



Sachstand

Prüfungskompetenz von Landesrechnungshöfen und Bundesrechnungshof in Bezug auf Geldflüsse islamischer Verbände, Vereine, Organisationen

Prüfungskompetenz von Landesrechnungshöfen und Bundesrechnungshof in Bezug auf Geldflüsse islamischer Verbände, Vereine, Organisationen

Aktenzeichen: WD 4 - 3000 - 025/22
Abschluss der Arbeit: 03. März 2022
Fachbereich: WD 4: Haushalt und Finanzen

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

Inhaltsverzeichnis

1.	Fragestellung	4
2.	Rechtliche Grundlagen für eine Prüfung bei Stellen außerhalb der (Bundes-)Verwaltung	4
2.1.	Prüfungskompetenz der Rechnungshöfe	4
2.2.	Prüfungsumfang	5
3.	Islamische Verbände, Vereine, Organisationen als mögliche Prüfungsadressaten	5
3.1.	Islamische Verbände, Vereine und Organisationen	5
3.2.	Prüfungsmöglichkeiten	5
3.2.1.	Abstrakte Betrachtungsweise	5
3.2.2.	Finanzierung islamischer Vereinigungen in Deutschland	6
4.	Fazit	8

1. Fragestellung

Es wird gefragt, auf welcher Grundlage die Landesrechnungshöfe und der Bundesrechnungshof die Möglichkeit haben, die Geldflüsse islamischer Verbände, Vereine oder Organisationen zu überprüfen. Weiterhin soll dazu Stellung genommen werden, wie eine solche Überprüfung sinnvollerweise ausgestaltet sein müsste.

2. Rechtliche Grundlagen für eine Prüfung bei Stellen außerhalb der (Bundes-)Verwaltung

2.1. Prüfungskompetenz der Rechnungshöfe

Der Bundesrechnungshof prüft gem. Art. 114 Abs. 2 S. 1 GG die Rechnung sowie die Wirtschaftlichkeit und Ordnungsmäßigkeit der Haushalts- und Wirtschaftsführung des Bundes (vgl. auch § 88 Abs. 1 BHO). Entsprechende Prüfungsaufträge für die Haushalts- und Wirtschaftsführung der Länder sind in den jeweiligen Landesverfassungen verankert (vgl. exemplarisch Art. 80 Abs. 1 S. 2 BV, Art. 83 Abs. 2 S. 1 BW LV). **Prüfungsadressaten** sind damit grundsätzlich der Bund bzw. die Länder selbst. Die Rechnungshöfe haben demgegenüber auch die Möglichkeit, Stellen außerhalb der Bundes- bzw. Landesverwaltung zu prüfen. Für den Bund ergibt sich dies bereits unmittelbar aus Art. 114 Abs. 2 S. 2 HS. 1 GG. Darüber hinaus wird diese Prüfungsbefugnis bei externen Stellen in § 43 Abs. 1 HGrG für Bund und Länder einheitlich näher ausgestaltet. Sie ist nach der genannten Norm zulässig, wenn betreffende Stellen

- Teile des Haushaltsplans ausführen oder vom Bund oder vom Land Ersatz von Aufwendungen erhalten (Nr. 1)
- Mittel oder Vermögensgegenstände des Bundes oder des Landes verwalten (Nr. 2) oder
- vom Bund oder Land Zuwendungen erhalten (Nr. 3).

Weiterhin wird diese Prüfungsbefugnis in der Bundeshaushaltsordnung (BHO) und den entsprechenden Landeshaushaltsordnungen (LHO) vollständig aufgegriffen. Über die Regelung des § 43 Abs. 1 HGrG hinaus¹ enthält § 91 Abs. 1 S. 1 BHO für den Bundesrechnungshof weitere Prüfungsbefugnisse für die Prüfung bei

- juristischen Personen des privaten Rechts, wobei insoweit vor allem der Entwicklung Rechnung getragen wurde, wonach sich die öffentliche Verwaltung zunehmend bei ihrer Aufgabenerfüllung der Rechtsformen des Privatrechts bedient (Nr. 4)²
- sowie bei externen Stellen, welche Finanzierungsmittel bewirtschaften, die der Bund den Ländern zweckgebunden zur Erfüllung von Länderaufgaben zugewiesen hat (Nr. 5).

Auch die entsprechenden Landeshaushaltsordnungen erweitern den Katalog des § 43 HGrG (z.B. Art. 91 Abs. 1 S. 1 Nr. 4 BayHO, Art. 91 Abs. 1 S. 1 Nr. 4 LHO Hessen).

1 Zur Vereinbarkeit mit § 43 HGrG siehe *Heuer/Scheller*, in: Scheller: Kommentar zum Haushaltsrecht und der Vorschriften zur Finanzkontrolle, Lfg. 67, Stand: 01.08.2018, § 91 BHO Rn. 6.

2 Siehe dazu *Heuer/Scheller*, in: Scheller: Kommentar zum Haushaltsrecht und der Vorschriften zur Finanzkontrolle, Lfg. 67, Stand: 01.08.2018, § 91 BHO Rn. 48.

Fernerhin erweitert sich die Prüfungskompetenz der Rechnungshöfe gem. § 43 Abs. 1 S. 2 HGrG, wenn die o.g. externen Stellen die Ihnen zugeflossenen Mittel ihrerseits an **Dritte** weiterleiten. In diesem Fall kann der jeweilige Rechnungshof auch bei den Dritten prüfen.

2.2. Prüfungsumfang

Der Prüfungsumfang erstreckt sich grundsätzlich gem. § 43 Abs. 2 S. 1 HGrG auf die **bestimmungsmäßige und wirtschaftliche Verwaltung und Verwendung der Haushaltsmittel**. Werden diese in Form von Zuwendungen im Sinne von § 43 Abs. 1 S. 1 Nr. 3 HGrG gewährt, erweitert sich der Prüfungsumfang auch auf die **sonstige** Haushalts- und Wirtschaftsführung des Zuwendungsempfängers, soweit es der Rechnungshof für seine Prüfung für notwendig hält (§ 43 Abs. 2 S. 2 HGrG, speziell für den Bund siehe § 91 Abs. 2 S. 2 BHO). Der Begriff der Zuwendungen knüpft seinerseits an die Regelungen in §§ 23, 44 BHO (bzw. an die korrespondierenden landesrechtlichen Vorschriften der jeweiligen LHO) an und beschreibt Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen des Bundes an Stellen außerhalb der (Bundes-)Verwaltung für bestimmte Zwecke, deren Erfüllung im erheblichen Interesse des Bundes (bzw. des Landes) liegen.

3. Islamische Verbände, Vereine, Organisationen als mögliche Prüfungsadressaten

Ausgehend von den rechtlichen Grundlagen ist in Bezug auf die angefragten „islamischen Verbände, Vereine und Organisationen“ (im Folgenden vereinfacht: „islamische Vereinigungen“) als taugliche Prüfungsadressaten folgende Einschätzung veranlasst:

3.1. Islamische Verbände, Vereine und Organisationen

Der Klarheit halber ist vorab zu präzisieren, was unter den von den Fragestellern angesprochenen „islamischen Verbänden, Vereinen und Organisationen“ zu verstehen ist. Angehörige des islamischen Glaubens sind in Deutschland in der Regel in **privatrechtlichen Strukturen** organisiert.³ Gemeint sind demnach in der Regel privatrechtlich organisierte Vereine in der Rechtsform des eingetragenen Vereins (e.V.), welche ihrem Satzungszweck nach die individuell gestaltete Förderung der islamischen (Glaubens-)Kultur, Bildung oder Integration in Deutschland bezwecken.

3.2. Prüfungsmöglichkeiten

3.2.1. Abstrakte Betrachtungsweise

Diese privatrechtlichen Vereine sind nicht Teil der Bundes- oder einer Landesverwaltung. Folglich bedarf es wegen des **Eingriffscharakters** einer Prüfung durch einen Rechnungshof (Duldungs- und Mitwirkungspflichten) nach dem allgemeinen Grundsatz des Vorbehalts des Gesetzes gem. Art. 20 Abs. 3 GG einer Rechtsgrundlage.⁴ Ein Rechnungshof könnte sich dabei potenziell – je nach Herkunft der Mittel – auf § 91 BHO bzw. eine hierzu korrespondierende landesrechtliche Vorschrift einer LHO stützen. Im weiteren Verlauf wird aus Vereinfachungsgründen nur noch auf

3 Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages, Sachstand „Rechtsgrundlagen der Kirchensteuer und Anwendbarkeit auf islamische Religionsgemeinschaften“ vom 21. Januar 2019, WD 10 – 3000 – 094/18, S. 7.

4 Zur Außenwirkung und zu den Rechtsschutzmöglichkeiten siehe *Heuer/Scheller*, in: Scheller: Kommentar zum Haushaltsrecht und der Vorschriften zur Finanzkontrolle, Lfg. 67, Stand: 01.08.2018, § 91 BHO Rn. 4.

eine entsprechende Prüfungsbefugnis durch den Bundesrechnungshof nach der BHO abgestellt. Die Ausführungen gelten für die entsprechenden Parallelvorschriften der jeweiligen LHO entsprechend.

Bei Betrachtung der tatbestandlichen Voraussetzungen kommt insbesondere eine Prüfung auf Grundlage von § 91 Abs. 1 S. 1 Nr. 3 BHO in Betracht. Voraussetzung dafür ist, dass die islamischen Vereinigungen **Zuwendungen** im Sinne von §§ 23, 44 BHO erhalten. Der Bundesrechnungshof wäre insoweit berechtigt, die bestimmungsmäßige und wirtschaftliche Verwendung dieser Zuwendung bei dem empfangenden Verein zu überprüfen. Darüber hinaus könnte der Bundesrechnungshof auch – unter steter Beachtung des **Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes** – die sonstige Haushalts- und Wirtschaftsführung des Vereins überprüfen, soweit er dies für notwendig erachtet (siehe oben 2.2.). Dies wäre vor allem dann denkbar, wenn es sich um eine institutionelle Förderung der Vereinigung handelt.⁵ Unter institutioneller Förderung versteht man – in Abgrenzung zur bloßen Projektförderung – Zuwendungen zur Deckung der gesamten Ausgaben oder eines nicht abgegrenzten Teils der Ausgaben des Zuwendungsempfängers (VV Nr. 2.2. zu § 23 BHO). Bei Projektförderung wäre eine Prüfungsbefugnis hingegen nur in begründeten Einzelfällen denkbar.⁶

3.2.2. Finanzierung islamischer Vereinigungen in Deutschland

Nach den vorliegenden Erkenntnissen findet eine irgendwie geartete finanzielle Förderung von islamischen Vereinigungen aus Haushaltsmitteln des Bundes oder eines Landes nicht statt. Die Wissenschaftlichen Dienste des Bundestages haben zur Finanzierung islamischer Vereinigungen in Deutschland in der Vergangenheit bereits wie folgt ausgeführt⁷:

„Aufgrund ihrer privatrechtlichen Verfasstheit existieren keine öffentlich verfügbaren Zahlen, welche verlässliche Auskunft über ihre Einnahmen und Ausgaben geben. Die Finanzaufflüsse der Vereine und Verbände können jedoch hinsichtlich interner Einnahmen und externer Spenden unterschieden werden. Ein Teil der internen Einnahmen stammt aus Mitgliedsbeiträgen, die dem Erhalt und der Organisation des Vereins zu Gute kommen soll. Dies dürfte jedoch nicht den wesentlichen Anteil der Einnahmen darstellen. Darüber hinaus dienen der Verkauf von Publikationen und anderen Kulturgütern und die Ausrichtung von Konzerten als verlässliche Finanzquelle. Gleiches gilt für den sogenannten „Zakat“, der insbesondere anlässlich des Freitagsgebets einen Großteil des Gemeindelebens finanzieren dürfte. Das Ausmaß der Auslandsfinanzierung liegt mangels Offenlegungspflichten im Verborgenen. Auch eine Anfrage der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN an die Bundesregierung erhellte dieses Thema nicht. Die Beantwortung der Frage nach der Beteiligung zahlreicher Nahost-Staaten an der Islamfinanzierung in Deutschland verweigerte die Bundesregierung mit dem Hinweis

5 Heuer/Scheller, in: Scheller: Kommentar zum Haushaltsrecht und der Vorschriften zur Finanzkontrolle, Lfg. 67, Stand: 01.08.2018, § 91 BHO Rn. 65.

6 Vgl. ebenda m.w.N.

7 Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages, Sachstand „Rechtsgrundlagen der Kirchensteuer und Anwendbarkeit auf islamische Religionsgemeinschaften“ vom 21. Januar 2019, WD 10 – 3000 – 094/18, S. 7 f., m.w.N.

auf das Staatswohlinteresse. Sie machte jedoch deutlich, dass Finanzströme aus der Islamischen Republik Iran wahrscheinlich seien. Eine zumindest mittelbare finanzielle Unterstützung erfahren Mitglieder der „Türkisch-Islamische Union der Anstalt für Religionen e.V.“ - DITIP. Dieser übernimmt die Honorare der Imame und beteiligt sich an den Baukosten von Moscheen. Insgesamt wird deutlich, dass keine Aussage über die genauen Anteile der Finanzierungsbeiträge getroffen werden kann, die Finanzierung aber jedenfalls von unterschiedlicher Seite aus getragen wird.“

An diesen Feststellungen aus dem Jahr 2018 hat sich auch nach heutigem Stand, soweit ersichtlich, nichts geändert. Der Haushaltsplan für das Haushaltsjahr 2021 sieht im Einzelplan 06 (Bundesministerium des Inneren und für Heimat - BMI) in Kapitel 0601, Titelgruppe 01 unter der Titelnummer 685 19 Mittel für die „Kosten der Deutschen Islam Konferenz (DIK) sowie Förderung von Projekten zur Umsetzung der Ziele der DIK und des interreligiösen Dialogs mit Bezug zum Islam vor“.

Die **Deutsche Islamkonferenz** ist eine Veranstaltung, bei der sich die deutsche Politik und Verwaltung mit Vertretern verschiedener islamischer Vereinigungen trifft, um so z.B. die rechtlichen und kulturellen Grundlagen des Zusammenlebens in Deutschland zu fördern.⁸ Sie wurde im Jahr 2006 durch das BMI ins Leben gerufen.⁹ Als solche ist die DIK selbst keine islamische Vereinigung im oben genannten Sinne (siehe oben 3.1).

Die weiterhin vorgesehene **Projektförderung** wiederum beinhaltet indes keine direkten Zuwendungen an islamische Vereinigungen. Sie richtet sich ausweislich der Erläuterungen im Haushaltsplan auch an den Förderansatz „Moscheen für Integration“. Nach Aussage des BMI werden die u.a. für diesen Förderansatz ausgewiesenen Haushaltsmittel zur Finanzierung von Teilprojekten von insgesamt vier Vereinen eingesetzt, nämlich für

- Goethe-Institut e.V.,
- Otto Benecke Stiftung e.V.,
- die Deutsche Kinder- und Jugendstiftung GmbH sowie
- Paritätischen Wohlfahrtsverband.¹⁰

Diese Vereine können nicht unter die oben gegebene Definition der islamischen Vereinigungen gefasst werden, da sie sich jeweils gesamtgesellschaftlich in ganz unterschiedlichen Bereichen

8 Bundesministerium des Innern und für Heimat, Die Deutsche Islam Konferenz – Dialog und Teilhabe, abrufbar unter https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/topthemen/DE/topthema-dik/topthema-dik.html;jsessionid=2A11D6910A55E5D385FC4575C769561D.2_cid295#doc11705554bodyText3 (zuletzt abgerufen am 02.03.2022, 10:30 Uhr).

9 Ebenda.

10 Bundesministerium des Innern und für Heimat, Überblick zu den Trägerorganisationen der Teilprojekte im Förderansatz, Artikel vom 08.12.2021, abrufbar unter https://www.deutsche-islam-konferenz.de/DE/DIK/Themenschwerpunkte/Moscheen-fuer-Integration/Traegerportraits/traegerportraits_node.html;jsessionid=A73BAD16285CAD4F8F6957A6A6B60A22.internet531 (zuletzt abgerufen am 01.03.2022, 14:37 Uhr).

einbringen und nicht ausschließlich ein spezielles (in diesem Fall islamisch geprägtes) Partikularinteresse verfolgen.

Damit ist nach derzeitigem Stand nicht ersichtlich, dass Haushaltsmittel in Form von Zuwendungen i.S.v. §§ 23, 44 BHO an islamische Vereinigungen im oben genannten Sinne gewährt werden würden. Es ist auch nicht ersichtlich, dass die Zuwendungsempfänger der eben dargestellten Projektförderung die ihnen zugewiesenen Haushaltsmittel an ihre Kooperationsvereine weiterreichen, welche die Voraussetzungen einer islamischen Vereinigung erfüllen würden.¹¹ Vielmehr werden mit den empfangenen Zuwendungen beispielsweise bedarfsorientierte Schulungs- und Qualifizierungsmaßnahmen zu Themenbereichen wie etwa Sozial- und Jugendarbeit oder Bildung durchgeführt.¹² Das Förderprogramm „jumenga“ der Deutschen Kinder- und Jugendstiftung GmbH (DKJS) etwa unterstützt die von ihr ausgewählten Moscheegemeinden dabei, ihr ehrenamtliches Engagement für und gemeinsam mit jungen Menschen zu professionalisieren.¹³ Nach eigenen Angaben wird die DKJS auch regelmäßig von Rechnungshöfen und Prüfungsgesellschaften auf ordnungsgemäße Mittelverwendung kontrolliert.¹⁴

4. Fazit

Das Beispiel von § 91 BHO verdeutlicht, dass die Tatbestandsvoraussetzungen für einen Eingriff in die Rechte von islamischen Vereinigungen durch entsprechende Prüfungen eines Rechnungshofs derzeit nicht gegeben sein dürften. Es fehlt insoweit an einem die Prüfung legitimierenden Anknüpfungstatbestand im Sinne des § 91 Abs. 1 S. 1 BHO. Insbesondere sind keine Zuwendungen aus dem Bundes- oder aus einem Landshaushalt ersichtlich, welche eine solche Prüfung rechtfertigen könnten. Ausführungen zur geeigneten Vorgehensweise bei einer solchen Prüfung durch den Rechnungshof erübrigen sich damit. Insoweit wäre allerdings auf die verbindlichen verfahrensrechtlichen Regelungen der §§ 88 ff. BHO zu verweisen.

11 Ebenda mit einer Übersicht über die mit den Zuwendungsempfängern kooperierenden Vereine.

12 So etwa die Erklärung durch die Otto Benecke Stiftung e.V., abrufbar unter <https://www.obs-ev.de/gesellschaftliches-miteinander/fit-foerderung-islamischer-teilhabe> (zuletzt abgerufen am 01.03.2022, 14:51 Uhr).

13 Internetauftritt der Deutschen Kinder- und Jugendstiftung, abrufbar unter <https://www.dkjs.de/jumenga/> (zuletzt abgerufen am 01.03.2022, 15:08 Uhr).

14 Internetauftritt der Deutschen Kinder- und Jugendstiftung, abrufbar unter <https://www.dkjs.de/stiftung/transparenz/> (zuletzt abgerufen am 01.03.2022, 15:12 Uhr).