

**Herausgeber:** Univ.-Prof. em. Dr. **Heinrich Reiner mann**, Deutsche Universität für Verwaltungswissenschaften Speyer | Univ.-Prof. Dr. **Veith Mehde**, Mag. rer. publ., Leibniz Universität Hannover (geschäftsführend) | Prof. Dr. **Tino Schuppan**, IfG.CC – Institute for eGovernment, Potsdam (geschäftsführend)

**Beirat:** Dr. **Stephan Articus**, Geschäftsführendes Präsidialmitglied des Deutschen Städtetages, Köln | Dr. **Hans Bernhard Beus**, Staatssekretär im Bundesministerium der Finanzen, Berlin | Prof. Dr. **Martin Brüggemeier**, Hochschule für Technik und Wirtschaft, Berlin | **Hans Jörg Duppré**, Landrat, Präsident des Deutschen Landkreistages, Berlin | Prof. Dr. **Dieter Engels**, Präsident des Bundesrechnungshofes a.D., Bonn | Univ.-Prof. Dr. **Gisela Färber**, Deutsche Universität für Verwaltungswissenschaften Speyer | Prof. Dr. **Gerhard Hammerschmid**, Hertie School of Governance GmbH, Berlin | **Peter Heesen**, Bundesvorsitzender des Deutschen Beamtenbundes, Bonn | Dr. **Gerd Landsberg**, Geschäftsführendes Präsidialmitglied des Deutschen Städte- und Gemeindebundes, Berlin | Prof. Dr. **Andreas Lasar**, Hochschule Osnabrück | Dr. **Johannes Meier**, Mitglied des Vorstands der Bertelsmann-Stiftung, Gütersloh | Univ.-Prof. Dr. **Isabella Proeller**, Universität Potsdam | Prof. Dr. **Marga Pröhl**, Generaldirektorin des European Institute of Public Administration (EIPA), Maastricht | Dr. **Sebastian Saxe**, Mitglied der Geschäftsleitung der Hamburg Port Authority Anstalt des öffentlichen Rechts, Hamburg | Univ.-Prof. Dr. **Christina Schaefer**, Helmut Schmidt Universität, Hamburg | Univ.-Prof. Dr. **Reto Steiner**, Kompetenzzentrum für Public Management der Universität Bern | Prof. Dr. **Arthur Winter**, Donau-Universität Krems | **Christian Zahn**, Mitglied des Bundesvorstands der Vereinten Dienstleistungsgewerkschaft ver.di, Berlin

## Der haushaltsrechtliche Grundsatz der Wirtschaftlichkeit

Dieter Engels<sup>1</sup>

Der Grundsatz der Wirtschaftlichkeit ist eine Domäne der Wirtschaftswissenschaften.<sup>2</sup> In der Rechtswissenschaft widerfährt ihm dagegen eine nur zurückhaltende, um nicht zu sagen: eine eher stiefmütterliche Behandlung. Er spielt in der juristischen Ausbildung allenfalls eine untergeordnete Rolle, und auch die Rechtsprechung<sup>3</sup> und die rechtswissenschaftliche Literatur zu diesem Thema sind durchaus überschaubar.<sup>4</sup>

### Erste Annäherungsversuche an einen schwierigen Begriff

Die Zurückhaltung bzgl. der Grundsatzes der Wirtschaftlichkeit in der Rechtswissenschaft mag kulturelle Gründe haben, weil Wirtschaftlichkeit mit Geld zu tun hat und Juristinnen und Juristen sich traditionell an die Maxime halten: *iudex non calculat*. Es mag aber auch daran liegen, dass das Wirtschaftlichkeitsprinzip zwar

im Grundgesetz verankert ist, aber nur an versteckter Stelle, nämlich in Art. 114 Abs. 2 GG.<sup>5</sup> Zudem führt das Grundgesetz dort die Wirtschaftlichkeit gleichsam nur durch die Hintertür ein. Denn

Art. 114 Abs. 2 GG formuliert nicht unmissverständlich und explizit, dass das Wirtschaftlichkeitsprinzip zu gelten habe. Vielmehr ist diese Regel versteckt, und zwar in der Norm über die Finanzkontrolle, indem es dort heißt: „Der Bundesrechnungshof prüft die Rechnung sowie die Wirtschaftlichkeit und Ordnungsmäßigkeit der Haushalts- und Wirtschaftsführung.“

Es bedarf deshalb eines weiteren Auslegungsschrittes, um herauszuarbeiten,



**Prof. Dr. Dieter Engels**

1996 bis 2001  
Vizepräsident und 2002  
bis 2014 Präsident des  
Bundesrechnungshofes

- 1 Der Text geht auf einen Vortrag zurück, den der Verfasser am 2. Dezember 2014 vor der Juristischen Studiengesellschaft Hannover gehalten hat.
- 2 Vgl. Eibelshäuser/Nowak (o. J.) jeweils mit zahlreichen Nachweisen zur betriebswirtschaftlichen Literatur; Mühlkamp 2011; Schmidt 1992, S. 16.
- 3 Vgl. die Nachweise bei Engels (o. J.); aus der jüngeren Rechtsprechung: VerfGHRPF NVwZ-RR 1998, 145, 149; VerfGH NRW DÖV 2004, 121; VerfGHNRW, Urteil vom 15. März 2011 – VerfGH 20/10 –, abgedruckt in Engels/Eibelshäuser (o. J.) unter IX/2.24; BGHZ 177, 37.
- 4 von Armin 1988; Butzer 2005; Eichhorn 2004, S. 253; Grupp 1982, S. 2; Grupp 2000, S. 9; Kisker 1983; Rischer 1995; Schliesky 2008; Schulze-Fielitz 1996; Walther 1990, S. 231.

- 5 Die Mehrzahl der Landesverfassungen enthält eine entsprechende Vorschrift: Art. 95 Abs. 3 der Verfassung von Berlin; Art. 106 Abs. 2 Satz 1 der Verfassung des Landes Brandenburg; Landesverfassung Bremen Art. 133a Abs. 1; Art. 67 Abs. 2 der Verfassung des Landes Mecklenburg-Vorpommern; Art. 70 Abs. 1 der Niedersächsischen Verfassung; Art. 86 Abs. 2 der Verfassung des Landes Nordrhein-Westfalen; Art. 120 Abs. 2 der Verfassung des Landes Rheinland-Pfalz; Art. 106 Abs. 2 der Verfassung des Saarlandes; Art. 97 Abs. 2 der Verfassung des Landes Sachsen-Anhalt; Art. 64 Abs. 1 Satz 3 der Verfassung des Landes Schleswig-Holstein; Art. 102 Abs. 3 der Verfassung des Freistaates Thüringen.

dass diese Norm nicht nur den Bundesrechnungshof institutionell sichert und mit der Aufgabe des Prüfens betraut,<sup>6</sup> sondern auch beinhaltet, dass alle jene Personen und Institutionen, deren Finanzgebaren der Bundesrechnungshof zu untersuchen hat, ordnungsmäßig und wirtschaftlich zu handeln haben.<sup>7</sup> Denn wenn die Wirtschaftlichkeit *Prüfungsmaßstab* ist, dann bedeutet dies implizit, dass sie auch *Verhaltensnorm* ist, die die Geprüften zu beachten haben. Und da dem Prüfungsrecht des Bundesrechnungshofes im Wesentlichen die Exekutive unterliegt, folgt aus Art. 114 Abs. 2 GG, dass die

zichtigt. Aber auch dann werden die Dinge nicht klarer. Denn was dem einen als überflüssig und unnötig erscheint, mag dem anderen sinnvoll und notwendig sein. So erscheint den Gegnern von „Stuttgart 21“ die Verwirklichung des Bahnhofprojektes als reine Verschwendung, den Befürwortern hingegen als erforderlich und wirtschaftlich, und die eingesetzten Mittel sind ihrer Auffassung nach eine gute Investition in die Zukunft. Zudem: Was uns *heute* als unwirtschaftlich und überdimensioniert erscheint, kann sich im Laufe der Zeit als sinnvolle Anlage erweisen. Man denke nur an die Kuppel

körpert in Deutschland zwar einen positiv besetzten Wert. Aber was genau sie ist, wissen wir eigentlich nicht. Das merken wir spätestens dann, wenn Sparsamkeit sichtbar wird: Wir empfinden sie dann schnell als Knauserigkeit, und diejenigen, die von ihr betroffen werden – etwa, weil Leistungen gekürzt oder gestrichen werden –, greifen bisweilen zu dem Argument, man dürfe die Dinge doch nicht „kaputtsparen“, worin zum Ausdruck kommt, dass übertriebene Sparsamkeit gleichsam in die Unwirtschaftlichkeit abdriften kann.

Zwischenfazit also: Wir meinen zwar, genau zu wissen, was Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit sind. Aber sollen wir sie exakt bestimmen, so entziehen sie sich leicht einer abstrakten Beschreibung. Vor dieser Schwierigkeit stehen auch die Rechtswissenschaft und die Haushaltspraxis.

## »Wirtschaftlichkeit ist das günstigste Verhältnis zwischen verfolgtem Zweck und eingesetztem Mittel.«

Bundesverwaltung an den Grundsatz der Wirtschaftlichkeit gebunden ist.<sup>8</sup>

Nun sagt uns das Grundgesetz leider nicht, was unter „Wirtschaftlichkeit“ zu verstehen ist. Auch die einfachgesetzliche Rechtslage hilft uns nicht mit einer Definition weiter. Zwar formuliert § 7 Abs. 1 Satz 1 BHO apodiktisch: „Bei Aufstellung und Ausführung des Haushaltsplans sind die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit zu beachten“.<sup>9</sup> Aber auch hierbei bleibt offen, was Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit eigentlich sind.

Offensichtlich geht der Gesetzgeber davon aus, es gäbe ein allgemein akzeptiertes Verständnis beider Begriffe. Richtig ist hieran, dass auf sie in der politischen Diskussion oft Bezug genommen wird und dass sie zu den Lieblingswörtern einer jeden Opposition gehören, indem sie gerne die *Unwirtschaftlichkeit* einer Maßnahme behauptet oder Regierung und Verwaltung der *Verschwendung* be-

des Reichstagsgebäudes in Berlin: Auch der Bundesrechnungshof hatte Einwände gegen die hohen Ausgaben für den Umbau des Gebäudes samt gläserner Kuppel; heute indes sind wir froh, dass wir sie haben.<sup>10</sup> Man sieht also: Dem Begriff der Wirtschaftlichkeit ist auch mit Hilfe seiner Kehrseite, der Unwirtschaftlichkeit, kaum beizukommen.

Dasselbe gilt für die Tochter der Wirtschaftlichkeit, die Sparsamkeit:<sup>11</sup> Sie ver-

### Die Definition der Wirtschaftlichkeit

Die herrschende Lehre und auch die Haushaltspraxis definieren *Wirtschaftlichkeit* als das günstigste Verhältnis zwischen einem verfolgten Zweck einer Maßnahme und den eingesetzten Mitteln.<sup>12</sup> In dieser Umschreibung beinhaltet das Wirtschaftlichkeitsprinzip zum einen das sog. *Maximalprinzip*, welches verlangt, dass mit den zur Verfügung stehenden Mitteln das bestmögliche Ergebnis erzielt wird; zum anderen findet es seine Ausprägung im sog. *Minimalprinzip*, welches fordert, dass mit möglichst geringen Mitteln ein bestimmtes Ziel erreicht wird. Aber bei Licht betrachtet ist diese Beschreibung eine Leerformel, die der Konkretisierung bedarf.

6 Vgl. hierzu: Kalusche 2009; von Koppenfels 1969; Nebel 2012; Rischer 1995; Schulze-Fielitz 1996.

7 So die heute einhellige Meinung in der Literatur, vgl. nur: Gröpl 2011, Rn. 15 m.w.N. auch zu früher vereinzelt vertretenen abweichenden Auffassungen.

8 Der VerfGH NRW (DÖV 2004, S. 121) meint, der Grundsatz binde auch den Gesetzgeber. Das mag zwar wünschenswert sein, aber aus Art. 114 Abs. 2 GG lässt sich das nur schwer herleiten. Denn ein Recht des Rechnungshofes, den Gesetzgeber zu prüfen und die Wirtschaftlichkeit seiner Entscheidungen zu untersuchen, gibt es nicht.

Folglich ist auch der oben im Text beschriebene „weitere Auslegungsschritt“ nicht möglich.

9 Alle Landeshaushaltsordnungen enthalten eine inhaltsgleiche Vorschrift.

10 Beide Beispiele habe ich einem Aufsatz von mir entnommen, vgl. Engels 2013a.

11 Nach richtiger Auffassung umfasst der Grundsatz der Wirtschaftlichkeit die Sparsamkeit, vgl. hierzu Engels (o. J.) m.z.w.N. auch zur abweichenden Ansicht.

12 Vgl. hierzu VV-BHO zu § 7 Ziff. 1; aus der Literatur: Engels (o. J.); Gröpl 2011, § 7 Rn.7; Nebel (o. J.) Rn. 20; Schmidt 1992, S. 16 jeweils m.z.w.N.

Für die hiernach notwendige Konkretisierung bieten Vorschriften der Bundeshaushaltsordnung (und inhaltsgleiche Normen der Landeshaushaltsordnungen) wesentliche Anhaltspunkte. Die Bundeshaushaltsordnung enthält zahlreiche Normen, deren *ratio* darin besteht, die auskömmliche und sparsame Verwendung von Bundesmitteln sicherzustellen und unnötige Ausgaben zu vermeiden. Hierzu zählen beispielsweise<sup>13</sup>

- § 2 BHO, wonach in den Haushaltsplan nur ein solcher *Finanzbedarf* eingestellt werden darf, der zur Erfüllung der Aufgaben des Bundes *notwendig* ist.
- § 6 BHO, der diese Vorgabe aufgreift und normiert, dass bei Aufstellung und

einerseits der *Erfüllung von Aufgaben* des Bundes und andererseits um den Einsatz von Geld-Mitteln geht, soweit er *notwendig/erforderlich* ist, um die betreffende Aufgabe zu erfüllen.<sup>14</sup> Das Wirtschaftlichkeitsgebot wird daher handhabbar, wenn wir – die Struktur und den Sprachgebrauch der angeführten BHO-Vorschriften aufgreifend – Wirtschaftlichkeit zu einem bestimmten „Zweck“ in Beziehung setzen und untersuchen, ob der Mitteleinsatz *notwendig/erforderlich* ist. Da die Erforderlichkeit ihrerseits voraussetzt, dass das Mittel *geeignet* sein muss, den angestrebten Zweck zu erreichen, folgt hieraus eine Umschreibung der Wirtschaftlichkeit, die folgende Elemente aufweist:

- Erstens muss der Einsatz der finanziel-

nis stehen. Mit anderen Worten: Der Mitteleinsatz darf im Verhältnis zum Zweck nicht unverhältnismäßig i.e.S. sein.<sup>15</sup>

### Der verfolgte Zweck

Ganz entscheidend ist hiernach, dass ein bestimmter *Zweck* mit der Maßnahme verfolgt wird. Damit stellt sich die entscheidende Frage, wer diesen Zweck bestimmt. Idealerweise kommt diese Aufgabe dem Gesetzgeber zu. Er hat zu entscheiden, welche Zwecke mit welchen staatlichen Mitteln verfolgt werden sollen. Diese Entscheidung haben Bundestag und Bundesrat zum einen als *materielle* Gesetzgeber, zum anderen als *Haushaltsgesetzgeber* zu treffen.

Aber leider enttäuschen sie uns dabei bisweilen sehr, weil die meisten Gesetze keine konkreten Zielsetzungen enthalten. Das ist mit Blick auch auf unser Thema beklagenswert, weil häufig offenbleibt, welcher Zweck genau mit ihnen verfolgt werden soll. Wenn es beispielsweise derzeit ca. 150 unterschiedliche familienpolitische Leistungen gibt,<sup>16</sup> dann laufen wir nicht nur Gefahr, dass sie unklar sind, sondern auch: dass sie einander widersprechen und dass sie deshalb widersprüchlich und damit unwirtschaftlich eingesetzt werden.

## »Die Haushaltsordnungen enthalten Normen, deren Ratio darin besteht, die auskömmliche und sparsame Verwendung der Mittel sicherzustellen.«

Ausführung des Haushaltes nur diejenigen Ausgaben zu berücksichtigen sind, die zur Erfüllung der Aufgaben des Bundes *notwendig* sind;

- § 34 Abs. 2 BHO, wonach Ausgaben nur soweit und nicht eher geleistet werden dürfen, als sie zur wirtschaftlichen und *sparsamen* Verwaltung *erforderlich* sind;
- § 63 BHO mit seinem Gebot, dass Vermögensgegenstände nur erworben werden dürfen, soweit sie zur Erfüllung der Aufgaben des Bundes *erforderlich* sind.
- § 90 Nr. 4 BHO, der die Prüfung vorschreibt, ob eine Aufgabe mit *geringem* Personal- und Sachaufwand oder auf andere Weise wirksamer erfüllt werden kann.

Diese und weitere vergleichbare Vorschriften der BHO zeigen, dass es bei der Wirtschaftlichkeit um eine Beziehung zwischen

len Mittel *geeignet* sein, den konkreten Zweck zu verwirklichen.

- Zweitens muss der Mitteleinsatz *erforderlich* sein, um den Zweck zu erreichen. Dies bedeutet: Es darf kein „milderes“ Mittel, also keinen *geringeren Aufwand* geben, mit dem der Zweck gleich gut erreicht werden kann. Anders ausgedrückt: Es darf keine andere, *sparsamere* Alternative geben.
- Drittens schließlich müssen Mittel und Zweck in einem *angemessenen* Verhältnis

Hier hilft in der Regel auch der Haushaltsplan nicht weiter. Der Bundeshaushalt enthält zwar in den ca. 5000 Titeln Zweckbestimmungen, für die Mittel etatisiert werden. Aber vielfach sind diese Zweckbestimmungen nur allgemein gehalten – wie etwa: die Förderung der Wirtschaft, die Förderung der Forschung, der Jugend oder des Sports – und sie sind oft auch dann nicht viel konkreter, wenn sie durch Vermerke oder Erläuterungen näher beschrieben werden. Sie sind damit

<sup>13</sup> Zu weiteren Beispielen vgl. Helm 2012, § 7 Anm. 3.

<sup>14</sup> Vgl. hierzu auch Eichhorn 2004.

<sup>15</sup> Von diesen drei Aspekten geht im Ansatz auch die Arbeitsanleitung des BMF „Einführung in Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen“ aus, Anlage zum Rundschreiben des BMF vom 12. Januar II A 3 – H 1012- 10/08/10004 -, GMBL 2011, S. 76. Wer in der Praxis mit entsprechenden Aufgaben betraut ist, findet hier viele hilfreiche Hinweise.

Vielleicht gilt dies auch für das von mir herausgegebene kleine Werk zu den Anforderungen an Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen finanzwirksamer Maßnahmen nach § 7 Bundeshaushaltsordnung (vgl. Bundesbeauftragter für die Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung 2013) sowie das von Mühlenkamp erstellte Arbeitsheft (vgl. Mühlenkamp 2011).

<sup>16</sup> Vgl. Prognos 2014, S. 3.

kaum operationalisierbar. Wenn jedoch offenbleibt, für welchen Zweck genau staatliche Mittel zur Verfügung gestellt werden, dann besteht die Gefahr, dass diese unwirtschaftlich eingesetzt werden. Denn wer nicht weiß, welche Zwecke er verfolgt und welche Ziele er im Einzelnen ansteuert, muss sich auch nicht wundern,

dem erforderlichen Aufwand verwirklicht.<sup>17</sup>

Bei der Suche nach der Realisierung des Wirtschaftlichkeitsprinzips erweist sich also das Erfordernis der Zweckbestimmung in der Praxis als gewisse Schwachstelle. Weil der Gesetzgeber hier

für, dass überdimensionierte Ziele verfolgt werden:<sup>20</sup>

- Fahrradwege, die niemand nutzt,<sup>21</sup>
- großzügige Ortsumgehungen,<sup>22</sup>
- Schallmauern, die zu hoch oder unnötig gebaut werden,<sup>23</sup>
- üppige Randbegrünungen,
- überlange Tunnel,<sup>24</sup>
- überdimensionierte Wildbrücken<sup>25</sup> und
- ganz allgemein Straßen mit allzu hohen Ausbaustandards.<sup>26</sup>

## »Der Gesetzgeber sollte die Aufgabe, den Zweck einer gesetzlichen Leistung zu bestimmen, sehr ernst nehmen.«

wenn er viele Wege vergebens geht und letztlich gar nicht ankommt.

Und deshalb sollte der Gesetzgeber die Aufgabe der Zweckbestimmung ernster nehmen. Er ist nicht nur als Treuhänder der staatlichen Gelder verpflichtet, genau zu sagen, wozu die ihm anvertrauten Mittel verwendet werden sollen, sondern er hat auch die Aufgabe, über die Zweckbestimmung die Arbeit der Exekutive zu steuern und damit auch auf diesem Wege dafür Sorge zu tragen, dass die Verwaltung die von ihm gewiesenen Ziele mit

Spielräume lässt, eröffnet er im Übrigen ehrgeizigen Behördenchefs, Politikern und Lobbyisten Möglichkeiten, etwas großzügiger als nötig zu planen und zu gestalten. Behördenintern wird dies gerne als „Finanzpolitik nach dem Metzgerprinzip“ bezeichnet, also als Finanzpolitik, die nach dem Motto verfährt: „Darf es etwas mehr sein?“ Denn wenn der Zweck nicht exakt festgelegt ist, so entstehen in der Praxis Spielräume, ihn viel weiter als nötig zu fassen und einen unnötigen Bedarf zu suggerieren.<sup>18 19</sup> Insbesondere der Straßenbau bietet immer wieder Beispiele da-

Die falsche Dimensionierung des Bedarfs ist auch im Hochbau oft Ursache für unnötige und in der Regel hohe Ausgaben beispielsweise für allzu viele und allzu großzügig bemessene Büro- und Besprechungsräume und für allzu teure Materialien.<sup>27</sup> Diese Erfahrungen haben den Bundesrechnungshof veranlasst, seine Prüfungsphilosophie umzubauen: Es werden nicht mehr nur die Dinge untersucht, die in der Vergangenheit liegen, wenn das Kind gleichsam schon in den Brunnen gefallen ist. Es geht vielmehr darum, bereits die Planungen zu prüfen, noch ehe überhaupt ein Cent ausgegeben oder etatisiert ist.<sup>28</sup> Es gibt deshalb heute kein größeres Hoch- und Straßenbauvorhaben des Bundes, kein größeres Entwicklungs- oder Beschaffungsvorhaben, das der Bundesrechnungshof nicht schon im Planungsstadium prüft und über das er dem Parlament in diesem frühen Stadium berichtet.<sup>29</sup> Dies in der richtigen Erkenntnis, dass eine falsche und überdimensionierte Zweck- und Zielbestimmung den Weg in die Unwirtschaftlichkeit eröffnet.

17 Solange und soweit der Gesetzgeber diese Aufgabe nicht wahrnimmt, bleibt nur, dass die Exekutive im Rahmen der geltenden Gesetze durch Richtlinien, Programme oder Entscheidungen konkretisiert, welche Ziele im Einzelnen mit einer finanziellen Maßnahme erreicht werden sollen. Aber auch in diesem Fall werden die Ziele – so die Prüfungserkenntnisse des Bundesrechnungshofes – häufig nicht konkret, sondern nur allgemein und ungenau beschrieben, so dass sie oft nicht operationalisierbar sind.

18 Hier und im Folgenden beziehe ich mich auf Beispiele aus Prüfungen des Bundesrechnungshofes und ihre Veröffentlichung in den sog. Bemerkungen. Diese Bemerkungen betreffen i.d.R. das vorangegangene Haushaltsjahr und werden jährlich veröffentlicht. Ich zitiere sie als „Bundesrechnungshof Bemerkungen“ mit

Angabe der jeweiligen Jahreszahl. Sie finden sich unter [www.bundesrechnungshof.de](http://www.bundesrechnungshof.de).

19 Bundesrechnungshof Bemerkungen 2012 Nrn. 42 und 43: Beschaffung von Schiffen ohne nachgewiesenen Bedarf durch die Wasser- und Schifffahrtsverwaltung. Bundesrechnungshof Bemerkungen 2013 Nr. 18: Unwirtschaftliche Förderung von Kulturprogrammen.

20 Zahlreiche Beispiele finden sich in einer vom Präsidenten des Bundesrechnungshofes als Bundesbeauftragter für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung herausgegebenen Schrift (Bundesbeauftragter für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung 2004a).

21 Bundesrechnungshof Bemerkungen 2006 Nr. 24.

22 Bundesrechnungshof Bemerkungen 2011 Nr. 51 und 2014 Nr. 43.

23 Bundesrechnungshof Bemerkungen 2013 Nr. 39.

24 Bundesrechnungshof Bemerkungen 2006 Nr. 69; 2011 Nr. 53; 2014 Nr. 40.

25 Bundesrechnungshof Bemerkungen 2005 Nr. 63

26 Bundesrechnungshof Bemerkungen 2008 Nr. 14 und Nr. 51; 2012 Nr. 52.

27 Bundesrechnungshof Bemerkungen 2006 Nr. 5; 2007 Nr. 44.

28 Auch mit Blick hierauf ist die Regelung des § 24 BHO wesentlich, wonach Ausgaben für Baumaßnahmen erst und nur dann veranschlagt werden dürfen, wenn Pläne, Kostenermittlungen und Erläuterungen vorliegen, aus denen die Art der Ausführung, die Kosten der Baumaßnahme, des Grunderwerbs und der Einrichtungen sowie die vorgesehene Finanzierung und der Zeitplan ersichtlich sind.

29 Vgl. dazu Engels (o. J.) ; Engels 2013b, S. 141 und 147.

## Die Mittel

*Mutatis mutandis* gilt dies auch für den Umfang der eingesetzten Mittel, mit denen der Zweck erreicht werden soll. Hier gibt es erhebliche Fehlerquellen, indem die Höhe der bereitzustellenden Mittel bisweilen viel zu niedrig, bisweilen aber auch viel zu hoch angesetzt wird. Beides kann sich auf die Wirtschaftlichkeit fatal auswirken.

Bei der Planung von Großbauten ist es ein beliebtes Mittel, die Kosten eher viel zu niedrig zu bemessen. Beispielsweise wurden die Ausgaben für das Projekt *Stuttgart 21* ursprünglich auf 2,9 Mrd.

ehrliche Kostenschätzung zu ständigen Nachforderungen für sog. Nachträge. Sie resultieren daraus, dass mit dem Bau begonnen wird – sich selbst und anderen Beteiligten vorgaukelnd, alles sei genau „durchgeplant“ und die Mittel seien auskömmlich. Während des Baus wird dann baubegleitend nachgeplant, die Dinge werden teurer und hernach stellt sich das Gefühl ein, nun – da man ohnehin schon viel Geld ausgegeben habe – könne man nicht mehr zurück und wohl oder übel müsse weiteres Geld bereitgestellt werden, um den Bau zu vollenden. Aber auch dies ist eine Form unwirtschaftlichen Finanzgebarens, die im Übrigen zu dem Eindruck führt, die öffentliche Hand könne

Instandhaltung. Das gilt auch für die vielen Autobahn- und Eisenbahnbrücken, deren maroder Zustand uns heute erschreckt und deren Instandsetzung Kosten in einer Höhe verursacht, die wir nicht aufbringen müssten, wenn wir sie pfleglich gewartet hätten. Wirtschaftlichkeit bedeutet also auch, die Folgen schon bei der Planung zu bedenken und ggf. für die Zukunft Vorsorge zu treffen.

## § 7 BHO: Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen

Genau dies ist die *ratio* einer Vorschrift der Bundeshaushaltsordnung, die sicherstellen soll, dass *vor* der Entscheidung über eine finanzwirksame Maßnahme alle Folgen in Rechnung gestellt werden und bedacht wird, ob es Alternativen gibt, die eine sparsamere Lösung ermöglichen. Diese Vorschrift findet sich in § 7 Abs. 2 der Bundeshaushaltsordnung, der der Bundesverwaltung zwingend vorgibt, für alle finanzwirksamen Maßnahmen Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchzuführen. Diese Vorgabe gilt sowohl für die Aufstellung des Haushaltes als auch für das Stadium des Hausvollzugs. Zuständig, die Wirtschaftlichkeit der Maßnahme zu untersuchen, ist diejenige Behörde, die den Entwurf des jeweiligen Teils des Haushaltsplanes fertigt und die nach Etatisierung später die veranschlagten Mittel einsetzen will.

## Die Geeignetheit und Erforderlichkeit der Mittel

Die Kernfragen bei dieser Untersuchung lauten entsprechend unserer Definition der Wirtschaftlichkeit, ob die angestrebte finanzwirksame Maßnahme *geeignet* und *erforderlich* ist, um den angestrebten Zweck zu erreichen, und ob der Grundsatz der *Verhältnismäßigkeit* gewahrt ist. Sowohl die Prüfung der Geeignetheit als auch der Erforderlichkeit sind ganz entscheidende Filter, um zu verhindern, dass unwirtschaftlich verfahren und Geld des Bundes verschwendet wird.

Die Prüfung der *Geeignetheit* verlangt dabei ein Ex-ante-Urteil, ob die Realisierung einer finanzwirksamen Maßnahme

## »Die Haushaltsordnungen schreiben vor, dass für alle finanzwirksamen Maßnahmen Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchgeführt werden.«

Euro beziffert. Zu demselben Zeitpunkt hatte der Bundesrechnungshof sie schon mit 5,3 Mrd. Euro ermittelt; heute wissen wir, dass selbst dies nicht auskömmlich ist. Aber warum setzen die Bedarfsträger alles daran, die Kosten klein- und schönzurechnen? Die Antwort ist erstaunlich banal: Sie erhoffen sich hiervon Erleichterungen in der politischen Durchsetzbarkeit, weil sie fürchten, die wahre Kostenschätzung könnte Steuerzahler auf die Barrikaden treiben und die entscheidenden Politiker davon abhalten, die nötigen hohen Mittel bereitzustellen.

Aber diese Unehrlichkeit hat viele negative Folgen: Sie bewirkt zum einen, dass die Geldentscheidungen auf falscher Grundlage getroffen werden, so dass beispielsweise auch die Fragen unrichtig beantwortet werden, ob das kostenintensive Projekt finanzierbar ist und welche anderen Projekte hintangestellt werden müssen, weil für sie kein Geld mehr vorhanden ist. Zum anderen führt die un-

nicht wirtschaftlich bauen. Die Vorgänge um den Berliner Flughafen mögen Beleg genug hierfür sein. Also: Transparenz und Ehrlichkeit – schon im Planungsstadium – sind notwendige Grundpfeiler für wirtschaftliches Handeln. Ohne ehrliche, vollständige und widerspruchsfreie Kostenermittlung schliddert jedes Vorhaben in die Unwirtschaftlichkeit.

Öfter als die bewusste Schönfärberei werden die aufzuwendenden Mittel in viel zu *niedriger Höhe* kalkuliert, weil Folgekosten falsch eingeschätzt oder übersehen werden. Jeder Stadtkämmerer kann ein Lied davon singen, wie vermeintlich preiswerte Hallenbäder den Stadtsäckel über Jahrzehnte belasten. Aber auch im Bund können wir viele Beispiele wahrnehmen: Wer Häuser oder Autobahnen baut, hat auch mit Folgekosten zu rechnen,<sup>30</sup> und wer sie nicht kalkuliert, muss über die Jahre mit einem erheblichen Investitionsstau rechnen. Ihn zu beheben, wird oft teurer als die kontinuierliche pflegende

30 Bundesrechnungshof Bemerkungen 2007 Nr. 27.

me zu dem angestrebten Ziel führen oder den angestrebten Zweck verwirklichen wird. Sie ist in der Regel eine relativ einfach zu handhabende Prüffrage. Wird sie nicht gestellt, so hat sie nicht selten überflüssige Ausgaben zur Folge.

Legendär ist – um ein Beispiel zu nennen – die Schuhcreme, die ein eifriger Beschaffer der Bundeswehr in einer solch großen Menge kaufte, dass sie den Bedarf der Soldaten für sechs Jahre deckte:<sup>31</sup> Löblich der hierbei erzielte Rabatt, schlecht, dass die Creme keine Lebensdauer von sechs Jahren hatte und pulverisierte, bevor sie genutzt werden konnte. Ähnlichen Übereifer treffen wir gelegentlich auch bei anderen größeren Beschaffungen an.<sup>32</sup> Die im Keller einer Bundesverwaltung vorgefundenen und dort gehorteten, nicht genutzten Computer<sup>33</sup> sind nicht geeignet, den Zweck zu erfüllen, zu dem sie beschafft worden sind – auch dann nicht, wenn sie auf Vorrat gekauft und erst in späteren Jahren genutzt werden sollen: Denn dann sind sie in der Regel veraltet.

Oft ist es indes nicht Übereifer, sondern Nachlässigkeit, die dazu beiträgt, die Frage der Geeignetheit außer Acht zu lassen. So wollte die Bundeswehr für ihre Kampfschwimmer schnelle und große Boote zu dem Zweck beschaffen, sie weltweit einsetzen zu können, Kosten: drei Millionen Euro. Aber: Die beschafften Boote waren nur beschränkt transportfähig, und das zu Land, zu Wasser und in der Luft. Sie passten weder in Transporthubschrauber noch in die Transall. Die Anhänger, auf denen sie zu Lande transportiert wurden, drohten abseits befestigter Straßen einzusinken und auf See konnten die Boote bei ungünstigen Witterungsverhältnissen gar nicht, ansonsten nur ohne Besatzung ausgesetzt werden.<sup>34</sup> Überflüssig zu sagen, dass sie für den Zweck, für den sie beschafft wurden, gar nicht geeignet waren.

Ich breche hier die Aufzählung weiterer Beispiele ab, hoffe aber, dass deutlich ist, dass die Prüfung der Geeignetheit einer Maßnahme keine Petitesse, sondern eine wesentliche Voraussetzung für die Wirtschaftlichkeit ist.

Das gilt auch und vielleicht noch mehr für die Prüfung der nächsten Stufe, näm-

lich: ob die finanzwirksame Maßnahme auch *erforderlich* ist, um den erstrebten Zweck zu erreichen. Der Gesichtspunkt der Erforderlichkeit verlangt, geeignete *Alternativen* zu der ins Auge gefassten Maßnahme zu ermitteln und diese in ihren finanziellen Auswirkungen zu vergleichen, um auf diese Weise diejenige Maßnahme zu identifizieren, die auf milderem Wege, also mit dem geringsten Geldaufwand den erstrebten Zweck erreichen kann. Auf dieser Stufe der Prüfung geht es also um den Aspekt der Sparsam-

fordert, Alternativen zu entwickeln und die Kosten sowohl der ins Auge gefassten Maßnahme als auch die der Alternativen zu ermitteln und zu vergleichen.

Schon die Suche nach den in Betracht kommenden Alternativen setzt in der Regel ein hohes Maß an Kreativität und an Sachkunde voraus. Nun will ich keinesfalls in den Chor jener einstimmen, die meinen, Bürokratie und Kreativität schlössen einander aus – im Gegenteil: Die Praxis bietet viele Beispiele gut ge-

## »Die Prüfung der ‚Erforderlichkeit‘ von finanzwirksamen Maßnahmen verlangt, dass mögliche Alternativen zu ihnen ins Auge gefasst werden.«

keit und das Ziel, nur notwendige Ausgaben zu tätigen und unnötige zu vermeiden.

Diese Prüfung ist bisweilen wenig aufwendig, weil sich schnell feststellen lässt, dass „eine Nummer kleiner“ dasselbe Ziel erreichen würde: Der Verzicht auf eine üppige Dimensionierung der Fahrzeugflotte,<sup>35</sup> auf unnötige Büroausstattungen<sup>36</sup> oder auf überdimensionierte Räume<sup>37</sup> wird in der Regel die Erfüllung der Verwaltungsaufgaben nicht beeinträchtigen, und deshalb liegt das Ergebnis solcher Wirtschaftlichkeitsprüfungen oft auf der Hand. Aber in vielen Fällen ist die Wirtschaftlichkeitsuntersuchung keine einfache Sache,<sup>38</sup> weil sie – wie erwähnt – er-

wählter Alternativerwägungen, die Verwaltungen zu komplexen Vorhaben angestellt haben. Aber: Bisweilen meinen Verwaltungen, der Alltag lasse nicht die Zeit, die in Betracht kommenden Alternativen zu suchen. Zudem erscheint es den Beteiligten oft gar nicht als sinnvoll, sich der Mehrarbeit zu stellen, die mit dieser Suche verbunden ist. Die Ursachen hierfür sind vielfältig: Manchmal erscheint dem Fachmann oder der Fachfrau die ins Auge gefasste Maßnahme vorschnell als die einzig richtige, so dass die Suche nach Alternativen als überflüssig und sinnlos angesehen wird. Und nicht selten kommt es auch vor, dass sich die handelnden Personen durch Vorfestlegungen gebunden fühlen,

31 Bundesrechnungshof Bemerkungen 2000 Nr. 45.

32 Bundesrechnungshof Bemerkungen 2013 Nr. 51: Bundeswehr kauft für 3,5 Mio. Euro ungeeignete Ökostrom-Zertifikate.

33 Bundesrechnungshof Bemerkungen 2010 Nr.12.

34 Bundesrechnungshof Bemerkungen 2010 Nr. 26

35 Bundesrechnungshof Bemerkungen 2006 Nr. 73 und 87; 2011 Nr. 30: Bundesagentur für Arbeit beendet unwirtschaftliche Bereitstellung von Geschäftswagen für Fach- und Führungskräfte.

36 Bundesrechnungshof Bemerkungen 2007 Nr. 64, 2008 Nr. 9; Bemerkungen 2012 Nr. 27.

37 Bundesrechnungshof Bemerkungen 2011 Nr. 69: Millionenverluste bei Krankenkassen durch hohe Mieten und nicht benötigte Büroflächen; Bemerkungen 2014 Nr. 32: Unzeitgemäße Flächenzuschläge für Büroräume mit IT-Ausstattung gestrichen.

38 Hilfestellung geben auch hier: die VV Nr. 2.1. zu § 7 BHO, die Arbeitsanleitung des BMF (s. Fn. 15) unter C.IV sowie Bundesbeauftragter für die Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung 2013, S. 45-47.

sei es aufgrund eigener früherer Entscheidungen, sei es aufgrund von Vorgaben höherer Hierarchieebenen oder auch aufgrund von politischen Erwartungen.

Wie dem auch sei: In allen diesen Fällen läuft die Verwaltung Gefahr, die kostengünstigste Alternative zu übersehen und damit unwirtschaftlich zu handeln. Mit Recht bestehen daher die Bundeshaushaltsordnung und auch der Bundesrechnungshof bei seinen Prüfungen darauf, dass die Frage der Alternativen ernst genommen wird.

Die zweite Säule einer jeden Wirtschaftlichkeitsuntersuchung – nämlich: die Ermittlung der Kosten der ins Auge gefassten Maßnahme und der Alternativen sowie deren Vergleich – ist der heikelste Teil der Prüfung der Wirtschaftlichkeit. Es gilt hier, die unmittelbar entstehenden, aber auch die in den Folgejahren anfallenden Kosten zu ermitteln und zu vergleichen – beispielsweise die Betriebs- und Unterhaltungskosten.<sup>39</sup> Die Verfahren, in denen diese Kosten ermittelt werden, sind manchmal kompliziert und mit nur relativ hohem Arbeitsaufwand durchzuführen.<sup>40</sup> Und dennoch lohnt es sich, in diese Verfahren Zeit und Aufwand zu investieren. Denn es lassen sich viele praktische Beispiele anführen, in denen es gelungen ist, aufgrund solcher Untersuchungen zu wirtschaftlichen Lösungen zu kommen.

Die Palette der auf diese Weise erreichbaren Einsparungen ist nahezu unübersehbar:

- Eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung kann den Verzicht auf kostenintensive Maßnahmen bewirken, weil sie sich

nicht rechnen, wie beispielsweise beim Verzicht auf den Bau des Transrapid.

- Sie kann die Entscheidung fundieren, ob im Einzelfall Kauf, Miete oder Leasing einer Sache die wirtschaftliche Lösung ist.<sup>41</sup>
- Sie kann zu abgespeckten Beschaffungen oder Projekten führen, ohne dass die bescheidenere Variante die Erreichung des angestrebten Zwecks gefährdet.
- Sie kann die Erkenntnis befördern, dass es preisgünstiger wird, wenn die Beschaffungen aller Behörden des Bun-

unendlich lange fortgeführt, sondern entsprechend ihrem Zweck zeitlich begrenzt werden; dies wirkt der bisweilen fatalen Neigung entgegen, die nach dem Motto verfährt: „einmal gefördert – immer gefördert“, die wir häufig im Zuwendungsbereich antreffen.<sup>45</sup>

- Und sie kann auch daran erinnern, dass Behörden nicht immer wieder das Rad neu erfinden müssen; sondern dass beispielsweise die Wirtschaft erprobte Lösungen und preiswerte Angebote bereithält. So hat sich dem Bundesrechnungshof beispielsweise

## **»Bei der Prüfung der Erforderlichkeit einer finanzwirksamen Maßnahme sind deren Kosten mit den Kosten möglicher Alternativen zu vergleichen.«**

des gebündelt und auf diese Weise relativ hohe Rabatte erzielt werden;<sup>42</sup> aus diesem Grunde ist beispielsweise das Kaufhaus des Bundes geschaffen worden.<sup>43</sup>

- Sie kann dazu beitragen, dass sich Behörden darauf besinnen, dass die gemeinsame Nutzung von Einrichtungen – beispielsweise des Fuhrparks – Kosten spart.<sup>44</sup>
- Sie kann zu der Erkenntnis führen, dass Projekte oder Zuwendungen nicht

nicht erschlossen, weshalb die Bundeswehr gängige Arzneimittel wie Nasenspray in einer eigenen Produktionsstätte in aufwändigen Verfahren herstellen muss, anstatt die Alternative zu wählen und sie in der Apotheke zu kaufen.<sup>46</sup>

Die angeführten Beispiele mögen genügen, um zu verdeutlichen, dass Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen wichtige Säulen sparsamen Verwaltungshandelns sind.<sup>47</sup> Deshalb ist § 7 Abs. 2 BHO für

39 Bundesrechnungshof Bemerkungen 2007 Nr. 27.

40 Die Einzelheiten zu schildern, würde den Rahmen sprengen. Zu ihnen vgl. VV Nr. 2.3.2 und 2.3.3 zu § 7 BHO; Arbeitsanleitung des BMF (oben Fn 15) unter B VI. sowie Bundesbeauftragter für die Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung 2013, S. 47-56. Eine ins Detail gehende, umfassende Übersicht über die in Betracht kommenden Verfahren mit den jeweils spezifischen Berechnungsformeln bieten Eibelshäuser/Nowak § 7 (Teil 4).

41 Bundesrechnungshof Bemerkungen 2009 Nr. 73: unwirtschaftliche Miete von IT-Geräten. Weiteres Beispiel: Bundesrechnungshof Bemerkungen 2011 Nr. 63: Umrüstung von Fahrzeugen spart gegenüber Neukauf 8 Mio. Euro.

42 Bundesrechnungshof Bemerkungen 2009 Nr. 54: Wirtschaftlicher Energieeinkauf durch zentrale

Steuerung; Bemerkungen 2013 Nr. 48: Zentrale Rahmenvereinbarungen für den Kauf von Dienstkleidung.

43 Zum Kaufhaus des Bundes vgl. Bundesrechnungshof Bemerkungen 2007 Nr. 61.

44 Bundesrechnungshof Bemerkungen 2011 Nr. 61: Zwei benachbarte Dienststellen der Bundeswehr nutzen Kräne gemeinsam und sparen so mindestens 2 Mio. Euro.

45 Vgl. Bundesbeauftragter für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung (2004b). Ein positives Beispiel bietet das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie, das die Erfolgskontrolle seiner Förderprogramme schrittweise verbessert (vgl. Bundesrechnungshof Bemerkungen 2014 Nr. 27).

46 Bundesrechnungshof Bemerkungen 2012 Nr. 64: Schon 2002 hatte der Bundesrechnungshof

moniert, dass die Bundeswehr über Jahrzehnte Material im Wert von mehr als 140 Millionen Euro lagerte, obwohl es auf dem Markt jederzeit kurzfristig erhältlich war (vgl. Bundesrechnungshof Bemerkungen 2003 Nr. 39).

47 Die dritte Komponente der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung, auf die ich hier aus Platzgründen nicht näher eingehe, betrifft die Frage der Verhältnismäßigkeit im engeren Sinne. Eine Maßnahme kann selbst dann unwirtschaftlich sein, wenn sie zwar geeignet und erforderlich ist, aber mit Blick auf das zu erreichende Ziel einen unangemessen hohen Personal- und Sachaufwand verursacht. Die Prüfungen des Bundesrechnungshofes bieten auch hierfür reichlich Beispiele: Eine 25 Jahre währende Entwicklung und Beschaffung eines

unser Thema die wichtigste Vorschrift. Aber Papier ist geduldig, leider auch das, auf dem Gesetze abgedruckt sind. Und so hat sich der Bundesrechnungshof vor einigen Jahren gefragt, ob die Bundesverwaltung diese Vorschrift auch flächendeckend lebt. Das Ergebnis der Untersuchung von ca. 50.000 finanzwirksamen Maßnahmen war mehr als ernüchternd: In ca. 80 Prozent der geprüften Fälle hatte die Verwaltung entweder gar keine oder nur fehlerhafte Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchgeführt.<sup>48</sup> Ob sich das zwischenzeitlich deutlich gebessert hat – darüber gibt es keine neueren Befunde. Aber es ist zu hoffen, dass die umfängliche Untersuchung des Bundesrechnungshofes und das Machtwort, das daraufhin der Haushaltsausschuss des Bundestages gesprochen hat,<sup>49</sup> die Behörden wachgerüttelt und überzeugt haben, dass sie Einsparpotenziale ungenutzt liegen lassen, wenn sie davon absehen, die Wirtschaftlichkeit ihrer Maßnahmen zu untersuchen.

### Wirtschaftlichkeit und die Einnahmen des Staates

Bislang haben wir nur die *Ausgabenseite* des Haushalts in den Blick genommen. Aber der Grundsatz der Wirtschaftlichkeit gilt – wie abschließend zu betonen ist – auch für die *Einnahmen* des Staates. Die BHO präzisiert ihn in § 34 Abs. 1 wie folgt: „Einnahmen sind rechtzeitig und vollständig zu erheben“. Das Postulat der rechtzeitigen und vollständigen Erhebung der Einnahmen ist eigentlich eine Selbstverständlichkeit. Und doch wird bisweilen hiergegen deutlich verstoßen – wie Prü-

fungen des Bundesrechnungshofes immer wieder belegen.

Das betrifft vor allem die Erhebung der Steuern, bei der Prüfungen des Bundesrechnungshofes und der Landesrechnungshöfe wiederholt zum Ergebnis hatten, dass der Grundsatz der Vollständigkeit der Steuererhebung nicht gewahrt ist.<sup>50</sup> Aber auch bei den Abgaben<sup>51</sup> und Gebühren<sup>52</sup> sowie bei sonstigen Ansprü-

sächlich und zeitgerecht einzieht; nur in gesetzlich definierten Ausnahmefällen dürfen Ansprüche des Staates erlassen, niedergeschlagen oder gestundet werden.<sup>56</sup>

Im Übrigen dürfen wir nicht übersehen, dass es auch aus anderen Gründen auf der Einnahmeseite bisweilen zu Fehlentwicklungen kommt: Wenn beispielsweise Kindergeld von Eltern doppelt in Anspruch genommen wird – was bei

## »Der Grundsatz der Wirtschaftlichkeit gilt auch für die Einnahmen des Staates.«

chen des Staates auf Geldleistungen, beispielsweise aus Verkauf<sup>53</sup> oder auf Schadensersatz,<sup>54</sup> wird der Wirtschaftlichkeitsgrundsatz bisweilen nicht hinreichend beachtet, wenn ausstehende Forderungen nicht verfolgt werden.<sup>55</sup> Der Wirtschaftlichkeitsgrundsatz verlangt nicht nur, dass jede Behörde über ein sachgerechtes Forderungsmanagement – also zumindest über eine aktuelle Übersicht über ausstehende Forderungen – verfügt, sondern auch, dass sie die Forderungen auch tat-

dem jetzigen Zahlungssystem nicht ausgeschlossen ist und deshalb durchaus vorkommt –, dann gibt der Staat mehr, als er geben muss.

Oder: Wenn eine Subvention ihr Ziel verfehlt, dann ist die staatliche Förderung verschwendet. Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes gab und gibt es dafür durchaus Beispiele, und einmal mehr zeigt sich daher auch hier, dass unter dem Aspekt der Wirtschaftlichkeit wesentlich ist:

Panzers sprengte die personellen und sachlichen Ressourcen, die für die Erreichung des Ziels aufgewendet wurden, zumal sich dabei die Kosten um ein vielfaches erhöhten (vgl. Bundesrechnungshof Bemerkungen 2004 Nr. 23). Vergleichbares passierte bei einer 16 Jahre andauernden Entwicklung und Beschaffung eines Raketensystems, dessen Preis im Laufe der Jahre um das 15-fache anstieg (vgl. Bundesrechnungshof Bemerkungen 2004 Nr. 27). Zu irgendeinem früheren Zeitpunkt dieses Projektes hätte die Frage gestellt und geprüft werden müssen, ob der Abbruch der Maßnahme die wirtschaftliche Alternative ist. Bei einem anderen Vorhaben der Bundeswehr wurde diese Frage zwar gestellt, aber viel zu spät: Hier lief das Projekt zur Beschaffung von Luftkissenfahrzeugen mit hohem Verwaltungsaufwand zwölf Jahre lang – mit dem alleinigen

Ergebnis, dass ganze drei Prototypen gekauft und dann die Bemühungen eingestellt wurden (vgl. Bundesrechnungshof Bemerkungen 2012 Nr. 63).

48 Bundesrechnungshof Bemerkungen 2007 Teil I, Nr. 3.

49 Vgl. Beschlussempfehlung und Bericht des Haushaltsausschusses auf BT-Dr. 16/9640 18. Juni 2008 zur Bemerkung Nr. 3.

50 Es würde den Rahmen des Beitrags sprengen, wenn auf Einzelheiten eingegangen würde. Wer sich für sie interessiert, findet reichlich Material in: Der Präsident des Bundesrechnungshofes als Bundesbeauftragter für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung 2006 sowie bei Engels 2008, S. 241.

51 Bundesrechnungshof Bemerkungen 2013 Nr. 27: jahrelange Abgabenausfälle der Bundesnetzagentur bei Signaturverfahren.

52 Bundesrechnungshof Bemerkungen 2014 Nr. 18: Bundesamt für Justiz muss Gebühren für Führungszeugnisse rechtzeitig und vollständig erheben.

53 Bundesrechnungshof Bemerkungen 2011 Nr.9: Wirtschaftliche Verfahren für den Verkauf nicht benötigter Vermögensgegenstände. Bemerkungen 2014 Nr. 48: Entgelt für abgegebene Betriebsstoffe.

54 Bundesrechnungshof Bemerkungen 2011 Nr.35: Bundesagentur für Arbeit prüft Haftungsansprüche gegen Beschäftigte besser.

55 Bundesrechnungshof Bemerkungen 2009 Nr.29: Einnahmemöglichkeiten bei Sportlehrgängen nicht genutzt.

56 Vgl. § 59 BHO; die Entscheidung obliegt im Bund dem jeweils zuständigen Bundesministerium.



- zum einen das Ziel einer Maßnahme zu bestimmen, für das Geld auf gewendet wird,
- zum anderen aber auch, es dabei nicht zu belassen, sondern die Wirksamkeit der Maßnahme beizeiten zu evaluieren,
- ggf. mit der Erkenntnis, dass sie ihr Ziel verfehlt und deshalb einzustellen ist, und zwar auch dann, wenn Betroffene protestieren und – wie eingangs erwähnt – meinen, nun werde am falschen Ende gespart.

## Lehren

Damit sind wir am Ende des Rundgangs zu einigen Aspekten der Wirtschaftlichkeit angelangt. Ich möchte abschließend in kurzen Thesen jene Lehren vorstellen, die aus den angeführten guten und schlechten Beispielen zu ziehen sind. Um Wirtschaftlichkeit zu sichern sind meines Erachtens insbesondere folgende Grundbedingungen wesentlich:

Erstens ein Gesetzgeber, insbesondere ein Haushaltsgesetzgeber, der die Ziele aller finanzwirksamen Maßnahmen präzise festlegt, ihre Einhaltung – auch mit Hilfe des Rechnungshofes – überwacht und auf ihrer Kontrolle und Evaluierung besteht.

Zweitens sollten Haushaltsmittel für große Beschaffungs-, Entwicklungs-, Forschungs- und Bauvorhaben nur dann etatisiert werden, wenn schlüssige Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen und abgeschlossene Planungen vorliegen, die durch den Rechnungshof überprüft sind.<sup>57</sup> Zudem erfordert die Umsetzung dieser großen Vorhaben ein professionelles Controlling,<sup>58</sup> das jedenfalls besser funktionieren muss als beim Bau des Berliner Flughafens und das sicherstellt, dass nicht dauernd neu und nachgeplant wird.

Drittens bedarf es professioneller Verwaltungen, die über ein hohes Maß an Fachkenntnissen verfügen und die bereit und in der Lage sind, die Postulate der Haushaltsordnung umzusetzen. Hier liegen nach meinem Eindruck große Probleme – nicht weil es an der Bereitschaft und am Engagement mangelt. Aber die Verwaltungen des Bundes sind in den letzten beiden Jahrzehnten ins Hintertreffen geraten: zum einen, weil sie über viele Jahre hinweg alljährlich Personal

einsparen mussten und die Personaldecke in manchen Bereichen nun allzu dünn ist; zum anderen weil sie im Wettbewerb um die besten Köpfe vielfach nicht mehr mithalten können, weil andere Arbeitgeber attraktiver sind.

Viertens sollten Verwaltungen so organisiert sein, dass Fach- und Finanzverantwortung nicht auseinanderfallen. Das gilt sowohl für die interne Behördenorganisation als auch für die Aufgabenverteilung zwischen Behörden und Körperschaften. Die vor allem beim

können, jene Schwachstellen zu identifizieren, an denen dem Bund Schaden zugefügt werden könnte. Und schließlich sollten die Verwaltungen untereinander auch die Möglichkeiten eines Behördenvergleichs, eines Rankings nutzen, die es erlauben, von den Besten zu lernen.

Sechstens schließlich sollte es den Verwaltungen ermöglicht werden, sich auf ihre Kernaufgaben zu konzentrieren. Aus eigener leidvoller Erfahrung, aber auch aufgrund der Prüfungen des Bundesrechnungshofes kenne ich eine Reihe von Bei-

## **»Die Verwirklichung des Wirtschaftlichkeitsprinzips bedarf professioneller Verwaltungen, die über hohe Kenntnisse des Haushaltsrechts verfügen.«**

Straßenbau des Bundes anzutreffende Arbeitsteilung, dass der eine – nämlich die Länder – die Musik bestellt und der andere – nämlich der Bund – die Musik bezahlt: diese Arbeitsteilung prädestiniert geradezu zwangsläufig teure Lösungen. Bekannt ist in diesem Zusammenhang das Bonmot eines Bürgermeisters, das da lautet: „Es gibt nichts Schöneres, als auf Kosten des Bundes großzügig zu planen und zu bauen“.

Fünftens müssen den Verwaltungen alle Hilfsmittel, die zum wirtschaftlichen Gebaren nötig sind, zur Verfügung stehen. Sie müssen zudem – was besonders zu betonen ist – von ihnen und insbesondere von den Führungskräften auch tatsächlich genutzt werden. Hierzu zählen beispielsweise die Instrumente der Kosten-Leistungsrechnung und die konsequente Nutzung der Ausschreibungs- und Interessebekundungsverfahren ebenso wie die Einrichtung von Innenrevisionen und von Controlling-Verfahren, aber auch Risikomanagementsysteme, die helfen

spielen, in denen erhebliche Ressourcen mit der Lösung ggf. überflüssiger Fragen gebunden sind. Hier wäre eine gewisse Entschlackung auch gesetzlicher Vorgaben sinnvoll wie es umgekehrt natürlich auch vonnöten ist, dass die Verwaltungen sich selbst regelmäßig fragen, ob nicht die eine oder andere Aufgabe überflüssig ist, auch: ob Arbeitsabläufe gestrafft und die Aufgaben nicht mit weniger Personal gleich gut oder vielleicht sogar besser erfüllt werden könnten. Beliebt sind solche Appelle nicht, vielleicht auch deshalb, weil wir uns in Deutschland offensichtlich sehr schwer damit tun, uns von lieb gewordenen, aber teuren Gewohnheiten zu verabschieden.

Mit alledem soll nicht der Eindruck erweckt werden, als sei es um den Wirtschaftlichkeitsgrundsatz und auch um unsere Verwaltungen schlecht bestellt. Im

<sup>57</sup> Dies ist das Ziel, das § 24 BHO verfolgt.

<sup>58</sup> Deshalb greift § 54 BHO m.E. zu kurz, weil er nur für den Baubeginn bestimmte Anforderungen aufstellt.

Gegenteil: Ich bin der Auffassung, dass wir relativ zufrieden sein dürfen und dass wir bei der Beurteilung der deutschen Verwaltungsverhältnisse nicht zu schnellen negativen und erst recht nicht zu herablassenden Urteilen kommen dürfen. Es lässt sich – dem Sitz des Bundesrechnungshofes in Bonn geschuldet – auch auf rheinisch ausdrücken: Bei aller Empörung über Verstöße gegen den Wirtschaftlichkeitsgrundsatz sollten wir die Kirche im Dorf lassen. Verglichen mit anderen Staaten hat Deutschland gut funktionierende Parlamente und gut funktionierende Verwaltungen. Und zudem sollten wir bedenken: Da, wo Menschen arbeiten, wird es immer Fehler und Mängel geben, weil niemand von uns perfekt ist. Bis zu einem gewissen Grad werden wir Fehler und damit auch unnötige Ausgaben tolerieren müssen – auch in der Beruhigung, dass unwirtschaftliches Fehlverhalten deshalb nicht überhandnimmt, weil parlamentarische und verwaltungsinterne Kontrolle, Medien und Öffentlichkeit und nicht zuletzt Rechnungshöfe dafür Sorge tragen, dass Unwirtschaftlichkeit und Verschwendung durch staatliche Akteure meist nicht unter der Decke bleiben, sondern aufgedeckt werden.

## Literatur

- von Armin, Hans Herbert (1988): Wirtschaftlichkeit als Rechtsprinzip, Berlin.
- Bundesbeauftragter für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung (2004a): Bundesfernstraßen – Planen, Bauen und Betreiben, BWV-Band 11. Bonn und Stuttgart.
- Bundesbeauftragter für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung (2004b): Prüfung der Vergabe und Bewirtschaftung von Zuwendungen – Typische Mängel und Fehler im Zuwendungsbereich -. BWV-Band 10, Bonn und Stuttgart 2004.
- Bundesbeauftragter für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung (2006): Probleme beim Vollzug der Steuergesetze. BWV-Band 13. Bonn und Stuttgart.
- Bundesbeauftragter für die Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung (2013): Anforderungen an Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen finanzwirksamer Maßnahmen nach § 7 Bundeshaushaltsordnung. BWV-Band 18. Bonn und Stuttgart.
- Butzer, Hermann (2005): Wirtschaftlichkeit im Verwaltungsrecht, in: Blanke, Bernhard/von Bandemer, Stephan/Nullmeier, Frank/Wewer, Götrik (Hrsg.): Handbuch zur Verwaltungsreform, 3. Aufl., Wiesbaden, S. 392-402.
- Eibelschäuser, Manfred/Nowak, Karsten (o.J.): § 7 BHO Teile 3 und 4; in: Engels, Dieter/Eibelschäuser, Manfred (Hrsg.): Kommentar zum Haushaltsrecht des Bundes und Länder sowie der Vorschriften zur Finanzkontrolle, Köln.
- Eichhorn, Peter (2004): Die Relativität der Wirtschaftlichkeit; in: Brink, Stefan/Wolff, Heinrich Amadeus (Hrsg.): Gemeinwohl und Verantwortung. Festschrift für Hans Herbert von Armin zum 65. Geburtstag, Berlin, S. 253-258.
- Engels, Dieter (o.J.): Art. 114; in: Kahl, Wolfgang/Waldhoff, Christian/Walter, Christian (Hrsg.): Bonner Kommentar zum Grundgesetz, München, Rn. 248ff.
- Engels, Dieter (2008): Erhebungen des Bundesrechnungshofes im Bereich der Steuerverwaltung, in: Magiera, Siegfried/Sommermann, Karl-Peter/Ziller, Jacques (Hrsg.): Verwaltungswissenschaft und Verwaltungspraxis in nationaler und transnationaler Perspektive. Festschrift für Heinrich Siedentopf zum 70. Geburtstag, Berlin, S. 241-258.
- Engels, Dieter (2013a): „Was uns so gerne empört“, in: Graf Nayhauf, Meinhardt (Hrsg.): Verschwendung, Köln, S. 18-25.
- Engels, Dieter (2013b): Die Beratungsaufgabe des Bundesrechnungshofes, in: Wallmann, Walter/Nowak, Karsten/Mühlhausen, Peter/Steingässer, Karl-Heinz (Hrsg.): Moderne Finanzkontrolle und öffentliche Rechnungslegung. Denkschrift für Manfred Eibelschäuser. Köln, S. 141-154.
- Gröpl, Christoph (2011): BHO/LHO, Staatliches Haushaltsrecht, München.
- Grupp, Klaus (1982): Die Grundsätze der „Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit“ in der öffentlichen Verwaltung, in: JZ 1982, S. 2.
- Grupp, Klaus (2000): Wirtschaftlichkeit im „schlanken Staat“, in: Schulze-Fielitz, Helmuth (Hrsg.): Fortschritte in der Finanzkontrolle in Theorie und Praxis. Zum Gedenken an Ernst Heuer, Berlin, S. 9-24.
- Helm, Claus (2012): § 7; in: Piduch, Erwin (Hrsg.): Bundeshaushaltsrecht, Stuttgart.

Kalusche, Johannes (2009): Die Überwachung der Wirtschaftlichkeit im öffentlichen Schulwesen durch die Rechnungshöfe – Ergebnisse einer empirischen Untersuchung, in: Verwaltungsarchiv 2009, S. 145-159.

Kisker, Gunter (1983): Sicherung von „Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit“ durch den Rechnungshof; in: NJW 1983, S. 2167.

von Koppenfels, Georg (1969): Finanz- und Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen im öffentlichen Sektor, Arbeitsheft Nr. 204, Deutsche Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer.

Mühlenkamp, Holger (2011): Wirtschaftlichkeit und Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen im öffentlichen Sektor, Arbeitsheft Nr. 204, Deutsche Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer.

Nebel, Andreas (2012): Art. 114; in: Piduch, Erwin (Hrsg.): Bundeshaushaltsrecht, Stuttgart.

Prognos (2014): Endbericht Gesamtevaluation der ehe- und familienbezogenen Maßnahmen und Leistungen in Deutschland vom 2. Juni 2014.

Rischer, Herbert (1995): Finanzkontrolle staatlichen Handelns: Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit als Prüfungsmaßstäbe, Diss., Heidelberg.

Schliesky, Utz (2008): Wirtschaftlichkeitsprinzip als Organisationsprinzip der öffentlichen Verwaltung?, in: Schliesky, Utz/Ernst, Christian (Hrsg.): Recht und Politik. Wissenschaftliches Symposium für Edzard Schmidt-Jortzig zum 65. Geburtstag, Köln, S. 35-68.

Schmidt, Jürgen (1992): Wirtschaftlichkeit in der öffentlichen Verwaltung, 4. Aufl., Berlin.

Schulze-Fielitz, Helmuth (1996): Kontrolle der Verwaltung durch Rechnungshöfe, in: VVDStRL 55, S. 255.

Walther, Klaus (1990): Inhalt und Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit der öffentlichen Verwaltung, in: BayVBL 1990, S. 231.