

aktuelle stellungnahmen 3/06

vom 10. September 2006

Wirtschaftlichkeit im Sinne von § 7 der Haushaltsordnungen des Bundes und der Länder als Maßstab der Rechnungshofkontrolle von Kammern

von Prof. Dr. Winfried Kluth

I. Einführung

Die Kammern unterliegen wie andere Bereiche der staatlichen Verwaltung grundsätzlich auch der Kontrolle durch die Rechnungshöfe (siehe dazu ausführlicher die **aktuelle stellungnahme 5/05**). Als zentraler Prüfungsmaßstab wird dabei neben formalen Anforderungen das in § 7 BHO/LHO verankerte Prinzip der Wirtschaftlichkeit herangezogen. Dessen Regelungsgehalt und praktische Handhabung wird in dieser aktuellen stellungnahme beleuchtet. Eine vertiefende Behandlung erfährt die Thematik im Rahmen des Kammerrechtstages 2005 durch den zuständigen Bereichsleiter des Bundesrechnungshofs.

II. Gegenstand der Wirtschaftlichkeitsprüfung durch Rechnungshöfe

1. Rechtliche Begründung der Verpflichtung zur Wirtschaftlichkeit

Die Verpflichtung zur Wirtschaftlichkeit kann für die Bundesverwaltung auf die allgemeine verfassungsrechtliche Vorgabe in Art. 114 Abs. 2 S. 1 GG zurückgeführt werden; für die Landesverwaltungen lassen sich entsprechende Vorgaben aus dem Landesverfassungsrecht ableiten. In Art. 114 Abs. 2 GG wird zwar explizit nur die Befugnis des Bundesrechnungshofs begründet, die Wirtschaftlichkeit und Ordnungsgemäßheit der Haushalts- und Wirtschaftsführung des Bundes zu kontrollieren. Implizit folgt daraus aber eine Bindung der Bundesverwaltung an den Grundsatz der Wirtschaftlichkeit, kann doch nur kontrolliert werden, insoweit eine vorgängige Rechtsverpflich-

tung in Bezug auf den Kontrollmaßstab besteht. Dies ergibt sich folgerichtig auch aus § 7 BHO/LHO, der gem. § 105 Abs. 1 Nr. 2 BHO/LHO auf die hier bundes- bzw. landesunmittelbaren juristischen Personen des öffentlichen Rechts entsprechend anzuwenden ist.

Im Unterschied zur Ordnungsgemäßheit, bei der es um die Einhaltung von formellen und verfahrensrechtlichen Vorgaben und damit um Rechtmäßigkeitskontrolle geht¹, handelt es sich bei der Wirtschaftlichkeit um einen materiellen Haushaltsgrundsatz, d.h. einen Grundsatz, der sich auf den Inhalt des Handelns und Entscheidens bezieht.²

2. Inhalt des Wirtschaftlichkeitsprinzips

Wirtschaftlichkeitsprüfung bedeutet eine Überprüfung der Entscheidungen am Maßstab des „ökonomischen Prinzips“.³ Dieses Prinzip kann je nach den Zielvorgaben des Verwaltungshandelns in zwei Richtungen entfaltet und konkretisiert werden:

Einmal kann bei einem exakt vorgegebenen Handlungsziel aus ihm die Vorgabe abgeleitet werden, dieses Ziel mit dem geringst möglichen Mittel- bzw. Finanzeinsatz zu erreichen. Da es um den minimalen Mitteleinsatz geht, spricht man insoweit vom **Minimalprinzip**.⁴

Zum anderen kann der Verwaltung ein bestimmtes Finanzvolumen zur Verwirklichung eines (offenen) Zwecks bereitgestellt werden.⁵ In diesem Fall fordert das ökonomische Prinzip diese Mittel so einzusetzen, dass mit ihnen der größtmögliche Nutzen erzielt wird. In diesem

Fall spricht man vom **Maximalprinzip** oder Nutzenmaximierungsgrundsatz.

Beide Ausprägungen des Wirtschaftlichkeitsprinzips sind nach allgemeiner Ansicht gleichwertig⁶, auch wenn sie unterschiedlich anzuwenden sind. Im Zentrum steht in beiden Fällen eine Zweck-Mittel-Relation, so dass auch eine gewisse Ähnlichkeit zum Grundsatz der Verhältnismäßigkeit zu konstatieren ist.⁷ Der finanzverfassungsrechtliche Hintergrund des Prinzips und seiner Umsetzung wird darin gesehen, dass die zur Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben zur Verfügung stehen bzw. vom Bürger „erhobenen“ Mittel immer knapp sind und nie genügen, um alle denkbaren staatlichen Aufgaben zu realisieren.⁸ Hinzu kommt, dass auch der mit der Abgabenerhebung verbundene Grundrechtseingriff auf das erforderliche Maß begrenzt sein muss.

3. *Methoden der Wirtschaftlichkeitskontrolle*

Die Anwendung eines „ökonomischen Prinzips“ ist auf andere Methoden angewiesen als dies bei einer Rechtskontrolle der Fall ist. Dies gilt für das Minimalprinzip und das Maximalprinzip gleichermaßen. Im Zentrum steht dabei die Frage, wie der für die qualitätsvolle Aufgabenerfüllung angemessene Aufwand bestimmt und wie der Grad der Zielverwirklichung operationalisiert und ggf. verglichen und bewertet werden kann.

Die Bundeshaushaltsordnung unternimmt in § 7 Abs. 2 S. 1 den Versuch, dafür eine Orientierung zu geben:

„Für alle finanzwirksamen Maßnahmen sind angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchzuführen.“

Es handelt sich dabei jedoch um eine denkbar weite und unbestimmte Maßgabe, die eine Festlegung auf bestimmte Methoden und Instrumente meidet. In Absatz 3 wird lediglich auf die Einführung der Kosten-Leistungs-Rechnung hingewiesen, die in „geeigneten Bereichen“ einzuführen ist.

Die Anwendung des Wirtschaftlichkeitsgebotes wird jedoch faktisch in erheblichem Maße durch Probleme der Messbarkeit begrenzt, da der mit der Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben angestrebte soziale Nutzen nur selten in monetären Größen ausgedrückt werden kann. Zwar ist es vor allem aufgrund der neuen Methoden, die im Rahmen des Neuen Steuerungsmodells zur Simulation eines Wettbewerbs der Verwaltungen entwickelt wurden⁹, heute leichter möglich, mit Kostenvergleichsrechnungen und den verschiedenen maßnahmenbezogenen Methoden der Zielmessung – Nutzen-Kosten-Analyse, Kostenwirksamkeitsanalyse, Nutzwertanalyse – partiell eine Erfolgsverbesserung zu erreichen. Aber auch bei dieser Methode spielen subjektive bzw. politische Präferenzen bei der Bewertung eine so große Rolle, dass eine zuverlässige Messung in vielen Fällen nicht möglich ist.¹⁰

III. **Grenzen der Wirtschaftlichkeitsprüfung gegenüber Selbstverwaltungsträgern**

Damit sind auch die Grenzen der Wirtschaftlichkeitsprüfung gegenüber Selbstverwaltungsträgern angesprochen, soweit diese sich auf organisationstypische Kosten beziehen. So ist es z.B. durchaus denkbar, dass die Erfüllung von Kammeraufgaben durch ein beliebiges Unternehmen kostengünstiger und damit auch wirtschaftlicher ist. Das hängt unter anderem damit zusammen, dass die in der funktionalen Selbstverwaltung verwirklichte Betroffenen-Partizipation wie jede Form der Demokratie auch mit (zusätzlichen) Kosten verbunden ist. Diese (Mehr-) Kosten können aber aus verfassungsrechtlicher Perspektive kein Grund sein, die Selbstverwaltung durch ein die bürgerschaftliche Partizipation ausschließendes Beleihungsmodell zu ersetzen.¹¹

Darüber hinaus ist es schwer, aus dem nur ausnahmsweise¹² verfassungsrechtlich abgesicherten Selbstverwaltungsrecht der Kammern greifbare Schranken für eine Wirtschaftlichkeitsprüfung durch die Rechnungshöfe abzuleiten. Das hängt jedoch weniger damit

zusammen, dass hier der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit nicht greift.¹³ Ursächlich ist vielmehr die fehlende Bindungswirkung bzw. Befolgungspflicht der Prüfmitteilungen der Rechnungshöfe, die in einem engen inhaltlichen Zusammenhang mit der begrenzten Bindungswirkung des Wirtschaftlichkeitsgrundsatzes steht, der nach § 7 Abs. 1 BHO/LHO lediglich zu beachten und nicht strikt einzuhalten ist.¹⁴ Es bleibt deshalb immer ausreichend Raum für Selbstverwaltung und auch für die Aufsichtsbehörden, die in diesem Rahmen vorzunehmende Abwägung bei der Kosten-Nutzen-Analyse anders zu treffen als dies der Rechnungshof getan hat. Hinzu kommt, dass der Rechnungshof grundlegende Gestaltungsakte des parlamentarischen Gesetzgebers, wie sie etwa bei der Verwirklichung des Prinzip der Betroffenen-Selbstverwaltung im Kammerbereich vorliegen, zu respektieren hat. Er kann in diesen Fällen allenfalls auf kostengünstigere organisatorische Alternativen hinweisen, nicht aber einen konzeptionellen Wechsel empfehlen oder gar aus dem Wirtschaftlichkeitsgrundsatz ableiten.

¹ *Grupp*, Haushaltsrecht, in: Achterberg/Püttner/Württemberg (Hrsg.), *Besonderes Verwaltungsrecht*, Bd. II, 2. Aufl. 2000, § 19, Rn. 143.

² *Grupp*, (Fn. 1), § 19, Rn. 26. Grundsätzlich kritisch zum Rechtsbegriff der Wirtschaftlichkeit (inhaltsleerer Begriff) bis hin zu seiner Verfassungswidrigkeit *Rischer*, Finanzkontrolle staatlichen Handelns. Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit als Prüfungsmaßstab, 1995.

³ *Siekmann*, in: Sachs (Hrsg.), *Grundgesetz*, Kommentar, 3. Aufl. 2004, Art. 114, Rn. 14.

⁴ Z.T. wird dieses Prinzip auch mit dem Grundsatz der Sparsamkeit identifiziert, vgl. etwa *Schuppert*, Die Steuerung des Verwaltungshandelns durch Haushaltsrecht und Haushaltskontrolle, in: *VVDStRL* 42 (1984), S. 216 (259); *Grupp*, (Fn. 1), § 19, Rn. 27; dies ist aber umstritten, da etwa § 7 BHO von der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit spricht, beide Prinzipien also unterscheidet.

⁵ Dies ist etwa bei der Bereitstellung von Subventionen zur Wirtschaftsförderung oder von Mitteln für den Kulturhaushalt der Fall. Hier gibt der Gesetzgeber bzw. Haushalt keine konkreten Handlungsziele vor (etwa wie viele Unternehmen oder Einrichtungen zu fördern sind).

⁶ *Siekmann*, (Fn. 3), Art. 114, Rn. 14.

⁷ So – jedenfalls für das Minimalprinzip – *Schuppert*, (Fn. 4), S. 260; *P. Kirchhof*, *NVwZ* 1983, 505 (514).

⁸ *Grupp*, (Fn. 1), § 19, Rn. 27 a.E.

⁹ Dazu umfassend *Musil*, Wettbewerb in der staatlichen Verwaltung, 2005; *Adamschek*, Interkommunaler Leistungsvergleich, 1997.

¹⁰ *Grupp*, (Fn. 1), § 19, Rn. 30.

¹¹ Siehe zu den mit einem solchen Modell verbundenen verfassungsrechtlichen Folgeproblemen *Kluth*, Verfassungsfragen der Privatisierung von Industrie- und Handelskammern, 1997, S. 37 ff.

¹² Zu diesen Fällen *Kluth*, *DÖV* 2005, 368 ff.

¹³ So aber *Wirtz*, Das Haushaltsrecht der Kammern, 1999, S. 78 ff. Siehe dagegen *Heusch*, Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit im Staatsorganisationsrecht, 2003.

¹⁴ *Dommach*, Haushaltsrecht, Kommentar, Loseblatt, Stand: Dezember 1998, § 27 BHO, Rn. 7.