

## Voraussetzungen legaler Tätigkeit menschenrechtlich orientierter Nichtregierungsorganisationen zum Schutz der Menschenrechte in der Bundesrepublik Deutschland und im Land Brandenburg\*

Stefanie Schmahl

### Inhaltsübersicht

- I. Ziele und Tätigkeitsfelder menschenrechtlich orientierter Nichtregierungsorganisationen
- II. Rechtsnatur und Rechtsstatus von NGO
- III. Vereinigungsfreiheit
- IV. Staatliche Förderung gemeinnütziger Vereinstätigkeit
- V. Fazit

### I. Ziele und Tätigkeitsfelder menschenrechtlich orientierter Nichtregierungsorganisationen

In den vergangenen fünfzig Jahren hat ein fast explosionsartiges Wachstum von Nichtregierungsorganisationen (Non-Governmental Organizations, NGO) zur Förderung und Verteidigung der Menschenrechte stattgefunden. Zur Zeit des Entwurfes der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte im Jahr 1947/48 waren etwa 15 NGO mit Beobachterstatus an diesem Prozeß beteiligt. 1993 nahmen bereits 841 akkreditierte Nichtregierungsorganisationen an der Wiener Weltkonferenz über Menschenrechte teil.<sup>1</sup> Seit dem Ende des Kalten

Krieges etablieren sich menschenrechtlich orientierte NGO – allen voran „amnesty international“ – verstärkt im Zentrum des zivilgesellschaftlichen Engagements. Sie wenden sich an Regierungen, zwischenstaatliche Organisationen und (multi)nationale Unternehmen, untersuchen Menschenrechtsverstöße systematisch und in Einzelfällen, veröffentlichen Ergebnisse dieser Ermittlungen und fordern gegebenenfalls die Öffentlichkeit auf, Druck auf die Verantwortlichen auszuüben.<sup>2</sup> Neben Aktionen gegen spezifische Menschenrechtsverletzungen wirken die NGO auch darauf hin, daß die Staaten rechtsstaatliche Prinzipien einhalten und internationalen Menschenrechtskonventionen beitreten. Nicht zuletzt führen Nichtregierungsorganisationen umfassende Programme auf dem Gebiet der Menschenrechtserziehung durch.<sup>3</sup> Aufgrund ihrer Tätigkeit gelten sie als Hoffnungsträger demokratischer und rechtsstaatlicher Prozesse weltweit.<sup>4</sup>

\* Der Beitrag stellt die um Fundstellen ergänzte Fassung des Vortrags dar, den die Verf. am 8. September 2005 in Ufa (Baschkortostan) gehalten hat. Der Vortrag ist in russischer Sprache veröffentlicht in: Marat Utyashev (Hrsg.), Schutzmechanismen nichtgerichtlicher Art für die Gewährleistung der Menschenrechte in Brandenburg und Baschkortostan, Ufa 2006, S. 84-98.

<sup>1</sup> United Nations Department for Public Information (Hrsg.), Non-Governmental Organizations

in Partnership with the United Nations. Information Note for Delegations (1996), S. 9.

<sup>2</sup> Heiner Bielefeldt, Zur Bedeutung der Öffentlichkeit in der Menschenrechtspolitik, in: Eckart Klein (Hrsg.), Stille Diplomatie oder Publizität?, 1996, S. 57-66.

<sup>3</sup> Hierzu im einzelnen Anja Mihr, Menschenrechtsbildung: Grundlagen, Methoden, Möglichkeiten, Grenzen, in: Claudia Mahler/Norman Weiß (Hrsg.), Menschenrechtsschutz im Spiegel von Wissenschaft und Praxis, 2004, S. 328-358 (S. 347ff.).

<sup>4</sup> Wolfram Karl, Stille Diplomatie oder Publizität? – Überlegungen zum effektiven Schutz der Menschenrechte, in: Eckart Klein (Fn. 2), S. 13-45 (S. 27).

Auch auf internationaler Ebene sind die menschenrechtlich orientierten NGO wegen der in ihnen gebündelten Interessen und des dort vorhandenen Sachverstands oft gesuchte Gesprächspartner. So gibt es heute keine Abteilung des VN-Sekretariats, kein Spezialorgan und keine Sonderorganisation der Vereinten Nationen mehr, die nicht mindestens eine „NGO-Unit“ in den Verwaltungen besitzt. Der UN-Wirtschafts- und Sozialrat ist gemäß Art. 71 der UN-Charta sogar ausdrücklich ermächtigt, NGO zu konsultieren, die sich mit Angelegenheiten seiner Zuständigkeit (zu der auch der menschenrechtliche Bereich gehört) befassen.<sup>5</sup> Auch der Europarat hat eine Kooperation mit Nichtregierungsorganisationen auf der Grundlage von Beschlüssen des Ministerkomitees aufgenommen.<sup>6</sup> Vor allem aber greift der UN-Menschenrechtsausschuß bei der Kontrolle, ob die im Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte niedergelegten Menschenrechte von den Vertragsstaaten beachtet werden, vielfach auf sog. Schattenberichte von menschenrechtlich orientierten NGO zurück.<sup>7</sup> Schließlich lassen sich Opfer einer schweren Menschenrechtsverletzung nicht selten durch eine NGO im Rahmen des Individualbeschwerdeverfahrens vor dem UN-Menschenrechtsausschuß vertreten.<sup>8</sup>

<sup>5</sup> Dieser Konsultativstatus war über lange Zeit durch die Res. 1296 (XLIV) des Wirtschafts- und Sozialrats vom 23. Mai 1968 geregelt und findet sich nunmehr in dessen Res. 1996/31 vom 25. Juli 1996.

<sup>6</sup> Eingehend hierzu *Martin Ölz*, Die NGOs im Recht des internationalen Menschenrechtsschutzes, 2002, S. 210ff.

<sup>7</sup> Vgl. *Klaus Hüfner/Wolfgang Reuther/Norman Weiß*, Menschenrechtsverletzungen: Was kann ich dagegen tun?, 2004, S. 273; *Gerd Oberleitner*, Menschenrechtsschutz durch Staatenberichte, 1998, S. 257f. Eingehend *Julia Ziegler*, Die Beteiligung von Nichtregierungsorganisationen (NGOs) am Menschenrechtsschutzsystem der Vereinten Nationen, 1998, S. 104ff.

<sup>8</sup> Auch Art. 34 der Europäischen und Art. 44 der Amerikanischen Menschenrechtskonvention räumen den humanitären NGO Antragsbefugnisse im Namen von Opfern schwerer Men-

## II. Rechtsnatur und Rechtsstatus von NGO

Auch wenn die gesamte weltweite Familie der nichtstaatlichen Menschenrechtsorganisationen ein buntes Gemisch von Vereinigungen mit verschiedenartigem Aufbau und unterschiedlichen Arbeitsweisen darstellt,<sup>9</sup> ist allen menschenrechtlich orientierten NGO gemein, daß sie humanitäre Angelegenheiten von gemeinsamem Interesse besorgen<sup>10</sup>. Diese Ausrichtung teilen sie mit denjenigen internationalen Organisationen, die sich – wie etwa der Europarat oder die Vereinten Nationen – ebenfalls dem Menschenrechtsschutz verschrieben haben. Im Unterschied zu internationalen Organisationen sind Nichtregierungsorganisationen aber kein auf einem völkerrechtlichen Vertrag beruhender Zusammenschluß von zwei oder mehreren Völkerrechtssubjekten. Vielmehr werden NGO von Individuen oder privaten Verbänden durch einen privaten Gründungsakt errichtet und üben in aller Regel keine Hoheitsgewalt aus.<sup>11</sup> Deswegen unterstehen sie –

---

schenrechtsverletzungen ein. Zu den Aufgaben im einzelnen vgl. *Waldemar Hummer*, Internationale nichtstaatliche Organisationen im Zeitalter der Globalisierung – Abgrenzung, Handlungsbefugnisse, Rechtsnatur –, *BerDGVR* 39 (1999), S. 45-230 (S. 169ff.).

<sup>9</sup> *Hermann Rechenberg*, Non-Governmental Organizations, in: *Rudolf Bernhardt* (Hrsg.), *EPIL* Vol. III (1997), S. 612; *Klaus Hüfner*, The Role of NGOs vis-à-vis International Organizations and National Governments, in: *Jürgen Schramm* (Hrsg.), *The role of Non-Governmental Organizations in the new European Order*, 1995, S. 15-23 – Zur Entstehung der Menschenrechtsbewegung vgl. *Ölz* (Fn. 6), S. 42 ff.

<sup>10</sup> *Nigel Rodley*, The Work of Non-Governmental Organizations in the World-Wide Promotion and Protection of Human Rights, *UN-Bull. HR* 90/1, S. 84-87.

<sup>11</sup> Verbände, die in privatrechtlicher Form errichtet werden, aber auf staatliche oder zwischenstaatliche Initiative zurückgehen, sind dann nicht zu den NGO zu zählen, wenn die Mitglieder der Organisation sich (auch) aus Hoheitsträgern rekrutieren. Dies ist etwa der Fall bei der International Criminal Police Commission (INTERPOL) oder der International Organization of Standardization (ISO), die beide zu den

sieht man einmal davon ab, daß für bestimmte NGO je nach dem Grad ihrer Einbeziehung in völkerrechtliche Regelungsbereiche eine partielle Völkerrechtssubjektivität nicht mehr ausgeschlossen wird<sup>12</sup> – auch nicht dem Völkerrecht, sondern unterliegen einer staatlichen Rechtsordnung.<sup>13</sup> Selbst wenn sich eine NGO nicht nach einer vom nationalen Recht bereitgestellten Rechtsform konstituiert, sind ihre Handlungen dem innerstaatlichen Recht unterworfen.<sup>14</sup> Entsprechendes gilt prinzipiell für diejenigen NGO, die sich mit gleichgesinnten Gruppen oder Verbänden aus anderen Staaten zusammenschließen und grenzüberschreitend tätig werden oder die in eine internationale Verbandsstruktur eingebunden sind.<sup>15</sup> In diesen Fällen sind die Verweisungsnormen des innerstaatlichen internationalen Privatrechts oder des völkervertraglichen Sonderprivatrechts zu beachten.<sup>16</sup>

Damit menschenrechtlich orientierte NGO ihre Arbeit effektiv durchführen können, ist es also von entscheidender Bedeutung, daß die staatliche Rechtsordnung ihnen

eine hinreichende Freiheitssphäre zugesteht. Dies gilt in bezug auf die Gründung, den Bestand und selbstverständlich auch für die Tätigkeit der NGO. Dabei ist freilich zu berücksichtigen, daß der Begriff „menschenrechtlich orientierte NGO“ kein rechtstechnischer Begriff ist.<sup>17</sup> Vielmehr wird er als Sammelbegriff verwendet, hinter dem sich Organisationen verschiedener Rechtsformen verbergen. Rechtsvergleichende Studien belegen jedoch, daß sich zumindest für den kontinentaleuropäischen Rechtsraum vorwiegend der Verein als Rechtsform anbietet.<sup>18</sup> Auch in der Bundesrepublik Deutschland handeln menschenrechtlich orientierte Nichtregierungsorganisationen in aller Regel in gemeinnützigen Organisationsformen, vor allem als nichtwirtschaftliche eingetragene Vereine.<sup>19</sup>

### III. Vereinigungsfreiheit

Vor diesem Hintergrund wird die Vereinigungsfreiheit zum Prüfstein für die Frage, in welchem Umfang sich Nichtregierungsorganisationen für die Verwirklichung von Menschenrechten einsetzen können.<sup>20</sup> Das

---

sog. „Quasi-NGOs“ (QUANGOs) zählen, vgl. Hummer (Fn. 8), S. 56.

- <sup>12</sup> Vgl. etwa Hermann Mosler, Die Erweiterung des Kreises der Völkerrechtssubjekte, in: ZaöRV 22 (1962), S. 1-48; Stephan Hobe, Der Rechtsstatus der Nichtregierungsorganisationen nach gegenwärtigem Völkerrecht, in: AVR 37 (1999), S. 152-176. Eingehend Michael Hempel, Die Völkerrechtssubjektivität internationaler nichtstaatlicher Organisationen, 1999.
- <sup>13</sup> Eckart Klein, in: Wolfgang Graf Vitzthum (Hrsg.), Völkerrecht, 3. Aufl. 2004, 4. Abschn. Rn. 18.
- <sup>14</sup> Marcel Merle, The Working of International Non-Governmental Organizations and Their Legal Status, Transnational Associations, 1986, S. 133ff.
- <sup>15</sup> Hierzu Johannes Bric, Die Rechtsstellung internationaler Vereine, in: Herbert Haller et al. (Hrsg.), Staat und Recht, Festschrift für Günther Winkler, 1997, S. 101-126 (S. 103ff.).
- <sup>16</sup> Bemühungen, ein internationales Vereinsrecht mit internationalem Vereinsregister zu schaffen, waren bisher nicht erfolgreich, vgl. Klaus Hüfner, Nichtstaatliche Organisationen, in: Rüdiger Wolfrum (Hrsg.), Handbuch Vereinte Nationen, 2. Aufl. 1991, § 125 Rn. 16.

- <sup>17</sup> In manchen Staaten wird der Begriff „NGO“ jedoch durchaus im rechtstechnischen Sinne verstanden, vgl. z.B. das österreichische Bundesgesetz über die Einräumung von Privilegien an nichtstaatliche internationale Organisationen, öBGBI. Nr. 174/1992 (INGO-PrivilegienG).
- <sup>18</sup> Vgl. etwa Conseil de l'Europe, Associations et fondations, 1998.
- <sup>19</sup> Auf Initiative der Deutschen Gesellschaft für die Vereinten Nationen (DGVN) hat sich nach der Wiener Menschenrechtskonferenz von 1993 in Deutschland das „Forum Menschenrechte“ als ein Zusammenschluß überregional arbeitender NGO im Menschenrechtsbereich konstituiert, das die deutsche Menschenrechtspolitik auf nationaler und internationaler Ebene kritisch begleitet. Die in diesem Netzwerk verbundenen deutschen Nichtregierungsorganisationen zum Schutze der Menschenrechte sind überwiegend eingetragene Vereine, vgl. die Auflistung unter [www.forum-menschenrechte.de](http://www.forum-menschenrechte.de).
- <sup>20</sup> Nicht selten beklagt der UN-Menschenrechtsausschuß in seinen „Views“, daß nationale Rechtsordnungen die Registrierung und (damit auch) die Tätigkeit von Nichtregierungsorgani-

Recht, in der Bundesrepublik Deutschland eine private Gesellschaft oder einen Idealverein zur Förderung der Menschenrechte zu gründen, ist ein verfassungsrechtlich geschützter Akt privatautonomer Lebensgestaltung. Dies folgt einerseits aus Art. 9 Abs. 1 GG, der die Vereinigungsfreiheit auf der Bundesebene gewährleistet, sowie andererseits aus den landesverfassungsrechtlichen Verbürgungen der Vereinigungsfreiheit, so etwa aus Art. 20 Abs. 1 der Verfassung des Landes Brandenburg (BbgVerf.)<sup>21</sup> Dabei ist das Recht, Vereine und Gesellschaften zu bilden, nicht mehr bloßes Abwehr- oder Schutzrecht gegen den Staat wie noch zu Zeiten der Weimarer Reichsverfassung,<sup>22</sup> sondern weiterreichendes Handlungs- und Freiheitsrecht. Es schützt nicht nur, wie etwa die Wohnungsfreiheit, vor staatlichen Eingriffen in gesicherte Sphären, sondern gestattet dem Staatsbürger<sup>23</sup> auch ein tatsächliches und

rechtsgeschäftliches Handeln im ausgegrenzten Bereich.<sup>24</sup>

### 1. Umfang des Grundrechtsschutzes

In ihrer Funktion als staatliche Abwehrrechte greifen Art. 9 Abs. 1 GG und Art. 20 Abs. 1 BbgVerf. unabhängig von dem im Zivilrecht geregelten Vereins- und Gesellschaftsrecht.<sup>25</sup> Allerdings folgt aus dem objektiv-rechtlichen Gehalt der Vereinigungsfreiheit auch eine grundrechtsschützende Funktion, die das subjektive Freiheitsrecht institutionell verstärkt. Ebenso wie die Eigentumsfreiheit des Instituts des Privateigentums bedarf, wenn sie sinnvoll funktionieren soll, ist auch die Vereinigungsfreiheit notwendig auf rechtlich verfaßte Vereine und Gesellschaften angewiesen.<sup>26</sup> Obschon Art. 9 Abs. 1 GG seine Schutzwirkung ungeachtet eines existierenden Vereins- und Gesellschaftsrechts entfaltet, sind also in der Praxis Regelungen insbesondere hinsichtlich der Rechtsfähigkeit einer Vereinigung und der Haftungsbeschränkungen ihrer Mitglieder erforderlich, ohne die das Vereinswesen erheblich eingengt wäre. Daher läßt sich der Vereinigungsfreiheit die staatliche Verpflichtung entnehmen, ein Mindestmaß an Regelung für die Gründung von und für die Betätigung in Vereinen und Gesellschaften vorzuhalten.<sup>27</sup> Dieser Verpflichtung ist der Bundesgesetzgeber etwa mit den Vorschriften der

---

sationen unverhältnismäßig beschränken. Vgl. nur die jüngsten Auffassungen des UN-Menschenrechtsausschusses vom 12. August 2005 zur Mitteilung Nr. 1207/2003, *Malakhovsky und Pikul ./. Weißrußland* (UN Doc. CCPR/C/84/D/1207/2003).

- <sup>21</sup> Auch auf der Ebene der internationalen Menschenrechtskonventionen genießt die Vereinigungsfreiheit einen hohen Stellenwert. Um den Umfang dieses Beitrags nicht zu sprengen, sei insoweit auf den Überblick bei *Hartmut Bauer*, in: Horst Dreier (Hrsg.), *Grundgesetz, Kommentar*, Band I, 2. Aufl. 2004, Art. 9 Rn. 12-17, sowie bei *Christoph Grabenwarter*, in: *Bonner Kommentar zum Grundgesetz*, Nachbem. zu Art. 9 Rn. 1-18 (Bearbeitung: Stand 2002), verwiesen.
- <sup>22</sup> Nicht nur Art. 124 Abs. 1 der Weimarer Reichsverfassung, sondern auch § 162 der Paulskirchenverfassung regelten das Recht der Deutschen, zu Vereinen und Versammlungen zusammenzutreten, nur unter abwehrrechtlichen Gesichtspunkten, vgl. *Christoph Kannengießer*, in: Bruno Schmidt-Bleibtreu/Franz Klein (Hrsg.), *Grundgesetz*, 10. Aufl. 2004, Art. 9 Rn. 2.
- <sup>23</sup> Anders als die Vereinigungsfreiheit in Art. 20 BbgVerf., die ein Menschenrecht statuiert, steht die Vereinigungsfreiheit nach Art. 9 Abs. 1 GG nur deutschen Staatsangehörigen zu. Die Vereinigungsfreiheit von Nicht-Deutschen wird auf der Bundesebene von Art. 2 Abs. 1 GG grundrechtlich aufgefangen. Zum Status von EU-Ausländern im Bereich der Vereinigungsfreiheit

---

vgl. *Wolfgang Löwer*, in: Ingo von Münch/Philip Kunig (Hrsg.), *Grundgesetz-Kommentar*, Band 1, 5. Aufl. 2000, Art. 9 Rn. 6.

- <sup>24</sup> *Detlef Merten*, *Vereinsfreiheit*, in: Josef Isensee/Paul Kirchhof (Hrsg.), *Handbuch des Staatsrechts (HStR)*, Band VI, 2. Aufl. 2001, § 144 Rn. 5.
- <sup>25</sup> *Bodo Pieroth/Bernhard Schlink*, *Grundrechte*, 20. Aufl. 2004, § 18 Rn. 721.
- <sup>26</sup> *Merten* (Fn. 24), § 144 Rn. 17.
- <sup>27</sup> BVerfGE 50, 290 (355); *Kannengießer* (Fn. 22), Art. 9 Rn. 12; *Rupert Scholz*, in: Theodor Maunz/Günter Dürig (Hrsg.), *Grundgesetz, Kommentar*, Art. 9 Rn. 30 (Bearbeitung: Stand 1999).

§§ 21ff. (Vereine) und §§ 705ff. BGB (BGB-Gesellschaft) nachgekommen.<sup>28</sup>

Gleichwohl ist die Grundrechtsträgerschaft von Vereinen nicht von ihrer Rechtsfähigkeit und der sonstigen einfachgesetzlichen Ausgestaltung abhängig. Auch dem nichtrechtsfähigen Verein im Sinne des § 54 BGB steht der Grundrechtsschutz aus Art. 9 Abs. 1 GG unmittelbar zur Seite.<sup>29</sup> Art. 19 Abs. 3 GG, wonach die Grundrechte für inländische juristische Personen gelten, soweit sie dem Wesen nach auf diese anwendbar sind, steht diesem Befund nicht entgegen. Ebenso wie sich historisch staatliche Vereinsverbote und -reglementierungen nicht nur gegen rechtsfähige Vereinigungen richteten, sondern gerade auch nichtrechtsfähige Organisationen trafen, kann sich nach Aufnahme der Vereinsfreiheit in den Grundrechtskatalog die Grundrechtsberechtigung nicht an der Rechtsfähigkeit orientieren, will man die verfassungsrechtlich verbürgte Vereinigungsfreiheit nicht leerlaufen lassen.<sup>30</sup>

Ferner beschränkt sich der Grundrechtsschutz der Vereinigungsfreiheit nicht auf die individuelle Betätigungsfreiheit, sondern erstreckt sich auch auf die Korporation als solche. Die Freiheit „zu“ und „in“ der Vereinigung ist auch eine Freiheit „der“ Vereinigung. Teleologisch dient das „freie Bilden“ eines Vereins dem „Gebilde“ Verein, und auch historisch war der Kampf um die Vereinsfreiheit stets zugleich ein Kampf gegen Vereinsverbote, zumal ein staatliches Vorgehen gegen Vereine auch die individuelle Vereinigungsfreiheit beeinträchtigt. Damit wird die Vereinigungs-

freiheit zum Doppelgrundrecht.<sup>31</sup> Zum einen sichert sie die Freiheit des Individuums, Vereine und Gesellschaften zu gründen und sich in ihnen zu betätigen, zum anderen gewährleistet sie Entstehungs-, Bestands- und Betätigungsschutz auch der Vereinigung selbst.

## 2. Begriff des Vereins

Im Unterschied zum Augenblicksverband<sup>32</sup> der Versammlung ist die Vereinigung eine längerfristig angelegte, privatrechtliche Verbindung mehrerer zu einem gemeinsamen Zweck, die eine organisierte Willensbildung aufweist (vgl. auch § 2 VereinsG). Wegen der Kollektivbezogenheit und der Reziprozität des „Sich-Vereinigen“ setzt Art. 9 Abs. 1 GG ein Zusammenwirken mehrerer voraus und schließt eine Ein-Mann-Gesellschaft aus.<sup>33</sup> Für die Mindestmitgliedschaft kann die klassische Parömie „tres faciunt collegium“ (die sich etwa in § 73 BGB ausdrückt) gelten, wobei das Vereins- und Gesellschaftsrecht im Rahmen verfassungsrechtlich zulässiger Typisierung diese Zahl erhöhen (vgl. § 56 BGB) oder – wie etwa bei der BGB-Gesellschaft – senken kann. An die Organisation und die Unterwerfung unter eine organisierte Willensbildung sind hingegen keine strengen Anforderungen zu stellen, damit auch losere Vereinigungen wie Bürgerinitiativen Grundrechtsschutz genießen.<sup>34</sup> Auch für das Vereinsanliegen herrscht vorbehaltlich verfassungsunmit-

<sup>28</sup> Stiftungen im Sinne der §§ 80ff. BGB stellen keine Vereinigungen nach Art. 9 Abs. 1 GG dar, da sie nicht auf einem personalen Zusammenschluß beruhen, vgl. BVerwGE 106, 177 (181), sowie Michael Kepmer, in: Hermann von Mangoldt/Friedrich Klein/Christian Starck (Hrsg.), Kommentar zum Grundgesetz, Band 1, 5. Aufl. 2005, Art. 9 Abs. 1 Rn. 18. Das Recht, eine Stiftung zu errichten, folgt aus der allgemeinen Handlungsfreiheit nach Art. 2 Abs. 1 GG.

<sup>29</sup> BVerfGE 80, 244 (253); Jörn Ipsen, Staatsrecht II, 8. Aufl. 2005, § 13 Rn. 556.

<sup>30</sup> Merten (Fn. 24), § 144 Rn. 31.

<sup>31</sup> Wie hier BVerfGE 13, 174 (175); 30, 227 (241); 50, 290 (354); 80, 244 (253); Löwer (Fn. 23), Art. 9 Rn. 15; Merten (Fn. 24), § 144 Rn. 27-29; Hans D. Jarrass, in: ders./Bodo Pieroth, Grundgesetz, 7. Aufl. 2004, Art. 9 Rn. 8. Anders Pieroth/Schlink (Fn. 25), § 18 Rn. 731; Wolfram Höfling, in: Michael Sachs (Hrsg.), Grundgesetz, Kommentar, 3. Aufl. 2003, Art. 9 Rn. 26; Scholz (Fn. 27), Art. 9 Rn. 25.

<sup>32</sup> Begriff bei Albert Haenel, Deutsches Staatsrecht, Band I, 1892, S. 147.

<sup>33</sup> Scholz (Fn. 27), Art. 9 Rn. 61; Merten (Fn. 24), § 144 Rn. 36.

<sup>34</sup> Bauer (Fn. 21), Art. 9 Rn. 38; Löwer (Fn. 23), Art. 9 Rn. 29.

telbarer und insbesondere in Art. 9 Abs. 2 GG enthaltener Schranken Zweckoffenheit. Art. 9 Abs. 1 GG schützt den Zusammenschluß von Spießbürgern wie von Avantgardisten, von Narren wie von Gelehrten.<sup>35</sup> Wegen der Offenheit des Vereinszwecks beschränkt sich Art. 9 Abs. 1 GG nicht auf Vereine mit ideellen (§ 21 BGB), sondern erfaßt auch solche mit wirtschaftlichen Zielen (§ 22 BGB). Die überwiegende Mehrzahl der Menschenrechtsorganisationen in Deutschland handelt freilich als nicht-gewinnorientierte private Organisation und gehört somit dem sog. „Non-Profit-Sektor“ an.<sup>36</sup>

### 3. Geschützte Tätigkeiten

#### a) Gründung und Organisation

Die von der Vereinigungsfreiheit geschützten Tätigkeiten sind vielgestaltig. So erfaßt die Gründungsfreiheit die freie Entschlie-ßung über die Organisation, die Willensbildung und die Geschäftsführung des Vereins. Nur so kann das Prinzip freier sozialer Gruppenbildung verwirklicht werden.<sup>37</sup> Die Organisationsfreiheit hindert den Staat allerdings nicht an ausgestaltenden Regelungen, auf die der Verein für eine Teilnahme am Rechtsleben sogar angewiesen ist. Andererseits besteht die Gefahr, daß der Staat durch übermäßige Reglementierung – etwa der Mitgliederzahl oder des Grundkapitals<sup>38</sup> – die Vereinsbildung beschränkt oder doch zumindest erheblich behindert. Daher ist bei der staatlichen Vereinsgesetzgebung einerseits auf das Prinzip der Verhältnismäßigkeit (Art. 20 Abs. 3 GG) und der Wesensgehaltsgarantie (Art. 19 Abs. 2 GG) zu achten,

andererseits wird gerade hier die institutionelle Komponente bedeutsam, wonach der Staat ein Mindestmaß unterschiedlicher Vereinstypen und Regelungen im Interesse freier Selbstbestimmung vorzusehen hat<sup>39</sup>.

Dieser Verpflichtung ist der deutsche Gesetzgeber – wie erwähnt – durch die §§ 21ff. BGB nachgekommen. In bezug auf menschenrechtlich orientierte NGO, die häufig nicht nur in einem einzigen Staat angesiedelt sind, sondern über die Staatsgrenzen hinweg zusammenarbeiten, sind jedoch noch zwei weitere Entwicklungen erwähnenswert: Zum einen bestehen derzeit – im Anschluß an den Erfolg der Europäischen Wirtschaftlichen Interessenvereinigung und der Europäischen Aktiengesellschaft – verstärkt Bestrebungen der Europäischen Gemeinschaft, die Rechtsform eines Europäischen Vereins zu schaffen.<sup>40</sup> Zum anderen ist die Konvention über die Anerkennung von Nichtregierungsorganisationen von Bedeutung, die im Rahmen des Europarates am 24. April 1986 zur Zeichnung aufgelegt worden und 1991 in Kraft getreten ist.<sup>41</sup> Ziel der Konvention ist es, die sich zunehmend transnational gestaltende Arbeit von NGO durch die automatische Anerkennung ihrer Rechtspersönlichkeit zu erleichtern.<sup>42</sup> Die Bundesrepu-

<sup>35</sup> Vgl. Merten (Fn. 24), § 144 Rn. 37. Zur Zweckoffenheit eingehend Scholz (Fn. 27), Art. 9 Rn. 72.

<sup>36</sup> Ötz (Fn. 6), S. 39.

<sup>37</sup> BVerfGE 50, 290 (352 ff.). Vgl. auch BVerfGE 38, 281 (303); 80, 244 (252 f.).

<sup>38</sup> So ist etwa der Gründungsaufwand beim Verein nach §§ 21 BGB gering, ein Mindestkapital wird nicht vorausgesetzt, wohingegen das Stammkapital bei einer GmbH mindestens € 25.000 beträgt.

<sup>39</sup> Merten (Fn. 24), § 144 Rn. 42.

<sup>40</sup> Vgl. KOM (91) 273 endg. vom 5. März 1992, ABl. (EG) 1992, Nr. C 99, S. 1 ff., sowie Christoph Benicke, in: Stephan Schauhoff (Hrsg.), Handbuch der Gemeinnützigkeit, 2. Aufl. 2005, § 23 Rn. 50.

<sup>41</sup> European Convention on the Recognition of the Legal Personality of International Non-Governmental Organisations, ETS Nr. 124.

<sup>42</sup> Die Regelung der Konvention beschränkt sich auf die Anerkennung der Rechtspersönlichkeit von privaten, international tätigen Organisationen, die nicht auf Gewinn ausgerichtet sind. Sie erfaßt nicht die Verpflichtung zur Gleichbehandlung von ausländischen Organisationen in anderen Bereichen. Auch schafft die Konvention keine neuen Organisationsformen. Im einzelnen vgl. Council of Europe, Explanatory Report on the European Convention on the Recognition of the Legal Personality of International Non-Governmental Organisations (1986), sowie Marie-Odile Wiederkehr, La Convention européenne sur la reconnaissance de la personnalité

blik Deutschland ist bisher allerdings nicht Mitglied dieser Konvention. Da in Deutschland seit der „Überseering“- Rechtsprechung des EuGH (2002)<sup>43</sup> juristische Personen aus dem EU-Ausland bereits nach nationalem Recht anerkannt werden (müssen), ohne daß es eines gesonderten Anerkennungsverfahrens bedarf, wäre die Ratifikation der Konvention durch die Bundesrepublik Deutschland für diese ausländischen NGO ohne nennenswerte praktische Relevanz. Jedoch brächte die Ratifikation des Übereinkommens nicht unerhebliche Vorteile für diejenigen NGO, die in einem anderen (Nicht-EU-) Mitgliedstaat des Europarates gegründet worden sind.<sup>44</sup>

Die in Art. 9 Abs. 1 GG garantierte Selbstbestimmung des Vereins, die im Rahmen des Art. 20 Abs. 1 Satz 2 BbgVerf. sogar ausdrücklich hervorgehoben wird, schließt eine Fremdbestimmung durch den Staat und vom Staat ermächtigte Dritte grundsätzlich aus. Der Staat als Grundrechtsverpflichteter hat sich nicht nur selbst einer Einmischung in die Organisation des Vereins zu enthalten, sondern darf sie auch Nicht-Mitgliedern nicht gestatten oder gar gebieten.<sup>45</sup> Überdies sichert die freie Selbstbestimmung die Entscheidung über den Zweck, die Rechtsform, den Namen, die Satzung und den Sitz der Vereinigung.<sup>46</sup> Ebenfalls steht es im freien Ermessen des Vereins, Mitglieder aufzunehmen oder auszuschließen. Das Beitritts-, Aufnahme-, Ausschluß- und Austrittsrecht ist nicht Gegenstand der öffentlich-rechtlichen Vereinsfreiheit, sondern der zivilrechtlichen Vertragsfreiheit. Daher obliegt die Kontrolle der Vereinsmitgliedschaft auch

der ordentlichen und nicht der Verwaltungsgerichtsbarkeit;<sup>47</sup> außerdem darf der einzelne nicht gegen seinen Willen zum Vereinsbeitritt gezwungen werden<sup>48</sup>.

Die Organisationsfreiheit als Freiheit von staatlicher Bevormundung schließt ferner einen Zwang zur demokratischen Willensbildung im Verein aus. Nur wegen der Mitwirkung der Parteien an der politischen Willensbildung des Volkes ist für die spezielle Vereinigungsfreiheit des Art. 21 GG vorgeschrieben, daß die innere Ordnung der Parteien demokratischen Grundsätzen entsprechen muß. Da diese herausgehobene Stellung der Parteien anderen Vereinigungen mangelt, kann das Verfassungsgebot demokratischer Binnenorganisation nicht auf die allgemeine Vereinigungsfreiheit übertragen werden. Eine Gleichschaltung von Staat und Gesellschaft wird von Art. 9 Abs. 1 GG gerade ausgeschlossen<sup>49</sup>. Insoweit erscheint es nicht unbedenklich, daß Art. 20 Abs. 3 BbgVerf. die Anforderungen an demokratische Grundsätze auch auf Bürgerbewegungen ausweitet, die sich öffentlichen Aufgaben widmen und auf die öffentliche Meinungsbildung einwirken. Im Ergebnis dürften hier die Kollisionsnormen der Art. 142 und Art. 31 GG greifen mit der Folge, daß die landesverfassungsrechtliche Regelung insoweit grundgesetzkonform auszulegen ist.<sup>50</sup> Eine ganz andere Frage ist hingegen, ob man angesichts des Prinzips der inhaltlichen Kohä-

---

juridique des organisations internationales non gouvernementales du 24 avril 1986, in : AFDI 33 (1987), S. 749-761.

<sup>43</sup> EuGH, Slg. 2002, S. I-9919 – *Überseering*. Hierzu *Stefanie Schmahl*, Anmerkung zum Urteil des EuGH vom 5.11.2002, Rs. C-208/00 – *Überseering*, in: WuB/Februar 2003 – II N. Art. 43 EG 1.03, S. 173 ff.

<sup>44</sup> Anders *Benicke* (Fn. 40), § 23 Rn. 72.

<sup>45</sup> *Merten* (Fn. 24), § 144 Rn. 43.

<sup>46</sup> *Pieroth/Schlink* (Fn. 25), § 18 Rn. 726.

<sup>47</sup> *Peter Badura*, Staatsrecht, 3. Aufl. 2003, Abschn. C Rn. 65.

<sup>48</sup> Dies gilt jedenfalls für privatrechtliche Vereinigungen, vgl. BVerfGE 10, 89 (102); 50, 290 (354). Umstritten ist, ob die negative Vereinigungsfreiheit auch das Recht umfaßt, öffentlich-rechtlichen Zwangsvereinigungen fernzubleiben. Dafür etwa *Bauer* (Fn. 21), Art. 9 Rn. 47; *Höfling* (Fn. 31), Art. 9 Rn. 22. Dagegen etwa BVerfGE 38, 281 (297 f.); 78, 320 (330 f.); BVerwGE 112, 69 (72); *Kepmer* (Fn. 28), Art. 9 Abs. 1 Rn. 29-31.

<sup>49</sup> Zutreffend *Merten* (Fn. 24), § 144 Rn. 44.

<sup>50</sup> Zur ähnlich gelagerten Problematik im Rahmen des Verhältnisses des Art. 13 der rheinland-pfälzischen Verf. zu Art. 9 GG vgl. *Jörg Lücke*, in: Christoph Grimm/Peter Caesar (Hrsg.), Verfassung für Rheinland-Pfalz, 2001, Art. 13 Rn. 19 ff.

renz von menschenrechtlich orientierten NGO erwarten darf, daß sie nicht nur auf die Einhaltung von Menschenrechtsstandards öffentlich hinwirken, sondern daß sie selbst über ein Mindestmaß an interner demokratischer Struktur verfügen. Immerhin ist Voraussetzung für die Akkreditierung einer NGO bei den Vereinten Nationen, daß ihre Satzung demokratischen Mindestanforderungen entspricht.<sup>51</sup>

#### b) Bestand und Betätigung

Die Vereinsfreiheit erschöpft sich aber nicht in der Entstehungsphase, sondern erfaßt auch den Bestand sowie das Betätigungsrecht. Anders gesprochen schützen Art. 9 Abs. 1 GG und Art. 20 Abs. 1 BbgVerf. nicht nur das Recht des Individuums „zur“, sondern auch sein Recht „in“ der Vereinigung. Schwieriger ist die Frage zu beantworten, ob dem Verein selbst aus dem Doppelgrundrecht der Vereinigungsfreiheit ein Betätigungsrecht zusteht.<sup>52</sup> Im Ergebnis wird man folgendes festhalten können: Unabhängig von dem jeweiligen Vereinszweck kann sich die Assoziation für ihre allgemeine (im wesentlichen interne) Vereinsbetätigung auf Art. 9 Abs. 1 GG berufen, dessen Schutz sie für die Durchführung von Mitgliederversammlungen, Vorstandswahlen, Mitgliederkontakten und Mitgliederwerbung genießt.<sup>53</sup> Für ihre besondere (externe) Vereinstätigkeit in Verfolgung des jeweiligen Vereinszwecks kann die Assoziation jedoch nicht besser stehen als der einzelne, der dasselbe Ziel individuell erreichen will.<sup>54</sup> Daher steht etwa dem Künstlerverein über Art. 19

Abs. 3 GG ebenso wie dem Kunstschaffenden Art. 5 Abs. 3 GG zur Seite; Vereinigungen zum Schutze der Menschenrechte können sich – ebenso wie ein entsprechend agierender Bürger – im Rahmen ihrer externen Vereinstätigkeit auf die Förderung des demokratischen und rechtsstaatlichen Staatswesens im Sinne des Art. 20 Abs. 3 i.V.m. Art. 1 Abs. 2 und Abs. 3 GG berufen. Für die konkrete Öffentlichkeitsarbeit spielen zudem die Meinungsäußerungsfreiheit (Art. 5 Abs. 1 GG) und die Versammlungsfreiheit (Art. 8 Abs. 1 GG) eine entscheidende Rolle. Diese grundrechtlich garantierten Kommunikationsrechte ermöglichen zum Beispiel durch Plakatwände unterstützte Werbekampagnen, die Durchführung von Unterschriftensammlungen oder die Veranstaltungen von öffentlichen Demonstrationen.

Die von Art. 9 Abs. 1 GG geschützte interne Betätigungsfreiheit sichert darüber hinaus gegen (ungewollte) staatliche Zugriffe auf Vereinsdaten, insbesondere die Namen und Anschriften der Mitglieder. Zur Vereinsfreiheit gehört auch die freie Entscheidung, ob die Assoziation und ihre Mitglieder als solche in die Öffentlichkeit treten wollen. Ebenso wie der Bürger Schutz vor unbegrenzter Erhebung, Speicherung, Verwendung und Weitergabe seiner individualisierten und individualisierbaren Daten genießt,<sup>55</sup> steht dem Verein dieses Recht unmittelbar aus Art. 9 Abs. 1 GG zu. Daher ist es verfassungsrechtlich bedenklich, daß § 6 Abs. 1 des BbgAGBGB<sup>56</sup> das (brandenburgische) Landesministerium des Innern ermächtigt, sich über sämtliche Angelegenheiten konzessionierter Vereine zu unterrichten, Auskünfte zu verlangen und Berichte anzufordern, und zwar ohne jegliche inhaltliche Zweckbegrenzung.<sup>57</sup>

<sup>51</sup> ECOSOC Res. 1996/31, §§ 10-12. Hierzu *Felix W. Stoeker*, NGOs und die UNO. Die Einbindung von Nichtregierungsorganisationen (NGOs) in die Strukturen der Vereinten Nationen, 2000, S. 102 f.

<sup>52</sup> Kritisch zur Konstruktion von „Doppelgrundrechten“ *Josef Isensee*, Anwendung der Grundrechte auf juristische Personen, in: *HStR*, Band V, 2. Aufl. 2000, § 118 Rn. 65 f.

<sup>53</sup> BVerfGE 80, 244 (252 f.); 84, 372 (378).

<sup>54</sup> BVerfGE 30, 227 (243); 54, 237 (251); *Merten* (Fn. 24), § 144 Rn. 50; *Jarass* (Fn. 31), Art. 9 Rn. 10.

<sup>55</sup> Vgl. BVerfGE 65, 1 (43); 67, 100 (142 f.).

<sup>56</sup> Gesetz vom 28.7.2000 (GVBl. 2000 I S. 114).

<sup>57</sup> Zur formellen und materiellen Verfassungswidrigkeit dieser Vorschrift vgl. *Detlev W. Belling*, Vereinsrecht aus der Provinz – das staatliche Auskunfts- und Unterrichtsrecht gegenüber konzessionierten Vereinen in Brandenburg, in: *Reinhard Bork et al. (Hrsg.), Recht und Risiko*,

Anders ist die Sachlage freilich, wenn ein Verein bestimmten Formtypen genügen will. Dann muß er zur Erfüllung der erforderlichen Voraussetzungen gegebenenfalls auch Vereinsinterna offenbaren (vgl. z.B. § 59 BGB), allerdings nur soweit diese im Interesse des Rechtsverkehrs notwendig sind. Dasselbe gilt in angemessenem Umfang, wenn der Verein Vorteile wie etwa die Anerkennung seiner Gemeinnützigkeit oder sonstige staatliche Leistungen erstrebt. Auf diesen Aspekt, der gerade für die Tätigkeit von menschenrechtlichen NGO nicht unerheblich ist, wird noch zurückzukommen sein.

#### 4. Schranken des Grundrechtsschutzes

Wie alle Grundrechte gilt auch die Vereinigungsfreiheit nicht unbegrenzt; vielmehr unterliegt sie allgemeinen verfassungsunmittelbaren Schranken, d.h. denjenigen Freiheitsbeschränkungen, die die Verfassung selbst etwa mittels Normierung anderer Grundrechte zieht.<sup>58</sup> Speziell für die Vereinigungsfreiheit verbietet Art. 9 Abs. 2 GG überdies Vereinigungen, deren Zwecke oder deren Tätigkeit den Strafgesetzen zuwiderlaufen oder die sich gegen die verfassungsmäßige Ordnung oder gegen den Gedanken der Völkerverständigung richten. Diese besondere Verfassungsschranke ist an sich ebenfalls als verfassungsunmittelbare Schranke ausgestaltet, da das Verdict direkt von Verfassung wegen und nicht erst nach Maßgabe gesetzlicher Konkretisierung und Ausgestaltung ausgesprochen wird. Dennoch hat der Gesetzgeber in § 3 VereinsG im Interesse der Rechtssicherheit und des Vertrauensschutzes das Verbot an eine vorherige Verfü-

gung der zuständigen Behörde geknüpft.<sup>59</sup> Wohl in Ansehung dieser bundesrechtlichen Handhabung überläßt die – ansonsten mit Art. 9 Abs. 2 GG inhaltlich übereinstimmende – Vorschrift des Art. 20 Abs. 2 BbgVerf. die Schrankenregelung sogar ausdrücklich der Ausgestaltung durch den brandenburgischen Gesetzgeber. Dabei ist jedoch zu beachten, daß eine Landesbehörde nicht befugt ist, eine überregionale Vereinigung mit partieller – etwa auf das Gebiet des Landes Brandenburg beschränkter – Wirkung aufzulösen. Das Verbot überregional tätiger Einrichtungen fällt allein in die Zuständigkeit des Bundes.<sup>60</sup>

Betrachtet man die besonderen Schranken des Art. 9 Abs. 2 GG näher, ist zunächst augenfällig, daß das Verbot, gegen den Gedanken der Völkerverständigung zu wirken, lediglich vereinsrechtlich die allgemeine verfassungsunmittelbare Schranke konkretisiert, die sich aus Art. 26 GG ergibt<sup>61</sup>. Der Begriff der verfassungsmäßigen Ordnung hingegen ist restriktiver als in Art. 2 Abs. 1 GG zu interpretieren. Er muß sich auf gewisse elementare Grundsätze der Verfassung beschränken und ist daher mit der freiheitlichen demokratischen Grundordnung im Sinne des Art. 21 Abs. 2 GG gleichzusetzen.<sup>62</sup> Vereine, die etwa Bestrebungen fördern, die mit den Grundwerten einer die Würde des Menschen achtenden staatlichen Organisation unvereinbar sind oder die zur Gewaltanwendung als Mittel zur Durchsetzung politischer, religiöser oder sonstiger Belange aufrufen – wie dies etwa bei militanten Gruppierungen der Fall ist –, widersprechen grundlegenden Verfassungsprinzipien.

Festschrift für Helmut Kollhoser, 2005, S. 15-33 (S. 19ff.). Auf eine Petition hin hat das Ministerium des Innern immerhin zugesagt, von dem Auskunftsrecht nur „zurückhaltend Gebrauch“ zu machen, vgl. das Schreiben des Petitionsausschusses des Landtags Brandenburg vom 25. Mai 2005, abrufbar unter [http://www.unipotsdam.de/u/ls\\_belling/index.htm](http://www.unipotsdam.de/u/ls_belling/index.htm).

<sup>58</sup> Grundlegend Karl August Bettermann, Grenzen der Grundrechte, 1968, S. 6.

<sup>59</sup> BVerwGE 4, 188 (189); 6, 333 (334); 55, 175 (177).

<sup>60</sup> Kannengießer (Fn. 22), Art. 9 Rn. 19.

<sup>61</sup> Merten (Fn. 24), § 144 Rn. 74; Scholz (Fn. 27), Art. 9 Rn. 131.

<sup>62</sup> Ipsen (Fn. 29), § 13 Rn. 564; Bauer (Fn. 21), Art. 9 Rn. 57; anders Scholz (Fn. 27), Art. 9 Rn. 127. – Zur Definition der freiheitlichen demokratischen Grundordnung vgl. BVerfGE 2, 1 (13); zur Definition der verfassungsmäßigen Ordnung in Art. 2 Abs. 1 GG vgl. BVerfGE 6, 32 (LS 3).

Interpretationsschwierigkeiten verursacht das Verbot für Vereinigungen, deren Zwecke oder Tätigkeiten den Strafgesetzen zuwiderlaufen. Denn da es dem einfachen Gesetzgeber überlassen ist, beliebige Zwecke oder Tätigkeiten mit Strafe zu bewehren, besteht die Gefahr einer übermäßigen Beschränkung der Vereinigungsfreiheit. Deshalb müssen zusätzliche Kautelen errichtet werden. Zum einen darf das Verbot nicht für eine bloß formelle Illegalität gelten. So darf der Gesetzgeber die Gründung von Vereinen nicht durch ein mit Strafe bewehrtes Verbot mit Erlaubnisvorbehalt versehen.<sup>63</sup> Zum anderen muß bei allen die Vereinsfreiheit beschränkenden pönalisierenden Normen darauf geachtet werden, daß vereinspezifische Strafgesetze nur unter strikter Wahrung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit erlassen werden dürfen.<sup>64</sup>

Nicht alle einfachen Gesetze, die die Vereinsfreiheit in irgendeiner Weise zum Gegenstand haben, sind allerdings als freiheitsbeschränkende Gesetze im Sinne des Art. 9 Abs. 2 GG zu qualifizieren. Vielfach können Grundrechte ohne nähere gesetzliche Regelungen gar nicht ausgeübt werden und bedürfen geeigneter Organisationsformen und Verfahrensbestimmungen.<sup>65</sup> Gerade die Vereinigungsfreiheit bedarf, damit sie wirkungsvoll ausgeübt werden kann, eines Mindestmaßes an gesetzlichen Regelungen über die Vereinsgründung und -betätigung. Derartige Gesetze sind freiheitsgestaltend und konturieren den Schutz-, nicht den Schrankenbereich der Vereinigungsfreiheit.<sup>66</sup> Freilich haben auch freiheitsgestaltende Gesetze das Schutzgut

des Art. 9 Abs. 1 GG zu achten und sich an ihm zu orientieren.<sup>67</sup>

#### IV. Staatliche Förderung gemeinnütziger Vereinstätigkeit

Damit ist ein weiterer wichtiger Punkt angesprochen: die staatliche Förderung gemeinnütziger Vereinstätigkeit, die sich ebenfalls aus einfachen freiheitsgestaltenden Gesetzen, vor allem den Steuergesetzen ergibt. Danach genießen gemeinnützige Körperschaften nämlich verschiedene Steuerprivilegien. So unterliegt etwa das von ihnen erzielte Einkommen – man denke an Mitgliedsbeiträge oder sonstige Einnahmen beispielsweise aus dem Vertrieb von Publikationen – nicht der Besteuerung (vgl. etwa § 8 Abs. 6 KStG). Zusätzlich werden gemeinnützige Vereinigungen dadurch gefördert, daß freiwillige Zuwendungen anderer Steuerpflichtiger als Spenden bei den Zuwendenden steuermindernd berücksichtigt werden (vgl. etwa § 10b EStG, § 9 Abs. 1 Nr. 2 KStG und § 8 Nr. 9 GewStG).<sup>68</sup>

Einzige Voraussetzung hierfür ist, daß die Vereinigung gemeinnützige Zwecke verfolgt.<sup>69</sup> Welche Tätigkeit gemeinnützig ist, hat der Gesetzgeber bis heute nicht zweifelsfrei definiert. Früher lautete die allgemeine Formel, daß das „gemeine Beste“ gefördert werden müsse.<sup>70</sup> Was darunter konkret zu verstehen war, blieb freilich ebenso unklar, wie die heute in § 52 Abs. 1 AO verwandte generalklauselartige Definition, daß eine Körperschaft gemeinnützige Zwecke verfolgt, wenn ihre Tätigkeit darauf gerichtet ist, die Allgemeinheit auf materiellem, geistigem oder sittlichem Gebiet

<sup>63</sup> Merten (Fn. 24), § 144 Rn. 75.

<sup>64</sup> Vgl. BVerfGE 69, 315 (353). – Daß die §§ 129, 129a und 129b StGB, wonach die Bildung in- und ausländischer krimineller und terroristischer Vereinigungen strafbar ist, diesen Anforderungen genügen, steht außer Frage, vgl. Löwer (Fn. 23), Art. 9 Rn. 39.

<sup>65</sup> BVerfGE 56, 216 (236).

<sup>66</sup> BVerfGE 50, 290 (354 f.); 84, 372 (378 f.); Scholz (Fn. 27), Art. 9 Rn. 69; Löwer (Fn. 23), Art. 9 Rn. 24.

<sup>67</sup> Bauer (Fn. 21), Art. 9 Rn. 53; Jarass (Fn. 31), Art. 9 Rn. 14; Kepmer (Fn. 28), Art. 9 Abs. 1 Rn. 8.

<sup>68</sup> Dies ist auch ein Anreiz für Privatpersonen, derartige gemeinnützige Einrichtungen zu unterstützen.

<sup>69</sup> Die gemeinnützigen Zwecke müssen auch in der Satzung der Vereinigung ausgewiesen sein, vgl. § 60 AO.

<sup>70</sup> Vgl. etwa § 7 Abs. 1 DVO zum Körperschaftsteuergesetz 1925.

selbstlos zu fördern. Zwar enthält § 52 Abs. 2 AO einen Katalog gemeinnütziger Zwecke, der etwa die Gesundheitspflege, die Jugendfürsorge oder die Förderung der Wissenschaft, Kunst und Religion umfaßt. Der Gesetzgeber hat aber den Umfang der gemeinnützigen Zwecke häufig geändert und ihn im Jahre 1989 sogar auf die Förderung der Tier- und Pflanzenzucht und des traditionellen Brauchtums ausgedehnt.<sup>71</sup> Gerade diese „Eingriffe“ des Gesetzgebers zeigen, daß in einer Demokratie die parlamentarischen Mehrheiten darüber entscheiden, welche Tätigkeit steuerlich begünstigt werden soll. In diesem Sinne ist das Gemeinnützigkeitsrecht auch ein Spiegel des Zeitgeistes.<sup>72</sup>

Das bedeutet jedoch nicht, daß die Legislative bei der Festlegung gemeinnütziger Tätigkeiten völlig frei wäre. Vielmehr bestehen für den Gesetzgeber verfassungsrechtliche Bindungen (vgl. Art. 1 Abs. 3 GG). Die Gemeinwohlrelevanz einer Tätigkeit folgt nicht allein anhand der gesetzlichen Regelbeispiele in § 52 Abs. 2 AO, sondern vornehmlich aus verfassungsrechtlich verankerten Wertungen, insbesondere den Grundrechten und den Staatszielnormen des Grundgesetzes.<sup>73</sup> Insgesamt werden deshalb als fundamentale Wertungsprinzipien des Gemeinnützigkeitsrechts folgende Kriterien anzusehen sein: in objektiver Hinsicht die Förderung der Allgemeinheit; in subjektiver Hinsicht die Vorstellung der Selbstlosigkeit und des Gemeinsinns.<sup>74</sup> Dabei darf der Begriff der Allgemeinheit nicht

in der Weise falsch verstanden werden, daß notwendig die Gesamtheit oder eine Mehrheit der Bevölkerung gefördert werden muß. Ein Nutzen für die Allgemeinheit kann auch dann gegeben sein, wenn nur einzelne oder wenige Personen gefördert werden – man denke etwa an NGO, die sich der Durchsetzung des Asylrechts widmen (z. B. „Pro Asyl“). Das subjektive Kriterium der Selbstlosigkeit in § 55 AO hingegen ist eng zu verstehen. Die sog. subjektive Gemeinnützigkeit will vermeiden, daß sich Körperschaften letztlich doch am Wohl ihrer Mitglieder ausrichten.<sup>75</sup>

Sind die genannten Bedingungen erfüllt, steht einer Steuerbegünstigung der gemeinnützigen Vereinigung auf einfachgesetzlicher Ebene nichts mehr im Wege. Allerdings bedarf die Durchbrechung einer an sich gegebenen Steuerpflicht der verfassungsrechtlichen Legitimation. Teilweise wird es für ausreichend angesehen, daß eine gemeinnützige Körperschaft staatsentlastende Tätigkeiten entfaltet, indem sie Pflichtaufgaben des Staates oder der Kommunen selbstlos erfüllt.<sup>76</sup> Dem wird mit Recht entgegengehalten, daß die Gemeinnützigkeit primär auf das Gemeinwesen und nicht auf den Staat bezogen ist. In vielen religiösen, kulturellen und sittlichen Tätigkeiten kann der Staat gemeinnützige Körperschaften gerade nicht ersetzen; deshalb können gemeinnützige Körperschaften den Staat in diesem Bereich auch nicht „entlasten“.<sup>77</sup> Staatsaufgaben bilden immer nur einen Ausschnitt aus der Gesamtheit der Aufgaben, die das Gemeinwohl im Sinne einer Gewährleistung des „guten Lebens“ aller Glieder des Gemeinwesens

<sup>71</sup> Vereinsförderungsgesetz vom 18. Dezember 1989 (BGBl. 1989 I S. 2212).

<sup>72</sup> *Stephan Schauhoff*, in: ders. (Fn. 40), Einleitung Rn. 34. Anders *Ulrich Karpen*, Gemeinnützige Stiftungen im pluralistischen Rechtsstaat, 1980, S. 33.

<sup>73</sup> *Klaus Tipke/Heinrich-Wilhelm Kruse*, Kommentar zur Abgabenordnung (Stand: 2003), § 52 AO Rn. 2ff.

<sup>74</sup> *Josef Isensee*, Gemeinwohl und Bürgersinn im Steuerstaat des Grundgesetzes. Gemeinnützigkeit als Bewährungsprobe des Steuerrechts vor der Verfassung, in: Hartmut Maurer (Hrsg.), Das akzeptierte Grundgesetz, Festschrift für Günter Dürig, 1990, S. 33-65.

<sup>75</sup> *Schauhoff* (Fn. 72), § 5 Rn. 26 f.

<sup>76</sup> Gutachten der Unabhängigen Sachverständigenkommission zur Prüfung des Gemeinnützigkeits- und Spendenrechts, Schriftenreihe des Bundesministeriums der Finanzen, Heft 40 (1988), S. 1-330 (94).

<sup>77</sup> *Josef Isensee/Brigitte Knobbe-Keuk*, Sondervotum zum Mehrheitsgutachten der Unabhängigen Sachverständigenkommission zur Prüfung des Gemeinnützigkeits- und Spendenrechts, in: Schriftenreihe des Bundesministeriums der Finanzen, Heft 40 (1988), S. 331-551 (347).

erfüllen muß. Auch wenn die Staatsorganisation allein für das Gemeinwohl besteht, besitzt sie doch kein Monopol auf Gemeinwohlverwirklichung. Daher kann die Steuerbegünstigung gemeinnütziger Körperschaften nicht mit der Idee der „Staatsentlastung“ gerechtfertigt werden. Ausschlaggebend für die Legitimation muß deshalb ein anderer Ansatz sein: nämlich die Vorstellung der Förderung und Unterstützung von Privatinitiativen, die Gemeinwohlzwecke selbstlos verfolgen und das durch ihre Tätigkeit erzielte Einkommen nicht privatnützig, sondern zum gemeinen gesellschaftlichen Nutzen verwenden.<sup>78</sup>

Von den steuerlichen Vorteilen des Status der Gemeinnützigkeit nach den deutschen Rechtsvorschriften können grundsätzlich nur Körperschaften profitieren, die entweder ihren Sitz oder den Ort ihrer Geschäftsleitung in der Bundesrepublik Deutschland haben. Dies folgt unzweideutig aus § 5 Abs. 2 Nr. 2 KStG. Allerdings bestehen zahlreiche Doppelbesteuerungsabkommen, die Einkünfte einer gemeinnützigen Körperschaft aus dem anderen Vertragsstaat unter bestimmten Bedingungen von der Steuerpflicht befreien.<sup>79</sup> Außerdem stellt sich angesichts der fortschreitenden Binnenmarktintegration die Frage, ob die Regelungen über die Steuerfreiheit für inländische Einkünfte nicht auch auf ausländische gemeinnützige Körperschaften mit Sitz in der Europäischen Union anzuwenden sind. Ein entsprechendes, vom Bundesfinanzhof gemäß Art. 234 EGV angestrigtes Vorlageverfahren ist derzeit vor dem Europäischen Gerichtshof anhängig.<sup>80</sup>

Schließlich ist fraglich, ob eine gemeinnützige Vereinigung über die steuerliche Be-

günstigung hinaus Anspruch auf sonstige staatliche Subventionierung hat. In der Praxis ist dieser Punkt besonders relevant, da viele menschenrechtlich orientierte NGO ihre Tätigkeit nicht allein durch Mitgliedsbeiträge oder Spenden von privaten Dritten finanzieren können, sondern zusätzlich auf öffentliche Zuwendungen angewiesen sind.<sup>81</sup> Aus dem in Art. 9 Abs. 1 GG verbrieften Recht des einzelnen, sich für das Gemeinwohl in privaten Vereinigungen zu betätigen, ergibt sich keine Pflicht des Staates, gemeinnützige Tätigkeiten in besonderer Weise zu fördern. Das bedeutet jedoch nicht, daß staatliche Förderung von Vereinen verboten wäre.<sup>82</sup> Soweit die Vereinigung nach Art. 19 Abs. 3 GG grundrechtsfähig ist, kann nämlich eine Subventionierung ihrer Tätigkeit aufgrund einzelner anderer Grundrechtsbestimmungen geboten sein. So lassen sich etwa menschenrechtlich orientierte NGO unter das Staatsziel des Art. 20 Abs. 3 i.V.m. Art. 1 Abs. 2 und Abs. 3 GG fassen. Erfüllen sie bei ihrer Tätigkeit zusätzlich Forschungsaufgaben oder wissenschaftliche Lehre, stehen sie insoweit auch unter dem Schutz des Art. 5 Abs. 3 GG. Dies hindert den Staat einerseits daran, derartige Einrichtungen im Kernbereich ihrer Tätigkeit zu beeinträchtigen, andererseits kann sich hieraus eine Pflicht des Staates zur Förderung der entsprechenden Einrichtung ergeben. Entschließt sich der Staat zur Unterstützung einer gemeinnützigen Einrichtung, können zudem aus vorangegangenen staatlichen Tun derivative Teilhabeanprüche entstehen.<sup>83</sup>

Diese Teilhaberechte tangieren freilich einen sensiblen Bereich: So sehr öffentliche Zuwendungen an menschenrechtlich orientierte NGO wünschenswert sind, weil sie in Einzelfällen die Gründung und den Fortbestand des Vereins überhaupt erst

---

<sup>78</sup> *Isensee/Knobbe-Keuk* (Fn. 77), S. 355, sowie *Paul Kirchhof*, Gemeinnützigkeit – Erfüllung staatsähnlicher Aufgaben durch selbstlose Einkommensverwendung, in: *Monika Jachmann* (Hrsg.), *Gemeinnützigkeit*, Deutsche Steuerjuristische Gesellschaft 26 (2003), S. 1-9 (7).

<sup>79</sup> *Schauhoff* (Fn. 72), § 5 Rn. 16.

<sup>80</sup> Vorlagebeschluß des BFH vom 14. Juli 2004 (BB 2004, S. 2338).

---

<sup>81</sup> *Ölz* (Fn. 6), S. 37.

<sup>82</sup> *Scholz* (Fn. 27), Art. 9 Rn. 32; *Löwer* (Fn. 23), Art. 9 Rn. 21.

<sup>83</sup> *Merten* (Fn. 24), § 144 Rn. 15. Vgl. auch *Wolfgang Martens*, Grundrechte im Leistungsstaat, *VVDStRL* 30 (1972), S. 7-42 (21 f.).

ermöglichen, so darf doch nicht unerwähnt bleiben, daß jegliche staatliche Förderung gemeinnütziger Einrichtungen<sup>84</sup> ein zweiseitiges Schwert darstellt. Jedenfalls indirekt sichert sich der Staat dadurch einen gewissen Einfluß auf die Tätigkeit der Körperschaft und schafft somit Abhängigkeiten.<sup>85</sup> Wohl aus diesem Grund schließt etwa „amnesty international“ jegliche finanzielle Unterstützung durch Regierungen grundsätzlich aus.<sup>86</sup>

## V. Fazit

Im Laufe der Geschichte erweist sich, daß die Voraussetzungen legaler Tätigkeit von gemeinwohlorientierten privaten Vereinigungen – zu denen menschenrechtlich orientierte Nichtregierungsorganisationen

zweifelsohne gehören – je nach dem herrschenden politischen Willen weiter oder enger gefaßt wurden. Zahlreich sind die traurigen Beispiele, wo aus ideologischen Gründen ein selbständiger Wirkungskreis privater Gemeinwohlpflege nicht zugelassen wurde, sondern der Staat als „selbstherrliche Obrigkeit“ ohne Rücksichtnahme auf das Selbstbestimmungsrecht des Individuums beanspruchte, die Bedürfnisse seiner „Untertanen“ zu bestimmen, zu leiten und zu befriedigen.<sup>87</sup>

Erst mit der Konstituierung des freiheitlichen demokratischen Verfassungsstaats wurde es den Bürgern erlaubt, sich ohne staatliche Genehmigung in Vereinen als weiterer Organisationsform ideeller Tätigkeit zusammenzuschließen. Das BVerfG hebt diese Errungenschaft treffend hervor:

„Das soziale System des durch das Grundgesetz verfaßten Gemeinwesens soll weder in ständisch-korporativen Ordnungen, wie sie namentlich das Kennzeichen älterer Sozialordnungen waren, Gestalt gewinnen, noch in der planmäßigen Formung und Organisation durch den Staat nach den Maßstäben eines von der herrschenden Gruppe diktierten Wertsystems, wie sie den totalitären Staat der Gegenwart kennzeichnen.“<sup>88</sup>

In diesem Sinne ist nicht nur das Vereinigungs-, sondern auch das Gemeinnützigkeitsrecht, das eng mit dem Organisationsrecht verbunden ist, wesentlicher Prüfstein eines freiheitlichen Gemeinwesens. Nur in einem solchen Rahmen können NGO ihre Aufgabe erfüllen, den Schutz der Menschenrechte gerade auch gegen den Freiheitsbeschränkenden Staat wirkungsvoll durchzusetzen.

<sup>84</sup> In der Praxis ist die zwischenstaatliche Förderung freilich häufiger als staatliche Subventionierung, vgl. nur die Förderungsrichtlinien des Europarates ([www.humanrights.coe.int](http://www.humanrights.coe.int)) einerseits und der Europäischen Union ([www.osi.hu/brussels/guide2000/funding:index.html](http://www.osi.hu/brussels/guide2000/funding:index.html)) andererseits.

<sup>85</sup> An dem Status als Nichtregierungsorganisation ändert dies jedoch prinzipiell nichts. Eine Organisation, die öffentliche Mittel erhält, ist nur dann nicht mehr als NGO zu qualifizieren, wenn dies in einer Gesamtbewertung direkt und offensichtlich den Meinungsbildungsprozeß innerhalb der Organisation beeinflusst und die Organisation gänzlich für staatliche Zwecke instrumentalisiert wird, vgl. *Manfred Nowak/Ingeborg Schwarz*, The Contribution of Non-Governmental Organizations, in: *Manfred Nowak* (Hrsg.), *World Conference on Human Rights, The Contribution of NGOs, Reports and Documents*, 1994, S. 3.

<sup>86</sup> Auch private Großspender können die Unabhängigkeit beeinträchtigen. So finanzieren sich die meisten US-amerikanischen Menschenrechtsorganisationen, die keine Mitgliederorganisationen sind und sich daher auch nicht auf Mitgliedsbeiträge stützen können, durch Zuwendungen von Stiftungen. „Human Rights Watch“ finanziert sich beispielsweise wesentlich aus Mitteln der *Ford Foundation* und durch Zuwendungen von *George Soros*, vgl. *Laurie S. Wiseberg*, *Protecting Human Rights Activists and NGOs: What more could be done?*, in: *Human Rights Quarterly* 13 (1991), S. 525-544 (S. 529).

<sup>87</sup> Vgl. nur *Schauhoff* (Fn. 72), Einleitung Rn. 16 ff.

<sup>88</sup> BVerfGE 38, 281 (393); 50, 290 (353).