellschaft Rechnung. Journalistische Tätigkeiten, die der Information, Aufklärung und Meinungsbildung der Allgemeinheit, also einer unbestimmten Anzahl von Personen zuträglich sind, werden damit als gemeinnützig anerkannt. Dies ermöglicht es journalistischen Organisationen, steuerliche Vorteile zu nutzen und fördert die Finanzierung durch Spenden und andere gemeinnützige Zuwendungen.

Inhaltlich ist die Erweiterung des Katalogs so zu fassen, dass sie die dem angestrebten Zweck zuträglichen Tätigkeiten einerseits voll umfasst, andererseits die Privilegierung aber nicht völlig entgrenzt. Neben der Recherche, Anfertigung und Verbreitung von journalistischen Inhalten sind auch vorbereitende und begleitende Tätigkeiten, wie etwa der Aufbau von Kompetenzen im Rahmen von Ausbildung und Schulungen, medienpädagogische Projekte, die Bereitstellung technischer Lösungen zur Unterstützung journalistischer Tätigkeiten, Organisation und Durchführung von Austauschen, die Vergabe von Medienpreisen sowie vergleichbare Aktivitäten förderfähig. Die intendierte Förderung von Desinformation unterfällt dem Katalogzweck nicht. Das bloße Bereitstellen von Informationen für sich allein, d.h. ohne eigene journalistisch-redaktionelle Gestaltung, stellt ebenfalls keine begünstigte journalistische Tätigkeit dar.

Die aus Gründen der Wettbewerbsneutralität des (Gemeinnützigkeits-)Steuerrechts notwendige Korrektur bzw. Abgrenzung zu erwerbswirtschaftlichen Tätigkeitsformen des Journalismus erfolgt insbesondere über die allgemeinen gemeinnützigkeitsrechtlichen Einschränkungen, namentlich vermittels des Gebots der Selbstlosigkeit in § 52 Abs. 1 AO. Auf dieses wird einleitend bereits in § 52 Abs. 2 AO verwiesen, so dass eine insoweit einschränkende Formulierung im Rahmen des Katalogs des § 52 Abs. 2 AO nicht notwendig ist. Die gemeinnützigkeitsrechtliche Anerkennung von Journalismus-Organisationen kann aber nur erfolgen, wenn auch die übrigen Voraussetzungen der §§ 51 ff. AO, namentlich die Merkmale der Ausschließlichkeit und Unmittelbarkeit, erfüllt sind.

Da eine hinreichend justiziable Unterscheidung von Qualitäts- und Trivialjournalismus nicht möglich ist, darf die Förderung nicht an eine solche anknüpfen. Die Tätigkeit muss dagegen auf Grundlage der wesentlichen Prinzipien des Grundgesetzes die politische Wahrnehmungsfähigkeit und das politische Verantwortungsbewusstsein in geistiger Offenheit fördern, und zwar unter Verzicht auf unkritische Indoktrination oder parteipolitisch motivierte Einflussnahme. Eine politische Betätigung ist mit dem Gemeinnützigkeitsrecht nicht vereinbar. Dies folgt aus dem geltenden Abstandsgebot aufgrund der

steuerlichen Behandlung von Parteien und diesen gleichzustellenden Vereinigungen. Anderenfalls kann ein übermäßiger Einfluss von Spenden auf den politischen Betrieb nicht ausgeschlossen werden. Allerdings ist dabei keine übertriebene inhaltliche Hygiene gefordert. Völlige Wertneutralität ist nicht erforderlich. Auch schließt eine gewisse Beeinflussung der politischen Meinungsbildung die Gemeinnützigkeit nicht aus (BFH-Urteil vom 29.8.1984, I R 203/81). Es ist einer steuerbegünstigten Körperschaft gestattet, auf die politische Meinungs- und Willensbildung und die Gestaltung der öffentlichen Meinung Einfluss zu nehmen, wenn dies der Verfolgung ihrer steuerbegünstigten Zwecke dient und parteipolitisch neutral bleibt. Dagegen ist die Gemeinnützigkeit zu versagen, wenn ein spezifischer partei-politischer Zweck tatsächlich ausschließlich oder überwiegend verfolgt wird. Dies wird regelmäßig nicht der Fall sein, wenn sich die Tätigkeit in einem größeren Sachzusammenhang als Förderung der gesellschaftlichen Auseinandersetzung mit einem spezifischen politischen Thema begreifen lässt und nicht nur oder überwiegend allein auf dieses abzielt.

Im Übrigen wird der Schutz gegen rechtswidrige Inhalte durch die allgemeinen Schranken der Meinungsfreiheit gewährleistet.

Zu Nummer 2 (Nummernfolge)

Es handelt sich um eine redaktionelle Folgeänderung.

Zu Artikel 2 (Inkrafttreten)

Das Gesetz tritt am Tag nach der Verkündung in Kraft, um eine möglichst schnelle Anwendung der neuen Regelungen zu ermöglichen und die angestrebten positiven Effekte für die Medienlandschaft rasch zu erreichen.