

Prof. Dr. Dr. Patricia Wiater, FAU Erlangen-Nürnberg

Politische Teilhabe der Zivilgesellschaft

Menschenrechtliche Rahmenbedingungen für die Behandlung
gemeinnütziger Organisationen

Ein Rechtsgutachten im Auftrag der
Gesellschaft für Freiheitsrechte e.V.

19. Oktober 2021

Inhaltsverzeichnis

Inhaltsverzeichnis.....	2
I. Executive Summary.....	3
II. Gegenstand des Gutachtens.....	4
III. Zusammenwirken von EMRK, europäischen Grundrechten und Grundrechten des Grundgesetzes.....	4
IV. Allgemeines zum Schutz politischer Betätigung in der GRC und in der EMRK	6
1. <i>Materielle Vorgaben aus GRC und EMRK</i>	<i>6</i>
2. <i>Prüfungsdogmatik und -dichte, speziell zur „margin of appreciation“ im Kontext von Meinungs- und Vereinigungsfreiheit</i>	<i>8</i>
V. Menschenrechtlicher Schutz und Bedeutung der politischen Betätigung zivilgesellschaftlicher Organisationen	9
1. <i>Schlüsselrolle zivilgesellschaftlicher Organisationen bei der Sicherung von Pluralismus und Demokratie („public watchdog“-Funktion)</i>	<i>9</i>
2. <i>Speziell: Schutz der politischen Betätigung zivilgesellschaftlicher Organisationen</i>	<i>12</i>
3. <i>Relevanz einer faktischen Gesamtbetrachtung und Fernwirkungen staatlicher Maßnahmen: Stigmatisierung und Einschüchterung</i>	<i>15</i>
VI. Gesamtergebnis.....	18

I. Executive Summary

Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) schreibt zivilgesellschaftlichen Organisationen (NGOs) im demokratischen Diskurs die Funktion eines „öffentlichen Wachhunds“ zu. NGOs werden in ihrer Relevanz für eine pluralistische Demokratie mit politischen Parteien und der Presse gleichgestellt. Im Rahmen der in Artikel 10 und 11 der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) garantierten Meinungs- und Vereinigungsfreiheit korrespondiert mit dieser Funktion das Recht einer NGO, politische Ziele zu verfolgen. Eine Organisation darf für eine Änderung der materiellen Rechtslage oder der verfassungsmäßigen Strukturen eines Staates eintreten, solange sie dabei rechtmäßige und demokratische Mittel einsetzt und die vorgeschlagene Änderung selbst mit demokratischen Grundprinzipien vereinbar ist. In dem so abgesteckten Bereich haben NGOs unter anderem das Recht auf staatliche Anerkennung sowie die Freiheit, sich nicht in Gestalt einer politischen Partei organisieren zu müssen. Verschlechtern sich die finanzielle Situation und Einnahmequellen einer NGO infolge staatlicher Maßnahmen, etwa einer Aberkennung der Gemeinnützigkeit, so begründet dies einen rechtfertigungsbedürftigen Eingriff in politische Freiheitsrechte. Der EGMR berücksichtigt auf Ebene der Verhältnismäßigkeit die praktischen Auswirkungen staatlichen Handelns auf die verbleibende Teilhabemöglichkeit am öffentlichen Diskurs. Nach dem Pluralismusverständnis des EGMR ist der harmonische Austausch zwischen Personen und Gruppen mit unterschiedlichen Identitäten und Anschauungen essenziell für den gesellschaftlichen Zusammenhalt. Minderheitenorganisationen und kleine Kampagnengruppen, die einen Beitrag zum öffentlichen Diskurs leisten, genießen dabei einen besonderen Schutz; die „Messlatte“ für eine Rechtfertigung von Eingriffen, die ihre Partizipation am demokratischen Diskurs erschweren, liegt in ihrem Falle entsprechend höher. Grundsätzlicher Maßstab für die mögliche Rechtfertigung ist, ob und inwieweit eine Organisation ihre Wächterfunktion noch in effektiver Weise ausüben kann. Eingriffe, die dem so skizzierten Rechtfertigungsmaßstab standhalten müssen, können darüber hinaus auch in Stigmatisierungs- und Einschüchterungseffekten staatlicher Maßnahmen liegen. Dies ist der Fall, wenn eine Maßnahme die öffentliche Wahrnehmung einer Organisation, etwa durch Diskreditierung in der Öffentlichkeit, derart beeinträchtigt, dass ihre politische Teilhabe gefährdet ist.

II. Gegenstand des Gutachtens

Gegenstand des Gutachtens ist die Frage, welche Voraussetzungen sich für das deutsche Gemeinnützigkeitsrecht (§§ 51 ff. AO), insbesondere die daraus folgende Einschränkung der politischen Betätigung von zivilgesellschaftlichen Organisationen, aus der EU-Grundrechtecharta (GRC), speziell aus der Vereinigungsfreiheit des Artikel 12 GRC und der einzubeziehenden Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte (EGMR) ergeben.

In der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs (EuGH) und des EGMR wurden bislang keine Fallkonstellationen entschieden, denen ein dem Gutachtenauftrag entsprechender Sachverhalt¹² exakt zugrunde lag. Die analysierten Leitentscheidungen zum Umgang mit politisch aktiven NGOs ermöglichen es nichtsdestotrotz, den normativen Rahmen für eine menschenrechtskonforme Behandlung gemeinnütziger Organisationen zu präzisieren. Nach einer kurzen Einführung in das materielle Zusammenspiel von EU-Grundrechtecharta, EMRK und deutschem Verfassungsrecht (III.) sowie in allgemeine Vorgaben zu politischen Freiheitsrechten, die sich aus der EU-Grundrechtecharta und der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) ergeben (IV.), werden zentrale Vorgaben hergeleitet, die den Schutz politisch aktiver zivilgesellschaftlicher Organisationen konturieren (V.). Abschließend wird die Rechtsprechungsanalyse in Thesenform zusammengefasst (VI.).

III. Zusammenwirken von EMRK, europäischen Grundrechten und Grundrechten des Grundgesetzes

Grundrechtsquellen des Unionsrechts sind der geschriebene Grundrechtskatalog der rechtsverbindlichen EU-Grundrechtecharta (Artikel 6 Abs. 1 EUV) sowie die richterrechtlich durch den EuGH hergeleiteten ungeschriebenen Grundrechte in Gestalt allgemeiner Rechtsgrundsätze des Unionsrechts (Artikel 6 Abs. 3 EUV). Nach geltendem Recht, d.h. vor dem in Artikel 6 Abs. 2 EUV vorgesehenen Beitritt der EU zur EMRK, ist die EMRK in Abgrenzung zu einer Rechtsquelle bloße *Rechtserkenntnisquelle*, mittels derer der EuGH unter Berücksichtigung der besonderen Unionsinteressen autonom die Unionsgrundrechte herleitet.³ Artikel 6 Abs. 3 EUV sieht in diesem Sinne

¹ Anmerkung: Prof. Dr. Dr. Patricia Wiater ist Inhaberin des Lehrstuhls für Öffentliches Recht, insb. Grund- und Menschenrechtsschutz an der FAU Erlangen-Nürnberg und Mitglied des CHREN (*Centre for Human Rights Erlangen-Nürnberg*). Sie dankt Frau Dipl. iur., Maître en droit (Rennes) Charlotte Jawurek für vorbereitende Rechtsprechungsrecherchen.

² Dieser wird kurzgefasst als die mit Rechtsfolgen (u.a. der Wegfall einer Befreiung von der Körperschafts- und von der Gewerbesteuer; Wegfall des Rechts, Zuwendungsbestätigungen auszustellen) verbundene Aberkennung der Gemeinnützigkeit einer zivilgesellschaftlichen Vereinigung infolge ihrer politischen Betätigung verstanden.

³ *Streinz* in *Streinz*, EUV, 3. Aufl. 2018, Art. 6 Rn. 25.

vor, dass die Gewährleistungen der EMRK sowie der Grundrechte, wie sie sich aus den gemeinsamen Verfassungsüberlieferungen der Mitgliedstaaten ergeben, als allgemeine Grundsätze Teil des Unionsrechts sind. Der EMRK kommt hierbei eine Sonderstellung zu, weil der EuGH diese (ungeachtet des ausstehenden EU-Beitritts) als für die Union und ihrer Organe verbindlichen Mindeststandard ansieht⁴ und sich an der Rechtsprechung des EGMR orientiert.⁵

Die EU-Grundrechtecharta „bekräftigt“ die Rechte, die durch die EMRK garantiert werden.⁶ Artikel 52 Abs. 3 S. 1 GRC normiert die in der Rechtsprechung des EuGH entwickelte „Entsprechensregel“⁷ und geht im Falle materieller Übereinstimmung von einem Gleichlauf von EU-Grundrechtecharta und EMRK aus: Soweit die Charta Rechte enthält, die den durch die EMRK garantierten Rechten entsprechen, haben sie „die gleiche Bedeutung und Tragweite“.⁸ Dies erklärt die Detailliertheit, mit der im Nachfolgenden zur Konturierung unionsrechtlicher Grundrechtsvorgaben die Rechtsprechung des EGMR behandelt wird.

Im deutschen Verfassungsrecht kommt der EMRK gem. Artikel 59 Abs. 2 S. 1 Grundgesetz (GG) der Rang eines formellen Bundesgesetzes zu, weshalb die Konvention aus normenhierarchischen Gründen keinen unmittelbaren verfassungsrechtlichen Prüfungsmaßstab begründet.⁹ Aufgrund der „Völkerrechtsfreundlichkeit“ des GG nimmt das Bundesverfassungsgericht (BVerfG) jedoch an, dass die Gewährleistungen der EMRK die Auslegung der Grundrechte und rechtsstaatlichen Grundsätze des Grundgesetzes beeinflussen. Der Konventionstext und die Rechtsprechung des EGMR dienen, so das BVerfG, auf der Ebene des Verfassungsrechts als Auslegungshilfen für die Bestimmung von Inhalt und Reichweite von Grundrechten und rechtsstaatlichen Grundsätzen des Grundgesetzes, sofern dies nicht zu einer Einschränkung oder Minderung des Grundrechtsschutzes nach dem Grundgesetz führt.¹⁰ In Abgrenzung dazu sind bei der Anwendung unionsrechtlich vollständig vereinheitlichter Regelungen nach dem Grundsatz des Anwendungsvorrangs des Unionsrechts für das BVerfG in aller Regel nicht die Grundrechte des Grundgesetzes, sondern allein die Unionsgrundrechte maßgeblich.¹¹

⁴ Ebenda.

⁵ Vgl. nur beispielhaft EuGH, C-94/00 – Roquette Frères/Directeur général, Slg. 2002, I-9011, I-9054 Rn. 29.

⁶ 1. Erklärung zur Charta der Grundrechte der Europäischen Union, ABl 2012 C 326/339.

⁷ Streinz in Streinz, EUV, 3. Aufl. 2018, Art. 6 Rn. 25.

⁸ So der Wortlaut des Art. 52 Abs. 3 GRC.

⁹ Die nachfolgenden Ausführungen zum Rang der EMRK in GG und in der Verfassungspraxis Deutschlands ergeben sich aus BVerfGE 111, 307, 317 ff.

¹⁰ Paraphrase nach BVerfGE 111, 307, 317, vgl. schon BVerfGE 74, 358, 370.

¹¹ Paraphrase nach BVerfGE 152, 216 (2. Leitsatz).

IV. Allgemeines zum Schutz politischer Betätigung in der GRC und in der EMRK

1. Materielle Vorgaben aus GRC und EMRK

Kernbausteine politischer Freiheit bilden die in Artikel 11 GRC¹² geschützte Freiheit der Meinungsäußerung und Informationsfreiheit sowie die Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit nach Artikel 12 GRC.¹³ Beide Artikel beziehen sich entstehungsgeschichtlich auf die Parallelvorschriften aus der EMRK.¹⁴ Trotz sprachlicher Abweichungen im Detail, soll die inhaltliche Tragweite der Charta-Bestimmungen Artikel 10¹⁵ und Artikel 11 EMRK¹⁶ entsprechen.¹⁷ Zu Artikel 12 GRC hat der EuGH bereits festgestellt, dass dieser Artikel 11 Abs. 1 der EMRK entspreche, weshalb Artikel 12 GRC gemäß Artikel 52 Abs. 3 der Charta die gleiche Bedeutung und Tragweite wie Artikel 11 Abs. 1 EMRK zuzuerkennen sei.¹⁸

Als sog. Kommunikationsgrundrechte sind Artikel 11 und Artikel 12 GRC Ausdruck kollektiv ausgeübter Meinungsfreiheit und bilden den Kernbestand gemeineuropäischer Konstitutionalität,¹⁹ deren wesentliches Kennzeichen ihre demokratische Verfasstheit ist. Flankiert werden diese Rechte von Artikel 10 GRC, der die Gedanken-, Gewissens- und Religionsfreiheit enthält, und von der Wissenschaftsfreiheit nach Artikel 13 GRC.

¹² Art. 11 GRC hat den Wortlaut: „(1) Jede Person hat das Recht auf freie Meinungsäußerung. Dieses Recht schließt die Meinungsfreiheit und die Freiheit ein, Informationen und Ideen ohne behördliche Eingriffe und ohne Rücksicht auf Staatsgrenzen zu empfangen und weiterzugeben. (2) Die Freiheit der Medien und ihre Pluralität werden geachtet.“

¹³ Art. 12 GRC hat den Wortlaut: „(1) Jede Person hat das Recht, sich insbesondere im politischen, gewerkschaftlichen und zivilgesellschaftlichen Bereich auf allen Ebenen frei und friedlich mit anderen zu versammeln und frei mit anderen zusammenzuschließen, was das Recht jeder Person umfasst, zum Schutz ihrer Interessen Gewerkschaften zu gründen und Gewerkschaften beizutreten. (2) Politische Parteien auf der Ebene der Union tragen dazu bei, den politischen Willen der Unionsbürgerinnen und Unionsbürger zum Ausdruck zu bringen.“

¹⁴ Erläuterungen zur Charta der Grundrechte vom 14. Dezember 2007, C 303/17, Erläuterung zu Art. 11 und zu Art. 12.

¹⁵ Die authentischen Sprachfassungen der EMRK und der Entscheidungen des EGMR sind Englisch und Französisch. Wenn sinnvoll, werden im Gutachten Auszüge aus englischsprachigen Entscheidungen direkt zitiert, die genannten deutschen Übersetzungen sind solche der Verfasserin.

Art. 10 Abs. 1 EMRK hat in der authentischen englischen Sprachfassung den Wortlaut: „Everyone has the right to freedom of expression. This right shall include freedom to hold opinions and to receive and impart information and ideas without interference by public authority and regardless of frontiers. This Article shall not prevent States from requiring the licensing of broadcasting, television or cinema enterprises.“

¹⁶ Art. 11 Abs. 1 EMRK hat in der authentischen englischen Sprachfassung den Wortlaut: „Everyone has the right to freedom of peaceful assembly and to freedom of association with others, including the right to form and to join trade unions for the protection of his interests.“

¹⁷ Auch unter Verweis auf Art. 52 Abs. 3 GRC Erläuterungen zur Charta der Grundrechte vom 14. Dezember 2007, C 303/17, Erläuterung zu Art. 11 und zu Art. 12.

¹⁸ EuGH, C-78/18 – Ungarisches Transparenzgesetz, ECLI:EU:C:2020:476, Rn. 111.

¹⁹ *Rixen/Scharl* in Stern/Sachs, GRCh, 2016, Art. 12 Rn. 2.

In der Rechtsprechung von EuGH und EGMR wird die Demokratierelevanz von Meinungs- und Vereinigungsfreiheit besonders hervorgehoben. Speziell die Freiheit der Meinungsäußerung begründet nach dem EuGH „eine der wesentlichen Grundlagen einer demokratischen Gesellschaft“.²⁰ Das Recht auf Vereinigungsfreiheit ist Grundlage einer demokratischen und pluralistischen Gesellschaft und leistet einen Beitrag zum Funktionieren des öffentlichen Lebens.²¹ Ein zentrales Recht, ohne das die Vereinigungsfreiheit keine praktische Bedeutung hätte, ist die Möglichkeit der Bürger*innen, sich zu einer juristischen Person („legal entity“) zusammenzuschließen, um kollektiv in einem Bereich von gemeinsamem Interesse zu handeln.²² Die Verwirklichung von Meinungs- und Vereinigungsfreiheit stehen in engem inhaltlichen Zusammenhang. Der EGMR vertritt den Standpunkt, dass die Verwirklichung des Grundsatzes des Pluralismus nicht möglich sei, ohne dass eine Vereinigung ihre Ideen und Meinungen frei äußern könne. In der Konsequenz hat der EGMR anerkannt, dass der Schutz von Meinungen und Meinungsfreiheit im Sinne von Artikel 10 der Konvention eines der Ziele der Vereinigungsfreiheit iSd Artikel 11 EMRK sein könne.²³ Dies ist besonders zu berücksichtigen, wenn staatliche Behörden gegen eine Organisation anlässlich derer inhaltlichen Positionierung vorgehen.²⁴

Der EGMR leitet aus Artikel 10 EMRK und aus Artikel 11 EMRK sowohl positive Schutzpflichten als auch Abwehrrechte her. Speziell positive Pflichten der Mitgliedstaaten, die sich aus dem Schutz der Vereinigungsfreiheit ergeben, haben sich in der bisherigen Rechtsprechung hauptsächlich auf Störungen durch Private bezogen.²⁵ Besonderen staatlichen Schutz müssen von Viktimisierung bedrohte Personen, die Minderheiten angehören oder „unpopuläre Ansichten“ vertreten, genießen.²⁶ Schutzpflichten, die direkt das Verhältnis zwischen Mitgliedstaat und Vereinigung betreffen, hat der Gerichtshof bislang für die Anerkennung religiöser Vereinigungen angenommen.²⁷ Auch im Kontext

²⁰ EuGH, C-203/15 – Tele2 Sverige, Rn. 93 = NJW 2017, 717 (721); EuGH, C-112/00 – Schmidberger, Slg. 2003, I-5659, I-5719 Rn. 79; EuGH, C-163/10 – Patriciello, ECLI:EU:C:2011:543, Rn. 31 – jeweils mit Verweis auf die einschlägige Rspr. des EGMR. Vgl. hierzu auch *Jarass*, GrCh, 4. Aufl. 2021, Art. 11 Rn. 4.

²¹ EGMR, Urteil v. 17. Februar 2004, 44158/98, *Gorzelik et. al.* ./ Polen, Rn. 88, 90, 92; Urteil v. 8. Oktober 2009, 37083/03, *Tebieti Mühafize Cemiyeti und Israfilov* ./ Aserbajdschan, Rn. 52 f.; EuGH, C-78/18 – Ungarisches Transparenzgesetz, ECLI:EU:C:2020:476, Rn. 112 m.w.N. aus der Rspr. des EGMR.

²² St. Rspr. EGMR, Urteil v. 10. Juli 1998, 26695/95, *Sidiropoulos et. al.* ./ Griechenland, Rn. 40; Urteil v. 21. Juni 2007, 57045/00, *Zhechev* ./ Bulgarien, Rn. 34.

²³ EGMR, Urteil v. 21. Juni 2007, 57045/00, *Zhechev* ./ Bulgarien, Rn. 33, 36; Urteil v. 17. Februar 2004, 44158/98, *Gorzelik et. al.* ./ Polen, Rn. 91.

²⁴ EGMR, Urteil v. 20. Oktober 2005, 59489/00, *United Macedonian Organisation Ilinden – Pirin et.al.* ./ Bulgarien, Rn. 59; Urteil v. 21. Juni 2007, 57045/00, *Zhechev* ./ Bulgarien, Rn. 36.

²⁵ EGMR, Urteil v. 20. Oktober 2005, 74989/01, *Ouranio Toxo et. al.* ./ Griechenland, Rn. 37: „It follows from that finding that a genuine and effective respect for freedom of association cannot be reduced to a mere duty on the part of the State not to interfere; a purely negative conception would not be compatible with the purpose of Article 11 nor with that of the Convention in general.“; EGMR, Urteil v. 16. Juli 2019, 12200/08, *Zhdanov and Others* ./ Russland, Rn. 162.

²⁶ EGMR, Urteil v. 3. Mai 2007, 1543/06, *Bączkowski and Others* ./ Polen, Rn. 64.

²⁷ EGMR, Urteil v. 8. April 2014, 70945/11, *Magyar Keresztény Mennonita Egyház et al.* ./ Ungarn, Rn. 91: Ungarn war verpflichtet einen gesetzlichen Rahmen zu schaffen, der die rechtliche Anerkennung religiöser

von Artikel 10 EMRK ergeben sich aus der Eigenschaft des Staates als ultimativer Garant von Pluralismus²⁸ nicht nur Abwehrrechte, sondern auch Schutzpflichten.²⁹ Daraus folgt z.B. für öffentlich-rechtliche Rundfunkübertragungen eine Pflicht, der Öffentlichkeit Zugang zu neutraler und genauer Information zu gewähren und die Diversität des politischen Meinungsspektrums abzubilden.³⁰ Dabei genießt der Staat aber einen weiten Ermessensspielraum.³¹

2. Prüfungsdogmatik und -dichte, speziell zur „margin of appreciation“ im Kontext von Meinungs- und Vereinigungsfreiheit

EuGH und EGMR überprüfen das Vorliegen eines staatlichen Verstoßes gegen die EU-Grundrechtecharta, bzw. die EMRK mittels eines Prüfungsaufbaus, der mit dem des deutschen Verfassungsrechts vergleichbar ist: Wenn der Schutzbereich eines Charta- oder Konventionsrechts eröffnet ist, sind staatliche Maßnahmen mit Eingriffsqualität einer Rechtfertigungsprüfung zu unterziehen.³² Eine Rechtfertigung gelingt nur dann, wenn sich der staatliche Eingriff auf eine gesetzliche Grundlage stützen kann (Artikel 52 Abs. 1 GRC: „gesetzlich vorgesehen“; Artikel 10 Abs. 2, Artikel 11 Abs. 2 EMRK: „prescribed by law“) und verhältnismäßig ist. Während Artikel 52 Abs. 1 GRC Wesensgehalt und Verhältnismäßigkeit als sog. „Schranken-Schranken“ explizit benennt, findet das Verhältnismäßigkeitsprinzip in der EMRK im Abs. 2 der Artikel 10 und Artikel 11 in der Formulierung „necessary in a democratic society“ ihren Ausdruck. Auch Artikel 52 Abs. 1 S. 2 GRC rekurriert darauf, dass Einschränkungen der Ausübung von Rechten der EU-Grundrechtecharta nur vorgenommen werden dürfen, wenn sie „notwendig sind und den von der Union anerkannten dem Gemeinwohl dienenden Zielsetzungen oder den Erfordernissen des Schutzes der Rechte und Freiheiten anderer tatsächlich entsprechen.“

Eine Besonderheit in der Rechtsprechung des EGMR ist im Rahmen der Verhältnismäßigkeitsprüfung die Rechtsfigur der „margin of appreciation“. Im Umgang mit der Meinungsfreiheit und der Vereinigungsfreiheit schreibt der Gerichtshof staatlichen Instanzen einen gewissen Einschätzungs- und Ermessensspielraum bei der Beurteilung zu, ob ein staatlicher Eingriff im Sinne der EMRK als „notwendig“ und insoweit verhältnismäßig einzustufen ist. Mit zunehmender Demokratierelevanz von

Gemeinschaften vereinfachte, da sonst ein effektiver Genuss der Religionsfreiheit aus Art. 9 EMRK nicht gewährleistet sei.

²⁸ EGMR, Urteil v. 22. April 2013, 48876/08, Animal Defenders International ././ Vereinigtes Königreich, Rn. 101.

²⁹ EGMR, Urteil v. 17. September 2009, 13936/02, Manole et al. ././ Moldau, Rn. 99; Urteil v. 24. November 1993, 13914/88 et al., Informationsverein Lentia et. al. ././ Österreich, Rn. 38.

³⁰ EGMR, Urteil v. 17. September 2009, 13936/02, Manole et al. ././ Moldau, Rn. 100.

³¹ EGMR, Urteil v. 22. April 2013, 48876/08, Animal Defenders International ././ Vereinigtes Königreich, Rn. 123.

³² Zur Parallelität des Prüfungsaufbaus auch Jarass, GrCh, 4. Aufl. 2021, Art. 52 Rn. 1, 2.

Meinungsäußerung oder Vereinigung weicht die „margin of appreciation“ jedoch dem Konzept einer strikteren gerichtlichen Kontrolldichte.³³ So unterwirft der EGMR angesichts der unterschiedlichen Bedeutung, die eine politische Partei im Vergleich zu einer nicht-politischen Vereinigung für eine Demokratie hat, beispielsweise nur Einschränkungen gegenüber politischen Parteien einer „strengsten Prüfung“ („most rigorous scrutiny“).³⁴ Der EGMR überträgt dieses Konzept einer intensiveren gerichtlichen Kontrolldichte, die sich aus der besonderen verfassungsmäßigen Rolle und den rechtlichen Privilegien ergeben, die in vielen Mitgliedstaaten des Europarats für politische Parteien gelten, auch auf (nicht in Parteiform organisierte) Vereinigungen, insoweit diese tatsächlich ein vergleichbares Maß an politischem Einfluss haben.³⁵

Ausnahmen nach Artikel 11 Abs. 2 EMRK sind insofern eng auszulegen, müssen auf überzeugenden und zwingenden Gründen basieren und ein „dringendes gesellschaftliches Bedürfnis“³⁶ erfüllen. Auch der Ermessensspielraum der Mitgliedstaaten nach Artikel 10 Abs. 2 EMRK bei der Beschränkung von NGO-Aktivitäten fällt eng aus.³⁷

V. Menschenrechtlicher Schutz und Bedeutung der politischen Betätigung zivilgesellschaftlicher Organisationen

1. Schlüsselrolle zivilgesellschaftlicher Organisationen bei der Sicherung von Pluralismus und Demokratie („public watchdog“-Funktion)

Für den EGMR übt die Zivilgesellschaft eine wichtige Funktion bei der Diskussion und kritischen Debatte öffentlicher Angelegenheiten aus.³⁸ Neben politischen Parteien tragen in diesem Sinne nicht nur die Presse, sondern auch zivilgesellschaftliche Organisationen zur Sicherung von Pluralismus und Demokratie bei – zweier zentraler Grundwerte der EMRK.³⁹ Das Pluralismuskonzept des EGMR baut auf der Anerkennung und dem Respekt für die Diversität und die Dynamiken kultureller Traditionen, ethnischer und kultureller Identitäten, religiösen Glaubens und künstlerischer, literarischer und sozioökonomischer Ideen und Konzepte auf. Der harmonische Austausch von Personen und Gruppen

³³ Vgl. überblicksartig *ECTHR*, Guide on Article 11 of the European Convention on Human Rights 2021, Rn. 154 m.w.N.; *ECTHR*, Guide on Article 10 of the European Convention on Human Rights 2020, Rn. 81 ff. m.w.N.

³⁴ EGMR, Urteil v. 9. Juli 2013, 35943/10, Vona ./ Ungarn, Rn. 58.

³⁵ Ebenda. Eingehend zur politischen Betätigung von NGOs unter V.2.

³⁶ EGMR Urteil v. 17. Februar 2004, 44158/98, Gorzelik et. al. ./ Polen, Rn. 94 f.

³⁷ EGMR, Urteil v. 22. April 2013, 48876/08, Animal Defenders International ./ Vereinigtes Königreich, Rn. 104.

³⁸ EGMR, Urteil v. 8. November 2016, 18030/11, Magyar Helsinki Bizottság ./ Ungarn, Rn. 166; Urteil v. 15. Februar 2005, 68416/01, Steel and Morris ./ Vereinigtes Königreich, Rn. 89; Urteil v. 14. April 2009, 37374/05, Társaság ./ Ungarn, Rn. 38.

³⁹ Im nachfolgenden Absatz gemachte Aussagen sind paraphrasiert nach EGMR, Urteil v. 21. Juni 2007, 57045/00, Zhechev ./ Bulgarien, Rn. 34 mit Verweis auf Urteil v. 17. Februar 2004, 44158/98, Gorzelik et. al. ./ Polen, Rn. 92 und Urteil v. 5. Oktober 2006, 72881/01, Moskauer Zweig der Heilsarmee ./ Russland, Rn. 61.

mit unterschiedlichen Identitäten ist für den gesellschaftlichen Zusammenhalt essenziell. Konsequenz dessen ist für den Gerichtshof, dass in einer gut funktionierenden Zivilgesellschaft die Beteiligung der Bürger*innen am demokratischen Prozess zu einem wichtigen Teil durch die Mitgliedschaft in Vereinigungen erreicht wird, in denen sie sich miteinander vernetzen und gemeinsame Ziele verfolgen. Zentral ist dabei für den EGMR, dass in einer demokratischen Gesellschaft auch „kleine und informelle Kampagnengruppen“ in der Lage sind, ihre Tätigkeit wirksam auszuüben, auch wenn sie beispielsweise nur lokal und ohne Verbandsstruktur agieren.⁴⁰ Es bestehe ein starkes öffentliches Interesse daran, dass solche Gruppen und Einzelpersonen, die nicht dem sog. Mainstream angehören, zur öffentlichen Debatte beitragen können, indem sie Informationen und Ideen etwa zu Fragen von allgemeinem öffentlichem Interesse wie Gesundheit und Umwelt verbreiten.⁴¹

Die Schlüsselrolle, die der EGMR zivilgesellschaftlichen Organisationen im demokratischen Prozess zuschreibt, kulminiert im Bild eines „öffentlichen Wachhundes“. Das Konzept des „public watchdog“ („chien de garde public“) war ursprünglich im Kontext von Artikel 10 EMRK für die Presse entwickelt worden, um als ein relevanter Faktor den staatlichen Ermessensspielraum („margin of appreciation“) zu beschränken. Die Funktion eines „öffentlichen Wachhundes“ kann nach Ansicht des Gerichtshofs auch von NGOs wahrgenommen werden und ist für diese von ähnlicher Wichtigkeit. In der Rechtssache *Animal Defenders International ./. Vereinigtes Königreich* leitet der EGMR diese funktionale Gleichstellung von Presse und NGOs, die im öffentlichen Interesse zur Diskussion politikrelevanter Sachverhalte beitragen, direkt her:

*“As to the breadth of the margin of appreciation to be afforded, it is recalled that it depends on a number of factors. It is defined by the type of the expression at issue and, in this respect, it is recalled that there is little scope under Article 10 § 2 for restrictions on debates on questions of public interest (...). **The margin is also narrowed by the strong interest of a democratic society in the press exercising its vital role as a public watchdog** (Editions Plon v. France, no. 58148/00, § 43, ECHR 2004-IV): freedom of the press and other news media affords the public one of the best means of discovering and forming an opinion of the ideas and attitudes of political leaders.*

*(...) In the present context, it must be noted that, **when an NGO draws attention to matters of public interest, it is exercising a public watchdog role of similar importance to that of the press.**”⁴²*

⁴⁰ Siehe das Beispiel einer lokalen Umweltgruppe in EGMR, Urteil v. 15. Februar 2005, 68416/01, Steel and Morris ./. Vereinigtes Königreich, Rn. 10.

⁴¹ Paraphrase nach EGMR, Urteil v. 15. Februar 2005, 68416/01, Steel and Morris ./. Vereinigtes Königreich, Rn. 89.

⁴² EGMR, Urteil v. 22. April 2013, 48876/08, Animal Defenders International ./. Vereinigtes Königreich [GK], Rn. 102 und 103 (Hervorhebung durch die Verfasserin) unter Verweis auf Urteil v. 27. Mai 2004, 57829/00, Vides Aizsardzības Klubs ./. Lettland, Rn. 42, seither st. Rspr.

Der Gerichtshof begründet dies mit der möglichen Reichweite und dem Einfluss einer NGO, wenn sie über Unregelmäßigkeiten der öffentlichen Hand berichtet, sowie mit weitreichenderen Möglichkeiten, die diese im Vergleich zu Einzelpersonen hat, wenn es darum geht, einschlägige Informationen zu recherchieren und zu bestätigen.⁴³ Orientierung bieten dem EGMR die im Rahmen des Europarats erlassenen „Fundamental Principles on the Status of Non-governmental Organisations in Europe“.⁴⁴ Auch in diesen wird hervorgehoben, dass Nichtregierungsorganisationen einen wesentlichen Beitrag zur Entwicklung, zur Verwirklichung und zum Fortbestand demokratischer Gesellschaften leisten.⁴⁵ Unter Bezug auf den „Code of Ethics and Conduct for NGOs“⁴⁶ wendet der Gerichtshof dieselben Überlegungen zu Rechten und Pflichten, die sich aus der Meinungsfreiheit für Journalist*innen ergeben, konsequenterweise auch auf NGOs an.⁴⁷ Materiell ist mit der Rolle eines „öffentlichen Wachhundes“ verbunden, dass aus Artikel 10 Abs. 1 EMRK gegenüber staatlichen Stellen ein Anspruch auf Zugang zu Informationen hergeleitet werden kann.⁴⁸ Dafür müssen vier Voraussetzungen erfüllt sein:⁴⁹ Der Zweck des Informationsersuchens ist die Ausübung der Freiheit, Informationen zu erhalten und weiterzugeben, um ein Forum der öffentlichen Debatte zu schaffen; die Art der gewünschten Information liegt im öffentlichen Interesse; die Rolle des Antragstellenden entspricht der eines „öffentlichen Wachhundes“; die Information ist „bereit und verfügbar“ und erfordert keine zusätzliche Recherche durch die öffentliche Stelle. Mit Blick auf NGOs hat sich in der Rechtsprechung in dieser Hinsicht ein ausdifferenziertes Fallrecht entwickelt.⁵⁰

⁴³ EGMR, Urteil v. 27. Juni 2017, 17224/11, *Medžlis Islamske Zajednice Brčko and Others* ./ Bosnien und Herzegowina, Rn. 87.

⁴⁴ *Council of Europe*, Fundamental Principles on the Status of Non-governmental Organisations in Europe and explanatory memorandum, Strasbourg, 13. November 2002. EGMR, Urteil v. 27. Juni 2017, 17224/11 *Medžlis Islamske Zajednice Brčko and Others* ./ Bosnien und Herzegowina, Rn. 45, 86.

⁴⁵ Vgl. den 3. Erwägungsgrund der vorgenannten Fundamental Principles: „Considering that non-governmental organisations (hereinafter NGOs) make an essential contribution to the development, realisation and continued survival of democratic societies, in particular through the promotion of public awareness and the participatory involvement of citizens in the res publica, and that they make an equally important contribution to the cultural life and social well-being of such societies;“.

⁴⁶ *World Association of Non-Governmental Organisations (WANGO)*, Code of Ethics and Conduct for NGOs, 2004, vgl. EGMR, Urteil v. 27. Juni 2017, 17224/11 *Medžlis Islamske Zajednice Brčko and Others* ./ Bosnien und Herzegowina, Rn. 46, 87.

⁴⁷ Urteil v. 8. November 2016, 18030/11, *Magyar Helsinki Bizottság* ./ Ungarn, Rn. 159, 166; Urteil v. 14. April 2009, 37374/05, *Társaság* ./ Ungarn, Rn. 27; Urteil v. 25. Juni 2013, 48135/06, *Youth Initiative for Human Rights* ./ Serbien, Rn. 20.

⁴⁸ EGMR, Urteil v. 14. April 2009, 37374/05, *Társaság* ./ Ungarn, Rn. 35; EGMR, Urteil v. 8. November 2016, 18030/11, *Magyar Helsinki Bizottság* ./ Ungarn, Rn. 149 f.

⁴⁹ EGMR, Urteil v. 8. November 2016, 18030/11, *Magyar Helsinki Bizottság* ./ Ungarn, Rn. 158 – 169.

⁵⁰ EGMR, Urteil v. 14. April 2009, 37374/05, *Társaság* ./ Ungarn: Eine ungarische Menschenrechtsorganisation begehrt Zugang zu einem laufenden Verfahren vor dem ungarischen Verfassungsgericht (im Ergebnis: Verletzung von Art. 10 EMRK); EGMR, Urteil v. 8. November 2016, 18030/11, *Magyar Helsinki Bizottság* ./ Ungarn: Eine ungarische Menschenrechtsorganisation führt eine Umfrage zu Pflichtverteidigung durch und fragt daher verschiedene Polizeistationen an, von denen einige die Auskunft ablehnen (im Ergebnis: Verletzung von Art. 10

2. Speziell: Schutz der politischen Betätigung zivilgesellschaftlicher Organisationen

Der Schutz eines öffentlichkeits- und demokratierelevanten Wirkens von zivilgesellschaftlichen Organisationen beinhaltet nach Ansicht des EGMR dabei dezidiert auch deren Recht auf eine politische Betätigung. Mit Blick auf die politischen Ziele, die in einer demokratischen Gesellschaft zulässigerweise verfolgt werden können, hat der EGMR – zunächst auf politische Parteien angewandt – folgenden Maßstab entwickelt: Eine politische Partei kann für eine Änderung der Gesetze oder der rechtlichen und verfassungsmäßigen Strukturen des Staates unter zwei Voraussetzungen eintreten. Zum einen müssen die zu diesem Zweck eingesetzten *Mittel* in jeder Hinsicht rechtmäßig und demokratisch sein, und zum anderen muss die vorgeschlagene *Änderung* selbst mit *demokratischen Grundprinzipien* vereinbar sein.⁵¹

Diese Prämissen überträgt der EGMR auch auf die politische Betätigung von zivilgesellschaftlichen Organisationen. Auch im Kontext der Vereinigungsfreiheit nach Artikel 11 EMRK schreibt der Gerichtshof NGOs dabei eine Schlüsselfunktion bei der Sicherung von Demokratie und Pluralismus zu. In der Rechtssache *Zhechev ./ Bulgarien* wird die diesbezügliche Gleichstellung von nicht in Parteiform organisierten Vereinigungen und politischen Parteien explizit gemacht und darauf verwiesen, dass sich eine „gesund funktionierende“ Zivilgesellschaft auch am demokratischen Prozess beteilige, indem sie sich in Vereinigungen zusammenschließe, um gemeinsame Ziele kollektiv zu verfolgen:⁵²

*„While in the context of Article 11 the Court has often referred to the essential role played by political parties in ensuring pluralism and democracy, **associations formed for other purposes are also important to the proper functioning of democracy.** For pluralism is also built on the genuine recognition of, and respect for, diversity and the dynamics of cultural traditions, ethnic and cultural identities, religious beliefs, artistic, literary and socio-economic ideas and concepts.*

EMRK); EGMR, Urteil v. 25. Juni 2013, 48135/06, Youth Initiative for Human Rights ./ Serbien: Verweigerung des Zugangs zu Geheimdienstinformationen trotz einer verbindlichen Gerichtsentscheidung (im Ergebnis: Verletzung von Art. 10 EMRK); EGMR, Urteil v. 28. November 2013, 39534/07, Österreichische Vereinigung zur Erhaltung, Stärkung und Schaffung eines wirtschaftlich gesunden land- und forstwirtschaftlichen Grundbesitzes ./ Österreich: Verweigerung von Kopien behördlicher Entscheidungen von Relevanz für die Zielsetzung der NGO (im Ergebnis: Verletzung von Art. 10 EMRK).

⁵¹ EGMR, Urteil v. 9. April 2002, 22723/93 et al., Yazar ./ Türkei, Rn. 49: „(...) (T)he Court considers that a political party may campaign for a change in the law or the legal and constitutional structures of the State on two conditions: firstly, the means used to that end must in every respect be legal and democratic, and secondly, the change proposed must itself be compatible with fundamental democratic principles.“; EGMR, Urteil v. 13. Februar 2003, 41340/98, Refah Partisi ./ Türkei [GK], Rn. 98; Urteil v. 20. Oktober 2005, 59489/00, United Macedonian Organisation Ilinden – Pirin et.a. ./ Bulgarien, Rn. 61.

⁵² Hervorhebungen durch die Verfasserin. EGMR, Urteil v. 21. Juni 2007, 57045/00, Zhechev ./ Bulgarien, Rn. 35 mit Verweis auf Urteil v. 17. Februar 2004, 44158/98, Gorzelik et. al. ./ Polen, Rn. 92 und Urteil v. 5. Oktober 2006, 72881/01, Moskauer Zweig der Heilsarmee ./ Russland, Rn. 61.

*The harmonious interaction of persons and groups with varied identities is essential for achieving social cohesion. It is only natural that, where a civil society functions in a healthy manner, the **participation of citizens in the democratic process** is to a large extent achieved through **belonging to associations** in which they may integrate with each other and pursue common objectives collectively (...)."*

Wie politischen Parteien ist es auch zivilgesellschaftlichen Organisationen freigestellt, sich, gestützt auf eine eigene politische Agenda, für den Wandel der Rechts- oder Verfassungslage einzusetzen, sofern die bereits genannten Bedingungen eingehalten werden: die rechtmäßige und demokratische Natur der eingesetzten Mittel und der angestrebten Inhalte.⁵³

*„An **organisation may campaign for a change in the legal and constitutional structures of the State** if the means used to that end are in every respect legal and democratic and if the change proposed is itself compatible with fundamental democratic principles (...).“*

Die staatliche Pflicht, Vorschläge zu alternativen politischen Modellen zu dulden, ist dabei weitreichend. So folge nach dem EGMR aus der Tatsache, dass ein politisches Programm als inkompatibel mit den derzeitigen Grundsätzen und Strukturen eines Staates anzusehen sei, nicht automatisch, dass dieses Programm als unvereinbar mit den Regeln und Grundsätzen der Demokratie eingestuft werden könne. Es gehöre vielmehr zum Wesen der Demokratie, dass verschiedene politische Programme vorgeschlagen und diskutiert werden können, auch solche, die die Art und Weise, wie ein Staat gegenwärtig organisiert ist, in Frage stellen; vorausgesetzt, dass sie der Demokratie selbst nicht schaden.⁵⁴ Staaten dürfen überprüfen, ob Zielsetzung und Arbeitsweise einer Vereinigung im Einklang mit geltendem Recht stehen, müssen dies aber in konventionsmäßiger Weise tun.⁵⁵

Aus diesen Prämissen resultiert ein Kanon an Rechten für zivilgesellschaftliche Organisationen. Zentral umfasse die Vereinigungsfreiheit das Recht, eine anerkannte rechtliche Organisationsform anzunehmen, wobei kein Anspruch auf eine *bestimmte (öffentlich-)rechtliche* Form bestehe.⁵⁶

⁵³ EGMR, Urteil v. 21. Juni 2007, 57045/00, Zhechev ./.. Bulgarien, Rn. 47 m.w.N. Hervorhebung durch die Verfasserin.

⁵⁴ Paraphrasiert nach EGMR, Urteil v. 20. Oktober 2005, 59489/00, United Macedonian Organisation Ilinden – Pirin et.a. ./.. Bulgarien, Rn. 61.

⁵⁵ EGMR, Urteil v. 10. Juli 1998, 26695/95 - Sidiropoulos et. al. ./.. Griechenland, Rn. 40; Urteil v. 20. Oktober 2005, 59489/00, United Macedonian Organisation Ilinden – Pirin et.a. ./.. Bulgarien, Rn. 57; Urteil v. 5. Oktober 2006, 72881/01, Moskauer Zweig der Heilsarmee ./.. Russland, Rn. 59; Urteil v. 21. Juni 2007, 57045/00, Zhechev ./.. Bulgarien, Rn. 34.

⁵⁶ Im Zusammenhang mit der Religionsfreiheit vgl. EGMR, Urteil v. 8. April 2014, 70945/11, Magyar Keresztény Mennonita Egyház et al. ./.. Ungarn, Rn. 91: „The Court further considers that there is no right under Article 11 in conjunction with Article 9 for religious organisations to have a specific legal status. Articles 9 and 11 of the

Gleichzeitig dürfe der Vereinigung aber keine Form vorgeschrieben werden, welche das Recht auf Vereinigungsfreiheit faktisch bis zur Unmöglichkeit erschwert.⁵⁷ Eine politisch aktive Organisation müsse insbesondere nicht die Form einer politischen Partei annehmen, sodass ein originäres Betätigungsfeld für politische NGOs verbleiben muss, die sich nicht in Parteiform organisieren möchten. In der bereits genannten Rechtssache *Zhechev ./. Bulgarien* war nach bulgarischem Recht mit der Verfolgung politischer Ziele der Zwang verbunden, dass sich die Vereinigung als politische Partei organisierte. Darin sah der EGMR eine konventionswidrige Beschneidung der aus der Vereinigungsfreiheit resultierenden politischen Handlungsfreiheit, die gänzlich aufgehoben oder ohne praktischen Nutzen verbleiben würde.⁵⁸

„(...) (U)nder Bulgarian law, as it stood at the material time and as it stands at present, associations may not participate in national, local or European elections (see paragraph 21 above). There is therefore no “pressing social need” to require every association deemed by the courts to pursue “political” goals to register as a political party, especially in view of the fact that, as noted above, the exact meaning of that term under Bulgarian law appears to be quite vague. That would mean forcing the association to take a legal shape which its founders did not seek. It would also mean subjecting it to a number of additional requirements and restrictions, such as for instance the rule that a political party cannot be formed by less than fifty enfranchised citizens (see paragraph 19 above), which may in some cases prove an insurmountable obstacle for its founders. Moreover, such an approach runs counter to freedom of association, because, in case it is adopted, the liberty of action which will remain available to the founders of an association may become either non-existent or so reduced as to be of no practical value (...).”

Zur Anerkennung eines formellen Status infolge einer Eintragung der Vereinigung, bzw. deren Verweigerung, hat sich ein aufschlussreiches Fallrecht des EGMR entwickelt.⁵⁹ Kurz gefasst gilt dabei, dass die Verweigerung der Eintragung einen rechtfertigungsbedürftigen Eingriff in die

Convention only require the State to ensure that religious communities have the possibility of acquiring legal capacity as entities under the civil law; they do not require that a specific public-law status be accorded to them.”

⁵⁷ EGMR, Urteil v. 21. Juni 2007, 57045/00, *Zhechev ./. Bulgarien*, Rn. 56.

⁵⁸ Hervorhebung durch die Verfasserin. EGMR, Urteil v. 21. Juni 2007, 57045/00, *Zhechev ./. Bulgarien*, Rn. 56.

⁵⁹ EGMR, Urteil v. 17. Februar 2004, 44158/98, *Gorzelik et. al. ./. Polen*: Die polnischen Behörden lehnen die Eintragung der „Union of People of Silesian Nationality“ ab, da die Schlesier keine anerkannte Minderheit seien und die Anerkennung der Selbstbezeichnung als Minderheit automatisch zu einer Privilegierung im Wahlrecht führte (im Ergebnis: keine Verletzung von Art. 11 EMRK); EGMR, Urteil v. 21. Juni 2007, 57045/00, *Zhechev ./. Bulgarien*: Die bulgarischen Behörden lehnen die Eintragung einer Organisation ab, die sich für die Wiedererrichtung der Monarchie und die Wiederherstellung der Grenzen einsetzt, weil diese politische Zwecke verfolge. Sie müsse sich als politische Partei registrieren lassen, was mit anderen Anforderungen verbunden ist (im Ergebnis: Verletzung von Art. 11 EMRK); EGMR, Urteil v. 5. Oktober 2006, 72881/01, *Moskauer Zweig der Heilsarmee ./. Russland*: Die Eintragung der Organisation wurde durch die russischen Behörden abgelehnt und ihre Auflösung eingeleitet, weil die antragstellende Organisation ausländischen Ursprungs sei (im Ergebnis: Verletzung von Art. 11 EMRK, weil die Behörden ihre Pflicht zur Neutralität und Unparteilichkeit verletzen).

Vereinigungsfreiheit darstellt,⁶⁰ zu dessen Rechtfertigung es eines „dringenden sozialen Bedürfnisses“ („pressing social need“/“besoin social impérieux“) bedarf,⁶¹ das über ein nützliches oder lediglich wünschenswertes Ziel hinausgehen muss.⁶² Die Beschränkung darf nicht umfassend und bedingungslos sein, sie muss den Wesensgehalt der Vereinigungsfreiheit wahren und darf die grundsätzliche Existenz der Organisation nicht berühren.⁶³ Insbesondere die Auflösung einer Partei oder Organisation darf nur als *ultima ratio* und nur bei Ausschöpfung aller milderer Mittel erfolgen.⁶⁴

3. Relevanz einer faktischen Gesamtbetrachtung und Fernwirkungen staatlicher Maßnahmen: Stigmatisierung und Einschüchterung

Über die Verweigerung einer formellen rechtlichen Anerkennung von Parteien und zivilgesellschaftlichen Organisationen hinausgehend hat der EGMR auch solche staatlichen Eingriffe als rechtfertigungsbedürftig eingestuft, die im Ergebnis *faktisch* dazu führen, dass diese nicht mehr fortbestehen oder wirksam handeln können. Der Gerichtshof zieht sich bei der Kontrolle der Konventionskonformität also nicht auf einen normativen Standpunkt zurück, sondern beurteilt die tatsächlichen Rahmenbedingungen, in denen Vereinigungen infolge einer staatlichen Maßnahme ihre Freiheitsrechte ausüben und am politischen Leben teilhaben können.⁶⁵ Eine Leitentscheidung ist in dieser Hinsicht die Rechtssache *Parti Nationaliste Basque ./.* Frankreich,⁶⁶ in der sich der EGMR mit dem französischen Verbot einer ausländischen Parteienfinanzierung zu befassen hatte. Die Beschneidung von Finanzierungsquellen beeinträchtigt nach dem EGMR die politische Teilhabemöglichkeit einer Partei und sei daher ein rechtfertigungsbedürftiger Eingriff in Artikel 11

⁶⁰ EGMR, Urteil v. 10. Juli 1998, 26695/95 - Sidiropoulos et. al. ./.

Griechenland, Rn. 31; Urteil v. 17. Februar 2004, 44158/98, Gorzelik et. al. ./.

Polen, Rn. 52; EGMR, Urteil v. 3. Februar 2005, 46626/99, Partidul Comunistilor (Nepeceeristi) and Ungureanu ./.

Rumänien, Rn. 27; EGMR, Urteil v. 20. Oktober 2005, 59489/00, United Macedonian Organisation Ilinden – Pirin et.a. ./.

Bulgarien, Rn. 53; EGMR, Urteil v. 5. Oktober 2006, 72881/01, Moskauer Zweig der Heilsarmee ./.

Russland, Rn. 71; EGMR, Urteil v. 1. Februar 2007, 44363/02, Ramazanova et al. ./.

Aserbajdschan, Rn. 60.

⁶¹ EGMR, Urteil v. 17. Februar 2004, 44158/98, Gorzelik et. al. ./.

Polen, Rn. 94; EGMR, Urteil v. 21. Juni 2007, 57045/00, Zhechev ./.

Bulgarien, Rn. 54.

⁶² EGMR, Urteil v. 5. Oktober 2006, 72881/01, Moskauer Zweig der Heilsarmee ./.

Russland, Rn. 92.

⁶³ Umkehrschluss aus EGMR, Urteil v. 17. Februar 2004, 44158/98, Gorzelik et. al. ./.

Polen, Rn. 105.

⁶⁴ EGMR, Urteil v. 7. Juni 2007, 71251/01, Parti Nationaliste Basque ./.

Frankreich, Rn. 49.

⁶⁵ EGMR, Urteil v. 30. Januar 1998, 19392/92, United Communist Party of Turkey et al. ./.

Türkei [GK], Rn. 33: „The Court reiterates that the Convention is intended to guarantee rights that are not theoretical or illusory, but practical and effective. The right guaranteed by Article 11 would be largely theoretical and illusory if it were limited to the founding of an association, since the national authorities could immediately disband the association without having to comply with the Convention.“

⁶⁶ EGMR, Urteil v. 7. Juni 2007, 71251/01, Parti Nationaliste Basque ./.

Frankreich. Der französische Zweig der spanischen Baskenpartei gründete in Frankreich eine Organisation, um finanzielle Unterstützung aus Spanien (konkret von der spanischen Baskenpartei) zu erhalten. Die französischen Behörden verweigerten die Eintragung unter Verweis auf das gesetzliche Verbot der ausländischen Parteienfinanzierung.

EMRK.⁶⁷ Im Kontext der Verhältnismäßigkeitskontrolle hält der Gerichtshof fest, dass die Maßnahme zwar nicht die rechtliche Anerkennung der Partei infrage stelle, ihre finanziellen Möglichkeiten aber stark beschränke. Es geht insoweit um eine Bewertung der praktischen Auswirkungen („*impact*“) auf die Mitwirkung an politischen Aktivitäten.⁶⁸

„It remains to be determined in practical terms whether the measure complained of is proportionate to the aim pursued; this entails assessing its impact on the applicant party’s ability to engage in political activities. The Court reiterates in this connection that when assessing the “necessity” of an interference with the right to freedom of association, the extent of the interference is decisive.“

In der Konsequenz überprüft der EGMR im Detail, welche alternativen Finanzierungsmöglichkeiten der beschwerdeführenden Partei offen stünden und kommt im konkreten Fall zu dem Ergebnis, dass sich diese – ungeachtet der voraussichtlichen Mittelknappheit⁶⁹ – nicht von anderen Kleinstparteien unterscheiden.⁷⁰

Auch im Kontext der bereits skizzierten „public watchdog“-Funktion von Presse und zivilgesellschaftlichen Vereinigungen iSd Artikel 10 EMRK hat der EGMR betont, dass diese faktisch erfüllbar sein müsse. So liege es im Interesse der demokratischen Gesellschaft, dass die Presse in die tatsächliche Lage versetzt werde, ihre wichtige Rolle als „öffentlicher Wachhund“ auszuüben; gleiches gelte für NGOs, die den Staat kontrollieren.⁷¹ Maßstab ist für den EGMR die effektive Wahrnehmung der Wächterfunktion.⁷² Eine konventionswidrige Einschränkung der Arbeit einer NGO sah der Gerichtshof auch in einem zivilprozessualen Kontext, in dem der NGO erhebliche Beweispflichten auferlegt wurden, jedoch keine Prozesskostenhilfe vorgesehen war.⁷³

⁶⁷ EGMR, Urteil v. 7. Juni 2007, 71251/01, Parti Nationaliste Basque ./ Frankreich, Rn. 37 f.

⁶⁸ EGMR, Urteil v. 7. Juni 2007, 71251/01, Parti Nationaliste Basque ./ Frankreich, Rn. 49.

⁶⁹ EGMR, Urteil v. 7. Juni 2007, 71251/01, Parti Nationaliste Basque ./ Frankreich, Rn. 50: „It is true, as the applicant party pointed out, that these sources of funding appear somewhat hypothetical in its particular case. In view of its political aims, it is unlikely that it would attract the support of another French party; and in view of its geographical sphere of activity, it is likely to take part in local rather than parliamentary elections, so that it scarcely appears to be in a position to take advantage of the system of public funding (which is based on results in parliamentary elections). Its election candidates would nevertheless enjoy all the same benefits as those from other parties in terms of the funding of their election campaign (...).“

⁷⁰ EGMR, Urteil v. 7. Juni 2007, 71251/01, Parti Nationaliste Basque ./ Frankreich, Rn. 51.

⁷¹ EGMR, Urteil v. 8. November 2016, 18030/11, Magyar Helsinki Bizottság ./ Ungarn, Rn. 167; zu „adverse effects“ auf andere Organisationen in diesen Bereichen auch EGMR, Urteil v. 14. April 2009, 37374/05, Társaság ./ Ungarn, Rn. 38: „The Court considers that obstacles created in order to hinder access to information of public interest may discourage those working in the media or related fields from pursuing such matters. As a result, they may no longer be able to play their vital role as “public watchdogs” and their ability to provide accurate and reliable information may be adversely affected (...).“

⁷² EGMR, Urteil v. 8. November 2016, 18030/11, Magyar Helsinki Bizottság ./ Ungarn, Rn. 167.

⁷³ EGMR, Urteil v. 15. Februar 2005, 68416/01, Steel and Morris ./ Vereinigtes Königreich, Rn. 95.

Überträgt man diese Wertungen auf die faktische Situation von NGOs, deren finanzielle Lage sich durch den Wegfall einer Befreiung von der Körperschafts- und von der Gewerbesteuer sowie des Rechts, Zuwendungsbestätigungen auszustellen, verschlechtert, so wird deutlich, dass die Aberkennung der Gemeinnützigkeit einer zivilgesellschaftlichen Vereinigung infolge ihrer politischen Betätigung einen rechtfertigungsbedürftigen Eingriff in deren politische Freiheitsrechte begründet. Neben der tatsächlichen Lage, in der diese Rechte infolge staatlicher Eingriffe nicht mehr ausgeübt werden können, berücksichtigen sowohl der EuGH als auch der EGMR die Fernwirkungen von staatlichen Maßnahmen im Sinne möglicher mittelbarer Stigmatisierungs- und Einschüchterungseffekte. Der EGMR hat diese Prämisse mit Blick auf die Vereinigungsfreiheit nach Artikel 11 EMRK und die Meinungs- und Pressefreiheit nach Artikel 10 EMRK entwickelt. Bei der Verhältnismäßigkeitsprüfung einer staatlichen Maßnahme, die Artikel 10 EMRK beschneidet, berücksichtigt der EGMR die möglichen abschreckenden Auswirkungen (sog. „chilling effect“) auf andere NGOs, mit denen eine den öffentlichen Diskurs hemmende Wirkung einhergehen könnte.⁷⁴ Im Kontext der Vereinigungsfreiheit hat der EGMR die Pflicht, die Zugehörigkeit zu einer Vereinigung vor Aufnahme öffentlicher Ämter preiszugeben, aufgrund eines drohenden Mitglieder- und Prestigeverlusts der betroffenen Vereinigung, als rechtfertigungsbedürftigen Eingriff qualifiziert.⁷⁵

Die Eingriffsqualität staatlicher Maßnahmen infolge mittelbarer, indirekter Beschränkungseffekte hat auch der EuGH in jüngerer Zeit im Vertragsverletzungsverfahren um das sog. „ungarische Transparenzgesetz“⁷⁶ aufgegriffen. Dieses sah spezifische Vorgaben für zivilgesellschaftliche Organisationen vor, die unmittelbar oder mittelbar ausländische Unterstützung in einer einen bestimmten Schwellenwert überschreitenden Höhe erhielten (Registrierungs-, Melde- und Offenlegungspflichten). Als maßgeblich galt für den EuGH, dass diese Pflichten und die an ihre Missachtung geknüpften Sanktionen geeignet seien, eine abschreckende Wirkung zu entfalten, die das Potenzial der in Rede stehenden Vereinigungen und Stiftungen begrenzen, finanzielle Unterstützungen aus anderen Mitgliedstaaten oder Drittstaaten zu erlangen;⁷⁷ mit dem Effekt, dass die Erreichung der von den Vereinigungen verfolgten Ziele behindert werden könne. Relevant war für den EuGH ferner,

⁷⁴ Vgl. bspw. EGMR, Urteil v. 15. Februar 2005, 68416/01, *Steel and Morris* ./ Vereinigtes Königreich, Rn. 95: „The more general interest in promoting the free circulation of information and ideas about the activities of powerful commercial entities, and the possible “chilling” effect on others are also important factors to be considered in this context, bearing in mind the legitimate and important role that campaign groups can play in stimulating public discussion“.

⁷⁵ EGMR, Urteil v. 2. August 2001, 35972/97, *Grande Oriente d’Italia di Palazzo Giustiniani* ./ Italien, Rn. 15: „Additionally, and above all, the Court accepts that the measure in question may cause the applicant association – as it submits – damage in terms of loss of members and prestige.“ Eine italienische Regionalregierung hatte verlangt, dass Anwärter für öffentliche Ämter eine Erklärung unterzeichnen müssen, dass sie nicht Mitglieder der Freimaurer sind. Eine Freimaurerloge hatte Beschwerde zum EGMR erhoben.

⁷⁶ EuGH, C-78/18 – Ungarisches Transparenzgesetz, ECLI:EU:C:2020:476.

⁷⁷ Paraphrase nach EuGH, C-78/18 – Ungarisches Transparenzgesetz, ECLI:EU:C:2020:476, Rn. 116 f.

dass die Gesetzeslage geeignet gewesen sei, „ein Klima des allgemeinen Misstrauens gegenüber den in Rede stehenden Vereinigungen und Stiftungen zu schaffen und sie zu stigmatisieren.“⁷⁸ Auch derartige „chilling effects“ sind in ihrer rechtfertigungsbedürftigen Eingriffsqualität zu beachten, wenn einer NGO der Status einer gemeinnützigen Organisation aberkannt wird.

VI. Gesamtergebnis

Aus der einschlägigen Rechtsprechung von EGMR und EuGH lassen sich Voraussetzungen für das deutsche Gemeinnützigkeitsrecht – hier verstanden als völker- und unionsrechtsfreundlicher Umgang mit der politischen Betätigung zivilgesellschaftlicher Organisationen – wie folgt konturieren und zusammenfassen:

1. **NGOs werden** in der Rechtsprechung des EGMR mit Blick auf ihre Bedeutung für den pluralistischen demokratischen Diskurs **politischen Parteien und der Presse funktional gleichgestellt**. Ihr Recht, sich politisch zu betätigen, beinhaltet das Recht, mit rechtmäßigen und demokratischen Mitteln politische Ziele zu verfolgen und etwa einen Wechsel der geltenden Rechtslage anzustreben.⁷⁹
2. Die demokratische Schlüsselfunktion von NGOs kulminiert im Bild eines öffentlichen Wachhundes („public watchdog“) und hat verschiedene staatliche Pflichten zur Folge: Der Zugang zu öffentlichkeitsrelevanten Dokumenten oder die Unzulässigkeit, einer NGO die spezifische Rechtsform einer politischen Partei vorzuschreiben, seien beispielhaft genannt.⁸⁰
3. Führt **die Aberkennung des Gemeinnützigkeitsstatus** zu einer Verschlechterung der Einnahmequellen einer – im demokratischen Diskurs aktiven – zivilgesellschaftlichen Organisation, so **schränkt dies ihr Recht auf politische Teilhabe ein und kann insoweit einen rechtfertigungsbedürftigen Eingriff in die Vereinigungsfreiheit bedeuten**.⁸¹

⁷⁸ Paraphrase nach EuGH, C-78/18 – Ungarisches Transparenzgesetz, ECLI:EU:C:2020:476, Rn. 118.

⁷⁹ Vgl. hierzu die Ausführungen unter IV.1. und V.1.

⁸⁰ Vgl. hierzu die Ausführungen unter V.1. und V.2.

⁸¹ Vgl. hierzu die Ausführungen unter V.3. Die einschlägige Leitentscheidung bezieht sich auf eine politische Partei. Der EGMR praktiziert jedoch in anderen Kontexten eine funktionale Gleichstellung von Parteien und politisch aktiven NGOs (vgl. etwa die in Fn. 42 genannte Entscheidung), so dass hier davon ausgegangen ist, dass diese Wertung auf NGOs übertragbar ist.

4. Sowohl auf Ebene des Eingriffs als auch im Kontext der Rechtfertigungsprüfung (hier speziell im Rahmen der Verhältnismäßigkeit) kontrolliert der EGMR *in concreto* die praktischen Auswirkungen („impact“) einer staatlichen Maßnahme – beispielsweise die Beschneidung von Einnahmequellen – und deren reale Auswirkungen auf die Effektivität, mit der eine NGO ihre Wächterfunktion wahrnehmen kann. Je „unmöglichlicher“ einer zivilgesellschaftlichen Organisation die wirksame Teilnahme am öffentlichen Diskurs gemacht wird, desto reduzierter gilt der im Rahmen von Artikel 10 EMRK und Artikel 11 EMRK bestehende staatliche Ermessensspielraum⁸² und desto schwerer gelingt die Rechtfertigung des staatlichen Eingriffs. Besteht die reale, wenn auch eingeschränkte Möglichkeit einer Teilnahme am demokratischen Diskurs indes fort, etwa in Folge alternativer Einnahmequellen, kann ein staatlicher Eingriff dagegen ggf. als gerechtfertigt angesehen werden.⁸³
5. Der EGMR betont die besondere Bedeutung von kleinen und informellen Kampagnengruppen für den pluralistischen Diskurs und hebt hervor, dass auch diese in der Lage sein müssten, ihre Tätigkeit wirksam auszuüben.⁸⁴ Es ist daher davon auszugehen, dass dieser besondere Schutz auch bei der vorgenannten gerichtlichen Kontrolle verbleibender Einnahmequellen und Mitwirkungschancen eine Rolle spielt und die „Messlatte“ für eine Rechtfertigung staatlicher Eingriffe anhebt.
6. Als rechtfertigungsbedürftig stufen EGMR und EuGH auch solche staatlichen Maßnahmen ein, die mittelbare Einschüchterungs- und Stigmatisierungseffekte haben und die Chancen auf eine effektive Mitwirkung am öffentlichen Diskurs der betroffenen zivilgesellschaftlichen Organisation infolge eines Reputationsverlustes verschlechtern.⁸⁵ Auch unter diesem Aspekt sind die Auswirkungen, die eine Aberkennung der Gemeinnützigkeit einer zivilgesellschaftlichen Vereinigung zur Folge hat, als rechtfertigungsbedürftige Eingriffe in politische Freiheitsrechte zu qualifizieren.

⁸² Vgl. hierzu die Ausführungen unter IV.2.

⁸³ Vgl. hierzu die Ausführungen und den Rechtsprechungsnachweis um die Fn. 69 und 70.

⁸⁴ Vgl. hierzu die Ausführungen unter V.1.

⁸⁵ Vgl. hierzu die Ausführungen unter V.3.