

Explikation und Ausgestaltung des Begriffs der Wirtschaftlichkeit in der Rechtswissenschaft

Dissertation zur Erlangung
des akademischen Grades
eines Doktors der Rechtswissenschaft
der Fakultät für Rechtswissenschaft
der Universität Bielefeld

vorgelegt von

Frank Brecht

Erstgutachter:
Zweitgutachter:
Tag der mündlichen Prüfung:

Prof. Dr. Martin Schwab
Prof. Dr. Andreas Fisahn
28.05.2018

Für

Magdalene Hölscher, geb. Roddau

und

Wilhelm Hölscher

Vorwort

Ein jeder mag seine Intention haben, warum er eine Dissertation verfassen möchte. Im Rahmen der Literaturrecherche bin ich auf eine Passage gestoßen, welche ich für meine Motivation als sehr treffend empfunden habe:

„Wer Wissenschaft betreiben will, der hat eo ipso auch das für die Tätigkeit sinnkonstitutive Ziel anerkannt: er hat Kenntnisfortschritt positiv bewertet und sich implizit bereit erklärt, diejenigen Mittel einzusetzen, von denen er hofft, dass sie ihn zu einem Erkenntnisfortschritt führen werden. Erkenntnis ist gewiss nur ein möglicher Gegenstand der Wertschätzung unter vielen. Setzt man sie aber als einen Wert, dann folgt daraus Respekt für den Wahrheitsbegriff und damit auch für die Sein-Sollen-Unterscheidung und außerdem für gewisse instrumentelle Wertungen.“¹

Die vorliegende Abhandlung hatte ursprünglich das Thema *„Wirtschaftlichkeit von Public-Private-Partnership-Projekten² im Sicherheitsgewerbe“* und wurde Ende 2006 von dem damaligen geschäftsführenden Direktor Prof. Dr. Dr. h. c. mult. Rolf Stober der Forschungsstelle Sicherheitsgewerbe (FORSI)³ an der Universität Hamburg als Dissertationsthema vorgegeben. Bei gleichbleibender Überschrift hatte die Vorgabe ursprünglich die Richtung, dass der Autor fest-

¹ Gerard Radnitzky und Helmut Seiffert, Wert, in: Handlexikon der Wissenschaftstheorie, 1992, S. 383.

² Abkürzung für Public Private Partnership. In dieser Abhandlung wird durchgehend das englische Kürzel verwendet. Der nationale Gesetzgeber hat sich für den Begriff Öffentlich-Private-Partnerschaft (ÖPP) entschieden (vgl. Art. 1 des Gesetzes zur Beschleunigung der Umsetzung von Öffentlich-Privaten Partnerschaften und zur Verbesserung gesetzlicher Rahmenbedingungen für Öffentlich-Private Partnerschaften v. 01.09.2005 in BGBl I, 2676 bzw. BT-Dr. 15/5668 vom 14.06.2005, S. 11).

³ In der Folge wurde die FORSI Bestandteil (Forschungsinstitut für Compliance, Sicherheitswirtschaft und Unternehmenssicherheit) der Deutschen Universität für Weiterbildung GmbH (DUW) in Berlin. Die DUW ist eine im April 2008 gegründete private Hochschule mit Sitz in Berlin. An ihrer Trägergesellschaft waren die Freie Universität Berlin und die Stuttgarter Klett-Gruppe/ Deutsche Weiterbildungsgesellschaft mbH als Gründungsgesellschafter bis April 2013 je zur Hälfte in Höhe von je € 5 Mio beteiligt. Dabei wurden insbesondere der Charakter der Einrichtung als Public Private Partnership sowie die paritätische Anschubfinanzierung des Projekts durch die Freie Universität Berlin und die Stuttgarter Klett-Gruppe hervorgehoben. Der geschäftsführende Direktor der FORSI war Gründungsprofessor. Wegen anhaltender Unwirtschaftlichkeit beschlossen die beiden Gründungsgesellschafter, ihre Anteile für einen Euro an die Steinbeis-Hochschule Berlin zu verkaufen. Seit Mai 2013 gehört die DUW zur Steinbeis-Hochschule. Seit Januar 2015 ist die FORSI an der Europa-Universität Viadrina als Abteilung des Viadrina Compliance Centers (VCC) angesiedelt.

stellen sollte, ob es wirtschaftlicher wäre, wenn der hoheitliche Personenschutz durch Angehörige des Sicherheitsgewerbes erfolgt.⁴

Mitte 2007 referierte der Autor einen entsprechenden Lösungsvorschlag im Doktorandenseminar. In diesem Referat hat der Autor im Wesentlichen den Begriff der Wirtschaftlichkeit mit dem Wirtschaftlichkeitsprinzip gleichgesetzt, darauf hingewiesen, dass der Begriff PPP-Projekte zum damaligen Zeitpunkt nicht definiert werden könne und dass die Wirtschaftlichkeit dieser Projekte durch eine Kosten- und Leistungsrechnung festzustellen sei. Dieses Referat führte dazu, dass sich der Autor als Doktorand an der Universität Hamburg immatrikulieren konnte. Im Übrigen fand eine Betreuungsleistung durch dem damaligen geschäftsführenden Direktor FORSI nicht statt.

Nach Ablauf des ersten halben Jahres musste der Autor konstatieren, dass es unmöglich war, auch nur ansatzweise an entsprechende Daten zum hoheitlichen Personenschutz zu eruiieren. Trotz des entsprechenden Vortrages im Doktorandenseminar (Note: vollbefriedigend) ließ der damalige geschäftsführende Direktor der FORSI daraufhin über seine Mitarbeiterin ausrichten, dass der Autor die Themenvorgabe wohl nicht verstanden hätte, denn er sollte doch die Wirtschaftlichkeit von bestehenden Public Private Partnership-Projekten mit dem Sicherheitsgewerbe feststellen.

Die Realisierung von Public-Private-Partnership-Projekten (PPP-Projekten)⁵ wurde von den politischen Entscheidungsträgern mit einer theoretischen Wirtschaftlichkeit der Staatsorganisation begründet. Die theoretische Wirtschaftlichkeit stellt forschungslogisch lediglich eine erste vorwissenschaftliche Annahme dar. Diese Annahme beinhaltet den Gedanken, dass der Staat eine Staatsaufgabe zwar in Eigenregie ausüben kann, die alleinige Durchführung einer Staatsaufgabe kann aber auch in der Art und Weise auf den Prüfstand gestellt werden, ob es für die Durchführung einer Staatsaufgabe gegebenenfalls wirtschaftlicher wäre, wenn ausschließlich ein privater Akteur die Durchführung dieser Staatsaufgabe übernimmt oder die Durchführung dieser Staatsaufgabe durch eine intensive Zusammenarbeit zwischen der öffentlichen Hand und einem privaten Akteur erfolgt.

Übernimmt ein privater Akteur die Durchführung dieser Staatsaufgabe gänzlich oder führt die öffentliche Hand diese Staatsaufgabe nunmehr durch eine intensive Zusammenarbeit mit der Privatwirtschaft durch ein PPP-Projekt aus, dann weist diese Staatsaufgabe durch die Privatisierung eine Neuausrichtung aus. Diese Neuausrichtung wird innerhalb der Privatisierungsdiskussion auch als Privatisierungstatbestand bezeichnet. Freilich soll es nur dann zu einer Neuausrichtung

⁴ Die ursprüngliche Richtung des Dissertationsprojektes (hoheitlicher Personenschutz) hat somit nicht die Realisierung eines PPP-Projektes, sondern eine Aufgabenprivatisierung (!) zum Inhalt gehabt.

⁵ Englische Abkürzung für Public Private Partnership. In dieser Abhandlung wird durchgehend das englische Kürzel verwendet. Der nationale Gesetzgeber hat sich für den Begriff Öffentlich-Private-Partnerschaft (ÖPP) entschieden (vgl. Art. 1 des Gesetzes zur Beschleunigung der Umsetzung von Öffentlich-Privaten Partnerschaften und zur Verbesserung gesetzlicher Rahmenbedingungen für Öffentlich-Private Partnerschaften v. 01.09.2005 in BGBl I, 2676 bzw. BT-Dr. 15/5668 vom 14.06.2005, S. 11).

einer Staatsaufgabe kommen, wenn durch die öffentliche Hand vor der Privatisierung ein entsprechender Wirtschaftlichkeitsvergleich durchgeführt wurde, welcher die Wirtschaftlichkeit der Neuausrichtung bzw. eines PPP-Projektes eindeutig ausweist.

Die Autoren des Sicherheitsgewerbes postulieren über die FORSI in der rechtswissenschaftlichen Literatur einige PPP-Projekte zwischen Sicherheitsbehörden und Sicherheitsgewerbe (sog. *Police Private Partnerships*). Nach den bisherigen Ausführungen müsste folglich die Staatsaufgabe der Inneren Sicherheit in der Vergangenheit eine entsprechende Neuausrichtung erfahren haben. Weiterhin müsste vor Umsetzung dieser PPP-Projekte entsprechend den öffentlich-rechtlichen Vorschriften die Wirtschaftlichkeit dieser Projekte durch einen entsprechenden Wirtschaftlichkeitsvergleich ausgewiesen worden sein.

Es war für den Autor abermals unmöglich, konkrete Daten zur *Wirtschaftlichkeit von PPP-Projekten im Sicherheitsgewerbe* zu eruieren. Wenn ein Professor der Rechtswissenschaft dennoch jahrelang über PPP-Projekte *im Sicherheitsgewerbe* schreibt, sich für den Begriff *Police Private Partnership* als Synonym für Public Private Partnership rühmt, entsprechende Veröffentlichungen vornimmt, andere Professoren durch ihre Veröffentlichungen mittelbar die Existenz von PPP-Projekten mit dem Sicherheitsgewerbe bestätigen, zahlreiche Dissertationen zu diesem Thema abgenommen wurden sowie einen weiteren Doktoranden mit der Bewältigung dieser „Forschungsfrage“ beauftragt,⁶ dann konnte es ja nicht sein, dass sich für den Autor keine Daten über *PPP-Projekte im Sicherheitsgewerbe* ermitteln lassen.

Oder?

Damals hat der Autor die aufkommende Schwierigkeit noch darauf zurückgeführt, dass der Inhalt des Begriffs *PPP-Projekte* in der Rechtswissenschaft nicht präzise erfasst wurde, so dass für den weiteren Dissertationsverlauf eher im Vordergrund stand, diese PPP-Projekte und insbesondere ihren wirtschaftlichen Kern möglichst präzise herauszuarbeiten, damit im Anschluss mit den entsprechenden Instrumenten die *Wirtschaftlichkeit der PPP-Projekte im Sicherheitsgewerbe* festgestellt werden kann.

Da PPP-Projekte als ein spezielles kooperatives Arrangement eingeordnet werden, wurde vom Autor daher in Anlehnung an die Kooperationsforschung eine Kooperationstypologie entwickelt und sodann auf PPP-Projekte übertragen. Als Ergebnis entstand eine PPP-Typologie, mit der PPP-Projekte und insbesondere deren Wirtschaftlichkeit handfest eingeordnet werden können. Zur Wirtschaftlichkeit eines PPP-Projektes wird von der Kooperationsforschung unter anderem

⁶ *Alexander de Blois* war ebenfalls Doktorand an der FORSI und wurde bereits Jahre vor dem Autor mit diesem Thema beauftragt (vgl. Alexander de Blois, *Ökonomische Aspekte von Police Private Partnership*, in: *Recht der Sicherheit – Private, Public & Corporate Security*, 2011, S. 1 ff).

vorgetragen, dass die Partner eines PPP-Projektes aus einem 1 + 1 das ominöse 3 machen möchten.

Das ominöse 3 soll dabei auch die Wechselwirkungen beschreiben, welche die Partner innerhalb ihrer intensiven partnerschaftlichen Zusammenarbeit entfalten wollen. Den Partnern ist die Existenz dieser Wechselwirkungen bekannt. Sie setzen auch ganz gezielt auf die Entfaltung von Wechselwirkungen. Welche Wechselwirkungen dann letztendlich für die Wirtschaftlichkeit ihres PPP-Projektes konkret zum Tragen kommen, lässt sich jedoch für die Partner nur bedingt vorher-sagen.

Diesem qualitativen Kern der Wirtschaftlichkeit eines PPP-Projektes stand nunmehr für den Autor entgegen, dass die Rechtswissenschaft den Begriff der Wirtschaftlichkeit durchweg mit dem Wirtschaftlichkeitsprinzip gleichsetzt. Das Wirtschaftlichkeitsprinzip beinhaltet, dass eine Entscheidung hinsichtlich des Verhältnisses zwischen dem Ergebnis der angestrebten Bedarfsdeckung und dem Einsatz knapper Mittel nach der Maßgabe von Handlungskriterien optimal ausfallen soll. Dies ist in der Sprache der Mathematik dann der Fall, wenn mit den jeweils verfügbaren Mitteln der maximalste Nutzen (N_{\max}) erzielt ODER die Erzielung eines bestimmten Ergebnisses mit den minimalsten Kosten (K_{\min}) verwirklicht werden kann.

Wenn der rechtswissenschaftliche Begriff der Wirtschaftlichkeit sich im Wirtschaftlichkeitsprinzip erschöpft, dann müssten folglich die maßgeblichen Entscheidungsträger hinsichtlich des ominösen 3 den Nachweis erbringen, dass N_{\max} oder K_{\min} realisiert wurde und ebenso müsste das ominöse 3 durch eine Kosten- und Leistungsrechnung analysiert werden. Beides ist für einen demokratisch legitimierten Entscheidungsträger zurzeit aber nicht möglich.

Die Wirtschaftswissenschaften nehmen auch die Perspektive ein, dass ein Staat als System und seine Staatsaufgaben (z. B. die Staatsaufgabe der Inneren Sicherheit) als Subsysteme angesehen werden kann. Die Wirtschaftlichkeit eines Systems oder Subsystems (z. B. ein PPP-Projekt zwischen einer Sicherheitsbehörde und dem Sicherheitsgewerbe) wird bedeutend von den Wechselwirkungen ihrer Subsysteme geprägt. Für den Autor war bei dieser Perspektive von Vorteil, dass für die Staatsaufgabe der Inneren Sicherheit amtliche Kriminalitätsstatistiken vorhanden und dazu geeignet waren, wenigstens einen übergeordneten Rückschluss über die Wirtschaftlichkeit des Systems der Inneren Sicherheit zu liefern.

Aber auch hier stand einer direkten Anwendung entgegen, dass die Wirtschaftlichkeit aus der Perspektive eines Systems in der Rechtswissenschaft bei der Auslegung des Begriffs der Wirtschaftlichkeit gänzlich unbekannt ist. Folgt man der bisherigen Auslegungspraxis, dann müsste die Wirtschaftlichkeit aus der Perspektive eines Systems mithilfe der dogmatischen Kanons interpretiert werden, ob der Verfassungsgeber/Gesetzgeber mal die Wirtschaftlichkeit aus der Perspektive eines Systems verrechtlicht hat. Einer solchen Interpretation stand aber gegenüber, dass die öffentliche Hand bereits PPP-Projekte (zumindest in der Produktionswirtschaft) umgesetzt hat.

Aus diesen Überlegungen ergab sich für den Autor, dass der Vortrag im Seminar aus dem Jahr 2007 obsolet geworden ist. Ferner zeigte die forschungsmethodische Auseinandersetzung, dass sich die ursprüngliche Themenvorgabe nicht in der Absolvierung einer einzelnen Forschungsfrage

ge erschöpfte, sondern forschungsmethodisch ein Programm beinhaltete: Aus der Präzisierung der Wirtschaftlichkeit von PPP-Projekten innerhalb der Staatsaufgabe der Inneren Sicherheit folgte, dass die intendierte Wirtschaftlichkeit eines PPP-Projektes in Instrumente zu transformieren ist, mit denen die einhergehende Wirtschaftlichkeit entsprechend den öffentlich-rechtlichen Vorschriften analysiert und letztendlich empirisch festgestellt werden kann.

Als Doktorand kann man letztendlich nur den Nachweis erbringen, dass man sich redlich bemüht hat, für ein wissenschaftliches Problem einen glaubhaften Lösungsansatz anzubieten. Folgend der Themenvorgabe und des forschungsmethodischen Dreiklangles wurde Ende 2009/ Anfang 2010 dem damaligen geschäftsführenden Direktor der FORSI ein entsprechendes interdisziplinäres Forschungskonzept vorgelegt (1. Erkenntnisfortschritt), die Grundlagen für eine Rechtsfigur der Kooperation geschaffen (2. Erkenntnisfortschritt) die entwickelte PPP-Typologie vorgestellt (3. Erkenntnisfortschritt), amtliche Kriminalitätsstatistiken als mittelbares Instrument zur Analyse der Wirtschaftlichkeit der Staatsaufgabe bzw. des Systems der Inneren Sicherheit verwendet (4. Erkenntnisfortschritt)⁷ sowie eine rechtswissenschaftliche Auseinandersetzung mit dem Begriff der Wirtschaftlichkeit (5. Erkenntnisfortschritt) vorgewiesen. Für die übrigen beiden „Klänge“ des Forschungsprogramms wurde eine entsprechende Gestaltungsempfehlung formuliert.

Die Abnahme der Dissertation wurde gleichwohl von ihm abgelehnt und auf die *Realisierung der Wirtschaftlichkeit von PPP-Projekten im Sicherheitsgewerbe* bestanden. Es war folglich davon auszugehen, dass es dem damaligen geschäftsführenden Direktor der FORSI gerade auf das Wirtschaftlichkeitsprinzip, auf einen nebulösen PPP-Begriff in der Rechtswissenschaft ankam sowie ein interdisziplinärer Lösungsansatz für ihn unerwünscht war. Schließlich beendete Anfang 2010 der damalige geschäftsführende Direktor der FORSI das Betreuungsverhältnis in der Art und Weise, dass er dem Autor eine Abschrift zusandte, aus der hervorging, dass er dem Promotionsausschuss der Universität Hamburg mitgeteilt hat, dass er das Dissertationsprojekt aus fachlichen Gründen nicht mehr fortführen könne.

Es wird aufgefallen sein, dass der Autor die Formulierung PPP-Projekte *innerhalb der Staatsaufgabe der Inneren Sicherheit* und nicht die Formulierung PPP-Projekte *im Sicherheitsgewerbe* verwendet. Das Sicherheitsgewerbe stellt keine Staatsaufgabe dar. Die Realisierung eines PPP-Projektes beinhaltet jedoch denklogisch, dass es innerhalb irgendeiner Staatsaufgabe zu einer Neuausrichtung bzw. Privatisierung gekommen ist. Wenn man die Privatisierungsdiskussion nicht ins Lächerliche führen möchte, dann ist auch kein bestechendes Argument vorstellbar, dass zugunsten des Sicherheitsgewerbes ein anderer Musterverlauf bei PPP-Projekten zu erfolgen hätte.

⁷ Im Frühjahr 2010 betonte Prof. Dr. phil. Peter Wetzels als Vorsitzender des Promotionsausschusses der Universität Hamburg diesen kriminologischen Erkenntnisfortschritt.

Daher zur Erinnerung: Vor der Realisierung eines PPP-Projektes muss ein Wirtschaftlichkeitsvergleich gegenüber dem Steuerzahler handfest ausweisen, dass die Neuausrichtung einer Staatsaufgabe durch ein PPP-Projekt wirtschaftlicher ist. Es geht folglich nicht darum, dass der Begriff der Wirtschaftlichkeit etwas enger oder etwas weiter bzw. durch einzelne „Ökonomische Aspekte“⁸ ausgelegt wird. Es kam verfassungsrechtlich hinzu, dass die Durchführung von öffentlich-rechtlichen Aufgaben innerhalb der Staatsaufgabe der Inneren Sicherheit hauptsächlich durch einen intensiven Eingriffscharakter geprägt ist und somit im Kernbereich der staatlichen Verantwortung liegt. Mithin enthält die Staatsaufgabe der Inneren Sicherheit erhebliche verfassungsrechtliche Hürden für die Realisierung von PPP-Projekten zwischen den Sicherheitsbehörden und dem Sicherheitsgewerbe.

Diese Barrieren für ein PPP-Projekt innerhalb der Staatsaufgabe der Inneren Sicherheit müssen auch die anderen Doktoranden der FORSI und die Autoren des Sicherheitsgewerbes erkannt haben! Indes wurde von den Autoren des Sicherheitsgewerbes eine andere Vorgehensweise eingeschlagen: Als beispielsweise die Deutsche Bundesbahn in die Deutsche Bahn AG umgewandelt wurde, hat sich durch diese Organisationsprivatisierung der Rechtscharakter des Hausrechtes bei der Deutschen Bahn verändert. Wenn in der Folge die Deutsche Bahn AG private Sicherheitskräfte zur Absicherung ihres privaten Betriebsablaufes einsetzt, dann stellt das nunmehrige private Hausrecht innerhalb der Räumlichkeiten der Deutschen Bahn AG keine Neuausrichtung der Staatsaufgabe der Inneren Sicherheit dar.

Vielleicht hat diese Organisationsprivatisierung für die Staatsaufgabe der Inneren Sicherheit mittelbar zur Folge gehabt, dass bei der Bundespolizei Personal freigesetzt wurde. Die Erhöhung oder Verringerung der Personalstärke bei der Bundespolizei gehört jedoch zum dienstlichen Alltag einer Behörde (Personalbedarfsplanung) und kann ebenfalls nicht als eine Neuausrichtung der Staatsaufgabe der Inneren Sicherheit bewertet werden.

Die Autoren des Sicherheitsgewerbes möchten gleichwohl solche „Ausflüsse“ einer Organisationsprivatisierung auf die Staatsaufgabe der Inneren Sicherheit als „Neuausrichtung“ für die Begründung von PPP-Projekten mit dem Sicherheitsgewerbe genügen lassen. Dabei waren sich einzelne Autoren des Sicherheitsgewerbes und auch externe Autoren nicht zu schade, ihre eigenen wissenschaftlichen Arbeiten durch nachfolgende Veröffentlichungen zugunsten des Sicherheitsgewerbes ad absurdum zu führen.

Es stellt alles andere als eine Selbstverständlichkeit dar, dass ein anderer Professor es auf sich nimmt, ein fremdes Dissertationsprojekt fortzuführen. Mithin waren Jahre der Arbeit für den Au-

⁸ Vgl. Alexander de Blois, *Ökonomische Aspekte von Police Private Partnership*, in: *Recht der Sicherheit – Private, Public & Corporate Security*, 2011, S. 1 ff. Die Reduzierung auf „Ökonomische Aspekte“ stellt eine erhebliche inhaltliche Abschwächung gegenüber der ursprünglichen Themenvorgabe dar. Diese Anpassung an den Erkenntnissen des Autors aus dem Jahr 2009/ 2010 vermag jedoch nicht, den wirtschafts- und rechtswissenschaftlichen Anforderungen an einem PPP-Projekt innerhalb der Staatsaufgabe der Inneren Sicherheit gerecht zu werden.

tor sehr wahrscheinlich umsonst. Letztlich hat es Herr Professor Dr. jur. *Martin Schwab*⁹ auf sich genommen, die Fortführung der Dissertation zu übernehmen. Der Menschlichkeit und dem Vertrauensvorschuss, die mir Herr Professor Schwab damit entgegenbrachte, kann ich lediglich mit einer tief empfundenen Dankbarkeit begegnen.

Als der Autor die Negation *PPP-Projekte innerhalb der Staatsaufgabe der Inneren Sicherheit* sodann verfasste, fand erstmals auch eine Auseinandersetzung mit der Dissertation von *Björn Höftmann* statt. Diese Dissertation kann von Seiten des Autors nur positiv erwähnt werden. Nicht nur, weil diese Arbeit die vom Autor entwickelte PPP-Typologie inhaltlich bestätigte. Bemerkenswert war insbesondere, dass der damalige geschäftsführende Direktor der FORSI Prüfungsvorsitzender dieser wirtschaftswissenschaftlichen Prüfung war.¹⁰

Zum Ende wies die Negation *PPP-Projekten innerhalb der Staatsaufgabe der Inneren Sicherheit* einschließlich einer empirischen Erhebung einen Umfang von mehreren hundert Seiten auf. Die Ausarbeitung bedeutete für Herrn Professor Schwab als „fachfremden“ Begutachter einen unglaublichen Aufwand. Der Autor hat es sodann mit einer gewissen Genugtuung zur Kenntnis genommen, dass Herr Professor *Schwab* die rechtswissenschaftliche Auseinandersetzung mit dem Begriff der Wirtschaftlichkeit aus dem Jahr 2009/ 2010 bereits als Erkenntnisfortschritt befand.

Damit die Komplexität des Themas *PPP-Projekte innerhalb der Staatsaufgabe der Inneren Sicherheit* konzentriert der Wissenschaft, der Fachwelt und interessierten Lesern präsentiert werden kann, bin ich der Bitte von Herrn Professor Schwab sehr gerne nachgekommen und habe anfänglich die rechtswissenschaftliche Auseinandersetzung mit dem Begriff der Wirtschaftlichkeit in der Rechtswissenschaft als isolierte Dissertation abgehandelt. Der vorliegende Forschungsansatz widmet sich daher der *Explikation und Ausgestaltung des Begriffs der Wirtschaftlichkeit in der Rechtswissenschaft*.

Hierbei bestand für den Autor die Notwendigkeit, bei der Auslegung der normierten Wirtschaftlichkeit zu den Anfängen zurückzukehren und die Ursprünge der normierten Wirtschaftlichkeit zu erforschen. Denn der Wissenschaftler, der Neuland der Erkenntnis betritt, bezieht bestimmte Positionen, die der späteren Forschung ihre Richtung weisen. Mitunter entstehen „Selbstverständlichkeiten“ in Theorie und Praxis, die sich fortführen, ohne dass ihre Berechtigung gründlich geprüft wird. Erst die Besinnung auf die Anfänge eines Denksystems lässt aber erkennen, wo

⁹ Professor Martin Schwab hat den Ruf auf die Professur Bürgerliches Recht, Verfahrensrecht und Unternehmensrecht von der Freien Universität Berlin an der Universität Bielefeld zum Wintersemester 2015/16 angenommen.

¹⁰ Björn Höftmann, Public Private Partnership als Instrument der kooperativen und sektorenübergreifenden Leistungsbereitstellung – dargestellt an der neu strukturierten kommunalen Abfallwirtschaft, 2001, Prüfungsdeckblatt.

möglicherweise die bisherige Auslegung der normierten Wirtschaftlichkeit unsachgemäß und damit wider dem Willen des Verfassungsgebers/Gesetzgebers ist.

Dessen ungeachtet sollen nach wie vor die übrigen Teile der ursprünglichen Themenvorgabe der Wissenschaft, der Fachwelt und interessierten Lesern zugänglich gemacht werden. Dies schon deshalb, weil der Autor im Rahmen der empirischen Erhebung gegenüber zahlreichen öffentlichen Institutionen (Innenministerien, Rechnungshöfe etc.) das Versprechen abgegeben hat, dass diese für ihre Mitarbeit an der empirischen Erhebung ein Exemplar der Ausarbeitung *PPP-Projekte innerhalb der Staatsaufgabe der Inneren Sicherheit* erhalten werden.

Alle Wissenschaften haben ihren eigenen Geltungsbereich mit bestimmten Gesetzmäßigkeiten. In der Rechtswissenschaft gibt es kein *richtig* oder *falsch*. Die Wirtschaftlichkeit von PPP-Projekten hängt dagegen von Fakten ab, welche zunächst von den Wirtschaftswissenschaften geliefert werden. Demzufolge kann es bei der Auslegung des Begriffs der Wirtschaftlichkeit durchaus ein *richtig* oder *falsch* geben. Es war letztendlich Herr Professor Schwab, welcher in einem unserer zahlreichen Gespräche das Erfordernis eines *Kanons der interdisziplinären Auslegung* bei der Auslegung des dynamischen Begriffs der Wirtschaftlichkeit für die Rechtswissenschaft erkannt hat. Ich sehe mit großem Interesse entgegen, wie sich diese Auslegungsregel in der Rechtswissenschaft entwickeln wird.

Die Übernahme des Zweitgutachtens hat Herr Prof. Dr. Andreas Fisahn übernommen. Auch hierfür möchte ich meinen Dank aussprechen.

Das Gelingen einer Dissertation hängt auch immer von kooperativen Akteuren im privaten Umfeld ab. Es sind daher einige Personen zu würdigen, welche durch ihr Verhalten wesentlich zum Gelingen dieser Arbeit beigetragen haben:

Meinen Pflegeeltern *Magdalene* und *Wilhelm Hölscher* widme ich diese Ausarbeitung. Sie haben mein Leben entscheidend beeinflusst. Wäre ihre Fürsorge nicht gewesen, so hätte ich wohl nie die Möglichkeit gehabt, eine wissenschaftliche Ausarbeitung verfassen zu *dürfen*. Mit großem Bedauern ist für mich zu konstatieren, dass die widrigen Umstände des Dissertationsverlaufes dazu geführt haben, dass mein Pflegevater die Beendigung dieses Dissertationsprojektes leider nicht mehr miterleben konnte.

Auf der Ebene des Arbeitsumfeldes sind für ihr stets freundliches und hilfsbereites Verhalten die Mitarbeiter der Bibliotheken des Fachbereiches Wirtschafts- und Rechtswissenschaften an der Freien Universität Berlin anzuführen. Wenn in dieser Arbeit Herr *Gerald Scharf* und Herr *Gerold Streif* genannt werden, so mögen sich bitte alle Mitarbeiter von der Danksagung angesprochen fühlen.

Dem Korrektorat von Herrn *Bernhard Löwenberg* aus dem Jahr 2009 und von Herrn *Herbert Kötter* aus dem Jahr 2012 und 2017 ist es zu verdanken, dass diese Arbeit möglichst keine orthografischen oder grammatikalischen Fehler aufweist.

Ich kann die Unterstützung von *Philipp Meyer* nicht genug betonen. Ebenso ist der Beistand von *Liane Gärtner*, *Boris Glowacki* und *Uwe Elsholz* aufzuführen. Ihnen allen sei mein besonderer Dank ausgesprochen.

Schließlich lebt der Fortschritt der Wissenschaft von der permanenten Kritik. Es bleibt daher zu hoffen, dass mit dieser Untersuchung die fachliche Auseinandersetzung der Wirtschaftlichkeit innerhalb der Staatsorganisation weitergeführt wird und dass sie in der Wissenschaft als auch in der Praxis eine rege Diskussion entfaltet.

Mai 2018

Frank Brecht

Inhaltsverzeichnis

Vorwort	Seite I
§ 1 Der Begriff der Wirtschaftlichkeit als Rechtsproblem	Seite 1
A. Relevanz des Forschungsansatzes	Seite 1
B. Forschungsmethodik	Seite 6
C. Forschungshypothesen	Seite 7
D. Forschungsverlauf	Seite 10
§ 2 Der Terminus Wirtschaftlichkeit in der Umgangssprache	Seite 11
§ 3 Der Terminus Wirtschaftlichkeit in der Wirtschaftswissenschaft	Seite 12
§ 4 Der Terminus Wirtschaftlichkeit in der Rechtswissenschaft	Seite 155
A. Die Wirtschaftlichkeit des Art. 114 II 1 Grundgesetz	Seite 166
I. Wörtliche Auslegung	Seite 166
II. Subjektiv-historische Auslegung	Seite 166
1. Die Wirtschaftlichkeit des Art. 114 II 1 GG beruht auf dem Sprachgebrauch der Wirtschaftswissenschaft	Seite 16
2. Präzisierung der Wirtschaftlichkeit des Art. 114 II 1 GG	Seite 20
2.1 Ermittlung der „bisher geltenden Rechtsgrundsätze“	Seite 20
a) - durch eine wörtliche Auslegung	Seite 20
b) - durch eine subjektiv-historische Auslegung	Seite 21
c) - durch eine systematisch-logische Auslegung	Seite 26
d) Zwischenergebnis	Seite 29
2.2 Der Inhalt des „bisher geltenden Rechtsgrundsatzes“ der Sparsamkeit	Seite 29
a) - durch eine wörtliche Auslegung	Seite 29
b) - durch eine subjektiv-historische Auslegung	Seite 31
aa) Die Ausgaben und Einnahmen als Facetten des Rechtsgrundsatzes Sparsam- keit	Seite 31
bb) Die Konkretisierung der Sparsamkeit erfolgt durch die Wirtschaftlichkeit des § 26 RHO	Seite 35

cc) In der RHO war die absolute Sparsamkeit der relativen Sparsamkeit „vorge-schaltet“	Seite 38
dd) Keine (absolute) Sparsamkeit um jeden Preis	Seite 39
ee) Der Rechtsgrundsatz der Sparsamkeit als multiperspektivisches Kriterium	Seite 41
ff) Der Rechtsgrundsatz der Sparsamkeit als mehrdimensionales Kriterium	Seite 42
gg) Die Konsequenzen einer haushaltsrechtlichen Entscheidung sind von den Entscheidungsträgern hinreichend zu bedenken ...	Seite 44
hh) ... und von den Entscheidungsträgern zu verantworten	Seite 45
ii) Die objektive und subjektive Werttheorie als bestimmende Größen des Rechtsgrundsatzes der Sparsamkeit	Seite 47
jj) Exkurs: Ökonomische Werttheorien	Seite 50
1) Die Theorie vom Wert	Seite 51
2) Objektive bzw. klassische Werttheorie	Seite 54
3) Subjektive bzw. neoklassische Werttheorie	Seite 61
4) Zwischenergebnis	Seite 74
kk) Der Rechtsgrundsatz der Sparsamkeit als dynamischer Begriff	Seite 75
c) Zusammenfassung des „bisher geltenden Rechtsgrundsatzes“ der Sparsamkeit	Seite 77
2.3 „ANPASSUNG UND WEITERENTWICKLUNG DES BISHER GELTENDEN RECHTSGRUNDSATZES“ DER SPARSAMKEIT	Seite 80
a) „... dem inzwischen eingetretenen Wandel der wirtschaftlichen Verhältnisse ...“	Seite 80
b) „...anzupassen und im Sinne neuzeitlicher Anforderungen weiterzuentwickeln ...“	Seite 81
aa) Wirtschaftswissenschaftlicher Diskussionsstand zum Begriff der Wirtschaftlichkeit	Seite 82
bb) Rechtswissenschaftlicher Diskussionsstand zur Prüfungstätigkeit des Bundesrechnungshofes	Seite 84
c) Transformation „des bisher geltenden Rechtsgrundsatzes“ der Sparsamkeit in Kombination mit der normierten Wirtschaftlichkeit auf Art. 114 II Satz 1 GG	Seite 85
aa) Die verfassungsrechtliche Transformation im Hinblick auf den Bundesrechnungshof	Seite 86
bb) Die verfassungsrechtliche Transformation im Hinblick auf die Staatsgewalten	Seite 88
cc) Art. 86 der Weimarer Reichsverfassung im Vergleich zu Art. 114 GG ab 1949 und Art. 114 GG ab 1969	Seite 89
dd) Kontrolle der Rezeption des § 26 RHO auf die verfassungsrechtliche Ebene durch rechtskonforme Auslegung des Art. 114 II 1 GG i. V. m. Art. 114 I GG	Seite 94
2.4 EINORDNUNG DER WIRTSCHAFTLICHKEIT DES ART. 114 GG AUFGRUND DER REZEPTION DER WIRTSCHAFTLICHKEIT DES § 26 RHO	Seite 97
a) - als ein verfassungsrechtliches Gebot	Seite 97
b) - als Generalklausel für die Staatsgewalten	Seite 99
c) - als unbestimmter Rechtsbegriff	Seite 101
d) - als offene Vorgabe, die maximal wahrscheinlichste Wirtschaftlichkeit zu realisieren	Seite 103
e) - als ein Begriff mit verschiedenen Horizonten	Seite 104
f) - als mehrdimensionales Beurteilungskriterium	Seite 105
g) - als dynamischer Begriff	Seite 107

h) - Reflexion zu den juristischen Werttheorien	Seite 110
2.5 ZUSAMMENFASSUNG ZUR „ANPASSUNG UND WEITERENTWICKLUNG DES BISHEER GELTENDEN RECHTSGRUNDSATZES“ DER SPARSAMKEIT	Seite 111
B. DIE WIRTSCHAFTLICHKEIT DES ART. 114 GG IM SYSTEMATISCH-LOGISCHEN ZUSAMMEN- HANG ZU DEN EINFACH-GESETZLICHEN VORSCHRIFTEN	Seite 113
I. - MIT DEM HG rG UND DER BHO	Seite 113
II. - MIT DEN VV ZU § 7 BHO (NR. 1)	Seite 117
III. - MIT § 97 V GWB	Seite 122
C. TRANSFER AUF DIE STAATSORGANISATION	Seite 124
D. OBJEKTIV-TELEOLOGISCHE AUSLEGUNG DER WIRTSCHAFTLICHKEIT DES Art. 114 GG	Seite 126
§ 5 Rechtswissenschaftlicher Erkenntnisfortschritt	Seite 128
§ 6 Gestaltungsempfehlung	Seite 136
BIBLIOGRAPHIE	Seite 139

§ 1 Der Begriff der Wirtschaftlichkeit als Rechtsproblem

A. Relevanz des Forschungsansatzes

Die Ermittlung der Wirtschaftlichkeit ist vornehmlich ein Gegenstand der Wirtschaftswissenschaften.¹¹ Spezifisches Erkenntnisobjekt der Wirtschaftswissenschaften ist das wirtschaftliche Handeln des Menschen, wobei sie ihre normative Basis aus den Maximen des Wirtschaftens ableitet.¹² Dessen ungeachtet besitzt die Wirtschaftlichkeit für alle Wirtschaftssubjekte¹³ unabhängig von den jeweiligen Zielen der Betätigung gleichermaßen Gültigkeit.¹⁴ Der Begriff der Wirtschaftlichkeit hat in zahlreichen Rechtsnormen Verwendung gefunden. Demzufolge besitzt die Wirtschaftlichkeit auch für die Rechtswissenschaften Relevanz¹⁵ und auch die rechtlichen Institutionen müssen sich mit der Wirtschaftlichkeit befassen.¹⁶ Dies zeigt sich beispielsweise dann, wenn nach dem öffentlichen Haushalts- (§ 6 HGrG i. V. m. § 7 BHO) bzw. Vergaberecht (§ 97 V GWB) die Verpflichtung besteht, gemäß § 7 II BHO Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchzuführen.¹⁷

¹¹ Peter Eichhorn, Öffentliche Haushalte und Betriebswirtschaftslehre, in: Schriften zur öffentlichen Verwaltung und öffentlichen Wirtschaft, 1997, S. 13 und 14; Thomas Engels, Wirtschaftlichkeitsprinzip und Rationalisierung in der öffentlichen Verwaltung, in: Theorie und Forschung 1994, S. 33.

¹² Arnold Heertje und Heinz Dieter Wenzel, Grundlagen der Volkswirtschaftslehre, 2002, S. 5; Henner Schierenbeck, Grundzüge der Betriebswirtschaftslehre, 2000, S. 5.

¹³ Eine gängige und an den typischen Wahlhandlungen orientierte Systematik unterteilt vier Gruppen von Wirtschaftsakteuren in verschiedene Sektoren: Die Unternehmen, die Güter zur Bedürfnisbefriedigung bereitstellen, die Haushalte, die durch Güterverzehr Bedürfnisse befriedigen und als Anbieter der Produktionsfaktoren Arbeit, Kapital und Boden auftreten, den Staat, der hoheitliche Gewalt ausüben kann, um Wahlhandlungen zu beeinflussen und Güter oder die Verfügung darüber umzuverteilen, und das Ausland als Summe der ökonomischen Akteure außerhalb der betreffenden Volkswirtschaft (vgl. Arnold Heertje und Heinz Dieter Wenzel, Grundlagen der Volkswirtschaftslehre, 2002, Seite 5).

¹⁴ Peter Eichhorn, Das Prinzip Wirtschaftlichkeit, 2005, S. 153 (jedoch ohne Quellennachweis); Dietmar Bräunig, Öffentliche Verwaltung und Ressourcenbewirtschaftung, in: Schriften zur öffentlichen Verwaltung und öffentlichen Wirtschaft, 2000, S. 31.

¹⁵ Hans Herbert von Armin, Wirtschaftlichkeit als Rechtsprinzip, in: Schriften zum öffentlichen Recht, 1988, S. 13.

¹⁶ Jürgen Schmidt, Wirtschaftlichkeit in der öffentlichen Verwaltung, 2006, S. 21 ff; Andreas Musil, Wettbewerb in der staatlichen Verwaltung, in: Jus Publicum, 2005, S. 80 ff; Peter Eichhorn, Öffentliche Dienstleistungen, 2001, S. 11; Wolfgang Hoffmann-Riem, Effizienz als Herausforderung an das Verwaltungsrecht, in: Schriften zur Reform des Verwaltungsrechts 1998, S. 56 und 57; Berndt Rückwardt, Wirtschaftlichkeit durch Privatisierung?, in: Speyer Forschungsberichte, 1983, S. 44 ff.

¹⁷ Vgl. Martin Müller, Vergaberechtliche Grundlagen für öffentliche Bewachungsaufträge, in: Handbuch des Sicherheitsgewerberechts, 2004, Rn. 53 ff; Mark Eggers, Public Private Partnership - Eine strukturierte Analyse auf der Grundlage von ökonomischen und politischen Potentialen, in: Europäische Hochschulschriften, 2004, S. 99.

Nach der gegenwärtigen Auslegungspraxis soll die Verrechtlichung der Wirtschaftlichkeit dazu geführt haben, dass die Wirtschaftlichkeit als Begriff und Ausdruck der Gesetzessprache entsprechen muss, um in ihrem Inhalt eindeutig bestimmbar zu sein.¹⁸ Diese verrechtlichte Wirtschaftlichkeit wird in dieser Untersuchung als normierte Wirtschaftlichkeit bezeichnet. Folgt man der bisherigen Auslegungspraxis, dann soll die normierte Wirtschaftlichkeit zunächst ausschließlich nach rechtswissenschaftlichen Kriterien zu beurteilen sein.¹⁹ Im Hinblick auf die Integration von zetetischen Erkenntnissen anderer Wissenschaften soll für die Jurisprudenz gelten, dass diese allenfalls hilfsweise zur Auslegung herangezogen werden und die rechtswissenschaftliche Begriffsbestimmung nicht ersetzen kann.

Als Begründung für diese Auslegungspraxis wird vorgetragen, dass mit einer einfachen Verweisung auf eine andere Wissenschaft ein Auslegungskriterium bevorzugt werden würde, ohne dass dafür eine anständige Begründung vorläge.²⁰ Nach dieser Auffassung ist die normierte Wirtschaftlichkeit mittels einer der möglichen Kanons dogmatisch auszulegen, wobei als Ergebnis durchaus die Möglichkeit bestehen soll, dass in der Rechtswissenschaft der Terminus Wirtschaftlichkeit abweichend von anderen Wissenschaften (z. B. Wirtschaftswissenschaften) verwendet und/oder in den verschiedenen Rechtsgebieten eine unterschiedliche rechtliche Bedeutung erfährt.²¹

Weiterhin wird die normierte Wirtschaftlichkeit in der Rechtswissenschaft durchweg mit dem Wirtschaftlichkeitsprinzip gleichgesetzt.²² Entsprechend dem Wirtschaftlichkeitsprinzip soll die Entscheidung hinsichtlich des Verhältnisses zwischen dem Ergebnis der angestrebten Bedarfsdeckung und dem Einsatz knapper Mittel nach der Maßgabe von Handlungskriterien optimal ausfallen. Dies ist mathematisch dann der Fall, wenn mit den jeweils verfügbaren Mitteln der maximalste Nutzen (N_{\max}) ODER die Erzielung eines bestimmten Ergebnisses mit den minimalsten Kosten (K_{\min}) verwirklicht werden kann.²³ Die Konjunktion ODER drückt dabei aus, dass zwischen zwei Möglichkeiten ein absoluter Gegensatz besteht, da von beiden Relationen nicht gleichzeitig der mathematische Extremwert N_{\max} UND K_{\min} realisiert werden kann.²⁴

¹⁸ Vgl. Hans Herbert von Armin, *Wirtschaftlichkeit als Rechtsprinzip*, Schriften zum öffentlichen Recht, 1988, S. 21.

¹⁹ Vgl. Hans Herbert von Armin, *Wirtschaftlichkeit als Rechtsprinzip*, Schriften zum öffentlichen Recht, 1988, S. 21.

²⁰ Vgl. Hubertus Gersdorf, *Öffentliche Unternehmen im Spannungsfeld zwischen Demokratie- und Wirtschaftlichkeitsprinzip*, in: *Schriften zum öffentlichen Recht - Band 821*, 2000, S. 410.

²¹ Vgl. Ernst A. Kramer, *Juristische Methodenlehre*, 1998, S. 49.

²² Exemplarisch: Hermann Butzer in *Beck'scher Online-Kommentar Grundgesetz*, 31. Edition, Stand 01.12.2016, Art. 144 Rn 6; Marc Opitz in *Dreher/ Motzke, Beck'scher Vergaberechtskommentar*, 2. Aufl., 2013, § 97 Abs. 5 GWB Rn 16; OLG Düsseldorf: *Vergabe, Produkt, Vergabe, Wirtschaftlichkeitsprinzip*, Beschluss vom 09.01.2013 – VII - Verg 33/12; Martin Burgi, *Funktionale Privatisierung und Verwaltungshilfe*, in: *Jus Publicum - Band 37*, 1999, Seite 240 ff; Hans Herbert von Armin, *Wirtschaftlichkeit als Rechtsprinzip*, in: *Schriften zum öffentlichen Recht*, 1988, S. 13.

²³ Stephan Zelewski, *Grundlagen*, in: *Betriebswirtschaftslehre – Band 1*, 2008, S. 11 und 12.

²⁴ Peter Eichhorn, *Das Prinzip Wirtschaftlichkeit*, 2005, S. 159.

Diese Auslegungspraxis führte bezogen auf die ursprüngliche Themenvorgabe „*Wirtschaftlichkeit von PPP-Projekten im Sicherheitsgewerbe*“²⁵ zu erheblichen Schwierigkeiten: In den Wirtschaftswissenschaften ist beispielsweise die Perspektive existent, dass ein Staat als System und seine Staatsaufgaben als Subsysteme angesehen werden können. Auch Systeme verfolgen das Ziel, wirtschaftlich zu agieren. Die Wirtschaftlichkeit eines Systems wird bedeutend von den Wechselwirkungen ihrer Subsysteme geprägt.²⁶ Die Existenz dieser Wechselwirkungen ist bekannt. Es wird bei dieser Perspektive auch ganz gezielt auf diese Wechselwirkungen gesetzt. Welche Wechselwirkungen dann aber letztendlich für das System zum Tragen kommen, lässt sich allenfalls bedingt vorhersagen.²⁷

Wenn diese Wechselwirkungen aber nicht konkret benannt werden können, dann ist es tatsächlich auch nicht möglich, den maximalen Nutzen (N_{\max}) ODER die minimalsten Kosten (K_{\min}) in einer Wirtschaftlichkeitsuntersuchung zu beziffern.

Einer direkten Anwendung der systemischen Perspektive in der Rechtswissenschaft steht entgegen, dass in der Rechtswissenschaft die Wirtschaftlichkeit aus der Perspektive eines Systems bisher gänzlich unbekannt ist. Folgt man demzufolge der derzeitigen Auslegungspraxis, dann müsste die Wirtschaftlichkeit aus der Perspektive eines Systems mithilfe der dogmatischen Kanons dahingehend interpretiert werden, ob der Verfassungsgeber/Gesetzgeber die Wirtschaftlichkeitswirtschaftlichkeit aus der Perspektive eines Systems verrechtlicht hat.

Einer solchen Interpretation steht aber gegenüber, dass die öffentliche Hand zumindest in der Produktionswirtschaft PPP-Projekte umgesetzt hat.²⁸ Mit der Umsetzung wurde auch eine systemische Wirtschaftlichkeit verfolgt.²⁹ Für die Staatsaufgabe der Inneren Sicherheit wird dies beispielsweise durch die amtlichen Kriminalitätsstatistiken belegt.

²⁵ Vgl. Vorwort.

²⁶ Vgl. § 3.

²⁷ Niklas Luhmann, Zweckbegriff und Systemrationalität, 1973, S. 109, Maik Ebersoll, Die Alternative Wirtschaftstheorie, 2006, S. 180; Bärbel Reuter, Flexible Kooperationen steuern, 2004, S. 28; Siegfried Georg Häberle (Hrsg.), Das neue Lexikon der Betriebswirtschaftslehre – Band F bis M, 2008, S. 708; Teresia Theurl und Andrea Schweinsberg, Neue Kooperative Ökonomie, Ökonomik der Kooperationen – Band 2, 2004, S. 8; Dirk Werth, Kollaborative Geschäftsprozesse, in Wirtschaftsinformatik – Theorie und Anwendung – Band 2, 2006, S. 22, Heinz K. Stahl, Vernetzung – eine Tour d’horizon, in: Vernetzte Unternehmen, 2005, S. 12; Christopher Lohmann, Organisation dauerhafter Kooperationen, in: Beiträge zur Personal- und Organisationsökonomik – Band 4, 2000, S. 28; Michael Kutscher, Prozessmanagement von Kooperationen, Diskussionsbeiträge der Wirtschaftswissenschaftlichen Fakultät Ingolstadt – Nr. 165, 2003, S. 33.

²⁸ Vgl. Vorwort.

²⁹ Vgl. Béla St. Bernhardt, Neuorganisation der staatlichen Aufgabenerfüllung, in: Nomos Universitätsschriften - Wirtschaft - Band 53, 2000, Seite 7 ff.

Ein ähnliches Bild zeigt sich, wenn man die Wirtschaftlichkeit eines PPP-Projektes betrachtet: Das Wesen eines PPP-Projektes besteht darin, dass der Staat zuvor eine Staatsaufgabe alleine ausgeführt hat. Gegebenenfalls kommt er zu dem Schluss, dass es für die Staatsorganisation wirtschaftlicher wäre, wenn er die Staatsaufgabe der Inneren Sicherheit in Zukunft nicht mehr alleine ausführt, sondern durch eine intensive partnerschaftliche Zusammenarbeit mit einem privaten Akteur realisiert.³⁰

Die Wirtschaftlichkeit einer intensiven partnerschaftlichen Zusammenarbeit innerhalb eines PPP-Projektes besteht unter anderem darin, Synergieeffekte zwischen den PPP-Partnern zu realisieren. Aus 1 + 1 soll das ominöse 3 gemacht werden, wobei das ominöse 3 die Wechselwirkungen widerspiegelt, welche Kooperationspartner innerhalb ihrer intensiven partnerschaftlichen Zusammenarbeit entfalten wollen.³¹ Auch hier ist den Partnern eines PPP-Projektes die Existenz dieser Wechselwirkungen bekannt. Auch hier wird gezielt auf diese Wechselwirkungen gesetzt. Vielleicht erhoffen sich die Partner eines PPP-Projektes ganz bestimmte Wechselwirkungen. Welche Wechselwirkungen dann letztlich für die Wirtschaftlichkeit eines PPP-Projektes zum Tragen kommen, lässt sich aber auch hier nicht konkret vorhersagen.³²

Somit ist es auch bei einem PPP-Projekt zurzeit nicht möglich, den maximalen Nutzen (N_{\max}) ODER die minimalsten Kosten (K_{\min}) zu realisieren. Die Schwierigkeiten erhöhen sich auch hier, wenn man die Wechselwirkungen in einer Wirtschaftlichkeitsuntersuchung nachweisen möchte.

Wenn maßgebliche Entscheidungsträger sich nun dazu entschließen, eine Staatsaufgabe durch ein PPP-Projekt neu auszurichten, dann stehen diese in der Pflicht, vor (!) der Neuausrichtung der Staatsaufgabe einen entsprechenden Wirtschaftlichkeitsvergleich durchführen.³³ In diesem Wirtschaftlichkeitsvergleich müssten die Entscheidungsträger nach der bisherigen Auslegungspraxis beispielsweise N_{\max} ODER K_{\min} von gewollten, aber gegebenenfalls völlig unbekanntem Wechselwirkungen eines Systems bzw. einer PPP-Partnerschaft nachweisen.

³⁰ Kuno Schedler und Isabella Proeller, *New Public Management*, 2000, S. 204 und 204; Sybille Roggencamp, *Public Private Partnership*, in: *Europäische Hochschulschriften – Band 2410*, 1999, S. 28, 35 und 36; Björn Höftmann, *Public Private Partnership als Instrument der kooperativen und sektorenübergreifenden Leistungserstellung – dargestellt an der neu strukturierten kommunalen Abfallwirtschaft*, 2001, S. 16 und 17.

³¹ Vgl. Manfred Schulte-Zurhausen, *Organisation*, 2005, S. 263.

³² Maik Ebersoll, *Die Alternative Wirtschaftstheorie*, 2006, S. 180; Bärbel Reuter, *Flexible Kooperationen steuern*, 2004, S. 28; Siegfried Georg Häberle (Hrsg.), *Das neue Lexikon der Betriebswirtschaftslehre – Band F bis M*, 2008, S. 708; Teresia Theurl und Andrea Schweinsberg, *Neue Kooperative Ökonomie, Ökonomik der Kooperationen – Band 2*, 2004, S. 8; Dirk Werth, *Kollaborative Geschäftsprozesse*, in *Wirtschaftsinformatik – Theorie und Anwendung – Band 2*, 2006, S. 22; Heinz K. Stahl, *Vernetzung – eine Tour d’horizon*, in: *Vernetzte Unternehmen*, 2005, S. 12; Christopher Lohmann, *Organisation dauerhafter Kooperationen*, in: *Beiträge zur Personal- und Organisationsökonomik – Band 4*, 2000, S. 28; Michael Kutscher, *Prozessmanagement von Kooperationen*, *Diskussionsbeiträge der Wirtschaftswissenschaftlichen Fakultät Ingolstadt – Nr. 165*, 2003, S. 33.

³³ Mark Eggers, *Public Private Partnership – Eine strukturierte Analyse auf der Grundlage von ökonomischen und politischen Potentialen*, in: *Europäische Hochschulschriften*, 2004, S. 64.

Weiterhin ist bekannt, dass die Beschäftigten des Sicherheitsgewerbes in der Regel deutlich schlechter entlohnt werden, als die Angehörigen der Sicherheitsbehörden.³⁴ Wenn die Rechtswissenschaft den Begriff der Wirtschaftlichkeit mit dem Wirtschaftlichkeitsprinzip gleichsetzt, dann wäre aufgrund der mathematischen Konjunktion ODER das Sicherheitsgewerbe bereits aufgrund der deutlich geringen Personalkosten (K_{\min}) „wirtschaftlicher“ als Angehörige der Sicherheitsbehörden.³⁵

Einer solchen Betrachtung steht jedoch entgegen, dass die Erfüllung der Staatsaufgabe der Inneren Sicherheit in der Regel mit hochkomplexen Dienstleitungen der Sicherheitsbehörden verbunden ist, welche die Beschäftigten des Sicherheitsgewerbes mit ihrer eher geringeren Qualifikation nicht bewältigen können.³⁶

Es kommt schließlich hinzu, dass zu Beginn der Privatisierungsdiskussion PPP-Projekte von den Wissenschaften nur unzureichend erfasst wurden.³⁷ Wenn die Wirtschaftswissenschaften im Nachgang hinsichtlich der Wirtschaftlichkeit von PPP-Projekten Präzisierungen vorgenommen haben, dann würde auch hier aufgrund der bisherigen Interpretation der normierten Wirtschaftlichkeit für die Rechtswissenschaften gelten, dass diese Erkenntnisse für die Rechtswissenschaften zunächst einmal keine Geltung hätten. Folgt man auch hier wieder der momentanen Auslegungspraxis, dann müsste mithilfe der dogmatischen Kanons ausgelegt werden, ob es überhaupt dem Willen des Verfassungsgebers/Gesetzgebers entspricht, dass der Erkenntnisgewinn der Wirtschaftswissenschaften berücksichtigt werden kann.

³⁴ Clemens Schömann-Finck, „Team Wallraff in der Security-Branche“ – Bewaffnet und frustriert: Sind Wachleute ein Risiko für unsere Sicherheit?, Focus-Online, Zugriff vom 1.3.2017 (vgl. http://www.focus.de/finanzen/news/team-wallraff-in-der-security-branche-sicherheit-darf-nichts-kosten-fuer-7-25-euro-riskieren-wachleute-ihr-leben_id_3838694.html).

³⁵ Als Doktorand der FORSI stellt A. de Blois ausschließlich auf die geringeren Personalkosten ab und setzt zudem die geringwertigen Tätigkeiten des Sicherheitsgewerbes in Relation zu höheren Laufbahngruppen (vgl. Alexander de Blois, Ökonomische Aspekte von Police Private Partnership, in: Recht der Sicherheit – Private, Public & Corporate Security, 2011, S. 34).

³⁶ Guido Fickenscher, Polizeilicher Streifendienst mit Hoheitsbefugnissen, 2006, Seite 138 und 139; Gerhard Nitz, Private und öffentliche Sicherheit, 2000, S. 142 ff, (145).

³⁷ Dies gilt sowohl national (vgl. Jörg Christen, Fortentwicklung der gesetzlichen Rahmenbedingungen für PPP in Deutschland, Ulrich Immenga/Natalie Lübben/Hans-Peter Schwintowski (Hrsg.) -Internationale Berliner Wirtschaftsrechtsgespräche, 2007, S. 42) als auch supranational (vgl. Kommission der europäischen Gemeinschaften, Grünbuch zu öffentlich-privaten Partnerschaften und den gemeinschaftlichen Rechtsvorschriften für öffentliche Aufträge und Konzessionen, vom 30.04.2004); Birgit Grüb, Sozialkapital als Erfolgsfaktor von Public Private Partnership, Schriften zur öffentlichen Verwaltung und öffentlichen Wirtschaft, 2007, S. 18; Jan Ziekow, Verankerung verwaltungsrechtlicher Kooperationsverhältnisse (Public Private Partnership) im Verwaltungsverfahrensgesetz, 2001, S. 76 – 80.

Ein Rechtsproblem liegt dann vor, wenn eine Rechtsfrage bisher überhaupt nicht, unbefriedigend oder uneinheitlich gelöst ist.³⁸ In der Rechtswissenschaft wird die normierte Wirtschaftlichkeit fast ausnahmslos mit dem Wirtschaftlichkeitsprinzip gleichgesetzt und ein statisches Begriffsverständnis zugrunde gelegt. Spätestens mit der Einführung des Neuen Steuerungsmodells wurde auch ein systemischer Ansatz für die Staatsorganisation verfolgt. Weiterhin hat der Verfassungsgeber/ Gesetzgeber es nie für erforderlich gehalten, den Wortlaut der normierten Wirtschaftlichkeit zu ändern. Demzufolge führt die augenblickliche Auslegungspraxis zur normierten Wirtschaftlichkeit wenigstens zu unbefriedigenden Lösungen. Mithin liegt ein Rechtsproblem vor.

B. Forschungsmethodik

Aufgabe der Rechtswissenschaften ist die Ermittlung der wirklichen Rechtslage.³⁹ Hierzu stehen mehrere klassische Auslegungsmethoden zur Verfügung:⁴⁰ Normen bedienen sich der Sprache, um ihre Aussagen zu vermitteln.⁴¹ Was die Sprachwissenschaftler als Wort- und Satzsemantik bezeichnen,⁴² stellt in der juristischen Hermeneutik die Wortauslegung und grammatische Auslegung dar.⁴³ Der Wortsinn ergibt sich zunächst aus der Umgangssprache.⁴⁴ Ist der allgemeine Sprachgebrauch unzureichend, wird die juristische Fachsprache hinzugezogen, soweit die Fassung des Gesetzes auf ihr beruht. Beruht die Fassung des auszulegenden Gesetzes auf einem besonderen Sprachgebrauch, so ist dieser heranzuziehen, damit der Sinn einer Rechtsnorm möglichst nahe an ihrem Wortsinn ermittelt wird.⁴⁵

³⁸ Ferdinand Kerschner, *Wissenschaftliche Arbeitstechnik und -methodik für Juristen*, 1993, S. 15.

³⁹ Eike von Savigny, *Recht und Gerechtigkeit als wissenschaftstheoretisches Problem der Rechtswissenschaft*, in: *Neue Aspekte der Wissenschaftstheorie*, 1971, S. 239.

⁴⁰ Bernd Rüthers, *Rechtstheorie*, 2008, S. 427; Ausgangspunkt für die heutige Methodenlehre ist die Grundlegung der Rechtswissenschaft durch *Friedrich Carl von Savigny* (vgl. Hans-Martin Pawlowski, *Einführung in die Juristische Methodenlehre*, 2000, S. 78).

⁴¹ Eleonora Kohler-Gehrig, *Einführung in das Recht*, 1997, S. 64.

⁴² Carl G. Hempel, *Grundzüge der Begriffsbildung in der empirischen Wissenschaft*, in: *Wissenschaftstheorie der Wirtschafts- und Sozialwissenschaften - Band 5*, 1974, S. 28; Klaus Chmielewicz, *Wissenschaftsziele und Forschungskonzeption der Wirtschaftswissenschaft*, in: *Wege der Forschung - Band 502*, 1978, S. 421; Helmut Seiffert, *Einführung in die Wissenschaftstheorie - Band 1*, 1983, S. 55 und 56; Gerhard Schurz, *Einführung in die Wissenschaftstheorie*, 2006, S. 66 ff; Ulrike Notarp, *Einführung in die analytische Philosophie und Wissenschaftsgeschichte*, in: *Veröffentlichungen des Willy Brandt Zentrums für Deutschland- und Europastudien der Universität Wrocław*, 2006, S. 20.

⁴³ Soweit die Auslegung sich nicht auf isolierte Prädikatoren beschränkt, sondern ganze Sätze als Bedeutungsträger betrachtet, heißt sie grammatikalische Auslegung. Der Ausdruck ist allerdings zu eng, denn es geht nicht um Grammatik, sondern um den sprachlichen Kontext (Klaus F. Röhl und Hans Christian Röhl, *Allgemeine Rechtslehre*, 2008, S. 613).

⁴⁴ Vgl. Ferdinand Kerschner, *Wissenschaftliche Arbeitstechnik und -methodik für Juristen*, 1993, S. 25.

⁴⁵ Vgl. Ernst A. Kramer, *Juristische Methodenlehre*, 1998, S. 49.

Die systematisch-logische Interpretation stellt auf die Systematik der Norm innerhalb des jeweiligen Gesetzes und im Gesamtgefüge des Rechts ab.⁴⁶ Diese Auslegung wird von dem Gedanken getragen, dass die Rechtsordnung als Ganzes grundsätzlich widerspruchsfrei aufgebaut ist und deshalb keine Norm in ihr einer anderen Norm widerspricht.⁴⁷ Bei der systematisch-logischen Auslegung ist darauf abzustellen, dass einzelne Rechtssätze, die der Gesetzgeber in einen sachlichen Zusammenhang gestellt hat, grundsätzlich so zu interpretieren sind, dass sie logisch miteinander vereinbar sind. Die deutsche Rechtsordnung besteht aus Rechtssätzen unterschiedlichen Ranges, wobei eine Vorschrift niedrigeren Ranges mit allen höherrangigen in Einklang stehen muss. Grundsätzlich ist davon auszugehen, dass der Gesetzgeber sachlich Zusammenhängendes so geregelt hat, dass die gesamte Regelung einen durchgehenden, verbindlichen Sinn ergibt.⁴⁸

Die subjektiv-historische Interpretation stellt auf den historischen Zusammenhang bei Normentstehung und den historischen Willen des Gesetzgebers ab.⁴⁹ Sie dient zur Ermittlung des vom Gesetzgeber Gesagten oder Gewollten.⁵⁰ Die Bedeutung dieses Kriteriums tritt grundsätzlich immer mehr in den Hintergrund, je weiter der ursprüngliche Gesetzgebungsakt zurückliegt.⁵¹ Insofern ist durch eine objektiv-teleologische Interpretation der objektivierten Wille des Gesetzgebers zu ermitteln.⁵²

C. Forschungshypothesen

Die normierte Wirtschaftlichkeit ist auf allen Stufen der Normenpyramide zu finden. Der Verfassungsgeber/Gesetzgeber hat in den Gesetzestexten wörtlich die Wirtschaftlichkeit normiert. Eine Änderung des Wortlautes hat der Verfassungsgeber/Gesetzgeber nicht vorgenommen. Dies führt zu folgenden rechtswissenschaftlichen Hypothesen⁵³:

⁴⁶ Vgl. Rolf Wank, Die Auslegung von Gesetzen, 2005, S. 79 ff.

⁴⁷ Vgl. Ernst A. Kramer, Juristische Methodenlehre, 1998, S. 65.

⁴⁸ BVerfGE 48, S. 257.

⁴⁹ Christian Meier, Der Denkweg der Juristen, 2000, S. 95.

⁵⁰ Dieter Schmalz, Methodenlehre für das juristische Studium, 1998, S. 94 und 95.

⁵¹ Vgl. Johann Braun, Einführung in die Rechtswissenschaft, 2001, S. 335 ff.

⁵² BVerfGE 79, S. 121; BVerwGE 74, S. 125.

⁵³ Es ist in der Rechtswissenschaft nicht üblich, dass Forschungshypothesen bei der Auslegung von Texten vorangestellt werden. Die abweichende Vorgehensweise ergab sich aus der ursprünglichen Themenvorgabe. In ihr wurde ein interdisziplinärer Lösungsansatz verfolgt. Forschungsmethodisch waren somit die Formalien der Wirtschaftswissenschaften als auch der Rechtswissenschaften zu berücksichtigen. Auch wenn diese Dissertation nur noch einen isolierten rechtswissenschaftlichen Teil von der ursprünglichen Themenvorgabe beinhaltet, so wurde gleichwohl an ihrer Darstellung festgehalten, denn sie sind im wesentlichen anhand der Aufsätze von Klaus Grupp und Bianca Fischer entwickelt worden (vgl. Klaus Grupp, Die "Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit" im Haushaltsrecht, in: Juristische Zeitung (JZ), 1982, S. 231 ff; Bianca Fischer, Abschied von der "Sparsamkeit"?, in: Juristische Zeitung (JZ), 1982, Seite 6 ff).

-
1. Aufgrund der sozio-ökonomischen Rahmenbedingungen hat der Gesetzgeber der Reichshaushaltsordnung (RHO) die Sparsamkeit als besonderen Haushaltsgrundsatz normiert. Dieser beinhaltet eine absolute und eine relative Sparsamkeit.
 2. Die absolute Sparsamkeit beinhaltet die Entscheidung, kein Geld ausgeben zu wollen. Der RHO-Gesetzgeber hat den besonderen Rechtsgrundsatz der Sparsamkeit mit der normierten Wirtschaftlichkeit sprachlich kombiniert. Diese Kombination wird in dieser Untersuchung als relative Sparsamkeit bezeichnet. Der (relativen) Sparsamkeit kam die Funktion zu, das *Ob* und/oder *Wie* einer Geldausgabe bzw. einer Staatsaufgabe zu konkretisieren.
 3. Der besondere Rechtsgrundsatz der (absoluten) Sparsamkeit bzw. die Entscheidung kein Geld auszugeben sollte nach der RHO von den Entscheidungsträgern vorrangig berücksichtigt werden. Die (absolute) Sparsamkeit war somit der (relativen) Sparsamkeit *vorgesaltet*.
 4. § 17 i. V. m. § 26 RHO wären nach heutigem Verständnis für die Staatsgewalten als Generalklausel zu interpretieren.
 5. Der RHO-Gesetzgeber hat mit § 17 i. V. m. § 26 RHO sowie § 96 RHO eine Abstimmung der Wirtschaftlichkeit der Staatsorganisation und der Feststellung bzw. Prüfung durch den Reichsrechnungshof in seinen haushaltsrechtlichen Bestimmungen vorgenommen.
 6. Der Rechtsgrundsatz der (absoluten) Sparsamkeit der RHO war für die Finanz- und Haushaltsreform in den 1960er Jahren nur bedingt geeignet.
 7. Entsprechend der parlamentarischen Zielvorgabe wurde während der Finanz- und Haushaltsreform in den 1960er Jahren die normierte Wirtschaftlichkeit aus § 26 RHO auf die Verfassungsebene transformiert.
 8. Mit Fixierung der Wirtschaftlichkeit aus § 26 RHO in Art. 114 II ₁ GG als Prüfungsmaßstab des Bundesrechnungshofes, hat der Verfassungsgeber automatisch zur Wirtschaftlichkeit der Staatsorganisation Stellung bezogen.
 9. Art. 114 I GG i. V. m. Art. 114 II GG normiert die Wirtschaftlichkeit für die Staatsorganisation.
 10. Die Wirtschaftlichkeit des Art. 114 GG ist als ein verfassungsrechtliches Gebot zu interpretieren.
 11. Die verfassungsrechtliche Wirtschaftlichkeit erhält ihren Bedeutungsinhalt allein aus dem Grundgesetz.
 12. Die verfassungsrechtliche Wirtschaftlichkeit ist als unbestimmter Rechtsbegriff zu interpretieren.

-
13. Die normierte Wirtschaftlichkeit ist am Gemeinwohl anhand der verschiedenen Perspektiven der Wirtschaftlichkeit zu interpretieren.
 14. Die normierte Wirtschaftlichkeit ist für die Staatsgewalten als Generalklausel zu interpretieren.
 15. Der Verfassungs-/ Gesetzgeber hat die Wirtschaftlichkeit und nicht das Wirtschaftlichkeitsprinzip normiert.
 16. Der Verfassungs-/ Gesetzgeber hat während der Finanz- und Haushaltsreform die Wirtschaftlichkeit und die Sparsamkeit als dynamische Begriffe verrechtlicht. Hinsichtlich der Ausgestaltung und Weiterentwicklung der normierten Wirtschaftlichkeit vertraut der Verfassungs-/ Gesetzgeber auch auf die Finanz- und Wirtschaftswissenschaften.
 17. Damit die Wirtschaftlichkeit der Staatsorganisation *angemessen* festgestellt werden kann (vgl. § 7 II BHO), ist die normierte Wirtschaftlichkeit als mehrdimensionales Kriterium zu interpretieren.
 18. Zwischen der verfassungsrechtlichen Wirtschaftlichkeit und dem einfach-gesetzlich normierten Haushaltsgrundsatz der Wirtschaftlichkeit bzw. der vergaberechtlichen Wirtschaftlichkeit bestehen keine Divergenzen.
 19. Die (absolute) Sparsamkeit des § 17 RHO i. V. m. § 26 sowie § 96 I Nr. 4 RHO wurde vom Verfassungsgeber während der Finanz- und Haushaltsreform für die Verfassungsebene bewusst außer Acht gelassen.
 20. Die Wirtschaftlichkeit des Art. 114 GG sowie der einfach-gesetzlich normierte Haushaltsgrundsatz der Wirtschaftlichkeit sind vorrangig zu berücksichtigen bzw. dem einfach-gesetzlich normierten Haushaltsgrundsatz der Sparsamkeit *vorgeschaltet*.
 21. Diese *Vorschaltung* findet ihre grammatikalische Bestätigung, indem der Reformgesetzgeber den Grundsatz der Wirtschaftlichkeit auf die Verfassungsebene transformiert hat und in den einfach-gesetzlichen Gesetzestexten zuerst den Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und dann den Grundsatz der Sparsamkeit aufführt.
 22. Bei der einfach-gesetzlichen (absoluten) Sparsamkeit ist umsichtig zu verfahren. Anders formuliert: Der Reformgesetzgeber wollte keine *falsche Sparsamkeit* haben.

D. Forschungsverlauf

In § 1 Punkt A. bis D. wurde die Relevanz des Forschungsansatzes, die Forschungsmethodik und die Forschungshypothesen dargelegt. Nachdem die wissenschaftstheoretische Orientierung dieses Forschungsansatzes dargelegt wurde, kann nun dazu übergegangen werden, den Gang des Forschungsansatzes zu schildern: In Anlehnung an die dargestellte Forschungsmethodik wird in § 2 vorgestellt, was umgangssprachlich unter dem Begriff der Wirtschaftlichkeit zu verstehen ist. Die umgangssprachliche Auseinandersetzung erhält in § 3 sodann eine wirtschaftswissenschaftliche Vertiefung. Rechtswissenschaftlich ist dann in § 4 der Frage nachzugehen, ob die gängige Auslegungspraxis zur normierten Wirtschaftlichkeit erschöpfend den Willen des parlamentarischen Gesetzgebers wiedergibt.

Nimmt der parlamentarische Gesetzgeber Maßnahmen zur Verbesserung der Staatsorganisation vor, so hat er sich bei seiner gesetzgeberischen Tätigkeit an den übergeordneten Regelungen des GG zu orientieren. Beginnend findet daher eine Auseinandersetzung mit Art. 114 II ₁ GG statt.⁵⁴ Einleitend wird Art. 114 II ₁ GG nach dem Wortlaut interpretiert.⁵⁵ Eine subjektiv-historische Auslegung zeigt,⁵⁶ dass seit der Finanz- und Haushaltsreform im Jahre 1969 der Begriff der Wirtschaftlichkeit in der Verfassung ausschließlich in Art. 114 II ₁ GG sowie in den einfach-gesetzlichen Regelungen des Haushaltsrechts (§ 6 HGrG und § 7 BHO) erwähnt wird.

Bei der verfassungsrechtlichen Fixierung der Wirtschaftlichkeit in Art. 114 II ₁ GG hat der Reformgesetzgeber die Vorgabe geäußert, dass „... *die bisher geltenden Rechtsgrundsätze des öffentlichen Haushaltsrechts, die überwiegend der Weimarer Zeit entstammen, dem inzwischen eingetretenen Wandel der politischen, wirtschaftlichen und technischen Verhältnisse anzupassen und im Sinne neuzeitlicher Anforderungen weiterzuentwickeln ...*“ sind.⁵⁷

Es sei vorweggenommen, dass der umgangssprachliche Sprachgebrauch des Begriffs der Wirtschaftlichkeit durch die Fachsprache der Wirtschaftswissenschaft weiterentwickelt wurde.⁵⁸ Im weiteren Verlauf wird sich stringent an die Vorgabe des Verfassungsgebers gehalten. Beginnend werden daher die bisher geltenden Rechtsgrundsätze des Haushaltsrechts der Weimarer Zeit eruiert.⁵⁹ Da diese „... *überwiegend der Weimarer Zeit entstammen...*“, findet eine wörtliche und systematisch-logische Auseinandersetzung mit der Reichshaushaltsordnung (RHO) und den Wirtschaftsbestimmungen für die Reichsbehörden (RWB) statt. Es sei auch hier vorweggenommen, dass die Sparsamkeit als „*bisher geltende(r) Rechtsgrundsatz des öffentlichen Haushaltsrechts (...) der Weimarer Zeit*“ diagnostiziert wird. Im weiteren Forschungsverlauf wird daher die normierte Wirtschaftlichkeit der RHO mittelbar über den RHO-Grundsatz der Sparsamkeit durch eine wörtliche und systematisch-logische Auslegung bestimmt.

⁵⁴ Vgl. § 4 lit. A.

⁵⁵ Vgl. § 4 lit. A Punkt I.

⁵⁶ Vgl. § 4 lit. A Punkt II.

⁵⁷ Vgl. Deutscher Bundestag (Hrsg.) - 5. Wahlperiode, Schriftlicher Bericht des Haushaltsausschusses - zu Drucksache V/4378 und zu V/4379, 1969, S. 2.

⁵⁸ Vgl. § 4 lit. A., Punkt II., Unterpunkt 1.

⁵⁹ Vgl. § 4 lit. A., Punkt II., Unterpunkt 2.

Im Anschluss findet eine Auseinandersetzung mit der parlamentarischen Vorgabe statt, dass der bisher geltende Rechtsgrundsatz der Sparsamkeit der RHO „... *anzupassen und im Sinne neuzeitlicher Anforderungen weiterzuentwickeln...*“ ist. Zur Rekonstruktion des Transformationsprozesses werden die zentralen Normen des Haushaltsrechts der Weimarer Zeit (§ 17 i. V. m. § 26 RHO sowie § 96 RHO) sowie das Transformationsergebnis als wesentliche Orientierungspunkte herangezogen. Entsprechend dem Transformationsergebnis wird nachfolgend die normierte Wirtschaftlichkeit in Art. 114 II 1 GG rechtssystematisch eingeordnet und präzisiert. Die einfach-gesetzlichen Regelungen des Haushaltsrechts (§ 6 HGrG i. V. m. § 7 BHO) sowie die bundesrechtliche Verwaltungsvorschrift zu § 7 BHO (Nr. 1) bzw. des Vergaberechts (vgl. § 97 V GWB) können Erkenntnisse für den Inhalt der verfassungsrechtlich normierten Wirtschaftlichkeit des 114 GG liefern. Infolgedessen erfolgt eine systematisch-logische Interpretation des Art. 114 GG mit den genannten Normen bzw. mit der Verwaltungsvorschrift.⁶⁰ Diese Erkenntnisse werden sogleich auf die Staatsorganisation transferiert.⁶¹ Abschließend wird Art. 114 GG objektiv-teleologisch⁶² ausgelegt.

Die rechtswissenschaftliche Auseinandersetzung mit dem Begriff der Wirtschaftlichkeit findet ihren Ausklang, indem in § 5 das rechtswissenschaftliche Forschungsergebnis verfasst wird.

In § 6 wird abschließend das Forschungsergebnis zur Erarbeitung einer Gestaltungsempfehlung transformiert.

§ 2 Der Terminus Wirtschaftlichkeit in der Umgangssprache

In der Umgangssprache drückt Wirtschaftlichkeit die Vorteilhaftigkeit einer Handlung bereits *an sich* aus. Da ferner von Interesse ist, welche Möglichkeit innerhalb einer Handlungsalternative wirtschaftlicher ist, muss die Wirtschaftlichkeit außerdem eine Vorzugsrelation aufzeigen. Hierzu wird die Vorzugsrelation einer Handlungsalternative beschrieben und/oder soweit wie möglich gemessen. Es wird also erwartet, dass die Wirtschaftlichkeit einer Handlung zugleich ein Indikator ihrer Vorteilhaftigkeit an sich und ein Auswahl- und Beurteilungskriterium sein kann. Schließlich – so will es der allgemeine Sprachgebrauch – soll der Wirtschaftlichkeitsbegriff auch noch die Messung der Wirtschaftlichkeit einer Handlung zulassen. Dieser Anforderung wird der Wirtschaftlichkeitsbegriff bereits gerecht, sobald er imstande ist, Vorzugsrelationen offenzulegen. Ein höherer Grad an Messbarkeit ist nicht vonnöten.

Aus den bisherigen Ausführungen ergibt sich, dass die Vorteilhaftigkeit sowie die Messung bzw. Ermittlung der Wirtschaftlichkeit als zwei gleichsam evidente Seiten einer Medaille aufzufassen sind. Insofern hat die Medaille der Wirtschaftlichkeit zwei Seiten: Stellt die Vorteilhaftigkeit die eine Seite dar, so ist die Messung bzw. Ermittlung der Wirtschaftlichkeit als die andere Seite aufzufassen. Zur Illustration sei folgendes Beispiel gewählt: Wenn jemand die Höhe seines Ein-

⁶⁰ Vgl. § 4 lit. B.

⁶¹ Vgl. § 4 lit. C.

⁶² Vgl. § 4 lit. D.

kommens mitteilt, dann ist die genannte Höhe bzw. die Vorteilhaftigkeit des Einkommens für sich genommen bedeutungslos. Die Vorderseite der Wirtschaftlichkeitsmedaille erfährt erst dann ihre Entfaltung, wenn die Höhe des mitgeteilten Einkommens eingeordnet bzw. mit anderen Einkommen verglichen werden kann. Auf der anderen Seite ist das Wissen von verschiedenen Einkommensgruppen unergiebig, wenn die Kenntnis von einem bestimmten und unbekanntem Einkommen gewollt ist.⁶³

Eine Begriffsfestlegung soll zu eindeutigen und zuverlässigen Auskünften führen,⁶⁴ so dass nachfolgend eine wirtschaftswissenschaftliche Auseinandersetzung mit dem Begriff der Wirtschaftlichkeit vorgenommen wird.

§ 3 Der Terminus Wirtschaftlichkeit in der Wirtschaftswissenschaft

Aufbauend auf diesem Verständnis hat die Wirtschaftswissenschaft in ihrer besonderen Fachsprache verschiedene Perspektiven der Wirtschaftlichkeit und zur Feststellung der Wirtschaftlichkeit verschiedene Dimensionen entwickelt: Wirtschaftliches Handeln hat zum Ziel, einen Bedarf mit knappen Mitteln zu decken. Eine Bedarfsdeckung erfährt durch eine einfache Zweck-Mittel-Relation eine erste Präzisierung.⁶⁵ Sodann erfolgt eine weitere Präzisierung durch die Opportunitätskosten. Danach liegt eine wirtschaftliche Handlung erst dann vor, wenn mindestens zwischen zwei Möglichkeiten eine Entscheidung getroffen werden kann, wie die knappen Mittel zur Bedarfsdeckung verwendet werden sollen.⁶⁶

Die Opportunitätskosten erfahren durch das Wirtschaftlichkeitsprinzip formal eine weitergehende Präzisierung. Entsprechend dem Wirtschaftlichkeitsprinzip soll die Entscheidung hinsichtlich des Verhältnisses zwischen dem Ergebnis der angestrebten Bedarfsdeckung und dem Einsatz knapper Mittel nach der Maßgabe von Handlungskriterien optimal ausfallen. Dies ist mathematisch dann der Fall, wenn mit den jeweils verfügbaren Mitteln das *beste* Ergebnis erzielt bzw. die Erzielung eines bestimmten Ergebnisses mit dem *geringsten* Einsatz von Mitteln verwirklicht werden kann.⁶⁷ Indes gilt für sämtliche Perspektiven, dass die Umsetzung des Wirtschaftlichkeitsprinzips

⁶³ Vgl. Helmut Brede, Die wirtschaftliche Beurteilung von Verwaltungsentscheidungen in der Unternehmung, in: Beiträge zur betriebswirtschaftlichen Forschung - Band 30, 1968, S. 33 ff.

⁶⁴ Vgl. § 1 lit. B.

⁶⁵ Vgl. Günter Wöhe, Einführung in die Allgemeine Betriebswirtschaftslehre, 2005, S. 1 und 2; Stephan Zelewski, Betriebswirtschaftslehre, 1999, S. 14 und 15.

⁶⁶ Hans Jung, Allgemeine Betriebswirtschaftslehre, 2002, S. 4; Karl Homann und Andreas Suchanek, Ökonomik, in: Neue ökonomische Grundrisse 2005, S. 60 ff; Heinz-Josef Bontrup, Volkswirtschaftslehre, 1998, S. 46; Dagmar von Barga, Neue Mikroökonomie, 2005, S. 16 ff; Artur Woll, Volkswirtschaftslehre, 2007, S. 1.

⁶⁷ Armin Goldbach, Der Begriff der Wirtschaftlichkeit in öffentlicher Perspektive und im Wandel der Zeit, in: Entwicklungslinien und Problemschwerpunkte der Öffentlichen Betriebswirtschaftslehre, 2005, S. 12; Günter Wöhe, Einführung in die Allgemeine Betriebswirtschaftslehre, 2005, S. 1; Peter O. Oberender und Jochen Fleischmann, Einführung in die Mikroökonomie, 2005, S. 28; Klaus-Peter Kistner und Marion Steven, Betriebswirtschaftslehre im Grundstudium, Band 1 - Produktion, Absatz, Finanzierung, 2002, Seite 9.

auf Grenzen stoßen muss, wenn es mit der Realität konfrontiert wird.⁶⁸ Infolgedessen impliziert das Wirtschaftlichkeitsprinzip einen objektiven und absoluten Anspruch, der in der Realität derzeit nicht erfüllt werden kann.

Die Begründung ergibt sich aus den Grenzen der Axiomatisierung. Die Realisierung des Wirtschaftlichkeitsprinzips ist nur dann möglich, wenn das Ziel mit der Vorstellung einer Kausalbeziehung zum Mittel konkret in Beziehung gesetzt werden kann. Dies setzt beispielsweise voraus, dass einem Wirtschaftssubjekt umfassende Information zur Verfügung stehen oder die Wechselwirkungen einer intensiven partnerschaftlichen Zusammenarbeit durch Addition und/oder Multiplikation und/oder Potenzierung konkretisiert werden können.⁶⁹ Stattdessen wird durch eine modelltheoretische Betrachtung die Annahme unterstellt, dass diese Erfordernisse gegeben sind.

Durch die verwendeten Erklärungsansätze und die vorgenommene Axiomatisierung versucht die Wirtschaftswissenschaft, die wirtschaftliche Realität möglichst einfach darzustellen.⁷⁰ Diese Vorgehensweise ist mit gewissen Vorteilen verbunden und vermag die mathematische Umsetzung zu erleichtern. Die Wirtschaft ist allerdings als ein kompliziertes System anzusehen. Durch eine Vereinfachung kann die Realität zu sehr elementarisiert und damit verzerrt oder gar verfälscht werden. Insofern ist eine Vereinfachung auch mit erheblichen Nachteilen verbunden.⁷¹

Bezogen auf das Wirtschaftlichkeitsprinzip wird daher der absolute Aussagegehalt der Mathematik sprachlich aufgeweicht, dass nach dem Maximalprinzip Entscheidungen immer so zu treffen sind, dass mit einem fest vorgegebenen Mitteleinsatz ein *größtmögliches* Ergebnis erlangt wird bzw. dass nach dem Minimalprinzip ein fest vorgegebenes Ergebnis mit dem *geringstmöglichen* Mitteleinsatz erreicht wird. Die sprachliche Ersetzung der formalen Sprache der Mathematik verdeutlicht dabei, dass bei Vorgängen, welche sich an der Wirklichkeit ausrichtet, lediglich eine relative Wirtschaftlichkeit realisiert werden kann. Abweichend vom Axiom der Wirtschaftlichkeit muss sich ein Wirtschaftssubjekt folglich damit begnügen, innerhalb eines bestimmten Zeitpunktes mit den zur Verfügung stehenden Möglichkeiten eine Wirtschaftlichkeit zu realisieren, welche den Rückschluss erlaubt, dass man das maximale Ergebnis bzw. den minimalsten Mitteleinsatz *sehr wahrscheinlich* realisiert hat. Wenn in der Realität lediglich eine Wirtschaftlichkeit umgesetzt werden kann, welche *wahrscheinlich* das beste Ergebnis bzw. den geringsten Einsatz von Mitteln enthält, so ist es für die Wirtschaftlichkeitsmedaille gegenwärtig folgerichtiger, bei-

⁶⁸ Dietmar Bräunig, Öffentliche Verwaltung und Ressourcenbewirtschaftung, in: Schriften zur öffentlichen Verwaltung und öffentlichen Wirtschaft, 2000, S. 63.

⁶⁹ Stephan Zelewski, Betriebswirtschaftslehre, 1999, S. 14 und 15.

⁷⁰ Vgl. Franz Xaver Bea, Birgit Friedl, *et al.*, Allgemeine Betriebswirtschaftslehre - Band 1: Grundfragen, 2004, S. 75 und 76.

⁷¹ Dietmar Bräunig, Öffentliche Verwaltung und Ressourcenbewirtschaftung, in: Schriften zur öffentlichen Verwaltung und öffentlichen Wirtschaft, 2000, S. 63.

spielsweise auf das Instrumentarium der Wahrscheinlichkeitsrechnung (z. B. Likelihood-Methode)⁷² zurückzugreifen.

Aus der Problematik der Grenzen der Axiomatisierung ist in Ergänzung zur einzel- und gesamtwirtschaftlichen Wirtschaftlichkeit aus der entscheidungsorientierten Perspektive⁷³ bzw. aus der prozessorientierten Perspektive⁷⁴ die systemorientierte Betrachtung der Wirtschaftlichkeit entstanden.⁷⁵ Um die theoretischen Überlegungen der entscheidungs- und prozessorientierten Wirtschaftlichkeit für die Wirtschaftlichkeit eines Systems nutzbar zu machen, muss die systemorientierte Wirtschaftlichkeit um die Systembeziehungen erweitert werden, indem auch die Wirkfaktoren berücksichtigt werden, welche die besondere Eignung eines Systems bzw. seiner Subsysteme für die definierte Zielsetzung eines Systems beschreiben. Zwischen den Subsystemen als Teilen des Systems bzw. Supersystems bestehen immer auch wechselseitige, ketten- oder netzartige Kausalbeziehungen. Eine Vernachlässigung von externen Effekten und Synergieeffekten würde folglich zu Fehlentscheidungen und somit zu Fehlentwicklungen führen.⁷⁶

Infolgedessen wird nach dieser Perspektive von einem Wirtschaftssubjekt erwartet, dass es ganzheitlich und entsprechend differenziert denkt und handelt. Aus dieser Überlegung resultiert, dass der Begriff der Wirtschaftlichkeit variabel verstanden werden muss, damit alle Bedürfnisvarianten und Wirtschaftsgüter berücksichtigt werden können. Ferner muss der Begriff der Wirtschaftlichkeit dynamisch interpretiert werden, damit entsprechende zeitliche Veränderungen und Auswirkungen von ihm adäquat erfasst werden können. Aufgrund der sehr komplexen Eigenschaften und Beziehungen zwischen den Elementen eines PPP-Projektes im Dienstleistungsbereich ist daher auch die systemorientierte Wirtschaftlichkeit als eine mögliche sachgerechte Perspektive zu qualifizieren, welche mit den anderen Perspektiven der Wirtschaftlichkeit kombiniert werden kann.

⁷² Die Likelihood-Methode bezeichnet in der Statistik ein parametrisches Schätzverfahren. Dabei wird – vereinfacht ausgedrückt – derjenige Parameter als Schätzung ausgewählt, gemäß dessen Verteilung die Realisierung der beobachteten Daten am plausibelsten erscheint.

⁷³ Johannes Natrop, Grundzüge der angewandten Mikroökonomie, 2006, S. 20; Jörg Beutel, Mikroökonomie, 2006, S. 22; Horst Demmler, Einführung in die Volkswirtschaftslehre, 2001, S. 2; Lutz Kredel, Wirtschaftlichkeit von Bürokommunikationssystemen, 1988, S. 23.

⁷⁴ Stefan Helber, Dienstleistungsproduktion, 2007, S. 302 und 303; Günter Fandel, Produktion, 2007, S. 1461; Klaus-Peter Kistner und Marion Steven, Betriebswirtschaftslehre im Grundstudium, Band 1 - Produktion, Absatz, Finanzierung, 2002, S. 8 ff (10); Klaus Dellmann und Karl Ludwig Pedell (Hrsg.), Controlling von Produktivität, Wirtschaftlichkeit und Ergebnis, 1994, S. 1; Axel Haller, in: Wirtschaftslexikon - Das Wissen der Betriebswirtschaftslehre 2006, S. 6263.

⁷⁵ Armin Goldbach, Der Begriff der Wirtschaftlichkeit in öffentlicher Perspektive und im Wandel der Zeit, in: Entwicklungslinien und Problemschwerpunkte der Öffentlichen Betriebswirtschaftslehre, 2005, S. 13.

⁷⁶ Franz Xaver Bea und Elisabeth Göbel, Organisation, 2006, S. 16; Armin Goldbach, Der Begriff der Wirtschaftlichkeit in öffentlicher Perspektive und im Wandel der Zeit, in: Entwicklungslinien und Problemschwerpunkte der Öffentlichen Betriebswirtschaftslehre, 2005, S. 13; Tobias Braun, Jenseits der Zielsteuerung, 2004, S. 215; Niklas Luhmann, Zweckbegriff und Systemrationalität, 1973, S. 260 und 261.

§ 4 Der Terminus Wirtschaftlichkeit in der Rechtswissenschaft

Die Wirtschaftlichkeit soll als Topos⁷⁷ in einer Vielzahl von Regelungen auf allen Ebenen der Normenpyramide des föderalistischen Staates mit kommunaler Selbstverwaltung fixiert worden sein.⁷⁸ Die thematische Vorgabe dieses Forschungsansatzes legt dabei die zu untersuchenden Rechtsgebiete fest:⁷⁹ Nimmt der parlamentarische Gesetzgeber Maßnahmen zur Verbesserung der Inneren Sicherheit vor, so hat er sich bei seiner gesetzgeberischen Tätigkeit an den übergeordneten Regelungen des Grundgesetzes (GG) zu orientieren. Das verfassungsrechtliche Fundament ist nur schwer oder gar nicht abänderbar (vgl. Art. 79 II, III GG). Daraus resultiert, dass mit einer verfassungsrechtlichen Auseinandersetzung möglicherweise eine grundlegende und anhaltende Bestimmung des Begriffs der Wirtschaftlichkeit gewährleistet ist.

Seit der Haushaltsreform aus dem Jahre 1969 wird der Begriff der Wirtschaftlichkeit in der Verfassung ausschließlich in Art. 114 II 1 GG erwähnt.⁸⁰ Weiterhin wurde der Begriff Wirtschaftlichkeit in den Regelungen des Gesetzes über die Grundsätze des Haushaltsrechts des Bundes und der Länder (§ 6 I HGrG) und der Bundeshaushaltsordnung (§ 7 I BHO) beschlossen.⁸¹ Als weiteres Rechtsgebiet ist das Vergaberecht zu berücksichtigen: PPP-Projekte stellen für den Staat eine alternative Beschaffungsform gegenüber der konventionellen Auftragsvergabe dar (vgl. § 99 GWB), so dass die normierte Wirtschaftlichkeit des § 97 V GWB ebenfalls zu berücksichtigen ist.

⁷⁷ Topoi sind vielseitig verwendbare, überall annehmbare Gesichtspunkte, die im Für und Wider des Meinungsmäßigen gebraucht werden und zum Wahren hinführen können. Derartige Argumentationsgesichtspunkte sind auch sog. Rechtsprinzipien, und zwar zum Teil geschriebene, zum Teil nur dogmatisch entwickelte. Ihre Eigenart besteht darin, dass unter sie nicht subsumiert werden kann, weil sie zu unbestimmt sind, sich untereinander widersprechen können (vgl. Franz Reimer, Verfassungsprinzipien, in: Schriften zum öffentlichen Recht - Band 857, 2001, S. 278).

⁷⁸ Vgl. In § 6 I und § 12 III HGrG bzw. § 7 I und § 15 II BHO; § 19 II HGrG bzw. § 34 II BHO; § 31 I HGrG bzw. 58 I BHO; § 65 I BHO, § 43 II HGrG bzw. § 90 BHO wird vom wirtschaftlichen und/oder sparsamen Handeln bzw. Kontrolle der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit gesprochen. Daneben wird die Wirtschaftlichkeit in den Landeshaushaltsordnungen, Rechtsverordnungen (z. B. kommunale Haushaltsverordnungen der Bundesländer), im Kommunalrecht und in den Vorschriften für Sonderbereiche (Rundfunk) genannt.

⁷⁹ Vgl. § 1 lit B.

⁸⁰ Vgl. Deutscher Bundestag, Drucksache V/3040, vom 21.06.1968, S. 1.

⁸¹ Deutscher Bundestag (Hrsg.) - 5. Wahlperiode, Schriftlicher Bericht des Haushaltsausschusses - zu Drucksache V/4378 und zu V/4379, 1969, S. 1.

A. Die Wirtschaftlichkeit des Art. 114 II 1 Grundgesetz

Im Grundgesetz wird die Wirtschaftlichkeit allein in Art. 114 II 1 erwähnt:

„Der Bundesrechnungshof prüft die Rechnung sowie Wirtschaftlichkeit und Ordnungsmäßigkeit der Haushalts- und Wirtschaftsführung.“

I. Wörtliche Auslegung

Es wurde dargelegt, welchen Wortsinn die Wirtschaftlichkeit im allgemeinen Sprachgebrauch hat.⁸² Die wirtschaftswissenschaftliche Auseinandersetzung hat zudem verdeutlicht, dass der Terminus Wirtschaftlichkeit durch den besonderen Sprachgebrauch der Wirtschaftswissenschaft eine Präzisierung erfahren hat.⁸³ Die Wirtschaftlichkeit ist zunächst als Prüfungsmaßstab des Bundesrechnungshofs (BRH) reguliert. Für die in Art. 114 II 1 GG normierte Wirtschaftlichkeit existiert keine Legaldefinition.⁸⁴ Mithin ist durch weitere Kanons der Auslegung festzustellen, auf welcher Fachsprache die Wirtschaftlichkeit des Art. 114 GG beruht und mit welchem Inhalt sie zu bestimmen ist.

II. Subjektiv-historische Auslegung

Im Rahmen der subjektiv-historischen Auslegung erfolgt eine Auseinandersetzung mit der Finanz- und Haushaltsreform gegen Ende der sechziger Jahre des letzten Jahrhunderts. Aufgrund dieser Reformen wurde der Begriff Wirtschaftlichkeit erstmalig verfassungsrechtlich im Grundgesetz aufgenommen; die entsprechende Regelung trat mit Wirkung vom 01.01.1970 in Kraft.

1. Die Wirtschaftlichkeit des Art. 114 II 1 GG beruht auf dem Sprachgebrauch der Wirtschaftswissenschaft

In der Mitte der sechziger Jahre des letzten Jahrhunderts geriet die soziale Marktwirtschaft sowohl in der Praxis als auch als Konzept in eine tiefe Krise. Rezessive Erscheinungen und Inflation konnten nicht mit wirtschaftspolitischen Instrumenten begegnet werden, da die soziale Marktwirtschaft sowohl wachstums- wie konjunkturneutral konzipiert war.⁸⁵ Durch den 1967 eingefügten Art. 109 II 1 GG sind Bund und Länder verpflichtet worden, bei ihrer Haushaltswirtschaft den Erfordernissen des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts Rechnung zu tragen.⁸⁶ Durch das Stabilitätsgesetz von 1967 wurden Bund und Länder auf eine antizyklische Konjunkturpolitik verpflichtet⁸⁷ und zur besseren Koordinierung ihrer Maßnahmen angehalten.⁸⁸ Im

⁸² Vgl. § 2.

⁸³ Vgl. § 3.

⁸⁴ Dies gilt in gleicher Weise für sämtliche einfach-gesetzliche Regelungen (vgl. Kyrill-A. Schwarz, Art. 114 - Aufgaben des Bundesrechnungshofs, in: v. Mangoldt/Klein/Stark - Kommentar zum Grundgesetz - Band III, 2005, Rn. 86).

⁸⁵ Wolfgang Fikentscher, Wirtschaftsrecht - Band II, 1983, S. 34.

⁸⁶ 15. Gesetz zur Änderung des GG vom 08.06.1967, BGBl. I S. 581.

⁸⁷ Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft vom 08.06.1967, BGBl. I S. 582.

Rahmen der marktwirtschaftlichen Ordnung sind der Bund und die Länder gemäß § 1 Stabilitätsgesetz dazu verpflichtet, bei ihren wirtschafts- und finanzpolitischen Maßnahmen die Erfordernisse des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts zu beachten.⁸⁹

Darauf aufbauend war sich am 28.06.1968 das Parlament im Bundestag über die Notwendigkeit einer Haushaltsreform einig,⁹⁰ so dass der Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des GG an den Rechtsausschuss⁹¹ und die Entwürfe eines HGrG und einer BHO an den Haushaltsausschuss übersendet wurden.⁹² In der Regierungsvorlage war eine Änderung des Art. 114 nicht vorgesehen. Indes hielten die Ausschüsse eine Einfügung des Art. 114 II ₁ GG für erforderlich.⁹³ Hinsichtlich der 20. Änderung des GG verlangte der Bundesrat am 7.2.1969 die Einberufung des Vermittlungsausschusses.⁹⁴ Auswirkungen auf die Fassung des Art. 114 II ₁ GG hatte dies allerdings nicht.⁹⁵ Die von den Ausschüssen vorgeschlagene Neugestaltung des Art. 114 II ₁ GG wurde im weiteren Gesetzgebungsverfahren weder vom Bundestag noch vom Bundesrat geändert, so dass die Fassung des Art. 114 II ₁ GG bis heute gültig ist.⁹⁶

⁸⁸ Ulrich Teichmann, Stabilitätsgesetz - S 940, in: Lexikon des Rechts der Wirtschaft - Band R - Z, 1996, S. 1.

⁸⁹ Damit wurde das von *John M. Keynes* begründete wirtschaftswissenschaftliche *uneasy triangle* - Preisstabilität, ausgeglichene Zahlungsbilanz und Vollbeschäftigung - umgesetzt (vgl. Wolfgang Fikentscher, Wirtschaftsrecht - Band II, 1983, S. 35) und dieses Dreieck durch den Gesichtspunkt des Wirtschaftswachstums zu einem Viereck ausgebaut (vgl. Jörg-Dieter Oberath, Öffentliches Wirtschaftsrecht, 1999, S. 39).

⁹⁰ Deutscher Bundestag - 5. Wahlperiode, Stenographische Berichte - 184. Sitzung - Band 67, vom 28.06.1968, S. 9996 ff.

⁹¹ Vgl. Deutscher Bundestag, Schriftlicher Bericht des Rechtsausschusses - Drucksache V/3605, 1968, S. 13 und 14; der zur Mitberatung aufgerufene Haushaltsausschuss befürwortete den Beschluss des Rechtsausschusses (Deutscher Bundestag, Drucksache V/3608, vom 05.12.1968, S. 1

⁹² Deutscher Bundestag - 5. Wahlperiode, Stenographische Berichte - 184. Sitzung - Band 67, vom 28.06.1968, S. 10011.

⁹³ Diese Ausführungen wurden von den Abgeordneten *Bayertl* und *Arndt* vorgebracht (Deutscher Bundestag, Schriftlicher Bericht des Rechtsausschusses - zu Drucksache V/3605, 1968, S. 13).

⁹⁴ Deutscher Bundestag (Hrsg.), Drucksache V/3826, vom 07.02.1969, S. 1.

⁹⁵ Deutscher Bundestag (Hrsg.), Drucksache V/3896, vom 26.02.1969, S. 11.

⁹⁶ Der Bundestag fasst die Vorlage über die GG-Änderung zur Haushaltsreform in der Fassung des Antrags des Rechtsausschusses zunächst mit dem Entwurf des Finanzreformgesetzes (Art. 104 a bis 108 GG) und weiteren Entwürfen zur Änderung des Grundgesetzes in einem „Zwanzigsten Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes“ zusammen, das am 11.12.1968 in zweiter und dritter Beratung beschlossen wurde (Deutscher Bundestag, 5. Wahlperiode - Stenographische Berichte - Band 68 - 204. Sitzung, 11.12.1968, S. 11025 ff).

Zu den Begriffen Wirtschaftlichkeit und Ordnungsmäßigkeit des Art. 114 II ₁ führte der Rechtsausschuss aus:⁹⁷

„Darüber hinaus ist eine Novellierung des Art. 114 auch erforderlich, um Zweifel auszuräumen, ob bestimmte Tätigkeiten des Rechnungshofes verfassungsrechtlich überhaupt zulässig sind. Hierher gehört vor allem das Recht auf Prüfung der Wirtschaftlichkeit und Ordnungsmäßigkeit der Haushalts- und Wirtschaftsführung.“

Der Haushaltsausschuss kommentierte dazu:⁹⁸

„... Prüfungsfreie Räume wird es künftig im Haushaltsplan nicht mehr geben. Die bisher auf die Person des Präsidenten beschränkte beratende Funktion des Bundesrechnungshofes gegenüber Parlament und Regierung erfährt ihre volle gesetzliche Legitimation ...“

Damit ist ein direkter Rückschluss auf die in Art. 114 II ₁ anzuwendende Fachsprache nicht möglich. Eine Festlegung der Fachsprache ergibt sich jedoch aus den Gestaltungszielen der Reformen, indem zur Finanzreform aufgeführt wurde:⁹⁹

„Aus dem Wandel der politischen, wirtschaftlichen und sozialen Verhältnisse ergeben sich zwangsläufig auch Auswirkungen auf die bundesstaatliche Ordnung. Der föderative Staatsaufbau wird sich in unserer schnell verändernden Welt nur dann bewähren und von der Überzeugung des Volkes getragen sein, wenn er seine Formen den Lebensnotwendigkeiten beweglich anzupassen vermag und die Lösung der großen Aufgaben nicht hemmt, sondern fördert.“ (...) *„Dabei ist die Finanzverfassung so zu gestalten, daß sie (...) den Anforderungen der Wirtschafts- und Finanzpolitik in einem hochindustrialisierten Sozialstaat (...) gerecht werden kann. Sie muß die Voraussetzungen schaffen, daß die von den Steuerzahlern aufgebracht und der öffentlichen Hand anvertrauten Mittel mit einem Höchstmaß an Wirksamkeit eingesetzt werden kann.“*

Zur Haushaltsreform wurde unter anderem als Gestaltungsziel genannt:¹⁰⁰

„Die wirtschaftliche, technische und gesellschaftliche Entwicklung der letzten Jahrzehnte hat an die Haushaltswirtschaft Anforderungen gestellt, die bei der Regelung des überkommenen Reichshaushaltsrechts noch nicht erkennbar waren. ... Die kollektiv zu befriedigenden Bedürfnisse sind gewachsen und mit ihnen der Anteil, den die öffentliche Hand vom Sozialprodukt fordern mußte. Damit übten die öffentlichen Haushalte im steigenden Maße sowohl von der Einnahmen- als auch von der Aus-

⁹⁷ Deutscher Bundestag (Hrsg.), Schriftlicher Bericht des Rechtsausschusses - zu Drucksache V/3605, 1968, S. 13.

⁹⁸ Deutscher Bundestag (Hrsg.) - 5. Wahlperiode, Schriftlicher Bericht des Haushaltsausschusses - zu Drucksache V/4378 und zu V/4379, 1969, S. 3.

⁹⁹ Deutscher Bundestag (Hrsg.), Drucksache V/2861, vom 30.04.1968, S. 10 und 11.

¹⁰⁰ Deutscher Bundestag (Hrsg.), Drucksache V/3040, vom 21.06.1968, S. 31.

gabenseite her eine beträchtliche Wirkung auf den allgemeinen Wirtschaftsablauf aus. Mit dieser Erkenntnis wuchs das Bestreben, die Finanzpolitik mit den Zielen der Wirtschafts- und Sozialpolitik in Einklang zu bringen. ... Sie finden in erster Linie ihren Ausdruck in einer Abkehr von der rein fiskalischen Betrachtungsweise des öffentlichen Haushalts und werden im Ergebnis zu neuen politischen Gestaltungsmöglichkeiten führen, mit denen den Konjunktur- und Strukturschwankungen in der Wirtschaft mit den wachsenden Anforderungen des technischen Fortschritts begegnet werden kann.“

Fasst man die damaligen Reformen zusammen, so folgte der wirtschaftspolitischen Instrumentalisierung der Finanzpolitik die wirtschaftspolitische Instrumentalisierung des Haushaltsrechts.¹⁰¹ Der Berichterstatter des 13. Haushaltsausschusses, *Dr. Althammer*, fasste dies wie folgt zusammen: *„Es wird heute ganz einfach verlangt, daß auch eine Haushaltsordnung ein taugliches Instrument der staatlichen Konjunktur-, Wirtschafts- und Finanzpolitik darstellt. Es ist ja kein Zufall, daß ein wesentlicher Teil der prinzipiellen Änderungen schon im Stabilitätsgesetz vorweggenommen ist, weil einfach das Bedürfnis dafür bestand, sehr rasch neue Möglichkeiten auch dem Staate (...) zu geben.“* Der damalige Bundesfinanzminister, *Franz Josef Strauß*, führte hierzu aus: *„Grundlage der neuen Haushaltssystematik, die für die Vergleichbarkeit entscheidend ist, ist die Gliederung des Staatskontos im Rahmen der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung. Die Gruppierung der Einnahmen und Ausgaben berücksichtigt damit weitaus stärker als bisher ökonomische Gesichtspunkte.“¹⁰²*

Dies kann verkürzt als eine Ökonomisierung der öffentlichen Wirtschaft bezeichnet werden. Mithin beruht die normierte Wirtschaftlichkeit auf dem besonderen Sprachgebrauch der Wirtschaftswissenschaft. Zudem ist es politischen Gestaltungsmaßnahmen immanent, dass diese nicht sofort durch ein abstraktes Rechtsdenken vollständig erfasst werden können. Der Reformgesetzgeber hat daher auch die Zielvorgabe geäußert, dass *„... die bisher geltenden Rechtsgrundsätze des öffentlichen Haushaltsrechts, die überwiegend der Weimarer Zeit entstammen, dem inzwischen eingetretenen Wandel der politischen, wirtschaftlichen und technischen Verhältnisse anzupassen und im Sinne neuzeitlicher Anforderungen weiterzuentwickeln ...“* sind.¹⁰³

¹⁰¹ Deutscher Bundestag - 5. Wahlperiode, Stenographische Berichte - 184. Sitzung - Band 67, vom 28.06.1968, S. 10009.

¹⁰² Deutscher Bundestag - 5. Wahlperiode, Stenographische Berichte - 184. Sitzung - Band 67, vom 28.06.1968, S. 10002.

¹⁰³ Vgl. Deutscher Bundestag (Hrsg.) - 5. Wahlperiode, Schriftlicher Bericht des Haushaltsausschusses - zu Drucksache V/4378 und zu V/4379, 1969, S. 2.

2. Präzisierung der Wirtschaftlichkeit des Art. 114 II 1 GG

Entsprechend dieser parlamentarischen Vorgabe ist die Wirtschaftlichkeit in Art. 114 II 1 GG durch ein systematisches Zusammenwirken der rechts- und wirtschaftswissenschaftlichen Disziplinen inhaltlich zu präzisieren.

2.1 Ermittlung der „bisher geltenden Rechtsgrundsätze“

Zunächst sind „... die bisher geltenden Rechtsgrundsätze des öffentlichen Haushaltsrechts ...“ zu ermitteln. Da diese „... überwiegend der Weimarer Zeit entstammen...“, findet im Folgenden eine Auseinandersetzung mit der Reichshaushaltsordnung (RHO)¹⁰⁴ und den Wirtschaftsbestimmungen für die Reichsbehörden (RWB)¹⁰⁵ statt.¹⁰⁶

a) ... durch eine wörtliche Auslegung

Zur wörtlichen Auslegung der Rechtsgrundsätze wird auf § 17 i. V. m. § 26 sowie § 96 der RHO eingegangen: § 17 RHO statuiert: „In den Haushaltsplan dürfen nur solche Ausgaben aufgenommen werden, die für die Aufrechterhaltung der Verwaltung oder zu Erfüllung der Aufgaben und der rechtlichen Verpflichtungen des Staates usw. notwendig sind.“ § 17 RHO korrespondiert mit § 26 RHO wie folgt:¹⁰⁷ „Die Haushaltsmittel sind wirtschaftlich und sparsam zu verwalten; sie dürfen bei den einzelnen Zweckbestimmungen nur so weit und nicht eher in Anspruch genommen werden, als es zur wirtschaftlichen und sparsamen Reichsverwaltung erforderlich ist.“ Im Hinblick auf die Prüfungstätigkeit des Rechnungshofes normiert § 96 I Nr. 3 RHO: „Die Prüfung der Rechnungen durch den Rechnungshof hat sich darauf zu erstrecken, ob bei der Gewinnung und Erhebung von Einnahmen sowie bei der Verwendung und Verausgabung von Reichsmitteln, ferner bei der Erwerbung, Benutzung und Veräußerung von Reichseigentum nach den bestehenden Gesetzen und Vorschriften unter Beachtung der maßgebenden Verwaltungsgrundsätze und unter Beobachtung der gebotenen Wirtschaftlichkeit verfahren wird.“

Aus dem Wortlaut des § 17 i. V. m. § 26 sowie des § 18 RHO lässt sich nicht feststellen, ob die Wirtschaftlichkeit bzw. die Sparsamkeit als Rechtsgrundsätze des Haushaltsrechts zu qualifizie-

¹⁰⁴ Verwendete Fassung: Die RHO vom 31.12.1922 ist in der seit dem 14.04.1938 geltenden Fassung unmittelbares Bundesrecht geworden (vgl. W. Wawerla und L. Ambrosius, Das Haushaltsrecht - Band 1, in: Grundriß des Verwaltungsrechts 1950, S. 20 ff; Friedrich Karl Vialon, Kommentar zur Haushaltsordnung (RHO), 1953, S. 109).

¹⁰⁵ Verwendete Fassung: Aufgrund des Artikels 77 der Reichsverfassung vom 11.08.1919 bestimmte die Reichsregierung zur Ausführung der RHO vom 31.12.1922 in der Fassung der Bekanntgabe vom 14.04.1930 des Gesetzes über die zweite Änderung der RHO und die zehnte Änderung des Besoldungsgesetzes vom 13.12.1933 und des § 3 Artikel 7 des Gesetzes zur Änderung und Ergänzung von Vorschriften auf dem Gebiete des Finanzwesens v. 23.03.1934 (W. Wawerla und L. Ambrosius, Das Haushaltsrecht - Band 1, in: Grundriß des Verwaltungsrechts 1950, S. 164).

¹⁰⁶ Zu weitergehenden Vorschriften: Vgl. Adolf Hüttel, Wirtschaftlichkeit, in: Verwaltung - Eine einführende Darstellung, 1965, S. 286 und 287.

¹⁰⁷ W. Wawerla und L. Ambrosius, Das Haushaltsrecht - Band 1, in: Grundriß des Verwaltungsrechts 1950, S. 32.

ren sind. In § 26 RHO werden lediglich die Worte „*wirtschaftlich*“ und „*sparsam*“ aufgeführt. Auch findet sich in den Begriffsbestimmungen des § 2 RWB keine Legaldefinition der Wirtschaftlichkeit und der Sparsamkeit. Allerdings differenziert § 96 I Nr. 3 RHO zwischen „... *Verwaltungsgrundsätzen und ... der gebotenen Wirtschaftlichkeit* ...“ Da die „*gebotene Wirtschaftlichkeit*“ von den „*Verwaltungsgrundsätzen*“ sprachlich abgegrenzt wurde, spricht eine wörtliche Auslegung des § 96 I Nr. 3 RHO eher dafür, dass die „*gebotene Wirtschaftlichkeit*“ vom damaligen Gesetzgeber nicht als „*Verwaltungsgrundsatz*“ und somit als selbstständiger Rechtsgrundsatz des öffentlichen Haushaltsrechts angesehen wurde.

b) ... durch eine subjektiv-historische Auslegung

Zu den historischen sozio-ökonomischen Eckdaten der Weimarer Republik ist voranzustellen, dass nach dem verlorenen Weltkrieg die Weimarer Verfassung in ihrer Grundkonzeption zentralistisch organisiert war,¹⁰⁸ damit die enormen Aufgaben bewältigt werden konnten. Allein die Erfüllung der Verpflichtungen aus dem Versailler Friedensvertrag zwang zu einer Konzentration aller Kräfte.¹⁰⁹

Als der Berichterstatter des Haushaltsausschusses seinen Bericht über das neue Gesetz geendet hatte, schloss er seine Ausführung daher mit der Hoffnung:¹¹⁰ „... *daß strenge Sparsamkeit und sorgfältige Haushaltsführung im Reichstag obwaltet, und daß der ernste Wille des Volkes zum Ausdruck kommt, in allem eine geregelte möglichst sparsame und auch wirtschaftliche Staatswirtschaft zu führen. Der hier hervorgehobene Grundsatz der Sparsamkeit, der für die früheren Reichshaushaltspläne nicht von der überragenden Bedeutung ist wie für die heutigen, durchzieht wie ein roter Faden das ganze Gesetz.*“ Im Kontext des § 1 RHO i. V. m. § 1 RWB führen W. Wawerla/ L. Ambrosius folgende Haushaltsgrundsätze als besondere Rechtsgrundsätze des öffentlichen Haushaltsrechtes daher auf:¹¹¹

„C. Haushaltsgrundsätze

Im Haushaltsrecht haben sich im Laufe der Zeit aus der Praxis Grundsätze entwickelt, deren Beachtung für die Aufstellung und Durchführung eines vollständigen und in Einnahmen und Ausgaben aufeinander abgestimmten Haushaltsplans unentbehrlich geworden ist. Von diesen sind die nachstehend aufgeführten in der Reichshaushaltsordnung verankert:

¹⁰⁸ Vgl. H. Härtig, Entwicklung und Grundfragen der Haushaltskontrolle, in: Deutsches Verwaltungsblatt (DVBl), 1951, S. 393.

¹⁰⁹ Vgl. Günter Jürgens, Erwin Adolf Piduch, *et al.*, Finanzverfassung, Steuern und öffentlicher Haushalt - Band 11, 1986, S. 19.

¹¹⁰ Walter Heintz, Das Etatrecht des deutschen Reiches und die Reichshaushaltsordnung vom 31.12.1922, 1925, S. 25.

¹¹¹ Vgl. W. Wawerla und L. Ambrosius, Das Haushaltsrecht - Band 1, in: Grundriß des Verwaltungsrechts 1950, S. 22 und 23; Herbert Wentzel und Richard Brüser, Haushaltsrecht, 1959, S. 22 ff und 74 ff.

Jährlichkeit
Einheit und Vollständigkeit
Verbot der Zweckbindung
Bruttoprinzip
Genauigkeit bzw. Wahrheit
Spezialisierung bzw. Klarheit
Sparsamkeit
Ausgeglichenheit
Öffentlichkeit und vorhergehende Ermächtigung.“

In diesem Sinn bestand die gesetzgeberische Intention darin, dass der Grundsatz der Sparsamkeit in der gesamten RHO als „roter Faden“ erkennbar sein sollte. „Den stärksten Knoten weist dieser Faden auf in § 26 RHO. Die Vorschrift entspricht den Grundlagen einer ordentlichen Wirtschaft mit öffentlichen Geldern. Angesichts der (angespannten) Finanzlage des Reiches ist ihre genaue Innehaltung von besonderer Wichtigkeit.“¹¹² Die geltenden Rechtsgrundsätze des öffentlichen Haushaltsrechts beinhalten lediglich die Sparsamkeit und nicht die Wirtschaftlichkeit als besonderen Haushaltsgrundsatz der RHO.¹¹³

W. Heintz betont allerdings auch: „Unter dieser Sparsamkeit (gemeint ist die Sparsamkeit des § 26 RHO) soll allerdings die Wirtschaftlichkeit nicht leiden.“¹¹⁴ Da die Staatswirtschaft „möglichst sparsam und auch wirtschaftlich“ geführt werden sollte, könnte die Wirtschaftlichkeit vom RHO-Gesetzgeber als allgemeiner Rechtsgrundsatz der RHO verstanden worden sein.¹¹⁵ F. K. Vialon schreibt zu § 26 RHO: „Eine Vorschrift, die die wirtschaftliche und sparsame Verwaltung der Haushaltsmittel zur Pflicht macht, befindet sich in den wenigsten Haushaltsgesetzen, sie wird allgemein für selbstverständlich gehalten.“¹¹⁶ Insofern ist es denkbar, dass die in § 96 und § 17 i. V. m. § 26 RHO aufgeführte Wirtschaftlichkeit als allgemeiner Rechtsgrundsatz zu qualifizieren ist.¹¹⁷

R. Schulze/ E. Wagner führen allerdings zu § 96 I Nr. 3 RHO aus: „I. § 96 umschreibt des näheren Umfang und Inhalt der dem Rechnungshofe nach § 87 ... übertragenen Prüfung und ist deshalb von grundlegender Bedeutung. Er lehnt sich in seiner Fassung an § 12 ORKG¹¹⁸ an, er-

¹¹² Walter Heintz, Das Etatrecht des deutschen Reiches und die Reichshaushaltsordnung vom 31.12.1922, 1925, S. 26.

¹¹³ Friedrich Karl Vialon, Kommentar zur Haushaltsordnung (RHO), 1953, S. 66 ff bzw. Friedrich Karl Vialon, Kommentar zur Haushaltsordnung (RHO) und zu den Finanzbestimmungen des Bonner Grundgesetzes, 1959, S. 98 und 99; Herbert Wentzel und Richard Brüser, Haushaltsrecht, 1959, S. 22 ff und 74 ff.

¹¹⁴ Walter Heintz, Das Etatrecht des deutschen Reiches und die Reichshaushaltsordnung vom 31.12.1922, 1925, S. 26.

¹¹⁵ Friedrich Karl Vialon, Kommentar zur Haushaltsordnung (RHO) und zu den Finanzbestimmungen des Bonner Grundgesetzes, 1959, S. 508.

¹¹⁶ Friedrich Karl Vialon, Kommentar zur Haushaltsordnung (RHO), 1953, S. 209.

¹¹⁷ Vgl. Rudolf Salmen, Das Wirtschaftlichkeitsprinzip in der kommunalen Finanz- und Haushaltsplanung, in: Schriften zum öffentlichen Recht - Band 373, 1980, S. 34.

¹¹⁸ Instruktion für die Preußische Ober-Rechnungskammer vom 18. Dezember 1824.

weitert aber die darin dem Rechnungshof bisher gestellte Aufgabe durch den Zusatz der Worte „und unter Beobachtung der gebotenen Wirtschaftlichkeit“ in Ziffer 3 und die Hinzufügung der Ziffer 4.“¹¹⁹ Die Formulierung „Zusatz der Worte“ spricht zunächst dagegen, dass die gebotene Wirtschaftlichkeit als allgemeiner Rechtsgrundsatz interpretiert wurde.

R. Schulze/ E. Wagner ergänzen aber auch: „Er nimmt damit ausdrücklich wieder auf, was schon die ORKG 1824 in § 10 vorgeschrieben hatte: Bei allen Ausgaben, insofern deren Betrag nicht durch die Etats unveränderlich und unwiderruflich feststeht, muß die größte mit dem Zweck der Bewilligung nur irgend vereinbare Sparsamkeit beobachtet, und jede Unwirtschaftlichkeit bei Vermeidung eigener Vertretung vermieden werden.“¹²⁰

Auf dieser Linie legt § 20 I RWB für den Sachbearbeiter des Haushalts¹²¹ dann auch die Obliegenheit fest, „... insbesondere dahin zu wirken, daß ... die zugewiesenen Ausgabemittel nicht überschritten und keine Auszahlungen geleistet oder Maßnahmen, die zu Auszahlungen führen können, getroffen werden, die nicht auch bei strenger Prüfung unter Berücksichtigung der Finanzlage des Reichs als notwendig anerkannt werden müssen. Gegenüber den besonderen Bedürfnissen des einzelnen Verwaltungszweigs hat er die Notwendigkeit einer sparsamen und wirtschaftlichen Verwendung der gesamten Reichsmittel zur Geltung zu bringen.“

Da „Unwirtschaftlichkeit“ als Negation zur Wirtschaftlichkeit¹²² „wieder“ in der RHO aufgenommen wurde, könnte hieraus der Rückschluss gezogen werden, dass aufgrund einer langen Tradition die normierte Wirtschaftlichkeit in der RHO als allgemeiner Rechtsgrundsatz des Haushaltsrechts zu qualifizieren ist.¹²³ Diese Ansicht scheint stimmig, wenn R. Schulze/ E. Wagner zu § 96 I Nr. 3 RHO weiterhin darlegen: „Der Rechnungshof hat bereits seit jeder (vgl. Anm. 1) die Haushaltsführung der Reichsressorts nicht nur nach der haushaltsrechtlichen, sondern auch nach der wirtschaftlichen Seite hin geprüft.“¹²⁴

¹¹⁹ Rudolf Schulze und Erich Wagner, Reichshaushaltsordnung vom 31.12.1922 mit Erläuterungen, in: Stille's Rechtsbibliothek Nr. 20 1924, S. 236.

¹²⁰ Rudolf Schulze und Erich Wagner, Reichshaushaltsordnung vom 31.12.1922 mit Erläuterungen, in: Stille's Rechtsbibliothek Nr. 20 1924, S. 236.

¹²¹ Zur Entwicklung des Reichssparkommissars: Vgl. Arthur Fuchs, Wesen und Wirken der Kontrolle, 1966, S. 177; Hermann A. Dommach, Der Reichsrechnungshof während der Amtszeit von Präsident Saemisch, in: Die Kontrolle der Staatsfinanzen, 1989, S. 81 ff.

¹²² Mit Rückgriff auf § 3 der Instruktion für die Oberrechnungskammer von 1824 interpretiert Klaus Grupp, dass historisch die Begriffe Sparsamkeit und Unwirtschaftlichkeit als Synonym verstanden wurden (vgl. Klaus Grupp, Die "Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit" im Haushaltsrecht, in: Juristische Zeitung (JZ), 1982, S. 232).

¹²³ Vgl. Herbert Rischer, Finanzkontrolle staatlichen Handelns, in: Augsburger Rechtsstudien - Band 22, 1995, S. 194 und 195.

¹²⁴ Rudolf Schulze und Erich Wagner, Reichshaushaltsordnung vom 31.12.1922 mit Erläuterungen, in: Stille's Rechtsbibliothek Nr. 20 1924, S. 237.

Unter „*jeher*“ bzw. langer Tradition kann aber nur eine ununterbrochene Übung bzw. ein ununterbrochenes Fortbestehen einer gesetzlichen Regelung verstanden werden.¹²⁵ Die ausdrückliche Wiederaufnahme der Wirtschaftlichkeit in die RHO zeigt bereits, dass dies nicht der Fall war. Der Berichterstatter des Haushaltsausschusses führte in seinem Bericht über das neue Gesetz zudem aus: „... Der hier hervorgehobene Grundsatz der Sparsamkeit, der für die früheren Reichshaushaltspläne nicht von der überragenden Bedeutung ist wie für die heutigen, durchzieht wie ein roter Faden das ganze Gesetz.“¹²⁶ Nach dieser Überlegung kann die normierte Wirtschaftlichkeit nicht als allgemeiner Rechtsgrundsatz der RHO qualifiziert werden.

In diesem Rahmen ist weiterhin zu beachten, dass die Rechnungsprüfung bzw. die Prüfungstätigkeit des Rechnungshofs insofern eine Erweiterung erfuhr,¹²⁷ als dass sich der Staat verstärkt an juristischen Personen des Privatrechts beteiligte oder einen Anspruch auf den Reingewinn von juristischen Personen des privaten Rechts erlangt hatte.¹²⁸ Es galt daher eine Lösung zu finden, mit der die fiskalische Handlungsweise des Staates adäquat überwacht und geprüft werden konnte.¹²⁹ Hierzu hätte der damalige Gesetzgeber auf der Grundlage der Vorschriften der RHO dem Rechnungshof ein unmittelbares Prüfungsrecht zuweisen können.¹³⁰ Eine solche Vorgehensweise ging jedoch mit der Befürchtung einher, dass eine haushaltsrechtliche Prüfung zu einer ungebührlichen Beeinträchtigung der juristischen Personen des Privatrechts führen und letztlich den Eigeninteressen des Staates zuwiderlaufen würde.

Daher begab sich der Gesetzgeber der RHO erstmals zu den juristischen Personen des Privatrechts auf eine gleiche rechtliche Ebene und installierte in den §§ 113 – 115, 117 RHO ein abweichendes Prüfungsverfahren.¹³¹ Dieses wird sodann in § 114₁ RHO wie folgt konkretisiert: „Die dem Rechnungshofe nach § 113 obliegende Prüfung erfolgt nach kaufmännischen Grundsätzen.“ Die bestehenden Verhältnisse nach dem 1. Weltkrieg verlangten es, adäquate Regelungen für die Beteiligung des Reichs an privatrechtlichen Unternehmen aufzustellen und dementsprechend die Prüfungsaufgabe des Rechnungshofes zu erweitern.¹³² Der nunmehr an den „*kauf-*

¹²⁵ Vgl. Herbert Rischer, Finanzkontrolle staatlichen Handelns, in: Augsburger Rechtsstudien - Band 22, 1995, S. 196.

¹²⁶ Walter Heintz, Das Etatrecht des deutschen Reiches und die Reichshaushaltsordnung vom 31.12.1922, 1925, S. 25.

¹²⁷ Rudolf Schulze und Erich Wagner, Reichshaushaltsordnung vom 31.12.1922 mit Erläuterungen, in: Stille's Rechtsbibliothek Nr. 20 1924, S. 9.

¹²⁸ Rudolf Schulze und Erich Wagner, Reichshaushaltsordnung vom 31.12.1922 mit Erläuterungen, in: Stille's Rechtsbibliothek Nr. 20 1924, S. 10.

¹²⁹ Hans Ulrich Doeinck, Die Neuordnung des Reichshaushaltsrechts durch die Reichsverfassung vom 11.08.1919 und die Reichshaushaltsordnung vom 31.12.1922, 1932, S. 66 und 67.

¹³⁰ Vgl. Rudolf Schulze und Erich Wagner, Reichshaushaltsordnung vom 31.12.1922 mit Erläuterungen, in: Stille's Rechtsbibliothek Nr. 20 1924, S. 258 und 259.

¹³¹ Es galten die allgemeinen Vorschriften des BGB bzw. des HGB (vgl. Hans Ulrich Doeinck, Die Neuordnung des Reichshaushaltsrechts durch die Reichsverfassung vom 11.08.1919 und die Reichshaushaltsordnung vom 31.12.1922, 1932, S. 66).

¹³² Vgl. Hermann A. Dommach, Der Reichsrechnungshof während der Amtszeit von Präsident Saemisch, in: Die Kontrolle der Staatsfinanzen, 1989, S. 66.

männischen Grundsätzen“ ausgerichtete Prüfungsmaßstab spricht ebenfalls dagegen, die normierte Wirtschaftlichkeit als selbstständigen Rechtsgrundsatz der RHO anzusehen.

In der 2. Auflage aus dem Jahr 1959 erfährt F. K. Vialons Ausführung zur Novelle II¹³³ des § 26 RHO folgende Erweiterung: „Die durch die Novelle II eingefügte Formel „und nicht eher“ bedeutet eine erhebliche Verschärfung des seitherigen Wirtschaftlichkeitsprinzips (siehe denselben Grundsatz in anderem Zusammenhang in § 30).“¹³⁴ Die in der Klammer gesetzte Ergänzung „Grundsatz“ könnte zu dem Rückschluss führen, dass die Wirtschaftlichkeit sich zu einem selbstständigen (Haushalts-)Grundsatz entwickelt hat.¹³⁵ § 30 II RHO statuiert sodann: „Beträge, die bei übertragbaren Ausgabebewilligungen am Schlusse eines Rechnungsjahrs nicht verwendet sind, dürfen nur mit vorheriger Zustimmung des Reichsministers der Finanzen verausgabt werden, soweit dieser nicht bereits nach § 45 d der Übernahme einer entsprechenden Verpflichtung zugestimmt hat oder soweit nicht bei Ausgabebewilligungen, die im laufenden Rechnungsjahr abschließen, eine rechtliche Verpflichtung besteht. Der Reichsminister der Finanzen soll die Zustimmung nur erteilen, wenn die Verausgabung bei wirtschaftlicher und sparsamer Verwaltung erforderlich ist.“

Zu § 30 II RHO wiederholt F. K. Vialon: „Die Zustimmung des BdF zur Verwendung der in Rest gestellten Ausgabeermächtigungen soll nur erteilt werden, wenn die Verausgabung der Beträge bei wirtschaftlicher und sparsamer Verwaltung erforderlich ist. § 17 III RWB enthält die Verfahrensvorschriften hierzu.“ Eine Bestimmung des Haushaltsgrundsatzes Sparsamkeit bzw. des Wortes Wirtschaftlichkeit nimmt § 17 III RWB jedoch nicht vor.¹³⁶ Ohne inhaltliche Konkretisierung der Begriffe regelt diese Norm ausschließlich die Ablauforganisation von Ausgaberesten und kann somit nicht bestätigen, dass die Wirtschaftlichkeit sich zu einem selbstständigen (Haushalts-)Grundsatz entwickelt hat.¹³⁷

Die normierte Wirtschaftlichkeit wurde partiell als „jeher“ und „selbstverständlich“ kommentiert. Eine Quellenangabe erfolgte in den historischen Kommentierungen nicht. Auch sind die Äußerungen „jeher“ und „selbstverständlich“ in ihrem jeweiligen Zusammenhang nicht frei von Widersprüchen. Schließlich lässt eine „Selbstverständlichkeit“ vermuten, dass diese von allen zeitgenössischen Autoren – und vor allem auch vom historischen Gesetzgeber – geteilt und wesentlich dezidiert formuliert worden wäre. Indes erfährt lediglich der „hervorgehobene (!) Grundsatz der Sparsamkeit“ eine hinreichende Betonung. Aus einem vereinzelt „jeher“ bzw.

¹³³ Vgl. Hermann A. Dommach, Der Reichsrechnungshof während der Amtszeit von Präsident Saemisch, in: Die Kontrolle der Staatsfinanzen, 1989, S. 101 ff.

¹³⁴ Friedrich Karl Vialon, Kommentar zur Haushaltsordnung (RHO) und zu den Finanzbestimmungen des Bonner Grundgesetzes, 1959, S. 508.

¹³⁵ Vgl. Friedrich Karl Vialon, Kommentar zur Haushaltsordnung (RHO), 1953, S. 209.

¹³⁶ Vgl. Gesetzessammlung, Haushaltsgrundsätzegesetz * Bundshaushaltsordnung * Wirtschaftsbestimmungen * Reichskassenordnung * Rechnungslegungsordnung, 1970, S. 48.

¹³⁷ Beispielsweise: Friedrich Karl Vialon, Kommentar zur Haushaltsordnung (RHO) und zu den Finanzbestimmungen des Bonner Grundgesetzes, 1959, S. 98 und 99.

„selbstverständlich“ und „Grundsatz“ den automatischen Rückschluss zu ziehen, dass die normierte Wirtschaftlichkeit als eigenständiger Rechtsgrundsatz der RHO anzusehen ist,¹³⁸ muss innerhalb der subjektiv-historischen Auslegung verneint werden.¹³⁹

c) ... durch eine systematisch-logische Auslegung

Im Rahmen der systematisch-logischen Auslegung wird auf § 1 und § 3 der Instruktion für die Oberrechnungskammer von 1824, auf § 13₁ und § 32 des Preußischen Gemeindefinanzgesetzes (GemFinG) von 1933 sowie auf § 7 i. V. m. § 60 I und § 89₃ Deutsche Gemeindeordnung (DGO) von 1935 eingegangen:

§ 1 der Instruktion für die Oberrechnungskammer von 1824 legte fest: *„Der Zweck der Oberrechnungskammer ist: a) durch die Revision der Rechnungen sich zu überzeugen, daß die allgemeinen Grundsätze des von uns genehmigten Staats-Verwaltungssystems festgehalten, im Geiste desselben wirklich administriert, die einzelnen Verwaltungen nach den bestehenden Gesetzen, Verordnungen, Instruktionen und Etats gewissenhaft geführt, Einnahmen und Ausgaben gehörig nachgewiesen, und die den Verwaltungen bewilligten Summen bestimmungsgemäß verwendet werden, und b) nach den aus den Rechnungen ergebenden Resultaten der Verwaltung zu beurteilen, ob und wo zur Beförderung des Staatszwecks Abänderungen nötig oder falsch sind.“*¹⁴⁰ § 3 dieser Instruktion normierte weiterhin: *„Die (Oberrechnungskammer) muß ferner prüfen, ob bei Verwendung der Ausgabe-Fonds zweckmäßig und mit möglichster Sparsamkeit zu Werke gegangen, oder (!) ob und wodurch eine Verminderung derselben zu bewirken gewesen sein würde.“*

Die Formulierungen *„ob und wo zur Beförderung des Staatszwecks Abänderungen nötig oder falsch sind“* und *„ob und wodurch eine Verminderung derselben zu bewirken gewesen sein würde“* könnten auch für einen Finanzgrundsatz der Wirtschaftlichkeit sprechen. Das verwendete

¹³⁸ Für die Interpretation der Wirtschaftlichkeit als Rechtsgrundsatz der RHO: Friedrich Karl Vialon, Kommentar zur Haushaltsordnung (RHO), 1953, S. 208; Friedrich Karl Vialon, Kommentar zur Haushaltsordnung (RHO) und zu den Finanzbestimmungen des Bonner Grundgesetzes, 1959, S. 508; Adolf Hüttl, Wirtschaftlichkeit, in: Verwaltung - Eine einführende Darstellung, 1965, S. 284 und 285; Walter Krebs, Kontrolle in staatlichen Entscheidungsprozessen, in: Münsterer Beiträge zum Öffentlichen Recht - Band 3, 1984, S. 183 ff; Günter Jürgens, Erwin Adolf Piduch, *et al.*, Finanzverfassung, Steuern und öffentlicher Haushalt - Band 11, 1986, S. 142 ff; Annette Schuwirth, Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit im Budgetkreislauf, 1988, S. 23.

¹³⁹ Vgl. Heinz Günter Zavelberg, 275 Jahre staatliche Rechnungsprüfung in Deutschland. Etappen der Entwicklung, in: Die Kontrolle der Staatsfinanzen, 1989, S. 48 ff; Herbert Rischer, Finanzkontrolle staatlichen Handelns, in: Augsburger Rechtsstudien - Band 22, 1995, S. 185 bis 193; Hubertus Gersdorf, Öffentliche Unternehmen im Spannungsfeld zwischen Demokratie- und Wirtschaftlichkeitsprinzip, in: Schriften zum öffentlichen Recht - Band 821, 2000, S. 408 und 409.

¹⁴⁰ „Diese Vorschrift stammt noch aus der vorkonstitutionellen Zeit. Darin wird ausdrücklich die Oberrechnungskammer als die höchste Kontrollbehörde der Verwaltungen bezeichnet. Die „Generalkontrolle“ als selbstständige Institution war am Anfang des 19. Jahrhunderts weggefallen.“ (vgl. Arthur Fuchs, Wesen und Wirken der Kontrolle, 1966, S. 48).

Wort „oder“ in § 3 der Instruktion bzw. die anhaltende Verwendung beider Begriffe durch den historischen Gesetzgeber weist aber darauf hin, dass der historische Gesetzgeber etwas anderes gemeint hat.¹⁴¹ W. J. Behr betont daher auch, dass der Begriff der Wirtschaftlichkeit als „*Verstärkung*“ für die „*richtige*“, die „*vernünftige*“ und „*weise*“ Sparsamkeit verstanden werden soll.¹⁴² Da § 1 der Instruktion im Kontext der „*allgemeinen Grundsätze*“ sich in Verbindung mit § 3 der Instruktion auf die „*Ausgabe-Fonds*“, „*mit möglicher Sparsamkeit*“ und „*ob und wodurch eine Verminderung derselben zu bewirken gewesen sein würde*“ bezieht, kann lediglich die Sparsamkeit eindeutig als kameralistischer Grundsatz diagnostiziert werden. In diesem Sinne ist das verwendete Wort „oder“ in § 3 der Instruktion eher als eine sprachliche Konkretisierung des Finanzgrundsatzes der Sparsamkeit aufzufassen. In der Gesamtschau kann die Wirtschaftlichkeit somit nicht als eigenständiger kameralistischer Grundsatz der Instruktion für die Oberrechnungskammer von 1824 ausgelegt werden.

§ 13₁ des GemFinG von 1933 statuierte: „*Oberster Grundsatz für die Gestaltung des Haushaltsplans ist eine sparsame und wirtschaftliche Finanzgebarung ...*“ § 32 GemFinG bestimmt als Gegenstück zu § 13 GemFinG, „*daß die Haushaltsmittel bei den einzelnen Zweckbestimmungen nur soweit und nicht eher in Anspruch genommen werden dürfen, als es zur wirtschaftlichen und sparsamen Führung der Verwaltung erforderlich ist.*“ In Anlehnung zur RHO ist festzustellen, dass der historische Gesetzgeber auch im GemFinG von einem „*Grundsatz*“ (Singular) und nicht von Grundsätzen (Plural) spricht. Ebenfalls betont § 32 GemFinG in erster Linie die Ausgabenseite. K. Hettlage/ W. Loschelder/ Spielhagen kommentieren dann auch:¹⁴³ „*Wenn § 13 GemFinG bestimmt, daß für sogenannte freiwillige Aufgaben nur solche Ausgaben in den Haushaltsplan eingestellt werden dürften, die für die Aufrechterhaltung der Verwaltung oder für die Erfüllung der Aufgaben der Gemeinde erforderlich sind, so ändert er damit nicht das bisher geltende Recht. Eine Bestimmung befand sich bereits in § 2 Abs. 1 der GFV (Gemeindefinanzverordnung) vom 2.11.1932; sie entspricht im übrigen wörtlich dem § 17 der Reichshaushaltsordnung idF. der Fassung der Bekanntmachung vom 14.4.1930 (RGBl. II. S. 693).*“ Da das bisher geltende Recht nicht geändert wurde „*und im Übrigen wörtlich dem § 17 RHO entsprechen sollte*“, kann die Wirtschaftlichkeit nach dem Gemeindefinanzgesetz von 1933 nicht als eigenständiger Grundsatz der Finanzwissenschaft interpretiert werden.

§ 7 DGO legte fest: „*Die Gemeinden haben ihr Vermögen und ihre Einkünfte als Treuhänder der Volksgemeinschaft gewissenhaft zu verwalten. Oberstes Ziel ihrer Wirtschaftsführung muß sein, unter Rücksichtnahme auf die wirtschaftlichen Kräfte der Abgabepflichtigen die Gemeindefinanzen gesund zu erhalten.*“ § 60 I DGO bestimmte: „*Das Gemeindevermögen ist pfleglich und wirtschaftlich zu verwalten. Mit möglichst wenig Kosten soll es den bestmöglichen Ertrag bringen.*“ § 89 DGO führt ergänzend aus: „*Die Haushaltssatzung bildet die Grundlage für die*

¹⁴¹ Vgl. Bianca Fischer, Abschied von der "Sparsamkeit"?, in: Juristische Zeitung (JZ), 1982, S. 8.

¹⁴² Vgl. Wilhelm Joseph Behr, Die Lehre von der Wirtschaft des Staats, oder Pragmatische Theorie der Finanzgesetzgebung und Finanzverwaltung, 1822, S. 242 ff

¹⁴³ Karl Hettlage, Wilhelm Loschelder, *et al.*, Das Preußische Gemeindefinanzgesetz, 1934, S. 128.

Verwaltung aller Einnahmen und Ausgaben. Der Bürgermeister hat die Verwaltung nach der Haushaltssatzung zu führen. Er darf die Haushaltsmittel nur insoweit und nicht eher in Anspruch nehmen, als es bei einer wirtschaftlichen und sparsamen Verwaltung erforderlich ist.“

Die Einzelbegründung zu § 7 DGO führt sodann einleitend auf: „Auf die besondere Bedeutung einer geordneten und gesunden Finanzwirtschaft der Gemeinden ist bereits in dem allgemeinen Teil der Begründung (3. Abschnitt) hingewiesen.“ Im 3. Abschnitt „Ordnung des gemeindlichen Finanzwesens“ heißt es unter anderem:¹⁴⁴ „Zur Sicherung einer solchen (geordneten Finanzwirtschaft) bedürfen auch die Gemeinden bestimmter fester Normen, wie sie für das Reich in der Reichshaushaltsordnung und für die Länder in den entsprechenden Gesetzen längst festgelegt sind.“ Weiterhin:¹⁴⁵ „Die Grundsätze (des GemFinG von 1933) sind ein Jahr lang erprobt worden und haben sich im allgemeinen bewährt. Sie bilden daher mit Recht im wesentlichen auch die Grundlage für die Regelung des Gegenstandes in diesem Gesetz.“ (...) „Die elementarsten Grundsätze einer geordneten Haushaltsführung, die für sämtliche Gemeinden ohne Rücksicht auf ihre Größenordnung unterschiedslos gelten müssen, werden im Gesetz selbst festgelegt: Rechtliche Bedeutung des Haushaltsplanes, der Öffentlichkeit des Haushaltsplanes, Grundsatz (!) der Wirtschaftlichkeit und der Sparsamkeit, Trennung in einen ordentlichen und außerordentlichen Haushaltsplan unter besonderer Ausgestaltung des letzteren für die Vermögenswirtschaft und insbesondere für die Schuldenwirtschaft, Grundsatz des Haushaltsausgleichs, Sicherung des Haushalts gegen wirtschaftliche Schwankungen und zeitliche Verteilung der Lasten (Rücklagen).“

In diesem Sinne kommentieren Kunz/ Buba/ Theißig zu § 60 I DGO:¹⁴⁶ „Im übrigen kann zu diesem Fragenkreis (pflöglich und wirtschaftlich) auf eine eingehende Begründung verzichtet werden, nachdem der frühere Reichssparkommissar die Grundsätze für eine zweckmäßige und wirtschaftliche Verwaltung des gemeindlichen Vermögens in seinen verschiedenen Städtegutachten in vorbildlicher Weise herausgearbeitet hat.“

Die Deutsche Gemeindeordnung von 1935 orientierte sich über das Gemeindefinanzgesetz von 1933 an der Reichshaushaltsordnung. Demzufolge hat der historische Gesetzgeber an dem „Grundsatz (Singular) der Wirtschaftlichkeit und der Sparsamkeit“ festgehalten. H. Kerrl/ J. Weidemann schreiben dann auch zu § 60 I DGO:¹⁴⁷ „Die Hervorhebung des an sich selbstverständlichen Grundsatzes (!) war notwendig, weil die Bewirtschaftung des Gemeindevermögens in der Nachkriegszeit dem Gemeindehaushalt vielfach nicht nur keine Entfaltung brachte, sondern sehr oft zu einer nicht unerheblichen Belastung führte.“ Infolgedessen kann die Wirtschaftlichkeit der Deutschen Gemeindeordnung von 1935 nicht als selbstständiger Grundsatz der Kameralistik ausgelegt werden.

¹⁴⁴ Kunz, Buba, *et al.*, Die Deutsche Gemeindeordnung vom 30. Januar 1935, 1935, S. 9.

¹⁴⁵ Kunz, Buba, *et al.*, Die Deutsche Gemeindeordnung vom 30. Januar 1935, 1935, S. 10.

¹⁴⁶ Kunz, Buba, *et al.*, Die Deutsche Gemeindeordnung vom 30. Januar 1935, 1935, S. 259 und 260.

¹⁴⁷ Hanns Kerrl und Johannes Weidemann, Die Deutsche Gemeindeordnung, Erläuterung zu § 60 Ziff. 3, 1937, S. 447.

d) Zwischenergebnis

Die Auslegung der Instruktion für die Oberrechnungskammer von 1824 hat verdeutlicht, dass die normierte Wirtschaftlichkeit als eine sprachliche Konkretisierung des Finanzgrundsatzes der Sparsamkeit aufzufassen ist. Der RHO-Gesetzgeber hat diese Sparsamkeit als besonderen Rechtsgrundsatz übernommen. In dieser Linie ist die Wirtschaftlichkeit als sprachliche „Verstärkung“ für den Rechtsgrundsatz der Sparsamkeit aufzufassen. Der RHO-Grundsatz der Sparsamkeit hat im weiteren Verlauf als Vorbild für das Preußische Gemeindefinanzgesetz von 1933 sowie die Deutsche Gemeindeordnung von 1935 gedient.

2.2 Der Inhalt des „bisher geltenden Rechtsgrundsatzes“ der Sparsamkeit

Nachdem mit dem RHO-Grundsatz der Sparsamkeit als maßgeblicher Rechtsgrundsatz für Art. 114 II 1 GG ermittelt worden ist, gilt für den weiteren Forschungsverlauf, dass die normierte Wirtschaftlichkeit mittelbar über den RHO-Grundsatz der Sparsamkeit zu bestimmen ist.

a) ... durch eine wörtliche Auslegung

Umgangssprachlich wird Sparsamkeit als Tugend, Rücklagenbildung, Konsumverzicht oder als Vermeidung von Verschwendung bezeichnet.¹⁴⁸ Damit wird zunächst ein Verhalten beschrieben, welches keinen Aufschluss über den Inhalt des Rechtsgrundsatzes der Sparsamkeit gibt.¹⁴⁹ Demzufolge findet zunächst eine Auseinandersetzung mit den Wortlaut des § 17 RHO i. V. m. § 6 I RWB, § 17 i. V. m. § 26 RHO und § 16 RWB sowie § 96 I Nr. 4 RHO statt:

§ 17 RHO führt zunächst auf: *„In den Haushaltsplan dürfen nur solche Ausgaben aufgenommen werden, die für die Aufrechterhaltung der Verwaltung oder zu Erfüllung der Aufgaben und der rechtlichen Verpflichtungen des Staates usw. notwendig sind.“* § 6 I RWB ergänzt § 17 RHO zunächst wie folgt: *„Haushaltsmittel nur in der unbedingt erforderlichen Höhe anzufordern“*. Des Weiteren wird der Grundsatz der Sparsamkeit in § 17 RHO durch § 6 I RWB präzisiert, indem er die Einnahmen und Ausgaben in voller Höhe getrennt veranlagt und so eine Abhängigkeit der Ausgaben von den Einnahmen verhindert; *„... denn zu leicht kann eine günstige Einnahmestaltung der Verwaltung dazu führen, die Grenze der strengen wirtschaftlichen Sparsamkeit zu überschreiten.“*¹⁵⁰ In diesem Sinne konstatieren H. Wentzel/ R. Brüser zu § 6 I RWB:¹⁵¹ *„Der Grundsatz der Sparsamkeit ist auch bereits bei der Veranschlagung der Ausgabemittel zu beachten, indem Ausgabemittel nur in der unbedingt erforderlichen Höhe anzufordern sind.“*

¹⁴⁸ Vgl. Brockhaus-Enzyklopädie, 20. Band Sci - Sq, 1993, S. 610.

¹⁴⁹ Vgl. Adolf Hüttl, Wirtschaftlichkeit, in: Verwaltung - Eine einführende Darstellung, 1965, S. 289; Helmut Brede, Die wirtschaftliche Beurteilung von Verwaltungsentscheidungen in der Unternehmung, in: Beiträge zur betriebswirtschaftlichen Forschung - Band 30, 1968, S. 57.

¹⁵⁰ Walter Heintz, Das Etatrecht des deutschen Reiches und die Reichshaushaltsordnung vom 31.12.1922, 1925, S. 26.

¹⁵¹ Herbert Wentzel und Richard Brüser, Haushaltsrecht, 1959, S. 78.

Für den Grundsatz der Sparsamkeit folgt aus § 17 RHO i. V. m. § 6 I RWB, das Ausgaben zu vermeiden bzw. die notwendigen Ausgaben auf das unbedingt Erforderliche zu begrenzen sind.¹⁵² Weiterhin ist selbst bei einer guten Einnahmeseite auf eine restriktive Ausgabenpolitik zu achten. Es macht aber keinen Sinn, wenn auf einer übergeordneten Ebene eine restriktive Ausgabenpolitik beachtet wird und die nachfolgenden Ebenen sich nicht an dieser Vorgabe ausrichten. Für die Ausgabemittel schreibt § 20 I RWB für den Sachbearbeiter des Haushalts die Obliegenheit fest, „... insbesondere dahin zu wirken, daß die Verwaltungseinnahmen richtig erhoben, die zugewiesenen Ausgabemittel nicht überschritten und keine Auszahlungen geleistet oder Maßnahmen, die zu Auszahlungen führen können, getroffen werden, die nicht auch bei strenger Prüfung unter Berücksichtigung der Finanzlage des Reichs als notwendig anerkannt werden müssen.

§ 17 RHO legt dann i. V. m. § 26 RHO fest:¹⁵³ „Die Haushaltsmittel sind wirtschaftlich und sparsam zu verwalten; sie dürfen bei den einzelnen Zweckbestimmungen nur so weit und nicht eher in Anspruch genommen werden, als es zur wirtschaftlichen und sparsamen Reichsverwaltung erforderlich ist.“ Nach § 17 RHO i. V. m. § 26 RHO enthält der Grundsatz der Sparsamkeit, dass Haushaltsmittel erst in Anspruch genommen werden dürfen, wenn sich nach sorgfältiger Prüfung ergibt, dass sie unbedingt erforderlich sind.¹⁵⁴ Für die Staatsaufgaben folgt daraus, dass eher eine ablehnende Haltung eingenommen werden soll, sobald die Erfüllung einer neuen Aufgabe zurückgestellt oder ganz auf sie verzichtet werden kann.¹⁵⁵

W. Wawerla/ L. Ambrosius schreiben daher zu § 17 RHO i. V. m. § 26 RHO: „Die neuerdings stärker betriebene Abgabe von Aufgaben, die bisher der Staat erledigte, auf die Kommunalverwaltungen und die entsprechende Einverleibung bisher staatlicher Behörden in die Kommunalverwaltungen dürfte den Forderungen der §§ 17 und 26 RHO entsprechen, wenn das Staatsinteresse nicht überwiegt und die Aufgaben nunmehr ohne oder nur mit geringeren Staatsmitteln, als bisher notwendig waren, von den Kommunalverwaltungen erledigt werden können.“¹⁵⁶ In diesem Sinne normiert § 96 I Nr. 4 RHO¹⁵⁷ dann auch zur Prüfungstätigkeit des Rechnungshofes: „Die Prüfung der Rechnungen durch den Rechnungshof hat sich darauf zu erstrecken, ob nicht Einrichtungen unterhalten, Stellen aufrechterhalten oder in sonstiger Weise Reichsmittel verausgabt worden sind, die ohne Gefährdung des Verwaltungszwecks eingeschränkt oder erspart werden können.“

¹⁵² Rudolf Schulze und Erich Wagner, Reichshaushaltsordnung vom 31.12.1922 mit Erläuterungen, in: Stille's Rechtsbibliothek Nr. 20 1924, S. 82.

¹⁵³ W. Wawerla und L. Ambrosius, Das Haushaltsrecht - Band 1, in: Grundriß des Verwaltungsrechts 1950, S. 32.

¹⁵⁴ W. Wawerla und L. Ambrosius, Das Haushaltsrecht - Band 1, in: Grundriß des Verwaltungsrechts 1950, S. 79 und 80.

¹⁵⁵ Walter Heintz, Das Etatrecht des deutschen Reiches und die Reichshaushaltsordnung vom 31.12.1922, 1925, S. 26.

¹⁵⁶ W. Wawerla und L. Ambrosius, Das Haushaltsrecht - Band 1, in: Grundriß des Verwaltungsrechts 1950, S. 32.

¹⁵⁷ Arthur Fuchs weist darauf hin, dass in § 96 RHO die grundlegenden Bestimmungen der Instruktion von 1824 (insbesondere §§ 3 und 10) und die entsprechenden Vorschriften des Oberrechnungskammer-Gesetzes wiederkehren (vgl. Arthur Fuchs, Wesen und Wirken der Kontrolle, 1966, S. 66).

§ 17 RHO i. V. m. § 6 I RWB, § 17 i. V. m. § 26 RHO und § 16 RWB sowie § 96 I Nr. 4 RHO setzen primär bei der Ausgabenseite an. In diesem Sinne sind unnötige Ausgaben zu vermeiden bzw. die notwendigen Ausgaben auf das unbedingt Erforderliche zu begrenzen. Das ist dann der Fall, wenn die Ausgaben für die Aufrechterhaltung der Verwaltung oder zur Erfüllung der Aufgaben und der rechtlichen Verpflichtungen des Staates notwendig sind. Auf der gleichen Linie befinden sich die Äußerungen zu den Staatsaufgaben. Zunächst soll über eine Abgabe nachgedacht werden, wenn nicht das Staatsinteresse überwiegt. Ist eine Abgabe aus diesem Grund nicht sinnvoll, so soll diese möglichst („ohne Gefährdung des Verwaltungszwecks“) ohne oder nur mit geringen Sachmitteln durchgeführt werden. Indes ist eine mittelbare Abgrenzung des RHO-Grundsatzes der Sparsamkeit zur normierten Wirtschaftlichkeit durch eine wörtliche Auslegung nicht möglich.

b) ... durch eine systematisch-logische Auslegung

Zur systematisch-logischen Bestimmung des Haushaltsgrundsatzes der Sparsamkeit bedarf es nachfolgend einer Auseinandersetzung mit § 26 RHO i. V. m. § 16 RWB, § 20 RWB sowie § 24, § 28, § 30, §§ 34, 24 RHO i. V. m. § 6 Abs. 13 RWB, § 45 i. V. m. § 14, § 47 V, § 51, § 65 und § 96 I Nr. 3 RHO.

aa) Die Ausgaben und Einnahmen als Facetten des Rechtsgrundsatzes der Sparsamkeit

Die allgemeine Richtlinie zur Bewirtschaftung der Haushaltsmittel in § 16 RWB bezieht sich auf § 26 RHO und definiert, dass unter „Haushaltsmittel“ i. S. d. § 26 RHO sowohl Einnahme- und Ausgabemittel als auch nicht nur die planmäßigen, sondern auch die über- und außerplanmäßigen Haushaltsmittel zu verstehen sind.¹⁵⁸ Für die Einnahmen legt § 20 I RWB für den Sachbearbeiter des Haushalts die Pflicht fest, „...Gegenüber den besonderen Bedürfnissen des einzelnen Verwaltungszweigs hat er die Notwendigkeit einer sparsamen und wirtschaftlichen Verwendung der gesamten Reichsmittel zur Geltung zu bringen. Er hat ferner darüber zu wachen, ob nicht durch geeignete Maßnahmen die Haushaltseinnahmen erhöht und die Haushaltsausgaben verringert werden können. ...“ Für die Einnahmemittel normiert § 20 I RWB: „... insbesondere dahin zu wirken, daß die Verwaltungseinnahmen richtig erhoben ... werden ...“ Aus § 26 RHO lässt sich folglich für die öffentlichen Einnahmen die Anweisung herleiten, dass Außenstände möglichst schnell einzuziehen sind. Insofern hat der RHO-Gesetzgeber ein aktives Forderungs- und Zahlungsmanagement im Haushaltsrecht veranlasst.

Da der Grundsatz der Sparsamkeit sowohl an der Ausgaben- als auch an der Einnahmeseite ansetzen soll (vgl. § 25 I RHO), erfährt die Prüfungstätigkeit des Rechnungshofes in § 96 I Nr. 3 RHO auch die Erweiterung: „Die Prüfung der Rechnungen durch den Rechnungshof hat sich darauf zu erstrecken, ob bei der Gewinnung und Erhebung von Einnahmen sowie bei der Verwendung und Verausgabung von Reichsmitteln, ferner bei der Erwerbung, Benutzung und Veräußerung von Reichseigentum nach den bestehenden Gesetzen und Vorschriften unter Beachtung der maßgebenden Verwaltungsgrundsätze und unter Beobachtung der gebotenen

¹⁵⁸ Vgl. Rudolf Schulze und Erich Wagner, Reichshaushaltsordnung vom 31.12.1922 mit Erläuterungen, in: Stille's Rechtsbibliothek Nr. 20 1924, S. 83.

*Wirtschaftlichkeit verfahren wird.*¹⁵⁹ R. Schulze/ E. Wagner führen zu § 96 I Nr. 3 RHO aus:¹⁶⁰ „Dies kann sich natürlich nicht auf die durch Etatgesetz festgelegten Ausgaben beziehen, sondern es soll besonders bei der Verausgabung von Geldern aus den zu den verschiedensten Zwecken bestehenden Fonds mit jeder Sparsamkeit vorgegangen werden.“

§ 18 RHO enthält: „Für denselben Zweck sollen Mittel nicht an verschiedenen Stellen des Haushaltsplans veranschlagt werden.“ Diese Bestimmung will Verschleierungen vermeiden und dient unmittelbar dem Grundsatz der Klarheit. Erhöhte Transparenz führt zu einer größeren Übersichtlichkeit und erleichtert letztendlich eine Prüfungstätigkeit i. S. d. § 96 RHO.¹⁶¹ Deshalb hat § 18 RHO auch für den Grundsatz der Sparsamkeit eine enorme Bedeutung.¹⁶²

Zur Einhaltung der Sparsamkeit wird in § 28 I RHO vorgetragen: „Leistungen des Reichs vor Empfang der Gegenleistung dürfen nur vereinbart oder bewirkt werden, soweit dies im allgemeinen Verkehr üblich oder durch besondere Umstände gerechtfertigt ist.“ Daraus resultiert im Umkehrschluss für das Vertrags- und Zahlungsmanagement des Staates, dass Kontrahierungspartner nach Möglichkeit gegenüber dem Staat in Vorleistung treten sollen.¹⁶³

Eine Sparmaßnahme ist auch im § 30 I RHO zu erblicken: „Die bewilligten Beträge dürfen nur zu dem im Haushaltsplane bezeichneten Zweck, soweit und solange dieser fort dauert, und nur innerhalb des Rechnungsjahrs verwendet werden.“ Diese Sparmaßnahme enthält, dass eine bewilligte Ausgabe zu unterlassen ist, wenn ihr Zweck fortgefallen ist.¹⁶⁴

Auf einem ähnlichen Gedanken beruht §§ 34, 24 RHO i. V. m. § 6 Abs. 13 RWB: „Sind in der Zweckbestimmung oder in der Erläuterung eines Titels bestimmte Maßnahmen mit den auf sie entfallenden Beträgen einzeln aufgeführt, so dürften Beträge, die durch die Unterlassung oder planmäßige Einschränkung einer solchen Maßnahme erspart werden, nicht zu einer der anderen Maßnahmen verwendet werden, sondern sind von der Ausgabenbewilligung in Abgang zu stellen.“ § 34 verlangt somit über die partielle Bindung des § 24 RHO, dass die durch Unterlassen

¹⁵⁹ Zum Vorprüfungsrecht des Rechnungshofes nach § 92 I 1 RHO: Vgl. Heiko Thomsen, Zur Einordnung der Rechnungs-Vorprüfung, in: Die Öffentliche Verwaltung (DÖV), 1968, S. 479 ff.

¹⁶⁰ Rudolf Schulze und Erich Wagner, Reichshaushaltsordnung vom 31.12.1922 mit Erläuterungen, in: Stille's Rechtsbibliothek Nr. 20 1924, S. 237.

¹⁶¹ W. Wawerla und L. Ambrosius, Das Haushaltsrecht - Band 1, in: Grundriß des Verwaltungsrechts 1950, S. 32.

¹⁶² Vgl. Friedrich Karl Vialon, Kommentar zur Haushaltsordnung (RHO), 1953, S. 187; Annette Schuwirth, Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit im Budgetkreislauf, 1988, S. 26.

¹⁶³ Walter Heintz, Das Etatrecht des deutschen Reiches und die Reichshaushaltsordnung vom 31.12.1922, 1925, S. 27; Herbert Wentzel und Richard Brüser, Haushaltsrecht, 1959, S. 78.

¹⁶⁴ Friedrich Karl Vialon, Kommentar zur Haushaltsordnung (RHO), 1953, S. 230; Friedrich Karl Vialon, Kommentar zur Haushaltsordnung (RHO) und zu den Finanzbestimmungen des Bonner Grundgesetzes, 1959, S. 555 und 556.

oder durch planmäßige Einschränkung einer Einzelmaßnahme ersparten Beträge in Abgang zu stellen sind (vgl. § 6 Abs. 13 RWB).¹⁶⁵

Im Sinne der Sparsamkeit verlangt § 45 i. V. m. § 14 RHO bei Bauvorhaben eine vorherige genaue Kostenberechnung, um sich für den Bau zu entschließen oder ihn wegen zu hoher Kosten abzulehnen.¹⁶⁶ Diese Vorgabe enthält die Einführung eines Kostenmanagements, damit Kosten vom Staat aktiv beeinflusst bzw. gestaltet werden können.¹⁶⁷

„Die Reichshaushaltsordnung in der Fassung von 1922 ging davon aus, daß die Ausgabeermächtigungen des Haushaltsplans auch alle Ermächtigungen zum Eingehen von Verpflichtungen umfassen: Langfristige Vorhaben wurden in Abschnitte entsprechend den Aufwendungen in jedem Haushaltsjahr zerlegt; die Vorhaben konnten dann erst nach Feststellung des nächsten Haushaltsplans fortgesetzt werden. Dies führte zwangsläufig zu einem unwirtschaftlichen Haushaltsgebaren und gab deshalb bereits im Jahr 1930 Anlaß zur Einfügung des § 45 b RHO, der das Eingehen von Verpflichtungen zur Leistung von Ausgaben in künftigen Haushaltsjahren gestattet, sofern der Vertragsabschluß durch den Haushaltsplan genehmigt oder der erste Teilbetrag eines längerfristigen Vorhabens durch den Haushaltsplan bewilligt ist; der Finanzminister kann in dringenden Fällen Ausnahmen hiervon zulassen.“

Daher kommentieren W. Wawerla/ L. Ambrosius auch zu § 17 RHO i. V. m. § 26 RHO: *„Ergeben sich jedoch höhere Kosten, so würde eine solche Verlagerung der bisherigen Staatsaufgaben den §§ 17 und 26 RHO zuwiderlaufen.“*¹⁶⁸

§ 47 V RHO handelt vom Tausch von Gegenständen, die im Eigentum des Staates stehen. Es wird verlangt, dass der Wert des eingetauschten Gegenstandes zuzüglich etwaiger Zuzahlung nicht geringer ist als der des gegebenen, so dass der Staat keinen Verlust zu erleiden hat.¹⁶⁹

In diesem Kontext regelt § 65 RHO ergänzend den Nachweis der Vermögensgegenstände und die Übertragung von Vermögensgegenständen der Behörden untereinander.¹⁷⁰ Insofern hat der RHO-Gesetzgeber ein Vermögensmanagement im Haushaltsrecht etabliert.

¹⁶⁵ Vgl. Walter Heintz, Das Etatrecht des deutschen Reiches und die Reichshaushaltsordnung vom 31.12.1922, 1925, S. 27; Wentzel/Brüser gehen in der Folgezeit nur auf § 24 RHO ein (Herbert Wentzel und Richard Brüser, Haushaltsrecht, 1959, S. 74).

¹⁶⁶ Vgl. Friedrich Karl Vialon, Kommentar zur Haushaltsordnung (RHO), 1953, S. 274 und 275; Friedrich Karl Vialon, Kommentar zur Haushaltsordnung (RHO) und zu den Finanzbestimmungen des Bonner Grundgesetzes, 1959, S. 663 und 664.

¹⁶⁷ Vgl. Gesetzentwürfe zur Haushaltsreform (Auszug aus der Begründung), IV. Abschnitt - Grundzüge der Haushaltsrechtsreform, in: HSA NW 30 BR Nr. 981, 1968, S. 680.

¹⁶⁸ W. Wawerla und L. Ambrosius, Das Haushaltsrecht - Band 1, in: Grundriß des Verwaltungsrechts 1950, S. 32.

¹⁶⁹ Vgl. Friedrich Karl Vialon, Kommentar zur Haushaltsordnung (RHO), 1953, S. 210; Herbert Wentzel und Richard Brüser, Haushaltsrecht, 1959, S. 129 - 131.

Es wurde bereits dargelegt, dass sich aus § 26 RHO eine Anweisung zur möglichen Einziehung von Außenständen herleiten lässt. § 51 RHO knüpft an diese Anweisung, indem er feststellt, ob und inwieweit ausdrückliche Bewilligungen von Zahlungsfristen zulässig sind. § 51 RHO zielt ebenso wie § 47 V RHO darauf ab, dass unnötige Verluste vermieden werden, wie sie z. B. durch Stundungen von Verbindlichkeiten dem Staat gegenüber entstehen können.¹⁷¹ Mithin erfährt das aus § 26 RHO abgeleitete Forderungs- und Zahlungsmanagement durch § 51 RHO eine weitere Konkretisierung.

Zur Erfassung der Einnahmeseite des Rechtsgrundsatzes der Sparsamkeit normiert § 96 I Nr. 3 RHO daher: „*Die Prüfung des Rechnungshofes hat sich darauf zu erstrecken, ob bei der Gewinnung und Erhebung von Einnahmen sowie bei der Verwendung und Verausgabung von Reichsmitteln, ferner bei der Erwerbung, Benutzung und Veräußerung von Reichseigentum nach den bestehenden Gesetzen und Vorschriften unter Beachtung der gebotenen Wirtschaftlichkeit verfahren wird.*“ In § 100 I RHO heißt es daher auch: „*Alle Verfügungen der obersten Reichsbehörden, durch die in Bezug auf Einnahmen oder Ausgaben des Reichs eine allgemeine Vorschrift gegeben oder eine schon bestehende geändert oder erläutert wird oder durch die die Einnahmen und Ausgaben des Reichs berührende Verwaltungseinrichtungen und Unternehmungen geschaffen oder geändert werden, müssen unverzüglich dem Rechnungshofe mitgeteilt werden.*“

Die Ermittlung der Sparsamkeit als besonderem Rechtsgrundsatz sowie die wörtliche Auslegung der §§ 17, 26 und 96 I Nr. 4 RHO bestätigen zwar, dass der Grundton des „*roten Fadens*“ der Sparsamkeit zunächst die Ausgabenseite im Blickpunkt hat. Allerdings zeigt die systematische Auslegung des § 26 RHO i. V. m. § 16 RWB, § 20 RWB sowie § 24, § 28, § 30, §§ 34, 24 RHO i. V. m. § 6 Abs. 13 RWB, § 45 i. V. m. § 14, § 47 V, § 51, § 65, § 96 I Nr. 3, § 100 I RHO auch, dass das Leitbild des besonderen Rechtsgrundsatzes der Sparsamkeit auch die Einnahmenseite im Blickpunkt hatte. Gemäß der §§ 25, 29 I RHO sollten die öffentlichen Einnahmen zumindest die öffentlichen Ausgaben decken.¹⁷² Hierfür hat der RHO-Gesetzgeber ein Vertrags-, Forderungs-, Kosten-, Vermögens- und Zahlungsmanagement in der RHO initiiert¹⁷³ sowie die parlamentarische Vorgabe geäußert, dass die Arbeits- und Ablauforganisation des Staates soweit wie möglich zu verbessern sind.

¹⁷⁰ Walter Heintz, Das Etatrecht des deutschen Reiches und die Reichshaushaltsordnung vom 31.12.1922, 1925, S. 28; Herbert Wentzel und Richard Brüser, Haushaltsrecht, 1959, S. 128 und 129.

¹⁷¹ Walter Heintz, Das Etatrecht des deutschen Reiches und die Reichshaushaltsordnung vom 31.12.1922, 1925, S. 28.

¹⁷² Vgl. Hermann A. Dommach, Der Reichsrechnungshof während der Amtszeit von Präsident Saemisch, in: Die Kontrolle der Staatsfinanzen, 1989, S. 66; Anderer Ansicht: Klaus Grupp, Die "Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit" im Haushaltsrecht, in: Juristische Zeitung (JZ), 1982, S. 232.

¹⁷³ Zum Forderungs- und Zahlungsmanagement: Vgl. Friedrich Karl Vialon, Kommentar zur Haushaltsordnung (RHO), 1953, S. 210; Zum Vertrags-, Vermögens- und Forderungsmanagement: Vgl. Karl-Heinz Burkert, Unanfechtbarkeit haushaltsrechtlicher Entscheidungen, in: Die Öffentliche Verwaltung (DÖV), 1967, S. 444 ff.

Da der RHO-Grundsatz der Sparsamkeit mit den Facetten Einnahmen und Ausgaben als Vorbild für die Deutsche Gemeindeordnung von 1935 diente, ist es nur folgerichtig, wenn § 7 DGO festlegte: „Die Gemeinden haben ihr Vermögen und ihre Einkünfte als Treuhänder der Volksgemeinschaft gewissenhaft zu verwalten.“ und § 89 DGO ergänzend ausführte: „Die Haushaltssatzung bildet die Grundlage für die Verwaltung aller Einnahmen und Ausgaben.“ Ein Vergleich zum finanzwissenschaftlichen Grundsatz der Sparsamkeit bestätigt folglich die bisherige Auslegung, dass beim RHO-Grundsatz der Sparsamkeit sowohl die Ausgaben- als auch die Einnahmenseite zu berücksichtigen ist.

bb) Die Konkretisierung der relativen Sparsamkeit erfolgt durch die Wirtschaftlichkeit des § 26 RHO

§ 17 RHO i. V. m. § 26 RHO statuiert: „Die Haushaltsmittel sind wirtschaftlich und sparsam zu verwalten; sie dürfen bei den einzelnen Zweckbestimmungen nur so weit und nicht eher in Anspruch genommen werden, als es zur wirtschaftlichen und sparsamen Reichsverwaltung erforderlich ist.“ Zur Beschreibung der Prüfungstätigkeit des Rechnungshofes erläutert § 96 I Nr. 3 RHO: „Die Prüfung der Rechnungen durch den Rechnungshof hat sich darauf zu erstrecken, ob bei der Gewinnung und Erhebung von Einnahmen sowie bei der Verwendung und Verausgabung von Reichsmitteln, ferner bei der Erwerbung, Benutzung und Veräußerung von Reichseigentum nach den bestehenden Gesetzen und Vorschriften unter Beachtung der maßgebenden Verwaltungsgrundsätze und unter Beobachtung der gebotenen Wirtschaftlichkeit verfahren wird.“, und § 96 I Nr. 4 RHO normiert: „Die Prüfungen der Rechnungen durch den Rechnungshof hat sich darauf zu erstrecken, ob nicht Einrichtungen unterhalten, Stellen aufrechterhalten oder in sonstiger Weise Reichsmittel verausgabt worden sind, die ohne Gefährdung des Verwaltungszwecks eingeschränkt oder erspart werden können.“

Zur Bestimmung des RHO-Grundsatzes der Sparsamkeit sind sämtliche Facetten des „roten Fadens“ der Sparsamkeit zu berücksichtigen.¹⁷⁴ Grundton des „roten Fadens“ der Sparsamkeit ist für die Aufgaben-/ Ausgabenseite, dass Aufgaben/ Ausgaben zunächst zu vermeiden sind. Die notwendigen Aufgaben/ Ausgaben sind sodann auf das Notwendigste zu begrenzen. Hierbei ist eine Verschwendung zu vermeiden.¹⁷⁵ Der Einsatz von Wirtschaftsgütern hängt davon ab, welche Ziele man verfolgen möchte und mit welchen Mitteln sie am wirtschaftlichsten erreicht werden können.¹⁷⁶

Transferiert man dies auf die Vorgabe des RHO-Gesetzgebers „... *unnötige Ausgaben zu vermeiden und die notwendigen Ausgaben so niedrig wie möglich zu halten ...*“ so kann diese Vorgabe nur realisiert werden, wenn sowohl bei der Vermeidung unnötiger Aufgaben/ Ausgaben als auch bei der Umsetzung der notwendigen Aufgaben eine entsprechende Zweck-Mittel-Relation vorge-

¹⁷⁴ Vgl. W. Wawerla und L. Ambrosius, Das Haushaltsrecht - Band 1, in: Grundriß des Verwaltungsrechts 1950, S. 79.

¹⁷⁵ Vgl. Arthur Fuchs, Wesen und Wirken der Kontrolle, 1966, S. 137.

¹⁷⁶ Vgl. § 3.

nommen wird.¹⁷⁷ Auf dieser Linie legt § 20 I RWB für den Sachbearbeiter des Haushalts dann auch die Pflicht fest, „... insbesondere dahin zu wirken, daß ... die zugewiesenen Ausgabemittel nicht überschritten und keine Auszahlungen geleistet oder Maßnahmen, die zu Auszahlungen führen können, getroffen werden, die nicht auch bei strenger Prüfung unter Berücksichtigung der Finanzlage des Reichs als notwendig anerkannt werden müssen.“

Zu keinem anderen Ergebnis gelangt man, wenn man die Einnahmenseite des Staates erhöhen bzw. Verluste des Staates vermeiden möchte. Die Einnahmen sollten beispielsweise zeitnah erhoben bzw. erhöht werden und Verluste sollten vermieden werden. Wawerla/ Ambrosius bestätigen dies wie folgt:¹⁷⁸ „Es hat alles zu geschehen, damit die dem Bund, Land usw. zustehenden Einnahmen möglichst restlos, rechtzeitig und auf dem billigsten Wege vereinnahmt werden. Da- bei ist zu beachten, daß die aufzuwendenden Verwaltungskosten in einem wirtschaftlich verantwortbaren Verhältnis zu den Einnahmen stehen.“ Treffend daher, wenn die Einzelbegründung zu § 60 I DGO hinsichtlich der Einnahmenseite ausführt:¹⁷⁹ „Das verpflichtet sie, das Gemeindevermögen pfleglich und wirtschaftlich zu verwalten. Darin liegt einerseits, daß sie ihr Vermögen nach Möglichkeit zu erhalten haben und daß sie das Erbe früherer Generationen regelmäßig auch nicht zur Behebung augenblicklicher Finanzschwierigkeiten veräußern dürfen. Darin liegt aber weiter, daß sie ihr Vermögen nach den Grundsätzen möglicher Wirtschaftlichkeit verwalten müssen.

Die Formulierungen „wirtschaftlich und sparsam“ sowie „und unter Beobachtung der gebotenen Wirtschaftlichkeit“ können den Anschein erwecken, dass zwischen dem Haushaltsgrundsatz der Sparsamkeit und der Wirtschaftlichkeit strikt zu differenzieren ist.¹⁸⁰ Die anhaltende Verwendung der Begriffe Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit für die Ausgaben- und Einnahmenseite deuten jedoch an, dass der RHO-Gesetzgeber die Sparsamkeit und die Wirtschaftlichkeit nicht als Synonym¹⁸¹ angesehen hat.¹⁸² Sparen enthält in der Umgangssprache zunächst die Entscheidung, keine finanziellen Mittel auszugeben (absolute Sparsamkeit).¹⁸³ In diesem Sinne hat der RHO-Gesetzgeber explizit betont, dass Staatsaufgaben bzw. Staatsausgaben zu vermeiden sind.¹⁸⁴

¹⁷⁷ Vgl. Bernhard Bank, Über Umfang und Grenzen der Finanzkontrolle, in: Archiv des öffentlichen Rechts (AöR), 1955/56, S. 262.

¹⁷⁸ W. Wawerla und L. Ambrosius, Das Haushaltsrecht - Band 1, in: Grundriß des Verwaltungsrechts 1950, S. 79 und 80.

¹⁷⁹ Kunz, Buba, *et al.*, Die Deutsche Gemeindeordnung vom 30. Januar 1935, 1935, S. 259 und 260.

¹⁸⁰ Vgl. Bianca Fischer, Abschied von der "Sparsamkeit"?, in: Juristische Zeitung (JZ), 1982, S. 8.

¹⁸¹ Ebenso: Bianca Fischer, Abschied von der "Sparsamkeit"?, in: Juristische Zeitung (JZ), 1982, S. 8.

¹⁸² Anderer Ansicht: Herbert Rischer, Finanzkontrolle staatlichen Handelns, in: Augsburger Rechtsstudien - Band 22, 1995, S. 201, 195.

¹⁸³ Vgl. § 2.

¹⁸⁴ Denkbar ist, dass sich eine absolute Sparsamkeit für einen Staat als Ultima ratio darstellt.

Damit ein Staat funktionieren kann, ist eine entsprechende Staatsorganisation zwingend erforderlich. Die Einzelbegründung zu § 60 I DGO führt hierzu aus:¹⁸⁵ „Soweit es sich um Vermögensgegenstände handelt, die gemeinnützigen Zwecken dienen, haben sie in Verfolg dieser Vorschrift anzustreben, daß der gemeinnützige Zweck mit dem geringsten Aufwand erfüllt wird, während beim gemeindlichen Finanz- und Betriebsvermögen der mit diesem Vermögen regelmäßig verbundene Ertragsgedanke nach besten Kräften zu verwirklichen ist.“ Daraus resultiert, dass für den RHO-Gesetzgeber die Notwendigkeit bestand, ein Kriterium zu verwenden, mit dem er in seiner Sprache zum Ausdruck bringen kann, wie eine Aufgabe abzugeben ist, wie Ausgaben auf das Notwendigste zu reduzieren sind, in welchem Rahmen Aufgaben/ Ausgaben vorzunehmen bzw. wie die Einnahmenseite nach besten Kräften verwirklicht werden soll.

Der RHO-Gesetzgeber stand folglich vor dem Problem, den Rechtsgrundsatz der Sparsamkeit sprachlich zu relativieren. Somit klärt sich das Verhältnis zwischen dem Rechtsgrundsatz der Sparsamkeit und der Wirtschaftlichkeit erst dann auf, wenn man das „Prinzip der Sparsamkeit“ sprachlich mit der Wirtschaftlichkeit kombiniert.¹⁸⁶ Verknüpft man den besonderen Rechtsgrundsatz der Sparsamkeit mit der Wirtschaftlichkeit, dann kommt der normierten Wirtschaftlichkeit des § 26 RHO die sprachliche Funktion zu, das *Ob* und *Wie* des besonderen Rechtsgrundsatzes der (relativen) Sparsamkeit zu konkretisieren. Die Wirtschaftlichkeit stellt somit eine notwendige sprachliche Ergänzung des Rechtsgrundsatzes der Sparsamkeit dar.

Erst durch diese sprachliche Kombination des RHO-Grundsatzes der Sparsamkeit mit der Wirtschaftlichkeit wird die Kommentierung von R. Schulze/ E. Wagner zu § 96 I Nr. 3 RHO verständlich,¹⁸⁷ dass „... Durch diese Regelung (...) dem Rechnungshofe die Aufgabe zukommt, bei Verstößen, gegen eine sparsame Wirtschaftsführung (§ 96 Ziffer 3 und 4) die Verstöße nicht nur zu rügen, sondern auch – mit der aus § 107 I Nr. 2 sich ergebenden Einschränkung – zum Gegenstand seiner Bemerkungen zu machen.“¹⁸⁸ und die von W. Heintz zu § 17 RHO nachvollziehbar „... denn zu leicht kann eine günstige Einnahmestaltung¹⁸⁹ die Verwaltung dazu (dahin) führen, die Grenze der strengen wirtschaftlichen Sparsamkeit zu überschreiten.“¹⁹⁰ und die Auslegung von F. K. Vialon sinnvoll, wenn er die Sparsamkeit und die Wirtschaftlichkeit in § 26 RHO wie folgt zusammenfasst: „Unter wirtschaftlich und sparsam im Sinne der Vorschrift wird

¹⁸⁵ Kunz, Buba, *et al.*, Die Deutsche Gemeindeordnung vom 30. Januar 1935, 1935, S. 259 und 260.

¹⁸⁶ Vgl. § 4 A. II. Nr. 2 Unterpunkt 2.2.

¹⁸⁷ Rudolf Schulze und Erich Wagner, Reichshaushaltsordnung vom 31.12.1922 mit Erläuterungen, in: Stille's Rechtsbibliothek Nr. 20 1924, S. 237.

¹⁸⁸ Anderer Ansicht: Klaus Grupp, Die "Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit" im Haushaltsrecht, in: Juristische Zeitung (JZ), 1982, S. 232.

¹⁸⁹ Entsprechend der finanzpolitischen Akzentuierung ist bei der Kombination von Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit wie folgt zu differenzieren: *Sparsame Wirtschaftsführung* für die Ausgabenseite und *wirtschaftliche Sparsamkeit* für die Einnahmenseite.

¹⁹⁰ Walter Heintz, Das Etatrecht des deutschen Reiches und die Reichshaushaltsordnung vom 31.12.1922, 1925, S. 26.

daher ganz allgemein nur ein Verhalten angesehen werden können, das die wirkliche Erreichung des angestrebten Ziels, und zwar mit den einfachsten, schnellsten und wirksamsten Mitteln¹⁹¹ gewährleistet.“¹⁹²

Dies ist der Rechtswissenschaft nicht unbekannt gewesen, wenn Arthur Fuchs schreibt:¹⁹³ „Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit sind nichtkommensurable Begriffe, obgleich sie seit langer Zeit gekoppelt werden (z. B. § 26 RHO: „wirtschaftlich und sparsam zu verwalten“).“ In diesem Sinne wohl auch Heuer/ Dommach, wenn sie schreiben: „Versteht man beide Grundsätze (Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit) als konzentrische Kreise, die sich nur teilweise decken, so ist das Wirtschaftlichkeitsprinzip als notwendige und sinnvolle Ergänzung des Sparsamkeitsgrundsatzes anzusehen.“ Stefan Tholund möchte die Tragweite der sprachlichen Kombination wohl nicht sehen, wenn er zu Heuer/ Dommach ausführt:¹⁹⁴ „Als Beispiel wenig präziser Beschreibung mag Heuer/ Dommach dienen (...) mit dieser Beschreibung ist nichts anzufangen.“

cc) In der RHO war die absolute Sparsamkeit der relativen Sparsamkeit „vorgeschaltet“

Die wörtliche Auslegung des bisher geltenden Rechtsgrundsatzes der (absoluten) Sparsamkeit hat die Intention des RHO-Gesetzgebers betont, dass kein Geld ausgegeben werden sollte.¹⁹⁵ Ist eine Geldausgabe unumgänglich, dann kam der normierten Wirtschaftlichkeit sodann die Aufgabe zu, das *Ob* und/oder das *Wie* der einzelnen Facetten des Rechtsgrundsatzes der (relativen) Sparsamkeit sprachlich zu konkretisieren.¹⁹⁶

R. Schulze/ E. Wagner betonen dies zu § 96 I Nr. 3 RHO wie folgt:¹⁹⁷ „Dies kann sich natürlich nicht auf die durch Etatgesetz festgelegten Ausgaben beziehen, sondern es soll besonders bei der Verausgabung von Geldern aus den zu den verschiedensten Zwecken bestehenden Fonds mit jeder Sparsamkeit vorgegangen werden.“ und ergänzen: „Durch diese Regelung erwächst dem

¹⁹¹ Mit dem Bundesbeauftragten für Wirtschaftlichkeit hat die Bundesregierung einen Ratgeber etabliert. Seine Aufgabe war, durch Vorschläge und Gutachten auf eine zweckmäßige, einfache und wirtschaftliche Gestaltung der Bundesverwaltung und der Haushaltsführung hinzuwirken und die Bundesregierung zur Erreichung dieses Ziels zu beraten (vgl. Bundesministerium für Finanzen (Hrsg.), Bekanntmachung über den Bundesbeauftragten für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung vom 10. März 1965, 7. April 1965, Nr. 1).

¹⁹² Friedrich Karl Vialon, Kommentar zur Haushaltsordnung (RHO), 1953, S. 209; Friedrich Karl Vialon, Kommentar zur Haushaltsordnung (RHO) und zu den Finanzbestimmungen des Bonner Grundgesetzes, 1959, S. 508.

¹⁹³ Arthur Fuchs, Wesen und Wirken der Kontrolle, 1966, S. 137.

¹⁹⁴ Stefan Tholund, Die gerichtliche Kontrolle der Haushaltsgrundsätze "Wirtschaftlichkeit" und "Sparsamkeit", in: Arbeitspapiere Nr. 31, 1991, S. 55; FN 1.

¹⁹⁵ Noch im Jahre 1959 betonten Wentzel/Brüser: „Es bedarf keiner besonderen Erwähnung, daß der Staat als Treuhänder des Vermögens seiner Bürger und als Verwalter der Steuereinnahmen bei seinen Ausgaben zum Wohle des Ganzen auf Sparsamkeit bedacht sein muß. Die Sparsamkeit muß deshalb oberstes Gebot bei der Verwaltung öffentlicher Mittel sein.“ (vgl. Herbert Wentzel und Richard Brüser, Haushaltsrecht, 1959, S. 78).

¹⁹⁶ Vgl. § 4 A. II. Nr. 2 Unterpunkt 2.2.

¹⁹⁷ Rudolf Schulze und Erich Wagner, Reichshaushaltsordnung vom 31.12.1922 mit Erläuterungen, in: Stille's Rechtsbibliothek Nr. 20 1924, S. 237.

Rechnungshofe die Aufgabe, bei Verstößen, gegen eine sparsame (!) Wirtschaftsführung (§ 96 Ziffer 3 und 4) die Verstöße nicht nur zu rügen, sondern auch – mit der aus § 107 I Nr. 2 sich ergebenden Einschränkung – zum Gegenstand seiner Bemerkungen zu machen.“¹⁹⁸

Die Wortwahl „sparsame (zuerst und dann) Wirtschaftsführung“ ist von R. Schulz/ E. Wagner gezielt gewählt worden. Sie unterstreicht die finanzpolitische Akzentuierung des RHO-Gesetzgebers, dass Aufgaben/ Ausgaben vornehmlich zu vermeiden sind (vgl. § 17 RHO i. v. m. § 26 RHO) und dass die (absolute) Sparsamkeit als eine *vorgeschaltete* Stufe zur (relativen) Sparsamkeit zu verstehen ist.¹⁹⁹ Stimmt daher, wenn W. Heintz im Kontext zur (relativen) Sparsamkeit konträr ausführt: „... denn zu leicht kann eine günstige Einnahmgestaltung²⁰⁰ die Verwaltung (dazu) führen, die Grenze der strengen (**nunmehr**) wirtschaftlichen (zuerst und dann) Sparsamkeit zu überschreiten.“²⁰¹

dd) Keine (absolute) Sparsamkeit um jeden Preis

Durch eine übertriebene Sparsamkeit kann die Qualität der Staatsorganisation spürbar gemindert bzw. der Bestand der Staatsorganisation genauso gefährdet werden wie durch eine permanente Verschwendung von Mitteln.²⁰² Hierzu wird in § 17 RHO normiert: „In den Haushaltsplan dürfen nur solche Ausgaben aufgenommen werden, die für die Aufrechterhaltung der Verwaltung oder zur Erfüllung der Aufgaben und der rechtlichen Verpflichtungen des Staates usw. notwendig sind.“ § 17 RHO legt dann i. V. m. § 26 RHO fest:²⁰³ „Die Haushaltsmittel sind wirtschaftlich und sparsam zu verwalten; sie dürfen bei den einzelnen Zweckbestimmungen nur so weit und nicht eher in Anspruch genommen werden, als es zur wirtschaftlichen und sparsamen Reichsverwaltung erforderlich ist.“

Heintz bemerkt zu § 96 I Nr. 4 RHO: „Unter dieser Sparsamkeit (gemeint ist die Sparsamkeit des § 26 RHO) soll allerdings die Wirtschaftlichkeit nicht leiden. Oft wird durch eine höhere Ausgabe eine größere Sparsamkeit erzielt, als durch eine aus falscher Sparsamkeit zu gering

¹⁹⁸ Anderer Ansicht: Klaus Grupp, Die "Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit" im Haushaltsrecht, in: Juristische Zeitung (JZ), 1982, S. 232.

¹⁹⁹ Damit wird zudem die rechtliche Schwerpunktsetzung bestätigt, dass die Sparsamkeit als besonderer Rechtsgrundsatz der RHO zu qualifizieren ist (vgl. § 4 A. II. Nr. 2 Unterpunkt 2.1) und nicht die normierte Wirtschaftlichkeit.

²⁰⁰ Nochmals: Entsprechend der finanzpolitischen Akzentuierung ist bei der Kombination von Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit wie folgt zu differenzieren: *Sparsame Wirtschaftsführung* für die Ausgabenseite und *wirtschaftliche Sparsamkeit* für die Einnahmenseite.

²⁰¹ Walter Heintz, Das Etatrecht des deutschen Reiches und die Reichshaushaltsordnung vom 31.12.1922, 1925, S. 26.

²⁰² Vgl. Wilhelm Henle, Haushaltsordnung nach der Haushaltsreform, in: Die Öffentliche Verwaltung (DÖV), 1970, S. 296.

²⁰³ W. Wawerla und L. Ambrosius, Das Haushaltsrecht - Band 1, in: Grundriß des Verwaltungsrechts 1950, S. 32.

*bemessene.*²⁰⁴ K. T. Boesler/ F. von Eheberg schreiben hierzu:²⁰⁵ „So erklärt z. B. die DGO vom 30.1.1935 (§ 60) für ihren Bereich, daß das Gemeindevermögen „pflöglich und wirtschaftlich zu verwalten“ ist: „mit möglichst wenig Kosten soll es den bestmöglichen Ertrag bringen“. Freilich darf hier nicht das ökonomische Prinzip mit irgendeinem Grundsatz der „Knauserigkeit“ verwechselt werden: nicht die billigste, sondern die am meisten zweckentsprechende Lösung ist die beste; im gegebenen Falle kann sogar die teuerste Lösung die beste sein, wenn die möglichst umfangreiche Verausgabung von Mitteln Hauptzweck ist; entscheidend ist nicht die ratio des Verfahrens, sondern die der Zielsetzung.²⁰⁶

In Hinblick auf die Staatsaufgaben hat dies zur Konsequenz, dass der Staat sich auf die notwendigen Aufgaben beschränken wollte.²⁰⁷ In diesem Sinne normiert § 96 I Nr. 4 RHO dann auch zur Prüfungstätigkeit des Rechnungshofes: „Die Prüfung der Rechnungen durch den Rechnungshof hat sich darauf zu erstrecken, ob nicht Einrichtungen unterhalten, Stellen aufrechterhalten oder in sonstiger Weise Reichsmittel verausgabt worden sind, die ohne Gefährdung des Verwaltungszwecks eingeschränkt oder erspart werden können.“ Heintz bemerkt zu § 96 I Nr. 4 RHO weiter: „Die Prüfung, ob dieser Grundsatz (ohne Gefährdung des Verwaltungszwecks eingeschränkt) von den Behörden auch immer eingehalten wird, ist dem Rechnungshof im § 96 Ziff. 3 RHO. gesetzlich zur Pflicht gemacht durch die Worte: unter Beobachtung der gebotenen Wirtschaftlichkeit.“²⁰⁸

Die Formulierung „notwendig“ bzw. „als es ... erforderlich ist“ und „die ohne Gefährdung“ unterstreicht die Intention, dass der RHO-Gesetzgeber kein falsches Sparen haben wollte, sondern dass die maßgeblichen Entscheidungsträger die Konsequenzen einer haushaltsrechtlichen Entscheidung bedenken sollten.²⁰⁹ W. Heintz führt hierzu aus: „Die wirksamste Sparsamkeit ist die Vermeidung von Haushaltsüberschreitungen oder vielmehr ihre Beschränkung auf unvermeidliche Ausnahmefälle, weil auf der anderen Seite auch wieder Verbindlichkeiten entstehen, denen sich das Reich nicht entziehen kann, so dass dadurch jeder Wille zur Sparsamkeit ohnmächtig gemacht würde.“²¹⁰ W. Wawerla/ L. Ambrosius bestätigen dies zu § 26 RHO wie folgt: „... Hier nach dürfen Ausgaben erst geleistet werden, wenn sich nach sorgfältiger Prüfung ergibt, daß sie unbedingt erforderlich sind.“²¹¹

²⁰⁴ Walter Heintz, Das Etatrecht des deutschen Reiches und die Reichshaushaltsordnung vom 31.12.1922, 1925, S. 26.

²⁰⁵ Karl Theodor von Eheberg und Felix Boesler, Grundriß der Finanzwissenschaft, 1939, S. 3.

²⁰⁶ Vgl. Klaus Grupp, Die "Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit" im Haushaltsrecht, in: Juristische Zeitung (JZ), 1982, S. 233.

²⁰⁷ Vgl. Friedrich Karl Vialon, Kommentar zur Haushaltsordnung (RHO) und zu den Finanzbestimmungen des Bonner Grundgesetzes, 1959, S. 98.

²⁰⁸ Walter Heintz, Das Etatrecht des deutschen Reiches und die Reichshaushaltsordnung vom 31.12.1922, 1925, S. 26.

²⁰⁹ Vgl. Friedrich Karl Vialon, Kommentar zur Haushaltsordnung (RHO), 1953, S. 209, Adolf Hüttl, Wirtschaftlichkeit, in: Verwaltung - Eine einführende Darstellung, 1965, S. 285.

²¹⁰ Walter Heintz, Das Etatrecht des deutschen Reiches und die Reichshaushaltsordnung vom 31.12.1922, 1925, S. 29.

²¹¹ W. Wawerla und L. Ambrosius, Das Haushaltsrecht - Band 1, in: Grundriß des Verwaltungsrechts 1950, S. 79 und 80.

Ebenso kommentieren R. Schulze/ E. Wagner in diesem Sinne zu § 26 RHO: „Die Vorschrift will den Behörden zur Pflicht machen, jede unnötige Ausgabe zu vermeiden und die notwendigen Ausgaben so niedrig wie möglich zu halten, dabei aber bei jeder Maßnahme das Augenmerk darauf zu richten, daß ein möglichst günstiger wirtschaftlicher Erfolg erzielt werde.“²¹²

ee) Der Rechtsgrundsatz der (relativen) Sparsamkeit als multiperspektivisches Kriterium

In § 3 wurde der Nachweis erbracht, dass die Wirtschaftswissenschaft in ihrer besonderen Fachsprache verschiedene Perspektiven der Wirtschaftlichkeit und zur Feststellung der Wirtschaftlichkeit für verschiedene Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen (Dimensionen der Wirtschaftlichkeit) offen war. Es stellt sich daher die Frage, ob der RHO-Gesetzgeber bei Anwendung der normierten Wirtschaftlichkeit auf eine bestimmte Perspektive der Wirtschaftlichkeit und auf eine bestimmte Wirtschaftlichkeitsuntersuchung beschränkt war.

R. Schulze/ E. Wagner kommentieren zu § 26 RHO:²¹³ „Die Vorschrift will den Behörden zur Pflicht machen, jede unnötige Ausgabe zu vermeiden und die notwendigen Ausgaben so niedrig wie möglich zu halten, dabei aber bei jeder Maßnahme das Augenmerk darauf zu richten, dass ein möglichst günstiger wirtschaftlicher Erfolg erzielt werde.“ Auf dieser Linie legt § 20 I RWB für den Sachbearbeiter des Haushalts dann auch die Obliegenheit fest, „...Gegenüber den besonderen Bedürfnissen des einzelnen Verwaltungszweigs hat er die Notwendigkeit einer sparsamen und wirtschaftlichen Verwendung der gesamten Reichsmittel zur Geltung zu bringen.“ Ferner wurde dargelegt, dass in § 114 ₁ RHO die Prüfungstätigkeit des Rechnungshofes dahin gehend erweitert wurde, dass diese nach „kaufmännischen Grundsätzen“ zu erfolgen habe.²¹⁴

Die Einzelbegründung konkretisiert zu § 60 I DGO:²¹⁵ „Soweit es sich um Vermögensgegenstände handelt, die gemeinnützigen Zwecken dienen, haben sie in Verfolg dieser Vorschrift anzustreben, daß der gemeinnützige Zweck mit dem geringsten Aufwand erfüllt wird, ...“ Zu den Perspektiven der Wirtschaftlichkeit äußern daher F. Boesler/K. T. von Eheberg: „Die Finanzwirtschaft ist nicht Selbstzweck, sondern Mittel zu dem Zweck: Erfüllung der Staats- und Gemeindeaufgaben. Ihre Hauptaufgabe besteht in der Bereitstellung der Einnahmen zur Deckung der Ausgaben bzw. des Bedarfs. Damit dient sie einem unmittelbar politischen Ziele.“²¹⁶

Dass die Zielsetzung des Staates aufgrund der treuhänderisch anvertrauten Mittel der Bürger auf das Gemeinwohl auszurichten ist, bedarf keiner weiteren Ausführungen.²¹⁷ In der Folge ist der

²¹² Rudolf Schulze und Erich Wagner, Reichshaushaltsordnung vom 31.12.1922 mit Erläuterungen, in: Stille's Rechtsbibliothek Nr. 20 1924, S. 82.

²¹³ Rudolf Schulze und Erich Wagner, Reichshaushaltsordnung vom 31.12.1922 mit Erläuterungen, in: Stille's Rechtsbibliothek Nr. 20 1924, S. 82.

²¹⁴ Vgl. § 4 A. II. Nr. 2 Unterpunkt 2.2.

²¹⁵ Kunz, Buba, *et al.*, Die Deutsche Gemeindeordnung vom 30. Januar 1935, 1935, S. 259 und 260.

²¹⁶ Karl Theodor von Eheberg und Felix Boesler, Grundriß der Finanzwissenschaft, 1939, S. 62.

²¹⁷ Vgl. § 4 A. II. Nr. 2 Unterpunkt 2.2. Unterpunkt 2) lit. b) lit aa).

funktionale Zusammenhang von Ziel und Mittel in der Rechtswissenschaft wie folgt zu modifizieren:

$$\text{Wirtschaftlichkeit} = \frac{\text{gemeinwohlorientierte Ziele}}{\text{Mittel}}$$

In einer Demokratie legt letztlich der parlamentarische Gesetzgeber die gemeinwohlorientierte Zielausrichtung fest. Mithin muss der Rechtsgrundsatz der Sparsamkeit i. V. m. der Wirtschaftlichkeit als offener Grundsatz interpretiert werden. Diese Offenheit führt in letzter Konsequenz dazu, dass der RHO-Gesetzgeber jede Perspektive der Wirtschaftlichkeit einnehmen kann, solange seine Zielausrichtung im Einklang mit dem Gemeinwohl steht.²¹⁸ Mithin enthält die Vorgabe des RHO-Gesetzgebers, dass bei Anwendung des Rechtsgrundsatzes der (relativen) Sparsamkeit die verschiedenen Perspektiven der Wirtschaftlichkeit in den jeweiligen Bereichen in entsprechender Weise zu berücksichtigen sind.²¹⁹

ff) Der Rechtsgrundsatz der (relativen) Sparsamkeit als mehrdimensionales Kriterium

Die gemeinwohlorientierte Zielausrichtung des Staates als multiperspektivische Vorgabe kann im Hinblick auf die Analyse der Wirtschaftlichkeit nur dann realisiert werden, wenn die Vorgabe in einer Wirtschaftlichkeitskontrolle operationabel ist. Es ergibt sich daher die Frage, nach welchen Maßstäben die Wirtschaftlichkeit analysiert werden soll. Anders gefragt: Hat der RHO-Gesetzgeber eine bestimmte Untersuchung der Wirtschaftlichkeit vorgegeben?

Die systematisch-logische Bestimmung des Haushaltsgrundsatzes der (relativen) Sparsamkeit hat verdeutlicht, dass der RHO-Gesetzgeber ein aktives Vertrags-, Forderungs-, Kosten-, Vermögens- und Zahlungsmanagement im Haushaltsrecht initiiert hat. In diesem Sinne sollen beispielsweise durch eine einheitliche Finanzführung größtmögliche Transparenz und Flexibilität des Haushaltsrechtes liquide Mittel im Haushalt möglichst optimal ausgenutzt, ein Rückgriff auf externe Geldgeber möglichst vermieden, Liquiditätsreserven möglichst gering gehalten, Kosten von Fremdfinanzierungen möglichst vermieden und Größenvorteile bei einer Finanzierung soweit wie möglich umgesetzt werden.²²⁰

Dieses finanzwirtschaftliche Spektrum verdeutlicht mittelbar, dass der RHO-Gesetzgeber sich nicht auf eine bestimmte Wirtschaftlichkeitsuntersuchung festgelegt hat. § 88 RHO und die §§ 91 ff RHO (Rechnungen) unterstreichen lediglich, dass der RHO-Gesetzgeber die Kostenwirtschaftlichkeit als eine mögliche Wirtschaftlichkeitsuntersuchung eingestuft hat. Die Kommentierung von *W. Wawerla/ L. Ambrosius* führt in dieser Linie zu § 17 RHO i. V. m. § 26 RHO beispielsweise aus: „*Ergeben sich jedoch höhere Kosten, so würde eine solche Verlagerung der bisherigen Staatsaufgaben den §§ 17 und 26 RHO zuwiderlaufen.*“²²¹ Ebenso *H. Wentzel/ R. Brüser* zu

²¹⁸ Vgl. § 4 A. II. Nr. 2 Unterpunkt 2.2 lit. b) lit ee) sowie H. Härtig, Entwicklung und Grundfragen der Haushaltskontrolle, in: Deutsches Verwaltungsblatt (DVBl), 1951, S. 395.

²¹⁹ Ebenso: Adolf Hüttl, Wirtschaftlichkeit, in: Verwaltung - Eine einführende Darstellung, 1965, S. 286 und 287.

²²⁰ Vgl. § 4 A. II. Nr. 2 Unterpunkt 2.2 lit. b).

²²¹ W. Wawerla und L. Ambrosius, Das Haushaltsrecht - Band 1, in: Grundriß des Verwaltungsrechts 1950, S. 32.

§ 45 RHO:²²² „Den Ausführungen von Bauten sind Pläne und Kostenberechnungen zugrunde zu legen.“²²³

H. Halberstädter führte aber bereits 1925 zu Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen aus:²²⁴ „Jede Wirtschaftlichkeitsrechnung basiert auf den bekannten und im Augenblick vorhandenen Möglichkeiten, und jede Änderung in der Technik, jeder Fortschritt der Methoden, jedes neue Gesetz, jeder neue Zolltarif, jede neue politische Maßnahme vermag alle Voraussage über den Haufen zu werfen.“

Für den Rechnungshof normiert § 96 I Nr. 3 RHO: „Die Prüfung des Rechnungshofes hat sich darauf zu erstrecken, ob bei der Gewinnung und Erhebung von Einnahmen sowie bei der Verwendung und Verausgabung von Reichsmitteln, ferner bei der Erwerbung, Benutzung und Veräußerung von Reichseigentum nach den bestehenden Gesetzen und Vorschriften unter Beachtung der gebotenen Wirtschaftlichkeit verfahren wird.“ R. Schulze/ E. Wagner betonen in diesem Sinne zu § 96 I Nr. 3 RHO:²²⁵ „Durch die RHO wird den Reichsbehörden ein wirtschaftliches Verfahren (§ 26) und dem Rechnungshofe die Überwachung der Haushaltsführung nach dieser Richtung gesetzlich zur Pflicht gemacht.“ § 96 I Nr. 4 RHO normiert zur Ausgabenseite: „Die Prüfung der Rechnungen durch den Rechnungshof hat sich darauf zu erstrecken, ob nicht Einrichtungen unterhalten, Stellen aufrechterhalten oder in sonstiger Weise Reichsmittel verausgabt worden sind, die ohne Gefährdung des Verwaltungszwecks eingeschränkt oder erspart werden können.“

Die Formulierungen „Beachtung der gebotenen Wirtschaftlichkeit“ bzw. „ohne Gefährdung des Verwaltungszwecks“ verdeutlichen, dass die Kehrseite der normierten Wirtschaftlichkeit in § 96 I Nr. 3 RHO als mehrdimensionales Beurteilungskriterium auszulegen ist. Damit die normierte Wirtschaftlichkeit festgestellt werden kann, bedarf es in der Folge eines mehrdimensionalen Beurteilungskriteriums, damit die *intendierte* Wirtschaftlichkeit mit der *realisierten* Wirtschaftlichkeit nach den Möglichkeiten der Zeit verglichen werden kann. Somit ist festzustellen, dass der RHO-Gesetzgeber eine rechtliche Abstimmung der Medaille Wirtschaftlichkeit in der RHO vorgenommen hat.

Insofern ist die Vorgabe des RHO-Gesetzgebers zu den verschiedenen Dimensionen der Wirtschaftlichkeit wie folgt zu verstehen: Die Vorderseite der Wirtschaftlichkeitsmedaille ist durch eine gemeinwohlorientierte Zielausrichtung des parlamentarischen Gesetzgebers geprägt. Zur Verwirklichung dieser Zielvorgabe kann der parlamentarische Gesetzgeber jede Perspektive der Wirtschaftlichkeit heranzuziehen. Damit die *intendierte* Wirtschaftlichkeit mit der *realisierten*

²²² Herbert Wentzel und Richard Brüser, Haushaltsrecht, 1959, S. 94.

²²³ Ebenso: Friedrich Karl Vialon, Kommentar zur Haushaltsordnung (RHO), 1953, S. 212.

²²⁴ Hermann Halberstädter, Die Problematik des wirtschaftlichen Prinzips, in: Sozialwissenschaftliche Forschungen - Abteilung I - Heft 3, 1925, S. 61.

²²⁵ Rudolf Schulze und Erich Wagner, Reichshaushaltsordnung vom 31.12.1922 mit Erläuterungen, in: Stille's Rechtsbibliothek Nr. 20 1924, S. 237.

Wirtschaftlichkeit verglichen werden kann, sind für die zweite Seite der Wirtschaftlichkeitsmedaille möglichst viele Dimensionen der Wirtschaftlichkeit zu verwenden. Innerhalb dieser Dimensionen hat die Kostenwirtschaftlichkeit für den RHO-Gesetzgeber aufgrund der damaligen wirtschaftlichen Verhältnisse eine zentrale Rolle gespielt.

gg) Die Konsequenzen einer haushaltsrechtlichen Entscheidung sind von den Entscheidungsträgern hinreichend zu bedenken ...

Dies führt schließlich zu der Frage, ob der RHO-Grundsatz der (relativen) Sparsamkeit in der Kombination mit der normierten Wirtschaftlichkeit als die Realisierung eines idealen Zustandes (K_{\min} oder N_{\max}) zu interpretieren ist. R. Schulze/ E. Wagner führen im Jahr 1924 zu § 26 RHO aus:²²⁶ „Die Vorschrift will den Behörden zur Pflicht machen, jede unnötige Ausgabe zu vermeiden und die notwendigen Ausgaben so niedrig wie möglich zu halten, dabei aber bei jeder Maßnahme das Augenmerk darauf zu richten, dass ein möglichst günstiger wirtschaftlicher Erfolg erzielt werde.“ In der Kommentierung von W. Wawerla/ L. Ambrosius aus dem Jahr 1950 findet sich nicht der geringste Hinweis, dass der RHO-Grundsatz der (relativen) Sparsamkeit in der Kombination mit der normierten Wirtschaftlichkeit als ideale Relation zwischen Ziel und Mittel zu deuten ist.

Die Einzelbegründung führt daher auch zu § 60 I DGO aus:²²⁷ „Die Gemeinden sind als Träger erheblichen Vermögens Treuhänder der Volksgemeinschaft. Das verpflichtet sie, das Gemeindevermögen pfleglich und wirtschaftlich zu verwalten. Darin liegt einerseits, daß sie ihr Vermögen nach Möglichkeit zu erhalten haben und daß sie das Erbe früherer Generationen regelmäßig auch nicht zur Behebung augenblicklicher Finanzschwierigkeiten veräußern dürfen. Darin liegt aber weiter, dass sie ihr Vermögen nach den Grundsätzen möglichster Wirtschaftlichkeit verwalten müssen.“ Stimmig daher, wenn H. Kerrl/ J. Weidemann zu § 60 I DGO kommentieren:²²⁸ „Das Gemeindevermögen soll ... so verwaltet werden, daß es nicht an Wert einbüßt und unter Aufwendung möglichst geringer Kosten einen möglichst hohen Ertrag zur teilweisen Deckung des allgemeinen Zuschußbedarfs der Gemeinde abwirft.“

Da der historische Gesetzgeber den RHO-Grundsatz der Sparsamkeit in der Kombination mit der normierten Wirtschaftlichkeit normiert hat,²²⁹ spricht die von ihm gewählte Sprachkombination bereits gegen die Vorgabe, dass Entscheidungsträger eine ideale Relation von Zweck und Mittel verwirklichen sollen. Weiterhin hätte der historische Gesetzgeber bzw. zeitgenössische Autoren schon damals die sprachliche Möglichkeit gehabt, durch Verwendung des Superlativs *den besten Ertrag* für N_{\max} bzw. *zu optimalen Kosten* für K_{\min} sprachlich eine objektive und absolute Zweck-Mittel-Relation zu beschreiben. Die Wortwahl „*die notwendigen Ausgaben so niedrig wie möglich zu halten, dabei (gleichzeitig) aber bei jeder Maßnahme das Augenmerk darauf zu richten, dass ein möglichst günstiger wirtschaftlicher Erfolg erzielt werde.*“ zeigt lediglich, dass der

²²⁶ Rudolf Schulze und Erich Wagner, Reichshaushaltsordnung vom 31.12.1922 mit Erläuterungen, in: Stille's Rechtsbibliothek Nr. 20 1924, S. 82.

²²⁷ Kunz, Buba, *et al.*, Die Deutsche Gemeindeordnung vom 30. Januar 1935, 1935, S. 259 und 260.

²²⁸ Hanns Kerrl und Johannes Weidemann, Die Deutsche Gemeindeordnung, Erläuterung zu § 60 Ziff. 3, 1937, S. 447.

²²⁹ Vgl. § 4 Punkt A, Punkt II, Punkt Nr. 2, Unterpunkt 2.2, lit. b), lit aa) und lit. bb).

RHO-Gesetzgeber eine Nutzenerweiterung (N↑) und (gleichzeitig) eine Kostensenkung (K↓) normiert hat, welche nach Möglichkeit zu realisieren ist.

Wenn § 60 I DGO daher bestimmt, dass „(m)it möglichst wenig Kosten soll es den bestmöglichen Ertrag bringen“, dann hat der historische Gesetzgeber mit der Formulierung „möglichst“ eine entsprechende Subjektivierung bzw. Relativierung dahingehend vorgenommen, dass die Entscheidungsträger die normierte Wirtschaftlichkeit möglichst günstig bzw. möglichst hoch realisieren sollen. Die Wirtschaftlichkeit kann in ihrer Grundform immer nur als Relation zwischen Nützlichkeitsgröße und Aufwandsgröße verstanden werden.²³⁰ Die normierte Wirtschaftlichkeit ist demzufolge auch eine Auswahl von bekannten Möglichkeiten. Daher ist es auch niemals möglich zu sagen, dass eine gewählte Möglichkeit objektiv und absolut die wirtschaftlichste war.²³¹ Mithin hat der RHO-Gesetzgeber keine ideale Zweck-Mittel-Relation (K_{\min} oder N_{\max}) von den Entscheidungsträgern verlangt, sondern eine Nutzenerweiterung (N↑) und (gleichzeitig) eine Kostensenkung (K↓) normiert, welche nach Möglichkeit zu dem Ergebnis führt, dass sehr wahrscheinlich die „beste“ Wirtschaftlichkeit realisiert wurde.

hh) ... und von den Entscheidungsträgern zu verantworten

Für den weiteren Forschungsverlauf stellt sich ferner die Frage, ob der Rechtsgrundsatz der Sparsamkeit nach heutigem Verständnis als Generalklausel des Haushaltsrechts zu qualifizieren wäre und ob diese Generalklausel haftungsrechtliche Konsequenzen für die Entscheidungsträger enthält. R. Schulze/ E. Wagner führen im Jahr 1924 zu § 26 RHO aus:²³² „Die Vorschrift entspricht den Grundregeln einer sachgemäßen Wirtschaft mit öffentlichen Geldern. (...) Mit Recht hat der Berichtstatter im Reichstagsausschuß, Abgeordneter Dr. Schreiber, ausgeführt, daß der § 26 in jede Verwaltungsstube mit goldenen Lettern geschrieben zu werden verdiene. (...) Die besondere Bedeutung der Vorschrift liegt darin, dass sie nicht mehr eine innere Verwaltungsvorschrift, sondern eine gesetzliche Vorschrift ist, deren Nichtbeachtung wie die jedes anderen Gesetzes verfolgt werden muss.“

Zur Einordnung des § 17 RHO i. V. m. § 26 RHO äußern W. Wawerla/ L. Ambrosius im Jahre 1950 weiterhin:²³³ „Die Bestimmung des § 17 RHO. korrespondiert mit der des § 26 RHO.“. F. K.

²³⁰ Vgl. Hermann Halberstädter, Die Problematik des wirtschaftlichen Prinzips, in: Sozialwissenschaftliche Forschungen - Abteilung I - Heft 3, 1925, S. 87 ff.

²³¹ Vgl. Heinrich Siedentopf, Wirtschaftlichkeit in der öffentlichen Verwaltung, in: Politik und Verwaltung - Heft 8, 1969, S. 15; Bernhard Bank, Über Umfang und Grenzen der Finanzkontrolle, in: Archiv des öffentlichen Rechts (AöR), 1955/56, S. 271.

²³² Vgl. Rudolf Schulze und Erich Wagner, Reichshaushaltsordnung vom 31.12.1922 mit Erläuterungen, in: Stille's Rechtsbibliothek Nr. 20 1924, S. 82 und 83.

²³³ Vgl. W. Wawerla und L. Ambrosius, Das Haushaltsrecht - Band 1, in: Grundriß des Verwaltungsrechts 1950, S. 32.

Vialon schreibt im Jahre 1953 und 1959 zu § 17 RHO:²³⁴ „Die Vorschrift hatte für den sachlichen und räumlichen Geltungsbereich der Weimarer Verfassung eine praktisch geringe Bedeutung, da sie, abgesehen von der Zeit nach dem ersten Weltkrieg, lediglich (?)²³⁵ einen Programmsatz darstellt, auf den man sich gelegentlich bei unerwünschten Anforderungen berief.“ Ausführungen, dass diese Norm in Verbindung mit § 26 RHO zu sehen ist, erfolgten nicht. Auch werden in der 1. Auflage im Jahr 1953 keine Angaben zu § 26 RHO gemacht, ob § 17 i. V. m. § 26 RHO als die grundlegenden Vorschriften des Haushaltsrechtes anzusehen ist.²³⁶ Erst in der 2. Auflage aus dem Jahr 1959 erfährt § 26 RHO durch F. K. Vialon folgende Erweiterung: „I. § 26 ist die zentrale Vorschrift der Haushaltsordnung für das innere und äußere Finanzgebaren der Bewirtschaftungsstellen öffentlicher Mittel.“²³⁷

Nach dem 2. Weltkrieg verstand man unter Generalklauseln allgemeine Prinzipien der Exekutive. Explizit genannt wurden „Treu und Glauben, Allgemeines Wohl, Öffentliche Sicherheit und Ordnung“.²³⁸ Diese Aufzählung erfasst § 17 RHO i. V. m. § 26 RHO nicht als Generalklausel der RHO. Hierbei ist aber die Neuausrichtung von Generalklauseln nach 1945 zu beachten.²³⁹ Die Gründung der Bundesrepublik 1949 war von der Absicht geprägt, die Defizite der Weimarer Verfassung zu korrigieren.²⁴⁰ Die Besinnung der Staatsgewalt auf Menschenwürde (vgl. Art. 1 III GG) und die Grundrechtsordnung (vgl. Art. 79 I, III GG) führte auch bei den Generalklauseln zu entsprechenden Auswirkungen (vgl. Art. 19 IV GG).²⁴¹ Einerseits führten die verfassungsrechtlichen Maßstäbe zu einer Berücksichtigung bei der Anwendung von Generalklauseln und wurden so zum Einfallstor der Verfassung in das einfache Recht.²⁴² Andererseits wurde die Rechtsfigur der Generalklausel dahingehend in Frage gestellt, ob unbestimmte oder materiell nicht ausreichend begrenzte Beschränkungen der Freiheitsrechte durch die verfassungsrechtlichen Maßstäbe als unzulässig bewertet werden müssen.²⁴³

²³⁴ Friedrich Karl Vialon, Kommentar zur Haushaltsordnung (RHO), 1953, S. 185 ff; Friedrich Karl Vialon, Kommentar zur Haushaltsordnung (RHO) und zu den Finanzbestimmungen des Bonner Grundgesetzes, 1959, S. 452 ff.

²³⁵ Primäres finanzpolitisches Postulat der RHO war die Vermeidung bzw. Reduzierung von Ausgaben (§ 4 Punkt A, Punkt II, Punkt Nr. 2, Unterpunkt 2.2, lit. b), lit. aa)). Die in § 26 RHO normierte Sparsamkeit erfährt durch § 17 RHO eine Konkretisierung. Folgt man dem Grundsatz *lex specialis derogati lex generalis* sowie der Schwerpunktsetzung des RHO-Gesetzgebers auf die Aufgabenseite, so ist § 17 RHO i. V. m. § 26 RHO anzuwenden („*sparsame Wirtschaftsführung*“).

²³⁶ Friedrich Karl Vialon, Kommentar zur Haushaltsordnung (RHO), 1953, S. 209 ff.

²³⁷ Friedrich Karl Vialon, Kommentar zur Haushaltsordnung (RHO) und zu den Finanzbestimmungen des Bonner Grundgesetzes, 1959, S. 507.

²³⁸ Arthur Fuchs, Wesen und Wirken der Kontrolle, 1966, S. 47.

²³⁹ Vgl. Kurt Egon von Turegg, Gefährliche und Gefährdete Generalklausel, in: Prozessrechtliche Abhandlungen, 1956, S. 1 ff.

²⁴⁰ Vgl. Franz Häuser, Unbestimmte "Maßstäbe" als Begründungselement richterlicher Entscheidungen, in: Schriften zum Wirtschaftsrecht - Band 38, 1981, S. 26 ff.

²⁴¹ Vgl. Gunther Teubner, Standards und Direktiven in Generalklauseln, in: Studien und Texte zur Theorie und Methodologie des Rechts - Band 8, 1971, S. 56 ff.

²⁴² Vgl. BVerfGE 7, 198 (204 ff).

²⁴³ Vgl. BVerfGE 1, 14 ff; 17, 313 ff (314).

Statt einer dogmatischen Ausdeutung und Weiterentwicklung von Generalklauseln ging es in dieser Zeit zunächst um ihre verfassungsrechtliche Zulässigkeit.²⁴⁴ Nach heutigem Verständnis gehört die Generalklausel zu den normativen (wertausfüllungsbedürftigen) Rechtsbegriffen. Sie wird vom Gesetzgeber häufig verwendet, um durch allgemein gehaltene Formulierung möglichst viele Tatbestände zu erfassen. Dadurch soll der Gesetzeswortlaut von der Belastung mit detaillierten Merkmalen freigehalten, zugleich aber die Gefahr ungewollter Einengung des Anwendungsbereichs vermieden werden.²⁴⁵ Der RHO-Gesetzgeber verlieh den Staatsgewalten mit § 17 RHO i. V. m. § 26 RHO die Befugnis, Mittel der öffentlichen Hand treuhänderisch zu verwenden. Entsprechend dem RHO-Grundsatz der (relativen) Sparsamkeit i. V. m. der Wirtschaftlichkeit galt dabei, dass eine Nutzenerweiterung (N↑) und eine Kostensenkung (K↓) anzustreben ist und nach Möglichkeit zu dem Ergebnis führt, dass sehr wahrscheinlich die „beste“ Wirtschaftlichkeit realisiert wurde.

Mit der Ausgestaltung als multiperspektivisches und mehrdimensionales Kriterium hat der historische Gesetzgeber sämtliche Tatbestände des Rechtsgrundsatzes der relativen Sparsamkeit in Kombination mit der Wirtschaftlichkeit erfasst. Mit der Vorgabe, dass eine Nutzenerweiterung (N↑) und eine Kostensenkung (K↓) anzustreben und nach Möglichkeit zu realisieren sind, hat er eine Einengung des Anwendungsbereichs des RHO-Grundsatzes der (relativen) Sparsamkeit i. V. m. der Wirtschaftlichkeit vermieden. Somit hat der RHO-Gesetzgeber Handlungsvoraussetzungen für eine nicht abgeschlossene Mehrzahl von Möglichkeiten im Haushaltsrecht offen für die Entscheidungsträger formuliert.²⁴⁶ Nach heutigem Verständnis wäre daher § 17 RHO i. V. m. § 26 RHO²⁴⁷ als Generalklausel für die Staatsgewalten zu qualifizieren, wobei die Entscheidungsträger die Konsequenzen ihrer haushaltsrechtlichen Entscheidung verantworten sollten.

ii) Die objektive und subjektive Werttheorie als bestimmende Größen des Rechtsgrundsatzes der (relativen) Sparsamkeit

In § 60 I₁ DGO vom 30.1.1935 normierte der historische Gesetzgeber: „*Das Gemeindevermögen ist pfleglich und wirtschaftlich zu verwalten.*“ Weiterhin wurde in § 89₃ DGO von ihm statuiert: „*Er (der Bürgermeister) darf die Haushaltsmittel nur insoweit und nicht eher in Anspruch nehmen, als es bei einer wirtschaftlichen und sparsamen Verwaltung erforderlich ist.*“ *Max Schattenfroh* soll als erster zeitgenössischer rechtswissenschaftlicher Autor die normierte Wirtschaftlichkeit mit dem ökonomischen Prinzip gleichgesetzt haben,²⁴⁸ als er zu § 60 I DGO

²⁴⁴ Vgl. Andreas Hamann jr. und Helmut Lenz, Das Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland vom 23. Mai 1949, 1970, S: 58 ff.

²⁴⁵ Carl Creifelds, Rechtswörterbuch, 1997, S. 510.

²⁴⁶ Vgl. Hinnerk Wissmann, Generalklauseln, 2008, S. 2.

²⁴⁷ *Heinrich Siedentopf* nennt lediglich § 26 RHO (vgl. Heinrich Siedentopf, Wirtschaftlichkeit in der öffentlichen Verwaltung, in: Politik und Verwaltung - Heft 8, 1969, S. 14).

²⁴⁸ Vgl. Klaus Grupp, Die "Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit" im Haushaltsrecht, in: Juristische Zeitung (JZ), 1982, S. 232 und 233 sowie Kunz/Guba/Theißig, Die Deutsche Gemeindeordnung - § 60 Ziff. 3, 1935, S. 262 bzw. Hanns Kerrl und Johannes Weidemann, Die Deutsche Gemeindeordnung, Erläuterung zu § 60 Ziff. 3, 1937, S. 447.

schrrieb:²⁴⁹ „*Abs. 1 stellt den Grundsatz der Wirtschaftlichkeit (das ökonomische Prinzip: mit möglichst geringem Aufwand ein Höchstmaß von Leistung zu erzielen) als Leitsatz für die Gemeindegewirtschaft auf.*“

Gemäß dem Fall, *M. Schattenfroh* meinte mit „*das ökonomische Prinzip*“ das Wirtschaftlichkeitsprinzip in seiner mathematischen Ausgestaltung, so würde er es falsch anwenden: Die Mathematik kann innerhalb des Wirtschaftlichkeitsprinzips lediglich eine Größe extremieren. Der Grenznutzen von Ziel und Mittel kann nicht gleichzeitig extremiert werden. Daher untergliedert sich das Wirtschaftlichkeitsprinzip auch in das Minimal- und Maximalprinzip. Aus dieser mathematischen Unzulänglichkeit erschöpft sich das Wirtschaftlichkeitsprinzip folglich in den minimalsten Kosten K_{\min} oder in dem maximalsten Nutzen N_{\max} .²⁵⁰ Es muss daher bezweifelt werden, dass *M. Schattenfroh* das Wirtschaftlichkeitsprinzip in seiner mathematischen Ausprägung unsachgemäß wiedergeben wollte,²⁵¹ wenn er aufführt, dass „*mit möglichst geringem Aufwand (gleichzeitig) ein Höchstmaß von Leistung zu erzielen*“ sei.

Auf dieser Linie wohl auch, wenn *F. K. Vialon* im Jahre 1953 zu § 26 RHO schreibt: „*Die durch die Novelle II²⁵² eingefügte Formel „und nicht eher“ bedeutet eine erhebliche Verschärfung des seitherigen Wirtschaftlichkeitsprinzips.*“²⁵³ Aus mathematischer Sicht stellt das Wirtschaftlichkeitsprinzip mit seinen möglichen Extremwerten bereits die maximalste bzw. minimalste Relation zwischen Ziel und Mittel dar.²⁵⁴ Somit kann das Prinzip der Wirtschaftlichkeit nicht mehr „*erheblich verschärft*“ werden.²⁵⁵ In der 2. Auflage aus dem Jahr 1959 wiederholt *F. K. Vialon* diese Ausführung und verfestigt sie, indem er zu § 26 RHO schreibt: „*§ 26 ordnet daneben eine Anzahl von Fragen, zu deren Regelung man sich einen selbständigen Platz gewünscht hätte. Ihre*

²⁴⁹ Vgl. Max Schattenfroh, Deutsche Gemeindeordnung - § 60 Anm. III. Ziff. 4, 1935, S. 210.

²⁵⁰ Beziehungsweise stellt eine daraus abgeleitete eklektische Verbindung dar (vgl. Werner Hofmann, Wert- und Preislehre, 1964, S. 18 und 105).

²⁵¹ Anderer Ansicht *H. H. v. Armin*, wenn er gegenüber den damaligen zeitgenössischen Autoren annimmt, dass in der Literatur häufig noch die logisch unzutreffende Formel anzufinden ist, dass Wirtschaftlichkeit dann gegeben sei, wenn „*mit dem geringstmöglichen Aufwand der bestmögliche Erfolg erzielt wird*“ und diese Interpretation auf das Wirtschaftlichkeitsprinzip in seiner mathematischen Ausprägung überträgt (vgl. Hans Herbert von Armin, Wirtschaftlichkeit als Rechtsprinzip, Schriften zum öffentlichen Recht, 1988, S. 192).

²⁵² § 88 a RHO, eingefügt durch die Novelle II vom 13.12.1933, hat der Regierung die Befugnis gegeben, die Geschäftsführung der öffentlichen Sammlungen der Finanzkontrolle des Rechnungshofes zu unterwerfen (vgl. Bernhard Bank, Über Umfang und Grenzen der Finanzkontrolle, in: Archiv des öffentlichen Rechts (AöR), 1955/56, S. 267).

²⁵³ Friedrich Karl Vialon, Kommentar zur Haushaltsordnung (RHO), 1953, S. 209.

²⁵⁴ Vgl. § 3.

²⁵⁵ Eine anders lautende, weitergehende Kritik zu *Vialon*: Bernhard Bank, Über Umfang und Grenzen der Finanzkontrolle, in: Archiv des öffentlichen Rechts (AöR), 1955/56, S. 268 und 269; Arthur Fuchs, Wesen und Wirken der Kontrolle, 1966, S. 64; Rudolf Salmen, Das Wirtschaftlichkeitsprinzip in der kommunalen Finanz- und Haushaltsplanung, in: Schriften zum öffentlichen Recht - Band 373, 1980, S. 24; Herbert Rischer, Finanzkontrolle staatlichen Handelns, in: Augsburger Rechtsstudien - Band 22, 1995, S. 361 ff.

*Zusammenfassung mit dem wichtigen Wirtschaftlichkeitsprinzip scheint dieses ein wenig zu entwerten.*²⁵⁶

Die Vorgabe des RHO-Gesetzgebers lautet aber, dass Aufgaben/ Ausgaben im Sinne der absoluten Sparsamkeit eher nicht getätigt werden sollen (§ 17 i. V. m. § 26 RHO). Sodann sind innerhalb der relativen Sparsamkeit in Kombination mit der Wirtschaftlichkeit nur notwendige Aufgaben/ Ausgaben vorzunehmen (§ 26 RHO i. V. m. § 17 RHO). Weiterhin galt für alle Maßnahmen auf der Einnahmen- und Ausgabenseite, dass der größte (gemeinnützige) Zweck mit den (gleichzeitig) möglichst geringsten Mitteln zu erreichen ist (§ 26 RHO).²⁵⁷ Anders formuliert: Der Nutzen ist möglichst zu vergrößern und die Kosten sind möglichst zu senken. Die „*wirtschaftliche Verwaltung*“ des § 60 I₁ DGO erhält dabei durch § 60 I₂ DGO folgende gesetzgeberische Konkretisierung:²⁵⁸ „*Mit möglichst wenig Kosten soll es den bestmöglichen Ertrag bringen.*“ Somit hat der RHO-Gesetzgeber eine Nutzenerweiterung (N↑) und Kostensenkung (K↓) normiert, welche nach Möglichkeit zu dem Ergebnis führt, dass wahrscheinlich die „*bestmögliche*“ Wirtschaftlichkeit realisiert wurde. In der Folge stellt K_{\min} oder N_{\max} eine erhebliche Verkürzung des gesetzgeberischen Willens dar.

Dessen ungeachtet möchte *Klaus Grupp* aus der unterschiedlichen Wortwahl in § 60 I DGO („*pflöglich und wirtschaftlich*“) gegenüber zu § 89₃ DGO („*wirtschaftlichen und sparsamen*“) interpretieren, dass die bisherige Synonymität (?) von Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit nicht länger als rechtlich völlig gleichbedeutende Verpflichtungen im Sinne einer alleinigen Verringerung der Ausgaben verstanden wurde, sondern dass erstmals Wirtschaftlichkeit im Sinne des ökonomischen Prinzips in einer Gesetzesvorschrift festzustellen ist.²⁵⁹ Die Ausführungen von *R. Schulze/ E. Wagner* aus dem Jahr 1922²⁶⁰ sowie von *W. Heintz* aus dem Jahr 1925 haben allerdings sehr anschaulich verdeutlicht,²⁶¹ dass der historische Gesetzgeber den Rechtsgrundsatz der absoluten Sparsamkeit und den Rechtsgrundsatz der relativen Sparsamkeit in der Kombination mit der Wirtschaftlichkeit in der RHO normiert hat und nicht das Wirtschaftlichkeitsprinzip (subjektive Werttheorie).

²⁵⁶ Friedrich Karl Vialon, Kommentar zur Haushaltsordnung (RHO) und zu den Finanzbestimmungen des Bonner Grundgesetzes, 1959, S. 508.

²⁵⁷ Vgl. § 4 Punkt A, Punkt II, Punkt Nr. 2, Unterpunkt 2.2, lit. b), lit. bb).

²⁵⁸ Vgl. Kunz/Guba/Theißig, Die Deutsche Gemeindeordnung - § 60 Ziff. 3, 1935, S. 262.

²⁵⁹ Vgl. Klaus Grupp, Die „Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit“ im Haushaltsrecht, in: Juristische Zeitung (JZ), 1982, S. 232. Der RHO-Grundsatz der Sparsamkeit hat sodann als Vorbild für das Preußische Gemeindefinanzgesetz von 1933 sowie für die Deutsche Gemeindeordnung von 1935 gedient.

²⁶⁰ Rudolf Schulze und Erich Wagner, Reichshaushaltsordnung vom 31.12.1922 mit Erläuterungen, in: Stille's Rechtsbibliothek Nr. 20 1924, S. 236.

²⁶¹ Rudolf Schulze und Erich Wagner, Reichshaushaltsordnung vom 31.12.1922 mit Erläuterungen, in: Stille's Rechtsbibliothek Nr. 20 1924, S. 82.

Es wurde dargelegt, dass die Wirtschaftswissenschaften sich freimütig dazu bekennen, dass sie ihre Erkenntnisse auf dem allgemeinen Sprachgebrauch aufgebaut haben.²⁶² In der Umgangssprache drückt Wirtschaftlichkeit die Vorteilhaftigkeit einer Handlung „*bereits an sich*“ aus.²⁶³ Dabei enthält „*bereits an sich*“, dass es Handlungen geben kann, bei der die Verkehrsanschauung einmütig die Verwirklichung des Rechtsgrundsatzes der Sparsamkeit bejaht. Im Kern enthält diese Vorgehensweise, dass es einen objektivierten Maßstab bei der Beurteilung der Wirtschaftlichkeit geben kann (z. B. Rechtsgrundsatz der absoluten Sparsamkeit). Es stellt sich daher die Frage, ob die Rechtswissenschaft in ähnlicher Weise einen objektivierten Maßstab innerhalb der historischen Rechtsordnung verwendet hat.

Das Bürgerliche Gesetzbuch (BGB) trat am 01.01.1900 in Kraft. Gemäß § 107 BGB bedarf der Minderjährige zu einer Willenserklärung, durch die er nicht lediglich einen rechtlichen Vorteil erlangt, die Einwilligung seines gesetzlichen Vertreters. Ein Vergleich der Formulierungen „*bereits an sich*“ und „*lediglich einen rechtlichen Vorteil*“ verdeutlicht, dass der historische Gesetzgeber des BGB sich ebenfalls an die Umgangssprache angelehnt und in § 107 BGB „*bereits an sich*“ rechtswissenschaftlich durch „*lediglich einen rechtlichen Vorteil*“ modifiziert hat. Durch eine restriktive Auslegung des „*lediglich rechtlichen Vorteils*“ hat die Rechtswissenschaft zunächst eine konstante Größe bzw. einen objektivierten Maßstab etabliert, welcher fallbezogen im weiteren Verlauf durch subjektive Maßstäbe ergänzt wird. Wenn in der historischen Rechtsordnung auf objektive und subjektive Kriterien bei der Auslegung einer Norm zurückgegriffen wird, so erscheint es als abwegig, dass der RHO-Gesetzgeber gerade bei der Auslegung der relativen Sparsamkeit in Kombination mit der normierten Wirtschaftlichkeit ausschließlich auf subjektive Kriterien abstellen wollte.

jj) Exkurs: Ökonomische Werttheorien

Die Vorgabe des RHO-Gesetzgebers „... *unnötige Ausgaben zu vermeiden und die notwendigen Ausgaben so niedrig wie möglich zu halten* ...“ kann nach dem heutigen Verständnis des Begriffs der Wirtschaftlichkeit auch als Ausprägung des Minimalprinzips interpretiert werden.²⁶⁴ Aus diesem Grund vertreten viele Autoren die Auffassung, dass der RHO-Gesetzgeber die Begriffe Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit als Synonym angesehen hat.²⁶⁵ Eine solche Auslegung setzt

²⁶² Vgl. § 3.

²⁶³ Vgl. § 2.

²⁶⁴ Die optimale Zweck-Mittel-Relation besteht darin, dass entweder ein bestimmtes Ergebnis mit dem geringsten Einsatz von Mitteln oder mit einem bestimmten Einsatz von Mitteln das beste Ergebnis erzielt wird. Demnach weist das Wirtschaftlichkeitsprinzip das Minimal- und Maximalprinzip als Bestandteile auf. Ein Verstoß gegen das Minimalprinzip liegt beispielsweise dann vor, wenn eine bestimmte öffentlich-rechtliche Sicherheitsaufgabe „... *mit geringerem Personal- oder Sachaufwand erfüllt werden kann*.“ Dies ist z. B. dann der Fall, wenn eine öffentlich-rechtliche Stelle eingerichtet wurde, welche überhaupt keine staatliche Aufgabe mehr ausführt oder eine Aufgabe mit gleichem Aufwand „*wirksamer*“ erfüllt werden kann (vgl. Max Rudolf Lehmann, Allgemeine Betriebswirtschaftslehre, 1928, S. 164 und 165; Heinrich Siedentopf, Wirtschaftlichkeit in der öffentlichen Verwaltung, in: Politik und Verwaltung - Heft 8, 1969, S. 15).

²⁶⁵ Statt vieler: Klaus Grupp, Die "Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit" im Haushaltsrecht, in: Juristische Zeitung (JZ), 1982, S. 232.

allerdings voraus, dass die subjektive Werttheorie vom RHO-Gesetzgeber als dominante Werttheorie angesehen wurde und diese von ihm im Jahre 1922 normiert wurde. Demzufolge bedarf es nachfolgend einer Auseinandersetzung mit den ökonomischen Werttheorien. Anfänglich wird hierfür die Theorie vom Wert mit ihren wesentlichen Begrifflichkeiten erläutert. Anschließend erfolgt eine Auseinandersetzung mit der objektiven und der subjektiven Werttheorie. Der Exkurs findet seinen Abschluss, indem die Frage beantwortet wird, ob der RHO-Gesetzgeber überhaupt die subjektive Werttheorie bzw. das Wirtschaftlichkeitsprinzip bei der normierten Wirtschaftlichkeit im Jahre 1922 anwenden konnte.

1) Die Theorie vom Wert

Einer der wichtigsten Grundbegriffe der Nationalökonomie wird durch den *Wert* zum Ausdruck gebracht.²⁶⁶ Die Beantwortung der Frage, welches die wertbestimmenden Faktoren eines Gutes sind, erfolgt nicht erst seit dem Entstehen der eigentlichen Ökonomie,²⁶⁷ sondern wurde bereits in der Antike im Zusammenhang mit ethischen Fragestellungen erörtert.²⁶⁸ Bereits in der Antike wurde versucht, eine messbare Einheit zu finden, um den *inneren Wert* der Güter zu bestimmen.²⁶⁹ Orientierung bildete dabei der *innere Grund, das Einheitliche, das Beständige des Wertes*, welches mit der menschlichen Natur verbunden wurde.²⁷⁰ Die Idee von der natürlichen Ordnung, der Gedanke des natürlichen Wertes oder die Vorstellung der Maximierung der Bedürfnisbefriedigung haben einen philosophischen Ursprung, so dass von der Antike bis zum Mittelalter ökonomisches Denken als ein Zweig der Philosophie verstanden werden muss.²⁷¹ Die sich entwickelnde Wirtschaftswissenschaft erfuhr demzufolge in ihren Anfängen eine starke Prägung durch die Philosophie/ Ethik, und ab dem Mittelalter haben sich die philosophischen und ökonomischen Wertanalysen auseinanderentwickelt.²⁷²

²⁶⁶ Joan Robinson, Doktrinen der Wirtschaftswissenschaft: eine Auseinandersetzung mit ihren Grundgedanken und Ideologien, in: Beck'sche schwarze Reihe - Band 33, 1972, S. 36.

²⁶⁷ Jörn Altmann, Volkswirtschaftslehre: einführende Theorie mit praktischen Bezügen, 1994, S. 135.

²⁶⁸ J. Schumann, Die Wegbereiter der modernen Preis- und Kostentheorie, in: Das Wirtschaftsstudium (WISU) - Heft 8, 1983, S. 405.

²⁶⁹ Walter Schulz, Grundprobleme der Ethik, 1989, S. 52

²⁷⁰ Aristoteles und Olof Gigon [Übers.], Die Nikomachische Ethik - Buch V, 1978, 1132 (a 5) bis 1133 (b 28).

²⁷¹ Vgl. Walter Schulz, Grundprobleme der Ethik, 1989, S. 52 ff.

²⁷² Jörn Altmann, Volkswirtschaftslehre: einführende Theorie mit praktischen Bezügen, 1994, S. 135.

Bei beiden Wissenschaften sind materielle Güter Gegenstand der Betrachtung, allerdings wird dabei mit unterschiedlichen Wertungsverhältnissen vorgegangen.²⁷³ In der Wertphilosophie können bei einem Gut verschiedene Werte zum Ausdruck kommen: Lebensmittel können einen Nährwert, einen Tauschwert oder auch einen ästhetischen Wert haben. Die Beurteilung des Wertes hängt somit von der Wertschätzung des Subjektes ab.²⁷⁴ Die ökonomische Werttheorie richtet demgegenüber ihren Blick ausschließlich auf den Nutzen. Wenn Güter als wirtschaftliche Werte angesprochen werden, so geschieht dies aufgrund ihrer Nützlichkeit.²⁷⁵

Damit zeigt sie sich scheinbar indifferent, wobei sie sich streng an reale Tatbestände hält.²⁷⁶ Mit hin gelten alle von der politischen Ökonomie entwickelten theoretischen Konzeptionen zur Erklärung des Wertes als Werttheorien.²⁷⁷ Sie haben das Ziel, die Preisbildung der Güter auf ihre letzten Ursachen und Bestimmungsgründe zurückzuführen. Die wirtschaftliche Bedeutung eines Gutes unterliegt im Tauschverkehr einer Einschätzung, woraus der Preis resultiert. Dies ist der Geldbetrag, den man für eine bestimmte Leistung erhält oder bezahlt.²⁷⁸

Der Wert stellt insofern eine Größe dar, die im Preis ihren Ausdruck findet. Daher kann Preis definiert werden als diejenige Menge von Gütern, die man im Tausch für ein Gut erhält. Neben diesem quantitativen Verhältnis kann der Preis als ein Effekt des Wertes gedeutet werden, wobei der Wert die Begründung des Preises geben soll.²⁷⁹ Da die Zielrichtung der ökonomischen Wertlehre von den historischen Gegebenheiten bzw. von der Wirtschaftsform abhängig war und ist, kann nicht von einer allgemeinen Werttheorie ausgegangen werden, die für alle Menschen und zu jeder Zeit Gültigkeit haben würde.

Ferner kommen für eine Beschreibung des ökonomischen Wertes mehrere Wertbegriffe in Betracht:²⁸⁰ Die begriffliche Trennung von Tausch- und Gebrauchswert zieht sich durch die gesamte

²⁷³ Die ökonomische Werttheorie will die Frage beantworten, wodurch und in welcher Weise der Wert der wirtschaftlichen Güter im Sinne ihrer gegenseitigen Austauschverhältnisse auf dem Markt bestimmt wird (vgl. Alfred Eugen Ott, Grundzüge der Preistheorie, Grundriss der Sozialwissenschaft - Band 25, 1979, S. 9). Demgegenüber versucht die philosophische Wertlehre sich primär mit Fragen der Erkennbarkeit und Begründbarkeit von Werten zu beschäftigen, sie in eine hierarchische Ordnung zu bringen, damit eine Handlungsorientierung ermöglicht wird (Heinz Sauer mann, Bemerkungen zum Wertproblem in der Ökonomie, in: Schriften des Vereins für Socialpolitik - Band 122, 1981, S. 25).

²⁷⁴ Vgl. Alfred Eugen Ott, Grundzüge der Preistheorie, Grundriss der Sozialwissenschaft - Band 25, 1979, S. 20 ff.

²⁷⁵ Vgl. Henner Schierenbeck, Grundzüge der Betriebswirtschaftslehre, 2003, S. 2.

²⁷⁶ Vgl. Herbert Jacob, Wert und Wertansätze in der Betriebswirtschaftslehre, in: Das Wirtschaftsstudium (WISU) - Heft 1, 1972, S. 1 ff.

²⁷⁷ Ökonomisches Lexikon, Teilband Q - Z, 1980, S. 632.

²⁷⁸ Hans Corsten, Lexikon der Betriebswirtschaftslehre, 1993, S. 691.

²⁷⁹ Alfred Eugen Ott, Grundzüge der Preistheorie, Grundriss der Sozialwissenschaft - Band 25, 1979, S. 13.

²⁸⁰ Die Wertlehre erkennt nur die Begriffe des subjektiven Gebrauchs- und objektiven Tauschwertes als fundamentale Größe an, so dass auf den subjektiven Ertrags- und Tauschwert sowie den objektiven Gebrauchs- und Ertragswert nicht näher eingegangen wird.

Entwicklung der Wertlehre. Diese wurde bereits von *Aristoteles* angedeutet²⁸¹ und findet in der Wirtschaftsepoche der Klassik²⁸² eine grundlegende Bedeutung. Der aus dem Nutzen abgeleitete Gebrauchswert spielte beispielsweise für *Adam Smith* eine untergeordnete Rolle. Sein wissenschaftliches Augenmerk richtete sich primär auf den Tauschwert.

In diesem Rahmen wies er auf das sogenannte *Wertparadoxon* hin. Dieses enthält, dass Güter mit hohem Gebrauchswert (z. B. Wasser) einen niedrigen oder kleinen Tauschwert haben können, während andere Güter mit einem geringen Gebrauchswert einen hohen Tauschwert (z. B. Diamanten) haben können.²⁸³ Der Tauschwert wird als jene Gütermenge verstanden, welche im Austausch durch Hingabe einer Einheit eines anderen Gutes erworben wird. Die Tauschwerttheorie befasst sich also mit der Erfassung von konkreten Tauschvorgängen, wobei sie inhaltlich mit der Preistheorie zusammenfällt.²⁸⁴ Im Laufe der Zeit haben sich verschiedene Modelle zur Bestimmung der Güterpreise entwickelt und ihre Auseinandersetzung erfolgt nicht dahin, was der Wert eines Gutes an sich ist, sondern in welchen Zusammenhängen von Wert gesprochen werden kann.²⁸⁵ Der Gebrauchswert kann sowohl subjektiv als auch objektiv verstanden werden.²⁸⁶ Der objektive Gebrauchswert enthält die Eignung für einen bestimmten Zweck, während der subjektive Gebrauchswert die nutzenstiftende Funktion aufweist.

Demzufolge richtet sich der Wert der Güter entweder durch die Nutzeneinschätzung der Wirtschaftssubjekte oder man hält sich an die Kosten, welche zur Herstellung des Gutes entstanden sind.²⁸⁷ In der Folge ist die Entwicklung der ökonomischen Werttheorie untrennbar mit dem Phänomen verbunden, dass ihr nicht eine, sondern vielmehr zwei sich widerstreitende Erklärungsmöglichkeiten zur Bestimmung der wertbegründenden Elemente zugrunde liegen.²⁸⁸ Es han-

²⁸¹ Vgl. Josef Wieland, *Die Entdeckung der Ökonomie*, 1989, S. 225.

²⁸² Der Begriff der klassischen Ökonomie wird *Karl Marx (1818 – 1883)* zugesprochen (vgl. H. Klausinger, *Die klassische Ökonomie und die Keynesse Alternative - Revision eines Mythos?*, in: *Konjunkturpolitik - Heft 2*, 1994, S. 102) und umfasst die Epoche von *Adam Smith (1723 – 1790)*, *David Ricardo (1772 – 1823)* und *John Stuart Mill (1806 – 1873)*.

²⁸³ Joan Robinson, *Doktrinen der Wirtschaftswissenschaft: eine Auseinandersetzung mit ihren Grundgedanken und Ideologien*, in: *Beck'sche schwarze Reihe - Band 33*, 1972, S. 36.

²⁸⁴ Johannes Schneider, *Der Beitrag zur Arbeitswertlehre zur Theorie der kapitalistischen Warenproduktion*, Band 139, 1980, S. 38 ff.

²⁸⁵ Heinz Sauermann, *Bemerkungen zum Wertproblem in der Ökonomie*, in: *Schriften des Vereins für Socialpolitik - Band 122*, 1981, S. 20.

²⁸⁶ Im Allgemeinen wird der Gebrauchswert jedoch als subjektiver Wert interpretiert (Herbert Jacob, *Wert und Wertansätze in der Betriebswirtschaftslehre*, in: *Das Wirtschaftsstudium (WISU) - Heft 1*, 1972, S. 1).

²⁸⁷ *Aristoteles* und Olof Gigon [Übers.], *Die Nikomachische Ethik - Buch V*, 1978, 1132 (a 5) bis 1133 (b 28).

²⁸⁸ Wolfram Engels, *Betriebswirtschaftliche Bewertungslehre im Licht der Entscheidungstheorie*, in: *Beiträge zur betriebswirtschaftlichen Forschung - Band 18*, 1962, S. 1.

handelt sich einerseits um den objektiven oder klassischen Ansatz sowie andererseits um den subjektiven oder neoklassischen²⁸⁹ Ansatz.²⁹⁰

2) Objektive bzw. klassische Werttheorie

Die klassische Werttheorie setzt sich aus der Tauschwerttheorie und der Realwerttheorie zusammen.²⁹¹ Innerhalb der Tauschwerttheorie wird versucht, die Tauschrelation zu beobachten und ein Kriterium für die „*Gerechtigkeit*“ der tatsächlichen Tauschrelation zu finden. Nach der objektiven Werttheorie verfügen die Gegenstände über einen Wert, der ihnen wie eine Eigenschaft anhaftet. Der objektive Wert ist dabei die Fähigkeit eines Gutes, einen äußeren Erfolg herbeizuführen. Im weiteren Sinn versteht sich der Begriff als Fähigkeit eines Gutes, menschliche Bedürfnisse zu befriedigen. Diese Art von Wert wurde von den Klassikern als Gebrauchswert bezeichnet.²⁹² Zur Ermittlung der tatsächlichen Tauschrelation führt man entweder den Wert auf den Nutzen einer Ware zurück oder auf die in ihm enthaltene Voraussetzung, dass einem Gut überhaupt ein Tauschwert zukommt.²⁹³ Hierbei vertreten die Klassiker die Auffassung, dass die zur Herstellung eines Gutes aufgewendete Arbeit den realen Wert ausmacht.²⁹⁴

Dies enthält die Vorstellung, dass die zur Produktion verwendete Arbeit einen in sich selbst unveränderlichen Wertmaßstab darstellt.²⁹⁵ Der reale Wert wird dabei einerseits als jene Menge Arbeit definiert, welche diese Ware im Austausch kaufen kann²⁹⁶ und andererseits als die Menge

²⁸⁹ Die Neoklassik folgt dem Gleichgewichtsansatz der Klassik und entwickelt die klassische Lehre weiter. Die bedeutendsten Veränderungen gegenüber der Klassik liegen im Übergang von der objektiven zur subjektiven Werttheorie und der damit verbundenen Betonung des Marginalkalküls. Darüber hinaus treten nun Probleme der Allokation und Verteilung gegenüber denen der Produktion und des Wachstums in den Vordergrund (Gabler-Lexikon Volkswirtschaftslehre, Band L - Z, 1996, S. 759 und 760).

²⁹⁰ Beide Ansätze gliedern sich weiterhin in eine reine Werttheorie und in eine Tauschlehre (Preistheorie). Die reine Werttheorie soll eine tiefere Erklärung für die Wertbildung abgeben, während sich die Preistheorie mit dem Tauschprozess beschäftigt, dass ein Individuum für ein Gut einen bestimmten Preis bezahlt.

²⁹¹ Vgl. Wilhelm Dilthey, *Weltanschauung und Analyse des Menschen seit Renaissance und Reformation*, 1957, S. 267 ff.

²⁹² Vgl. Hansjörg Klausinger, *Die klassische Ökonomie und die Keynesische Alternative - Revision eines Mythos?*, in: *Konjunkturpolitik - 40. Jahrgang/Heft 2*, 1994, S. 101 - 103). Im engeren Sinn versteht man unter objektivem Wert den wirtschaftlichen Wert der Güter. Dieser lässt sich sodann in objektiven Gebrauchswert, Tauschwert und Ertragswert unterteilen (vgl. Herbert Jacob, *Wert und Wertansätze in der Betriebswirtschaftslehre*, in: *Das Wirtschaftsstudium (WISU) - Heft 1*, 1972, S. 1.

²⁹³ David Ricardo, *Über die Grundsätze der politischen Ökonomie und der Besteuerung - 1821*, in: *Ökonomische Studientexte - Band 1*, 1959, S. 9 ff.

²⁹⁴ Die kostenorientierte Wertlehre sieht somit als Ursache der Entstehung objektiv-physische Elemente an.

²⁹⁵ Gunnar Myrdal, *Das politische Element in der nationalökonomischen Doktrinbildung*, Schriftenreihe des Forschungsinstituts der Friedrich-Ebert-Stiftung - Band 24, 1976, S. 55.

²⁹⁶ Vgl. Adam Smith, *Der Wohlstand der Nationen: eine Untersuchung seiner Natur und seiner Ursachen - 1789*, 1978, Buch I, Kap. V, 28 ff.

Arbeit, welche zur Herstellung einer Ware verwendet worden ist.²⁹⁷ Des Weiteren wird der Begriff des Wertmaßstabes mit unterschiedlichen Zeitmomenten in Relation gesetzt, damit eine Aussage über die reale Inflation bzw. Deflation eines Gutes getroffen werden kann.²⁹⁸ Demzufolge ist es für die klassische Schule charakteristisch, einen unveränderlichen Wertmaßstab zu ermitteln, welcher mit der Vorstellung von einem inneren Wert verbunden ist.²⁹⁹

In diesem Zusammenhang versuchte A. Smith zu ergründen, was als das „wirkliche Maß“ für den Tauschwert angesehen werden kann. Die Lösung sah er in der Arbeit, denn „...Arbeit ist ... der alleinige Maßstab, nach dem man die Werte der verschiedenen Waren immer und überall miteinander vergleichen kann.“³⁰⁰ Dabei unterscheidet A. Smith zwischen einer zur Herstellung einer Ware eingesetzten Arbeitsmenge und der Menge Arbeit, über welche ein Wirtschaftssubjekt in Form von Waren auf dem Markt verfügen kann.³⁰¹ Indem er das „wirkliche Maß“ als die Anstrengung und Mühe (Arbeitsleid) definiert, die man zu ihrem Erwerb aufwenden muss,³⁰² lässt sich eine Tendenz zum psychologisierten Arbeitswertbegriff – also eine Anlehnung an der subjektiven Werttheorie bzw. dem Wirtschaftlichkeitsprinzip – erkennen.³⁰³ Dieser Aspekt wurde von A. Smith jedoch nicht weiter verfolgt, sondern er richtete sein Augenmerk hauptsächlich auf die Arbeitsmenge, welche den Wert eines Gutes bestimmt.³⁰⁴

A. Smith vergleicht dabei seine Wirtschaftsgesellschaft mit der Frühzeit. In der Frühzeit gab es weder Bodenbesitz noch fand eine Kapitalbildung statt. Auf dieser frühen Wirtschaftsstufe stellt die Arbeit den einzigen Produktionsfaktor dar, so dass der Wert eines Gutes durch die Erzeugung der eingesetzten Arbeit bestimmt wird. Insofern ist nur in der Frühzeit die eingesetzte Arbeit mit der nach dem Tausch verfügbaren Arbeit identisch, so dass die Arbeitsmengentheorie sich auf die Zeit beschränkt.³⁰⁵ In einer entwickelten Ökonomie ergibt sich der Wert einer Ware nicht aus-

²⁹⁷ David Ricardo, Über die Grundsätze der politischen Ökonomie und der Besteuerung - 1821, in: Ökonomische Studientexte - Band 1, 1959, S. 9 ff.

²⁹⁸ Der Tauschwert bezieht sich auf ein Verhältnis von realen Werten zu einem bestimmten Zeitpunkt (vgl. David Ricardo, On the Principles of Political Economy and Taxation - 1821, 1965, S. 11 und 43).

²⁹⁹ Vgl. Samuel Bailey, A critical dissertation on the nature, measure and causes of value: to which is added a review of it (sometimes attributed to James Mill), 1967, S. 71 ff.

³⁰⁰ Adam Smith, Der Wohlstand der Nationen: eine Untersuchung seiner Natur und seiner Ursachen - 1789, 1978, Buch I, Kap. V, 28 und 33.

³⁰¹ Maurice Dobb, Wert- und Verteilungstheorien seit Adam Smith, 1977, S. 59.

³⁰² Adam Smith, Der Wohlstand der Nationen: eine Untersuchung seiner Natur und seiner Ursachen - 1789, 1978, Buch I, Kap. V, 28.

³⁰³ Joseph A. Schumpeter, Geschichte der ökonomischen Analyse, in: Grundriß der Sozialwissenschaft - Band 6, 1965, S. 392.

³⁰⁴ Vgl. Adam Smith, Der Wohlstand der Nationen: eine Untersuchung seiner Natur und seiner Ursachen - 1789, 1978, Buch I, Kap. V, 42.

³⁰⁵ Vgl. Adam Smith, Der Wohlstand der Nationen: eine Untersuchung seiner Natur und seiner Ursachen - 1789, 1978, Buch I, Kap. V, 42 ff.

schließlich aus der Arbeit, sondern auch aus dem Kapitalgewinn.³⁰⁶ A. Smith folgert, dass sich der natürliche Wert eines Gutes aus den drei Bestandteilen Arbeitslohn, Kapitalgewinn und Grundrente zusammensetzt.³⁰⁷ Damit verlässt A. Smith die Arbeitswerttheorie und geht zu einer Produktionskostentheorie über.³⁰⁸

Da die Arbeit ein absolutes Maß darstellen soll („wirkliches Maß“), erkennt A. Smith ein weiteres Problem, welches er als Differenz von natürlichem Tauschwert und Marktpreis der Güter bezeichnet. Während der Marktpreis sich aufgrund stetiger Schwankungen des Angebots und der Nachfrage bildet, wird der „natürliche Preis“ durch die Produktionskosten bestimmt. Dies betrachte A. Smith als primäres Problem der Werttheorie und auf lange Sicht sollte der Marktpreis dem „natürlichen Preis“ gleichkommen.³⁰⁹ Damit bestimmt A. Smith ausdrücklich den „natürlichen Preis“ als den „Zentralpreis“, um den sich der – kurzfristigen Umständen und Fluktuationen entsprechende – Marktpreis einpendelt.³¹⁰ Insofern stellt die Theorie von A. Smith eine wechselseitige Markt- und Gerechtigkeitstheorie dar, in der ein humaner Arbeitslohn Bestandteil des gerechten Wertes ist.³¹¹ Damit erweist sich die objektive Arbeitswertlehre in ihrem klassischen Ursprung als eine Theorie zur gerechten Verteilung des durch die Arbeit geschaffenen Wohlstandes.³¹²

David Ricardo (1772 – 1823) kann als der eigentliche Begründer einer reinen Arbeitswerttheorie betrachtet werden. Er geht wie A. Smith davon aus, dass alle Produktion und alle Werte aus einer Kombination von menschlicher Arbeit und natürlichen Ressourcen entstehen.³¹³ Eine weitere Gemeinsamkeit ist, dass er zwischen einem Gebrauchswert und einem Tauschwert unterscheidet und A. Smith zustimmt, dass die Nützlichkeit eines Gutes nicht der Maßstab seines Wertes sein könne, denn die Nützlichkeit (identisch mit dem Gebrauchswert) kann zwar die Ursache, aber niemals das Maß des Wertes sein.³¹⁴

³⁰⁶ Adam Smith, *Der Wohlstand der Nationen: eine Untersuchung seiner Natur und seiner Ursachen* - 1789, 1978, Buch I, Kap. V, 43.

³⁰⁷ Sogenanntes Problem der Profitrate (Adam Smith, *Der Wohlstand der Nationen: eine Untersuchung seiner Natur und seiner Ursachen* - 1789, 1978, Buch I, Kap. V, 44).

³⁰⁸ Summierung der Preisbestandteile Arbeitslohn, Grundrente und Kapitalgewinn (Adam Smith, *Der Wohlstand der Nationen: eine Untersuchung seiner Natur und seiner Ursachen* - 1789, 1978, Buch I, Kap. V, 48).

³⁰⁹ Adam Smith, *Der Wohlstand der Nationen: eine Untersuchung seiner Natur und seiner Ursachen* - 1789, 1978, Buch I, Kap. V, 48 ff.

³¹⁰ Vgl. Adam Smith, *Der Wohlstand der Nationen: eine Untersuchung seiner Natur und seiner Ursachen* - 1789, 1978, Buch I, Kap. VII. Die Vorstellung des Zentralpreises wird in der Neoklassik als langfristiger Gleichgewichtspreis bezeichnet.

³¹¹ Joan Robinson, *Doktrinen der Wirtschaftswissenschaft: eine Auseinandersetzung mit ihren Grundgedanken und Ideologien*, in: Beck'sche schwarze Reihe - Band 33, 1972, S. 48.

³¹² Vgl. Maurice Dobb, *Wert- und Verteilungstheorien seit Adam Smith*, 1977, S. 47 ff.

³¹³ Vgl. David Ricardo, *Über die Grundsätze der politischen Ökonomie und der Besteuerung* - 1821, in: *Ökonomische Studientexte* - Band 1, 1959, S. 9 ff.

³¹⁴ Vgl. Jeffrey T. Young, *Classical Theories of Value: From Smith to Sraffa*, 1978, S. 26 ff.

Ebenso unterscheidet *D. Ricardo* wie *A. Smith* zwischen dem „*natürlichen Preis*“ und dem Marktpreis. Der Marktpreis enthält den wirklichen Preis, der natürliche Preis denjenigen, der im Durchschnitt über längere Zeiträume gezahlt wird und zu welchem der tatsächliche oder Marktpreis immer wieder sich auszugleichen strebt.³¹⁵ Darüber hinaus unterscheidet *D. Ricardo* zwischen Seltenheitsgütern, deren Wert ausschließlich von der Nachfrage und nicht von der erforderlichen Arbeitsmenge bestimmt wird und den beliebig reproduzierbaren Gütern.³¹⁶ Abweichend von *A. Smith* hat *D. Ricardo* im Wert der Arbeit keinen unveränderlichen Wertmaßstab gefunden,³¹⁷ so dass er daraus schließt: „... (*working time*) is really the foundation of the exchangeable value of all things.“³¹⁸ *D. Ricardos* Werttheorie bestimmt damit nicht den absoluten Wert der Waren, sondern das Verhältnis der gegenseitigen Tauschwerte von Waren (relativer Wert).³¹⁹

Ein wichtiger Unterschied zwischen *A. Smith* und *D. Ricardo* besteht darin, dass *D. Ricardo* nicht nur die Menge der Arbeit, sondern die Qualität der Arbeit als maßgebenden Faktor für den Tauschwert von Gütern bestimmt.³²⁰ Indem er die in den Gütern enthaltene Arbeitsmenge als den Regulator des gegenseitigen Tauschwertes erklärt, geht er davon aus, dass es kein Gut gibt, dessen Herstellungsarbeit gleich bleibt, so dass an ihm die Änderungen des Tauschwertes der anderen Güter gemessen werden könnte.³²¹ Weiter spricht er davon, dass es auf diejenige Arbeitsdauer ankomme, die eine Mehrzahl der Wirtschaftssubjekte auf die Erwerbung eines Gutes aufwenden müsse.³²² Zwei Güter mit der gleichen Arbeitsmenge, jedoch unterschiedlicher Qualität haben also verschiedene Tauschwerte, wobei sich keine Tauschwertänderung ergibt, wenn das Austauschverhältnis der verschiedenen Arbeitsqualitäten konstant bleibt. Da Kapitalgüter in der Produktion mitwirken, führt *D. Ricardo* den Unterschied zwischen fixem und zirkulierendem Kapital auf, um die Ausnahmen der Wertregel darzustellen, also die Fälle, in denen die Rate des Arbeitslohnes auf die Preise wirkt.³²³

So versteht *D. Ricardo* unter Arbeit nicht nur diejenige, die unmittelbar zur Erzeugung einer Ware aufgewendet wird, sondern auch diejenige, die indirekt beteiligt ist. Dieses Arbeitsprinzip behält allerdings nur so lange seine Gültigkeit, wie in zwei zu vergleichenden Gütern die gleiche

³¹⁵ David Ricardo, Über die Grundsätze der politischen Ökonomie und der Besteuerung - 1821, in: Ökonomische Studientexte - Band 1, 1959, S. 92.

³¹⁶ David Ricardo, On the Principles of Political Economy and Taxation - 1821, 1965, S. 11.

³¹⁷ David Ricardo, On the Principles of Political Economy and Taxation - 1821, 1965, S. 15.

³¹⁸ David Ricardo, On the Principles of Political Economy and Taxation - 1821, 1965, S. 13.

³¹⁹ Gerhard Stavenhagen, Geschichte der Wirtschaftstheorie, in: Grundriss der Sozialwissenschaft - Band 2, 1969, S. 65.

³²⁰ Vgl. David Ricardo, On the Principles of Political Economy and Taxation - 1821, 1965, Kap. II.

³²¹ David Ricardo, On the Principles of Political Economy and Taxation - 1821, 1965, S. 43.

³²² David Ricardo, On the Principles of Political Economy and Taxation - 1821, 1965, S. 13.

³²³ Karl Marx, Das Kapital - 2. Band, in: Marx Engels Werke, 1972, S. 217.

Zusammensetzung von fixem und zirkulierendem Kapital vorhanden ist.³²⁴ Damit bestimmen die Löhne für die produzierten Waren den Tauschwert. Bei einem Anstieg des Arbeitslohnes erhöht sich der Ertrag der Güter, die mit schnell sich abnutzendem Kapital hergestellt worden sind und umgekehrt vermindert sich der Wert bei denjenigen Gütern, die mit dauerhaftem Kapital erzeugt wurden. Ein sinkender Lohn verursacht die gegenteiligen Folgen.³²⁵

Gleichzeitig gilt bei *D. Ricardo* auch für die Entlohnung der Arbeitskraft die ursprüngliche Regel der Preisbildung, und zwar gedacht in einer wachsenden Volkswirtschaft mit ebenfalls wachsender Bevölkerung und entsprechend zunehmendem Kapitalstock. Als Tauschwert der Arbeit gilt deshalb derjenige Wert, welcher nötig ist, den Arbeitern ein Minimum an Existenz zu sichern.³²⁶ *D. Ricardo* war primär daran interessiert, über die Arbeitswertlehre den Tauschwert zu erklären, um mit diesem Hilfsmittel die Regeln der Vermögensverteilung beurteilen zu können. Ebenso wie *A. Smith* verwendet auch *D. Ricardo* die sozio-ökonomische Aufteilung, indem den drei gesellschaftlichen Klassen (Arbeiter, Kapitaleigner und Grundeigner) die Faktoren des Wertes von Lohn, Kapitalgewinn und Bodenrente zugeordnet wird.³²⁷

Eine Analyse der Gesellschaft wurde von *D. Ricardo* nicht vorgenommen. Hier setzt *Karl Marx* (1818 – 1883) an, der mit seiner Arbeitswertlehre nicht mehr die Preisbildung, sondern die volkswirtschaftliche Wertschöpfung über die Theorie des Mehrwertes erklärt. Ausgangspunkt seiner Mehrwerttheorie ist die Ware und ihr Wert,³²⁸ wobei er wie *A. Smith* und *D. Ricardo* die Wertbegriffe Gebrauchswert („Wertschöpfung“) und seinen Tauschwert („Wertgröße“) unterscheidet.³²⁹ Die „Wertschöpfung“ zeichnet sich durch die Nützlichkeit aus und die „Wertgröße“ durch das „quantitative Verhältnis, die Proportion, worin sich Gebrauchswerte einer Art gegen Gebrauchswerte anderer Art austauschen“.³³⁰ Wie *A. Smith* und *D. Ricardo* fragt *K. Marx* nach dem Maßstab für die ökonomische Bewertung. Dabei lehnt sich *K. Marx* an *D. Ricardo* an und setzt den Tauschwert in Relation. Der Tauschwert soll nach *K. Marx* eine objektive Eigenschaft eines Gutes darstellen und Güter seien deswegen austauschbar, weil ihnen „ein Gemeinsames“ anhafte.³³¹

Hinsichtlich des Wertes dieser Güter hat es zur Folge, dass der Wert die in der Ware vergegenständlichte gleiche abstrakte menschliche Arbeit ist und im Austauschverhältnis der Güter erscheint. Innerhalb der warenproduzierenden Gesellschaft hat die Arbeit also den Doppelcharakter

³²⁴ Vgl. Gerhard Stavenhagen, Geschichte der Wirtschaftstheorie, in: Grundriss der Sozialwissenschaft - Band 2, 1969, S. 65 und 66.

³²⁵ Gerhard Stavenhagen, Geschichte der Wirtschaftstheorie, in: Grundriss der Sozialwissenschaft - Band 2, 1969, S. 66.

³²⁶ David Ricardo, Über die Grundsätze der politischen Ökonomie und der Besteuerung - 1821, in: Ökonomische Studientexte - Band 1, 1959, S. 52.

³²⁷ Adam Smith, Der Wohlstand der Nationen: eine Untersuchung seiner Natur und seiner Ursachen - 1789, 1978, Buch I, Kap. VI, 46.

³²⁸ Karl Marx, Das Kapital - 1. Band, in: Marx Engels Werke, 1972, S. 49.

³²⁹ Vgl. Karl Marx, Das Kapital - 1. Band, in: Marx Engels Werke, 1972, S. 39 ff.

³³⁰ Karl Marx, Das Kapital - 1. Band, in: Marx Engels Werke, 1972, S. 50.

³³¹ Werner Becker, Kritik der Marxschen Wertlehre: die methodische Irrationalität der ökonomischen Basistheorien des "Kapitals", 1972, S. 39.

der konkreten, nützlichen, gebrauchswertschaffenden Arbeit und der abstrakten, wertbildenden Arbeit. Als „*das Gemeinsame*“ in allen Waren sieht er die Arbeit, so dass der Wert der Ware durch die in ihr vergegenständlichte Arbeitsmenge bestimmt wird und diese Werts substanz es letztlich sei, welche den Tauschwert reguliere.³³² Dabei bezieht *K. Marx* den Begriff der Arbeitsmenge nicht auf eine konkrete Art von Arbeit, sondern abstrahiert von der bestimmten Arbeit und betrachtet eine allen Gütern gemeinschaftliche Arbeitsart.³³³ Insofern stellt die Arbeitskraft selbst eine Ware dar. Ihr Wert wird wie jede andere Ware durch die „*gesellschaftlich notwendige Arbeitszeit*“, d. h. die Arbeitszeit bei durchschnittlicher Intensität und Geschicklichkeit gemessen.³³⁴ Qualifizierte Arbeit betrachtet *K. Marx* nur als multiplizierte einfache Arbeit, so dass ein kleineres Quantum qualifizierter Arbeit einem größeren Quantum einfacher Arbeit gleichgesetzt werden kann.³³⁵

Diese Überlegungen fasst *K. Marx* in einem Wertgesetz zusammen. Hiernach verhalten sich die Wertgrößen der Waren zueinander entsprechend der zu ihrer Produktion gesellschaftlich notwendigen Arbeitszeit.³³⁶ Damit verlässt *K. Marx* die Problematik des Tauschwertes und geht zu einer volkswirtschaftlichen Wertschöpfung über. Ausgangspunkt seiner Mehrwerttheorie bildet dabei die Unterscheidung von notwendiger Arbeit und Mehrarbeit.³³⁷ Durch die Mehrarbeit wird ein Mehrwert realisiert, der durch die Verlängerung des Arbeitstages über die zur Reproduktion der Arbeitskraft notwendigen Arbeitszeit hinaus geschaffen wird. Ausbeutung ist dabei die Aneignung fremder Arbeit, also Aneignung der Mehrarbeit und des Mehrwertes der Arbeiter.³³⁸

K. Marx nimmt in seiner Mehrwerttheorie Begriffe und Modelle seiner klassischen Vorgänger auf und bereichert diese mit einer soziologischen Interpretation. Die wesentlichen Grundzüge seiner werttheoretischen Ansichten beruhen hauptsächlich auf der Arbeitswerttheorie von *D. Ricardo*, wobei sich beiden die Problematik der Bildung der Durchschnittspreise stellt.³³⁹ *K. Marx* unterscheidet sich von *D. Ricardo* in der Art und Weise, dass bei *D. Ricardo* der Arbeitswert nur als Austauschwert oder relativer Preis in Erscheinung tritt, während er bei *K. Marx* die Substanz des Güterwertes darstellt. Die Arbeit ist für *K. Marx* der einzige wertbildende Faktor, wohin-

³³² Damit deutet sich bereits an, dass es bei *K. Marx* primär nicht um das Problem der Tauschwertbildung geht, sondern um Gesellschaftspolitik (vgl. Karl Marx, *Das Kapital* - 1. Band, in: Marx Engels Werke, 1972, S. 52).

³³³ Karl Marx, *Das Kapital* - 1. Band, in: Marx Engels Werke, 1972, S. 52.

³³⁴ Karl Marx, *Das Kapital* - 1. Band, in: Marx Engels Werke, 1972, S. 53.

³³⁵ Karl Marx, *Das Kapital* - 1. Band, in: Marx Engels Werke, 1972, S. 59.

³³⁶ Lehrbuch politische Ökonomie, Vorsozialistische Produktionsweisen, in: Verl. Marxistische Blätter, 1972, S. 54.

³³⁷ Vgl. Lehrbuch politische Ökonomie, Vorsozialistische Produktionsweisen, in: Verl. Marxistische Blätter, 1972, S. 224 und 225.

³³⁸ Lehrbuch politische Ökonomie, Vorsozialistische Produktionsweisen, in: Verl. Marxistische Blätter, 1972, S. 226.

³³⁹ Vgl. Gerhard Stavenhagen, *Geschichte der Wirtschaftstheorie*, in: *Grundriss der Sozialwissenschaft* - Band 2, 1969, S. 147 ff.

gegen für *D. Ricardo* die Arbeitsmenge nur einen Index ihres Tauschwertes darstellt. Weiterhin stellt *K. Marx* seine Werttheorie nur für eine bestimmte Entwicklungsphase des Wirtschaftslebens auf,³⁴⁰ während das Wertgesetz für *D. Ricardo* ein allgemeingültiges Prinzip bedeutet.³⁴¹

Nach der objektiven Werttheorie wird der objektive Wert losgelöst von Wirtschaftssubjekten bestimmt. Er gilt für jedermann, weil er von jedem realisiert werden kann. Dieser Wertansatz enthält eine starke Betonung der gegenwarts- und vergangenheitsbezogenen Verhältnisse sowie eine starke Beachtung des Substanzwerts. Die Schwäche der objektiven Werttheorie zeigte sich jedoch an folgenden Punkten: Wirtschaftssubjekte bewerten nach unterschiedlichen Methoden; ihre Bewertung ist jeweils gleich, aber aus ökonomischen, persönlichen und strategischen Gründen kommen die Bewerter zu anderen Werten. Das Problem, dass Personen unterschiedlich wählen, kann von der objektiven Werttheorie nicht gelöst werden. Werden transzendente Maßstäbe gewählt, ist die objektive Werttheorie wissenschaftlich unbrauchbar, da ihre Aussagen nicht mehr nachprüfbar sind.

K. Marxs Wertgesetz hat nur Gültigkeit während der Produktion und betont vornehmlich die ersten Stufen einer Produktion.³⁴² Auf höheren Ebenen der Produktion schwächt sie allerdings mehr und mehr ab. Es bleibt dann aber bei dem Problem, dass verschiedene Arbeitsqualitäten sich nicht miteinander vergleichen lassen. Auch die Arbeitswerttheorie von *K. Marx* vermag dieses Problem nicht zu lösen, da sie keinen Umrechnungskurs von komplizierter zu einfacher Arbeit liefert. Des Weiteren gibt es keine gleiche Arbeitsmühe. Sie hängt vom jeweiligen Individuum, der Arbeitsleistung sowie der Arbeitsdauer ab, so dass sich die Arbeitsstunde nicht als Maßstab des Wertes verwenden lässt.³⁴³

Ferner ist zu berücksichtigen, dass sich die Bewertung der Güter am Markt vollzieht. Zum einen können auch jene Güter einen Wert aufweisen, die keine Arbeit beinhalten. Zum anderen gibt es nur sehr wenige Güter, die nichts anderes als Arbeit kosten, und selbst ihr Wert kann nur dann als bestimmt betrachtet werden, wenn beide Güter das Ergebnis einer gleichen Qualität Arbeit sind. Weiterhin lässt die Arbeitswerttheorie neben der Arbeit keinen anderen selbstständigen Produktionsfaktor bestehen. Ebenso ist zu beachten, dass der Wert zunächst durch die Disposition des Unternehmers selbst beeinflusst wird. Sowohl die Kombination von Kapital und Arbeit ist entscheidend als auch der Zeitpunkt der Verwertung am Markt. Innerhalb dieses Zeitpunktes müsste zudem die besondere Situation von Käufern und Verkäufern und ihre jeweilige Interessenlage berücksichtigt werden.

Im Anschluss an die objektive Werttheorie und deren offengebliebenen Probleme entwickelte sich die subjektive Werttheorie.³⁴⁴ Sie folgt dem Gleichgewichtsansatz der Klassik und entfaltet

³⁴⁰ Karl Marx, *Das Kapital* - 1. Band, in: Marx Engels Werke, 1972, S. 76.

³⁴¹ Vgl. Alfred Kruse, *Geschichte der volkswirtschaftlichen Theorien*, 1959, S. 137 ff.

³⁴² Vgl. Karl Marx, *Das Kapital* - 1. Band, in: Marx Engels Werke, 1972, S. 53.

³⁴³ Vgl. *Lehrbuch politische Ökonomie, Vorsozialistische Produktionsweisen*, in: *Verl. Marxistische Blätter*, 1972, S. 224 ff.

³⁴⁴ Vgl. Jürgen Mittelstrass, *Neuzeit und Aufklärung : Studien zur Entstehung der neuzeitlichen Wissenschaft und Philosophie*, 1970, S. 494 ff.

diese Lehre weiter.³⁴⁵ Die bedeutendsten Veränderungen gegenüber der Klassik liegen im Übergang von der objektiven zur subjektiven Werttheorie³⁴⁶ und der damit verbundenen Betonung des Marginalkalküls. Der Hauptgedanke der Grenznutzenschule liegt in der subjektiven Wertschätzung des Nutzens. Die Größe des Nutzens hängt dabei von der zur Verfügung stehenden Quantität im reziproken Sinne ab. Derjenige Nutzen, welcher durch die letzte Gütereinheit gestiftet wird – und folglich noch ein Bedürfnis befriedigt – ist für alle vorhergehenden maßgebend.

Friedrich Freiherr von Wieser (1851 - 1926) bezeichnet dies als den Grenznutzen. Bei einem Gleichgewicht muss dieser Grenznutzen nun dem für die letzte Dose der Bedürfnisbefriedigung zu zahlenden Preis entsprechen. Daraus lässt sich schließen, dass jede Mengeneinheit eines bestimmten Gutes den gleichen Wert hat, wie das letzte noch nützliche Einzelquantum, dass also der geringste Nutzen (der Grenznutzen) nicht bloß den Wert der letzten Einheit bestimmt, sondern dass dieser Grenzwert zugleich das Maß des Wertes jeder beliebigen Mengeneinheit des gesamten Gütervorrates darstellt.³⁴⁷

2) Subjektive bzw. neoklassische Werttheorie

Die Grenznutzentheorie bzw. das Wirtschaftlichkeitsprinzip hat ihren/seinen Erfolg der modernen Mathematik zu verdanken. Das Differenzialkalkül ist gegen Ende des 17. Jahrhunderts entdeckt worden. In der Folge wird es z. B. von *Daniel Bernoulli (1700 – 1782)* und *Hermann Heinrich Gossen (1810 – 1858)* verwendet. *Ferdinando Galiani (1728 – 1787)* oder *Jeremy Bentham (1748 – 1832)* bevorzugen demgegenüber die literarische Methode. Damit kristallisieren sich die Anfänge einer Teilung der Grenznutzentheorie in zwei Lager. Welches Lager als die ausschlaggebende Methode für die Entwicklung der subjektiven Werttheorie anzusehen ist, lässt sich schwer abschätzen. Beide haben das Marginalprinzip entdeckt, entwerfen jedoch unterschiedliche Haushaltsmodelle. Die Idee des Grenznutzens hat zunächst ihr Fundament in der utilitaristischen Philosophie.³⁴⁸

³⁴⁵ Karl Brandt, *Geschichte der deutschen Volkswirtschaftslehre*, in: *Von Historismus bis zur Neoklassik - 2. Band*, 1993, S. 416. *Jevons* betont demgegenüber ausdrücklich den Bruch mit der Klassik (vgl. William Stanley Jevons, *Die Theorie der politischen Ökonomie*, in: *Sammlung sozialwissenschaftlicher Meister - 23. Ausgabe*, 1924, S. 1 ff).

³⁴⁶ Darüber hinaus treten nun Probleme der Allokation und Verteilung gegenüber denen der Produktion und des Wachstums in den Vordergrund (*Gabler-Lexikon Volkswirtschaftslehre*, Band L - Z, 1996, S. 759 und 760).

³⁴⁷ Vgl. Alfred Kruse, *Geschichte der volkswirtschaftlichen Theorien*, 1959, S. 182 ff.

³⁴⁸ Vgl. Karl Brandt, *Geschichte der deutschen Volkswirtschaftslehre*, in: *Von der Scholastik bis zur klassischen Nationalökonomie - 1. Band*, 1992, S. 132 ff.

Die utilitaristische Philosophie hat ihren Ausgangspunkt im eudämonistischen Ansatz, der bis in die Antike zurückgeht.³⁴⁹ Dieser philosophische Ansatz bestimmt teleologisch als höchstes Ziel „das größtmögliche Glück (für die) in der größtmöglichen Zahl (an Individuen) an dem alles menschliche Handeln auszurichten ist“. Damit wird das Nutzenprinzip zu einem Moralprinzip formuliert. Demnach gilt eine Handlung als moralisch, wenn ihre Folgen ein Maximum an Freude und ein Minimum an Leid hervorbringen.³⁵⁰

Grundlage für die Grenznutzentheorie wird *Jeremy Bentham* (1748 – 1832) utilitaristische Ethik. Als höchstes Ziel gilt die maximale Erfüllung der menschlichen Bedürfnisse und Interessen.³⁵¹ Er stellt ein hedonistisches Kalkül auf, welches erlaubt, jegliche Empfindungen von Freude und Leid gegeneinander aufzurechnen und eine Summe des menschlichen Glücks aufzustellen.³⁵² Als Maß für die Messung von „pleasures“ und „pains“ nennt *J. Bentham* das Geld. Dabei gilt, dass sich die Einheiten Geld und „pleasure“ direkt verändern, so dass eine Veränderung der einen Einheit unmittelbar auf die andere Größe wirkt.³⁵³ Die Beziehung zwischen Geld und „pleasure“ wird von *J. Bentham* als nicht linear gesehen. Eine konstante Vermehrung eines Geldbetrages bewirkt keinen konstanten Zuwachs an „pleasure“. Jeder Zuwachs an Geld hat eine ständig verringerte Menge an Glück zur Folge.³⁵⁴ Nachfolgende Ökonomen schenken der Theorie von *J. Bentham* allerdings kaum Aufmerksamkeit.³⁵⁵

Die Neoklassiker benutzen zur Erklärung des objektiven Tauschverhältnisses einen subjektiven Wertbegriff, in dem die Bedürfnisbefriedigung eines Gutes als Maß angesehen wird.³⁵⁶ Dies impliziert die Vorstellung, dass der Wert der Güter aus der Beziehung des Individuums zum individuellen Gut abgeleitet werden kann.³⁵⁷ Die meisten Grenznutzentheoretiker kritisieren daher

³⁴⁹ Für *Aristoteles* ist das Glück der Inbegriff eines sinnerfüllten Lebens. Demnach streben zwar alle Menschen nach Glück, aber wirklich glücklich ist nur derjenige, der moralisch handelt und im Besitz äußerer und körperlicher Güter ist (vgl. Friedo Ricken, *Philosophie der Antike*, in: *Grundkurs Philosophie* - Nr. 6, 1988, S. 48 ff).

³⁵⁰ Malte Michael Faber und Rainer Manstetten, *Der Ursprung der Volkswirtschaftslehre als Bestimmung und Begrenzung ihrer Erkenntnisperspektive*, in: *Schweizerische Zeitschrift für Volkswirtschaft und Statistik*, 1988, S. 110 ff.

³⁵¹ Vgl. *Jeremy Bentham*, *An introduction to the principles of morals and legislation*, 1876, S. 1 ff.

³⁵² Freude und Leid sollen quantitativ festgelegt werden. *J. Bentham* macht dabei den Grad einer angenehmen oder unangenehmen Empfindung von den Ebenen Intensität, Dauer, Gewissheit/Ungewissheit und Nähe/Ferne abhängig (vgl. *Jeremy Bentham*, *An introduction to the principles of morals and legislation*, 1876, S. 28 ff).

³⁵³ *Jeremy Bentham*, *An introduction to the principles of morals and legislation*, 1876, S. 123.

³⁵⁴ *J. Bentham* spricht hier das Gesetz des abnehmenden Grenznutzens an (*Jeremy Bentham*, *An introduction to the principles of morals and legislation*, 1876, S. 120).

³⁵⁵ Vgl. *Ernest Albee*, *A history of English utilitarianism*, 1902, S. 169 ff. *William Stanley Jevons* (1835 – 1882) kann als eine Ausnahme gesehen werden (vgl. *William Stanley Jevons*, *Die Theorie der politischen Ökonomie*, in: *Sammlung sozialwissenschaftlicher Meister* - 23. Ausgabe, 1924, S. 28 ff).

³⁵⁶ *Wolfgang Stützel*, *Wert und Preis*, in: *Handwörterbuch der Betriebswirtschaft* - 1. Teil, 1978, Spalte 4405.

³⁵⁷ *Carl Menger*, *Grundsätze der Volkswirtschaftslehre*, 1871, S. 1.

an A. Smith, dass er den Begriff *Gebrauchswert* mit dem *Nutzen* gleichsetzt. Im Gleichgewicht sind die Tauschwerte aller Güter direkt proportional zum Grenznutzen derselben Güter.³⁵⁸ Der Begriff des Grenznutzens hat hierbei die Aufgabe, die Probleme des Wertes und Tausches zu lösen.

Indem die subjektive Werttheorie zwischen Total- und Grenznutzen differenziert, knüpft sie nahtlos an die *klassische Wertantinomie* von A. Smith an,³⁵⁹ stellt eine direkte Verbindung zwischen *Tauschwert* und *Nutzen* her und löst somit die *klassische Wertantinomie* auf.³⁶⁰ Um den *Nutzen* einer Quantifizierung zugänglich zu machen, orientiert sich die Neoklassik an der klassischen Mechanik und reduziert alle Beweggründe menschlichen Handelns auf ein einziges Prinzip.³⁶¹ Mit dieser Vorgehensweise bestand die Möglichkeit, das menschliche Glücksverlangen in einer quantifizierbaren Form als Streben nach maximalem Nutzen zur Ausgangslage ökonomischer Berechnungen zu machen.³⁶²

Weiteres Fundament des Grenznutzens ist die Differentialmethode. Die mathematische Formulierung dieser Idee kann bis *Daniel Bernoulli* (1700 – 1782) zurückverfolgt werden. Er beschäftigte sich in erster Linie mit Wahrscheinlichkeitsrechnung. Die Berechnung der Gewinnaussichten der Spieler führte ihn zur Wertproblematik. Vor *D. Bernoulli* wurde der Wert der Gewinnerwartung für jeden Spieler gleich beurteilt, sofern die Spielbedingungen für alle Teilnehmer gleich sind. *D. Bernoulli* ging jedoch davon aus, dass die gleiche Gewinnerwartung für verschiedene Teilnehmer in verschiedenem Ausmaß wertvoll ist und zwar je nach den Vermögensverhältnissen der einzelnen Personen. Demnach ist der Wert eines Vermögenszuwachses umso geringer, je größer der Besitz einer Person ist. Daraus leitet *D. Bernoulli* den Grundsatz ab, „*das jeder beliebig kleine Gewinn einen Vorteil erzeuge, welcher dem schon vorhandenen Vermögen umgekehrt proportio-*

³⁵⁸ Herbert Jacob, Wert und Wertansätze in der Betriebswirtschaftslehre, in: Das Wirtschaftsstudium (WISU) - Heft 1, 1972, S. 1.

³⁵⁹ Vgl. Alfred Eugen Ott, Grundzüge der Preistheorie, Grundriss der Sozialwissenschaft - Band 25, 1979, S. 20 ff.

³⁶⁰ Vgl. A. Nußbaumer, Zur Synthese nutzen- und kostentheoretischer Ansätze in der Wertlehre, in: Zeitschrift für Nationalökonomie, 1972, S. 71 und 72.

³⁶¹ William Stanley Jevons, Die Theorie der politischen Ökonomie, in: Sammlung sozialwissenschaftlicher Meister - 23. Ausgabe, 1924, S. 21.

³⁶² Die Eingliederung der utilitaristischen Philosophie resultierte durch folgende Annahmen: Erstens durch eine rein quantitative Betrachtung des Glücks der Menschen, zweitens durch die Auffassung, dass dem Glück ein eigener Nutzen zugeschrieben werden kann, sofern dieser primär im Besitz und Genuss von Gütern gesehen wird, deren Mengen sich in anderen Gütern ausdrücken lassen und drittens durch eine interpersonelle Vergleichbarkeit des Nutzens (vgl. Dieter Birnbacher, Neue Entwicklungen des Utilitarismus, in: Ethische Grundlagen der ökonomischen Theorie : Eigentum, Verträge, Institutionen, 1989, S. 16 und 20 ff).

nal ist.“³⁶³ Insofern beruht *D. Bernoullis* These auf dem Erfahrungsgesetz, dass der Vorteil eine zunehmende Funktion des Gewinns und eine abnehmende des Vermögens ist.³⁶⁴

Die mathematische Wissenschaft hat diesen Satz als das *Bernoullische Prinzip* aufgenommen,³⁶⁵ welcher zum Hauptsatz der Grenznutzentheorie wurde.³⁶⁶ Dabei ist für *D. Bernoulli* der Wert nicht gleich dem Tauschwert, sondern der Wert setzt sich zusammen aus dem Nutzen und dem Einkommen, so dass „... *der Wert einer Sache hier nicht aus ihrem bloßem Preise* (zu bestimmen ist), *sondern aus dem Vorteil, den jeder Einzelne daraus zieht. Der Preis bestimmt sich aus der Sache selbst und ist für alle gleich; der Vorteil aber hängt von den Verhältnissen des Einzelnen ab.*“³⁶⁷ Den Zusammenhang von Bedürfnis, Nutzen und Nachfrage hat auch *Hermann Heinrich Gossen* (1810 – 1858) dargestellt.³⁶⁸ Seine Ausführungen blieben allerdings unbeachtet.³⁶⁹ Die *Gossenschen Gesetze* geben unter anderem die Erfahrung wieder, dass beim Konsum von einigen Gütern Sättigungsgrenzen entstehen.³⁷⁰ Eine geringe Menge eines Gutes vermittelt demnach anfänglich einen hohen Nutzen. Steigert man allerdings den Verbrauch mit dem entsprechenden Gut, so lässt die Nützlichkeit mehr und mehr nach, bis schließlich eine Überstättigung eintritt.³⁷¹

Mit *Augustin Antoine Cournot* (1801 – 1877) wird die ungenaue klassische Darstellung abgelöst und durch eine exakte, mathematisch-funktionale neoklassische Darstellung ersetzt. In Anlehnung an seine Vorgänger hält *Cournot* die Kausalzusammenhänge für äußerst kompliziert. Er geht sogar so weit, dass er die Ursachen der Wertänderungen als absolut unbekannt bezeichnet,

³⁶³ Vgl. Daniel Bernoulli, Versuch einer neuen Theorie der Wertbestimmung von Glücksfällen - Harvard University, in: Sammlung älterer und neuerer staatswissenschaftlicher Schriften des In- und Auslandes - 9. Ausgabe, 1896, S. 27 ff.

³⁶⁴ Daniel Bernoulli, Versuch einer neuen Theorie der Wertbestimmung von Glücksfällen - Harvard University, in: Sammlung älterer und neuerer staatswissenschaftlicher Schriften des In- und Auslandes - 9. Ausgabe, 1896, S. 29.

³⁶⁵ Vgl. John von Neumann und Oskar Morgenstern, Theory of games and economic behavior, 1947, S. 1 ff.

³⁶⁶ Vgl. Josef A. Schumpeter, Geschichte der ökonomischen Analyse - 2. Band, 1965, S. 1291 und 1292.

³⁶⁷ Wie spätere mathematisch orientierte Ökonomen ersetzt *D. Bernoulli* die Seltenheit im Allgemeinen durch die Knappheit des individuellen Einkommens (vgl. Daniel Bernoulli, Versuch einer neuen Theorie der Wertbestimmung von Glücksfällen - Harvard University, in: Sammlung älterer und neuerer staatswissenschaftlicher Schriften des In- und Auslandes - 9. Ausgabe, 1896, S. 32; Léon Walras, Principe d'une théorie mathématique de l'échange in: Journal des économistes, 1874, S. 22 ff).

³⁶⁸ Vgl. Hermann Heinrich Gossen, Entwicklung der Gesetze des menschlichen Verkehrs und der daraus fließenden Regeln für menschliches Handeln, 1854.

³⁶⁹ Alfred Eugen Ott, Grundzüge der Preistheorie, Grundriss der Sozialwissenschaft - Band 25, 1979, S. 25.

³⁷⁰ Vgl. A. Nußbaumer, Zur Synthese nutzen- und kostentheoretischer Ansätze in der Wertlehre, in: Zeitschrift für Nationalökonomie, 1972, S. 71.

³⁷¹ K. G. Zinn, Probleme der wirtschaftspolitischen Praxis in historischer und theoretischer Sicht, in: Festgabe zum 60. Geburtstag von Antonio Montaner, 1979, S. 105.

so dass es gerade auf die Kenntnis der Gesetze ankomme, welche die Wertveränderungen bewirken.³⁷² Insofern interessiert sich A. A. Cournot vermehrt für die Anwendung des Grenznutzenprinzips und weniger für ein tieferes Verständnis desselben. Dabei formuliert er erstmals die Nachfragekurve, und sein Richtungspunkt ist, das Wesen der vollkommenen Konkurrenz zu analysieren. Um von Anfang an gewisse Probleme der Wertbildung auszuschließen, geht Cournot bei seiner Theorie von den Annahmen einer Monopolwertbildung, einem fertigen Markt sowie von einem konstanten Geldwert aus.

A. A. Cournot hält die Begriffe „Nützlichkeit“, „Seltenheit“, „Eignung zur Bedürfnisbefriedigung“ und „zum Genuss des Menschen“ ihrer Natur nach für veränderlich und unbestimmt, so dass auf ihnen keine wissenschaftliche Theorie aufgebaut werden könne.³⁷³ Demzufolge versteht A. A. Cournot unter Wert immer den Tauschwert, der mit dem Begriff des Reichtums identisch ist.³⁷⁴ Damit wird der abstrakte Begriff des Tauschwertes zu einem konkreten Begriff, mit dem eine weitere Entwicklung der subjektiven Werttheorie gegeben ist. In diesem Rahmen gibt es für A. A. Cournot nur relative Werte. Misst man Werte verschiedener Wirtschaftsgüter ($p_1, p_2, p_3 \dots$) in Gramm Silber und ändert man den Wertmaßstab, indem man das Gramm Silber durch ein Gramm Gold ersetzt, so drückt sich der Wert der gleichen Waren durch die Größen $\frac{1}{a}p_1, \frac{1}{a}p_2, \frac{1}{a}p_3, \dots$ aus, wobei a der Tauschwert des Grams Goldes ist oder ein Wert bezogen auf das Gramm Silber.³⁷⁵

Da keine Ware existiert, die einen gleichbleibenden absoluten Wert verkörpert, müsste man sich ein reduziertes Geld schaffen, ähnlich wie die Astronomen eine mittlere Sonne mit einer gleichförmigen Bewegung bilden. Von dem auf einen fiktiven festen Modus bezogenen Wert einer Ware kann dann auf deren Geldwert geschlossen werden. Sei der Wert einer Ware in Bezug auf einem solchen fiktiven Modus p , derjenige des Geldes m und zu einem anderen Zeitpunkt seien sie p' und m' , so drückt sich die Geldwertänderung durch das Verhältnis $\frac{p}{m}$ zu $\frac{p'}{m'}$ aus.³⁷⁶

In der Folgezeit erfuhr die Grenznutzentheorie durch die österreichische Grenznutzenschule, die Lausanner Schule und die anglo-amerikanische Schule entscheidende Ausprägungen, in der die Determinanten der Nachfrageseite ausführlich analysiert wurden. *Carl Menger (1840 – 1921)*

³⁷² Augustin A. Cournot, Untersuchungen über die mathematischen Grundlagen der Theorie des Reichtums, in: Sammlung sozialwissenschaftlicher Meister - 24. Band, 1924, S. 17.

³⁷³ Cournot ist nicht unbedingt ein subjektiver Werttheoretiker im Sinne seiner Vorgänger, denn er gebraucht die Begriffe wie Nutzen, Wertschätzung und Bedürfnis vielmehr als Instrumente seiner Preistheorie (vgl. Susanne Wied-Nebbeling, Markt- und Preistheorie, 1994, S. 128 ff).

³⁷⁴ Augustin A. Cournot, Untersuchungen über die mathematischen Grundlagen der Theorie des Reichtums, in: Sammlung sozialwissenschaftlicher Meister - 24. Band, 1924, S. 2.

³⁷⁵ Vgl. Augustin A. Cournot, Untersuchungen über die mathematischen Grundlagen der Theorie des Reichtums, in: Sammlung sozialwissenschaftlicher Meister - 24. Band, 1924, S. 16.

³⁷⁶ Vgl. Augustin A. Cournot, Untersuchungen über die mathematischen Grundlagen der Theorie des Reichtums, in: Sammlung sozialwissenschaftlicher Meister - 24. Band, 1924, S. 20.

gilt als geistiger Vater der österreichischen Grenznutzenschule.³⁷⁷ Ausgangspunkt seiner Werttheorie sind die Bedürfnisse.³⁷⁸ Da ein Wirtschaftssubjekt zur Bedürfnisbefriedigung nützliche Güter benötigt, klassifiziert *C. Menger* die Güter nach dem Grad ihrer Konsumnähe. Güter mit unmittelbarer Bedürfnisbefriedigung bezeichnet er als „*Güter erster Ordnung*“. Zu den „*Gütern zweiter, dritter und höherer Ordnung*“ zählt er Rohstoffe, Zwischenprodukte, Arbeitsleistungen und somit alle Güter, die zur Produktion der „*Güter erster Ordnung*“ benötigt werden.³⁷⁹ Ferner unterteilt *C. Menger* die Güter in „*ökonomische und nicht-ökonomische Güter*“.³⁸⁰ Hierbei spielt der Begriff der relativen Knappheit eine evidente Rolle, denn nur diese soll rationales, auf die Bedürfnisbefriedigung ausgerichtetes Handeln hervorbringen.³⁸¹

Dabei ist der subjektive Wert eng mit dem Begriff des „*wirtschaftlichen Gutes*“ verbunden, denn für *C. Menger* ist der Wert der Güter „*in der Beziehung der Güter zu unseren Bedürfnissen begründet und nicht in den Gütern selbst*“, so dass der Wert „*nichts den Gütern Anhaftendes, eine Eigenschaft derselben, ebenso wenig aber auch ein selbständiges, für sich bestehendes Ding*“ ist.³⁸² In diesen subjektiven Wertbegriff sind sowohl die Konsum- als auch die Produktionsgüter einbezogen. Dabei wird der Wert der Produktionsgüter vom voraussichtlichen Wert der zur Produktion verbrauchten Konsumgüter bestimmt.³⁸³ Damit unterscheidet sich *C. Menger* maßgeblich von der objektiven Werttheorie, nach welcher der Wert eines Gutes durch die Summe der Werte der Produktionsmittel bestimmt ist.³⁸⁴

Wie *Gossen* stuft auch *Menger* die relative Bedeutung verschiedener Bedürfnisse und ihre mengenmäßige Ausprägung nach dem Sättigungsgrad in einer Skala ab.³⁸⁵ Anders als *Gossen* vertritt *Menger* jedoch die Auffassung, dass wirtschaftliche Aktivitäten nicht die Sättigung einzelner, bestimmter Bedürfnisse zum Ziel haben, sondern dass möglichst viele Teilbedürfnisse der Bedürfnisstruktur befriedigt werden und zwar so, dass ein maximaler Nutzenzuwachs entsteht. In Bezug auf die Bedürfnisstruktur enthält dies eine relative Sättigung. Hierbei ist der Wert einer

³⁷⁷ Vgl. Carl Menger, Grundsätze der Volkswirtschaftslehre, 1871. Die von *C. Menger* entwickelte Werttheorie wurde von *Friedrich von Wieser* (1851 – 1926) und *Eugen von Böhm-Bawerk* (1851 – 1914) vertieft und weiterentwickelt.

³⁷⁸ Vgl. Nicholas Georgescu-Roegen, *Analytical economics: issues and problems*, 1967, S. 250 ff.

³⁷⁹ Vgl. Carl Menger, Grundsätze der Volkswirtschaftslehre, 1923, S. 20 ff.

³⁸⁰ Vgl. Carl Menger, Grundsätze der Volkswirtschaftslehre, 1923, S. 64 ff.

³⁸¹ Vgl. Carl Menger, Grundsätze der Volkswirtschaftslehre, 1923, S. 60 ff.

³⁸² Carl Menger, Grundsätze der Volkswirtschaftslehre, 1923, S. 108.

³⁸³ Vgl. Carl Menger, Grundsätze der Volkswirtschaftslehre, 1923, S. 144 ff.

³⁸⁴ Gerhard Stavenhagen, *Geschichte der Wirtschaftstheorie*, in: *Grundriss der Sozialwissenschaft - Band 2*, 1969, S. 236.

³⁸⁵ Carl Menger, Grundsätze der Volkswirtschaftslehre, 1923, S. 123.

Teilquantität innerhalb der individuellen Bedürfnishierarchie gleich und bestimmt sich durch den Nutzwert der letzten Teilquantität.³⁸⁶

Das stilistische Merkmal der Lausanner Schule³⁸⁷ besteht zum einen in einer beständigen Trennung von reiner und angewandter Ökonomie und zum anderen in einer rigorosen Anwendung der Mathematik in der Wirtschaftstheorie.³⁸⁸ In diesem Sinne verfolgte *Léon Walras* (1834 – 1910) das Ziel, eine formale Theorie für ein allgemeines ökonomisches Gleichgewicht aufzustellen. Seine Theorie des ökonomischen Gleichgewichts besagt, dass sich bei vollkommener Konkurrenz ein allgemeines wirtschaftliches Gleichgewicht einstellt, wobei die Anzahl der Bedingungen gleich der Anzahl der Unbekannten ist. Sowohl die Konsumenten als auch die Produzenten erreichen hierbei ein Maximum an Nutzen bzw. Gewinn.³⁸⁹ Er nahm weiter an, dass die Mengen der auf den Markt gebrachten Konsumgüter und die Anzahl der Konsumenten mit ihren entsprechenden Nutzenfunktionen gegebene Größen sind. Unbekannte sind die Preise und die Mengen der ausgetauschten Güter, wobei die Preise Nachfrage und Angebot im entstehenden Gleichgewichtszustand ausgleichen.³⁹⁰

Seine Theorie will das Beziehungsgefüge der Marktgrößen beschreiben. Die Zusammenhänge der Bestimmungsfaktoren ökonomischer Prozesse werden als funktional veränderlich aufgefasst, was so viel wie eine vollkommene Interdependenz der Märkte und somit die gegenseitige Abhängigkeit aller Preise bedeutet. Im Gleichgewichtszustand sind alle Größen eindeutig bestimmt.³⁹¹ In diesem Theorem nimmt die Seltenheit eine zentrale Stellung ein. Die Seltenheit entspricht der Intensität des zuletzt befriedigten Bedürfnisses und ist somit dem Grenznutzen gleichzusetzen.³⁹² Beim Nutzen unterscheidet *L. Walras* zwischen extensivem und intensivem Nutzen. Der extensive Nutzen bezeichnet den Umfang des absoluten Bedarfs nach einem freien Gut ohne Preis. Der

³⁸⁶ In diesen Grundsätzen weist er nach, dass der Wert eines Gutes durch die subjektive Wertschätzung seiner jeweils letzten Einheit („*Grenzeinheit*“) bestimmt wird (Grenznutzenbetrachtung). Er entdeckte dabei, „*dass die letzte Quelle der Preisbildung die Wertschätzung sei, welche die schliesslichen Abnehmer der Güter, die Konsumenten, hätten.*“ (Carl Menger, Grundsätze der Volkswirtschaftslehre, 1923, S. 127) Damit war es *C. Menger* gelungen, erstmals ein abschließendes Gesetz der Preisbildung zu finden.

³⁸⁷ *Léon Walras* (1834 – 1910), *Vilfredo Pareto* (1848 – 1923), *Maffeo Pantaleoni* (1857 – 1924) und *Enrico Barone* (1859 – 1924) sind Vertreter dieser Schule (Alfred Kruse, Geschichte der volkswirtschaftlichen Theorien, 1959, S. 212).

³⁸⁸ Vgl. Werner Hofmann, Wert- und Preislehre, in: Sozialökonomische Studientexte - 1. Ausgabe, 1964, S. 174 ff.

³⁸⁹ Vgl. Alfred Kruse, Geschichte der volkswirtschaftlichen Theorien, 1959, S. 218 ff.

³⁹⁰ Vgl. Alfred Kruse, Geschichte der volkswirtschaftlichen Theorien, 1959, S. 220 ff.

³⁹¹ Werner Hofmann, Wert- und Preislehre, in: Sozialökonomische Studientexte - 1. Ausgabe, 1964, S. 175.

³⁹² Vgl. *Léon Walras*, Principe d'une théorie mathématique de l'échange in: Journal des économistes, 1874, S. 22 ff.

intensive Nutzen dagegen gibt die Dringlichkeit des Begehrens nach einem Gut an und folglich die Bereitschaft, für dieses Gut einen Preis zu zahlen.³⁹³

L. Walras kommt auch auf das Problem der Messbarkeit zu sprechen und betont, dass der intensive Nutzen – im Gegensatz zum extensiven – keine absolute Größe darstellt und somit nicht messbar sei. Der intensive Nutzen stehe nicht wie der extensive Nutzen in unmittelbarer messbarer Beziehung zu Zeit und Raum. Damit dennoch eine mathematische Darstellung möglich ist, müsse auch der intensive Nutzen quantitativ erfasst werden.³⁹⁴ Demzufolge wurde das Tauschwertproblem als objektivierter Zusammenhang ökonomischer Mengen dargestellt. Freilich mit der Folge, dass durch den formalen Charakter dieser Funktionsbeziehung es zu einer völligen Ausschaltung von subjektiven Faktoren kam.³⁹⁵

Insofern ist es verständlich, dass die Messbarkeit der subjektiven Wertschätzung (intensiver Nutzen) zunehmend kritisiert wurde. Als Kritiker der subjektiven Werttheorie können für den deutschsprachigen Raum vor allem folgende Autoren erwähnt werden: *Dietzel, Amonn, Cassel, Weber* und für den anglo-amerikanischen Raum *Macvane, Veblen, Davenport*.³⁹⁶ Sie kritisieren, dass die jeweiligen persönlichen Bedürfnisse nicht zu vergleichen sind, so dass nicht von den Nutzenverhältnissen Einzelner auf ein allgemeines gesellschaftliches Nutzenmaximum geschlossen werden kann. Auch bringt die Grenznutzentheorie keine befriedigende Kausalerklärung des Tauschprozesses hervor. Maßgeblicher Störfaktor ist, dass sie die Preise aufgrund der Wertvorstellungen der Verbraucher erklärt, obwohl sie diese als Annahme stillschweigend oder ausdrücklich als bereits gegeben annimmt.³⁹⁷

Aus dieser Diskussion kristallisierten sich die *Kardinalisten* und *Ordinalisten* heraus. Erstere Vertreter, wie *C. Menger, L. Walras* und *A. Marshall* stellen den Nutzen als messbare Größe dar.³⁹⁸ *Fisher* lehnt sich diesen Autoren an, vertritt aber die Auffassung, dass eine Messbarkeit des Nutzens nur dann möglich ist, wenn der Nutzen des Gutes nur als von der Menge dieses einen Gutes abhängig gedacht wird. *Fisher, Edgeworth* und *Pareto* entwickeln diese Argumentation dahingehend, dass der Nutzen eines Gutes nicht nur die Funktion der Menge dieses einen Gutes darstellt, sondern dass der von einem Individuum erlangte Nutzen auch als Funktion aller anderen Güter betrachtet werden müsse. Demgegenüber vertritt *Pareto* die Auffassung, dass es nicht möglich ist, sowohl den subjektiven Nutzen als auch den Grenznutzen zu messen.

³⁹³ Vgl. Werner Hofmann, Wert- und Preislehre, in: Sozialökonomische Studentexte - 1. Ausgabe, 1964, S. 176 ff.

³⁹⁴ Léon Walras, Principe d'une théorie mathématique de l'échange in: Journal des économistes, 1874, S. 79.

³⁹⁵ Vgl. Gerhard Stavenhagen, Geschichte der Wirtschaftstheorie, in: Grundriss der Sozialwissenschaft - Band 2, 1969, S. 262 ff.

³⁹⁶ Alfred Kruse, Geschichte der volkswirtschaftlichen Theorien, 1959, S. 197.

³⁹⁷ Vgl. Gustav Cassel, Theoretische Sozialökonomie, 1932, 73 ff.

³⁹⁸ Alfred Kruse, Geschichte der volkswirtschaftlichen Theorien, 1959, S. 196.

Um für diese Einwände eine Antwort zu finden, entwickelte *Vilfredo Pareto* (1848 – 1923) die Indifferenzkurven.³⁹⁹ Die Indifferenzkurven sind für die Entwicklung der Grenznutzentheorie von zweifacher Bedeutung:⁴⁰⁰ Erstens kann gezeigt werden, wie bei gegebenem Einkommen und gegebenen Preisen ein Maximum an Bedürfnisbefriedigung erreicht werden kann.⁴⁰¹ Zweitens lassen sich mit den Indifferenzkurven die Begriffe der Komplementarität und Substituierbarkeit schärfer formulieren.⁴⁰² Ausschlaggebend bei den Indifferenzlinien ist, dass die Nutzenfunktion nicht mehr die Bedarfsstruktur eines Individuums ausdrückt, sondern dass letztere durch ein System empirisch bestimmter Indifferenzkurven dargestellt wird.

Demzufolge interpretiert *Pareto* den Nutzenbegriff als persönliche Präferenz. Damit geht es nicht mehr um die kardinale oder absolute Größe eines Nutzens, sondern um den relativen oder ordinalen Stellenwert, also um das „mehr“, „weniger“ oder „gleichviel“ an Bedeutung, das einem Gut im Verhältnis zu einem anderen Gut zugewiesen wird.⁴⁰³ Hier kommt das Prinzip der Substitution zum Tragen, wonach sich eine gewisse Menge eines Gutes durch eine bestimmte Menge eines anderen Gutes ohne Nutzeneinbuße ersetzen lässt.⁴⁰⁴ Die Frage lautet somit nicht mehr, um wie-

³⁹⁹ Vgl. Josef A. Schumpeter, *Geschichte der ökonomischen Analyse* - 2. Band, 1965, S. 1050 ff. Dabei stützt er sich auf die Vorarbeiten von *Francis Ysidro Edgeworth* (1845 – 1926) und *Irving Fisher* (1867 – 1947).

⁴⁰⁰ *C. Mengers* Lösung war bis dato unbefriedigend, da er vom Grenznutzen als einer quantifizierbaren Größe ausgeht und somit der Begriff der „*Entsprechung der Grenznutzen*“ aufgrund der Nicht-Messbarkeit dieser Werte keinen Inhalt bekam (vgl. Nicholas Georgescu-Roegen, *Analytical economics : issues and problems*, 1967, S. 259 ff). Die Indifferenzkurven wiesen hier einen Ausweg (Louis Jacques Zimmerman, *Geschichte der theoretischen Volkswirtschaftslehre*, 1954, S. 145).

⁴⁰¹ Methodologisch bevorzugt die Lausanner Schule die Funktionalmethode. Die österreichische Schule beharrt auf eine strikte Kausalbeziehung. Die Funktionalmethode hat jedoch den Vorteil, dass sie von vornherein bestimmen kann, ob ein Problem überhaupt lösbar ist oder nicht (vgl. Oskar Morgenstern, *Die drei Grundtypen der Theorie des subjektiven Wertes*, in: *Probleme der Wertlehre* - 1. Teil, 1931, S. 22 ff).

⁴⁰² Bei komplementären Gütern können beide Güter nur gemeinsam verwendet werden, wobei sie im Extremfall nur in einem ganz bestimmten Verhältnis miteinander kombiniert werden können. Hier bilden die Indifferenzkurven Parallelen zu den Achsen, da sich bei zunehmenden Mengen des einen Gutes die Bewertung nicht ändert. Bei Gütern der vollkommenen Substitution stellen die Indifferenzkurven Geraden dar, die parallel zueinander verlaufen (vgl. Gerhard Stavenhagen, *Geschichte der Wirtschaftstheorie*, in: *Grundriss der Sozialwissenschaft* - Band 2, 1969, S. 317 ff).

⁴⁰³ Vgl. Werner Hofmann, *Wert- und Preislehre*, in: *Sozialökonomische Studientexte* - 1. Ausgabe, 1964, S. 187 ff.

⁴⁰⁴ Alfred Kruse, *Geschichte der volkswirtschaftlichen Theorien*, 1959, S. 222 ff.

viel Prozent Gut A höher geschätzt wird als Gut B, sondern vielmehr, ob Gut A überhaupt höher geschätzt wird als Gut B.⁴⁰⁵

Abschließend ist die Idee des Grenznutzens auf die introspektive Psychologie zurückzuführen.⁴⁰⁶ Durch die Neubegründung der Psychologie als Erfahrungswissenschaft bestand eine neue Möglichkeit, sich mit der Wertproblematik auseinanderzusetzen.⁴⁰⁷ Diese Einflussgröße wird von den beiden Psychologen *Ernst Heinrich Weber* (1795 – 1878) und *Gustav Theodor Fechner* (1801 – 1887) in einem System psychologischer Gesetze entwickelt, wobei sie davon ausgehen, dass Funktionen des Körpers und der Seele als messbare Größen betrachtet werden können.⁴⁰⁸ Psychologische Annahmen werden damit zu einem wesentlichen Bestandteil der subjektiven Werttheorie.

Es ist gerade die anglo-amerikanische Schule,⁴⁰⁹ welche ihr Augenmerk darauf richtet, inwieweit die Psychologie für die Werterklärung verwendet werden kann.⁴¹⁰ Vor allem *William Stanley Jevons* (1835 – 1882) betont seine Verbindung zur utilitaristischen Ethik⁴¹¹ und zu *J. Bentham*, wenn er schreibt: „*Unsere Wünsche möglichst vollständig mit der geringsten Anstrengung zu erfüllen, (...) mit anderen Worten, das Vergnügen zu maximieren, ist das Problem der Wirtschaftslehre.*“ Er vertritt daher die Auffassung, die Nationalökonomie habe Gesetze aufzustellen, wie sich die Menschen aufgrund wirtschaftlicher Güter unter geringstem Aufwand größtmögliche Annehmlichkeiten verschaffen können.⁴¹²

Mittels Lustgefühlen und Unlustgefühlen entwickelt *Jevons* eine Theorie des Wertes, wobei sich Lust und Unlust nur nach den beiden Dimensionen der Intensität und der Zeitdauer messen. „*Je-*

⁴⁰⁵ Vgl. Louis Jacques Zimmerman, *Geschichte der theoretischen Volkswirtschaftslehre*, 1954, S. 143 ff.

⁴⁰⁶ Vgl. Karl Brandt, *Geschichte der deutschen Volkswirtschaftslehre*, in: *Von der Scholastik bis zur klassischen Nationalökonomie* - 1. Band, 1992, S. 132 ff.

⁴⁰⁷ Friedrich von Wieser, *Über den Ursprung und die Hauptgesetze des wirtschaftlichen Wertes*, 1884, S. 39.

⁴⁰⁸ *Weber* begann experimentelle Forschung im Bereich von Physiologie und Psychologie. *Fechner* erkannte in *Webers* Entdeckung der Konstanz der Unterschiedsschwelle die erste Bestätigung seiner Idee des psychophysischen Grundgesetzes (Weber-Fechnersches Gesetz), nannte es *Webersches Gesetz* und räumte *Weber* einen wichtigen Platz in der Begründung der Psychophysik ein.

⁴⁰⁹ Vertreter der anglo-amerikanischen Schule sind *William Stanley Jevons* (1835 – 1882), *Alfred Marshall* (1842 – 1924), *John Bates Clark* (1847 – 1938), *Irving Fisher* (1867 – 1947), *Philip Henry Wicksteed* (1844 – 1927) und *Francis Ysidro Edgeworth* (1845 – 1926).

⁴¹⁰ Daher lässt es sich als spezifisch anglo-amerikanisch bezeichnen, dass utilitaristisches und hedonistisches Gedankengut in den ökonomischen Theorien Eingang findet (vgl. Oskar Morgenstern, *Die drei Grundtypen der Theorie des subjektiven Wertes*, in: *Probleme der Wertlehre* - 1. Teil, 1931, S. 30 ff).

⁴¹¹ *William Stanley Jevons*, *Die Theorie der politischen Ökonomie*, in: *Sammlung sozialwissenschaftlicher Meister* - 23. Ausgabe, 1924, S. 23.

⁴¹² *William Stanley Jevons*, *Die Theorie der politischen Ökonomie*, in: *Sammlung sozialwissenschaftlicher Meister* - 23. Ausgabe, 1924, S. 36.

des Lustgefühl oder Unlustgefühl muss als zweidimensional betrachtet werden“. Zur Erläuterung gibt er an, dass jedes Gefühl irgendeine Zeit andauert. In dieser Zeit kann es mehr oder weniger stark und heftig sein. Daher sind die Freude und das Leid Mengen, welche zwei Ausdehnungen haben.⁴¹³ Die algebraische Summe einer Reihe von Lustgefühlen und Unlustgefühlen erhält man, wenn man die Lustgefühle und die Unlustgefühle addiert und dann den Unterschied durch Subtraktion der größeren Summe von der kleineren errechnet.⁴¹⁴

Zum Wertbegriff äußert sich *Jevons* sehr vorsichtig. Er unterstellt ihm einen doppelsinnigen und unwissenschaftlichen Charakter. Umgangssprachlich bezeichnet der Wert die Bedeutung des Gebrauchswertes, der Schätzung oder die Dringlichkeit des Verlangens und des Austauschverhältnisses.⁴¹⁵ Insofern vermeidet *W. S. Jevons* in seinem Werk den Wertbegriff und ersetzt ihn durch „den ganz unzweideutigen Ausdruck Tauschverhältnis“. ⁴¹⁶ Den Wert leitet *Jevons* vom Nutzen bzw. Grenznutzen ab, wobei die Größe des Nutzens der Größe des erzeugten Lustgeföhles entspricht.⁴¹⁷ Nutzen („*utility*“) und Missnutzen („*disutility*“) entsprechen Lust („*pleasure*“) und Unlust („*pain*“). Mit dem Begriff des Nutzens bezeichnet *W. S. Jevons* die abstrakte Eigenschaft eines Gegenstandes „durch welcher er unseren Zwecken dient und das Recht erlangt, als Gut angesehen zu werden. Was immer Freude verursachen oder Leid abwenden kann, kann Nutzen besitzen.“⁴¹⁸

Der Begriff des Grenznutzens wird von *Jevons* mathematisch exakt bestimmt. Ausgehend von der Unterscheidung zwischen Gesamtnutzen („*total utility*“) und Nutzungsgrad („*final degree of utility*“) formuliert er den Begriff des Grenznutzens als „den Grad des Nutzens des letzten Zuwachses oder des nächsten möglichen Zuwachses einer sehr kleinen Quantität zur vorhandenen Gütermenge.“⁴¹⁹ Dem Nutzenbegriff („*utility*“) wird der Begriff des Missnutzens („*disutility*“) gegenübergestellt. Der Nutzen („*utility*“) geht durch die Nutzlosigkeit („*inutility*“) hindurch, „bevor er sich im negativen Nutzen verwandelt, welche sich wie +, 0 und – verhalten.“⁴²⁰ Mit Hil-

⁴¹³ Vgl. William Stanley Jevons, Die Theorie der politischen Ökonomie, in: Sammlung sozialwissenschaftlicher Meister - 23. Ausgabe, 1924, S. 28 ff.

⁴¹⁴ William Stanley Jevons, Die Theorie der politischen Ökonomie, in: Sammlung sozialwissenschaftlicher Meister - 23. Ausgabe, 1924, S. 31.

⁴¹⁵ William Stanley Jevons, Die Theorie der politischen Ökonomie, in: Sammlung sozialwissenschaftlicher Meister - 23. Ausgabe, 1924, S. 75.

⁴¹⁶ William Stanley Jevons, Die Theorie der politischen Ökonomie, in: Sammlung sozialwissenschaftlicher Meister - 23. Ausgabe, 1924, S. 78.

⁴¹⁷ William Stanley Jevons, Die Theorie der politischen Ökonomie, in: Sammlung sozialwissenschaftlicher Meister - 23. Ausgabe, 1924, S. 1 und 156.

⁴¹⁸ William Stanley Jevons, Die Theorie der politischen Ökonomie, in: Sammlung sozialwissenschaftlicher Meister - 23. Ausgabe, 1924, S. 37.

⁴¹⁹ Vgl. William Stanley Jevons, Die Theorie der politischen Ökonomie, in: Sammlung sozialwissenschaftlicher Meister - 23. Ausgabe, 1924, S. 49 ff.

⁴²⁰ William Stanley Jevons, Die Theorie der politischen Ökonomie, in: Sammlung sozialwissenschaftlicher Meister - 23. Ausgabe, 1924, S. 156.

fe des Grenznutzengrades gelangt *W. S. Jevons* zum Gesetz des sinkenden Grenznutzens, welches dem Sättigungsgesetz von *Gossen* entspricht. Dabei betrachtet *W. S. Jevons* die Änderung des Grenznutzengrades als entscheidenden Punkt der wirtschaftlichen Probleme.⁴²¹

In diesem Kontext beschäftigt sich *W. S. Jevons* auch mit der Frage, welche Bedeutung der Arbeit bei der Wertbildung zukommt. Anfänglich ist er ganz Vertreter der subjektiven Werttheorie und lehnt Arbeit als Ursache des Wertes ab. Im weiteren Verlauf billigt er dem Faktor Arbeit jedoch eine gewisse Einflussmöglichkeit auf den Wert zu. Die Arbeit bestimmt das Angebot, das Angebot beeinflusst den Grenznutzen, der Grenznutzen bestimmt den Wert oder das Tauschverhältnis, so dass sich die Beziehungskette „... *die Produktionskosten bestimmen das Angebot; das Angebot bestimmt den Grenznutzengrad; der Grenznutzengrad bestimmt den Wert* ...“, ergibt.⁴²² Nach dieser Beziehungskette würde nicht die Arbeit das Güterangebot bestimmen, sondern die Produktionskosten. Demzufolge zeigt der Grenznutzen bei ihm eine Abhängigkeit von der Produktion.

Gleichwohl möchte *W. S. Jevons* die Arbeit nicht als Regler des Wertes betrachten, sondern dass die Arbeit selbst ungleichen Wert hat.⁴²³ Folglich definiert er die Arbeit als „... *jede mühevoll Anstrengung des Körpers oder Geistes, welche man teilweise oder gänzlich mit dem Hinblick auf ein künftiges Gut auf sich nimmt*.“⁴²⁴ Damit bringt er zum Ausdruck, dass jeder Nutzen mittels eines Opfers oder Leides erkaufte werden muss. Wird der Nutzen aufgrund des Sättigungsgesetzes durch eine sinkende Kurve dargestellt, so muss das Arbeitsleid durch eine steigende Kurve veranschaulicht werden. Der Arbeiter wird somit die Arbeit an jenem Punkt abbrechen, an welchem ihm bei Fortsetzung der Arbeit mehr Leid zugefügt werden würde, wie der zu gewinnende Güterzuwachs Lust verschaffen würde. Gemäß *W. S. Jevons* tritt dann „*die Grenzäquivalenz von Arbeit und Nutzen*“ ein.⁴²⁵

Diese als Grenzleidlehre bekannt gewordene Theorie findet weitere Vertreter in *Edgeworth*, *Clark* und *A. Marshall*. Damit spaltet sich die anglo-amerikanische Schule von den vorherigen Schulen ab. Maßgebend für die weitere theoretische Arbeit der Neoklassik werden *L. Walras* und *A. Marshall*. Die totalanalytische Variante von *L. Walras* befasst sich mit der Interdependenz von Märkten und wurde bereits dargestellt.⁴²⁶ In seiner Realkostentheorie bezeichnet *A. Marshall* zum einen die „*Arbeitsanstrengungen*“ als Kosten, welche direkt oder indirekt für den Produktionsprozess erforderlich sind und zum anderen das „*Warten*“, welches sich mit der Be-

⁴²¹ William Stanley Jevons, Die Theorie der politischen Ökonomie, in: Sammlung sozialwissenschaftlicher Meister - 23. Ausgabe, 1924, S. 51

⁴²² William Stanley Jevons, Die Theorie der politischen Ökonomie, in: Sammlung sozialwissenschaftlicher Meister - 23. Ausgabe, 1924, S. 157.

⁴²³ William Stanley Jevons, Die Theorie der politischen Ökonomie, in: Sammlung sozialwissenschaftlicher Meister - 23. Ausgabe, 1924, S. 157.

⁴²⁴ William Stanley Jevons, Die Theorie der politischen Ökonomie, in: Sammlung sozialwissenschaftlicher Meister - 23. Ausgabe, 1924, S. 159.

⁴²⁵ William Stanley Jevons, Die Theorie der politischen Ökonomie, in: Sammlung sozialwissenschaftlicher Meister - 23. Ausgabe, 1924, S. 167.

⁴²⁶ Vgl. § 9 II. A. Punkt 2., lit. b), Unterpunkt lit. ii), Unterpunkt (3).

reitstellung des Geldkapitals verbindet.⁴²⁷ Das subjektive Kostenmerkmal des „*Wartens*“ war schon ein Bestandteil der klassischen Theorie. Hierzu gehört ebenfalls das von *A. Marshall* nicht ausdrücklich genannte subjektive Merkmal der Bereitschaft zur Risikoübernahme. Beide sind durch den Kostenbestandteil des allgemeinen Profits im Preis eines Gutes beschrieben.⁴²⁸ Damit entsteht der Eindruck, dass *A. Marshall* sich mit seiner Theorie an der objektiven Werttheorie orientieren würde.⁴²⁹ Gleichwohl spricht er mit den „*Anstrengungen*“ die Theorie des Arbeitsleides von *W. S. Jevons* an, die er der klassischen Lohnkostentheorie als Teil des Tauscherts „*sozusagen nachträglich unterschiebt*.“⁴³⁰ Demzufolge verfolgt *A. Marshall* das Ziel, *W. S. Jevons' Grenzleidlehre* mit der klassischen Theorie von *D. Ricardo* zu verbinden.⁴³¹

A. Marshall zeigt ferner, dass sich „*langfristig*“ auf einem Markt mit vollständiger Konkurrenz die klassische Produktionskostentheorie des Preises durchsetzt.⁴³² Eine kurze Periode ist durch variable Angebotsmengen gemäß der kurzfristigen Angebotskurve, bei unveränderlichen Produktionskapazitäten der einzelnen Arbeiter definiert. Infolge des kurzfristig fehlenden Zustroms von Ressourcen zum Kapazitätsaufbau erzielen intramarginale Anbieter einen Profit über den allgemeinen (normalen) Profit hinaus, der als Quasi-Rente den Besitzern der bereits vorhandenen Kapazitäten zufließt.⁴³³ In einer langen Periode sind die Produktionskapazitäten variabel, vor allem durch den Zustrom neuer Anbieter. Dies führt dazu, dass alle Anbieter in die Lage des Grenzanbieters kommen, alle Quasi-Renten verschwinden und der Erlös auf ein normales Niveau fällt. Der Preis sinkt dabei so weit, dass er nur noch die Produktionskosten einschließlich des normalen Profits deckt und mithin dem klassischen „*natürlichen*“ Preis entspricht.⁴³⁴

Hinsichtlich der Werttheorien stellt *A. Marshall* die objektive und subjektive Werttheorie gegenüber und kommt zu dem Schluss, dass beiden Theorien im Wesentlichen zuzustimmen sei. Dabei bemängelt er, dass die Vertreter der jeweiligen Wertlehren ihre Ansichten zu einseitig betonen. *A. Marshall* sieht in beiden Werttheorien Einflussgrößen, die auf das Preisprinzip Angebot und Nachfrage einwirken. Zur Verdeutlichung seiner Theorie verwendet er ein Scherenbeispiel. Hier-

⁴²⁷ Joan Robinson, Doktrinen der Wirtschaftswissenschaft: eine Auseinandersetzung mit ihren Grundgedanken und Ideologien, in: Beck'sche schwarze Reihe - Band 33, 1972, S. 75.

⁴²⁸ Joan Robinson, Doktrinen der Wirtschaftswissenschaft: eine Auseinandersetzung mit ihren Grundgedanken und Ideologien, in: Beck'sche schwarze Reihe - Band 33, 1972, S. 76.

⁴²⁹ Vgl. Ronald Clapham, Von der Preistheorie zur Wettbewerbstheorie, in: Das Wirtschaftsstudium (WISU) - Heft 3, 1977, S. 27 und 28.

⁴³⁰ J. Schumann, Die Wegbereiter der modernen Preis- und Kostentheorie, in: Das Wirtschaftsstudium (WISU) - Heft 8, 1983, S. 408.

⁴³¹ Demzufolge sah *A. Marshall* in der neuen Theorie lediglich eine Korrektur, eine Präzisierung und Weiterentwicklung der klassischen Ansichten.

⁴³² Vgl. Hermann Bartmann u. Klaus-Dieter John, Klassik, Neoklassik, Keynes und Keynesianismus, Grundkonzeptionen der Konjunktur- und Wachstumsanalyse, 1987, S. 18 und 19.

⁴³³ Vgl. Edwin von Böventer, Einführung in die Mikroökonomie, 1991, S. 216 - 218.

⁴³⁴ H. Grosseckter, Ist die neoklassische Theorie wirklich nur l'art pour l'art?, in: Jahrbuch für Sozialwissenschaft - 28. Band, 1977, S. 17 und 18.

bei kann jede Werttheorie mit einer der beiden Schenkel einer Schere verglichen werden. Hält man eine der Schenkel in Ruhestellung und schneidet durch die Bewegung der anderen, so kann man zwar sagen, dass der Schnitt mit der bewegten Schneide geschieht; letztlich vollbringen jedoch beide Schneiden den Schnitt.⁴³⁵

3) Zwischenergebnis

Der Exkurs hat zunächst verdeutlicht, dass zwischen den beiden Disziplinen keine Divergenzen bestanden, wenn beispielsweise *W. S. Jevons* als Vertreter der Wirtschaftswissenschaft schreibt, dass „(u)nsere Wünsche möglichst vollständig mit der geringsten Anstrengung zu erfüllen, (...) mit anderen Worten, das Vergnügen zu maximieren“⁴³⁶ ist und *Schattenfroh* als rechtswissenschaftlicher Autor zu § 60 I DGO ausführt, „Abs. 1 stellt den Grundsatz der Wirtschaftlichkeit (...) als Leitsatz für die Gemeindegewirtschaft auf (,) mit möglichst geringem Aufwand ein Höchstmaß von Leistung zu erzielen.“⁴³⁷ Damit bringen beide sprachlich zum Ausdruck, dass der Nutzen möglichst zu vergrößern und (gleichzeitig) Kosten möglichst zu senken sind.

Darüber hinaus haben die Ausführungen gezeigt, dass weder die objektive noch die subjektive Werttheorie als kritiklose, vorzugswürdigere Theorie bezeichnet werden kann. Der marginalistischen Revolution war kein schneller Sieg beschieden und sie wurde auch von den Gründungsvätern nicht unbedingt als Revolution wahrgenommen. Die Entwicklung zur Neoklassik und damit zur dominierenden (Mikro-)Ökonomie erfolgte allmählich und fand ihren Abschluss erst in den 30er Jahren des vorigen Jahrhunderts. Zur weiteren Entwicklung der Werttheorien ergänzt *Josef Schumpeter* dann auch, dass *V. Pareto* mit dem ordinalen Nutzen das Fundament der modernen Werttheorie gelegt hat. Dieses Fundament wurde durch *W. E. Johnson*⁴³⁸ und *Eugene Slutsky* (1880 – 1948)⁴³⁹ weiter ausgebaut, wobei die endgültige Lösung erst im Jahre 1934 (!) durch *John R. Allen* (1904 – 1989) und *Roy G. D. Hicks* (1906 – 1983) geliefert⁴⁴⁰ wurde.⁴⁴¹ Die

⁴³⁵ Vgl. Alfred Marshall, *Principles of economics: an introductory volume*, 1922, V. Buch, Kap. III, S. 290. Dabei übersieht er allerdings, dass die Grenznutzenschule nicht nur die Nachfrage, sondern auch das Faktorangebot und die Kosten aus dem Grenznutzen erklären will (vgl. J. Schumann, *Die Wegbereiter der modernen Preis- und Kostentheorie*, in: *Das Wirtschaftsstudium (WISU)* - Heft 8, 1983, S. 408).

⁴³⁶ William Stanley Jevons, *Die Theorie der politischen Ökonomie*, in: *Sammlung sozialwissenschaftlicher Meister* - 23. Ausgabe, 1924, S. 36.

⁴³⁷ Vgl. Max Schattenfroh, *Deutsche Gemeindeordnung* - § 60 Anm. III. Ziff. 4, 1935, S. 210.

⁴³⁸ W. E. Johnson, *The Pure Theory of Utility Curves*, in: *Economic Journal* - Vol. 23, No. 92, 1913.

⁴³⁹ Eugen Slutsky, *Sulla Teoria del bilancio del consumatore*, in: *Giornale degli Economisti*, 1915.

⁴⁴⁰ John R. Allen und Roy G. D. Hicks, *The Nature of Indifference Curves*, 1934.

⁴⁴¹ Vgl. Josef A. Schumpeter, *Geschichte der ökonomischen Analyse* - 2. Band, 1965, S. 1291 und 1292; siehe auch: Walter Braeuer, *Handbuch zur Geschichte der Volkswirtschaftslehre*, 1952, S. 179 ff; Werner Hofmann, *Wert- und Preislehre*, in: *Sozialökonomische Studientexte* - 1. Ausgabe, 1964, S. 221 ff; Gerhard Stavenhagen, *Geschichte der Wirtschaftstheorie*, in: *Grundriss der Sozialwissenschaft* - Band 2, 1969, S. 274 ff und 279 ff; Mark Blaug, *Systemische Theoriegeschichte der Ökonomie* - 3. Band, 1975, S. 90 ff, 110 und 131; Alfred Eugen Ott, *Grundzüge der Preistheorie*, *Grundriss der Sozialwissenschaft* - Band 25, 1979, S. 117.

objektive Werttheorie war zudem die historisch ältere Konzeption und dominierte bis in die 1960er Jahre (!) eindeutig die Literatur.⁴⁴²

Der wirtschaftswissenschaftliche Exkurs bestätigt die bisherige Auslegung, dass eine rechtswissenschaftliche Erklärung nicht vorliegen kann, dass das ökonomische Prinzip in seiner mathematischen Ausprägung seinen Einzug in die Rechtswissenschaft gefunden hätte. In der Gesamtschau muss es daher als eine unsachgemäße Interpretation qualifiziert werden, dass der RHO-Gesetzgeber den Haushaltsgrundsatz der (*relativen*) Sparsamkeit in Kombination mit der Wirtschaftlichkeit ausschließlich mit der subjektiven Werttheorie bzw. mit dem Wirtschaftlichkeitsprinzip gleichgesetzt haben konnte/ wollte.

kk) Der Rechtsgrundsatz der (relativen) Sparsamkeit als dynamischer Begriff

Sowohl bei der Sparsamkeit als auch bei der Wirtschaftlichkeit wurde in der zeitgenössischen wirtschaftswissenschaftlichen Literatur zwischen statischen und dynamischen Begriffen differenziert.⁴⁴³ Noch 1955 stellte *Loitlsberger* dies für die Sparsamkeit wie folgt dar:⁴⁴⁴

Prinzip der dynamischen Sparsamkeit

„Verwende möglichst viele
unverbrauchliche Mittel“
„Verwalte mit optimalen Verfahren“

Prinzip der statischen Sparsamkeit

„Verschwende keine verbrauchlichen Mittel“
„Nutze verbrauchliche Mittel optimal“
„Dimensioniere Betriebsmittel optimal“
„Halte Bestände optimal“

Prinzip des glatten Verfahrens

Prinzip des ungestörten Vollzugs

Prinzip des richtig ausgeglichenen Vollzugs

Prinzip des richtig verketteten Vollzugs

*Prinzip des Ausgleichs wechselnder
Belastung*

Prinzip der wechselweisen Verwendung

Prinzip der Funktionshäufung

Auf der bisherigen zeitlichen Argumentationslinie (*endgültige Lösung des ordinalen Nutzens erst im Jahre 1934*) kommen allenfalls *F. Boesler/ K. T. von Eheberg* als Autoren in Betracht, welche das „*wirtschaftliche Prinzip*“ im Jahre 1939 in der finanzwissenschaftlichen Literatur verwenden, wenn sie zu § 60 DGO kommentierten: „*Ferner muß bei allen Ausgaben das wirtschaftliche Prinzip gewahrt werden, da es im allgemeinen keinen Sinn hat, einen mit geringeren Mitteln zu erreichenden Erfolg teurer anzustreben; in einzelnen Fällen kann freilich auch das Gegenteil*

⁴⁴² Volker H. Peemöller, Wert und Werttheorien, letzter Zugriff am: 10.08.2010, S. 5, www.gbv.de/dms/zbw/55985496X.pdf, letzter Zugriff am: 10.08.2010.

⁴⁴³ Vgl. Max Rudolf Lehmann, Allgemeine Betriebswirtschaftslehre, 1928, S. 71 - 74.

⁴⁴⁴ Vgl. Erich Loitlsberger, Das Wirtschaftlichkeitsprinzip, 1955, S. 65.

*richtig sein – aber das werden immer Ausnahmefälle sein, welche die Regel bestätigen.*⁴⁴⁵ Sowie: *„(...) Freilich darf hier nicht das ökonomische Prinzip mit irgendeinem Grundsatz der „Knau-serigkeit“ verwechselt werden; nicht die billigste, sondern die am meisten zweckentsprechende Lösung ist die beste; im gegebenen Falle kann sogar die teuerste Lösung die beste sein, wenn die möglichst umfangreiche Verausgabung von Mitteln Hauptzweck ist.*⁴⁴⁶

Stellt man ausschließlich auf die Formulierung „wirtschaftliches Prinzip“ ab, so wäre die Anwendung des Wirtschaftlichkeitsprinzips für *F. Boesler/ K. T. von Eheberg* nur dann möglich, wenn diese dem Willen des historischen RHO-Gesetzgebers entsprach. Der historische RHO-Gesetzgeber hat sprachlich eine Kostensenkung (K↓) und Nutzererweiterung (N↑) normiert, welche nach besten Kräften realisiert werden soll. Wenn mit dem geringsten Einsatz von Mitteln oder mit einem bestimmten Einsatz von Mitteln das bestmögliche Ergebnis erzielt werden soll, so kann das Wirtschaftlichkeitsprinzip (K_{min} oder N_{max}) in vereinfachten Konstellationen der bisherigen sprachlichen Interpretation des RHO-Grundsatzes der (relativen) Sparsamkeit i. V. m. der Wirtschaftlichkeit entsprechen.

Die Interpretation des Rechtsgrundsatzes der (relativen) Sparsamkeit als Kostensenkung (K↓) und Nutzererweiterung (N↑) ist aufgrund ihrer Weite in der Lage, das Wirtschaftlichkeitsprinzip für einfache Fallkonstellationen aufzunehmen. Da der historische Gesetzgeber den RHO-Grundsatz der Sparsamkeit nicht geändert hat, konnten *F. Boesler/ K. T. von Eheberg* das Wirtschaftlichkeitsprinzip demzufolge nur dann in ihrer Kommentierung verwenden, wenn der Haushaltsgrundsatz der Sparsamkeit in der RHO und in der Folge in der Finanzwissenschaft bzw. Kameralistik als dynamischer Begriff interpretiert wurde.

Ihre nachfolgende Konkretisierung des wirtschaftlichen Prinzips verdeutlicht aber auch hier wieder, dass sie die Wirtschaftlichkeit nicht mit K_{min} oder N_{max} gleichsetzen. Es sei daran erinnert, dass der RHO-Grundsatz der Sparsamkeit aus dem Jahr 1922 als Vorbild für das Preußische Gemeindefinanzgesetz von 1933 sowie für die Deutsche Gemeindeordnung von 1935 gedient hat.⁴⁴⁷ Eine Neuformulierung des entsprechenden kameralistischen Grundsatzes oder des finanzwissenschaftlichen Grundsatzes oder des RHO-Grundsatzes der Sparsamkeit wurde auch in der Zeit von 1933 bis 1945 nicht für erforderlich gehalten. Es wurde auch dargelegt, dass die endgültige Lösung des ordinalen Nutzens erstmals im Jahr 1934 geliefert wurde und dem ungeachtet die objektive Werttheorie bis in die 1960er Jahre dominierte. Die Einzelbegründung zu § 60 I DGO verdeutlicht das damalige Auslegungsverständnis, dass Erkenntnisfortschritte der Finanzwissenschaft bei der Interpretation der DGO und des GemFinG berücksichtigt wurden.

Es stellt sich daher die Frage, ob auch in der zeitgenössischen juristischen Literatur Anhaltspunkte für eine *dynamische* Interpretation des Rechtsgrundsatzes der Sparsamkeit zu finden sind. Die Einzelbegründung führt zu § 60 I DGO aus:⁴⁴⁸ *„Die Gemeinden sind als Träger erheblichen Vermögens Treuhänder der Volksgemeinschaft. Das verpflichtet sie, das Gemeindevermögen pfleg-*

⁴⁴⁵ Karl Theodor von Eheberg und Felix Boesler, Grundriß der Finanzwissenschaft, 1939, S. 63.

⁴⁴⁶ Karl Theodor von Eheberg und Felix Boesler, Grundriß der Finanzwissenschaft, 1939, S. 3.

⁴⁴⁷ Vgl. § 4 Punkt A, Punkt II, Punkt Nr. 2, Unterpunkt 2.2, lit. b).

⁴⁴⁸ Kunz, Buba, *et al.*, Die Deutsche Gemeindeordnung vom 30. Januar 1935, 1935, S. 259 und 260.

lich und wirtschaftlich zu verwalten. Darin liegt einerseits, daß sie ihr Vermögen nach Möglichkeit zu erhalten haben und daß sie das Erbe früherer Generationen regelmäßig auch nicht zur Behebung augenblicklicher Finanzschwierigkeiten veräußern dürfen. Darin liegt aber weiter, dass sie ihr Vermögen nach den Grundsätzen möglicher Wirtschaftlichkeit verwalten müssen. Soweit es sich um Vermögensgegenstände handelt, die gemeinnützigen Zwecken dienen, haben sie in Verfolg dieser Vorschrift anzustreben, daß der gemeinnützige Zweck mit dem geringsten Aufwand erfüllt wird, während beim gemeindlichen Finanz- und Betriebsvermögen der mit diesem Vermögen regelmäßig verbundene Ertragsgedanke nach besten Kräften zu verwirklichen ist.“ (...) Weiterhin:⁴⁴⁹ „Das preußische Gemeindefinanzgesetz vom 15. Dezember 1933 hat zum erstenmal die von namhaften Vertretern der Finanzwissenschaft schon in den Vorjahren gemachten Vorschläge ausgewertet und ihnen damit in bahnbrechender Weise für den größten Teil des Reiches bereits Geltung verschafft. Die Grundsätze (des GemFinG von 1933) sind ein Jahr lang erprobt worden und haben sich im allgemeinen bewährt. Sie bilden daher mit Recht im wesentlichen auch die Grundlage für die Regelung des Gegenstandes in diesem Gesetz.“

Eine Würdigung der aufgeführten Aspekte kann daher nur zu dem Ergebnis führen, dass kein eindeutiger Rückschluss möglich ist, dass der historische Gesetzgeber bzw. die zeitgenössische Literatur den Rechtsgrundsatz der (relativen) Sparsamkeit in Kombination mit der Wirtschaftlichkeit Kostensenkung (K↓) und Nutzenerweiterung (N↑) durch das Wirtschaftlichkeitsprinzips (K_{min} oder N_{max}) ersetzt hätte. Handfest kann lediglich die Feststellung getroffen werden, dass der RHO-Grundsatz der Sparsamkeit als dynamischer Begriff verstanden wurde. Während der 1960er Reformen kommentierte der Abgeordnete Dr. Althammer in diesem Sinne hierzu:⁴⁵⁰ „*Die Reichshaushaltsordnung vom Jahre 1922 hat sich zwar glänzend bewährt in ihrer Kombination von festem Gerüst und Anpassungsfähigkeit an die jeweiligen Bedürfnisse (!), trotzdem darf man nicht übersehen, daß die politische und wirtschaftliche Landschaft seit damals eine völlig andere geworden ist.*“

c) Zusammenfassung des „bisher geltenden Rechtsgrundsatzes“ der Sparsamkeit

In der juristischen Diskussion wird teilweise die Ansicht vertreten, dass die Wirtschaftlichkeit und die Sparsamkeit vom RHO-Gesetzgeber unreflektiert in die RHO übernommen wurden.⁴⁵¹ Es ist allerdings eine historische Tatsache, dadurch „... daß der Reichsfiskus aus der Inflation einen beträchtlichen Gewinn zog, indem das Reich die Dienste seiner Beamten und Angestellten wesentlich unter dem „Marktwert“ bekam, 1920 das Eigentum an den bis dahin einzelstaatlichen Eisenbahnen erlangte und seine Riesenschuldenlast los wurde, war er der größte Inflationsgewinner. Nach der Währungsreform im November 1923 kam es darauf an, die Reichsausgaben alsbald durch laufende Einnahmen zu decken.“⁴⁵² Dies unterstreicht, dass damals alle wirtschafts-

⁴⁴⁹ Kunz, Buba, *et al.*, Die Deutsche Gemeindeordnung vom 30. Januar 1935, 1935, S. 10.

⁴⁵⁰ Deutscher Bundestag - 5. Wahlperiode, Stenographische Berichte - 184. Sitzung - Band 67, vom 28.06.1968, S. 10009.

⁴⁵¹ Vgl. Herbert Rischer, Finanzkontrolle staatlichen Handelns, in: Augsburger Rechtsstudien - Band 22, 1995, S. 201; FN 1117.

⁴⁵² Institut "Finanzen und Steuern", Die große Finanzreform - Heft 80, 1966, S. 13.

finanz- und rechtswissenschaftlichen Register gezogen werden mussten und auch gezogen wurden.⁴⁵³ Diese Flexibilität war dem damaligen Fiskus aber nur möglich, indem ihm der RHO-Gesetzgeber reflektiert das entsprechende haushaltsrechtliche, kameralistische und finanzwissenschaftliche Instrumentarium zur Verfügung gestellt hat.⁴⁵⁴

Die Ermittlung der Sparsamkeit als besonderem Rechtsgrundsatz sowie die wörtliche Auslegung der §§ 17, 26 und 96 I Nr. 4 RHO bestätigen zwar, dass der Grundton des „*roten Fadens*“ der Sparsamkeit für die Ausgabenseite vorsah, dass Ausgaben zunächst vermieden oder zumindest minimiert werden sollen („*sparsame Wirtschaftsführung*“). Allerdings zeigt die systematisch-logische Auslegung des § 26 RHO i. V. m. § 16 RWB, § 20 RWB sowie § 24, § 28, § 30, §§ 34, 24 RHO i. V. m. § 6 Abs. 13 RWB, § 45 i. V. m. § 14, § 47 V, § 51, § 65, § 96 I Nr. 3 und § 100 I RHO auch, dass sich der RHO-Gesetzgeber nicht ausschließlich an der Ausgabenseite orientiert hat. Facette des besonderen Rechtsgrundsatzes der Sparsamkeit war auch die Einnahmenseite. Leitbild des besonderen Rechtsgrundsatzes der Sparsamkeit war entsprechend der §§ 25, 29 I RHO, dass die öffentlichen Einnahmen zumindest die öffentlichen Ausgaben decken sollen („*wirtschaftliche Sparsamkeit*“).

Damit die öffentlichen Einnahmen zumindest die öffentlichen Ausgaben decken, bestehen nur die Möglichkeiten, entweder die öffentlichen Einnahmen zu erhöhen und/oder die öffentlichen Ausgaben zu verringern.⁴⁵⁵ Die systematisch-logische Auslegung verdeutlicht allerdings, dass der Grundsatz der Sparsamkeit in der gesamten RHO als „*roter Faden*“ zu erkennen ist. Um zwischen öffentlichen Einnahmen und öffentlichen Ausgaben zumindest einen ausgeglichenen Saldo zu erzielen (vgl. §§ 25, 29 I RHO), ist auch in der gesamten Staatsorganisation nach Einspar- bzw. Verbesserungsmöglichkeiten der Arbeits- und Ablauforganisation des Staates zu suchen.

Weiterhin sind alle Möglichkeiten auszuschöpfen, die zu einer Erhöhung der Einnahmen führen bzw. Verluste des Staates vermeiden („*wirtschaftliche Sparsamkeit*“). Hierzu hat der RHO-Gesetzgeber ein aktives Vertrags-, Forderungs-, Kosten-, Vermögens- und Zahlungsmanagement im Haushaltsrecht initiiert. In diesem Sinne sollen beispielsweise durch eine einheitliche Finanzführung, größtmögliche Transparenz und Flexibilität des Haushaltsrechtes liquide Mittel im Haushalt optimal ausgenutzt, ein Rückgriff auf externe Geldgeber möglichst vermieden, Liquiditätsreserven möglichst gering gehalten, Kosten von Fremdfinanzierungen möglichst vermieden und Größenvorteile bei einer Finanzierung soweit wie möglich umgesetzt werden.⁴⁵⁶

⁴⁵³ Vgl. Wilhelm Henle, Haushaltsordnung nach der Haushaltsreform, in: Die Öffentliche Verwaltung (DÖV), 1970, S. 289 und 290.

⁴⁵⁴ Vgl. Bernhard Bank, Über Umfang und Grenzen der Finanzkontrolle, in: Archiv des öffentlichen Rechts (AöR), 1955/56, S. 263; Arthur Fuchs, Wesen und Wirken der Kontrolle, 1966, S. 182 und 183.

⁴⁵⁵ Da diese Vorstellung aktueller Stand der Wirtschafts- und Finanzwissenschaft ist, kann die umgesetzte Intention des RHO-Gesetzgebers als fortschrittlich qualifiziert werden. Im Zeitgeist der Reformen der 1960er Jahre bezeichnet *Adolf Hüttl* sie allerdings als veraltet (vgl. Adolf Hüttl, Wirtschaftlichkeit, in: Verwaltung - Eine einführende Darstellung, 1965, S. 287).

⁴⁵⁶ Vgl. § 4 Punkt A, Punkt II, Punkt Nr. 2, Unterpunkt 2.2, lit. b).

Der RHO-Gesetzgeber verlieh den Staatsgewalten mit § 17 RHO i. V. m. § 26 RHO die Befugnis, Mittel der öffentlichen Hand zu verwenden. Mit den zentralen Vorschriften des § 17 i. V. m. § 26 i. V. m. § 96 RHO wird mit der „*sparsamen Wirtschaftsführung*“ vorgegeben, dass haushaltsrechtliche Entscheidungen sorgfältig überdacht werden sollen. Entsprechend dem finanzpolitischen Postulat der RHO galt dabei, dass beispielsweise bei der Beschaffung von Wirtschaftsgütern zunächst zurückhaltend (§ 17 i. V. m. § 26 RHO) und sodann reflektiert (§ 26 RHO i. V. m. § 17 RHO) zu verfahren ist sowie, dass der möglichst größte Zweck mit den (gleichzeitig) geringsten Mitteln zu erreichen (§ 26 RHO) ist.

Im Hinblick auf den besonderen Rechtsgrundsatz der Sparsamkeit normiert § 96 RHO für den Reichsrechnungshof den Prüfungsmaßstab, dass der Nutzen (gleichzeitig) mit den (möglichst) geringsten Kosten (§ 96 I Nr. 3 RHO) zu realisieren ist sowie bei der Beschaffung von Wirtschaftsgütern zu prüfen ist, ob eine Anschaffung von Wirtschaftsgütern anfänglich vermieden wurde (§ 96 I Nr. 4 RHO i. V. m. § 96 I Nr. 3 RHO) und sodann bei einer Anschaffung von Wirtschaftsgütern geprüft wurde, ob diese in der vorgenommenen Art und Weise notwendig waren (§ 96 I Nr. 3 RHO i. V. m. § 96 I Nr. 4 RHO).

Aus einer solchen Vorgabe kann nicht der Rückschluss gezogen werden, dass die Entscheidungsträger K_{\min} oder N_{\max} realisieren sollten. Vielmehr wird deutlich, dass der RHO-Gesetzgeber sich am umgangssprachlichen Sprachverständnis zur Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit orientiert hat. Ausfluss der zentralen Normen des Haushaltsrechts ist weiterhin, dass der besondere Rechtsgrundsatz der (absoluten) Sparsamkeit gegenüber der *relativen* Sparsamkeit vorrangig berücksichtigt werden sollte bzw. *vorgeschaltet* war und dass es keine Sparsamkeit um jeden Preis geben sollte.⁴⁵⁷ Dem Rechtsgrundsatz der (relativen) Sparsamkeit in der Kombination mit der Wirtschaftlichkeit kam dabei die Funktion zu, das „*Ob*“ und/oder das „*Wie*“ der einzelnen Facetten des Rechtsgrundsatzes der (relativen) Sparsamkeit aus der jeweils möglichen Perspektive in der jeweils durchführbaren Dimension zu konkretisieren.⁴⁵⁸

Die erste Seite der normierten Wirtschaftlichkeitsmedaille ist durch eine gemeinwohlorientierte Zielausrichtung geprägt. Da der parlamentarische Gesetzgeber letztlich das Gemeinwohl umsetzt, ist die Vorderseite der Medaille Wirtschaftlichkeit offen zu interpretieren.⁴⁵⁹ Zur Realisierung stehen den Entscheidungsträgern die Erkenntnisse der Wirtschaftswissenschaft als Hilfsmittel zur Verfügung. Auf der Kehrseite der Medaille Wirtschaftlichkeit sind möglichst viele Dimensionen der Wirtschaftlichkeit zu verwenden, damit die *intendierte* Wirtschaftlichkeit mit der *realisierten* Wirtschaftlichkeit soweit wie möglich festgestellt werden kann.⁴⁶⁰

Die Vorgabe des RHO-Gesetzgebers „... *unnötige Ausgaben zu vermeiden und die notwendigen Ausgaben so niedrig wie möglich zu halten* ...“ kann nach heutigem (!) Begriffsverständnis als

⁴⁵⁷ Vgl. § 4 lit. A, Punkt II, Punkt Nr. 2, Unterpunkt 2.2, lit. b), lit. cc).

⁴⁵⁸ Vgl. § 4 lit. A, Punkt II, Punkt Nr. 2, Unterpunkt 2.2, lit. b), lit. bb).

⁴⁵⁹ Vgl. § 4 lit. A, Punkt II, Punkt Nr. 2, Unterpunkt 2.2, lit. b), lit. ee) und lit. ff).

⁴⁶⁰ Vgl. § 4 lit. A, Punkt II, Punkt Nr. 2, Unterpunkt 2.2, lit. b), lit. ff).

Ausprägung des Minimalprinzips verstanden werden. Aus diesem Grund vertreten viele Rezipienten die Auffassung, dass der RHO-Gesetzgeber die Begriffe Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit als Synonym angesehen hat.⁴⁶¹ Eine solche Auslegung setzt allerdings voraus, dass die subjektive Werttheorie vom RHO-Gesetzgeber als führende Werttheorie angesehen und diese vom ihm im Jahre 1922 in der RHO normiert wurde. Der Exkurs zu den ökonomischen Werttheorien hat jedoch verdeutlicht, dass die objektive Werttheorie die historisch ältere Konzeption war und bis in die 1960er Jahre eindeutig die Literatur dominierte.⁴⁶²

Demzufolge hat der historische Gesetzgeber – gleichsam wie *A. Marshall* in seinem Scherenbeispiel – in der objektiven und subjektiven Werttheorie bestimmende Einflussgrößen erblickt. In der Folge konnte der RHO-Gesetzgeber den Haushaltsgrundsatz der (*relativen*) Sparsamkeit in Kombination mit der Wirtschaftlichkeit nicht mit der subjektiven Werttheorie bzw. mit dem Wirtschaftlichkeitsprinzip gleichsetzen. Somit hat der RHO-Gesetzgeber lediglich eine Nutzenerweiterung ($N \uparrow$) und Kostensenkung ($K \downarrow$) normiert, welche nach besten Kräften zu realisieren ist, so dass mit Blick auf K_{\min} oder N_{\max} die wahrscheinlich beste Wirtschaftlichkeit umzusetzen ist. Eine Fokussierung auf K_{\min} oder N_{\max} stellt eine erhebliche Verkürzung des gesetzgeberischen Willens dar und ist demzufolge als unsachgemäße Interpretation einzuordnen.

Schließlich wäre § 17 i. V. m. § 26 RHO nach heutigem Verständnis für die Staatsgewalten als Generalklausel zu interpretieren. In diesem Rahmen hat der RHO-Gesetzgeber zwischen § 17 i. V. m. § 26 RHO sowie § 96 RHO eine spiegelbildliche Abstimmung der Wirtschaftlichkeit der Staatsgewalten und der Prüfungstätigkeit des Rechnungshofes in seinen haushaltsrechtlichen Bestimmungen vorgenommen.

2.3 „Anpassung und Weiterentwicklung des bisher geltenden Rechtsgrundsatzes“ der Sparsamkeit

Entsprechend der parlamentarischen Vorgabe gilt für die weitere Bestimmung der Wirtschaftlichkeit des Art. 114 II 1 GG, dass „... die bisher geltenden Rechtsgrundsätze des öffentlichen Haushaltsrechts dem inzwischen eingetretenen Wandel der wirtschaftlichen Verhältnisse anzupassen und im Sinne neuzeitlicher Anforderungen weiterzuentwickeln ...“ sind.

a) „... dem inzwischen eingetretenen Wandel der wirtschaftlichen Verhältnisse ...“

Somit ist zunächst auf „... de(n) inzwischen eingetretenen Wandel der wirtschaftlichen Verhältnisse ...“ einzugehen. Es wurde dargelegt, dass der RHO-Gesetzgeber Aufgaben zu bewältigen hatte, welche zu einer Konzentration aller Kräfte zwangen. Der RHO-Gesetzgeber sah für die Ausgabenseite die Vermeidung bzw. Begrenzung von notwendigen Ausgaben/ Aufgaben als probates finanzpolitisches Mittel an. Die Finanz- und Haushaltsreform aus den 1960er Jahren wurde demgegenüber von dem Leitbild getragen, dass die Finanzpolitik mit den Zielen der Wirtschafts- und Sozialpolitik in Einklang gebracht werden sollte. Von der rein fiskalischen Betrachtungsweise des öffentlichen Haushalts wurde Abstand genommen. Um Konjunktur- und Struktur-

⁴⁶¹ Vgl. beispielsweise: Klaus Grupp, Die "Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit" im Haushaltsrecht, in: Juristische Zeitung (JZ), 1982, S. 232.

⁴⁶² Vgl. § 4 lit. A, Punkt II, Punkt Nr. 2, Unterpunkt 2.2, lit. b), lit. ii) und lit. jj).

schwankungen in der Wirtschaft begegnen zu können, sollte mit einer Ausgabe von Finanzmitteln in den Konjunkturkreislauf eingegriffen werden.⁴⁶³

Die Vorgabe der RHO, nach Möglichkeit keine finanziellen Mittel auszugeben, stellte sich somit als vollkommener Gegensatz zu den Reformen in den 1960er Jahren dar. Der Gesetzgeber in den 1960er Jahren konnte sich demzufolge nicht nur mit einer Novellierung der RHO begnügen, sondern es waren neue politische Gestaltungen erforderlich. In diesem Rahmen wäre eine Anpassung an den bisher entwickelten Rechtsstand der RHO und RWB genauso verfehlt gewesen, wie eine Aufgabe von Rechtsgrundsätzen des öffentlichen Haushaltsrechts der RHO, welche sich als gut und erfolgreich bewährt hatten.⁴⁶⁴ Da die Wirtschaftlichkeit erstmalig als Prüfungsmaßstab des BRH in Art. 114 II 1 GG verfassungsrechtlich fixiert und sowohl die Wirtschaftlichkeit als auch die Sparsamkeit in einer Vielzahl von Regelungen auf den unteren Ebenen der Normenpyramide festgesetzt wurden, hat der Gesetzgeber in den 1960er Jahren sowohl die Wirtschaftlichkeit als auch (!) die Sparsamkeit als gut und erfolgreich qualifiziert.

b) „...anzupassen und im Sinne neuzeitlicher Anforderungen weiterzuentwickeln ...“

Für den weiteren Verlauf der Untersuchung ist daher der parlamentarischen Vorgabe zu folgen, dass der besondere Rechtsgrundsatz der Sparsamkeit sowie die normierte Wirtschaftlichkeit der RHO „... anzupassen und im Sinne neuzeitlicher Anforderungen weiterzuentwickeln ...“ sind. Zur Verdeutlichung des Transformationsprozesses wird zu Beginn der wirtschaftswissenschaftliche Diskussionsstand zum Begriff der Wirtschaftlichkeit während der Finanz- und Haushaltsreform skizziert. Weiterhin bedarf es einer kurzen Darstellung des rechtswissenschaftlichen Diskussionsstandes zur Prüfungstätigkeit des Bundesrechnungshofes während der Finanz- und Haushaltsreform.⁴⁶⁵

⁴⁶³ „Zunächst hatten die Erfahrungen mit der Bewältigung kurzfristiger Konjunkturschwankungen (Überwindung der Konjunkturschwäche 1966/67; Konjunkturüberhitzung 1970/71) den Glauben an die staatliche Machbarkeit der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung genährt. Dieser Glaube musste einer nüchternen Betrachtungsweise weichen, als nach der Ölkrise Ende 1973 eine langanhaltende weltwirtschaftliche Strukturkrise einbrach und die öffentlichen Haushalte zur Glättung struktureller Schwierigkeiten und zur Nachfragestützung eine steigende Kreditfinanzierung in Kauf nehmen mussten. Nach einer jahrelangen Politik des Gegensteuerns erschöpfte sich der konjunkturpolitische Handlungsspielraum der öffentlichen Haushalte, so dass bereits zu Beginn der 1980er Jahre Bestrebungen einsetzten, durch Ausgabenkürzungen den jährlichen Schuldenzuwachs deutlich zu reduzieren.“ (vgl. Günter Jürgens, Erwin Adolf Piduch, et al., Finanzverfassung, Steuern und öffentlicher Haushalt - Band 11, 1986, S. 142 ff).

⁴⁶⁴ Gesetzentwürfe zur Haushaltsreform (Auszug aus der Begründung), IV. Abschnitt - Grundzüge der Haushaltsrechtsreform, in: HSA NW 30 BR Nr. 981, 1968, S. 675 und 676.

⁴⁶⁵ Vgl. § 2.

aa) Wirtschaftswissenschaftlicher Diskussionsstand zum Begriff der Wirtschaftlichkeit

Die Untersuchung von *Helmut Brede* aus dem Jahre 1968 vermittelt einen prägnanten Überblick über den fachlichen Diskussionsstand zur Zeit der Reformen in den 1960er Jahren.⁴⁶⁶ Aufbauend auf den allgemeinen Sprachgebrauch⁴⁶⁷ führte seine Auseinandersetzung mit zeitgenössischen Autoren⁴⁶⁸ zu der Erkenntnis, dass es in dieser Zeit keinem Verfasser gelungen sei, die Wirtschaftlichkeit vorbehaltlos zu bestimmen.⁴⁶⁹ Aus ihren Bemühungen leitete *H. Brede* folgende allgemeine Thesen ab:⁴⁷⁰ „These

1. *Um zutreffende Wirtschaftlichkeitsurteile zu erhalten, müssen in die Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen die gesamten zu einer Handlung erforderlichen Mittel und das volle Handlungsergebnis einbezogen werden.*
2. *Ein aussagefähiges Wirtschaftlichkeitsurteil kann nur über Größen gefällt werden, die in unmittelbarer Mittel-Zweck-Beziehung zueinander stehen, also über ein Handlungsergebnis und den dazu erforderlichen Einsatz.*
3. *Verschiedene Handlungsalternativen lassen sich im Rahmen von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen zuverlässig nur auf der Basis gleichen (absoluten) Einsatzes aneinander messen.*
4. *Um zuverlässige Wirtschaftlichkeitsurteile zu bekommen, ist es nötig, bei (vorgegebener Aufgabe) die verschiedenen Handlungsalternativen auf der Grundlage jenes Umfangs an Mitteln miteinander zu vergleichen, den die „kostspieligste“ (d. h. den größten Mittelbedarf erfordernde) unter den zur Aufgabenerfüllung geeigneten Handlungsalternativen aufweist. War über die Verwendung eines vorgegebenen Budgets zu entscheiden, so ist die Beurteilung auf der Grundlage des Budgets vorzunehmen.*
5. *Der Wirtschaftlichkeitsbegriff muss so gefasst sein, daß er nur auf Handlungen anwendbar ist, deren Ergebnis den Einsatz überwiegt (also auf wirtschaftliche, absolut wirtschaftliche Handlungen im Hertleinschen Sinne), um auszuschließen, daß an sich vorteilhafte Handlungen mit dem Prädikat „wirtschaftlich“ belegt werden und dadurch als vorteilhaft erscheinen.*
6. *Das Wirtschaftlichkeitsurteil soll den Unterschied im Ergebnis verdeutlichen, der dadurch entsteht, daß man die Mittel in der zu untersuchenden statt in jener Handlung einsetzt, welche die beste alternative Mittelverwendung darstellt.*
7. *Es genügt, im Wirtschaftlichkeitsurteil zwei Ergebnisse miteinander zu verknüpfen, das Ergebnis der zu untersuchenden Handlung und das Ergebnis, das die*

⁴⁶⁶ Helmut Brede, Die wirtschaftliche Beurteilung von Verwaltungsentscheidungen in der Unternehmung, in: Beiträge zur betriebswirtschaftlichen Forschung - Band 30, 1968, S. 1 ff.

⁴⁶⁷ Vgl. § 2.

⁴⁶⁸ Max Rudolph Lehmann, Adolf Hertlein, Fritz Schönplflug, Herbert A. Simon, Karl Hax und Edgar Castan (vgl. Helmut Brede, Die wirtschaftliche Beurteilung von Verwaltungsentscheidungen in der Unternehmung, in: Beiträge zur betriebswirtschaftlichen Forschung - Band 30, 1968, S. 34 - 54, mwN).

⁴⁶⁹ Seine Ausführungen konzentrierten sich allerdings ausschließlich auf die einzelwirtschaftliche Wirtschaftlichkeit aus der entscheidungsorientierten Perspektive.

⁴⁷⁰ Helmut Brede, Die wirtschaftliche Beurteilung von Verwaltungsentscheidungen in der Unternehmung, in: Beiträge zur betriebswirtschaftlichen Forschung - Band 30, 1968, S. 55.

beste alternative Mittelverwendung hervorbringt. Allerdings muß zuvor gesichert sein, daß die Ergebnisse den Einsatz übersteigen.“

Diese Gesichtspunkte führt *H. Brede* sodann zu folgender Begriffsbestimmung zusammen:

„Die Wirtschaftlichkeit einer Handlung ist die Beziehung ihres vollen Ergebnisses zu dem mit gleichem Einsatz anderweitig erreichbaren maximalen Ergebnis. Die Definition verlangt außerdem noch, folgende Anwendungsbedingungen zu beachten: Die Ergebnisse müssen größer sein als der volle dazu erforderliche – absolute – Einsatz. Bei vorgegebener Aufgabe sind die verschiedenen Handlungsalternativen auf der Grundlage jenes Umfangs an Mitteln miteinander zu vergleichen, den die „kostspieligste“ unter den zur Aufgabenerfüllung geeigneten Handlungsalternativen aufweist. War über die Verwendung eines Budgets zu entscheiden, so ist die Beurteilung auf der Grundlage des Budgets vorzunehmen.“⁴⁷¹

Die Wirtschaftlichkeit grenzt er zur Sparsamkeit dahin gehend ab, dass die Sparsamkeit stets durch eine Minimierung der eingesetzten Mittel gekennzeichnet sei. Wenn dies von der Vorstellung begleitet war, dass die eingesparten Mittel auch besser verwendet werden können, dann soll dies nichts anderes bedeuten, als dass eine höhere Form der Wirtschaftlichkeit angestrebt wird. Des Weiteren sei zwischen Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit zu differenzieren: Sparsamkeit ist eine (auf der Prämisse besserer Verwendbarkeit eingesparter Mittel beruhende) Haltung des Entscheidenden. Wirtschaftlichkeit ist eine Eigenschaft der Handlung. Dies würde nicht ausschließen, dass das Streben nach Sparsamkeit zugleich die Bemühungen um Steigerung der Wirtschaftlichkeit fördert.⁴⁷² Fasst man die Ausführungen von *Brede* zusammen, so hat der besondere Sprachgebrauch der Wirtschaftswissenschaft dazu geführt, dass Sparsamkeit ausschließlich eine Entscheidung eines Wirtschaftssubjektes darstellt, dass es kein Geld ausgeben möchte. Hat sich demgegenüber ein Wirtschaftssubjekt entschlossen Geld auszugeben, dann geht mit dieser Entscheidung ein „Ob“ und „Wie“ einher, welches von dem Begriff der Wirtschaftlichkeit erfasst wird. Dabei plädiert die Wirtschaftswissenschaft ganz bewusst für eine weite Auslegung des Begriffs Wirtschaftlichkeit.⁴⁷³

⁴⁷¹ Helmut Brede, Die wirtschaftliche Beurteilung von Verwaltungsentscheidungen in der Unternehmung, in: Beiträge zur betriebswirtschaftlichen Forschung - Band 30, 1968, S. 56.

⁴⁷² Vgl. Helmut Brede, Die wirtschaftliche Beurteilung von Verwaltungsentscheidungen in der Unternehmung, in: Beiträge zur betriebswirtschaftlichen Forschung - Band 30, 1968, S. 57.

⁴⁷³ Vgl. Armin Goldbach, Der Begriff der Wirtschaftlichkeit in öffentlicher Perspektive und im Wandel der Zeit, in: Entwicklungslinien und Problemschwerpunkte der Öffentlichen Betriebswirtschaftslehre, 2005, S. 17.

bb) Rechtswissenschaftlicher Diskussionsstand zur Prüfungstätigkeit des Bundesrechnungshofes

Die rechtswissenschaftliche Auseinandersetzung zum Rechnungshof⁴⁷⁴ enthält in erster Linie,⁴⁷⁵ das Wesen der Rechnungsprüfung zu charakterisieren,⁴⁷⁶ die Unabhängigkeit des Rechnungshofes zu sichern⁴⁷⁷ und die Bedeutung seiner Prüfungstätigkeit⁴⁷⁸ zu unterstreichen;⁴⁷⁹ letzteres vor allem im Zusammenhang mit der politischen Regierungskontrolle durch die Volksvertretung.⁴⁸⁰ In der Rechtswissenschaft herrscht daher Einverständnis, dass diese Novellierungen eine wichtige Etappe der bisherigen verfassungsrechtlichen Entwicklung des Bundesrechnungshofes war, besonders hinsichtlich der Heranführung des Bundesrechnungshofes an das Parlament.⁴⁸¹ Art. 114 GG in der Fassung von 1949 gab dem Budgetgeber das verfassungsmäßige Recht auf die Zuleitung der Bemerkungen des Bundesrechnungshofes.⁴⁸² Dies hatte jedoch nur einen die Rechnungslegung des Bundesfinanzministers begleitenden Charakter.⁴⁸³ Durch die Finanz- und Haushaltsreform in den 1960er Jahren erfolgte eine verfassungsrechtliche Annäherung des Bundesrechnungshofes an die Legislative, indem für den Bundesrechnungshof eine unmittelbare Berichtspflicht verfassungsrechtlich normiert wurde.⁴⁸⁴

Die Verfassungsreform des Art. 114 II GG ist daher wesentlich von der Verbesserung des parlamentarischen Budgetrechts geprägt.⁴⁸⁵ In diesem Rahmen hat der Verfassungsgeber betont, dass

⁴⁷⁴ Zur Einordnung des Bundesrechnungshofes in die Staatsgewalten: Vgl. Arthur Fuchs, Wesen und Wirken der Kontrolle, 1966, S. 20 ff; Zur staatsrechtlichen Stellung des Bundesrechnungshofes: Vgl. Lee Duk-Yeon, Stellung und Funktion des Bundesrechnungshofes im politischen Entscheidungsprozeß, 1994, S. 110 ff, mwN.

⁴⁷⁵ Vgl. Institut "Finanzen und Steuern", Die große Finanzreform - Heft 80, 1966, S. 157.

⁴⁷⁶ Vgl. Arthur Fuchs, Wesen und Wirken der Kontrolle, 1966, S. 17 ff.

⁴⁷⁷ Vgl. Walter Krebs, Kontrolle in staatlichen Entscheidungsprozessen, in: Münsterer Beiträge zum Öffentlichen Recht - Band 3, 1984, S. 178 ff.

⁴⁷⁸ Vgl. Deutscher Bundestag (Hrsg.) - 5. Wahlperiode, Schriftlicher Bericht des Haushaltsausschusses - zu Drucksache V/4378 und zu V/4379, 1969, S. 3.

⁴⁷⁹ Vgl. Albert Leicht, Die Haushaltsreform, in: Geschichte und Staat - Band 146/146 a, 1970, S. 66 und 67.

⁴⁸⁰ Vgl. Herbert Rischer, Finanzkontrolle staatlichen Handelns, in: Augsburger Rechtsstudien - Band 22, 1995, S. 177 ff.

⁴⁸¹ Diese begann historisch damit, dass vor Jahrzehnten erstmals ein Vertreter des damaligen Rechnungshofes Zutritt und Gehör im Haushaltsausschuss des Reichstages fand (vgl. Herbert Rischer, Finanzkontrolle staatlichen Handelns, in: Augsburger Rechtsstudien - Band 22, 1995, S. 56); vgl. Lee Duk-Yeon, Stellung und Funktion des Bundesrechnungshofes im politischen Entscheidungsprozeß, 1994, S. 107.

⁴⁸² Vgl. Helmut Karehnke, Zur Neufassung des Artikels 114 des Grundgesetzes, in: Die Öffentliche Verwaltung (DÖV), 1972, S. 146.

⁴⁸³ Vgl. Albert Leicht, Die Haushaltsreform, in: Geschichte und Staat - Band 146/146 a, 1970, S. 45.

⁴⁸⁴ Vgl. Helmut Karehnke, Zur Neufassung des Artikels 114 des Grundgesetzes, in: Die Öffentliche Verwaltung (DÖV), 1972, S. 145 ff.

⁴⁸⁵ Vgl. Helmut Karehnke, Zur Neufassung des Artikels 114 des Grundgesetzes, in: Die Öffentliche Verwaltung (DÖV), 1972, S. 152.

die Aufgabe des Bundesrechnungshofes sich nicht in der Hilfeleistung für die Rechnungskontrolle des Parlaments erschöpft.⁴⁸⁶ Die Entwicklung der Prüfungstätigkeit des Bundesrechnungshofes wird im Allgemeinen „von der Rechnungsprüfung zur Finanzkontrolle“ charakterisiert⁴⁸⁷ und weist zwei wesentliche Richtungen auf: Zunächst die kontinuierliche Erweiterung der Prüfungstätigkeit des Bundesrechnungshofes und zweitens die Unabhängigkeit des Bundesrechnungshofes.⁴⁸⁸

Diese verfassungsrechtliche Entwicklung fand in der Novellierung des Bundesrechnungshofgesetzes von 1985 eine Bestätigung. Mit § 42 IV HGrG hat der Gesetzgeber zudem die Überlegung realisiert, dass die durch die Prüfungstätigkeit des Rechnungshofes gewonnenen Erfahrungen für die Beratungen der Organe der Legislative und der Exekutive nutzbar zu machen sind.⁴⁸⁹ Mit der entsprechenden gesetzlichen Statuierung der Beratungsbefugnisse des Bundesrechnungshofes in § 88 II BHO hat die Tätigkeit des Bundesrechnungshofes folglich eine neue Dimension erhalten. In diesem Zusammenhang ist auch § 97 II Nr. 4 BHO zu nennen. Sie ermächtigt den Bundesrechnungshof, Hinweise und Empfehlungen für die Zukunft zu geben.⁴⁹⁰ Fasst man die Ausführungen zur Prüfungstätigkeit des Bundesrechnungshofes zusammen, so beinhaltet Art. 114 GG eine wesentliche Stärkung der Position des Bundesrechnungshofes.⁴⁹¹

c) Transformation „des bisher geltenden Rechtsgrundsatzes“ der Sparsamkeit in Kombination mit der normierten Wirtschaftlichkeit auf Art. 114 II₁ GG

Nachfolgend werden zur Rekonstruktion des Transformationsprozesses § 17 RHO i. V. m. § 26 RHO i. V. m. § 96 RHO als zentrale Vorschriften des besonderen Rechtsgrundsatzes der Sparsamkeit in der RHO und das Transformationsergebnis als wesentliche Orientierungspunkte herangezogen. Damit der Grundsatz der intersubjektiven Nachvollziehbarkeit auch in diesem Abschnitt gewährleistet bleibt, sei für den Leser der Gesetzestext von § 17 RHO i. V. m. § 26 RHO und § 96 I Nr. 3 RHO zunächst wiederholt:

§ 17 RHO statuierte: „In den Haushaltsplan dürfen nur solche Ausgaben aufgenommen werden, die für die Aufrechterhaltung der Verwaltung oder zu Erfüllung der Aufgaben und der rechtlichen Verpflichtungen des Staates usw. notwendig sind.“ § 17 RHO korrespondierte mit § 26

⁴⁸⁶ Vgl. Lee Duk-Yeon, Stellung und Funktion des Bundesrechnungshofes im politischen Entscheidungsprozeß, 1994, S. 106.

⁴⁸⁷ Vgl. Arthur Fuchs, Wesen und Wirken der Kontrolle, 1966, S. 14 ff.

⁴⁸⁸ Vgl. Albert Leicht, Die Haushaltsreform, in: Geschichte und Staat - Band 146/146 a, 1970, S. 76 und 77.

⁴⁸⁹ Vgl. Walter Krebs, Kontrolle in staatlichen Entscheidungsprozessen, in: Münsterer Beiträge zum Öffentlichen Recht - Band 3, 1984, S. 174.

⁴⁹⁰ Vgl. Lee Duk-Yeon, Stellung und Funktion des Bundesrechnungshofes im politischen Entscheidungsprozeß, 1994, S. 106 und 107.

⁴⁹¹ Vgl. Deutscher Bundestag - 5. Wahlperiode, Stenographische Berichte - 243. Sitzung - Band 70, vom 26.06.1969, S. 13513.

RHO wie folgt:⁴⁹² „Die Haushaltsmittel sind wirtschaftlich und sparsam zu verwalten; sie dürfen bei den einzelnen Zweckbestimmungen nur so weit und nicht eher in Anspruch genommen werden, als es zur wirtschaftlichen und sparsamen Reichsverwaltung erforderlich ist.“ Im Hinblick auf die Prüfungstätigkeit des Rechnungshofes normiert § 96 I Nr. 3 RHO: „Die Prüfung der Rechnungen durch den Rechnungshof hat sich darauf zu erstrecken, ob bei der Gewinnung und Erhebung von Einnahmen sowie bei der Verwendung und Verausgabung von Reichsmitteln, ferner bei der Erwerbung, Benutzung und Veräußerung von Reichseigentum nach den bestehenden Gesetzen und Vorschriften unter Beachtung der maßgebenden Verwaltungsgrundsätze und unter Beobachtung der gebotenen Wirtschaftlichkeit verfahren wird.“

aa) Die verfassungsrechtliche Transformation im Hinblick auf den Bundesrechnungshof

Der „...inzwischen eingetretene Wandel der politischen, wirtschaftlichen Verhältnisse ...“ ist von der Vorstellung des Reformgesetzgebers geprägt gewesen, dass eine Novellierung des Art. 114 II GG auch erforderlich war, um Zweifel auszuräumen, ob bestimmte Tätigkeiten des Rechnungshofes verfassungsrechtlich überhaupt zulässig sind. Hierzu gehörte vor allem das Recht auf Prüfung der Wirtschaftlichkeit.⁴⁹³ Von besonderem Interesse war dabei, dass es künftig keinen prüfungsfreien Raum mehr geben soll.⁴⁹⁴ § 17 RHO i. V. m. § 26 RHO i. V. m. § 96 RHO wurden als zentrale Vorschriften des besonderen Rechtsgrundsatzes der Sparsamkeit in der RHO diagnostiziert. Im Hinblick auf eine verfassungsrechtliche Fixierung der Prüfungstätigkeit des Bundesrechnungshofes könnte sich der Verfassungsgeber an § 96 RHO orientiert haben. § 96 I Nr. 3 RHO statuierte: „Die Prüfung des Rechnungshofes hat sich darauf zu erstrecken, ob (...) unter Beachtung der gebotenen Wirtschaftlichkeit verfahren wird.“ Demgegenüber enthielt § 96 I Nr. 4 RHO: „Die Prüfung der Rechnungen durch den Rechnungshof hat sich darauf zu erstrecken, ob nicht Einrichtungen (...) eingeschränkt oder erspart werden können.“

Leitbild der 1960er Reformen war die Auffassung des Verfassungsgebers, dass Konjunktur- und Strukturschwankungen in der Wirtschaft mit einer Zunahme der öffentlichen Ausgaben/ Aufgaben begegnet werden könne. Die in § 96 I Nr. 4 RHO normierte Sparsamkeit in Kombination mit der normierten Wirtschaftlichkeit hatte für den Verfassungsgeber nur Sinn, wenn dieser die Zielvorstellung ausdrücklich betonen möchte, dass Ausgaben/ Aufgaben eher zu vermeiden sind. In diesem Sinne war die (absolute) Sparsamkeit für die begriffliche Konkretisierung eines prüfungsfesten Raumes auf der Verfassungsebene ungeeignet. Demzufolge stand die Prüfungstätigkeit nach § 96 I Nr. 4 RHO im klaren Widerspruch zu den Reformen in den 1960er Jahren. Ausschließlich die in § 96 I Nr. 3 RHO normierte Wirtschaftlichkeit wäre in der Lage gewesen, den

⁴⁹² W. Wawerla und L. Ambrosius, Das Haushaltsrecht - Band 1, in: Grundriß des Verwaltungsrechts 1950, S. 32.

⁴⁹³ Der Bundestag fasste die Vorlage über die GG-Änderung zur Haushaltsreform in der Fassung des Antrags des Rechtsausschusses zunächst mit dem Entwurf des Finanzreformgesetzes (Art. 104 a bis 108 GG) und weiteren Entwürfen zur Änderung des Grundgesetzes in einem „Zwanzigsten Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes“ zusammen, das am 11.12.1968 in zweiter und dritter Beratung beschlossen wurde (Deutscher Bundestag, 5. Wahlperiode - Stenographische Berichte - Band 68 - 204. Sitzung, 11.12.1968, S. 11025 ff); Deutscher Bundestag (Hrsg.), Schriftlicher Bericht des Rechtsausschusses - zu Drucksache V/3605, 1968, S. 13.

⁴⁹⁴ Deutscher Bundestag (Hrsg.) - 5. Wahlperiode, Schriftlicher Bericht des Haushaltsausschusses - zu Drucksache V/4378 und zu V/4379, 1969, S. 3.

Zeitgeist der 1960er Jahre auf der Verfassungsebene wiederzugeben. Folgt man dieser Annahme, so verblieben dem Verfassungsgeber als Normen der Weimarer Zeit § 17 RHO i. V. m. § 26 RHO und § 96 I Nr. 3 RHO.

Zur Verwirklichung des prüfungsfesten Raumes⁴⁹⁵ schien es zudem geboten, „(...) *das für die Rechnungsprüfung geltende Recht auf notwendige Änderungen hin zu überprüfen und mit dem Ziel auszuwerten, die Rechnungsprüfung im Sinne neuzeitlicher Anforderungen weiterzuentwickeln und sie damit wieder zu einer wirklichkeitsnahen und wirkungsvollen Einrichtung auszugestalten, die anderweitige „Nebenkontrollen“ durchweg entbehrlich macht.*“⁴⁹⁶ Um die fiskalische Handlungsweise des RHO-Fiskus überwachen und prüfen zu können, begab sich der Gesetzgeber der RHO zu den juristischen Personen des Privatrechts auf eine gleiche rechtliche Ebene und installierte einen nach „*kaufmännischen Grundsätzen*“ ausgerichteten Prüfungsmaßstab.⁴⁹⁷ Der Reformgesetzgeber führte hierzu aus: „*Nicht nur aus finanzpolitischen, sondern auch aus konjunkturpolitischen Gründen muß die Haushaltsrechtsreform die Finanzgebarung der Sondervermögen und der juristischen Personen des öffentlichen Rechts in verfahrensrechtlicher Hinsicht erfassen. Künftig soll die Haushaltsordnung für diese Sonderbereiche stets entsprechende Anwendung finden, soweit nicht durch besonderes Gesetz oder auf Grund eines solchen Gesetzes etwas anderes bestimmt ist.*“⁴⁹⁸

Ausschließlich die in § 96 I Nr. 3 RHO normierte Wirtschaftlichkeit vermag den Prüfungsraum für den Bundesrechnungshof entsprechend der Reformen adäquat wiederzugeben, so dass der Reformgesetzgeber zur Prüfungstätigkeit des Bundesrechnungshofes in Art. 114 II 1 GG abschließend Stellung hätte beziehen können.⁴⁹⁹ Demgemäß kam lediglich der Prüfungsmaßstab des § 96 I Nr. 3 RHO für den Reformgesetzgeber in Betracht. Bleibt man bei dieser Auslegung stehen, so ist ausschließlich die Prüfung durch den Bundesrechnungshof verfassungsrechtlich normiert worden und die Wirtschaftlichkeit der Staatsorganisation durch den Verfassungsgeber auf die einfach-gesetzliche Ebene verlagert worden.⁵⁰⁰

Diese Auslegung führt aber dann zu unbefriedigenden Ergebnissen, wenn die verfassungsrechtlich normierte Wirtschaftlichkeit in Art. 114 II 1 GG (Prüfungsmaßstab des BRH) vom Verfassungsgeber als Abstimmung zur Wirtschaftlichkeit der Staatsorganisation verstanden wurde.

⁴⁹⁵ Deutscher Bundestag (Hrsg.) - 5. Wahlperiode, Schriftlicher Bericht des Haushaltsausschusses - zu Drucksache V/4378 und zu V/4379, 1969, S. 3.

⁴⁹⁶ Vgl. Gesetzentwürfe zur Haushaltsreform (Auszug aus der Begründung), IV. Abschnitt - Grundzüge der Haushaltsrechtsreform, in: HSA NW 30 BR Nr. 981, 1968, S. 682.

⁴⁹⁷ Vgl. § 9 II. A. Nr. 2 Unterpunkt 2.2 lit. a).

⁴⁹⁸ Gesetzentwürfe zur Haushaltsreform (Auszug aus der Begründung), IV. Abschnitt - Grundzüge der Haushaltsrechtsreform, in: HSA NW 30 BR Nr. 981, 1968, S. 677.

⁴⁹⁹ Vgl. Helmut Karehnke, Zur Neufassung des Artikels 114 des Grundgesetzes, in: Die Öffentliche Verwaltung (DÖV), 1972, S. 152, FN 85.

⁵⁰⁰ Vgl. Markus Heintzen, Art. 110 - Haushaltsplan und Haushaltsgesetz, Grundgesetz-Kommentar - Band 3, 2003, Rn. 6.

Demzufolge ist es denkbar, dass mit der Prüfungstätigkeit des BRH der Verfassungsgeber automatisch zum Ausdruck bringen wollte, dass auch die Wirtschaftlichkeit der Staatsorganisation berücksichtigt werden sollte. Folgt man diesem Gedankengang, so standen dem Reformgesetzgeber als Orientierungsmaßstab für die Handlungsmaxime der Staatsgewalten noch § 17 RHO i. V. m. § 26 RHO zur Verfügung.

bb) Die verfassungsrechtliche Transformation im Hinblick auf die Staatsgewalten

Wenn dem Verfassungsgeber § 17 RHO i. V. m. § 26 RHO für die Staatsgewalten auf der Verfassungsebene verblieb, so bedarf es im Folgenden zunächst einer Darlegung des Transformationsprozesses aus Sicht des Verfassungsgebers: Der historische Rechtsgrundsatz der Sparsamkeit enthält in der Gesamtschau, dass die öffentlichen Einnahmen zumindest die öffentlichen Ausgaben decken sollten. Diese fortschrittliche Finanzpolitik hätte für sich genommen nicht im Widerspruch zur Finanz- und Haushaltsreform gestanden.⁵⁰¹ Allerdings waren die haushaltsrechtlichen Bestimmungen der Weimarer Zeit wesentlich von einer Vermeidung von Ausgaben/ Aufgängen geprägt (vgl. § 17 RHO i. V. m. § 26 RHO). In dieser Form stand die in § 17 RHO i. V. m. § 26 RHO normierte „*sparsame Wirtschaftsführung*“ bzw. (absolute) Sparsamkeit im klaren Widerspruch zu den Reformen in den 1960er Jahren.⁵⁰² Die (absolute) Sparsamkeit war daher für die verfassungsrechtliche Ebene nicht geeignet. Aus dieser Argumentationslinie ergibt sich zunächst, dass ausschließlich die normierte Wirtschaftlichkeit in § 26 RHO bzw. die „*wirtschaftliche Sparsamkeit*“ bzw. (relative) Sparsamkeit gemäß § 26 RHO i. V. m. § 17 RHO für den Verfassungsgeber von Relevanz war.

Zu der fundamentalen Aufgabe der Haushaltsplanung und dem Haushaltsvollzug führte der Berichterstatter des Haushaltsausschusses, *Dr. Althammer*, aus:⁵⁰³ „... zunächst einmal der Bedarfsdeckung des Staates zu dienen. Dabei möchte ich ausdrücklich sagen, daß man sich von dieser modernen Aufgabenstellung der Konjunkturpolitik nicht dazu verleiten lassen darf, nun etwa auf diese Fragen der *Sparsamkeit bei der Inanspruchnahme der Steuergelder für staatliche Zwecke nicht mehr die gebührende Rücksicht zu nehmen. Vielmehr ist es notwendig, immer wieder daran zu erinnern, daß nur bei schärfster Kalkulation zunächst einmal die Bedarfsdeckung der unabweisbaren Staatsaufgaben Aufgabe der Haushaltsgestaltung sein muss.*“ Eine Beibehaltung der in § 26 RHO i. V. m. § 17 RHO normierten „*wirtschaftlichen Sparsamkeit*“ enthält unter anderem, dass Ausgaben/ Aufgängen möglichst zu begrenzen sind. Diese „*wirtschaftliche Sparsamkeit*“ kann nach heutigem Begriffsverständnis als eine Minimierung der eingesetzten Mittel verstanden werden und schließt nicht aus, dass zugleich die Bemühungen um Steigerung der Wirtschaftlichkeit ausgeschlossen sind. Die „*wirtschaftliche Sparsamkeit*“ bzw. (relativen) Sparsamkeit enthält aber auch, dass das Vermögen nach den Grundsätzen möglicher Wirtschaftlichkeit verwaltet wird.⁵⁰⁴

⁵⁰¹ Vgl. Klaus Grupp, Die "Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit" im Haushaltsrecht, in: Juristische Zeitung (JZ), 1982, S. 233.

⁵⁰² Vgl. Herbert Wentzel und Richard Brüser, Haushaltsrecht, 1959, S. 4.

⁵⁰³ Deutscher Bundestag - 5. Wahlperiode, Stenographische Berichte - 243. Sitzung - Band 70, vom 26.06.1969, S. 13508.

⁵⁰⁴ Kunz, Buba, *et al.*, Die Deutsche Gemeindeordnung vom 30. Januar 1935, 1935, S. 259 und 260.

Die (relative) Sparsamkeit stand somit grundsätzlich nicht im Widerspruch zur Finanz- und Haushaltsreform. Der Reformgesetzgeber dürfte auch keine Einwände gehabt haben, dass die maßgeblichen Entscheidungsträger ihre haushaltsrechtlichen Entscheidungen sorgfältig bedenken und hierzu die normierte Wirtschaftlichkeit des § 26 RHO berücksichtigen sollten. Zur Umsetzung eines möglichst ausgeglichenen Saldos zwischen öffentlichen Ausgaben und Einnahmen bedarf es einer entsprechenden Zweck-Mittel-Relation auf beiden Seiten des Haushalts. Diese wird umfassend von der in § 26 RHO normierten Wirtschaftlichkeit erfasst. Mithin musste der Reformgesetzgeber lediglich die sprachliche Kombination des Haushaltsgrundsatzes der (relativen) Sparsamkeit von der Wirtschaftlichkeit lösen, so dass ausschließlich § 26 RHO aus Sicht des Verfassungsgebers für die verfassungsrechtliche Ebene geeignet war.

Die Auslegung der Haushaltsvorschriften der Weimarer Zeit hat ergeben, dass der besondere Rechtsgrundsatz der (absoluten) Sparsamkeit als eine *vorgeschnittene Stufe* zur (relativen) Sparsamkeit bzw. der Wirtschaftlichkeit des § 17 RHO i. V. m. § 26 RHO anzusehen war. Zur Wiederholung: In erster Linie sollte in der Weimarer Republik kein Geld ausgegeben werden (absolute Sparsamkeit). Nur, wenn eine Aufgabe/ Ausgabe unabänderlich war, sollte das „Ob“ und „Wie“ zum Tragen kommen (relative Sparsamkeit). Die dargelegte Motivation des Reformgesetzgebers hat verdeutlicht, dass die Vorgabe kein Geld auszugeben im Widerspruch zu den Reformen in den 1960er Jahren stand. Da vom Reformgesetzgeber ausschließlich die Wirtschaftlichkeit auf der Verfassungsebene angesiedelt wurde, resultiert aus dieser Vorgehensweise, dass er das „Ob“ und „Wie“ einer Aufgabe/ Ausgabe (Grundsatz der Wirtschaftlichkeit) gegenüber der einfach-gesetzlich geregelten Vorgabe, kein Geld auszugeben (absolute Sparsamkeit) dem Vorzug gegeben bzw. als *Stufe vorgeschnitten hat*.

Bei der Finanz- und Haushaltsreform der 1960er Jahre stand der Gesetzgeber vor dem grundsätzlichen Problem, dass er seine Reformen nicht umfassend regeln konnte, da sich die Vielfalt der daraus resultierenden Verwaltungsaufgaben nicht mit klar umrissenen Begriffen „einfangen“ lässt.⁵⁰⁵ Die Komplexität dieser Reformen hat den Reformgesetzgeber dazu gezwungen, seiner rechtsstaatlichen Pflicht zu einer hinreichenden Tatbestandsbestimmtheit dahin gehend zu genügen, dass er unbestimmte, der Ausfüllung bedürftige Begriffe bzw. eine Generalklausel verwendet.⁵⁰⁶ Die bisherigen Ausführungen verdeutlichen in ihrer Gesamtschau, dass ausschließlich die normierte Wirtschaftlichkeit in Art. 114 II 1 GG geeignet war, den Willen des Reformgesetzgebers in den 1960er Jahren auf der Ebene der Verfassung zum Ausdruck zu bringen.

cc) Art. 86 der Weimarer Reichsverfassung im Vergleich zu Art. 114 GG ab 1949 und Art. 114 GG ab 1969

Die Auseinandersetzung mit der RHO hat gezeigt, dass der Reformgesetzgeber mit § 17 RHO i. V. m. § 26 RHO sowie § 96 RHO auf eine bewährte einfach-gesetzliche Abstimmung der Wirt-

⁵⁰⁵ Vgl. BVerfGE 49, 168 (183); Wilhelm Henle, Haushaltsordnung nach der Haushaltsreform, in: Die Öffentliche Verwaltung (DÖV), 1970, S. 289 und 290.

⁵⁰⁶ Heinrich Maack, Verfassungsrecht für die öffentliche Verwaltung 1. Band - Verfassungsprinzipien und Staatsorganisation, 1983, S. 105.

schaftlichkeit der Staatsorganisation und der Prüfungstätigkeit des Rechnungshofes zurückblicken konnte.⁵⁰⁷ Weiterhin stand dem Reformgesetzgeber mit § 26 RHO eine „Art“ Generalklausel zur Verfügung, mit der die Staatsgewalten an den besonderen Rechtsgrundsatz der Sparsamkeit gebunden wurden (vgl. § 17 RHO⁵⁰⁸ i. V. m. § 26 RHO).⁵⁰⁹ Es stellt sich daher die Frage, ob der Verfassungsgeber diese einfach-gesetzliche Abstimmung auf der Verfassungsebene aufgeben wollte bzw. ob er die in Art. 114 II₁ GG normierte Wirtschaftlichkeit ausschließlich auf den Prüfungsmaßstab des Bundesrechnungshofes beschränkt wissen wollte.⁵¹⁰

Im schriftlichen Bericht des Rechtsausschusses wird ausgeführt:⁵¹¹ *„Der Gesetzesvorbehalt des Satzes 3 (von Art. 114 II GG) läßt zu, dem Bundesrechnungshof weitergehende Befugnisse (einzuräumen) Im Sinne dieses Satzes (3) sind sowohl neue – im Grundgesetztext nicht vorgesehene – Aufgaben als auch Regelungen zu verstehen, die nähere Einzelheiten der Zuständigkeiten und Aufgaben übertragen aus den Sätzen 1 und 2 (Art. 114 II GG) betreffen. Damit soll ermöglicht werden, dass ohne verfassungsrechtliche Zweifel durch einfaches Bundesgesetz dem Rechnungshof Zuständigkeiten und Aufgaben übertragen werden, die er entweder bisher bereits aus Tradition (§ 96 RHO), kraft Übertragung durch einfache Gesetze oder auf Grund von Vereinbarungen selbst oder durch seinen Präsidenten (...) ausgeübt hat. Andererseits hat es das Parlament dann auch in der Hand, eine entsprechende Begrenzung der Befugnisse vorzunehmen.“* Es stellt sich daher die Frage, aus welcher Vorschrift die normierte Wirtschaftlichkeit vom Verfassungsgeber in Art. 114 II GG transformiert wurde.

Anfänglich enthielten Art. 86 der WRV und Art. 114 GG ab 1949 die gleichlautende Formulierung, dass die Rechnungsprüfung durch eine einfach-gesetzliche Regelung erfolgt. Im Jahr 1969 wird die bis dahin einfach-gesetzlich normierte Wirtschaftlichkeit der RHO erstmalig im Grundgesetz festgehalten. Als Möglichkeiten standen dem damaligen Verfassungsgeber letztendlich das damalige Bundesrechnungshofgesetz (BRHG) als entsprechendes Bundesrecht, die normierte Wirtschaftlichkeit in § 96 RHO sowie die normierte Wirtschaftlichkeit in § 26 RHO zur Verfügung. Stellt man die wesentlichen Vorschriften gegenüber, so ergibt sich folgendes Bild:

⁵⁰⁷ Vgl. § 4 lit. A, Punkt II, Punkt Nr. 2, Unterpunkt 2.2, lit. c).

⁵⁰⁸ Es wurde der Nachweis erbracht, dass § 17 RHO für den Verfassungsgeber 1969 nicht in Betracht kam. Im weiteren Verlauf wird daher auf die Zitierung des § 17 RHO verzichtet.

⁵⁰⁹ Vgl. § 4 lit. A, Punkt II, Punkt Nr. 2, Unterpunkt 2.2, lit. b).

⁵¹⁰ Vgl. Markus Heintzen, Art. 110 - Haushaltsplan und Haushaltsgesetz, Grundgesetz-Kommentar - Band 3, 2003, Rn. 6.

⁵¹¹ Vgl. Deutscher Bundestag, Schriftlicher Bericht des Rechtsausschusses - zu Drucksache V/3605, 1968, S. 13.

Art. 86 der WRV ⁵¹²	Art. 114 GG ab 1949 ⁵¹³	Art. 114 GG ab 1969
„Die Rechnungsprüfung wird durch Reichsgesetz geregelt.“	(1) Der Bundesminister der Finanzen hat dem Bundestage und dem Bundesrate über alle Einnahmen und Ausgaben sowie über das Vermögen und die Schulden jährlich Rechnung zu legen. (2) Die Rechnung wird durch einen Rechnungshof, dessen Mitglieder richterliche Unabhängigkeit besitzen, geprüft. Die allgemeine Rechnung und eine Übersicht über das Vermögen und die Schulden sind dem Bundestage und dem Bundesrat im Laufe des nächsten Rechnungsjahres mit den Bemerkungen des Rechnungshofes zur Entlastung der Bundesregierung vorzulegen. Die Rechnungsprüfung wird durch Bundesgesetz geregelt. ⁵¹⁴	(1) Der Bundesminister der Finanzen hat dem Bundestage und dem Bundesrate über alle Einnahmen und Ausgaben sowie über das Vermögen und die Schulden im Laufe des nächsten Rechnungsjahres zur Entlastung der Bundesregierung Rechnung zu legen. (2) Der Bundesrechnungshof, dessen Mitglieder richterliche Unabhängigkeit besitzen, prüft die Rechnung sowie die Wirtschaftlichkeit und Ordnungsmäßigkeit der Haushalts- und Wirtschaftsführung (...)
Einfach-gesetzliche Regelung der RHO bzw. BHO		
Es galt die einfach-gesetzliche Abstimmung der Wirtschaftlichkeitsmedaille durch § 26 RHO sowie § 96 RHO ⁵¹⁵	Es galt weiterhin die einfach-gesetzliche Abstimmung der Wirtschaftlichkeitsmedaille durch § 96 RHO sowie § 26 RHO. ⁵¹⁶	In Anlehnung an die RHO erfolgte eine einfach-gesetzliche Abstimmung der Medaille Wirtschaftlichkeit durch § 7 BHO sowie § 90 BHO. ⁵¹⁷

⁵¹² Rudolf Schulze und Erich Wagner, Reichshaushaltsordnung vom 31.12.1922 mit Erläuterungen, in: Stille's Rechtsbibliothek Nr. 20 1924, S. 218.

⁵¹³ „Das Haushaltsrecht des Bundes wurde in seinen Grundzügen durch die Artikel 109 bis 115 des Grundgesetzes festgelegt und durch die Reichshaushaltsordnung und anderweitige Rechtsvorschriften, die überwiegend aus vorkonstitutioneller Zeit stammen, näher ausgestaltet. Die vorkonstitutionellen Rechtssätze gelten nach Art. 123 I und Art. 124 GG als Bundesrecht fort, soweit sie den Bundeshaushalt betreffen und dem Grundgesetz nicht widersprechen. Ihr Fortgelten wurde durch das „Gesetz über die Aufstellung und Ausführung des Bundeshaushaltsplans für das Rechnungsjahr 1949 sowie über die Haushaltsführung und die vorläufige Rechnungsprüfung im Bereich der Bundesverwaltung vom 07. Juni 1950 überdies ausdrücklich ausgesprochen.“ (vgl. Albert Leicht, Die Haushaltsreform, in: Geschichte und Staat - Band 146/146 a, 1970, S. 13).

⁵¹⁴ Friedrich Karl Vialon, Kommentar zur Haushaltsordnung (RHO) und zu den Finanzbestimmungen des Bonner Grundgesetzes, 1959, S. 144.

⁵¹⁵ „Diese Regelung ist nunmehr durch die Abschnitte IV und IV a der R. H. O. erfolgt. Neues bringen die Vorschriften über die dem Rechnungshof obliegende Überwachung der Wirtschaftlichkeit in der Reichsverwaltung (...).“ (vgl. Rudolf Schulze und Erich Wagner, Reichshaushaltsordnung vom 31.12.1922 mit Erläuterungen, in: Stille's Rechtsbibliothek Nr. 20, 1924, S. 218).

⁵¹⁶ Vgl. Albert Leicht, Die Haushaltsreform, in: Geschichte und Staat - Band 146/146 a, 1970, S. 15 und 16.

⁵¹⁷ Vgl. Helmut Karehnke, Zur Neufassung des Artikels 114 des Grundgesetzes, in: Die Öffentliche Verwaltung (DÖV), 1972, S. 152, FN 85.

Denkbar ist folglich, dass sich der Verfassungsgeber an Art. 114 II GG a. F. orientiert hat. Dort hieß es, dass „*die Rechnungsprüfung durch Bundesgesetz geregelt wird*“. A. Fuchs führte hierzu aus:⁵¹⁸ „*Die theoretische Auseinandersetzung (Wurde mit Erlass des BRHG der Gesetzgebungsauftrag des Art. 114 II GG a. F. vom 27.11.1950 erfüllt?) dürfte für die praktische Handhabung allerdings nicht von entscheidender Bedeutung sein, da de lege lata Artikel 114 II in Verbindung mit § 2 BRHG⁵¹⁹ und dem Hinweis auf die RHO maßgebend sein*“ soll. Folgt man diesem Gedanken, so könnte der Reformgesetzgeber in den 1960er Jahren sich am BRHG aus dem Jahr 1950 orientiert haben. Die parlamentarische Zielvorgabe lautete aber, dass „*(...) die bisher geltenden Rechtsgrundsätze des öffentlichen Haushaltsrechts, die überwiegend der Weimarer Zeit entstammen, dem inzwischen eingetretenen Wandel der politischen, wirtschaftlichen und technischen Verhältnisse anzupassen und im Sinne neuzeitlicher Anforderungen weiterzuentwickeln ...*“ sind.⁵²⁰ Aus dieser Vorgabe ergibt sich, dass die in Art. 114 II GG normierte Wirtschaftlichkeit nicht aus den zeitgenössischen einfach-gesetzlichen Regelungen des BRHG entliehen wurde.⁵²¹

Die bisherigen Ausführungen unterstreichen vielmehr, dass § 26 I RHO sowie § 96 I Nr. 3 RHO als zentrale Vorschriften für den Verfassungsgeber als Anhaltspunkte in Betracht gekommen sind. Auf den ersten Blick scheint es naheliegend, dass die in § 96 I Nr. 3 RHO normierte Wirtschaftlichkeit „*aus Tradition*“ für das Grundgesetz übernommen wurde. In diesem Sinne bezieht sich Helmut Karehnke auf die BT-Drucksache V 3040, S. 66, Nr. 425.⁵²² Die von ihm genannte Literaturquelle enthält jedoch:⁵²³ „*Zu § 89 BHO – Inhalt der Prüfung – Die Vorschrift tritt an die Stelle des § 96 I RHO.*“ Damit hat der Gesetzgeber lediglich einen einfach-gesetzlichen Austausch von der RHO zur BHO vorgenommen. Eine Aussage über die Verfassungsebene hat er damit noch nicht getroffen.

Weiterhin steht dieser Überlegung entgegen, dass die Prüfungstätigkeit des Rechnungshofes nach § 96 RHO kein besonderer Rechtsgrundsatz des Haushaltsrechts der Weimarer Zeit war.⁵²⁴ Sie stellt eine gesetzliche Anweisung zur Frage dar, ob die besonderen Rechtsgrundsätze des Haushaltsrechtes durch die Staatsgewalten eingehalten wurden.⁵²⁵ Die verfassungsrechtliche Verankerung der Wirtschaftlichkeit als Prüfungsmaßstab des Bundesrechnungshofes in Art. 114 II₁ GG stellt folglich ebenfalls noch keine Umsetzung des Willens des Reformgesetzgebers dar, dass

⁵¹⁸ Arthur Fuchs, *Wesen und Wirken der Kontrolle*, 1966, S. 46.

⁵¹⁹ Zur Auswirkung des § 4 BRHG auf § 7 BHO (vgl. Herbert Rischer, *Finanzkontrolle staatlichen Handelns*, in: *Augsburger Rechtsstudien* - Band 22, 1995, S. 420).

⁵²⁰ Vgl. Deutscher Bundestag (Hrsg.) - 5. Wahlperiode, *Schriftlicher Bericht des Haushaltsausschusses* - zu Drucksache V/4378 und zu V/4379, 1969, S. 2.

⁵²¹ Vgl. Arthur Fuchs, *Wesen und Wirken der Kontrolle*, 1966, S. 110 ff.

⁵²² Vgl. Helmut Karehnke, *Zur Neufassung des Artikels 114 des Grundgesetzes*, in: *Die Öffentliche Verwaltung (DÖV)*, 1972, S. 152, FN 85.

⁵²³ Deutscher Bundestag, *Drucksache V/3040*, vom 21.06.1968, S. 66.

⁵²⁴ Vgl. § 9 II. A. Nr. 2 Unterpunkt 2.2 lit. a).

⁵²⁵ Rudolf Schulze und Erich Wagner, *Reichshaushaltsordnung vom 31.12.1922 mit Erläuterungen*, in: *Stille's Rechtsbibliothek* Nr. 20 1924, S. 218; Arthur Fuchs, *Wesen und Wirken der Kontrolle*, 1966, S. 12 und 44 ff; Peter Schäfer, *Die Kontrolle der öffentlichen Ausgaben im Freistaat Bayern*, in: *Boorberg Wissenschafts-Forum* - Band 2 1992, S. 234 und 235.

„(...) die bisher geltenden Rechtsgrundsätze des öffentlichen Haushaltsrechts, die überwiegend der Weimarer Zeit entstammen, dem inzwischen eingetretenen Wandel der politischen, wirtschaftlichen und technischen Verhältnisse anzupassen und im Sinne neuzeitlicher Anforderungen weiterzuentwickeln ...“ sind.⁵²⁶

Als „bisher geltende(r) Rechtsgrundsatz des öffentlichen Haushaltsrechts, welcher der Weimarer Zeit entstamm(t),“ kam für den Verfassungsgeber ausschließlich die Loslösung der Wirtschaftlichkeit aus § 17 i. V. m. § 26 RHO in Betracht. Damit hat der Reformgesetzgeber die Wirtschaftlichkeit des § 26 RHO, welche ursprünglich für die Staatsgewalten reguliert wurde, auf der Verfassungsebene „angepasst und weiterentwickelt“. Im Hinblick auf dieses Ergebnis ist zunächst zu konstatieren, dass der Verfassungsgeber mit der verfassungsrechtlichen Normierung der Wirtschaftlichkeit in Art. 114 II 1 GG nicht nur die Prüfungstätigkeit des Bundesrechnungshofes zum Ausdruck bringen wollte.

Es stellt sich daher die Frage, ob dieses Ergebnis durch Aussagen des Verfassungsgebers zumindest mittelbar bestätigt werden kann. Im Rahmen der Finanzreform wurde unter anderem das Ziel gesetzt:⁵²⁷ *„Für die Aufteilung der Aufgaben zwischen Bund und Ländern ist eine Lösung zu finden, die die Verantwortung der einzelnen Aufgabenträger klar gegeneinander abgrenzt, Überschneidungen vermeidet und einen wirtschaftlichen Einsatz der öffentlichen Mittel gewährleistet.“* Im Hinblick auf eine Gesamtschau formulierte der Haushaltsausschuss zur Haushaltsreform:⁵²⁸ *„Aber die Neuordnung des Haushaltsrechts hat einen viel weiter gesteckten Rahmen; denn sie erfaßt den Gesamtbereich der hauswirtschaftlichen Vorgänge, angefangen von der Haushaltsaufstellung, über die Haushaltsausführung, die Rechnungslegung und die Rechnungsprüfung bis zur Entlastung, also den gesamten Haushaltskreislauf in materieller und formeller Hinsicht.“*

Der Berichterstatter des Haushaltsausschusses, Dr. Althammer, betonte zudem das Ziel:⁵²⁹ *„Ein weiterer Gesichtspunkt dieser Modernisierung ist das Bemühen, eine möglichst übersichtliche Gestaltung der Haushaltsbestimmungen auch für den Abgeordneten und auch für den interessierten Staatsbürger, der nicht Haushaltsspezialist ist, in der Weise zu schaffen, daß er nicht erst dicke Bücher wälzen muß, sondern es ihm möglich ist, Grundlinien der Haushaltsgestaltung in einer kurzen Zusammenfassung zu sehen.“* Ein durchschnittlicher Staatsbürger würde sich bei der Bestimmung der verfassungsrechtlichen Wirtschaftlichkeit an der Umgangssprache orientieren.⁵³⁰ Ausschließlich die verfassungsrechtliche Berücksichtigung der Wirtschaftlichkeit für die Staats-

⁵²⁶ Vgl. Deutscher Bundestag (Hrsg.) - 5. Wahlperiode, Schriftlicher Bericht des Haushaltsausschusses - zu Drucksache V/4378 und zu V/4379, 1969, S. 2.

⁵²⁷ Vgl. Deutscher Bundestag, Drucksache V/2861, vom 30.04.1968, S. 11.

⁵²⁸ Vgl. Deutscher Bundestag (Hrsg.) - 5. Wahlperiode, Schriftlicher Bericht des Haushaltsausschusses - zu Drucksache V/4378 und zu V/4379, 1969, S. 2.

⁵²⁹ Vgl. Deutscher Bundestag - 5. Wahlperiode, Stenographische Berichte - 243. Sitzung - Band 70, vom 26.06.1969, S. 13507 und 13508.

⁵³⁰ Vgl. § 2.

gewalten und in der Folge die entsprechende Feststellung der Wirtschaftlichkeit bzw. Prüfung durch den Bundesrechnungshof wäre für einen durchschnittlichen Bürger nachvollziehbar und akzeptabel.⁵³¹ Somit liegen erhebliche Indizien vor, dass der Verfassungsgeber mit der verfassungsrechtlichen Normierung der Wirtschaftlichkeit in Art. 114 II 1 GG nicht nur die Prüfungstätigkeit des BRH zum Ausdruck bringen wollte.

dd) Kontrolle der Rezeption des § 26 RHO auf die verfassungsrechtliche Ebene durch rechtskonforme Auslegung des Art. 114 II 1 GG i. V. m. Art. 114 I GG

Aus den bisherigen Überlegungen resultiert, dass durch eine rechtskonforme Auslegung festzustellen ist, ob der dargelegte Transformationsprozess im Hinblick auf die Staatsgewalten bestätigt werden kann. Eine wörtliche Auslegung des Art. 114 II 1 GG gibt lediglich den formellen und materiellen Prüfungsmaßstab des Bundesrechnungshofes wieder.⁵³² Art 114 I GG normiert allerdings:

„Der Bundesminister der Finanzen hat dem Bundestage und dem Bundesrate über alle Einnahmen und Ausgaben sowie über das Vermögen und die Schulden im Laufe des nächsten Rechnungsjahres zur Entlastung der Bundesregierung Rechnung zu legen.“

Die bisherige Auseinandersetzung hat gezeigt, dass die Finanz- und Haushaltsreform dazu führte, dass neben der bisherigen Prüfung des BRH und einer unmittelbaren Berichtspflicht gegenüber Bundestag und Bundesrat seine lückenlosen Prüfungsrechte im Verfassungsrecht festgelegt wurden. Dr. Althammer führte hierzu aus:⁵³³ *„Der letzte große Komplex, der zur Entscheidung stand, war die Haushaltskontrolle. Wenn schon das Haushaltsbewilligungsrecht durch die mittelfristige Finanzplanung sehr stark überschattet ist und wenn der Haushaltsvollzug verstärkt Sache der Exekutive sein sollte, dann haben wir uns vorgenommen, dafür zum Ausgleich die Kontrollrechte des Parlaments zu verstärken.*“ Die Prüfung durch den Rechnungshof ist somit nicht lediglich als Instrument zur Durchsetzung des Gesetzeswillens im Verhältnis von Parlament und Exekutive anzusehen.

Zum Verhältnis von Art. 114 II 1 GG zu Art. 114 I GG enthält der schriftliche Bericht des Rechtsausschusses:⁵³⁴ *„Absatz 1 (von Art. 114 GG) enthält gegenüber der geltenden Fassung den Zusatz, dass der Bundesminister der Finanzen „im Laufe des nächsten Rechnungsjahres zur Entlastung der Bundesregierung“ Rechnung zu legen hat. (...) Die Vorschrift (Art. 114 II GG) ist insgesamt neu gefasst worden. Satz 1 stellt grundsätzlich klar, daß die dem Bundesrechnungshof obliegende Prüfung (des Art. 114 I GG) nicht erst einsetzt, wenn der Bundesminister der Finanzen die Rechnung gelegt hat.“* Der Abgeordnete Westphal führte zu den durchgeführten

⁵³¹ Vgl. Hubertus Gersdorf, Öffentliche Unternehmen im Spannungsfeld zwischen Demokratie- und Wirtschaftlichkeitsprinzip, in: Schriften zum öffentlichen Recht - Band 821, 2000, S. 425.

⁵³² Vgl. Helmut Karehnke, Zur Neufassung des Artikels 114 des Grundgesetzes, in: Die Öffentliche Verwaltung (DÖV), 1972, S. 152.

⁵³³ Vgl. Deutscher Bundestag - 5. Wahlperiode, Stenographische Berichte - 243. Sitzung - Band 70, vom 26.06.1969, S. 13511.

⁵³⁴ Deutscher Bundestag, Schriftlicher Bericht des Rechtsausschusses - zu Drucksache V/3605, 1968, S. 13.

Verfassungsänderungen aus:⁵³⁵ „*Auf der Basis dieser Verfassungsänderungen (Art. 109, 110, 112, 113, 114 und 115 GG) haben wir uns nun (...) ein modernes Instrumentarium für Haushaltsaufstellung, Haushaltsberatung, Entscheidung über die Haushaltsentwürfe, Haushaltsvollzug, Rechnungslegung, Rechnungsprüfung bis hin zur Entlastung geschaffen.*“ Heiko Faber schreibt daher:⁵³⁶ „*Die Rechnungsprüfung* (des Art. 114 II 1 GG) *erfaßt die Haushalts- und Vermögensrechnung im Sinne des Art. 114 I.*“⁵³⁷ Walter Krebs formuliert die Systematik des Art. 114 I zu Art. 114 II GG dahingehend, dass Art. 114 I GG als „*Kontrollobjekt*“ und Art. 114 II GG als „*Kontrollmaßstab*“ zu interpretieren ist.⁵³⁸

Wenn der Begriff der Wirtschaftlichkeit als eine Medaille anzusehen ist, welche aus zwei untrennbaren Seiten besteht, dann ist es aufgrund des gewählten Wortlauts des Verfassungsgebers treffender, vom Kleineren (Prüfungsmaßstab des BRH) auf das Größere (Wirtschaftlichkeit der Staatsorganisation) zu schließen.⁵³⁹ Insofern enthält Art. 114 I GG i. V. m. Art. 114 II GG für die Staatsgewalten den Handlungsmaßstab, wirtschaftlich zu verfahren und Art. 114 II GG den entsprechenden Prüfungsmaßstab für den Bundesrechnungshof.⁵⁴⁰ Es sei daran erinnert, dass der Verfassungsgeber eine Verständlichkeit der Haushaltsbestimmungen auch für den einfachen Bürger explizit forderte:⁵⁴¹ Mit der verfassungsrechtlichen Normierung des Prüfungsmaßstabes Wirtschaftlichkeit in Art. 114 II 1 GG hat der Verfassungsgeber automatisch zur Wirtschaftlichkeit der Staatsorganisation Stellung bezogen. Prägnanter, umfassender und verständlicher kann die Wirtschaftlichkeit nicht im Grundgesetz verankert werden. Auf dieser Argumentationslinie dürfte

⁵³⁵ Deutscher Bundestag - 5. Wahlperiode, Stenographische Berichte - 243. Sitzung - Band 70, vom 26.06.1969, S. 13516.

⁵³⁶ Heiko Faber, Art. 114 in: Reihe Alternativkommentare - Kommentar zum Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland - Band 2, 1984, Rn. 5.

⁵³⁷ Vgl. Hubertus Gersdorf, Öffentliche Unternehmen im Spannungsfeld zwischen Demokratie- und Wirtschaftlichkeitsprinzip, in: Schriften zum öffentlichen Recht - Band 821, 2000, S. 431.

⁵³⁸ Vgl. Walter Krebs, Kontrolle in staatlichen Entscheidungsprozessen, in: Münsterer Beiträge zum Öffentlichen Recht - Band 3, 1984, S. 5.

⁵³⁹ Vgl. § 6.

⁵⁴⁰ Sinngemäß: Herbert Rischer, Finanzkontrolle staatlichen Handelns, in: Augsburger Rechtsstudien - Band 22, 1995, S. 324; Lee Duk-Yeon, Stellung und Funktion des Bundesrechnungshofes im politischen Entscheidungsprozeß, 1994, S. 117 ff und 141 ff; Thilo Sarrazin, Der Stellenwert des Wirtschaftlichkeitsprinzips in Staat und Verwaltung, in: Wirtschaftlichkeit in Staat und Verwaltung - Schriftenreihe der Hochschule Speyer - Band 111, 1993, S. 36 und 37; Peter Schäfer, Die Kontrolle der öffentlichen Ausgaben im Freistaat Bayern, in: Boorberg Wissenschafts-Forum - Band 2, 1992, S. 246; Hans Herbert von Armin, Wirtschaftlichkeit als Rechtsprinzip, Schriften zum öffentlichen Recht - Band 536, 1988, S. 82 ff; Walter Krebs, Kontrolle in staatlichen Entscheidungsprozessen, in: Münsterer Beiträge zum Öffentlichen Recht - Band 3, 1984, S. 189 ff; Helmut Karehnke, Zur Neufassung des Artikels 114 des Grundgesetzes, in: Die Öffentliche Verwaltung (DÖV), 1972, S. 150.

⁵⁴¹ Vgl. Deutscher Bundestag - 5. Wahlperiode, Stenographische Berichte - 243. Sitzung - Band 70, vom 26.06.1969, S. 13507 und 13508.

es als eine sachgerechte Interpretation angesehen werden, wenn die Wirtschaftlichkeit der Staatsorganisation bereits aus Art. 114 II 1 GG hergeleitet wird.

Es stellt sich daher die Frage, ob die bisherigen Ausführungen im Widerspruch zu der schriftlichen Stellungnahme des Rechtsausschusses stehen. Dieser führte zu Art. 114 II 1 GG aus:⁵⁴²

„Darüber hinaus ist eine Novellierung des Art. 114 auch erforderlich, um Zweifel auszuräumen, ob bestimmte Tätigkeiten des Rechnungshofes verfassungsrechtlich überhaupt zulässig sind. Hierher gehört vor allem das Recht auf Prüfung der Wirtschaftlichkeit und Ordnungsmäßigkeit der Haushalts- und Wirtschaftsführung.“

Entsprechend der schriftlichen Stellungnahme hat sich der Rechtsausschuss zu der verfassungsrechtlichen Position und den Aufgaben des Bundesrechnungshofes geäußert. Hierbei wurde von ihm das Adverb „auch“ als Fokuspartikel eingesetzt, indem die aktuelle Diskussion zum Bundesrechnungshof gegenüber anderen Möglichkeiten hervorgehoben wurde. Aus der von ihm gewählten Formulierung kann aber nicht der alleinige Rückschluss gezogen werden, dass der Verfassungsgeber ausschließlich die Prüfungstätigkeit des Bundesrechnungshofes berücksichtigen wollte. Zudem führte der Berichterstatter des Rechtsausschusses, *Dr. Arndt*, aus:⁵⁴³ *„Das Plenum des Bundestages hat den Entwurf (Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes – Haushaltsreform) neben dem Rechtsausschuß als dem federführenden Ausschuss dem Haushaltsausschuß, dem Finanzausschuß, dem Innenausschuß und dem Ausschuß für Geschäftsordnung, Wahlprüfung und Immunität überwiesen.“*

Es kann dahingestellt bleiben, welcher Ausschuss auf welcher Gesetzesebene federführend war.⁵⁴⁴ Die Aussage des Abgeordneten *Arndt* unterstreicht vielmehr die Notwendigkeit, dass eine isolierte Konzentration auf die Äußerungen eines Ausschusses zu einer unsachgemäßen Auslegung des Art. 114 GG führen würde. Eine sachgemäße Auslegung hat sich daher nur an den Gemeinsamkeiten der Ausschüsse zu orientieren. Hierzu betonte *Dr. Bayerl* als Berichterstatter des Rechtsausschusses zur Finanzreform:⁵⁴⁵ *„Der Rechtsausschuß teilt die allgemeine Zielsetzung dieser Verfassungsänderung, die nicht nur eine Regelung technischer Probleme ist, sondern vielmehr Grundfragen unserer verfassungsrechtlichen Ordnung betrifft.“* (...) *„Durch dieses Gesetzgebungswerk soll eine Finanzverfassung geschaffen werden, die den neuen Wirklichkeiten des gesellschaftlichen und des staatlichen Lebens gerecht wird.“*

⁵⁴² Deutscher Bundestag, Schriftlicher Bericht des Rechtsausschusses - zu Drucksache V/3605, 1968, S. 13.

⁵⁴³ Deutscher Bundestag, Schriftlicher Bericht des Rechtsausschusses - zu Drucksache V/3605, 1968, S. 10.

⁵⁴⁴ Im Hinblick auf das HGrG und die BHO ist der Haushaltsausschuss der federführende Ausschuss gewesen (vgl. Deutscher Bundestag (Hrsg.) - 5. Wahlperiode, Schriftlicher Bericht des Haushaltsausschusses - zu Drucksache V/4378 und zu V/4379, 1969, S. 2).

⁵⁴⁵ Deutscher Bundestag, Schriftlicher Bericht des Rechtsausschusses - zu Drucksache V/3605, 1968, S. 2,

Es sei daher nochmals daran erinnert, dass im Rahmen der Reformen unter anderem das gesetzgeberische Ziel gesetzt wurde:⁵⁴⁶ „Für die Aufteilung der Aufgaben zwischen Bund und Ländern ist eine Lösung zu finden, die die Verantwortung der einzelnen Aufgabenträger klar gegeneinander abgrenzt, Überschneidungen vermeidet und einen wirtschaftlichen Einsatz der öffentlichen Mittel gewährleistet.“ Der Wirtschaftlichkeit der Staatsorganisation kam innerhalb der Verfassungsänderungen in den 1960er Jahren somit eine tragende Funktion zu, so dass eine Auslegung als unsachgemäß zu qualifizieren ist, welche ausschließlich die Prüfung durch den Bundesrechnungshof verfassungsrechtlich anerkennt (vgl. Art. 114 II 1 GG) und die Wirtschaftlichkeit der Staatsorganisation auf die einfach-gesetzliche Ebene verlagert.

Zusammenfassend bestätigt somit eine systematisch-logische Auslegung des Art. 114 II 1 GG zu Art. 114 I GG, dass der Reformgesetzgeber auf der Verfassungsebene eine Abstimmung zwischen der Wirtschaftlichkeit der Staatsorganisation und der Prüfungstätigkeit durch den Bundesrechnungshof vorgenommen hat.

2.4 Einordnung der Wirtschaftlichkeit des Art. 114 GG aufgrund der Rezeption der Wirtschaftlichkeit des § 26 RHO

Aufgrund der Transformation des § 26 RHO auf die Verfassungsebene bedarf es im Folgenden einer Auseinandersetzung, ob Art. 114 I GG i. V. m. Art. 114 II 1 GG als verfassungsrechtlicher Grundsatz zu interpretieren ist. Sodann ist die verfassungsrechtlich normierte Wirtschaftlichkeit dahin gehend zu präzisieren, ob sie als Generalklausel bzw. als unbestimmter Rechtsbegriff, als approximative Vorgabe, als mehrdimensionales Beurteilungskriterium und als dynamischer Rechtsbegriff auszulegen ist. Abschließend ist durch eine Reflexion zu den juristischen Werttheorien der theoretischen Möglichkeit nachzugehen, ob der Reformgesetzgeber ausschließlich die subjektive Werttheorie (Wirtschaftlichkeitsprinzip) in der Rechtswissenschaft angewendet wissen möchte.

a) ... als ein verfassungsrechtliches Gebot

In der Rechtswissenschaft bedeutet Prinzip, ähnlich einem Grundsatz, eher eine Leitlinie, ein Ziel, das möglichst weitgehend verwirklicht werden soll. Aus diesem Grund werden Prinzipien-Normen auch vielfach als Optimierungsgebote bezeichnet. Prinzipien können dabei in unterschiedlichen Graden erfüllt werden. Der Grad der Erfüllung kann dabei nach den tatsächlichen und rechtlichen Umständen variieren. Demgegenüber fordert eine Regel im Unterschied zum Prinzip nicht nur Berücksichtigung, sondern die strikte Befolgung. Entweder ist die Regel erfüllt worden oder nicht.⁵⁴⁷

⁵⁴⁶ Deutscher Bundestag, Drucksache V/2861, vom 30.04.1968, S. 11.

⁵⁴⁷ Vgl. Holger Martin Meyer, Vorrang der privaten Wirtschafts- und Sozialgestaltung als Rechtsprinzip, in: Schriften zum öffentlichen Recht - Band 1023, 2005, S. 95 ff; Franz Reimer, Verfassungsprinzipien, in: Schriften zum öffentlichen Recht - Band 857, 2001, S. 176 ff.

Es wurde der Nachweis erbracht, dass der besondere Rechtsgrundsatz der (relativen) Sparsamkeit während der Weimarer Zeit mit der normierten Wirtschaftlichkeit sprachlich kombiniert wurde.⁵⁴⁸ Ferner wurde gezeigt, dass der Reformgesetzgeber in den 1960er Jahren die Wirtschaftlichkeit des § 26 RHO auf die Verfassungsebene transformiert hat.⁵⁴⁹ Weiterhin möchte ein durchschnittlicher Staatsbürger unwirtschaftliches Verhalten von treuhänderisch anvertrauten Geldern auf der höchsten Stufe der Normenpyramide sanktioniert wissen, denn die „... besondere Bedeutung der Vorschrift (§ 26 RHO i. V. m. §§ 32 und 33 RHO) lag darin, dass sie nicht mehr eine innere Verwaltungsvorschrift war, sondern eine gesetzliche Vorschrift (...), deren Nichtbeachtung wie die jedes anderen Gesetzes verfolgt werden muss.“⁵⁵⁰

Entsprechend diesen Vorschriften waren Entscheidungsträger, welche schuldhaft Haushaltsüberschreitungen bzw. außerplanmäßige Ausgaben veranlassten, dem Staat grundsätzlich zum Schadensersatz verpflichtet. Diese Haftung erstreckte sich auch auf Maßnahmen, die in der Folge eine derartige Mehrzahlung notwendig machten oder die für den Staat Verbindlichkeiten entstehen ließen, für die Mittel im Haushaltsplan nicht vorgesehen waren.⁵⁵¹ Haushaltsüberschreitungen bedürfen im Regelfall der vorherigen Zustimmung des Finanzministers, die aber nur dann erteilt werden darf, wenn die Ausgabe unvorhersehbar war (vgl. Art. 112 GG).

Aus der Perspektive der öffentlichen Finanzwirtschaft stellen eine schuldhaft herbeigeführte Haushaltsüberschreitung bzw. gleichgestellte Tatbestände die folgenschwerste Missachtung haushaltsrechtlicher Bestimmungen dar. Es ist daher ein grundlegender Unterschied, ob ein Entscheidungsträger unter Verstoß gegen die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit eine Maßnahme veranlasst, welche von vorhandenen Haushaltsmitteln aufgefangen wird, oder aber eine solche, welche eine Haushaltsüberschreitung zur Folge hat.⁵⁵² Eine Neuregelung der §§ 32 und 33 RHO war für den Reformgesetzgeber in den 1960er Jahren auf der Verfassungsebene nicht erforderlich. Mit Art. 34 GG i. V. m. § 839 BGB existiert ein adäquates verfassungsrechtliches Instrument.⁵⁵³ Dieses stellt das zentrale gesetzliche Institut der Haftung für rechtswidriges Staatshandeln dar.⁵⁵⁴ Mit diesen Bestimmungen wird folglich die Haftung von Entscheidungsträgern für unwirtschaftliches Handeln hinreichend erfasst.⁵⁵⁵

⁵⁴⁸ Vgl. § 4 lit. A, Punkt II, Punkt Nr. 2, Unterpunkt 2.2, lit. b) lit bb).

⁵⁴⁹ Vgl. § 4 lit. A, Punkt II, Punkt Nr. 2, Unterpunkt 2.3.

⁵⁵⁰ Vgl. Rudolf Schulze und Erich Wagner, Reichshaushaltsordnung vom 31.12.1922 mit Erläuterungen, in: Stille's Rechtsbibliothek Nr. 20 1924, S. 82 und 83.

⁵⁵¹ Vgl. Friedrich Karl Vialon, Kommentar zur Haushaltsordnung (RHO), 1953, S. 242 ff.

⁵⁵² Bernhard Bank, Über Umfang und Grenzen der Finanzkontrolle, in: Archiv des öffentlichen Rechts (AöR), 1955/56, S. 273.

⁵⁵³ Das Prinzip mittelbarer Staatshaftung kraft befreiender Haftungsübernahme erhielt bereits mit Art. 131 WRV reichseinheitlich Verfassungsrang (vgl. Brun-Otto Bryde, Art. 34 - Haftung bei Amtspflichtverletzung, Grundgesetz-Kommentar - Band 2, 2001, Rn. 2).

⁵⁵⁴ Brun-Otto Bryde, Art. 34 - Haftung bei Amtspflichtverletzung, Grundgesetz-Kommentar - Band 2, 2001, Rn. 6.

⁵⁵⁵ Vgl. Hubertus Gersdorf, Öffentliche Unternehmen im Spannungsfeld zwischen Demokratie- und Wirtschaftlichkeitsprinzip, in: Schriften zum öffentlichen Recht - Band 821, 2000, S. 425.

Der Verfassungsgeber hat zudem im Rahmen der Finanz- und Haushaltsreform ausdrücklich betont, dass der Wirtschaftlichkeit innerhalb der Staatsorganisation eine evidente Funktion zukommen soll. Hierzu wurde die Wirtschaftlichkeit als partieller Teil eines einfach-gesetzlichen Rechtsgrundsatzes der RHO isoliert und auf der Ebene des Grundgesetzes als ein verfassungsrechtlicher Grundsatz „angepasst“ und „weiterentwickelt“. Da der Verfassungsgeber die Wirtschaftlichkeit des § 26 RHO auf Verfassungsebene rezipiert hat und bei der gleichen Wortwahl geblieben ist, enthält die verfassungsrechtliche Wirtschaftlichkeit des Art. 114 GG die Vorgabe, eine maximal wahrscheinliche Wirtschaftlichkeit für die Staatsorganisation zu verwirklichen.

Infolgedessen könnte die Wirtschaftlichkeit des Art. 114 I GG i. V. m. Art. 114 II ₁ GG lediglich als Rechtsprinzip interpretiert werden.⁵⁵⁶ Dem stehen allerdings die Rezeption des § 26 RHO auf die Verfassungsebene⁵⁵⁷ sowie die Vorgaben des Reformgesetzgebers gegenüber.⁵⁵⁸ In der Rechtswissenschaft herrscht bereits weitgehend Einigkeit, dass zwischen Wirtschaftlichkeit und Rechtmäßigkeit kein Gegensatz besteht.⁵⁵⁹ Infolgedessen kann die Wirtschaftlichkeit des Art. 114 I GG i. V. m. Art. 114 II ₁ GG nicht als Rechtsprinzip, sondern ausschließlich als verfassungsrechtliches Gebot interpretiert werden. Anders formuliert: Die Staatsgewalten sollen die verfassungsrechtliche Wirtschaftlichkeit innerhalb ihrer offenen und tatsächlichen Möglichkeiten entsprechend einer maximalen Wahrscheinlichkeit erfüllen.

b) ... als Generalklausel für die Staatsgewalten

Es wurde erörtert, dass die aus § 26 RHO transformierte Wirtschaftlichkeit nach heutigem Verständnis als Generalklausel zu interpretieren ist, mit der die Staatsgewalten an den besonderen Rechtsgrundsatz der Sparsamkeit gebunden werden sollten.⁵⁶⁰ Ebenso konnte dokumentiert werden, dass der Reformgesetzgeber in den 1960er Jahren auf der Ebene des Grundgesetzes eine Abstimmung der Wirtschaftlichkeit der Staatsorganisation und der Prüfungstätigkeit des Bundesrechnungshofes vorgenommen hat.⁵⁶¹ Zur Operationalisierung der Transformation des § 26 RHO auf Art. 114 II ₁ GG stellt sich zunächst die Frage, ob der Reformgesetzgeber die verfassungsrechtlich normierte Wirtschaftlichkeit als eine verfassungsrechtliche Generalklausel eingeordnet wissen wollte.

Der Berichterstatter des damaligen Haushaltsausschusses, der Abgeordnete *Dr. Althammer*, teilte zum Entwurf des HGrG mit:⁵⁶² „Der nächste Bereich, den ich noch kurz ansprechen will, ist der

⁵⁵⁶ Vgl. Hans Herbert von Armin, Wirtschaftlichkeit als Rechtsprinzip, in: Schriften zum öffentlichen Recht, 1988, S. 1 ff.

⁵⁵⁷ Vgl. § 4 lit. A, Punkt II, Punkt Nr. 2, Unterpunkt 2.3.

⁵⁵⁸ Vgl. § 4 lit. A, Punkt II, Punkt Nr. 2, Unterpunkt 2.4.

⁵⁵⁹ Vgl. Gernot Korthals, Wirtschaftlichkeitskontrollen unter besonderer Berücksichtigung von Erfolgskontrollen, in: Wirtschaftlichkeit in Staat und Verwaltung, 1993, S. 89.

⁵⁶⁰ Vgl. § 4 lit. A, Punkt II, Punkt Nr. 2, Unterpunkt 2.4, lit b).

⁵⁶¹ Vgl. § 4 lit. A, Punkt II, Punkt Nr. 2, Unterpunkt 2.3, lit c).

⁵⁶² Vgl. Deutscher Bundestag - 5. Wahlperiode, Stenographische Berichte - 243. Sitzung - Band 70, vom 26.06.1969, S. 13511.

Haushaltsvollzug. Für den Bereich des Haushaltsvollzugs ist die Forderung aufgestellt worden, daß die Gewaltentrennung zwischen dem Parlament auf der einen Seite und der Regierung auf der anderen Seite deutlicher durchgeführt werden sollte, als es in der Vergangenheit der Fall war. Der Vollzug des Haushaltsplans ist Sache der Exekutive. Nach diesem Prinzip haben wir auch die Neugestaltung des Bundeshaushaltsrechts vorgenommen. Allerdings gilt es dabei, darauf zu sehen, daß sich die Verwaltung mit dieser Forderung, daß das Parlament nicht in den Haushaltsvollzug hineinregieren soll, nicht etwa Freiheiten verschaffen würde, die mit einer präzisen Einzelbewilligung durch das Parlament nicht mehr vereinbar wären. Das bedeutet, daß wir Wert darauf legen, an einer genauen Bindung der bewilligten Mittel festzuhalten und der Exekutive nicht die Freiheit zu geben, die Mittel so oder so einzusetzen.“ Aus der Transformation des § 26 RHO auf das Grundgesetz ergibt sich zunächst, dass die verfassungsrechtlich normierte Wirtschaftlichkeit für die Exekutive nach Art. 114 I GG i. V. m. Art. 114 II 1 GG bindend sein sollte.⁵⁶³

Dies ist für die Legislative⁵⁶⁴ ebenso zu interpretieren, wenn Dr. Althammer konstatiert:⁵⁶⁵ „*Wenn es nicht gelingt, im Rahmen dieses Gesetzgebungswerks (Haushaltsreform) die verschärfte Selbstbindung des Parlaments und eine verstärkte Disziplin bei den Ausgaben zu erreichen, dann befürchte ich allerdings, daß sich die Entwicklung, die entscheidenden politischen Grundsatzentscheidungen auf andere Gremien zu verlagern, fortsetzen wird.*“⁵⁶⁶ Dies wurde vom Vorsitzenden des Haushaltsausschusses, Schoettle, wie folgt ergänzt: „*Verfassungsänderung und neue Ordnungen des Haushaltsrechts sind notwendig. Aber ihre Absichten werden nur dann verwirklicht*

⁵⁶³ Sinngemäß: Hubertus Gersdorf, Öffentliche Unternehmen im Spannungsfeld zwischen Demokratie- und Wirtschaftlichkeitsprinzip, in: Schriften zum öffentlichen Recht - Band 821, 2000, S. 425; Lee Duk-Yeon, Stellung und Funktion des Bundesrechnungshofes im politischen Entscheidungsprozeß, 1994, S. 117 ff und 141 ff; Peter Schäfer, Die Kontrolle der öffentlichen Ausgaben im Freistaat Bayern, in: Boorberg Wissenschafts-Forum - Band 2 1992, S. 70 ff; Hans Herbert von Armin, Wirtschaftlichkeit als Rechtsprinzip, in: Schriften zum öffentlichen Recht, 1988, S. 1 ff; Walter Krebs, Kontrolle in staatlichen Entscheidungsprozessen, in: Münsterer Beiträge zum Öffentlichen Recht - Band 3, 1984, S. 189 ff; Helmut Karehnke, Zur Neufassung des Artikels 114 des Grundgesetzes, in: Die Öffentliche Verwaltung (DÖV), 1972, S. 150.

⁵⁶⁴ „Für Staatszielbestimmungen fehlt eine Regelung, welche Art. 1 III GG entspricht und die Bindungsadressaten generell festschreibt. Dennoch kann es keinen Zweifel geben, dass sich Staatsziele grundsätzlich an alle drei Gewalten richten. Die in Art. 20 I GG verankerten Prinzipien treffen eine normative Aussage über die Bundesrepublik Deutschland, also die Bundesstaatsgewalt und ihre Untergliederungen. Die Aufgliederung in die verschiedenen Gewalten wird erst danach vorgenommen, nämlich in Art. 20 II, III GG. (...) Daher richten sich auch Staatszielbestimmungen grundsätzlich an alle Staatsgewalten.“ (vgl. Franz Reimer, Verfassungsprinzipien, in: Schriften zum öffentlichen Recht - Band 857, 2001, S. 324 ff).

⁵⁶⁵ Deutscher Bundestag - 5. Wahlperiode, Stenographische Berichte - 184. Sitzung - Band 67, vom 28.06.1968, S. 10010.

⁵⁶⁶ Zur einfach-gesetzlichen Selbstbindung des Parlamentes wurden einige Paragraphen der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages neu verfasst, welche für diese Untersuchung als unwesentlich angesehen wurden (vgl. Deutscher Bundestag - 5. Wahlperiode, Stenographische Berichte - 184. Sitzung - Band 67, vom 28.06.1968, S. 10010).

werden können, wenn bei allen Beteiligten der politische Wille vorhanden ist, im Alltag der Gesetzgebung nicht nur dem Buchstaben, sondern auch dem Geist der Gesetze gerecht zu werden. Dies gilt ganz allgemein und im Besonderen erst recht, wenn es sich um ein Gebiet wie die Haushalts- und Finanzpolitik handelt. Denn nirgends im Bereich der Gesetzgebung ist die Versuchung so groß, durch Befriedigung von Wünschen und Begehren Freunde und Wählerstimmen zu gewinnen. (...) Dieses Haus (der Bundestag) muß sich bei seinen finanz- und haushaltspolitischen Entschlüssen in der Zukunft jene Selbstbeschränkung auferlegen, die allein den Gesetzen, über die wir heute beraten (GG, HGrG und BHO), ihre volle Wirksamkeit verleihen.“ Die Aufgaben des Rechnungshofes sind folglich darin zu erblicken, dass im Interesse der Steuerzahler das Finanzgebaren der gesamten öffentlichen Hand⁵⁶⁷ – also einschließlich der politischen Entscheidungen des Parlaments – kontrolliert wird.⁵⁶⁸ In der Gesamtschau ist daher Art. 114 I GG i. V. m. Art. 114 II₁ GG als verfassungsrechtliche Generalklausel einzuordnen.

c) ... als unbestimmter Rechtsbegriff

Allgemein wird die verfassungsrechtlich normierte Wirtschaftlichkeit als unbestimmter Rechtsbegriff bezeichnet.⁵⁶⁹ Die „Unbestimmtheit“ führt anfänglich dazu, dass der Wortlaut der verfassungsrechtlichen Wirtschaftlichkeit mehrere Möglichkeiten der Interpretation zulässt. Diese scheinbare oder tatsächliche Interpretationsoffenheit der verfassungsrechtlichen Wirtschaftlichkeit kann mehrere Ursachen haben: Zum einen kann die Entscheidung des Verfassungsgebers, eine bestimmte Materie in unbestimmten Rechtsbegriffen auszugestalten, von dem Willen getragen sein, die Konkretisierung dieses Rechtsbegriffs anderen Ebenen, also insbesondere dem einfachen Gesetzgeber, zu überlassen. Der Verfassungsgeber greift nach dem Mittel des unbestimmten Rechtsbegriffs, gerade weil er damit die Letztentscheidung einem aus seiner Sicht hierzu kompetenteren Organ überlassen will. Die Vorgehensweise ist mit der in Art. 80 I GG für den einfachen Gesetzgeber beschriebenen Möglichkeit zu vergleichen, dass der Gesetzgeber Entscheidungen, welche er hätte selbst treffen können, der sachnäheren Exekutive im Wege der Verordnungsermächtigung überlässt.⁵⁷⁰

Eine davon zu unterscheidende Situation ist gegeben, wenn die verfassungsrechtliche Frage ihrer Natur nach nicht im Rahmen einer Verfassung regelbar ist. Eine Verfassung ist konstruktiv auf Stabilität und Dauer angelegt. Diese Forderung nach Allgemeingültigkeit, Grundsätzlichkeit und

⁵⁶⁷ Vgl. Deutscher Bundestag - 5. Wahlperiode, Stenographische Berichte - 184. Sitzung - Band 67, vom 28.06.1968, S. 10001.

⁵⁶⁸ Vgl. Herbert Rischer, Finanzkontrolle staatlichen Handelns, in: Augsburger Rechtsstudien - Band 22, 1995, S. 324; Hans Herbert von Armin, Wirtschaftlichkeit als Rechtsprinzip, Schriften zum öffentlichen Recht - Band 536, 1988, S. 74; Rudolf Salmen, Das Wirtschaftlichkeitsprinzip in der kommunalen Finanz- und Haushaltsplanung, in: Schriften zum öffentlichen Recht - Band 373, 1980, S. 37.

⁵⁶⁹ Vgl. Hans Herbert von Armin, Wirtschaftlichkeit als Rechtsprinzip, Schriften zum öffentlichen Recht - Band 536, 1988, S. 119.

⁵⁷⁰ Karim Maciejewski, Von der Auslegung unbestimmter Rechtsbegriffe im bundesstaatlichen Finanzausgleich, in: Schriften des Öffentlichen Rechts - Band 1048, 2007, S. 62.

Beständigkeit bedingt einen hohen Abstraktionsgrad der grundgesetzlichen Formulierungen.⁵⁷¹ Auch wenn gelegentlich äußerst detaillierte Regelungen Eingang in das Grundgesetz gefunden haben, ist diese Abstraktheit kennzeichnend für Verfassungsregelungen. Sie sichert die Distanz der Verfassung zu tagespolitischen Handlungsprogrammen sowie dem einfachen Gesetzgeber oder der Exekutive die Mittel und die Intensität der Zielverwirklichung. Die Verfassung vermittelt daher in der Regel keine Lösungen für konkrete Probleme, sondern eine abstrakte Wertordnung, welche die Richtung bestimmt, in welcher die Lösungen zu suchen sind.⁵⁷²

Dem Verfassungsgeber ist es in der Regel nicht möglich, bestimmte Fragen auf Verfassungsebene präzise zu regeln, selbst wenn dies wegen deren Wichtigkeit wünschenswert wäre. Obwohl sich eine Verfassung auf das Wesentliche beschränken muss, ist der Umkehrschluss nicht zulässig, dass alles nicht explizit Geregelter *unwesentlich* ist. Dass eine Materie in der Verfassung nur in unbestimmten Rechtsbegriffen geregelt ist, bedeutet nicht zwangsläufig, dass der Verfassungsgeber die Materie für *unwesentlich* hielt und die Konkretisierung ohne weiteres dem einfachen Gesetzgeber überlassen wollte.⁵⁷³

So verhält es sich mit dem unbestimmten Rechtsbegriff der Wirtschaftlichkeit. Die präzise Regelung der verfassungsrechtlich normierten Wirtschaftlichkeit hätte den Rahmen verfassungsrechtlicher Regelbarkeit gesprengt.⁵⁷⁴ Der Vorsitzende des Haushaltsausschusses, *Schoettle*, führte zur Begründung des Gesetzentwurfes aus:⁵⁷⁵ „*Die drei Teile des Entwurfs* (Finanz-/ Haushaltsreform, HGrG sowie BHO) *stehen in einem engen sachlichen und gedanklichen Zusammenhang miteinander. Oder besser gesagt: obwohl von verschiedener verfassungsrechtlicher Qualität, ergibt sich aus der Änderung der Grundgesetzartikel* (Art. 109, 110, 112, 113, 114 und 115 GG) *notwendigerweise das Gesetz über die Haushaltsgrundsätze von Bund und Ländern und aus diesem wieder die neue Bundeshaushaltsordnung als die konkrete Anwendung der Grundsätze auf die Bedürfnisse des Bundes, die eine Ablösung der altehrwürdigen RHO erfordern.*“ Die Normenhierarchie ordnet dabei mit dem Vorrang der Verfassung auch den Vorrang der verfassungsrechtlich normierten Wirtschaftlichkeit an.⁵⁷⁶

Die Illustration der Transformation des § 26 RHO auf die Verfassungsebene hat dabei verdeutlicht, dass die verfassungsrechtliche Wirtschaftlichkeit in Art. 114 I GG i. V. m. Art. 114 II 1 GG vom Reformgesetzgeber zunächst aus einer einfach-gesetzlichen Regelung (§ 26 RHO) rezipiert wurde.⁵⁷⁷ Mithin erfährt die verfassungsrechtliche Wirtschaftlichkeit zunächst ihren Bedeutungs-

⁵⁷¹ Vgl. Deutscher Bundestag - 5. Wahlperiode, Stenographische Berichte - 184. Sitzung - Band 67, vom 28.06.1968, S. 10004.

⁵⁷² Karim Maciejewski, Von der Auslegung unbestimmter Rechtsbegriffe im bundesstaatlichen Finanzausgleich, in: Schriften des Öffentlichen Rechts - Band 1048, 2007, S. 62.

⁵⁷³ Karim Maciejewski, Von der Auslegung unbestimmter Rechtsbegriffe im bundesstaatlichen Finanzausgleich, in: Schriften des Öffentlichen Rechts - Band 1048, 2007, S. 63.

⁵⁷⁴ Vgl. § 2 und § 3.

⁵⁷⁵ Deutscher Bundestag - 5. Wahlperiode, Stenographische Berichte - 184. Sitzung - Band 67, vom 28.06.1968, S. 10005.

⁵⁷⁶ Vgl. Franz Reimer, Verfassungsprinzipien, in: Schriften zum öffentlichen Recht - Band 857, 2001, S. 309

⁵⁷⁷ Vgl. § 4 lit. A, Punkt II, Punkt Nr. 2, Unterpunkt 2.3, lit c) und lit bb).

gehalten allein aus der Verfassung. Gleichwohl können die ergänzenden einfach-gesetzlichen Regelungen des Haushalts- bzw. Vergaberechts (§ 7 BHO bzw. § 97 GWB) Erkenntnisquellen für den Inhalt der verfassungsrechtlich normierten Wirtschaftlichkeit in Art. 114 I GG i. V. m. Art. 114 II 1 GG darstellen. Bei der Feststellung einer Differenz zwischen der verfassungsrechtlich normierten Wirtschaftlichkeit und der einfach-gesetzlich normierten Wirtschaftlichkeit ist folglich eine gewisse Zurückhaltung geboten.⁵⁷⁸ Entsprechend der parlamentarischen Vorgabe bedarf es keiner weiteren Erläuterung, dass die einfach-gesetzlich normierte Wirtschaftlichkeit bei der Rechtsanwendung Vorrang genießt.

d) ... als offene Vorgabe, die maximal wahrscheinlichste Wirtschaftlichkeit zu realisieren

In einer Demokratie legt der parlamentarische Gesetzgeber die gemeinwohlorientierte Zielausrichtung fest. Dr. Althammer beschrieb dies wie folgt:⁵⁷⁹ „... zunächst einmal der Bedarfsdeckung des Staates zu dienen.“ Hierzu kann der parlamentarische Gesetzgeber jede Perspektive der Wirtschaftlichkeit einnehmen, solange seine Zielausrichtung im Einklang mit dem Gemeinwohl steht.⁵⁸⁰ Zur weiteren Konkretisierung des unbestimmten Rechtsbegriffs der verfassungsrechtlich normierten Wirtschaftlichkeit stellt sich die Frage, ob der Reformgesetzgeber die normierte Wirtschaftlichkeit als die Realisierung eines idealen Zustandes verstanden hat (K_{\min} oder N_{\max}). Da der Verfassungsgeber die Wirtschaftlichkeit des § 26 RHO auf Verfassungsebene rezipiert⁵⁸¹ und bei der gleichen Wortwahl geblieben ist, enthält die verfassungsrechtliche Wirtschaftlichkeit des Art. 114 I GG i. V. m. Art. 114 II 1 GG weiterhin die Vorgabe, eine Nutzenerweiterung ($N\uparrow$) und Kostensenkung ($K\downarrow$) nach besten Kräften zu realisieren.⁵⁸² Durch diese weite Vorgabe werden zum einen Konstellationen erfasst, indem die Realisierung (K_{\min} oder N_{\max}) möglich ist und zum anderen wird sichergestellt, dass das Handeln der Staatsgewalten messbar, im gewissen Ausmaße für den Bürger voraussehbar und berechenbar ist sowie dass eine Kontrolle durch den Bundesrechnungshof ermöglicht wird.⁵⁸³ Damit gebietet die verfassungsrechtliche Wirtschaftlichkeit, dass etwas in einem relativ⁵⁸⁴ auf die tatsächlichen Möglichkeiten⁵⁸⁵ möglichst hochgradigen Maße realisiert werden soll.⁵⁸⁶ Anders formuliert: Die haushaltsrechtliche Verfügung eines Entscheidungsträgers soll die maximal wahrscheinlichste Wirtschaftlichkeit darstellen.

⁵⁷⁸ Vgl. Franz Reimer, Verfassungsprinzipien, in: Schriften zum öffentlichen Recht - Band 857, 2001, S. 309.

⁵⁷⁹ Deutscher Bundestag - 5. Wahlperiode, Stenographische Berichte - 243. Sitzung - Band 70, vom 26.06.1969, S. 13508.

⁵⁸⁰ Vgl. § 3 sowie § 4 lit. A, Punkt II, Punkt Nr. 2, Unterpunkt 2.2, lit b), lit. ee).

⁵⁸¹ Vgl. § 4 lit. A, Punkt II, Punkt Nr. 2, Unterpunkt 2.3, lit c).

⁵⁸² Vgl. § 4 lit. A, Punkt II, Punkt Nr. 2, Unterpunkt 2.2 lit b), lit. ff).

⁵⁸³ Vgl. BVerfGE 110, 33 (53 ff) = NJW 2004, S. 2213.

⁵⁸⁴ Vgl. § 3.

⁵⁸⁵ Vgl. § 4 lit. A, Punkt II, Punkt Nr. 2, Unterpunkt 2.2, lit. b), hh).

⁵⁸⁶ Vgl. § 4 lit. A, Punkt II, Punkt Nr. 2, Unterpunkt 2.2, lit. b), lit. gg) sowie Niklas Luhmann, Kann die Verwaltung wirtschaftlich handeln?, in: Verwaltungsarchiv (VerwArch), 1960, S. 105 ff.

e) ... als ein Begriff mit verschiedenen Horizonten

Die Ausführungen zur Wirtschaftlichkeit aus der prozessorientierten Perspektive haben verdeutlicht, dass der Begriff der Wirtschaftlichkeit am Ziel, dem Resultat bzw. am Prozess ausgerichtet werden kann.⁵⁸⁷ Zur Wiederholung:

Ziel	Resultat	Wirtschaftlichkeit im engeren Sinn
Ziel	Input	Prozess
Outcome	Output	
Effektivität = $\frac{\text{Zielerreichung}}{\text{Zielvorgabe}}$	Effizienz = $\frac{\text{Output}}{\text{Input}}$	z. B. = $\frac{\text{Ist-Kosten}}{\text{Soll-Kosten}}$

In der Folge stellt sich die Frage, ob der Verfassungsgeber sich auf eine bestimmte Ausrichtung festgelegt hat. Wenn „für den Staat jedoch dasselbe gelten“ soll, „wie für die private Wirtschaft“ und „nicht einzusehen“ ist, „warum nicht auch für die öffentliche Verwaltung die Prinzipien gelten sollen, die für jeden modernen Großbetrieb und für Wirtschaftszweige maßgeblich sind“⁵⁸⁸ und zudem explizit betont wurde, dass „die Neuordnung des Haushaltsrechts den Gesamtbereich der hauswirtschaftlichen Vorgänge“ erfassen,⁵⁸⁹ „einen wirtschaftlichen Einsatz der öffentlichen Mittel gewährleiste(n)“ soll,⁵⁹⁰ sowie das GG, HGrG und BHO, „ihre volle Wirksamkeit verleihen“ sollte⁵⁹¹, dann wird deutlich, dass der Verfassungsgeber alle Horizonte des Begriffs der Wirtschaftlichkeit im Fokus hatte.⁵⁹² In der Folge vermag eine Auslegung nicht zu überzeugen,

⁵⁸⁷ Vgl. § 3.

⁵⁸⁸ Vgl. Deutscher Bundestag - 5. Wahlperiode, Stenographische Berichte - 184. Sitzung - Band 67, vom 28.06.1968, S. 10001; Deutscher Bundestag - 5. Wahlperiode, Stenographische Berichte - 184. Sitzung - Band 67, vom 28.06.1968, S. 10009.

⁵⁸⁹ Vgl. Deutscher Bundestag (Hrsg.) - 5. Wahlperiode, Schriftlicher Bericht des Haushaltsausschusses - zu Drucksache V/4378 und zu V/4379, 1969, S. 2.

⁵⁹⁰ Deutscher Bundestag, Drucksache V/2861, vom 30.04.1968, S. 11.

⁵⁹¹ Zur einfach-gesetzlichen Selbstbindung des Parlamentes wurden einige Paragraphen der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages neu verfasst, welche für diese Untersuchung als unwesentlich angesehen wurden (vgl. Deutscher Bundestag - 5. Wahlperiode, Stenographische Berichte - 184. Sitzung - Band 67, vom 28.06.1968, S. 10010).

⁵⁹² Im Kontext des Art. 33 IV GG ebenso: Christian-Dietrich Bracher, Gefahrenabwehr durch Private, in: Schriften zum Öffentlichen Recht - Band 516, 1987, Seite 85; Thomas Strauß, Funktionsvorbehalt und Berufsbeamtentum - Zur Bedeutung des Art. 33 Abs. 4 GG, in: Schriften zum öffentlichen Recht - Band 820, 2000, Seite 211 ff; Christof Gramm, Privatisierung und notwendige Staatsaufgaben, 2001, Seite 373 ff.

dass der Reformgesetzgeber nicht auch (!) eine effektive bzw. effiziente Staatsorganisation haben wollte.⁵⁹³

f) ... als mehrdimensionales Beurteilungskriterium

Ebenso wurde dargelegt, dass der RHO-Gesetzgeber festgelegt hat, dass die erste Seite der normierten Wirtschaftlichkeit durch eine gemeinwohlorientierte Zielausrichtung dominiert wird.⁵⁹⁴ Es stellt sich die Frage, ob dies bei den Reformen in den 1960er Jahren ebenso verstanden wurde. Soweit ersichtlich, hat der Verfassungsgeber hierzu keine konkrete Position bezogen. Zur Aufnahme von Staatskrediten führte der damalige Bundesfinanzminister, *Franz Josef Strauß*, allerdings aus:⁵⁹⁵ *„Wenn heute die Staatsfinanzen ein wesentliches Stück Wirtschaft geworden sind, wenn die Staatsfinanzen ein in seiner Bedeutung gar nicht zu überschätzender Wirtschaftsfaktor geworden sind, dann muss für den Staat dasselbe gelten wie für die private Wirtschaft, dass nämlich der Staatskredit ein legitimes Stück der Staatsfinanzierung, sozusagen ein legitimes Stück des Anlage- und Umlaufkapitals darstellt.“*

Dr. Althammer ergänzte dies im Hinblick auf die Automatisierung der Verwaltung mit den Worten:⁵⁹⁶ *„Die Haushaltsreform verbindet eine Vereinfachung der Behördenstruktur mit dem Einsatz modernster Datenverarbeitungsanlagen. Damit ist ein Beitrag zu der dringend notwendigen Verwaltungsreform geleistet, die den Prinzipien des modernen Managements in den Behörden Rechnung tragen soll. Das beängstigende Anwachsen der Personalkosten kann am ehesten auf diese Weise eingedämmt werden. Es ist auch gar nicht einzusehen, warum nicht auch für die öffentliche Verwaltung die Prinzipien gelten sollen, die für jeden modernen Großbetrieb und für Wirtschaftszweige heute maßgeblich sind. (...) Es ist deshalb wichtig, daß gerade die Haushaltsreform den Rahmen dafür schafft, daß man diese modernsten Mittel in der öffentlichen Verwaltung wirklich einsetzt.“*

Die wirtschaftswissenschaftliche Auseinandersetzung der verschiedenen Perspektiven des Begriffs der Wirtschaftlichkeit haben verdeutlicht, dass jede Perspektive der Wirtschaftlichkeit

⁵⁹³ Im Kontext des Art. 33 IV GG ablehnend: Fritz Ossenbühl, Eigensicherung und hoheitliche Gefahrenabwehr, Rechtsgutachten zum 9. Änderungsgesetz des Luftverkehrsgesetzes, 1981, Seite 50; Gerrit Manssen, Der Funktionsvorbehalt des Art 33 Abs 4 GG, in: Zeitschrift für Beamtenrecht (ZBR), 1999, Seite 253 bis 257 ; Kay Waechter, Die Organisation der Verkehrsüberwachung - Auch zur Auslegung des Art 33 IV GG, in: Neue Zeitschrift für Verkehrsrecht (NZV), 1997, Seite 329 bis 340; Volker Haug, Funktionsvorbehalt und Berufsbeamtentum als Privatisierungsschranke, in: Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht (NVwZ), 1999, Seite 816 bis 820

⁵⁹⁴ Vgl. § 4 lit. A, Punkt II, Punkt Nr. 2, Unterpunkt 2.2, lit. b), lit. gg).

⁵⁹⁵ Vgl. Deutscher Bundestag - 5. Wahlperiode, Stenographische Berichte - 184. Sitzung - Band 67, vom 28.06.1968, S. 10001.

⁵⁹⁶ Vgl. Deutscher Bundestag - 5. Wahlperiode, Stenographische Berichte - 184. Sitzung - Band 67, vom 28.06.1968, S. 10009.

angewendet werden könnte.⁵⁹⁷ Da der Verfassungsgeber die Wirtschaftlichkeit des § 26 RHO auf Verfassungsebene übernommen hat und den Staat mit seinen vielfältigen Aufgaben als „Großbetrieb“ verstanden wissen wollte, hat die Zielausrichtung dieses „Großbetriebes“ gemeinwohlorientiert zu erfolgen.⁵⁹⁸ Indes zeigt die Formulierung „Großbetrieb“, dass der Verfassungsgeber auch die Wirtschaftlichkeit aus der prozessorientierten Perspektive bei der Auslegung der normierten Wirtschaftlichkeit angewendet wissen möchte. Bei dieser Perspektive konnte herausgearbeitet werden, dass die Wirtschaftlichkeit als allgemeines Beurteilungskriterium für Dispositionen und Prozesse zur Schaffung von Wertschöpfung jeglicher Art (!) zu verstehen ist.⁵⁹⁹ In der Folge stellt es eine unnötige Diskussion in der Rechtswissenschaft dar, ob eine Erfolgskontrolle als Analyseinstrument von der normierten Wirtschaftlichkeit erfasst wird.⁶⁰⁰ Dies ist selbstverständlich der Fall, wenn man bei der Auslegung der normierten Wirtschaftlichkeit das Wesen der Wirtschaftlichkeitsmedaille beachtet.⁶⁰¹

Der damalige Verfassungsgeber hat hierzu gezeigt, dass er einen Sinn für die Realität hatte. Dies offenbart sich in den Äußerungen des damaligen Bundesfinanzministers, *Franz Josef Strauß*, wenn er formulierte:⁶⁰² *„Fünftens sind die Möglichkeiten für eine rechtzeitige Vorlage der Rechnung nebst den Bemerkungen des Rechnungshofes zu verbessern, um die Kontrollwirkungen zu steigern. Die Kontrollwirkung geht größtenteils verloren, wenn die Kontrollfunktion entweder überzogen wird oder wenn die Vorlage des Kontrollberichts so spät nach der Aktualität erfolgt, daß weder daraus Schlußfolgerungen abzuleiten sind noch ein öffentliches Interesse daran festzustellen ist. Auch daran, glaube ich, sollte uns allen wesentlich gelegen sein. (...) Es ist heute fast unmöglich – selbst für Experten fast unmöglich –, festzustellen, was insgesamt die Kosten eines bestimmten Programms sind.“* Anhand dieser Äußerung kann zunächst konstatiert werden, dass diese Bekundung mit der anfänglich dargelegten Skizzierung zum wirtschaftswissenschaftlichen Diskussionsstand zum Begriff der Wirtschaftlichkeit und zum rechtswissenschaftlichen Diskussionsstand zur Prüfungstätigkeit des Rechnungshofes im Einklang steht.⁶⁰³

⁵⁹⁷ Vgl. § 3.

⁵⁹⁸ „Alle Verfassungsprinzipien enthalten prozedurale und materiale Minimalgarantien. Allerdings sind beide Garantietypen nicht immer klar zu trennen; sie können ineinander übergehen. Schon das Gebot an Bund und Länder, bei ihrer Haushaltswirtschaft den Erfordernissen des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts Rechnung zu tragen (Art. 109 II GG), ist insoweit doppeldeutig.“ (Franz Reimer, Verfassungsprinzipien, in: Schriften zum öffentlichen Recht - Band 857, 2001, S. 340 und 341).

⁵⁹⁹ Vgl. § 3.

⁶⁰⁰ Vgl. Die Präsidentin des Bundesrechnungshofes als Bundesbeauftragte für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung (Hrsg.), Erfolgskontrolle finanzwirksamer Maßnahmen in der öffentlichen Verwaltung: Gutachten der Präsidentin des Bundesrechnungshofes als Bundesbeauftragte für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung, in: Schriftenreihe der Bundesbeauftragten für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung (BWV) - Band 2, 1998, Seite 11 ff, <http://www.samconsulting.de:7070/Testportal/bundesbeauftragter-bwv/ergebnisse-des-bwv-1/bwv-bande/bwv-band2.pdf>.

⁶⁰¹ Vgl. § 3.

⁶⁰² Deutscher Bundestag - 5. Wahlperiode, Stenographische Berichte - 184. Sitzung - Band 67, vom 28.06.1968, S. 10002.

⁶⁰³ Vgl. § 4 lit. A, Punkt II, Punkt Nr. 2, Unterpunkt 2.2, lit. b), lit. aa) und lit. bb).

Wenn zudem „für den Staat dasselbe gelten“ soll, „wie für die private Wirtschaft“ und „nicht einzusehen“ ist, „warum nicht auch für die öffentliche Verwaltung die Prinzipien gelten sollen, die für jeden modernen Großbetrieb und für Wirtschaftszweige maßgeblich sind,“ dann enthält die Vorgabe des Verfassungsgebers, dass die normierte Wirtschaftlichkeit in ihrer Anwendung als mehrdimensionales Beurteilungskriterium zu interpretieren ist,⁶⁰⁴ damit im Rahmen der Möglichkeiten eine maximal wahrscheinliche Verwirklichung der bestmöglichen Nutzenerweiterung (N↑) und Kostensenkung (K↓) festgestellt werden kann.⁶⁰⁵

Verknüpft man daher die Wirtschaftlichkeit aus der Perspektive eines Systems mit der Wirtschaftlichkeit aus der prozessorientierten Perspektive, so ist die Wirtschaftlichkeit als allgemeines Beurteilungskriterium für Dispositionen und Prozesse zur Schaffung von Wertschöpfung jeglicher Art verstehen.⁶⁰⁶ Zu Recht statuierte daher der Gesetzgeber in § 7 III BHO, dass bei finanzwirksamen Maßnahmen eine *angemessene* Wirtschaftlichkeitsuntersuchung zu erfolgen hat. Innerhalb der verschiedenen Dimensionen erfährt die Kostenwirtschaftlichkeit eine zentrale Rolle, wenn Dr. Althammer betont:⁶⁰⁷ „Wenn es nicht gelingt, im Rahmen dieses Gesetzgebungswerks (Haushaltsreform) die verschärfte Selbstbindung des Parlaments und eine verstärkte Disziplin bei den Ausgaben zu erreichen, dann befürchte ich allerdings, daß sich die Entwicklung, die entscheidenden politischen Grundsatzentscheidungen auf andere Gremien zu verlagern, fortsetzen wird.“

g) ... als dynamischer Begriff

Anfänglich wurde darauf hingewiesen, dass eine Verrechtlichung der Wirtschaftlichkeit stattgefunden hat, so dass die normierte Wirtschaftlichkeit als Begriff und Ausdruck in der Gesetzesprache gefasst sein muss, um in ihrem Inhalt eindeutig bestimmbar zu sein. Dabei wurde auf die Möglichkeit hingewiesen, dass in der Rechtswissenschaft der Terminus Wirtschaftlichkeit abweichend von der Wirtschaftswissenschaft verwendet und/oder in den verschiedenen Rechtsgebieten eine unterschiedliche rechtliche Bedeutung erfahren haben könnte.⁶⁰⁸ Es stellt sich daher die Frage, ob der Verfassungsgeber mit der Normierung der Wirtschaftlichkeit in Art. 114 GG gleichzeitig den Inhalt des Begriffs Wirtschaftlichkeit statisch festlegen wollte.

Es wurde dargelegt, dass der Reformgesetzgeber die Zielvorgabe geäußert hat, dass „... die bisher geltenden Rechtsgrundsätze des öffentlichen Haushaltsrechts, die überwiegend der Weimarer Zeit entstammen, dem inzwischen eingetretenen Wandel der politischen, wirtschaftlichen und technischen Verhältnisse anzupassen und im Sinne neuzeitlicher Anforderungen weiterzuentwi-

⁶⁰⁴ Vgl. § 3.

⁶⁰⁵ Vgl. § 4 lit. A, Punkt II, Punkt Nr. 2, Unterpunkt 2.4.

⁶⁰⁶ Vgl. § 3.

⁶⁰⁷ Deutscher Bundestag - 5. Wahlperiode, Stenographische Berichte - 184. Sitzung - Band 67, vom 28.06.1968, S. 10010.

⁶⁰⁸ Vgl. § 4 lit. A, Punkt II, Punkt Nr. 2.

ckeln ...“ sind.⁶⁰⁹ Der damalige Bundesfinanzminister, Franz Josef Strauß, unterstrich dies mit den Worten:⁶¹⁰ „Die hier vorliegenden Gesetzentwürfe (GG, HGrG und BHO) dienen dem gemeinsamen Zweck, das veraltete Haushaltsrecht (...) anzupassen und (...) weiter zu entwickeln. (...) Die Haushaltswirtschaft hat zwei wesentliche Funktionen zu erfüllen: Sie muß nach klassischen Grundsätzen den Bedarf an Mitteln zur Finanzierung der öffentlichen Aufgaben befriedigen, sie muß einen wesentlichen Beitrag zur Konjunktur- und Wachstumspolitik leisten, und sie muß auch die geistige und materielle Infrastruktur des Lebens von morgen rechtzeitig vorbereiten.“

Ferner sei daran erinnert, dass die Begriffe Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit in der Wirtschaftswissenschaft während der Reformen in den 1960er Jahren als dynamische Begriffe interpretiert wurden.⁶¹¹ Weiterhin ist darauf hinzuweisen, dass nach der parlamentarischen Vorgabe „für den Staat dasselbe gelten“ sollte, „wie für die private Wirtschaft“ und dass „nicht einzusehen“ war, „warum nicht auch für die öffentliche Verwaltung die Prinzipien gelten sollen, die für jeden modernen Großbetrieb und für Wirtschaftszweige maßgeblich“ sind. Rechtsdogmatisch enthält die Verrechtlichung der Wirtschaftlichkeit in Art. 114 GG folglich die Übernahme eines dynamischen Begriffs bzw. eine Normkonkretisierung durch die Wirtschaftswissenschaft.⁶¹²

Grenzt man unbestimmte Rechtsbegriffe von dynamischen Begriffen ab, so lässt der unbestimmte Rechtsbegriff unterschiedlichen Interpretationen erheblichen Raum und die Grenze des Wortlautes ist schwer zu ziehen.⁶¹³ Demgegenüber ist eine Normkonkretisierung durch die Wirtschaftswissenschaft eindeutig. Durch sie werden entsprechende wirtschaftswissenschaftliche Erkenntnisse inkorporiert.⁶¹⁴ Zwar weisen auch dynamische Verweisungen Defizite in ihrer Bestimmtheit auf, diese haben aber ihren Ursprung in der Unvorhersehbarkeit des sprachlich gefassten Verweisungsobjektes für die Zukunft.⁶¹⁵ Die bisherigen Ausführungen des Reformgesetzgebers haben allerdings verdeutlicht, dass er hinsichtlich der Wirtschaftlichkeit des Art. 114 GG beweglich sein wollte,⁶¹⁶ damit „die geistige und materielle Infrastruktur des Lebens von morgen“⁶¹⁷ realisiert werden kann. Dr. Althammer äußerte im Kontext der Automatisierung der Verwaltung beispiels-

⁶⁰⁹ Vgl. Deutscher Bundestag (Hrsg.) - 5. Wahlperiode, Schriftlicher Bericht des Haushaltsausschusses - zu Drucksache V/4378 und zu V/4379, 1969, S. 2.

⁶¹⁰ Deutscher Bundestag - 5. Wahlperiode, Stenographische Berichte - 184. Sitzung - Band 67, vom 28.06.1968, S. 10000.

⁶¹¹ Vgl. § 4 lit. A, Punkt II, Punkt Nr. 2, Unterpunkt 2.2, lit. b), lit. bb).

⁶¹² Vgl. BVerwG, NVwZ 1988, 824 (825); OVG Münster, DVBl 1988, 152 (153)..

⁶¹³ Vgl. Karim Maciejewski, Von der Auslegung unbestimmter Rechtsbegriffe im bundesstaatlichen Finanzausgleich, in: Schriften des Öffentlichen Rechts - Band 1048, 2007, S. 62.

⁶¹⁴ Vgl. § 3.

⁶¹⁵ Vgl. Georg Wegge, Zur verfassungsrechtlichen Zulässigkeit unbestimmter Rechtsbegriffe von unzulässigen dynamischen Verweisungen am Beispiel der "betriebswirtschaftlichen Grundsätze" nach § 6 Abs. 2 Satz 1 KAG NW, in: Deutsches Verwaltungsblatt (DVBl), 1997, S. 650.

⁶¹⁶ Vgl. Deutscher Bundestag - 5. Wahlperiode, Stenographische Berichte - 243. Sitzung - Band 70, vom 26.06.1969, S. 13518.

⁶¹⁷ Deutscher Bundestag - 5. Wahlperiode, Stenographische Berichte - 184. Sitzung - Band 67, vom 28.06.1968, S. 10000.

weise:⁶¹⁸ „*Es ist deshalb wichtig, daß gerade die Haushaltsreform den Rahmen dafür schafft, daß man diese modernsten Mittel in der öffentlichen Verwaltung wirklich einsetzt.*“

Aus solchen Äußerungen kann nicht der automatische Rückschluss gezogen werden, dass der Reformgesetzgeber sich in den 1960er Jahren an die Erkenntnisse der Wirtschaftswissenschaften absolut binden wollte/ will.⁶¹⁹ Vielmehr hat sich der Reformgesetzgeber in den 1960er Jahren weiterhin seine Rechtsetzungsbefugnis offengehalten, die Entwicklung der normierten Wirtschaftlichkeit als dynamischen Begriff zu beobachten und gegebenenfalls durch Inkorporation passender Elemente oder den Erlass eigenständiger Regelungen zu ergänzen.⁶²⁰ Den Wirtschaftswissenschaften kommt somit ausschließlich die Funktion zu, die Wirtschaftlichkeit des Art. 114 GG mit ihren Erkenntnissen anzureichern, soweit der parlamentarische Gesetzgeber nicht eine andere Vorgehensweise für erforderlich hält.⁶²¹ Damit hat der Reformgesetzgeber in den 1960er Jahren keine Rechtsetzungsbefugnisse an die Wirtschaftswissenschaft delegiert, geschweige denn die Wirtschaftswissenschaften zum Quasi-Gesetzgeber ernannt.⁶²²

Im Ergebnis ist daher die in Art. 114 GG normierte Wirtschaftlichkeit als dynamischer Begriff zu interpretieren.⁶²³ Daraus resultiert, dass die Regelungsintensität der Wirtschaftlichkeit des Art. 114 GG nicht statisch auszulegen ist, sondern sich mit einem verbesserten Erkenntnisstand verändert und dass sie bereichsspezifisch variieren kann.⁶²⁴ Hiervon kann aber nur dann ausgegangen werden, wenn die Adressaten der Wirtschaftlichkeit des Art. 114 GG nicht in ihren verfassungsgemäßen Rechten eingeschränkt werden. Adressaten sind die Staatsbürger, die Staatsgewalten und der Bundesrechnungshof. Diese Adressaten werden solange nicht in ihren verfassungsgemäßen Rechten eingeschränkt, wie die verfassungsrechtliche Wirtschaftlichkeit in ihrer Dynamik – Konkretisierung/ Entwicklung durch die Wirtschaftswissenschaft – dafür sorgt, dass zwischen der Handlungsmaxime der Staatsgewalten des Art. 114 I GG i. V. m. 114 II₁ GG und dem Prüfungsmaßstab des Art. 114 II₁ GG eine bestmögliche Verwirklichung (also eine maximale Wahr-

⁶¹⁸ Vgl. Deutscher Bundestag - 5. Wahlperiode, Stenographische Berichte - 184. Sitzung - Band 67, vom 28.06.1968, S. 10009.

⁶¹⁹ Vgl. Ulrich Ehrlicke, Dynamische Verweise in EG-Richtlinien auf Regelungen privater Normungsgremien, in: Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht (EuZW), 2002, S. 750.

⁶²⁰ Vgl. BVerfGE 49, 89 (129, 133 ff); BVerfGE 69, 1 (89) = NJW 1985, S. 1519; BVerwGE 55, 250 (255 ff) = NJW 1978, S. 1450; Rainer Wahl, Risikobewertung der Exekutive und richterliche Kontrolldichte - Auswirkungen auf das Verwaltungs- und das gerichtliche Verfahren, in: Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht (NVwZ), 1991, S. 410 und 411.

⁶²¹ Vgl. Klaus Hansmann, Die neue TA Luft, in: Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht (NVwZ), 2003, S. 266 und 267.

⁶²² Vgl. BVerwGE 55, 251 (256) = NJW 1978, 1450, 2409.

⁶²³ Vgl. Hermann Hill, Normkonkretisierende Verwaltungsvorschriften, in: Neue Zeitschrift für das Verwaltungsrecht (NVwZ), 1989, S. 405 und 406.

⁶²⁴ Vgl. Franz Reimer, Verfassungsprinzipien, in: Schriften zum öffentlichen Recht - Band 857, 2001, S. 349.

scheinlichkeit) einer Nutzererweiterung (N↑) und Kostensenkung (K↓) gewährleistet ist (ggf. durch einen ausschließlichen Rückgriff auf Art. 114 II 1 GG).⁶²⁵

h) Reflexion zu den juristischen Werttheorien

Der Exkurs mit den ökonomischen Werttheorien hat verdeutlicht, dass die objektive Werttheorie die historisch ältere Konzeption war und bis 1960 eindeutig die Literatur dominierte.⁶²⁶ Unabhängig von der bisherigen Auslegung soll daher der theoretischen Möglichkeit nachgegangen werden, ob der Reformgesetzgeber Ende der 1960er Jahre sich auf das Wirtschaftlichkeitsprinzip bzw. die subjektive Werttheorie bei der Auslegung der normierten Wirtschaftlichkeit festgelegt hat. Wäre dies der Fall, so müsste durch eine Reflexion zu den juristischen Werttheorien der Beweis erbracht werden können, dass in der Rechtswissenschaft ausschließlich die subjektive Werttheorie zum Einsatz gelangt.

In der juristischen Frustrationslehre wird der Wert in dem Aufwand für eine Position erblickt.⁶²⁷ Sie ist also von ihrem Extrakt her eine Kostenwerttheorie bzw. Aufwandstheorie und somit von ihrem Aufbau her mit der objektiven Werttheorie zu vergleichen. Daraus resultiert, dass die Frustrationstheorie und die objektive Werttheorie im Kern mit den gleichen Schwierigkeiten zu kämpfen haben: Beide beinhalten eine fehlende Erklärungskraft im Hinblick auf das Zeiterwerbseinkommen sowie der funktionalen Erklärung der Wirtschaftsabläufe. Darüber hinaus besteht auch für die Frustrationstheorie das Wertparadoxon: Ein Geschädigter kann z. B. mit einem enormen Kostenaufwand etwas herstellen, wofür er später nur einen minimalen Preis erzielen würde. Wie soll beispielsweise ein Erfinder entschädigt werden, der mit einem exorbitanten Aufwand eine Sache erfindet (die dann zerstört wird), und von der noch niemand zu sagen weiß, ob sie je einen Markt gefunden hätte?⁶²⁸

Die Funktionsschadenstheorie als zweite juristische Werttheorie beruft sich ausdrücklich auf die ökonomische subjektive Werttheorie.⁶²⁹ Da sie auf dem subjektiven Nutzen basiert, ist zu bemängeln, dass die jeweiligen persönlichen Bedürfnisse nicht zu vergleichen sind, so dass nicht von den Nutzenverhältnissen Einzelner auf ein allgemeines gesellschaftliches Nutzenmaximum ge-

⁶²⁵ Vgl. VGH Kassel, Urteil vom 28. November 2007 - 6 UE 497/06 = ZUR 2008, S. 263 ff ; Eike Michael Frenzel, Die Umsetzung von Rechtsakten der EG als Gesetzeszweck - Willensbekundung oder dynamische Verweisung?, in: Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht (NVwZ), 2006, S. 1141 ff; Georg Wegge, Zur verfassungsrechtlichen Abgrenzung unbestimmter Rechtsbegriffe von unzulässigen dynamischen Verweisungen am Beispiel der "betriebswirtschaftlichen Grundsätze" nach § 6 Abs. 2 Satz 1 KAG NW in: Deutsches Verwaltungsblatt (DVBl), 1997, S. 648 ff; Fritz Ossenbühl, Die verfassungsrechtliche Zulässigkeit der Verweisung als Mittel der Gesetzgebungstechnik, in: Deutsches Verwaltungsblatt (DVBl), 1967, S. 401 ff.

⁶²⁶ Vgl. § 4 lit. A, Punkt II, Punkt Nr. 2, Unterpunkt 2.2, lit. b), lit. ii) und lit. jj).

⁶²⁷ Jürgen Brinker, Die Dogmatik zum Vermögensschadensersatz: Differenzierungsdefizite, Ressourcenverwendungspläne und das Wertproblem, 1982, S. 335.

⁶²⁸ Jürgen Brinker, Die Dogmatik zum Vermögensschadensersatz: Differenzierungsdefizite, Ressourcenverwendungspläne und das Wertproblem, 1982, S. 335.

⁶²⁹ Vgl. Gottfried Schiemann, Argumente und Prinzipien bei der Fortbildung des Schadensrechts: dargestellt an der Rechtsprechung des BGH, in: Münchener Universitätschriften: Reihe der Juristischen Fakultät - Band 45, 1981, S. 176 und 177.

geschlossen werden kann. Des Weiteren bringt die Grenznutzentheorie keine befriedigende Kausal-
erklärung des Tauschprozesses hervor.⁶³⁰ Diese Kritikpunkte sorgen dafür, dass die Funktions-
schadenstheorie auf andere, konzeptionell aber nicht zu vereinbarende Bewertungsmaßstäbe
zurückgreift. Zum Teil werden fehlgeschlagene Aufwendungen ersetzt, zum Teil greift man auf
objektive Maßstäbe zurück, die durch Generalklauseln in die Entscheidung gebracht werden.⁶³¹

Diese Ausführungen zeigen, dass weder die Wirtschafts- noch die Rechtswissenschaft in der
Lage sind, präzise Aussagen über die Begründung von Werten zu liefern. Im Sinne von *A. Mar-*
shall's Scherenbeispiel vernachlässigt die objektive Werttheorie mit ihrem alleinigen Blick auf die
Kosten die Nachfrageseite der Wertbildung, während die subjektive Werttheorie mit ihrem allei-
nigen Fokus auf die Nutzen- und Bedürfnisstruktur des Wirtschaftssubjektes die Angebotsseite
der Wertbildung vernachlässigt.⁶³² Dieser Problematik bewusst, bleibt die Rechtswissenschaft hin-
sichtlich der inhaltlichen Begründung von Werten frei. Durch den Bezug auf die Verkehrsan-
schauung oder den allgemeinen Rechts- und Güterverkehr betrachtet sie die Wertbildung primär
als reine empirische Fragestellung und versucht damit über die ökonomischen Werttheorien zu
einer Lösung zu gelangen.⁶³³ Als Ergebnis bleibt für die Rechtswissenschaft lediglich ein Prob-
lembewusstsein übrig, das hinsichtlich des Bewertungsproblems *A. Marshall's Scherenbeispiel* zu
berücksichtigen ist. Beide Werttheorien haben demzufolge ihre Berechtigung in der Rechtswis-
senschaft, soweit bei ihrer Anwendung auf die entsprechenden Stärken und Schwächen der Wert-
Werttheorien geachtet wird.

In der Gesamtschau ist folglich die theoretische Möglichkeit zu verneinen, dass aufgrund einer
Vorgabe des Gesetzgebers ausschließlich die subjektive Werttheorie in der Rechtswissenschaft
zur Anwendung gelangen soll. Vielmehr ist zu konstatieren, dass keine eindeutigen Anhaltspun-
kte des Gesetzgebers vorliegen, dass gerade bei der Auslegung der normierten Wirtschaftlichkeit
eine Fokussierung auf die subjektive Werttheorie vorzunehmen ist bzw. dass der Gesetzgeber bei
Normierung der Wirtschaftlichkeit ausschließlich auf die Sprache der Mathematik zurückgegrif-
fen hat.

2.5 Zusammenfassung zur „Anpassung und Weiterentwicklung des bisher geltenden Rechtsgrundsatzes“ der Sparsamkeit

Anfänglich wurde der wirtschaftswissenschaftliche Diskussionsstand zum Begriff der Wirtschaft-
lichkeit sowie der rechtswissenschaftliche Diskussionsstand zur Prüfungstätigkeit des Bundes-
rechnungshofes skizziert. Fasst man den kontroversen wirtschaftswissenschaftlichen Diskus-
sionsstand zum Begriff der Wirtschaftlichkeit zusammen, so hat der Reformgesetzgeber um-

⁶³⁰ Vgl. § 4 lit. A, Punkt II, Punkt Nr. 2, Unterpunkt 2.2, lit. b), lit. jj) Unterpunkt 2).

⁶³¹ Jürgen Brinker, Die Dogmatik zum Vermögensschadensersatz: Differenzierungsdefizite,
Ressourcenverwendungspläne und das Wertproblem, 1982, S. 336.

⁶³² Vgl. § 4 lit. A, Punkt II, Punkt Nr. 2, Unterpunkt 2.2, lit. b), lit. jj) Unterpunkt 2).

⁶³³ Jürgen Brinker, Die Dogmatik zum Vermögensschadensersatz: Differenzierungsdefizite,
Ressourcenverwendungspläne und das Wertproblem, 1982, S. 336.

sichtig gehandelt, indem er am Begriff Wirtschaftlichkeit festhielt und ihn auf verfassungsrechtlicher Ebene übernahm. Die rechtswissenschaftliche Diskussion zum Rechnungshof enthielt in erster Linie, das Wesen der Rechnungsprüfung zu charakterisieren, die Unabhängigkeit des Rechnungshofes zu sichern und die Bedeutung ihrer Prüfungstätigkeit zu unterstreichen. Die Entwicklung der Prüfungstätigkeit des Bundesrechnungshofes wird im Allgemeinen „von der Rechnungsprüfung zur Finanzkontrolle“ charakterisiert. In der Summe stand bei dieser Diskussion die Stärkung der Position des Bundesrechnungshofes im Vordergrund.

Zur Rekonstruktion des Transformationsprozesses der normierten Wirtschaftlichkeit in Art. 114 II 1 GG wurden § 17 RHO i. V. m. § 26 RHO i. V. m. § 96 RHO sowie das Transformationsergebnis (die Fixierung der Wirtschaftlichkeit in Art. 114 II 1 GG) als wesentliche Orientierungspunkte herangezogen. Im Hinblick auf die Prüfungstätigkeit des Bundesrechnungshofes kam § 96 I Nr. 3 RHO für den Verfassungsgeber in Betracht. Im weiteren Verlauf wurde von einer isolierten Auslegung des Art. 114 II 1 GG Abstand genommen und der Frage nachgegangen, ob die verfassungsrechtlich normierte Wirtschaftlichkeit in Art. 114 II 1 GG vom Verfassungsgeber umfassend verstanden wurde. Zur weiteren Rekonstruktion des Transformationsprozesses der normierten Wirtschaftlichkeit in Art. 114 II 1 GG wurde daher eine Auseinandersetzung mit § 17 RHO i. V. m. § 26 RHO in Hinblick auf die Staatsgewalten vorgenommen. Aus dieser Perspektive ergab sich, dass für den Verfassungsgeber ausschließlich die in § 26 RHO normierte Wirtschaftlichkeit für die Verfassungsebene sinnvoll war.

Aufgrund der Abweichung von § 96 I Nr. 3 RHO und § 26 RHO stellte sich die Frage, aus welcher Vorschrift die normierte Wirtschaftlichkeit vom Verfassungsgeber in Art. 114 II GG transformiert wurde. Zur Beantwortung dieser Frage wurden Art. 86 der Weimarer Reichsverfassung, Art. 114 GG ab 1949 und Art. 114 GG ab 1969 miteinander verglichen. Eine Analyse der Möglichkeiten ergab, dass als bisher geltender Rechtsgrundsatz des öffentlichen Haushaltsrechts, welcher der Weimarer Zeit entstammt, ausschließlich § 26 RHO für den Verfassungsgeber in Betracht kam. Als Konsequenz dieses parlamentarischen Willens ist daher zu vermerken, dass der Reformgesetzgeber eine Abstimmung der Wirtschaftlichkeit der Staatsorganisation mit der Prüfungstätigkeit des Bundesrechnungshofes haben wollte. Eine systematisch-logische Auslegung des Art. 114 II 1 GG zu Art. 114 I GG bestätigte sodann, dass der Reformgesetzgeber diese Abstimmung auf der Verfassungsebene vorgenommen hat.

Anhand dieses Ergebnisses wurde die Wirtschaftlichkeit des Art. 114 GG eingeordnet. Aus der Rezeption der Wertung des § 26 RHO auf das Grundgesetz ergab sich zunächst, dass diese als generelle Anweisung für die Staatsgewalten bindend sein sollte. Die Illustration der Transformation hat weiterhin verdeutlicht, dass die Wirtschaftlichkeit des Art. 114 GG als unbestimmter Rechtsbegriff ihren Bedeutungsinhalt vorrangig aus der Verfassung erhält. In diesem Rahmen ist die verfassungsrechtliche Wirtschaftlichkeit als relatives Gebot zu bezeichnen. Dieses gebietet, innerhalb der tatsächlichen Möglichkeiten eine Nutzenerweiterung (N↑) und Kostensenkung (K↓) anzustreben und nach besten Kräften zu erreichen. Anders formuliert: Abweichend vom Axiom der Wirtschaftlichkeit muss sich ein Entscheidungsträger bei einer haushaltsrechtlichen Verfügung damit begnügen, zu einem bestimmten Zeitpunkt mit den zur Verfügung stehenden Möglichkeiten, eine Wirtschaftlichkeit zu realisieren, welche den Rückschluss erlaubt, dass man den maximalen Nutzen bzw. die minimalsten Kosten *wahrscheinlich* realisiert hat. Wenn in der Realität lediglich eine Wirtschaftlichkeit umgesetzt werden kann, welche *wahrscheinlich* das beste Ergebnis bzw. den geringsten Einsatz von Mitteln enthält, so ist es für die Vorderseite der

Wirtschaftlichkeitsmedaille gegenwärtig folgerichtiger, im Lichte des Wirtschaftlichkeitsprinzips auf das Instrumentarium der Wahrscheinlichkeitsrechnung (z. B. Likelihood-Methode) zurückzugreifen.⁶³⁴

Zur Analyse der verfassungsrechtlichen Wirtschaftlichkeit lautet die Vorgabe des Verfassungsgebers, dass die normierte Wirtschaftlichkeit als mehrdimensionales Beurteilungskriterium anzuwenden ist. Rechtsdogmatisch enthält die Verrechtlichung der Wirtschaftlichkeit in Art. 114 GG die Übernahme eines dynamischen Begriffs. Eine Reflexion zu den juristischen Werttheorien hat abschließend gezeigt, dass keine Anhaltspunkte des Gesetzgebers vorliegen, dass in der Rechtswissenschaft ausschließlich die subjektive Werttheorie zur Anwendung gelangen soll. Vielmehr hat diese Reflexion verdeutlicht, dass sowohl die objektive als auch die subjektive Werttheorie im Sinne von *A. Marshalls Scherenbeispiel* in der Rechtswissenschaft verwendet wird.

B. Die Wirtschaftlichkeit des Art. 114 GG im systematisch-logischen Zusammenhang zu den einfach-gesetzlichen Vorschriften

Es konnte der Nachweis erbracht werden, dass die verfassungsrechtliche Wirtschaftlichkeit ihren Bedeutungsgehalt zunächst allein aus der Verfassung erhält. Indes ist beispielsweise bei der Rechtsanwendung von PPP-Projekten innerhalb der Staatsaufgabe der Inneren Sicherheit die einfach-gesetzlich normierte Wirtschaftlichkeit vorrangig zu berücksichtigen, wobei bei der Feststellung einer Divergenz zwischen der verfassungsrechtlich normierten Wirtschaftlichkeit und der einfach-gesetzlich normierten Wirtschaftlichkeit zurückhaltend vorzugehen ist.⁶³⁵ Gleichwohl können die ergänzenden einfach-gesetzlichen Regelungen des Haushalts- bzw. des Vergaberechts Erkenntnisquellen für den Inhalt der verfassungsrechtlichen Wirtschaftlichkeit des Art. 114 GG darstellen. Im Rahmen der nachfolgenden systematisch-logischen Auslegung ist daher vordergründig von Interesse, ob solche Divergenzen zu diagnostizieren sind.

I. ... mit dem HGrG und der BHO

Zum HGrG führte der damalige Bundesfinanzminister, *Franz Josef Strauß*, aus: „*Das Haushaltsgrundsatzgesetz hat die Aufgabe, die Rechtseinheitlichkeit in Bund und Ländern auf dem Gebiet des Haushaltswesens zumindest in den Grundzügen dauerhaft zu sichern und die öffentlichen Haushalte vergleichbar zu machen.*“⁶³⁶ Bei der Normentstehung des § 6 I HGrG bzw. § 7 I BHO sind „... die bisher geltenden Rechtsgrundsätze des öffentlichen Haushalts, die überwiegend der Weimarer Zeit entstammen, ...“ übernommen worden,⁶³⁷ deren Bedeutung für die

⁶³⁴ Vgl. § 1.

⁶³⁵ Vgl. Franz Reimer, Verfassungsprinzipien, in: Schriften zum öffentlichen Recht - Band 857, 2001, S. 309.

⁶³⁶ Deutscher Bundestag - 5. Wahlperiode, Stenographische Berichte - 184. Sitzung - Band 67, vom 28.06.1968, S. 10000.

⁶³⁷ Vgl. Deutscher Bundestag (Hrsg.) - 5. Wahlperiode, Schriftlicher Bericht des Haushaltsausschusses - zu Drucksache V/4378 und zu V/4379, 1969, S. 2.

Aufstellung und Durchführung eines vollständigen und in Einnahmen und Ausgaben aufeinander abgestimmten Haushaltsplans unentbehrlich gewesen ist.⁶³⁸ Am 20.3.1969 hat daher der Deutsche Bundestag dem Haushaltsreformgesetz zugestimmt.⁶³⁹ Die Regierungsvorlage zum HGrG und zur BHO⁶⁴⁰ wird vom Haushaltsausschuss in einigen Punkten abgeändert. Die gleich lautenden Vorschriften des § 6 I HGrG und § 7 I BHO erfuhren folgende redaktionelle Veränderung:⁶⁴¹

Entwurf

§ 7

Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit, Nutzen-Kosten-Untersuchungen

(1) Bei Aufstellung und Ausführung des Haushaltsplans sind die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und der Sparsamkeit zu beachten.

(2) Für geeignete Maßnahmen von erheblicher finanzieller Belastung sind Nutzen-Kosten-Untersuchungen anzustellen.

Beschlüsse des 13. Ausschusses

§ 7

Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit, Nutzen-Kosten-Untersuchungen

(1) Bei Aufstellung und Ausführung des Haushaltsplans sind die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit zu beachten.

(2) unverändert

Mit der zweiten und dritten Beratung dieser Gesetze im Bundestag wurden das HGrG und die BHO verabschiedet und traten, nachdem sie am 10.07.1969 die Zustimmung des Bundesrates gefunden haben, am 1.1.1970 in Kraft.⁶⁴² In § 90 BHO ist der Inhalt der Prüfung des BRH einfachgesetzlich konkretisiert. Aus systematischer Sicht steht § 90 BHO⁶⁴³ daher dem Art. 114 II 1 GG am nächsten. § 90 BHO statuiert:⁶⁴⁴

„Die Prüfung erstreckt sich unter anderem auf die Einhaltung der für die Haushalts- und Wirtschaftsführung geltenden Vorschriften und Grundsätze, insbesondere darauf, ob

...

Nr. 3 wirtschaftlich und sparsam verfahren wird⁶⁴⁵

⁶³⁸ Vgl. Ruthardt Siekmann, Staatliches Haushaltsrecht, in: Studienreihe Öffentliche Verwaltung, S. 88 ff.

⁶³⁹ Deutscher Bundestag - 5. Wahlperiode, Stenographische Berichte - 222. Sitzung - Band 69, vom 20.03.1969, S. 12056 ff.

⁶⁴⁰ Deutscher Bundestag (Hrsg.) - 5. Wahlperiode, Schriftlicher Bericht des Haushaltsausschusses - zu Drucksache V/4378 und zu V/4379, 1969, S. 1.

⁶⁴¹ Vgl. Deutscher Bundestag, Drucksache V/4378, vom 12.06.1969, S. 4; Deutscher Bundestag, Drucksache V/4379, vom 12.06.1969, S. 4.

⁶⁴² Deutscher Bundestag - 5. Wahlperiode, Stenographische Berichte - 243. Sitzung - Band 70, vom 26.06.1969, S. 13505 ff.

⁶⁴³ Im HGrG wurde eine bundeseinheitliche Festlegung nicht vorgenommen.

⁶⁴⁴ BHO vom 19.08.1969; BGBl. I S. 1284 vom 23.08.1969.

⁶⁴⁵ Im gleichen Kontext: § 19 II HGrG und § 34 II BHO bestimmen, dass Ausgaben nur insoweit und nicht eher geleistet werden dürfen, als es zur wirtschaftlichen und sparsamen Verwaltung erforderlich ist.

Nr. 4 die Aufgabe mit geringerem Personal- oder Sachaufwand oder auf andere Weise wirksamer erfüllt werden kann.“

Damit wird das Wort Wirtschaftlichkeit Gesetzesgleich in Art. 114 II 1 GG und § 90 Nr. 3 BHO verwendet.

Abweichend von Art. 114 II 1 GG wird die Wirtschaftlichkeit in § 90 Nr. 3 BHO um den Begriff Sparsamkeit erweitert. Eine weitere Ausprägung des in Art. 114 II 1 GG verfassungsrechtlich verankerten Prüfungsmaßstabes Wirtschaftlichkeit stellen § 6 I HGrG und § 7 I BHO dar. Sie lauten übereinstimmend:⁶⁴⁶

„Bei Aufstellung und Ausführung des Haushaltsplanes sind die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit zu beachten.“

Insofern wurde die verfassungsrechtliche Wirtschaftlichkeit aus Art. 114 GG in § 6 I HGrG sowie in § 7 I und § 90 Nr. 3 i. V. m. § 90 Nr. 4 BHO umgesetzt.

Die Analyse des Transformationsprozesses hat verdeutlicht, dass § 17 RHO als Teil der General Klausel des Haushaltsrechtes der Weimarer Zeit (i. V. m. § 26 RHO) verfassungsrechtlich bewusst außer Acht gelassen wurde.⁶⁴⁷ § 17 RHO normierte: *„In den Haushaltsplan dürfen nur solche Ausgaben aufgenommen werden, die für die Aufrechterhaltung der Verwaltung oder zur Erfüllung der Aufgaben und der rechtlichen Verpflichtungen des Staates usw. notwendig sind.“* Es wäre bei der Finanz- und Haushaltsreform ebenso verfehlt gewesen, Rechtsgrundsätze des öffentlichen Haushaltsrechts aufzugeben, welche sich als gut und erfolgreich bewährt haben.⁶⁴⁸ Dr. Althammer erklärte hierzu:⁶⁴⁹ *„Heute wird viel über die Personalkostenlawine geklagt. Ich meine, bei allen Bestrebungen, nun die Stellenmehrungen einzuschränken, ist der andere Weg, nämlich hier durch moderne Technisierung voranzukommen, zukunftsversprechender als der, einfach zu sagen: Hier müssen unter allen Umständen Stellen eingespart werden.“*

Diese Äußerung zeigt zunächst, dass sich der Verfassungsgeber in den 1960er Jahren an den RHO-Gesetzgeber angelehnt hat, indem er die Begriffe Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit in einer sprachlichen Kombination verwendet. Damit ist der Grundsatz der Sparsamkeit weiterhin *absolut* und *relativ* zu interpretieren. § 17 RHO i. v. m. § 26 RHO (bzw. § 7 und § 90 BHO) in der Interpretation, dass innerhalb der tatsächlichen Möglichkeiten eine Nutzenerweiterung (N↑) und Kostensenkung (K↓) anzustreben und nach besten Kräften zu erreichen ist, also z. B. nicht mehr öffentlich Bedienstete zu besolden, als erforderlich (§ 26 RHO bzw. die Wirtschaftlichkeit

⁶⁴⁶ HGrG vom 19.08.1969; BGBl. I S. 1273 vom 23.08.1969 bzw. BHO vom 19.08.1969; BGBl. I S. 1284 vom 23.08.1969.

⁶⁴⁷ Vgl. § 4 lit. A, Punkt II, Punkt Nr. 2, Unterpunkt 2.3, lit. c).

⁶⁴⁸ Vgl. Arthur Fuchs, Wesen und Wirken der Kontrolle, 1966, S. 48.

⁶⁴⁹ Deutscher Bundestag - 5. Wahlperiode, Stenographische Berichte - 184. Sitzung - Band 67, vom 28.06.1968, S. 10009.

des § 7 BHO bzw. § 90 Nr. 3 BHO i. V. m. § 90 Nr. 4 BHO)⁶⁵⁰ oder bei der Beschaffung von Sachgütern eher zurückhaltend (§ 17 RHO bzw. die Sparsamkeit aus § 7 BHO bzw. die Sparsamkeit aus § 90 Nr. 3 BHO) und sodann mit Bedacht (§ 26 RHO bzw. die Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit des § 7 BHO bzw. § 90 BHO) zu verfahren,⁶⁵¹ wurde folglich vom Reformgesetzgeber als gut und erfolgreich qualifiziert.⁶⁵²

Abweichend von Art. 114 GG normiert § 90 Nr. 3 BHO daher zusätzlich die Sparsamkeit. Auch werden in § 6 I HGrG und § 7 I BHO nicht mehr das Ziel Wirtschaftlichkeit, sondern die *Grundsätze* (Plural) der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit aufgeführt. Im Rahmen des Gesetzgebungsverfahrens wurde zunächst der Artikel *der* sowohl vor dem Grundsatz Wirtschaftlichkeit als auch vor dem Grundsatz Sparsamkeit verwendet. Eine solche Formulierung grenzt die einzelnen Grundsätze sprachlich stärker voneinander ab bzw. betont ihre jeweilige Selbstständigkeit. Im Rahmen der redaktionellen Verbesserung wurde aber der Artikel *der* vor dem Grundsatz der Sparsamkeit gestrichen.⁶⁵³

Durch Streichung des Artikels *der* vor dem Grundsatz der Sparsamkeit hat der Reformgesetzgeber weiterhin die sprachliche Verbundenheit der beiden Grundsätze betont. Da aber die Wirtschaftlichkeit auf der Verfassungsebene angesiedelt und die Sparsamkeit gezielt auf einer einfach-gesetzlichen Ebene verwendet wurde, resultiert aus dieser Vorgehensweise, dass der Reformgesetzgeber – abweichend vom RHO-Gesetzgeber – den Grundsatz der Wirtschaftlichkeit (das „Ob“ und „Wie“ einer Aufgabe/ Ausgabe) dem Grundsatz der (absoluten) Sparsamkeit (die Entscheidung eine Aufgabe nicht zu übernehmen bzw. kein Geld auszugeben) *vorgesaltet* hat und *keine falsche Sparsamkeit* haben wollte. Ausschließlich in dieser Interpretation ist dann eine grammatikalische Gesetzesauslegung als stimmig zu qualifizieren, wenn der Gesetzgeber im Geist der Reformen in den einfach-gesetzlichen Regelungen zuerst den Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und dann den Grundsatz der Sparsamkeit aufführt.⁶⁵⁴

⁶⁵⁰ Vgl. Karl Theodor von Eheberg und Felix Boesler, Grundriß der Finanzwissenschaft, 1939, S. 63; Adolf Hüttl, Wirtschaftlichkeit, in: Verwaltung - Eine einführende Darstellung, 1965, S. 283 und 284; Adolf Hüttl, Wirtschaftlichkeit, in: Verwaltung - Eine einführende Darstellung, 1965, S. 285 und 286.

⁶⁵¹ Vgl. Friedrich Karl Vialon, Kommentar zur Haushaltsordnung (RHO), 1953, S. 209.

⁶⁵² Für eine Ablehnung des Grundsatzes der Sparsamkeit, da die Sparsamkeit ausschließlich als relative Sparsamkeit zu interpretieren sei und somit mit dem Minimalprinzip bzw. dem Grundsatz der Wirtschaftlichkeit gleichzusetzen ist (Die Präsidentin des Bundesrechnungshofes als Bundesbeauftragte für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung (Hrsg.), Erfolgskontrolle finanzwirksamer Maßnahmen in der öffentlichen Verwaltung: Gutachten der Präsidentin des Bundesrechnungshofes als Bundesbeauftragte für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung, in: Schriftenreihe der Bundesbeauftragten für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung (BWV) - Band 2, 1998, Seite 11, <http://www.sam-consulting.de:7070/Testportal/bundesbeauftragterbwv/ergebnisse-des-bwv-1/bwv-bande/bwv-band2.pdf>).

⁶⁵³ Etwas ironisch könnte das Weglassen des Artikels *der* als Ausdruck der Sparsamkeit „auf der Ausgabenseite“ des Gesetzgebers verstanden werden.

⁶⁵⁴ Vgl. Bianca Fischer, Abschied von der "Sparsamkeit"?, in: Juristische Zeitung (JZ), 1982, S. 6 und 9; Klaus Grupp, Die "Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit" im Haushaltsrecht, in: Juristische Zeitung (JZ), 1982, S. 235.

II. ... mit den VV zu § 7 BHO (Nr. 1)

Bei einer interdisziplinären Vorgehensweise zwischen Wirtschafts- und Rechtswissenschaften müssten beispielsweise die wissenschaftstheoretischen Fragen aufgeworfen werden, welche besonderen und einzigartigen Leistungen die aufgeführten Wissenschaftsdisziplinen erbringen können. Wie verschiedene Methoden zusammenspielen und einander ergänzen können und wo die Wirtschafts- und Rechtswissenschaft ihre methodischen Grenzen haben.⁶⁵⁵ Bei der Auslegung der vorläufigen Verwaltungsvorschriften (VV) zu § 7 BHO (Nr. 1) wird diese Grenze besonders anschaulich. Nach der bisherigen Auslegung soll die Wirtschaftswissenschaft die normierte Wirtschaftlichkeit ausfüllen und bereichern.⁶⁵⁶ Die Rechtswissenschaft ist aber der Praxis und der Applikation verpflichtet.⁶⁵⁷ Wenn unwirtschaftliches Verhalten mit rechtswidrigem Verhalten gleichgesetzt werden soll, dann gehört es auch zu den elementaren Aufgaben der Rechtswissenschaft, eine Bewertung vorzunehmen, ob Entscheidungsträger nicht nur theoretisch, sondern auch tatsächlich nach besten Kräften die normierte Wirtschaftlichkeit mit einer maximalen Wahrscheinlichkeit realisiert haben. Auch wenn die VV zu § 7 BHO (Nr. 1) nicht zu den Rechtsnormen gehören,⁶⁵⁸ so soll doch eine entsprechende Auseinandersetzung mit ihnen erfolgen. Diese gibt vor:

*„Nach dem Grundsatz der Wirtschaftlichkeit ist bei allen Maßnahmen des Bundes einschließlich solcher organisatorischer oder verfahrensmäßiger Art die günstigste Relation zwischen dem verfolgten Zweck und den einzusetzenden Mitteln anzustreben. Die günstigste Zweck-Mittel-Relation besteht darin, dass entweder ein bestimmtes Ergebnis mit möglichst geringem Einsatz von Mitteln oder mit einem bestimmten Einsatz von Mitteln das bestmögliche Ergebnis erzielt wird.“*⁶⁵⁹

Abweichend von Art. 114 GG, § 6 I HGrG bzw. § 7 I BHO möchte *Hans Herbert von Armin* aus den VV zu § 7 BHO (Nr. 1) das Minimal- und Maximalprinzip interpretieren.⁶⁶⁰ Aufgrund der anfänglichen Formulierung *„die günstigste (optimale) Relation zwischen dem verfolgten Zweck und den einzusetzenden Mitteln“* enthalten die VV zu § 7 BHO (Nr. 1) zunächst eine objektive und absolute Aussage im Sinne der mathematischen Ausprägung des Wirtschaftlichkeitsprinzips. Die Interpretation von *H. H. von Armin* wäre dann sachgemäß, wenn die sprachliche Formulierung *„das bestmögliche Ergebnis“* der mathematischen Ausdrucksweise $N_{(\max)}$ entsprechen würde.⁶⁶¹

⁶⁵⁵ Vgl. § 1 B.

⁶⁵⁶ Vgl. § 4 lit. A, Punkt II, Punkt Nr. 2, Unterpunkt 2.4.

⁶⁵⁷ Vgl. § 1 B.

⁶⁵⁸ Vgl. Hans Herbert von Armin, *Wirtschaftlichkeit als Rechtsprinzip*, Schriften zum öffentlichen Recht, 1988, S. 19.

⁶⁵⁹ Ebenso der Prüfungsmaßstab des § 4 III Prüfungsordnung BRH.

⁶⁶⁰ Vgl. Hans Herbert von Armin, *Wirtschaftlichkeit als Rechtsprinzip*, Schriften zum öffentlichen Recht, 1988, S. 19.

⁶⁶¹ Insofern widersprüchlich, da die Erweiterung der dogmatischen Kanons durch Übernahme zetetischer Interpretationsergebnisse anderer Wissenschaften (hier die Mathematik) doch eher als eine dogmatische Ausnahme angesehen werden soll (vgl. § 1).

Gegen diese Interpretation spricht aber auch hier wieder, dass die Exekutive bei Erlass der Verwaltungsvorschriften zu § 7 BHO die sprachliche und mittlerweile auch die mathematische Möglichkeit⁶⁶² gehabt hat, beispielsweise durch Verwendung des Superlativs *den besten Ertrag* für $N_{(\max)}$ bzw. *zu optimalen Kosten* für $K_{(\min)}$ eine objektive und absolute Zweck-Mittel-Relation im Sinne der Mathematik zu beschreiben. Stattdessen zeigt auch hier wieder die Wortwahl „möglichst“ und „bestmöglichen“, dass eine entsprechende Relativierung durch die Exekutive vorgenommen wurde, dass die Entscheidungsträger die normierte Wirtschaftlichkeit nach ihren tatsächlichen Möglichkeiten mit einer maximalen Wahrscheinlichkeit realisieren sollen.⁶⁶³

Folgt man daher der Interpretation von *H. H. von Armin*, dass die VV zu § 7 BHO (Nr. 1) das Minimal- und Maximalprinzip in seiner mathematischen Form beinhalten würde, dann wären die Verwaltungsvorschriften nur in den Fallkonstellationen unbedenklich, in denen K_{\min} oder N_{\max} tatsächlich von den Entscheidungsträger umgesetzt werden kann. Wenn aber unwirtschaftliches Verhalten mit rechtswidrigem Verhalten gleichgesetzt werden soll, dann sind Fallkonstellationen, welche theoretisch möglich, tatsächlich aber für die Entscheidungsträger unmöglich sind, als rechtswidrig zu bewerten, denn von einem Entscheidungsträgern kann nicht etwas abverlangt werden, was er nicht realisieren kann.⁶⁶⁴

In diesem Kontext relativiert *H. H. v. Armin* wohl auch wie folgt: „Formuliert man das Wirtschaftlichkeitsprinzip gegenüber dem soeben unter III dargestellten Ansatz etwas um (ohne daß sich dadurch sein Inhalt verändert), so verlangt es, allgemein formuliert, die in Betracht kommenden Entscheidungsalternativen aufzulisten, ihre voraussichtlichen Folgen zu ermitteln und zu bewerten und die relative beste Alternative auszuwählen.“ Die „relativ beste Alternative“⁶⁶⁵ bedeutet an dieser Stelle letztlich nichts anderes, als eine möglichst hohe Nutzenerweiterung ($N \uparrow$) nach besten Kräften zu realisieren. Demzufolge ist es in sich widersprüchlich, wenn *H. H. v. Armin* das Wirtschaftlichkeitsprinzip als Rechtsprinzip einordnen möchte, aber letztlich das Wirtschaftlichkeitsprinzip als Wirtschaftlichkeit formuliert.

Weiterhin geht *H. H. v. Armin* davon aus, dass die Herstellung der „günstigsten Zweck-Mittel-Relation“ noch weitere Anforderungen stellen soll.⁶⁶⁶ In diesem Rahmen möchte *H. H. v. Armin* seine Interpretation der VV zu § 7 BHO (Nr. 1) und eine entsprechend weite Auslegung der Wirtschaftlichkeit in § 7 BHO in der Art und Weise in Einklang bringen, indem das „Wirtschaft-

⁶⁶² Vgl. § 4 lit. A, Punkt II, Punkt Nr. 2, Unterpunkt 2.2, lit. b), lit. jj).

⁶⁶³ Vgl. § 4 lit. A, Punkt II, Punkt Nr. 2, Unterpunkt 2.2, lit. b), lit. gg).

⁶⁶⁴ Bedenklich daher, wenn Wirtschaftswissenschaftlicher die normierte Wirtschaftlichkeit - in Unkenntnis der rechtswissenschaftlichen Forschungsmethoden - ausschließlich nach wirtschaftswissenschaftlichen Gesichtspunkten beurteilen (vgl. Heinrich Siedentopf, Wirtschaftlichkeit in der öffentlichen Verwaltung, in: Politik und Verwaltung - Heft 8, 1969, S. 12 und 15 S. 14 ff) und ihre Ausführungen unreflektiert von der Rechtswissenschaft übernommen werden.

⁶⁶⁵ Eine Alternative enthält zwei Möglichkeiten.

⁶⁶⁶ Vgl. Hans Herbert von Armin, Wirtschaftlichkeit als Rechtsprinzip, Schriften zum öffentlichen Recht, 1988, S. 19 und 21 ff.

lichkeitsprinzip“ der VV zu § 7 BHO (Nr. 1) als notwendige Bedingung und nicht als hinreichende Bedingung angesehen wird.⁶⁶⁷

Aus den Ausführungen ist ersichtlich, dass *H. H. v. Armin* mathematische Vokabeln bei der Auslegung der VV zu § 7 BHO (Nr. 1) verwendet. Dies kann nur dann als zulässige Auslegung beurteilt werden, wenn ausschließlich die Sprache der Mathematik mit der Sprache des Gesetzgebers im Einklang steht.⁶⁶⁸ Der Reformgesetzgeber hat in § 7 BHO allerdings die Bestrebung normiert, eine möglichst hohe Nutzenerweiterung ($N \uparrow$) und Kostensenkung ($K \downarrow$) nach besten Kräften zu realisieren, so dass eine haushaltsrechtliche Verfügung als maximal wahrscheinlichste Wirtschaftlichkeit erscheint.⁶⁶⁹ Ausschließlich diese weite Vorgabe kann daher – um die Worte von *H. H. v. Armin* zu verwenden – als notwendige Bedingung qualifiziert werden. Das Wirtschaftlichkeitsprinzip ist demgegenüber als hinreichende Bedingung aufzufassen. Soweit *H. H. v. Armin* vorschlägt, dass das Simultanprinzip in der Rechtswissenschaft zur Anwendung gelangen möge, so wäre auch das Simultanprinzip als hinreichende Bedingung zu interpretieren.

Im Hinblick auf die bisherige Auslegung zur Wirtschaftlichkeit des Art. 114 GG ist weiterhin zu konstatieren, dass der Verfassungsgeber/Gesetzgeber das Simultanprinzips bereits verrechtlicht hat. Folgt man der Interpretation in dieser Arbeit, dass die Wirtschaftlichkeit in den Gesetztestexten dynamisch zu verstehen ist,⁶⁷⁰ so ist dieses bereits zu bejahen. Auch wer die Auffassung von *H. H. v. Armin* bevorzugt, dass der Begriff der Wirtschaftlichkeit im Zeitpunkt der Verrechtlichung einen bestimmten Bedeutungsumfang hatte und dass das Simultanprinzip nicht von Verfassungsgeber/ Gesetzgeber erfasst wurde, gelangt zum gleichen Ergebnis.⁶⁷¹ Als Quellenachweis des Simultanprinzips wurde in dieser Arbeit *Heiner Müller-Merbach*⁶⁷² zitiert.⁶⁷³ In seinem Aufsatz führt er unter anderem aus:⁶⁷⁴

„Viele weitere Problembereiche der betrieblichen Praxis ließen sich nennen, bei denen unwahrscheinlich erscheint, daß sie sich einer der beiden genannten (extremen) Formulierungen des ökonomischen Prinzips unterordnen lassen. Vielmehr scheinen die Probleme der Realität durch Gleichzeitigkeit einer Vielfalt von (nicht gegebenen) Mitteln und einer Vielfalt von (nicht gegebenen) Ergebnissen geprägt zu sein. Darauf weist schon Kosiol (1966, S. 12) hin.“

⁶⁶⁷ Vgl. Hans Herbert von Armin, *Wirtschaftlichkeit als Rechtsprinzip*, Schriften zum öffentlichen Recht, 1988, S. 26.

⁶⁶⁸ Vgl. § 1.

⁶⁶⁹ Vgl. § 4 lit. A, Punkt II, Punkt Nr. 2, Unterpunkt 2.4, lit. f) und g).

⁶⁷⁰ Vgl. § 4 lit. A, Punkt II, Punkt Nr. 2, Unterpunkt 2.4, lit. f).

⁶⁷¹ Vgl. § 4 lit. B.

⁶⁷² Vgl. Heiner Müller-Merbach, *Das unzulängliche ökonomische Prinzip*, in: *Die Betriebswirtschaft (DBW)*, 1982, S. 633 ff.

⁶⁷³ Vgl. § 3.

⁶⁷⁴ Heiner Müller-Merbach, *Das unzulängliche ökonomische Prinzip*, in: *Die Betriebswirtschaft (DBW)*, 1982, S. 634.

Aus dieser Quellenverweisung auf das Jahr 1966 ergibt sich, dass bereits mit der Verrechtlichung der Wirtschaftlichkeit in Art. 114 GG als statischer Begriff (was hier verneint wird) das Simultanprinzip vom Verfassungsgeber 1968 und 1969 erfasst, in § 6 I HGrG verankert und schließlich in § 7 I BHO umgesetzt wurde.

Unabhängig von den bisherigen Auseinandersetzungen mit *H. H. von Armin* ist zu konstatieren, dass die Kritik an einer Auslegung, welche die normierte Wirtschaftlichkeit mit dem Wirtschaftlichkeitsprinzip gleichsetzt für die Rechtswissenschaft nichts Neues ist. Der Volljurist *Niklas Luhmann* hat dies bereits in den 1960er Jahren vorgetragen.⁶⁷⁵ Auf den Artikel von *N. Luhmann* erfolgte eine Replik durch *Heinrich Siedentopf*.⁶⁷⁶ Augenscheinlich hat *H. H. v. Armin* Jahrzehnte später die Replik von *H. Siedentopf* anstandlos übernommen.⁶⁷⁷ Im weiteren Verlauf hat sich die Rechtswissenschaft sodann maßgeblich an *H. H. von Armin* orientiert.⁶⁷⁸ Demzufolge bedarf es eine kurze Darstellung, inwiefern *H. Siedentopf* und in der Folge *H. H. von Armin* den Artikel von *N. Luhmann* kritisiert haben.

H. H. von Armin führte in diesem Kontext auf: „Die Stellungnahme zu Luhmanns Thesen ist durch ein Einerseits-Andererseits gekennzeichnet. Einerseits rennt Luhmann, genau genommen, offene Türen ein, wenn er aufzeigt, dass die Methode der Optimierung oft nicht zu eindeutigen, einzig-richtigen Lösungen führt. Oft sind zwei oder mehr mögliche Lösungen als gleichwertig anzuerkennen; die Entscheidung für die eine kann dann nicht allgemeinüberzeugend als richtig, die Entscheidung für die anderen als falsch erwiesen werden. Andererseits sehen wir – entgegen Luhmann – aber keinerlei Notwendigkeit, den Begriff der Wirtschaftlichkeit (= Rationalität) auf einzig-richtige Lösungen zu beschränken. Wirtschaftlichkeit verlangt vielmehr die Gewinnung brauchbarer Entscheidungen, d. h. Entscheidungen in dem Sinne, dass eindeutig unbrauchbare Entscheidungen, d. h. Entscheidungen, die eindeutig schlechter sind als andere, ausgeschieden werden. Lassen sich verschiedene Grade von Brauchbarkeit unterscheiden, so muß es aber – entgegen Luhmann – auch die Ermittlung der relativ „brauchbarsten“ geben.“⁶⁷⁹

Zunächst ist anzumerken, dass *H. H. v. Armin* das Prinzip der Opportunitätskosten außer Acht lässt,⁶⁸⁰ wenn er ausführt, „Oft sind zwei oder mehr mögliche Lösungen als gleichwertig anzuerkennen; die Entscheidung für die eine kann dann nicht allgemeinüberzeugend als richtig, die Entscheidung für die anderen als falsch erwiesen werden.“ Des Weiteren widerspricht er mit „Oft sind zwei oder mehr mögliche Lösungen als gleichwertig anzuerkennen“ seinem eigenen Vorschlag, dass die Rechtswissenschaft das Simultanprinzip bei der Auslegung der normierten

⁶⁷⁵ Vgl. Niklas Luhmann, Kann die Verwaltung wirtschaftlich handeln?, in: Verwaltungsarchiv (VerwArch), 1960, S. 105 ff.

⁶⁷⁶ Vgl. Heinrich Siedentopf, Wirtschaftlichkeit in der öffentlichen Verwaltung, in: Politik und Verwaltung - Heft 8, Baden-Baden, Nomos Verlagsgesellschaft, 1969.

⁶⁷⁷ Vgl. Hans Herbert von Armin, Wirtschaftlichkeit als Rechtsprinzip, Schriften zum öffentlichen Recht, 1988, S. 1 ff.

⁶⁷⁸ Vgl. § 1 lit. B.

⁶⁷⁹ Vgl. Hans Herbert von Armin, Wirtschaftlichkeit als Rechtsprinzip, Schriften zum öffentlichen Recht, 1988, S. 46.

⁶⁸⁰ Vgl. § 3.

Wirtschaftlichkeit berücksichtigen soll.⁶⁸¹ Schließlich stellt sich die Frage, ob *H. H. von Armin* das Wirtschaftlichkeitsprinzip in seiner mathematischen Ausprägung bzw. die Ausführungen von *N. Luhmann* richtig erfasst hat.

Dies muss verneint werden, wenn *H. H. v. Armin* schreibt, dass er *keinerlei Notwendigkeit* (sieht), *den Begriff der Wirtschaftlichkeit (= Rationalität) auf einzig-richtige Lösungen zu beschränken*. Der Ausspruch an das Volk „*Wollt Ihr Brot oder wollt Ihr Kanonen*“ kann nicht als rational eingestuft werden. Er ist aber nach *N. Luhmann* gleichwohl wirtschaftlich gewesen.⁶⁸² Diese Aussage erklärt sich freilich nur, wenn man die menschliche Vernunft als Ganzes ansieht. Die einzelnen Aspekte der Vernunft stehen zueinander in komplementärer oder konkurrierender, vereinzelt auch in indifferenter Beziehung.⁶⁸³ Demzufolge muss beispielsweise die sicherheitspolitische Vernunft mit der wirtschaftlichen Vernunft zum Ausgleich gebracht werden. Was wirtschaftlich vernünftig ist, kann aber aus dem Blickwinkel der Sicherheitspolitik unvernünftig sein. Umgekehrt können sicherheitspolitische Erwägungen für die Realisierung der Inneren Sicherheit sinnvoll sein, aber der wirtschaftlichen Vernunft widersprechen.⁶⁸⁴

Aus unterschiedlichen Zielsetzungen resultieren somit zwangsläufig unterschiedliche Wirtschaftlichkeiten und als weitere Limitierung des Wirtschaftlichkeitsprinzips wird deutlich, dass das Wirtschaftlichkeitsprinzip nicht die geringsten Aussagen über die Zielsetzungen vom parlamentarischen Gesetzgeber macht, sondern lediglich die Art der Durchführung wirtschaftlichen Handelns beschreibt. Eine Auslegung, welche den Begriff der Wirtschaftlichkeit mit dem Wirtschaftlichkeitsprinzip gleichsetzt, blendet folglich die Zielvorgabe bzw. den Willen des parlamentarischen Gesetzgebers aus.

Wenn *H. H. von Armin* das Wirtschaftlichkeitsprinzip daher in seiner absoluten mathematischen Form (N_{\max} oder K_{\min}) angewendet wissen möchte, dann gibt es für ihn aber nur eine einzig-richtige Lösung. Es wird allerdings noch widersprüchlicher, wenn *H. H. v. Armin* weiterhin ausführt: „*Lassen sich verschiedene Grade von Brauchbarkeit unterscheiden, so muß es aber – entgegen Luhmann – auch die Ermittlung der relativ (!) „brauchbarsten“ geben.*“ Damit beschreibt *H. H. von Armin* nicht das Wirtschaftlichkeitsprinzip in seiner absoluten mathematischen Form (N_{\max} oder K_{\min}), sondern mit welcher maximalen Wahrscheinlichkeit ein Entscheidungsträger eine bestmögliche Nutzenerweiterung ($N\uparrow$) und Kostensenkung ($K\downarrow$) realisiert hat!

⁶⁸¹ Vgl. Hans Herbert von Armin, *Wirtschaftlichkeit als Rechtsprinzip*, Schriften zum öffentlichen Recht, 1988, S. 19 ff.

⁶⁸² Vgl. Niklas Luhmann, *Kann die Verwaltung wirtschaftlich handeln?*, in: *Verwaltungsarchiv* (VerwArch), 1960, S. 105 ff.

⁶⁸³ Peter Eichhorn, *Das Prinzip Wirtschaftlichkeit*, 2005, S. 153 und 154.

⁶⁸⁴ Vgl. Bernhard Bank, *Über Umfang und Grenzen der Finanzkontrolle*, in: *Archiv des öffentlichen Rechts* (AöR), 1955/56, S. 265 und 266.

III. ... mit § 97 V GWB

Im Rahmen des Vergaberechts legen § 97 IV und V GWB fest:

(4) Aufträge werden an fachkundige, leistungsfähige sowie gesetzestreue und zuverlässige Unternehmen vergeben. Für die Auftragsausführung können zusätzliche Anforderungen an Auftragnehmer gestellt werden, die insbesondere soziale, umweltbezogene oder innovative Aspekte betreffen, wenn sie im sachlichen Zusammenhang mit dem Auftragsgegenstand stehen und sich aus der Leistungsbeschreibung ergeben. Andere oder weitergehende Anforderungen dürfen an Auftragnehmer nur gestellt werden, wenn dies durch Bundes- oder Landesgesetz vorgesehen ist.

(5) Der Zuschlag wird auf das wirtschaftlichste Angebot erteilt.

Das Vergaberecht war traditionell dem öffentlichen Haushaltsrecht zugeordnet.⁶⁸⁵ Der Gesetzgeber führte hierzu aus:⁶⁸⁶ „Die deutschen Vergabevorschriften waren traditionell nur Verwaltungsvorschriften, die sich – dem Haushaltsrecht zugeordnet – mit dem alleinigen Zweck an die Vergabestellen wandten, die korrekte und wirtschaftliche Verwendung öffentlicher Gelder zu sichern.“⁶⁸⁷ Neben der wirtschaftspolitischen Funktion verfolgt das Haushaltsrecht die Aufgabe der Sicherung der finanzwirtschaftlichen Ordnung.⁶⁸⁸ Gemäß Art. 109 II GG haben die maßgeblichen Entscheidungsträger des Haushaltsrechts die Pflicht, eine mittel- und langfristige Finanzplanung vorzunehmen.

Aus § 2₁ HGrG folgt, dass der Haushaltsplan der konkreten Feststellung und Deckung des Finanzbedarfs dient, welcher zur Erfüllung der Aufgaben der jeweiligen Gebietskörperschaft im Bewilligungszeitraum voraussichtlich notwendig ist. Entsprechend § 2₂ HGrG wird der Haushaltsplan Grundlage für die Haushalts- und Wirtschaftsführung und ermächtigt die Exekutive gemäß § 3 I HGrG, Ausgaben zu leisten und Verpflichtungen einzugehen. Im Haushaltsplan müssen folglich die konkreten finanziellen Auswirkungen einer vergaberechtlichen Entscheidung ihren Niederschlag finden.⁶⁸⁹

Mit zunehmender Regelungsdichte des europäischen Rechts war der haushaltsrechtliche Ansatz schon zu Beginn der 1990er Jahre nicht mehr haltbar. Der europäische Gesetzgeber hatte für den

⁶⁸⁵ Rainer Bechtold, Vor § 97 GWB - Kartellgesetz - Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen - Kommentar, 2002, Rn. 2

⁶⁸⁶ Vgl. Deutscher Bundestag, Drucksache 13/9340 - Entwurf eines Gesetzes zur Änderung der Rechtsgrundlagen für die Vergabe öffentlicher Aufträge, vom 03.12.1997, S. 12.

⁶⁸⁷ Vgl. auch: Deutscher Bundestag, Drucksache 13/9340 - Entwurf eines Gesetzes zur Änderung der Rechtsgrundlagen für die Vergabe öffentlicher Aufträge - Anlage 2: Stellungnahme des Bundesrates, vom 07.11.1997, S. 36 sowie Deutscher Bundestag, Drucksache 13/9340 - Entwurf eines Gesetzes zur Änderung der Rechtsgrundlagen für die Vergabe öffentlicher Aufträge - Anlage 3: Gegenäußerung der Bundesregierung, 1997, S. 48.

⁶⁸⁸ Vgl. Tilmann Schweisfurth und André Bandlow, Bundes- und Landeshaushaltsrecht, in: Rechtshandbuch Projektfinanzierung und PPP, 2008, Rn. 1531.

⁶⁸⁹ Vgl. Kornelius Kleinlein und Klaus Stein, Die Arbeit der Kompetenzgruppe "Haushalts- und Förderungsrecht", Kommentar zum ÖPP-Beschleunigungsgesetz, 2007, S.89 ff.

Bereich des öffentlichen Auftragswesens mehrere marktöffnende Richtlinien erlassen, die ab Erreichen gewisser Schwellenwerte das Vergabeverfahren regeln sollen.⁶⁹⁰ Die Umsetzung dieser Richtlinien in das nationale Recht erfolgte durch das zweite Gesetz zur Änderung des HGrG vom 26.11.1993 und zwei nachrangige Rechtsverordnungen.⁶⁹¹ Diese Verordnungen verwiesen wiederum auf die Verdingungsordnung für Leistungen (VOL/ A), für Bauleistungen (VOB/ A) und für freiberufliche Leistungen (VOF). Angesichts diverser europäischer Forderungen wurde das Vergaberecht umfassend überarbeitet.⁶⁹² Nach Durchführung des vom Bundesrat initiierten Vermittlungsverfahrens wurde der dann gefundene Kompromiss am 29.5.1998 von Bundestag und Bundesrat verabschiedet. Das Vergaberechtsänderungsgesetz wurde am 26.8.1998 verkündet (BGBl. I S. 2512) und am gleichen Tag durch die 6. GWB-Novelle in den meisten Punkten wieder aufgehoben. Zugleich wurde es als Teil des GWB neu bekanntgemacht.⁶⁹³

Die Skizzierung der historischen Entwicklung des Vergaberechts hat verdeutlicht, dass der Ursprung der normierten Wirtschaftlichkeit des § 97 V GWB in den Reformen der 1960er Jahre zu erblicken ist. In seiner Zielsetzung zum Entwurf eines Gesetzes zur Änderung der Rechtsgrundlagen für die Vergabe öffentlicher Aufträge formulierte der Gesetzgeber:⁶⁹⁴ *„Mit speziell auf die Erfordernisse der Auftragsvergabe rücksichtnehmenden Verfahrensregeln für die Nachprüfung sollen langwierige Rechtsstreitigkeiten ausgeschlossen werden. Der Rechtsschutz soll so ausgestaltet werden, dass weder Investitionshemmnisse entstehen noch die Mittelstandsfreundlichkeit des deutschen Vergaberechts in Frage gestellt wird.*“ Mithin besteht zwischen der Wirtschaftlichkeit des Art. 114 GG und der einfach-gesetzlich normierten Wirtschaftlichkeit des § 97 V

⁶⁹⁰ Vgl. Rainer Bechtold, Vor § 97 GWB - Kartellgesetz - Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen - Kommentar, 2002, Rn. 3

⁶⁹¹ Das Zweite Gesetz zur Änderung des Haushaltsgrundsätzegesetzes (HGrG) vom 26. November 1993 (BGBl. I S. 1928) und zwei darauf basierende Rechtsverordnungen, Vergabeverordnung (VgV) und Nachprüfungsverordnung (NpV), haben im Bereich des öffentlichen Auftragswesens die sog. marktöffnenden Richtlinien der EG (...) und zwei Nachprüfungsrichtlinien (...) in das deutsche Recht umgesetzt. Die Umsetzung durch diese „haushaltsrechtliche Lösung“ führte ein einheitliches Nachprüfungsregime für alle öffentlichen Auftraggeber und für alle Vergaben oberhalb der EG-Schwellenwerte ein. (Deutscher Bundestag, Drucksache 13/9340 - Entwurf eines Gesetzes zur Änderung der Rechtsgrundlagen für die Vergabe öffentlicher Aufträge, vom 03.12.1997, S. 12).

⁶⁹² Vgl. Rainer Bechtold, Vor § 97 GWB - Kartellgesetz - Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen - Kommentar, 2002, Rn. 14.

⁶⁹³ Vgl. Rainer Bechtold, Vor § 97 GWB - Kartellgesetz - Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen - Kommentar, 2002, Rn. 15.

⁶⁹⁴ Deutscher Bundestag, Drucksache 13/9340 - Entwurf eines Gesetzes zur Änderung der Rechtsgrundlagen für die Vergabe öffentlicher Aufträge, vom 03.12.1997, S. 12.

GWB keine Differenz,⁶⁹⁵ zumal der Gesetzgeber beim Wortlaut Wirtschaftlichkeit bzw. seiner Gesetzessprache verblieben ist.

C. Transfer auf die Staatsorganisation

Die bisherige Auslegung hat gezeigt, dass zwischen der Wirtschaftlichkeit des Art. 114 GG und der einfach-gesetzlich normierten Wirtschaftlichkeit (vgl. § 6 HGrG, § 7 BHO und § 97 V GWB) keine Divergenzen bestehen. In § 3 wurde aufgezeigt, dass sich in den Wirtschaftswissenschaften die Wirtschaftlichkeit aus der Perspektive eines Systems etabliert hat. Es stellt sich daher die Frage, ob mit den bisherigen Interpretationsergebnissen auch die Wirtschaftlichkeit eines Systems bzw. die Wirtschaftlichkeit einer intensiven partnerschaftlichen Zusammenarbeit (Kooperation) erfasst wird.⁶⁹⁶

Das ist auch hier der Fall, wenn die Wirtschaftlichkeit aus der systemorientierten Perspektive bei der Normauslegung anwendbar ist. Folgt man der Interpretation in dieser Arbeit, dass die Wirtschaftlichkeit in den Gesetztestexten dynamisch zu verstehen ist,⁶⁹⁷ so ist die Anwendbarkeit bereits zu bejahen. Dies ist aber auch nach der Auslegungspraxis der normierten Wirtschaftlichkeit als statischer Begriffsinhalt (was in dieser Arbeit verneint wird) zu bejahen, da der Verfassungsgeber diese Wirtschaftlichkeitsperspektive während der Finanz- und Haushaltsreform 1968 und 1969 verrechtlicht hat.⁶⁹⁸ Der Reformgesetzgeber hat hierzu in den 1960er Jahren betont, dass er den Staat mit seinen vielfältigen Aufgaben als *modernem Großbetrieb* verstanden wissen wollte.⁶⁹⁹ Weiterhin nennt *Bernd Schiemenz* bei der Entwicklung der betriebswirtschaftlichen Systemtheorie „*Boulding 1956, Hall/ Fagen 1956, Wiener 1961, Simon 1962 und Bertalanffy 1968*“.⁷⁰⁰ Mithin war dem Verfassungsgeber der damalige wirtschaftswissenschaftliche Diskussionsstand bekannt und wurde von ihm verrechtlicht.

Des Weiteren wurde bereits dargelegt, dass die Wirtschaftlichkeit aus der systemorientierten Perspektive bzw. die Wirtschaftlichkeit einer intensiven partnerschaftlichen Zusammenarbeit (Kooperation) wesentlich von Wechselwirkungen getragen wird.⁷⁰¹ Zu Wechselwirkungen nahm der damalige Vorsitzende des Haushaltsausschusses, *Schoettle*, in den 1960er Jahren wie folgt Stellung:⁷⁰² „*Wir verlassen mit diesen Reformen die Ära der fiskalischen und kameralistischen Denkweise und streben an, die Haushalts- und Finanzwirtschaft der öffentlichen Hand den Erfordernissen des modernen Industriezeitalters – bei föderativem Staatsaufbau – anzupassen. Das*

⁶⁹⁵ Vgl. Deutscher Bundestag, Drucksache 13/9340 - Entwurf eines Gesetzes zur Änderung der Rechtsgrundlagen für die Vergabe öffentlicher Aufträge - Anlage 3: Gegenäußerung der Bundesregierung, 1997, S. 48.

⁶⁹⁶ Vgl. § 1.

⁶⁹⁷ Vgl. § 4 lit. A, Punkt II, Punkt Nr. 2, Unterpunkt 2.4, lit. f).

⁶⁹⁸ Vgl. § 4 lit. A.

⁶⁹⁹ Vgl. § 4 lit. A, Punkt II, Punkt Nr. 2, Unterpunkt 2.3.

⁷⁰⁰ Vgl. Bernd Schiemenz, Betriebswirtschaftliche Systemtheorie, in: Handwörterbuch der Betriebswirtschaft - Teilband 3, 1993, S. 4128.

⁷⁰¹ Vgl. § 3.

⁷⁰² Deutscher Bundestag - 5. Wahlperiode, Stenographische Berichte - 184. Sitzung - Band 67, vom 28.06.1968, S. 10005.

bedeutet, daß wir Verfahrensregeln schaffen müssen, um neben den sich aus der Deckung des öffentlichen Bedarfs ergebenden Ausgaben in zunehmendem Maße der Haushaltspolitik der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung Rechnung zu tragen. Dies verlangt der stetig wachsende Umfang des öffentlichen Haushalts und die zwischen dem privaten und staatlichen Sektor unserer Volkswirtschaft bestehenden wechselseitigen Wirkungen.“ Somit waren dem Reformgesetzgeber in den 1960er Jahren auch Wechselwirkungen bekannt.

Unabhängig davon wurde der Nachweis erbracht, dass der Reformgesetzgeber die normierte Wirtschaftlichkeit als dynamischen Begriff verrechtlicht hat. Daraus resultiert, dass eine Fortentwicklung des Begriffs Wirtschaftlichkeit bei der Auslegung der normierten Wirtschaftlichkeit zu berücksichtigen ist, solange sich der parlamentarische Gesetzgeber nicht für eine andere Vorgehensweise entscheidet.⁷⁰³ Der theoretische Bezugsrahmen sowie die Auseinandersetzung mit § 97 V GWB haben jedoch verdeutlicht,⁷⁰⁴ dass der Gesetzgeber bewusst die Realisierung von PPP-Projekten initiiert hat,⁷⁰⁵ so dass auch diese Anwendungsvoraussetzung bejaht werden muss.

Weiterhin hat die bisherige Auslegung gezeigt, dass die Offenheit der normierten Wirtschaftlichkeit in letzter Konsequenz dazu führt, dass der parlamentarische Gesetzgeber so lange jede Perspektive der Wirtschaftlichkeit einnehmen kann, wie er seine Zielausrichtung am Gemeinwohl orientiert.⁷⁰⁶ Der Gesetzgeber führte dabei zur gemeinwohlgeprägten Vorderseite der Medaille Wirtschaftlichkeit eines PPP-Projektes aus:⁷⁰⁷ *„Für den Erfolg von ÖPP ist Voraussetzung, dass alle Beteiligten profitieren: die Bürger, die Politik, die Verwaltung, der private Investor, der private Betreiber.“*

Es stellt sich daher die Frage, ob die gemeinwohlorientierte Zielausrichtung in Widerspruch zu der Wirtschaftlichkeit aus der systemorientierten Perspektive steht. Dies ist dann nicht der Fall, wenn die gemeinwohlorientierte Zielformulierung gewahrt bleibt. Wenn das System Innere Sicherheit bzw. seine Subsysteme durch Kooperationen im Sinne eines PPP-Projektes im Dienstleistungsbereich eine Verbesserung erfahren soll, so stellt dies gleichzeitig eine Erhöhung der gesellschaftlichen Wohlfahrt dar.⁷⁰⁸ Infolgedessen kann zwischen der gemeinwohlorientierten Zielvorgabe und der Wirtschaftlichkeit aus der systemorientierten Perspektive ein Konsens bestehen. Diese Argumentation verdeutlicht, dass die gemeinwohlgeprägte Vorderseite der Medaille Wirtschaftlichkeit und die verschiedenen Perspektiven der Wirtschaftlichkeit nicht dysfunktional sind, solange sie an die besonderen Rahmenbedingungen des parlamentarischen Gesetzgebers bzw. der öffentlichen Hand angepasst werden.

⁷⁰³ Vgl. § 4 lit. A., Punkt II., Punkt Nr. 2, Unterpunkt 2.4, lit. f).

⁷⁰⁴ Vgl. § 4 lit. B.

⁷⁰⁵ Vgl. § 1.

⁷⁰⁶ Vgl. § 4 lit. A., Punkt II., Punkt Nr. 2, Unterpunkt 2.4, lit. f).

⁷⁰⁷ Deutscher Bundestag, Drucksache 15/5668, 2005, S. 10.

⁷⁰⁸ Vgl. § 3.

Wenn die gemeinwohlorientierte Zielvorgabe und die Wirtschaftlichkeit aus der systemorientierten Perspektive verknüpft werden können, so führt dies zu der Frage, welche weiteren Auswirkungen auf die Wirtschaftlichkeit eines PPP-Projektes zu verzeichnen sind. Die Wirtschaftlichkeit von PPP-Projekten erfuh durch den Gesetzgeber folgende Konkretisierung:⁷⁰⁹ „Die entscheidende Legitimation für ÖPP ist das Erzielen von Effizienzgewinnen und damit Kosteneinsparungen gegenüber den traditionellen Beschaffungsmethoden und der Eigenrealisierung des Staates.“

Durch die Konkretisierung des Gesetzgebers erfährt die Analyse der Wirtschaftlichkeit zwei inhaltliche Ausprägungen: Einerseits sollen monetäre Auswirkungen (Kosten) eine zentrale Rolle spielen und andererseits mit einer qualitativen Komponente verknüpft werden (vgl. § 97 IV GWB). Im Sinne der normierten Wirtschaftlichkeit ist dies zu bejahen, wenn eine bestmögliche Nutzenerweiterung (N↑) und Kostensenkung (K↓) bei PPP-Projekten empirisch festgestellt werden kann. Der Gesetzgeber akzentuiert ferner in seiner Zielsetzung zum Entwurf eines Gesetzes zur Änderung der Rechtsgrundlagen für die Vergabe öffentlicher Aufträge:⁷¹⁰ „Mit speziell auf die Erfordernisse der Auftragsvergabe rücksichtnehmenden Verfahrensregeln für die Nachprüfung sollen langwierige Rechtsstreitigkeiten ausgeschlossen werden. Der Rechtsschutz soll so ausgestaltet werden, daß weder Investitionshemmnisse entstehen noch die Mittelstandsfreundlichkeit des deutschen Vergaberechts in Frage gestellt wird.“ Diese Vorgabe des parlamentarischen Gesetzgebers bestätigt somit auch im Rahmen des GWB, dass die normierte Wirtschaftlichkeit als mehrdimensionales Beurteilungskriterium anzuwenden ist (vgl. § 7 II BHO).⁷¹¹

D. Objektiv-teleologische Auslegung der Wirtschaftlichkeit des Art. 114 GG

Im Rahmen der objektiv-teleologischen Auslegung ist der Frage nachzugehen, was die anzuwendende Norm heute, zum Anwendungszeitpunkt, besonders im Hinblick auf mögliche Veränderungen in den genannten Bereichen bedeutet. Die Auslegung zielt darauf ab, den heutigen Inhalt einer Norm zu ermitteln (objektive Theorie) und nicht den Willen des historischen Gesetzgebers (subjektive Theorie). Daher tritt die Bedeutung dieses Kriteriums immer mehr in den Hintergrund, je weiter der ursprüngliche Gesetzgebungsakt zurückliegt.⁷¹²

Vergleicht man die derzeitige sozio-ökonomische Situation im Hinblick auf die bestmögliche Verwendung von öffentlichen Mitteln mit der Situation in den 1960er Jahren sowie der Situation der Weimarer Zeit, so ist zu konstatieren, dass die wirtschaftliche Verwendung der von den Staatsbürgern an die Staatsgewalten treuhänderisch zur Verfügung gestellten Mittel und ihre Verteilung innerhalb der Gesellschaft als zeitlos zu bewerten sind. Zu der fundamentalen Aufgabe der Haushaltsplanung und dem Haushaltsvollzug führte *Dr. Althammer* aus:⁷¹³ Sie hat „... zunächst einmal der Bedarfsdeckung des Staates zu dienen. Dabei möchte ich ausdrücklich sagen, daß man sich von dieser modernen Aufgabenstellung der Konjunkturpolitik nicht dazu verleiten

⁷⁰⁹ Deutscher Bundestag, Drucksache 15/5668, 2005, S. 10.

⁷¹⁰ Deutscher Bundestag, Drucksache 13/9340 - Entwurf eines Gesetzes zur Änderung der Rechtsgrundlagen für die Vergabe öffentlicher Aufträge, vom 03.12.1997, S. 12.

⁷¹¹ Vgl. § 4 lit. A, Punkt II, Punkt Nr. 2, Unterpunkt 2.4, lit. d).

⁷¹² Vgl. § 4 lit. A.

⁷¹³ Deutscher Bundestag - 5. Wahlperiode, Stenographische Berichte - 243. Sitzung - Band 70, vom 26.06.1969, S. 13508.

lassen darf, nun etwa auf diese Fragen der Sparsamkeit bei der Inanspruchnahme der Steuergelder für staatliche Zwecke nicht mehr die gebührende Rücksicht zu nehmen. Vielmehr ist es notwendig, immer wieder daran zu erinnern, daß nur bei schärfster Kalkulation zunächst einmal die Bedarfsdeckung der unabweisbaren Staatsaufgaben Aufgabe der Haushaltsgestaltung sein muss.“ Insofern besteht zwischen dem heutigen objektiven Inhalt der verfassungsrechtlich normierten Wirtschaftlichkeit in Art. 114 GG und dem subjektiven Willen des historischen Verfassungsgebers in den 1960er Jahren eine Konkordanz. Daher ist die Ausrichtung des *Großbetriebes* Staatsorganisation beispielsweise anhand des New Public Managements bzw. des neuen Steuerungs-modells lediglich als eine Aktualisierung der verfassungsrechtlichen Vorgabe des Reformgesetzgebers in den 1960er Jahren zu qualifizieren.

Hinsichtlich der Dynamik der Wirtschaftlichkeit des Art. 114 GG bzw. zur Konkretisierung durch die Wirtschaftswissenschaft ist zu bemerken, dass es nicht der alleinigen Aufgabe und dem alleinigen Leistungsvermögen der Rechtswissenschaft entspricht, den Begriff der *Wirtschaftlichkeit* bzw. die *Prinzipien eines modernen Großbetriebes* für den Staat weiterzuentwickeln. Ihre Aufgabe ist darin zu erblicken, dass sie akzeptiert, dass der Verfassungsgeber/Gesetzgeber eine Weiterentwicklung der Wirtschaftlichkeit durch die Wirtschaftswissenschaften begrüßt, die Rechtswissenschaft aber darauf zu achten hat, ob mit der Dynamik der normierten Wirtschaftlichkeit die Kontrolle des parlamentarischen Gesetzgebers über den Inhalt des Art. 114 GG gewährleistet ist.⁷¹⁴ Der Reformgesetzgeber hat sich in den 1960er Jahren die Option offengehalten, seine ureigene Rechtssetzungsbefugnis zu realisieren.⁷¹⁵ Die Wirtschaftlichkeit des Art. 114 GG stellt dabei einen rechtlichen Handlungsrahmen dar,⁷¹⁶ wonach es letztlich den Adressaten des Art. 114 GG obliegt,⁷¹⁷ dafür Sorge zu tragen, mit Hilfe der begrifflichen Dynamik bzw. Normkonkretisierung durch die Wirtschaftswissenschaft eine bestmögliche Realisierung der normierten Wirtschaftlichkeit vorzunehmen.⁷¹⁸

Auf die Einhaltung dieses Handlungsrahmens bzw. der rechtlichen Vorgabe der Wirtschaftlichkeit vertraut der parlamentarische Gesetzgeber offensichtlich. Aufgrund seiner Rechtsetzungsbefugnis hat er die Möglichkeit gehabt, bei den Folgeausgaben der normierten Wirtschaftlichkeit entsprechende Änderungen vorzunehmen. Folgeausgabe der normierten Wirtschaftlichkeit ist beispielsweise § 97 V GWB gewesen. Es konnte dargelegt werden, dass die einfach-gesetzlich normierte Wirtschaftlichkeit des § 97 V GWB auf dem Haushaltsrecht beruht und dass der par-

⁷¹⁴ Vgl. Manfred Gubelt, Art. 30 - Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern, Grundgesetz-Kommentar - Band 2, 2001, Rn. 21.

⁷¹⁵ Vgl. § 4 lit. A, Punkt II, Punkt Nr. 2, Unterpunkt 2.4, lit. c).

⁷¹⁶ Vgl. BVerwGE 92, 185 (196); 106, 115 (121).

⁷¹⁷ Vgl. Hermann Hill, Normkonkretisierende Verwaltungsvorschriften, in: Neue Zeitschrift für das Verwaltungsrecht (NVwZ), 1989, S. 403.

⁷¹⁸ Vgl. BVerfGE 49, 89 (138); VGH Kassel, 6 UE 497/06 - Dynamische Verweisung auf anerkannte Regeln der Technik (hier: im KWKG) - Urteil vom 28. November 2007 in: Zeitschrift für Umweltrecht (ZUR), 2008, S. 266; Walter Krebs, Kontrolle in staatlichen Entscheidungsprozessen, in: Münsterer Beiträge zum Öffentlichen Recht - Band 3, 1984, S. 72.

lamentarische Gesetzgeber an der gestalterischen Gesamtentscheidung der normierten Wirtschaftlichkeit ausdrücklich festgehalten hat.⁷¹⁹

Mit dieser Feststellung hat die rechtswissenschaftliche Auseinandersetzung mit dem Terminus Wirtschaftlichkeit ihren Abschluss gefunden. Es wird nunmehr dazu übergegangen, den rechtswissenschaftlichen Erkenntnisfortschritt in § 5 zu formulieren.

§ 5 Rechtswissenschaftlicher Erkenntnisfortschritt

Es ist noch einmal wichtig, an den Ausgangspunkt dieser Untersuchung zu erinnern: Zur Präzisierung der Wirtschaftlichkeit von PPP-Projekten im Dienstleistungsbereich bedient sich die Wirtschaftswissenschaft unter anderem auch der Perspektive eines Systems bzw. Subsystems. Zur Wirtschaftlichkeit eines Subsystems (PPP-Projekt) weist die Kooperationsforschung unter anderem darauf hin, dass die Wirtschaftlichkeit aufgrund der Ressourcenbündelung der Partner eines PPP-Projektes darin besteht, aus 1 + 1 das ominöse 3 zu machen. Mithin ist die Wirtschaftlichkeit eines PPP-Projektes als Subsystem mit der Wirtschaftlichkeit eines Systems grundsätzlich vergleichbar.

Anhand von Forschungsergebnissen der Wirtschaftswissenschaft wurde der Nachweis erbracht, dass das Wirtschaftlichkeitsprinzip in seiner mathematischen Form einen Anspruch auf Objektivität und Absolutheit enthält, welcher in der Perspektive eines Systems nicht realisiert werden kann. Weiterhin ist eine Kosten- und Leistungsrechnung (KLR) ausschließlich in der Lage, monetär erfassbare Größen wiederzugeben. Die bei einem PPP-Projekt aufkommenden Wechselwirkungen können als qualitative Komponente der Wirtschaftlichkeit von PPP-Projekten monetär nicht erfasst werden. Demzufolge ist eine Fokussierung auf dieses Instrument zur Analyse der Wirtschaftlichkeit von PPP-Projekten im Dienstleistungsbereich als unsachgemäß zu diagnostizieren.

In der Rechtswissenschaft wird bei der Auslegung der Wirtschaftlichkeit die Perspektive eines Systems/ Subsystems bisher nicht berücksichtigt. Darüber hinaus setzt die Rechtswissenschaft bei ihrer Auslegung ausnahmslos die normierte Wirtschaftlichkeit mit dem Wirtschaftlichkeitsprinzip gleich. Eine solche Auslegung führt zu dem nicht nachvollziehbaren Ergebnis, dass die Wirtschaftlichkeit eines Systems/ Subsystems von der normierten Wirtschaftlichkeit nicht erfasst werden würde. Der Gesetzgeber hat aber in den vergangenen Jahrzehnten eine begriffliche Änderung der normierten Wirtschaftlichkeit nicht für erforderlich gehalten. Stattdessen ist zu konstatieren, dass PPP-Projekte zumindest in der Produktionswirtschaft intendiert realisiert wurden. Aus dieser Überlegung ergibt sich bereits, dass die bisherige Auslegungspraxis zur normierten Wirtschaftlichkeit nicht sachgemäß erfolgen kann.

Bei der Auslegung der normierten Wirtschaftlichkeit vertritt die Rechtswissenschaft bisher die Ansicht, dass mit der Finanz- und Haushaltsreform in den 1960er Jahren der verrechtlichte wirtschaftswissenschaftliche Begriff der Wirtschaftlichkeit einen gewissen Bedeutungsinhalt hatte und dieser Bedeutungsinhalt zu einem eigenständigen rechtswissenschaftlichen Begriffsinhalt der normierten Wirtschaftlichkeit geführt hat. Aus dieser Argumentation ergibt sich, dass die nor-

⁷¹⁹ Vgl. § 4 lit. A, Punkt II, Punkt Nr. 2, Unterpunkt 2.4, lit. d).

mierte Wirtschaftlichkeit als statischer Begriff zu interpretieren wäre und der wirtschaftswissenschaftliche Begriff der Wirtschaftlichkeit mit dem rechtswissenschaftlichen Begriff der Wirtschaftlichkeit nicht unbedingt identisch ist. Dementsprechend würde beispielsweise die Wirtschaftlichkeit aus der Perspektive eines Systems eine Regelungslücke bei der Auslegung der normierten Wirtschaftlichkeit darstellen.

Eine Analyse dieser juristischen Argumentationslinie zeigt allerdings, dass bereits vor der Finanz- und Haushaltsreform in den 1960er Jahren beispielsweise das Optimalprinzip oder die Wirtschaftlichkeit aus der Perspektive eines Systems in der Wirtschaftswissenschaft diskutiert wurde. Logische Konsequenz ist, dass dem Verfassungs-/ Gesetzgeber die Wirtschaftlichkeit aus der Perspektive eines Systems bekannt und von ihm auch normiert wurde. In der Folge ist bereits bei dieser Argumentationslinie eine Regelungslücke des Gesetzgebers zu verneinen.

Indes ist dieses Ergebnis nach wie vor als unsachgemäße Auslegung der normierten Wirtschaftlichkeit zu qualifizieren. In der Wirtschaftswissenschaft wurde der Begriff der Wirtschaftlichkeit schon immer als dynamischer Begriff interpretiert. Auch gehörte es zum Wesen des Begriffs Wirtschaftlichkeit, dass die Wirtschaftlichkeit als eine Medaille zu verstehen ist, welche zwei gleichsam evidente Seiten enthält. Eine Auslegung der normierten Wirtschaftlichkeit gibt somit den Willen des Verfassungs-/ Gesetzgebers nur dann sachgemäß wieder, wenn die genannten Aspekte bei der Auslegung berücksichtigt werden.

In den langen Prozess der Auslegung wurden daher tatsächlich und bewusst so viele Redundanzen wie möglich eingebaut. Nur so war es möglich, alle Aspekte der Wirtschaftlichkeit aufeinander zu beziehen, miteinander zu entwickeln und gegeneinander zu überprüfen. Bei der verfassungsrechtlichen Fixierung der Wirtschaftlichkeit in Art. 114 II ₁ GG hat der parlamentarische Gesetzgeber die Zielvorgabe geäußert, dass „... *die bisher geltenden Rechtsgrundsätze des öffentlichen Haushaltsrechts, die überwiegend der Weimarer Zeit entstammen, dem inzwischen eingetretenen Wandel der politischen, wirtschaftlichen und technischen Verhältnisse anzupassen und im Sinne neuzeitlicher Anforderungen weiterzuentwickeln ...*“ sind. Diese parlamentarische Vorgabe wurde in diesem Forschungsansatz beachtet und konsequent eingehalten.

Einleitend wurden „*die bisher geltenden Rechtsgrundsätze des öffentlichen Haushaltsrechts*“ der Weimarer Zeit ermittelt. In diesem Rahmen fand eine wörtliche und systematisch-logische Auseinandersetzung mit der RHO und den RWB statt. Bei der Ermittlung der „*bisher geltenden Rechtsgrundsätze des öffentlichen Haushaltsrechts der Weimarer Zeit*“ gelangte diese Untersuchung zu dem Ergebnis, dass der RHO-Gesetzgeber aufgrund der sozio-ökonomischen Rahmenbedingungen die (absolute und relative) Sparsamkeit als besonderen Rechtsgrundsatz der RHO und seinen Nebenbestimmungen gewählt hat.⁷²⁰ Nachdem die Sparsamkeit als „*bisher geltende(r) Rechtsgrundsatz des öffentlichen Haushaltsrechts (...) der Weimarer Zeit*“ festgestellt wurde, galt es für den weiteren Forschungsverlauf, den Inhalt der RHO-Wirtschaftlichkeit mittel-

⁷²⁰ Vgl. § 4 - Erste Forschungshypothese.

bar über den RHO-Grundsatz der (relativen) Sparsamkeit durch eine wörtliche und systematische Auslegung zu bestimmen.

Die Feststellung der Sparsamkeit als besonderem Rechtsgrundsatz der RHO sowie die wörtliche Auslegung der §§ 17, 26 und 96 I Nr. 4 RHO zeigten zunächst, dass der Rechtsgrundsatz der Sparsamkeit sich auf die Ausgabenseite konzentrierte. Allerdings verdeutlicht die systematische Auslegung der §§ 26 RHO i. V. m. § 16 RWB, § 20 RWB sowie § 24, § 28, § 30, §§ 34, 24 RHO i. V. m. § 6 Abs. 13 RWB, § 45 i. V. m. § 14, § 47 V, § 51, § 65, § 96 I Nr. 3 und § 100 I RHO auch, dass sich der RHO-Gesetzgeber nicht ausschließlich an dieser Seite orientiert hat. Leitbild des besonderen Rechtsgrundsatzes der Sparsamkeit war gemäß §§ 25, 29 I RHO auch, dass die öffentlichen Einnahmen zumindest die öffentlichen Ausgaben decken sollen. Für die Einnahmenseite hat der RHO-Gesetzgeber daher ein Vertrags-, Forderungs-, Kosten- Vermögens- und Zahlungsmanagement in der RHO initiiert sowie die parlamentarische Vorgabe geäußert, dass die Arbeits- und Ablauforganisation des Staates soweit wie möglich zu verbessern ist.

Diese Auslegung verdeutlichte, dass der RHO-Gesetzgeber den besonderen Rechtsgrundsatz der (absoluten und relativen) Sparsamkeit ganz anders verstanden hat, als es heute üblich ist. In diesem Sinne hat der RHO-Gesetzgeber den besonderen Haushaltsgrundsatz der (relativen) Sparsamkeit als eine Entscheidung qualifiziert. Entsprechend dem damaligen Stand in der Wirtschaftswissenschaft wurde die Entscheidung, relativ zu sparen, mit der Wirtschaftlichkeit aus der entscheidungsorientierten Perspektive sprachlich kombiniert. Der Wirtschaftlichkeit kam somit in der RHO die Funktion zu, das *Ob* und/oder das *Wie* der einzelnen Facetten des Rechtsgrundsatzes der (relativen) Sparsamkeit aus den jeweils möglichen Perspektiven in der jeweils durchführbaren Relation sprachlich zu konkretisieren.⁷²¹

In diesem Kontext wurde mit den zentralen Vorschriften die Vorgabe geäußert, dass bei der Beschaffung von Sachgütern zunächst zurückhaltend (§ 17 i. V. m. § 26 RHO sowie § 96 I Nr. 4 RHO) sodann besonnen (§ 17 RHO i. V. m. § 26 RHO sowie § 96 I Nr. 4 RHO i. V. m. § 96 I Nr. 3 RHO) zu verfahren ist und der größte Nutzen mit den geringsten Kosten zu erreichen ist (§ 26 RHO sowie § 96 I Nr. 3 RHO). Dieses gebietet, die Wirtschaftlichkeit innerhalb der tatsächlichen Möglichkeiten eine bestmögliche Verwirklichung einer Nutzenerweiterung (N↑) und Kostensenkung (K↓) anzustreben. Damit sollte der besondere Rechtsgrundsatz der (absoluten) Sparsamkeit der (relativen) Sparsamkeit in Kombination mit der normierten Wirtschaftlichkeit in der RHO vordergründig berücksichtigt werden bzw. war *vorgeschaltet* und es sollte *keine falsche Sparsamkeit* geben.⁷²²

Der besondere Rechtsgrundsatz der Sparsamkeit fand in § 17 RHO i. V. m. § 26 RHO sowie § 96 RHO seinen haushaltsrechtlichen Schwerpunkt. § 17 i. V. m. § 26 RHO wäre nach heutigem Verständnis für die Exekutive als Generalklausel zu interpretieren.⁷²³

⁷²¹ Vgl. § 4 - Zweite Forschungshypothese.

⁷²² Vgl. § 4 - Dritte Forschungshypothese.

⁷²³ Vgl. § 4 - Vierte Forschungshypothese.

Weiterhin hat der RHO-Gesetzgeber zwischen § 17 i. V. m. § 26 RHO sowie § 96 RHO eine spiegelbildliche Abstimmung der Wirtschaftlichkeit der Staatsorganisation mit der Prüfungstätigkeit des Rechnungshofes in seinen haushaltsrechtlichen Bestimmungen vorgenommen.⁷²⁴

Für den weiteren Verlauf der rechtswissenschaftlichen Untersuchung wurde der parlamentarischen Vorgabe gefolgt, dass der besondere Rechtsgrundsatz der Sparsamkeit in der Kombination mit der Wirtschaftlichkeit aus der RHO „... *anzupassen und im Sinne neuzeitlicher Anforderungen weiterzuentwickeln*...“ ist.

Zur Rekonstruktion des Transformationsprozesses wurden § 17 i. V. m. § 26 RHO und § 96 RHO als zentrale Normen des Haushaltsrechts der Weimarer Zeit und das Transformationsergebnis als wesentliche Orientierungspunkte der verfassungsrechtlichen Transformation herangezogen. Der RHO-Gesetzgeber sah entsprechend den damaligen Verhältnissen die Vermeidung bzw. Begrenzung von Aufgaben/ Ausgaben als probates finanzpolitisches Mittel an.

Im Hinblick auf „... *den inzwischen eingetretenen Wandel der wirtschaftlichen Verhältnisse* ...“ wurde die Finanz- und Haushaltsreform in den 1960er Jahren von dem Leitbild getragen, dass die Finanzpolitik mit den Zielen der Wirtschafts- und Sozialpolitik in Einklang gebracht werden könnte. Um Konjunktur- und Strukturschwankungen in der Wirtschaft begegnen zu können, sollte mit einer gezielten Ausgabe von Finanzmitteln in den Konjunkturkreislauf eingegriffen werden. Ein etwaiger negativer Saldo zwischen öffentlichen Einnahmen und Ausgaben sollte dabei bewusst in Kauf genommen werden. In den 1960er Jahren war folglich eine anstandslose Übernahme des bisher entwickelten Rechtszustandes der Weimarer Zeit verfehlt. Dementsprechend war der *vorgeschaltete* besondere Rechtsgrundsatz der (absoluten) Sparsamkeit in der RHO nicht für diese Finanz- und Haushaltsreform geeignet.⁷²⁵

Die weitere Vorgabe des parlamentarischen Gesetzgebers lautete, dass der besondere Rechtsgrundsatz der Sparsamkeit sowie die normierte Wirtschaftlichkeit der RHO „... *anzupassen und im Sinne neuzeitlicher Anforderungen weiterzuentwickeln* ...“ sind. Als Ergebnis der *Anpassung* und *Weiterentwicklung* wurde nicht die Sparsamkeit, sondern die Wirtschaftlichkeit als Prüfungsmaßstab des Bundesrechnungshofes in Art. 114 II ₁ GG wörtlich aufgeführt. Damit hat der Verfassungsgeber zur Wirtschaftlichkeit der Staatsorganisation keine ausdrückliche Stellung bezogen. Bei der Auslegung des Art. 114 II ₁ GG stellte sich daher die Frage, ob der Verfassungsgeber – wider den positiven Erfahrungen des „*öffentlichen Haushaltsrechts der Weimarer Zeit*“ – auf eine Abstimmung der Prüfungstätigkeit des BRH zur Wirtschaftlichkeit der Staatsgewalten auf der Verfassungsebene verzichten wollte.

Der Reformgesetzgeber betonte in den damaligen Sitzungsprotokollen des Deutschen Bundestages sowie den entsprechenden Gesetzesentwürfen, dass durch die Finanz- und Haushaltsreform den Prinzipien des modernen Managements in den Behörden Rechnung getragen und die mo-

⁷²⁴ Vgl. § 4 - Fünfte Forschungshypothese.

⁷²⁵ Vgl. § 4 - Sechste Forschungshypothese.

dernten Mittel in der öffentlichen Verwaltung auch wirklich eingesetzt werden sollen. Auch war es für den Verfassungsgeber nicht einzusehen, warum für die öffentliche Verwaltung nicht auch die Prinzipien gelten sollen, welche für jeden modernen Großbetrieb maßgeblich sind. Dabei sollte die Finanzverfassung so gestaltet werden, dass sie auch den Anforderungen von morgen gerecht werden sollte. Zudem sollte eine möglichst übersichtliche Gestaltung der Haushaltsbestimmungen dazu führen, dass es für einen durchschnittlich interessierten Staatsbürger leicht möglich ist, die Grundlinien der Haushaltsgestaltung in einer prägnanten Weise zu erfassen. Schließlich bestand eines der Ziele der Finanz- und Haushaltsreform darin, dass der wirtschaftliche Einsatz der öffentlichen Mittel mit einem Höchstmaß an Wirksamkeit gewährleistet sein sollte.

In der Gesamtschau stellte die Wirtschaftlichkeit der Staatsorganisation eine herausragende Bedeutung für den Verfassungsgeber während der Reformen dar, so dass erhebliche Zweifel aufkamen, ob der Reformgesetzgeber auf der Verfassungsebene eine Abstimmung der Prüfungstätigkeit des BRH zur Wirtschaftlichkeit der Staatsorganisation auf der Verfassungsebene aufgeben wollte.

Zur Verdeutlichung des Transformationsprozesses wurde anfänglich der wirtschaftswissenschaftliche Diskussionsstand zum Begriff der Wirtschaftlichkeit sowie die rechtswissenschaftliche Auseinandersetzung zur Prüfungstätigkeit des Bundesrechnungshofes während der Finanz- und Haushaltsreform skizziert. Die Ausführungen von *H. Brede* beinhalten letztlich ein Plädoyer, den Begriff der Wirtschaftlichkeit in den Wirtschaftswissenschaften möglichst weit auszulegen. Er ordnet die Entscheidung eines Wirtschaftssubjektes kein Geld auszugeben als Sparsamkeit ein und jede Überlegung zum „Ob“ und „Wie“ einer Geldausgabe als Wirtschaftlichkeit. Eine Verkürzung auf das Wirtschaftlichkeitsprinzip wurde von ihm gerade nicht vorgenommen. Die Rekonstruktion des Transformationsprozesses für den Bundesrechnungshof verdeutlichte, dass ausschließlich die in § 96 I Nr. 3 RHO normierte Wirtschaftlichkeit in der Lage gewesen wäre, den Zeitgeist der 1960er Jahre auf der Verfassungsebene wiederzugeben. Demgegenüber stand für die Staatsgewalten die in § 26 RHO normierte Wirtschaftlichkeit mit dem Leitbild der Finanz- und Haushaltsreform in Einklang.

Es stellte sich daher die zentrale Frage, aus welcher Vorschrift der damalige Reformgesetzgeber die Wirtschaftlichkeit auf die Verfassungsebene rezipiert hat. Als Möglichkeiten standen dem Verfassungsgeber das damalige Bundesrechnungshofgesetz (BRHG) als entsprechendes Bundesrecht sowie die normierte Wirtschaftlichkeit in § 96 RHO oder in § 26 RHO zur Verfügung. Diese Auseinandersetzung zeigte, dass für den Verfassungsgeber als *„bisher geltende(r) Rechtsgrundsatz des öffentlichen Haushaltsrechts, welcher der Weimarer Zeit entstamm(te)“*, ausschließlich die Wirtschaftlichkeit des § 26 RHO in Betracht kam. Damit hat der Reformgesetzgeber die Wirtschaftlichkeit des § 26 RHO aus dem besonderen Rechtsgrundsatz der (relativen) Sparsamkeit isoliert und auf Verfassungsebene *„angepasst“* und *„weiterentwickelt“*.⁷²⁶

Die Wirtschaftlichkeit des § 26 RHO war aber ursprünglich für die Staatsgewalten etabliert worden. Der RHO-Gesetzgeber sah dabei den besonderen Charakter dieser Vorschrift darin, dass eine Nichtbeachtung der *„sparsamen Wirtschaftsführung“* wie die jedes anderen Gesetzes ver-

⁷²⁶ Vgl. § 4 - Siebte Forschungshypothese.

folgt werden sollte. Wenn der Reformgesetzgeber in den 1960er Jahren die Wirtschaftlichkeit des § 26 RHO auf die Verfassungsebene transformiert hat, dann wollte der Verfassungsgeber mit der Prüfungstätigkeit des BRH auch zum Ausdruck bringen, dass die Wirtschaftlichkeit der Staatsorganisation ebenfalls berücksichtigt werden soll.⁷²⁷ Entsprechend der parlamentarischen Zielvorgabe konnte während der Finanz- und Haushaltsreform ausschließlich die Rezeption der Wirtschaftlichkeit aus § 26 RHO in den Art. 114 II 1 GG gewährleisten, dass eine rechtliche Abstimmung der Wirtschaftlichkeit der Staatsorganisation mit der Prüfungstätigkeit des BRH nicht nur auf der einfach-gesetzlichen, sondern auch auf der verfassungsrechtlichen Ebene gelingt. Die Fixierung der Prüfungstätigkeit des BRH in Art. 114 II 1 GG ist folglich als äußerst prägnantes und reflektiertes Verhalten des Verfassungsgebers zu bewerten.

Zur Kontrolle wurde daher Art. 114 II 1 GG im systematisch-logischen Zusammenhang zu Art. 114 I GG ausgelegt. Die Rechtswissenschaft bezeichnet Art. 114 I GG als „*Kontrollobjekt*“ und Art. 114 II GG als „*Kontrollmaßstab*“. Aufgrund des gewählten Wortlautes des Verfassungsgebers ist es allerdings sachgerechter, vom kleineren (Prüfungsmaßstab des BRH) auf das größere (Wirtschaftlichkeit der Staatsorganisation) zu sprechen. Insofern enthält Art. 114 I GG i. V. m. Art. 114 II GG für die Staatsgewalten die Vorgabe, wirtschaftlich zu verfahren und Art. 114 II GG den entsprechenden Prüfungsmaßstab für den Bundesrechnungshof. Als Transformationsergebnis ist somit zu vermerken, dass der Verfassungsgeber in Art. 114 GG eine verfassungsrechtliche Wirtschaftlichkeit verankert hat.⁷²⁸ Die Wirtschaftlichkeit des Art. 114 GG sichert als abstrakter Wertmaßstab konstruktiv, stabil und dauerhaft sowohl die treuhänderische Verwendung von öffentlichen Mitteln als auch die Intensität der Zielverwirklichung durch den Gesetzgeber bzw. die Exekutive.

In rechtssystematischer Hinsicht hat dies zur Folge, dass die Wirtschaftlichkeit des Art. 114 GG als verfassungsrechtliches Gebot zu interpretieren ist.⁷²⁹ Die verfassungsrechtliche Wirtschaftlichkeit erhält ihren Bedeutungsinhalt zunächst allein aus der Verfassung.⁷³⁰ Eine präzise Regelung der verfassungsrechtlichen Wirtschaftlichkeit hätte für den Reformgesetzgeber den Rahmen verfassungsrechtlicher Regelbarkeit gesprengt. Diese Forderung nach Allgemeingültigkeit, Grundsätzlichkeit und Beständigkeit bedingt einen hohen Abstraktionsgrad der grundgesetzlichen Formulierungen. Daher ist die verfassungsrechtliche Wirtschaftlichkeit als unbestimmter Rechtsbegriff zu qualifizieren.⁷³¹

Die erste Seite der verfassungsrechtlichen Wirtschaftlichkeitsmedaille ist durch eine gemeinwohlorientierte Zielausrichtung geprägt. In einer Demokratie verwirklicht der parlamentarische Gesetzgeber letztlich die gemeinwohlorientierte Zielvorgabe. Hierbei kann er jede Perspektive der Wirtschaftlichkeit einnehmen, solange er die gemeinwohlorientierte Zielvorgabe wahrt. In-

⁷²⁷ Vgl. § 4 - Achte Forschungshypothese.

⁷²⁸ Vgl. § 4 - Neunte Forschungshypothese.

⁷²⁹ Vgl. § 4 - Zehnte Forschungshypothese.

⁷³⁰ Vgl. § 4 - Elfte Forschungshypothese.

⁷³¹ Vgl. § 4 - Zwölfte Forschungshypothese.

folgedessen ist die Vorderseite der Medaille Wirtschaftlichkeit offen zu interpretieren.⁷³² Daraus resultiert, dass der Reformgesetzgeber mit der Wirtschaftlichkeit des Art. 114 GG möglichst viele Tatbestände erfassen wollte. Infolgedessen ist die verfassungsrechtliche Wirtschaftlichkeit für die Staatsgewalten als Generalklausel zu bewerten (vgl. Art. 114 I GG i. V. m. Art. 114 II GG).⁷³³

Die normierte Wirtschaftlichkeit erfährt durch ein entsprechendes Werturteil der demokratisch legitimierten Entscheidungsträger ihre ersten Konturen. Entsprechend der Vorgabe des Verfassungsgebers sollen die Entscheidungsträger ihr Werturteil nach den tatsächlichen Möglichkeiten bestmöglich für das Gemeinwohl realisieren. Hierfür müssen den Entscheidungsträgern in einem bestimmten Augenblick die realisierbaren und allein in Frage kommenden Möglichkeiten bekannt sein. Erst dann haben sie die Handhabe, den Erfolg der verschiedenen Möglichkeiten zu vergleichen. Die normierte Wirtschaftlichkeit kann daher nur eine Auswahl von bekannten Möglichkeiten darstellen.

Als relative Wirtschaftlichkeit erfährt der Begriff Wirtschaftlichkeit durch die umgangssprachliche Verwendung des Begriffs Wirtschaftlichkeit, durch die Grundrelation der Wirtschaftlichkeit, durch die Opportunitätskosten, partiell durch das Wirtschaftlichkeitsprinzip sowie dem Erkenntnisfortschritt der Wirtschaftswissenschaften eine Präzisierung. Diese Aufzählung verdeutlicht, dass es keine einzig-richtige Wirtschaftlichkeit gibt, sondern die normierte Wirtschaftlichkeit verschiedene Erfassungsmöglichkeiten enthält.⁷³⁴ In diesem Sinne stellt das Wirtschaftlichkeitsprinzip theoretisch die intensivste Relation des Grenznutzens dar. Es ist daher in einem gewissen Sinne nachvollziehbar, wenn die bisherige Auslegungspraxis zugunsten des Gesetzgebers die normierte Wirtschaftlichkeit mit dem Wirtschaftlichkeitsprinzip gleichsetzen möchte.

Der Verfassungsgeber hätte während der Finanz- und Haushaltsreform bzw. mit § 97 V GWB das Wirtschaftlichkeitsprinzip normieren können. Stattdessen hat er am Begriff der Wirtschaftlichkeit festgehalten. Dem Verfassungsgeber war somit bewusst, dass die Realisierung einer absoluten Wirtschaftlichkeit in den seltensten Fällen von den Entscheidungsträgern verwirklicht werden kann. Demzufolge ist die normierte Wirtschaftlichkeit als Nutzenerweiterung (N↑) und Kostensenkung (K↓) zu interpretieren, welche nach besten Kräften zu realisieren ist. Indes ist die Wirtschaftswissenschaft nicht bei dem Wirtschaftlichkeitsprinzip stehengeblieben. Zur Bestimmung der maximal wahrscheinlichen Wirtschaftlichkeit wäre beispielsweise denkbar, dass Instrumente der Wahrscheinlichkeitsrechnung (z. B. Likelihood-Methode) angewendet wird.

Die Gleichsetzung der normierten Wirtschaftlichkeit mit dem Wirtschaftlichkeitsprinzip führt folglich zu einer erheblichen Verkürzung des Bedeutungsinhalts der normierten Wirtschaftlichkeit. Eine solche Auslegungspraxis steht im klaren Widerspruch zur Intention des Verfassungsgebers/ Gesetzgebers. Zudem wurden die Begriffe Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit während der Reformen in den 1960er Jahren in der Wirtschaftswissenschaft als dynamische Begriffe interpretiert. Rechtsdogmatisch enthält die Verrechtlichung der Wirtschaftlichkeit in Art. 114 GG folglich die Übernahme eines dynamischen Begriffs. Daraus resultiert, dass die Regelungsintensität der Wirtschaftlichkeit des Art. 114 GG nicht statisch auszulegen ist, sondern sich

⁷³² Vgl. § 4 - Dreizehnte Forschungshypothese.

⁷³³ Vgl. § 4 - Vierzehnte Forschungshypothese.

⁷³⁴ Vgl. § 4 - Fünfzehnte Forschungshypothese.

mit einem verbesserten Erkenntnisstand der Wirtschaftswissenschaften verändert und dass sie bereichsspezifisch variieren kann.⁷³⁵

Die Vorgaben der verfassungsrechtlichen Wirtschaftlichkeitsmedaille können auf der Kehrseite nur realisiert werden, wenn die gemeinwohlorientierte Zielausrichtung des Staates in einer Wirtschaftlichkeitskontrolle operationabel ist. Die gemeinwohlorientierte Gesamtwirtschaftlichkeit bzw. die Erfassung der gesamtwirtschaftlichen Wechselwirkungen ist eine Aufgabe, welche hinsichtlich der Kehrseite der Wirtschaftlichkeitsmedaille bzw. der Prüfung durch den BRH zurzeit nicht operationabel ist. Zudem enthält die Vorgabe der Wirtschaftlichkeit, dass in der jeweils möglichen Perspektive in der jeweils durchführbaren Relation die realisierte Wirtschaftlichkeit zu konkretisieren ist. Insofern kann die Kehrseite der Medaille Wirtschaftlichkeit nicht ausschließlich eine Dimension der Wirtschaftlichkeit berücksichtigen. Anhand der tatsächlichen Möglichkeiten sind daher möglichst viele Dimensionen der Wirtschaftlichkeit zu verwenden. Durch diese Vorgabe ist sichergestellt, dass das Handeln der Staatsgewalten messbar und im gewissen Ausmaße für den Bürger voraussehbar und berechenbar ist sowie, dass eine Kontrolle durch den Bundesrechnungshof ermöglicht wird.⁷³⁶

In der Literatur wird hinsichtlich der Feststellung/ Prüfung der Wirtschaftlichkeit von PPP-Projekten kritisiert, dass diese nicht immer durch eine Kosten- und Leistungsrelation (KLR) untermauert wurde. Wie bei der Vorderseite der Medaille Wirtschaftlichkeit möchte die Rechtswissenschaft auch für die Rückseite der Medaille Wirtschaftlichkeit die scheinbar intensivste Wirtschaftlichkeitsuntersuchung angewendet wissen.⁷³⁷ Zu der zweiten evidenten Seite der Wirtschaftlichkeitsmedaille hat der Gesetzgeber allerdings in § 7 II BHO vorgegeben, dass *angemessene* Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen vorzunehmen sind. Die Angemessenheit enthält, dass die Wirtschaftlichkeit soweit wie möglich festzustellen ist.

Während der Finanz- und Haushaltsreform wurde die Wirtschaftlichkeit neben dem Grundgesetz in den einfach-gesetzlichen Vorschriften abstimmungsgleich normiert. Zwischen der einfach-gesetzlich normierten Wirtschaftlichkeit und der verfassungsrechtlichen Wirtschaftlichkeit bestehen keine Divergenzen.⁷³⁸ In dieser Linie bestätigt die Analyse des Transformationsprozesses, dass die Sparsamkeit in § 17 RHO i. V. m. § 26 sowie § 96 I Nr. 4 RHO vom Verfassungsgeber bewusst außer Acht gelassen wurde.⁷³⁹ Es wäre bei der Finanz- und Haushaltsreform aber ebenso verfehlt gewesen, Rechtsgrundsätze des öffentlichen Haushaltsrechts aufzugeben, welche sich als gut und erfolgreich bewährt haben. Die Interpretation des besonderen RHO-Rechtsgrundsatzes der Spar-

⁷³⁵ Vgl. § 4 - Sechzehnte Forschungshypothese.

⁷³⁶ Vgl. § 4 - Siebzehnte Forschungshypothese.

⁷³⁷ Die gegenwärtige energiepolitische Diskussion verdeutlicht beispielsweise die Möglichkeit, dass eine KLR zunehmend durch eine Energie-Rechnung modifiziert, ergänzt oder ersetzt werden könnte.

⁷³⁸ Vgl. § 4 - Achtzehnte Forschungshypothese.

⁷³⁹ Vgl. § 4 - Neunzehnte Forschungshypothese.

samkeit, dass zunächst keine Ausgaben zu tätigen sind, wurde vom Reformgesetzgeber als altbewährte haushaltsrechtliche Reserve eingeordnet.

Abweichend von Art. 114 II 1 GG normierte daher der Verfassungsgeber in § 90 Nr. 3 BHO zusätzlich die (absolute) Sparsamkeit. Ferner wurden in § 6 I HGrG und § 7 I BHO nicht mehr das *Ziel* Wirtschaftlichkeit, sondern die *Grundsätze* der Wirtschaftlichkeit (für die relative Sparsamkeit) und (absolute) Sparsamkeit aufgeführt. Im Gesetzgebungsverfahren erfuhren die gleich lautenden Vorschriften des § 6 I HGrG und § 7 I BHO eine redaktionelle Änderung. Mit dieser Änderung hat der Reformgesetzgeber nochmals die haushaltsrechtliche Verbundenheit der beiden Grundsätze bzw. ihre sprachliche Kombination betont. Da aber die Wirtschaftlichkeit auf der Verfassungsebene angesiedelt und die (absolute) Sparsamkeit auf einer einfach-gesetzlichen Ebene eingeordnet wurde, ergibt sich aus dieser Vorgehensweise, dass der Reformgesetzgeber – abweichend vom RHO-Gesetzgeber – den Grundsatz der Wirtschaftlichkeit dem Grundsatz der (absoluten) Sparsamkeit *vorgesaltet* hat.⁷⁴⁰

Diese Auslegung findet sodann ihre grammatikalische Bestätigung, indem der Reformgesetzgeber zuerst die Wirtschaftlichkeit und dann die (absolute) Sparsamkeit in seinen einfach-gesetzlichen Gesetzestexten nennt.⁷⁴¹ In Anlehnung an die Sparsamkeit der RHO ergibt sich für die sprachliche Verbundenheit der beiden Haushaltsgrundsätze in § 6 I HGrG und § 7 I BHO sodann, dass die Entscheidungsträger sich bei Aufgaben/ Ausgaben zunächst zurückhaltend verhalten sollen. Für Aufgaben/ Ausgaben, die notwendigerweise vorgenommen werden müssen, bedarf es folglich der Setzung eines Schwerpunktes sowie eine entsprechende umsichtige Gestaltung der Aufgaben- und Ablauforganisation. Dies hat nach dem Grundsatz der Wirtschaftlichkeit bzw. der relativen Sparsamkeit zu erfolgen. Damit hat der Gesetzgeber zum Ausdruck gebracht, dass er *keine falsche Sparsamkeit* haben möchte.⁷⁴²

Aus dem rechtswissenschaftlichen Forschungsergebnis ergibt sich somit, dass zwischen dem wirtschafts- und dem rechtswissenschaftlichen Terminus Wirtschaftlichkeit lediglich der Unterschied besteht, dass die rechtswissenschaftliche Vorderseite der Medaille Wirtschaftlichkeit am Gemeinwohl auszurichten ist. Aufgrund der bewusst weiten Vorgabe des Verfassungs- bzw. Gesetzgebers, dass die Wirtschaftlichkeit als bestmögliche Nutzenerweiterung (N↑) und Kostensenkung (K↓) zu verstehen ist, besteht zwischen den beiden Disziplinen grundsätzlich eine inhaltliche Übereinstimmung, solange der Verfassungs- bzw. Gesetzgeber nicht etwas anderes verlauten lässt.

§ 6 Gestaltungsempfehlung

In der Rechtswissenschaft erscheint eine forschungsmethodische Auseinandersetzung mit einem „Kanon der interdisziplinären Auslegung“ geboten. Die Auseinandersetzung mit der in Art. 114 GG verankerten Wirtschaftlichkeit hat gezeigt, dass die normierte Wirtschaftlichkeit auf der Fachsprache der Wirtschaftswissenschaften beruht und aufgrund ihrer Dynamik nicht ausschließlich nach rechtswissenschaftlichen Kriterien zu beurteilen ist. Nach dem Willen des Verfassungs-

⁷⁴⁰ Vgl. § 4 - Zwanzigste Forschungshypothese.

⁷⁴¹ Vgl. § 4 - Einundzwanzigste Forschungshypothese.

⁷⁴² Vgl. § 4 - Zweiundzwanzigste Forschungshypothese.

gebers/Gesetzgebers kommt den Wirtschaftswissenschaften die Funktion zu, die normierte Wirtschaftlichkeit mit ihren Erkenntnissen stetig zu verbessern. Damit liegt eine handfeste Begründung des Verfassungsgebers/Gesetzgebers vor, weshalb beispielsweise die normierte Wirtschaftlichkeit von PPP-Projekten im Dienstleistungsbereich innerhalb der Staatsaufgabe der Inneren Sicherheit mit dem übereinzustimmen hat, was in der Wirtschaftswissenschaft als Wirtschaftlichkeit von PPP-Projekten verstanden wird.

Der Wille des Verfassungsgebers/Gesetzgebers kann freilich nicht dahingehend ausgelegt werden, dass ausschließlich die Wirtschaftswissenschaft den Begriff der normierten Wirtschaftlichkeit zu verbessern hätte. Anders gefragt: Was ist, wenn beispielsweise die Genetik oder die Kybernetik im Rahmen ihrer Forschung - quasi als ein Nebenprodukt - die Wirtschaftlichkeit von Wechselwirkungen genau benennen und/oder analysieren kann? Ein Monopol der Wirtschaftswissenschaften bei der Entwicklung der normierten Wirtschaftlichkeit wäre in diesen Fällen für den Verfassungsgeber/Gesetzgeber *unwirtschaftlich* und entspräche folglich nicht seinem Willen.

Der vorliegende Arbeit hat gezeigt, dass die normierte Wirtschaftlichkeit zentral von dem Willen des Verfassungsgebers/Gesetzgebers getragen wird, dass er für zukünftige Anforderungen gewappnet sein möchte. Dies ist nur durch eine entsprechende Anpassungsfähigkeit gewährleistet. Hierbei hat der Verfassungsgeber/Gesetzgeber nicht isoliert auf die Ziele der Wirtschaftspolitik abgestellt, sondern auf einen Einklang der Ziele von der Wirtschaftspolitik und Finanzpolitik und Sozialpolitik. Die damit einhergehende notwendige Abstimmung verschiedener wissenschaftlicher Disziplinen spiegelt den Geist einer Kooperation wieder. Im Ergebnis des Diskurses verschiedener wissenschaftlicher Disziplinen sollen für den Verfassungsgeber/Gesetzgeber neue politische Gestaltungsspielräume eröffnet werden, mit denen er den Anforderungen der Zukunft begegnen kann.

Dynamische Begriffe werfen somit für die Rechtswissenschaft die Notwendigkeit auf, dass eine Brücke zwischen der Rechtswissenschaft und der betroffenen wissenschaftlichen Disziplin erstellt werden muss. Wenn eine andere wissenschaftliche Disziplin im Rahmen ihrer Möglichkeit die normierte Wirtschaftlichkeit verbessern kann, dann entspricht es gerade dem Wesen der Dynamik der normierten Wirtschaftlichkeit, dass diese Erkenntnis von der normierten Wirtschaftlichkeit inkorporiert und von der Rechtswissenschaft bewertet wird.

Ist die Wirtschaftswissenschaft in diesem Sinne in der Lage, im Einklang mit dem Gesetzgeber die Wirtschaftlichkeit zu konkretisieren oder einen eindeutigen Wirtschaftlichkeitsnachweis zu erbringen, dann führt die dynamische Interpretation der normierten Wirtschaftlichkeit zu einer Übernahme der zentralen Erkenntnisse der Wirtschaftswissenschaft durch die Rechtswissenschaft. Kann demgegenüber die Wirtschaftswissenschaft lediglich eine Prognose über die Wirtschaftlichkeit erbringen, dann führt die dynamische Interpretation dazu, dass die Integration nur dann im Einklang mit dem Willen des Verfassungsgebers/ Gesetzgeber steht, wenn die Wirtschaftswissenschaft für die Rechtswissenschaft eine überzeugende Begründung für ihre Prognose liefern kann.

Da die Jurisprudenz dem Willen des Gesetzgebers und im weiteren Verlauf der Praxis verpflichtet ist, steht die Rechtswissenschaft folglich bei dem „Kanon der interdisziplinären Auslegung“ vor der schwierigen Aufgabe, die Materie einer anderen wissenschaftlichen Disziplin aufzunehmen und im Anschluss gegebenenfalls die Unzulänglichkeit/Praxisuntauglichkeit dieser zetetischen Erkenntnisse einer anderen wissenschaftlichen Disziplin zu bewerten/ benennen.

Bibliographie

A

Ernest Albee:

A history of English utilitarianism, Swan Sonnenschein, London, (1902)

Jörn Altmann:

Volkswirtschaftslehre: einführende Theorie mit praktischen Bezügen, G. Fischer, Stuttgart und Jena (1994)

Hans Herbert von Armin:

Wirtschaftlichkeit als Rechtsprinzip, in: Schriften zum öffentlichen Recht - Band 536, Berlin, Duncker & Humblot GmbH, (1988), ISBN 3-428-06435-6

Aristoteles und Olof Gigon [Übers.]:

Die Nikomachische Ethik - Buch V, Deutscher Taschenbuch-Verlag, München, (1978)

B

Samuel Bailey:

A critical dissertation on the nature, measure and causes of value: to which is added a review of it (sometimes attributed to James Mill), Kelley, New York, (1967)

Bernhard Bank:

Über Umfang und Grenzen der Finanzkontrolle, in: Archiv des öffentlichen Rechts (AöR) - 80. Band, (1955/ 56), S. 261 - 275

Dagmar von Bargaen:

Neue Mikroökonomie, 5. Auflage, *Peter Weise, Wolfgang Brandes, Thomas Eger und Manfred Kraft* (Hrsg.), Heidelberg, Physica-Verlag, (2005), ISBN 3-7908-1559-4

Hermann Bartmann u. Klaus-Dieter John:

Klassik, Neoklassik, Keynes und Keynesianismus, Grundkonzeptionen der Konjunktur- und Wachstumsanalyse, Mainz, (1987), ohne ISBN

Franz Xaver Bea, Birgit Friedl und Marcell Schweitzer (Hrsg.):

Allgemeine Betriebswirtschaftslehre - Band 1: Grundfragen, Stuttgart, Lucius & Lucius Verlagsgesellschaft mbH, (2004), ISBN 3-8252-1081-2

Franz Xaver Bea, Birgit Friedl und Marcell Schweitzer (Hrsg.):

Allgemeine Betriebswirtschaftslehre - Band 2: Führung, Stuttgart, Lucius & Lucius Verlagsgesellschaft mbH, (2004), ISBN 3-8282-0316-7

Rainer Bechtold:

Vor § 97 GWB - Kartellgesetz - Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen - Kommentar, München, Verlag C. H. Beck, (2002), , ISBN 3-406-49558-3

Werner Becker:

Kritik der K. Marxschen Wertlehre: die methodische Irrationalität der ökonomischen Basistheorien des "Kapitals", Hoffmann & Campe, Hamburg, (1972)

Wilhelm Joseph Behr:

Die Lehre von der Wirtschaft des Staats, oder Pragmatische Theorie der Finanzgesetzgebung und Finanzverwaltung, (1822)

Béla St. Bernhardt:

Neuorganisation der staatlichen Aufgabenerfüllung, in: Nomos Universitätschriften - Wirtschaft - Band 53, 2000, ISBN 978-3-7890-6800-3

Jeremy J. Bentham:

An introduction to the principles of morals and legislation, At the Clarendon Press, Oxford, (1876), ohne ISBN

Hartmut Berg, Dieter Cassel und Karl-Hans Hartwig:

Theorie der Wirtschaftspolitik, Vahlens Kompendium der Wirtschaftstheorie und Wirtschaftspolitik - Band 2, 8. Auflage, München, Verlag Franz Vahlen GmbH, (2003), ISBN 3-428-10436-6

Daniel Bernoulli:

Versuch einer neuen Theorie der Wertbestimmung von Glücksfällen - Harvard University, in: Sammlung älterer und neuerer staatswissenschaftlicher Schriften des In- und Auslandes - 9. Ausgabe, Duncker und Humblot, Leipzig, (1896), ohne ISBN

Jörg Beutel:

Mikroökonomie, München, Oldenbourg Wissenschaftsverlag GmbH, (2006), ISBN 3-486-58116-3

Dieter Birnbacher:

Neue Entwicklungen des Utilitarismus, in: Ethische Grundlagen der ökonomischen Theorie: Eigentum, Verträge, Institutionen, Campus-Verlag, Frankfurt/Main [u.a.], (1989), ohne ISBN

Alexander de Blois:

Ökonomische Aspekte von Police Private Partnership, in: Recht der Sicherheit Private, Public & Corporate Security, Köln, Carl Heymann Verlag, (2011), ISBN 978-3-452-2780-6

Heinz-Josef Bontrup:

Volkswirtschaftslehre, München * Wien, R. Oldenbourg Verlag, (1998), ISBN 3-486-24233-4

Edwin von Böventer:

Einführung in die Mikroökonomie, Oldenbourg Verlag, München, (1991)

Christian-Dietrich Bracher:

Gefahrenabwehr durch Private, in: Schriften zum Öffentlichen Recht - Band 516, Berlin, Duncker & Humblot, (1987), ISBN 3-428-06191-8

Karl Brandt:

Geschichte der deutschen Volkswirtschaftslehre, in: Von der Scholastik bis zur klassischen Nationalökonomie - 1. Band, Haufe, Freiburg i. Br., (1992)

Karl Brandt:

Geschichte der deutschen Volkswirtschaftslehre, in: Von Historismus bis zur Neoklassik - 2. Band, Haufe, Freiburg i. Br., (1993)

Johann Braun:

Einführung in die Rechtswissenschaft, 2. Auflage, Tübingen, J. C. B. Mohr (Paul Siebeck), (2001), ISBN 3-16-147505-4

Tobias Braun:

Jenseits der Zielsteuerung, Köln, Kölner Wissenschaftsverlag, (2004), ISBN 3-937404-06-6

Dietmar Bräunig:

Öffentliche Verwaltung und Ressourcenbewirtschaftung, in: Schriften zur öffentlichen Verwaltung und öffentlichen Wirtschaft - Band 169, Baden-Baden, Nomos Verlagsgesellschaft, (2000), ISBN 3-7890-7005-X

Helmut Brede:

Die wirtschaftliche Beurteilung von Verwaltungsentscheidungen in der Unternehmung, in: Beiträge zur betriebswirtschaftlichen Forschung - Band 30, Köln und Opladen, Westdeutscher Verlag GmbH, (1968), ohne ISBN

Jürgen Brinker:

Die Dogmatik zum Vermögensschadensersatz: Differenzierungsdefizite, Ressourcenverwendungspläne und das Wertproblem, Berlin, Duncker & Humblot, (1982), ISBN 3-428-05188-2

Brockhaus-Enzyklopädie:

20. Band Sci - Sq, 19. Auflage, Mannheim, Brockhaus, (1993), ISBN 3-7653-1120-0

Brun-Otto Bryde:

Art. 34 - Haftung bei Amtspflichtverletzung, in: Grundgesetz-Kommentar - Band 2, 5. Auflage, von Münch/ Künig (Hrsg.), München, Verlag C. H. Beck oHG, (2001), ISBN 3-406-47687-2

Bundesministerium der Finanzen:

Bekanntmachung über den Bundesbeauftragten für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung vom 10. März 1965, Bundesanzeiger Nr. 72 vom 14. April 1965, Bonn, (1965)

Bundesministerium der Finanzen:

Einführungsstand der Kosten- und Leistungsrechnung in der Bundesverwaltung, Berlin, (Stand: Januar 2007)

Bundesministerium der Finanzen (Hrsg.):

Personalkostensätze für Kostenberechnungen/ Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen Beamtinnen/Beamte, Rundschreiben an die Obersten Bundesbehörden - Az.: II A 3 - H 1012-10/07/0001, 21.04.2010), Seite 1 ff, http://www.bundesfinanzministerium.de/nr_3378/DE/BMF__Startseite/Service/Downloads/Abt__II/Personalkostens_C3_A4tze_202009,templateId=raw,property=publicationFile.pdf.

Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung:

Leitfaden der FMK-AG „Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen bei PPP-Projekten“, (Stand: September 2006), ISBN 987-3-938790-21-2

Die Präsidentin des Bundesrechnungshofes als Bundesbeauftragte für die Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung (Hrsg.):

Erfolgskontrolle finanzwirksamer Maßnahmen in der öffentlichen Verwaltung: Gutachten der Präsidentin des Bundesrechnungshofes als Bundesbeauftragte für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung, in: Schriftenreihe der Bundesbeauftragten für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung (BWV) - Band 2, 2. Auflage, Stuttgart Berlin Köln, Verlag W. Kohlhammer, (1998), <http://www.sam-consulting.de:7070/Testportal/bundesbeauftragter-bwv/ergebnisse-des-bwv-1/bwv-bande/bwv-band2.pdf>, ISSN: 3-1 7-01 5630-6

Hermann Butzer:

Beck'scher Online-Kommentar zum Grundgesetz, in Epping/ Hillgruber/ Axer et. al., 31. Edition, Stand 01.12.2016, Art. 144 Rn 6, letzter Zugriff am 7.3.2016

C**Gustav Cassel:**

Theoretische Sozialökonomie, 6., unveränd. Aufl., Reprograf. Nachdr. d. 5., Neubearb. Aufl. Leipzig 1932, Wissenschaftliche Buchgesellschaft in Darmstadt, 1968

Klaus Chmielewicz:

Wissenschaftsziele und Forschungskonzeption der Wirtschaftswissenschaft, in: Wege der Forschung - Band 502, *Marcell Schweitzer* (Hrsg.), Darmstadt, Wissenschaftliche Buchgesellschaft, (1978), ISBN 3-534-07160-3

Ronald Clapham:

Erklärungsansätze der Neuen Politischen Ökonomie für entwicklungspolitische Entscheidungen, in: Zur Analyse von Institutionen im Entwicklungsprozeß und in der internationalen Zusammenarbeit - Band 186, *Heiko Körner* (Hrsg.), Berlin, Duncker & Humblot GmbH, (1989), ISBN 3-428-06663-4

Ronald Clapham:

Von der Preistheorie zur Wettbewerbstheorie, in: Das Wirtschaftsstudium (WISU) - Heft 3, (1977), S. 27 - 31

Augustin A. Cournot:

Untersuchungen über die mathematischen Grundlagen der Theorie des Reichtums, in: Sammlung sozialwissenschaftlicher Meister - 24. Band, Fischer, Jena, (1924)

Carl Creifelds:

Rechtswörterbuch, 14. Auflage, *Hans Kauffmann und Klaus Weber* (Hrsg.), München, C. H. Beck'sche Verlagsbuchhandlung, (1997), ISBN 3-406-424295

Jörg Christen:

Fortentwicklung der gesetzlichen Rahmenbedingungen für PPP in Deutschland, in: PPP - Moving Ahead - Internationale Berliner Wirtschaftsrechtsgespräche, *Ulrich Immenga, Natalie Lübben und Hans-Peter Schwintowski* (Hrsg.), Nomos Verlagsgesellschaft Baden-Baden, (2007), ISBN 978-3-8329-2867-4

D**Klaus Dellmann und Karl Ludwig Pedell (Hrsg.):**

Controlling von Produktivität, Wirtschaftlichkeit und Ergebnis, in: Berichte aus der Arbeit der Schmalenbach-Gesellschaft - Deutsche Gesellschaft für Betriebswirtschaft e. V., Stuttgart, Schäffer-Poeschel Verlag für Wirtschaft * Steuern * Recht GmbH, (1994), ISBN 3-7910-0785-8

Horst Demmler:

Einführung in die Volkswirtschaftslehre, 7. Auflage, München * Wien, Oldenbourg Wissenschaftsverlag GmbH, (2001), ISBN 3-486-25623-8

Deutscher Bundestag:

Drucksache V/ 2861 vom 30.04.1968, 5. Wahlperiode - Verhandlungen des Deutschen Bundestags - Anlagen Band 121, Bonn, Bundesdruckerei, (1968),

Deutscher Bundestag:

Drucksache V/ 3040 vom 21.06.1968, 5. Wahlperiode - Verhandlungen des Deutschen Bundestags - Anlagen Band 121, Bonn, Bundesdruckerei, (1968)

Deutscher Bundestag:

Drucksache V/ 3608 vom 05.12.1968, 5. Wahlperiode - Verhandlungen des Deutschen Bundestags - Anlagen Band 125, Bonn, Bundesdruckerei, (1968)

Deutscher Bundestag:

Stenographische Berichte - 184. Sitzung - Band 67 vom 28.06.1968, Bonn, Bundesdruckerei, (1968)

Deutscher Bundestag:

Entwurf eines 20. Gesetzes zur Änderung des GG (Drucksachen V/ 2861, aus V/ 3040, V/ 3515, V/ 1086, V/ 2280, V/ 3483 ... Zweite und dritte Beratung, 5. Wahlperiode - Stenographische Berichte - Band 68 - 204. Sitzung vom 11.12.1968, Bonn, Bundesdruckerei, (1968)

Deutscher Bundestag:

Drucksache V/ 3826 vom 07.02.1969, 5. Wahlperiode - Verhandlungen des Deutschen Bundestags - Anlagen Band 127, Bonn, Bundesdruckerei, (1969)

Deutscher Bundestag:

Drucksache V/ 3896 vom 26.02.1969, 5. Wahlperiode - Verhandlungen des Deutschen Bundestags - Anlagen Band 128, Bonn, Bundesdruckerei, (1969)

Deutscher Bundestag:

Drucksache V/ 4378 vom 12.06.1969, 5. Wahlperiode - Verhandlungen des Deutschen Bundestags - Anlagen Band 132, Bonn, Bundesdruckerei, (1969)

Deutscher Bundestag:

Drucksache V/ 4379 vom 12.06.1969, 5. Wahlperiode - Verhandlungen des Deutschen Bundestags - Anlagen Band 132, Bonn, Bundesdruckerei, (1969)

Deutscher Bundestag:

Schriftlicher Bericht des Rechtsausschusses - zu Drucksache V/ 3605, 5. Wahlperiode - Verhandlungen des Deutschen Bundestags (Hrsg.) - Anlagen Band 125, Bonn, Bundesdruckerei, (1968)

Deutscher Bundestag:

Schriftlicher Bericht des Haushaltsausschusses - zu Drucksache V/ 4378 und zu V/ 4379, 5. Wahlperiode - Verhandlungen des Deutschen Bundestags (Hrsg.) - Anlagen Band 132, Bonn, Bundesdruckerei, (1969)

Deutscher Bundestag:

Stenographische Berichte - 222. Sitzung - Band 69 vom 20.03.1969, 5. Wahlperiode, Bonn, Bundesdruckerei, (1969)

Deutscher Bundestag:

Stenographische Berichte - 243. Sitzung - Band 70 vom 26.06.1969, 5. Wahlperiode, Bonn, Bundesdruckerei, (1969)

Deutscher Bundestag:

Drucksache 13/ 9340 - Entwurf eines Gesetzes zur Änderung der Rechtsgrundlagen für die Vergabe öffentlicher Aufträge vom 03.12.1997, 13. Wahlperiode - Verhandlungen des Deutschen Bundestags - Anlagen Band 595, Bonn, Bundesdruckerei, (1997)

Deutscher Bundestag:

Drucksache 13/ 9340 - Entwurf eines Gesetzes zur Änderung der Rechtsgrundlagen für die Vergabe öffentlicher Aufträge - Anlage 2: Stellungnahme des Bundesrates vom 07.11.1997, 13. Wahlperiode - Verhandlungen des Deutschen Bundestags - Anlagen Band 595, Bonn, Bundesdruckerei, (1997)

Deutscher Bundestag:

Drucksache 13/ 9340 - Entwurf eines Gesetzes zur Änderung der Rechtsgrundlagen für die Vergabe öffentlicher Aufträge - Anlage 3: Gegenäußerung der Bundesregierung, Bonn, Bundesdruckerei, (1997)

Deutscher Bundestag:

Drucksache 15/ 5668, 15. Wahlperiode - Verhandlungen des Deutschen Bundestags - Band 769, Berlin, Bundesdruckerei, (2005)

Wilhelm Dilthey:

Weltanschauung und Analyse des Menschen seit Renaissance und Reformation, Vandenhoeck & Ruprecht, Göttingen, (1957), ohne ISBN

Maurice Dobb:

Wert- und Verteilungstheorien seit Adam A. Smith, Suhrkamp Verlag, Frankfurt a. M., (1977), ohne ISBN

Hans Ulrich Doehring:

Die Neuordnung des Reichshaushaltsrechts durch die Reichsverfassung vom 11.08.1919 und die Reichshaushaltsordnung vom 31.12.1922, Köln, Buchdruckerei G. W. Bösmann, (1932), ohne ISBN

Hermann A. Dommach:

Der Reichsrechnungshof während der Amtszeit von Präsident Saemisch, in: Die Kontrolle der Staatsfinanzen, *Heinz Günter Zavelberg* (Hrsg.), Berlin, Duncker & Humblot GmbH, (1989), ISBN 3-428-06720-7

Lee Duk-Yeon:

Stellung und Funktion des Bundesrechnungshofes im politischen Entscheidungsprozeß, Bonn, (1994), ohne ISBN

E**Mark Eggers:**

Public Private Partnership - Eine strukturierte Analyse auf der Grundlage von ökonomischen und politischen Potentialen, in: Europäische Hochschulschriften - Band 3052, Frankfurt am Main, Peter Lang GmbH, (2004), ISBN 3-631-52741-4

Karl Theodor von Eheberg und Felix Boesler:

Grundriß der Finanzwissenschaft, 8. Auflage, Leipzig, Deichertsche Verlagsbuchhandlung, (1939), ohne ISBN

Ulrich Ehricke:

Dynamische Verweise in EG-Richtlinien auf Regelungen privater Normungsgremien, in: Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht (EuZW), Heft 24, (2002), S. 746 - 753

Peter Eichhorn:

Öffentliche Haushalte und Betriebswirtschaftslehre, in: Schriften zur öffentlichen Verwaltung und öffentlichen Wirtschaft, 1. Aufl., Peter Eichhorn und Peter Friedrich (Hrsg.), Baden-Baden, Nomos Verlagsgesellschaft, (1997), ISBN 3-7890-4704-X

Wolfram Engels:

Betriebswirtschaftliche Bewertungslehre im Licht der Entscheidungstheorie, in: Beiträge zur betriebswirtschaftlichen Forschung - Band 18, Westdeutscher Verlag, Köln, (1962), ohne ISBN

F**Heiko Faber:**

Art. 114 in: Reihe Alternativkommentare - Kommentar zum Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland - Band 2, 1. Auflage, Rudolf Wassermann (Hrsg.), Neuwied und Darmstadt, Hermann Luchterhand Verlag, (1984), ISBN 3-472-07030-7

Malte Michael Faber und Rainer Manstetten:

Der Ursprung der Volkswirtschaftslehre als Bestimmung und Begrenzung ihrer Erkenntnisperspektive, in: Schweizerische Zeitschrift für Volkswirtschaft und Statistik, (1988), S. 97 bis 122

Günter Fandel:

Produktion, 6. Auflage, Stuttgart, Schäffer-Poeschel Verlag für Wirtschaft * Steuern * Recht GmbH, (2007), ISBN 978-3-7910-8051-2

Guido Fickenscher:

Polizeilicher Streifendienst mit Hoheitsbefugnissen, in: Studien zum öffentlichen Recht, Baden-Baden, Nomos Verlagsgesellschaft, (2006), ISBN 3-8329-1922-8

Wolfgang Fikentscher:

Wirtschaftsrecht - Band II, München, C. H. Beck'sche Verlagsbuchhandlung, (1983), ISBN 3-406-09326-4

Clemens Schömann-Finck:

„Team Wallraff in der Security-Branche“ – Bewaffnet und frustriert: Sind Wachleute ein Risiko für unsere Sicherheit?, Focus-Online, letzter Zugriff am 1.3.2017, http://www.focus.de/finanzen/news/team-wallraff-in-der-security-branche-sicherheit-darf-nichts-kosten-fuer-7-25-euro-riskieren-wachleute-ihr-leben_id_3838694.html

Bianca Fischer:

Abschied von der "Sparsamkeit"?, in: Juristische Zeitung (JZ), (1982), Seiten 6 bis 11

Eike Michael Frenzel:

Die Umsetzung von Rechtsakten der EG als Gesetzeszweck - Willensbekundung oder dynamische Verweisung?, in: Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht (NVwZ), Heft 10, (2006), S. 1141 - 1143

Arthur Fuchs:

Wesen und Wirken der Kontrolle, Tübingen, J. C. B. Mohr (Paul Siebeck), (1966), ohne ISBN

G**Gabler-Lexikon Volkswirtschaftslehre:**

Band L - Z, Gabler, Wiesbaden, (1996), ohne ISBN

Nicholas Georgescu-Roegen:

Analytical economics: issues and problems, Harvard Univ. Press, Cambridge, (1967), ohne ISBN

Hubertus Gersdorf:

Öffentliche Unternehmen im Spannungsfeld zwischen Demokratie- und Wirtschaftlichkeitsprinzip, in: Schriften zum öffentlichen Recht - Band 821, Berlin, Duncker & Humblot GmbH, (2000), ISBN 3-428-09993-1

Gesetzentwürfe zur Haushaltsreform:

Auszug aus der Begründung - IV. Abschnitt - Grundzüge der Haushaltsrechtsreform, in: HSA NW 30 BR Nr. 981, (1968)

Gesetzessammlung:

Haushaltsgrundsätze-gesetz * Bundeshaushaltsordnung * Wirtschaftsbestimmungen * Reichskassenordnung * Rechnungslegungsordnung, 6. Auflage, Hamburg * Berlin, R. v. Decker's Verlag * G. Schenck, (1970), ohne ISBN

Armin Goldbach:

Der Begriff der Wirtschaftlichkeit in öffentlicher Perspektive und im Wandel der Zeit, in: Entwicklungslinien und Problemschwerpunkte der Öffentlichen Betriebswirtschaftslehre, *Armin Goldbach, Christiane Söffker, Stefano Di Pietro und Christian Rahe* (Hrsg.), Frankfurt am Main, Peter Lang GmbH, (2005), ISBN 3-631-53498-1

Armin Goldbach:

Der Wertschöpfungsgedanke als Leitidee öffentlich-wirtschaftlicher Entscheidungen: Konsequenzen für die Gestaltung, Interpretation und Vermittlung des "Neuen Kommunalen Rechnungswesens (NKR)" - Eine instrumentelle Betrachtung der Reform des öffentlichen Rechnungswesens unter besonderer Berücksichtigung der Kosten- und Leistungsrechnung, in: Entwicklungslinien und Problemschwerpunkte der Öffentlichen Betriebswirtschaftslehre, *Armin Goldbach, Christiane Söffker, Stefano Di Pietro und Christian Rahe* (Hrsg.), Frankfurt am Main, Peter Lang GmbH, (2005), ISBN 3-631-53498-1

Hermann Heinrich Gossen:

Entwicklung der Gesetze des menschlichen Verkehrs und der daraus fließenden Regeln für menschliches Handeln, Braunschweig, (1854), ohne ISBN

Christof Gramm:

Privatisierung und notwendige Staatsaufgaben, in: Schriften zum öffentlichen Recht - Band 838, Berlin, Duncker & Humblot GmbH, (2001), ISBN 3-428-10141-3

H. Grosseckertler:

Ist die neoklassische Theorie wirklich nur l'art pour l'art?, in: Jahrbuch für Sozialwissenschaft - 28. Band, (1977)

Klaus Grupp:

Die "Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit" im Haushaltsrecht, in: Juristische Zeitung (JZ), (1982), S. 231 - 237

Birgit Grüb:

Sozialkapital als Erfolgsfaktor von Public Private Partnership, Schriften zur öffentlichen Verwaltung und öffentlichen Wirtschaft, 1. Auflage, *Peter Eichhorn und Peter Friedrich* (Hrsg.), Berlin, Berlin Wissenschafts-Verlag GmbH, (2007), ISBN 978-3-8305-1446-6

Manfred Gubelt:

Art. 30 - Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern, in: Grundgesetz-Kommentar - Band 2, 5. Auflage, von *Münch/ Kunig* (Hrsg.), München, Verlag C. H. Beck oHG, (2001), ISBN 3-406-47687-2

H

Axel Haller:

Das Wissen der Betriebswirtschaftslehre, in: Wirtschaftslexikon - Band 12, *Das Handelsblatt* (Hrsg.), Stuttgart, Schäffer-Poeschel Verlag für Wirtschaft * Steuern * Recht GmbH, (2006), ISBN 978-3-7910-2612-1

Andreas Hamann jr. und Helmut Lenz:

Das Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland vom 23. Mai 1949, 1970

Siegfried Georg Häberle:

Das neue Lexikon der Betriebswirtschaftslehre - Band F bis M, München, Oldenbourg Wissenschaftsverlag GmbH, (2008), ISBN 978-3-486-58305-2

Hermann Halberstädter:

Die Problematik des wirtschaftlichen Prinzips, in: Sozialwissenschaftliche Forschungen - Abteilung I - Heft 3, Berlin * Leipzig, Sozialwissenschaftliche Arbeitsgemeinschaft, (1925), ohne ISBN

Klaus Hansmann:

Die neue TA Luft, in: Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht (NVwZ), Heft 3, (2003), S. 266 - 274

H. Härtig:

Entwicklung und Grundfragen der Haushaltskontrolle, in: Deutsches Verwaltungsblatt (DVBl), Heft 13, (1951), S. 393 - 397

Volker Haug:

Funktionsvorbehalt und Berufsbeamtentum als Privatisierungsschranke, in: Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht (NVwZ), 1999, Seiten 816 bis 820

Franz Häuser:

Unbestimmte "Maßstäbe" als Begründungselement richterlicher Entscheidungen, in: Schriften zum Wirtschaftsrecht - Band 38, Berlin, Duncker & Humblot GmbH, (1981), ISBN 3-428-04984-5

Arnold Heertje und Heinz Dieter Wenzel:

Grundlagen der Volkswirtschaftslehre, 6. Auflage, Berlin * Heidelberg * New York, Springer-Verlag, (2002), ISBN 3-540-42439-9

Stefan Helber:

Dienstleistungsproduktion, in: Handwörterbuch der Betriebswirtschaft, 6. Auflage, Stuttgart, Schäffer-Poeschel Verlag für Wirtschaft * Steuern * Recht GmbH, (2007), ISBN 978-3-7910-8051-2

Carl G. Hempel:

Grundzüge der Begriffsbildung in der empirischen Wissenschaft, in: Wissenschaftstheorie der Wirtschafts- und Sozialwissenschaften - Band 5, *Gerald L. Eberlein und Werner Kroeber-Riel* (Hrsg.), Düsseldorf, Bertelsmann Universitätsverlag, (1974), ISBN 3-571-09069-1

Walter Heintz:

Das Etatrecht des deutschen Reiches und die Reichshaushaltsordnung vom 31.12.1922, Köln, (1925), ohne ISBN

Markus Heintzen:

Art. 110 - Haushaltsplan und Haushaltsgesetz, in: Grundgesetz-Kommentar - Band 3, 5. Auflage, von *Münch/ Kunig* (Hrsg.), München, Verlag C. H. Beck oHG, (2003), ISBN 3-406-49730-6

Markus Heintzen:

Art. 114 - Finanzkontrolle durch den BRH, in: Grundgesetz-Kommentar - Band 3, 5. Auflage, von *Münch/ Kunig* (Hrsg.), München, Verlag C. H. Beck oHG, (2003), ISBN 3-406-49730-6

Karl Hettlage, Wilhelm Loschelder, et al.:

Das Preußische Gemeindefinanzgesetz, Verlagsgesellschaft R. Müller m. b. H., Eberswald- Berlin, (1934), ohne ISBN

Hermann Hill:

Kommunikation als Herausforderung für Staat und Verwaltung, in: Lean Administration, *Ulrich Steger* (Hrsg.), Frankfurt * New York, Campus Verlag, (1994), ISBN 3-593-35167-6

Hermann Hill:

Normkonkretisierende Verwaltungsvorschriften, in: Neue Zeitschrift für das Verwaltungsrecht (NVwZ), Heft 5, (1989), S. 401 - 410

Werner Hofmann:

Wert- und Preislehre, in: Sozialökonomische Studentexte - 1. Ausgabe, Duncker & Humblot, Berlin, (1964), ohne ISBN

Wolfgang Hoffmann-Riem:

Effizienz als Herausforderung an das Verwaltungsrecht, in: Schriften zur Reform des Verwaltungsrechts - Band 5, *Wolfgang Hoffmann-Riem/ Eberhard Schmidt-Aßmann* (Hrsg.), Baden-Baden, Nomos Verl.-Ges., (1998), ISBN 3-7890-5187-X

Karl Homann und Andreas Suchanek:

Ökonomik, in: Neue ökonomische Grundrisse 2. Auflage, *Rudolf Richter* (Hrsg.), Tübingen, Mohr Siebeck, (2005), ISBN 3-16-148436-3

Adolf Hüttl:

Wirtschaftlichkeit, in: Verwaltung - Eine einführende Darstellung, *Fritz Morstein K. Marx* (Hrsg.), Berlin, Duncker & Humblot GmbH, (1965), ohne ISBN

J**Herbert Jacob:**

Allgemeine Betriebswirtschaftslehre, Wiesbaden, Verlag Dr. Th. Gabler GmbH, (1990), ISBN 3-409-32734-7

Herbert Jacob:

Wert und Wertansätze in der Betriebswirtschaftslehre, in: Das Wirtschaftsstudium (WISU) - Heft 1, (1972), S. 1 bis 7

William Stanley Jevons:

Die Theorie der politischen Ökonomie, in: Sammlung sozialwissenschaftlicher Meister - 23. Ausgabe, Fischer-Verlag, Jena, (1924), ohne ISBN

W. E. Johnson:

The Pure Theory of Utility Curves, in: Economic Journal - Vol. 23, No. 92, 1913

Hans Jung:

Allgemeine Betriebswirtschaftslehre, 8. Auflage, München * Wien, Oldenbourg Wissenschaftsverlag GmbH, (2002), ISBN 3-486-25904-0

Günter Jürgens, Erwin Adolf Piduch und Jens Cohrs:

Finanzverfassung, Steuern und öffentlicher Haushalt - Band 11, 2. Auflage, Regensburg, Walhalla u. Praetoria Verlag, (1986), ISBN 3-8029-7591-X

K

Helmut Karehnke:

Zur Neufassung des Artikels 114 des Grundgesetzes, in: Die Öffentliche Verwaltung (DÖV), (1972), S. 144 - 155

Hanns Kerrl und Johannes Weidemann:

Die Deutsche Gemeindeordnung, Verlag für Recht und Verwaltung Berlin, (1937), ohne ISBN

Ferdinand Kerschner:

Wissenschaftliche Arbeitstechnik und -methodik für Juristen, 3. Auflage, Wien, Universitätsverlag der Hochschüler-schaft an der Universität Wien, (1993), ISBN 3-85114-021-4

Klaus-Peter Kistner und Marion Steven:

Betriebswirtschaftslehre im Grundstudium, Band 1 - Produktion, Absatz, Finanzierung, 4. Auflage, Heidelberg, Physica-Verlag, (2002), ISBN 3-7908-1482-2

Hansjörg Klausinger:

Die klassische Ökonomie und die Keynesche Alternative - Revision eines Mythos?, in: Konjunkturpolitik - 40. Jahrgang/ Heft 2, (1994), S. 101 - 129

Kornelius Kleinlein und Klaus Stein:

Die Arbeit der Kompetenzgruppe "Haushalts- und Förderungsrecht", in: Kommentar zum ÖPP-Beschleunigungsgesetz, *Michael Birsch und Klaus Funken* (Hrsg.), Frankfurt am Main, Verlag Recht und Wirtschaft GmbH, (2007), ISBN 978-3-8005-1458-8

Eleonora Kohler-Gehrig:

Einführung in das Recht, *Michael Streffer* (Hrsg.), Heidelberg, R. v. Decker's Verlag, (1997), ISBN 3-7685-2497-3

Ernst A. Kramer:

Juristische Methodenlehre, München, Verlag C. H. Beck, (1998), ISBN 3-406-43772-9

Walter Krebs:

Kontrolle in staatlichen Entscheidungsprozessen, in: Münsterer Beiträge zum Öffentlichen Recht - Band 3, *Norbert Achterberg, Dieter Bark, Albert Bleckmann, Hans-Uwe Erichsen, Werner Hoppe, Paul Kirchhof, Christian-Friedrich C. Menger und Giesber Uber* (Hrsg.), Heidelberg, C. F. Müller Juristischer Verlag, (1984), ISBN 3-8114-1694-7

Lutz Kredel:

Wirtschaftlichkeit von Bürokommunikationssystemen, Berlin, Walter de Gruyter & Co., (1988), ISBN 3-11-011767-3

Alfred Kruse:

Geschichte der volkswirtschaftlichen Theorien, Duncker & Humblot, Berlin, (1959), ohne ISBN

Alexis H. Kunz und Thomas Pfeiffer:

Performancemaße, Handwörterbuch der Betriebswirtschaftslehre - Band 1, 6. Auflage, *Richard Köhler, Hans-Ulrich Küpper und Andreas Pfingsten* (Hrsg.), Stuttgart, Schäffer-Poeschel Verlag für Wirtschaft * Steuern * Recht GmbH, (2007), ISBN 978-3-7910-8051-2

Michael Kutschker:

Prozeßmanagement von Kooperationen, Diskussionsbeiträge der Wirtschaftswissenschaftlichen Fakultät Ingolstadt - Nr. 165, (2003), ISSN 0938-2712

L**Max Rudolf Lehmann:**

Allgemeine Betriebswirtschaftslehre, Leipzig, Verlagsbuchhandlung G. A. Gloeckner, (1928), ohne ISBN

Max Rudolf Lehmann:

Echte Rationalisierung als Zentralproblem positiver Wirtschaftspolitik, Leipzig, Verlagsbuchhandlung G. A. Gloeckner, (1931), ohne ISBN

Lehrbuch politische Ökonomie:

Vorsozialistische Produktionsweisen, in: Verl. K. Marxistische Blätter, Frankfurt/ Main, (1972), ohne ISBN

Albert Leicht:

Die Haushaltsreform, in: Geschichte und Staat - Band 146/ 146 a, München * Wien, Günter Olzog Verlag, (1970), ISBN 3-7892-7003-2

Christopher Lohmann:

Organisation dauerhafter Kooperationen, in: Beiträge zur Personal- und Organisationsökonomik - Band 4 *Uschi Backes-Gellner und Matthias Kräkel* (Hrsg.), München und Mering, Rainer Hempf Verlag, (2000), ISBN 3-87988-457-9

Erich Loitlsberger:

Das Wirtschaftlichkeitsprinzip, Wien, Manz, (1955), ohne ISBN

Niklas Luhmann:

Kann die Verwaltung wirtschaftlich handeln?, in: Verwaltungsarchiv (VerwArch), Heft 2, (1960), S. 97 - 115

Niklas Luhmann:

Zweckbegriff und Systemrationalität, in: suhrkamp taschenbuch wissenschaft 12, 1. Auflage, Tübingen, J. C. B. Mohr (Paul Siebeck), (1973), ohne ISBN

M**Heinrich Maack:**

Verfassungsrecht für die öffentliche Verwaltung - 1. Band, Verfassungsprinzipien und Staatsorganisation, Stuttgart * Berlin * Köln * Mainz, Verlag W. Kohlhammer GmbH, (1983), ISBN 3-17-004456-7

Karim Maciejewski:

Von der Auslegung unbestimmter Rechtsbegriffe im bundesstaatlichen Finanzausgleich, in: Schriften des Öffentlichen Rechts - Band 1048, Berlin, Duncker & Humblot GmbH, (2007), ISBN 978-3-428-12271-4

Gerrit Manssen:

Der Funktionsvorbehalt des Art 33 Abs. 4 GG, in: Zeitschrift für Beamtenrecht (ZBR), 1999, Seiten 253 bis 257

Alfred A. Marshall:

Principles of economics: an introductory volume, Macmillan, London, (1922), ohne ISBN

Karl H. Marx:

Das Kapital - 1. Band, in: K. Marx Engels Werke, Berlin, (1972)

Carl C. Menger:

Grundsätze der Volkswirtschaftslehre, (1871), ohne ISBN

Carl C. Menger:

Grundsätze der Volkswirtschaftslehre, Hölder-Pichler-Tempsky [u.a.], Wien, (1923), ohne ISBN

Christian Meier:

Der Denkweg der Juristen, Münster * Hamburg * London, Lit Verlag, (2000), ISBN 3-8285-4858-2

Holger Martin Meyer:

Vorrang der privaten Wirtschafts- und Sozialgestaltung als Rechtsprinzip, in: Schriften zum öffentlichen Recht - Band 1023, Berlin, Duncker & Humblot GmbH, (2005), ISBN 3-428-11940-1

Jürgen Mittelstrass:

Neuzeit und Aufklärung : Studien zur Entstehung der neuzeitlichen Wissenschaft und Philosophie, de Gruyter, Berlin, (1970), ohne ISBN

Oskar Morgenstern:

Die drei Grundtypen der Theorie des subjektiven Wertes, in: Probleme der Wertlehre - 1. Teil, Duncker & Humblot, München/ Leipzig (1931), ohne ISBN

Malte Müller-Wrede und Klaus Greb:

Teil 5: Haushaltsrechtliche Neuerungen, in: ÖPP-Beschleunigungsgesetz, *Malte Müller-Wrede* (Hrsg.), Köln, Bundesanzeiger Verlagsges. mbH, (2006), ISBN 3-89817-559-6

Martin Müller:

Vergaberechtliche Grundlagen für öffentliche Bewachungsaufträge, in: Handbuch des Sicherheitsgewerberechts, *Rolf Stober und Harald Olschok* (Hrsg.), München, Verlag C. H. Beck, (2004), ISBN 3-406-51053-1

Andreas Musil:

Wettbewerb in der staatlichen Verwaltung, in: Jus Publicum - Beiträge zum öffentlichen Recht - Band 134, Mohr Siebeck Tübingen, (2005), ISBN 3-16-148717-6

Gunnar Myrdal:

Das politische Element in der nationalökonomischen Doktrinbildung, Schriftenreihe des Forschungsinstituts der Friedrich-Ebert-Stiftung - Band 24, Verlag Neue Gesellschaft, Bonn-Bad Godesberg, (1976), ohne ISBN

N

Johannes Natrop:

Grundzüge der angewandten Mikroökonomie, München * Wien, Oldenbourg Wissenschaftsverlag, (2006), ISBN 3-486-58024-8

John von Neumann und Oskar Morgenstern:

Theory of games and economic behavior, Princeton Univ. Press., Princeton, (1947), ohne ISBN

Gerhard Nitz:

Private und öffentliche Sicherheit, in: Schriften zum öffentlichen Recht - Band 831, Berlin, Duncker & Humblot GmbH, (2000), ISBN 3-428-10169-3

Ulrike Notarp:

Einführung in die analytische Philosophie und Wissenschaftsgeschichte, in: Veröffentlichungen des Willy Brandt Zentrums für Deutschland- und Europastudien der Universität Wrocław, (2006)

A. Nußbaumer:

Zur Synthese nutzen- und kostentheoretischer Ansätze in der Wertlehre, in: Zeitschrift für Nationalökonomie, (1972), S. 71 - 79

O

Jörg-Dieter Oberrath:

Öffentliches Wirtschaftsrecht, Stuttgart, Schäffer-Poeschel Verlag, (1999), ISBN 3-7910-1579-6

Peter O. Oberender und Jochen Fleischmann:

Einführung in die Mikroökonomik, 3. Auflage, Bayreuth, Verlag P. C. O., (2005), ISBN 3-936299-42-0

Marc Opitz:

Beck'scher Vergaberechtskommentar, Dreher/ Motzke, 2. Aufl., 2013, § 97 Abs. 5 GWB, Rn 16, letzter Zugriff am 01.07.2017

Fritz Ossenbühl:

Eigensicherung und hoheitliche Gefahrenabwehr, Rechtsgutachten zum 9. Änderungsgesetz des Luftverkehrsgesetzes, Stuttgart, Gewerkschaft Öffentliche Dienste, Transport und Verkehr, (1981), ohne ISBN

Fritz Ossenbühl:

Die verfassungsrechtliche Zulässigkeit der Verweisung als Mittel der Gesetzgebungstechnik, in: Deutsches Verwaltungsblatt (DVBl), Heft 10, (1967), S. 401 - 408

Alfred Eugen Ott:

Grundzüge der Preistheorie, Grundriß der Sozialwissenschaft - Band 25, Vandenhoeck & Ruprecht, Göttingen, (1979), ohne ISBN

P

Hans-Martin Pawlowski:

Einführung in die Juristische Methodenlehre, 2. Auflage, Heidelberg, C. F. Müller Verlag, (2000), ISBN 3-8114-2234-X

R**Gerard Radnitzky und Helmut Seiffert:**

Wert, in: Handlexikon der Wissenschaftstheorie, 2. Auflage, *Helmut Seiffert und Gerard Radnitzky* (Hrsg.), München, Ehrenwith, (1992), ISBN 3-423-04586-8

Franz Reimer:

Verfassungsprinzipien, in: Schriften zum öffentlichen Recht - Band 857, Berlin, Duncker & Humblot GmbH, (2001), ISBN 3-428-10315-7

Bärbel Reuter:

Flexible Kooperationen steuern, Lohmar - Köln, Josef Eul Verlag GmbH, (2004), ISBN 3-89936-258-6

David D. Ricardo:

On the Principles of Political Economy and Taxation - 1821, London, (1965), ohne ISBN

David D. Ricardo:

Über die Grundsätze der politischen Ökonomie und der Besteuerung - 1821, in: *Ökonomische Studientexte - Band 1*, Akademie-Verlag, Berlin, (1959), ohne ISBN

Herbert Rischer:

Finanzkontrolle staatlichen Handelns, in: *Augsburger Rechtsstudien - Band 22*, Heidelberg, (1995), ISBN 3-8114-7095-7

Joan Robinson:

Doktrinen der Wirtschaftswissenschaft: eine Auseinandersetzung mit ihren Grundgedanken und Ideologien, in: *Beck'sche schwarze Reihe - Band 33*, Beck, München, (1972)

Sybille Roggencamp:

Public Private Partnership, in: *Europäische Hochschulschriften - Band 2410*, Frankfurt am Main * Berlin * Bern * New York * Paris * Wien, Peter Lang GmbH, (1999), ISBN 3-631-34382-5

Klaus F. Röhl und Hans Christian Röhl:

Allgemeine Rechtslehre, Köln * München, Carl Heymanns Verlag GmbH, (2008), ISBN 978-3-452-26001-7

Berndt Rückwardt:

Wirtschaftlichkeit durch Privatisierung?, in: *Speyer Forschungsberichte - Heft 32*, Speyer, (1983), ohne ISSN

Bernd Rüthers:

Rechtstheorie, 4. Auflage, München, Verlag C. H. Beck oHG, (2008), ISBN 978-3-40658065-9

S**Rudolf Salmen:**

Das Wirtschaftlichkeitsprinzip in der kommunalen Finanz- und Haushaltsplanung, in: *Schriften zum öffentlichen Recht - Band 373*, Berlin, Duncker & Humblot GmbH, (1980), ISBN 3-424-04546-7

Thilo Sarrazin:

Der Stellenwert des Wirtschaftlichkeitsprinzips in Staat und Verwaltung, in: *Wirtschaftlichkeit in Staat und Verwaltung - Schriftenreihe der Hochschule Speyer - Band 111*, *Hans Herbert von Armin und Klaus Lüder* (Hrsg.), Berlin, Duncker & Humblot GmbH, (1993), ISBN 3-428-07768-7

Heinz Sauermann:

Bemerkungen zum Wertproblem in der Ökonomie, in: *Schriften des Vereins für Socialpolitik - Band 122*, Steiner, Berlin, (1981)

Eike von Savigny:

Die Rolle der Dogmatik - wissenschaftstheoretisch gesehen, in: *Juristische Dogmatik und Wissenschaftstheorie*, *Ulfried Neumann, Joachim Rahlf und Eike von Savigny* (Hrsg.), München, C. H. Beck'sche Verlagsbuchhandlung, (1976), ISBN 3-406-04936-2

Eike von Savigny:

Recht und Gerechtigkeit als wissenschaftstheoretisches Problem der Rechtswissenschaft, in: *Neue Aspekte der Wissenschaftstheorie*, *Hans Lenk* (Hrsg.), Braunschweig, Friedr. Vieweg + Sohn GmbH, (1971), ISBN 3-528-07307-1

Peter Schäfer:

Die Kontrolle der öffentlichen Ausgaben im Freistaat Bayern, in: *Boorberg Wissenschafts-Forum - Band 2*, *Hermann Schönfelder* (Hrsg.), Stuttgart * München * Hannover * Berlin, Richard Boorberg Verlag GmbH & Co, (1992), ISBN 3-415-01658-7

Max Schattenfroh:

Deutsche Gemeindeordnung, F. Schweitzer Verlag (Arthur Sellier), München, Berlin und Leipzig, (1935), ohne ISBN

Kuno Schedler und Isabella Proeller:

New Public Management, 3. Auflage, Bern * Stuttgart * Wien, Haupt Verlag, (2000), ISBN 978-3-8252-2132-6

Bernd Schiemenz:

Betriebswirtschaftliche Systemtheorie, in: Handwörterbuch der Betriebswirtschaft - Teilband 3, 5. Auflage, *Waldemar Wittman, Werner Kern, Richard Köhler, Hans-Ulrich Küpper und Klaus v. Wysocki* (Hrsg.), Stuttgart, Schäffer-Poeschel Verlag für Wirtschaft * Steuern * Recht, (1993), ISBN 3-7910-8039-3

Gottfried Schiemann:

Argumente und Prinzipien bei der Fortbildung des Schadensrechts: dargestellt an der Rechtsprechung des BGH, in: Münchener Universitätschriften: Reihe der Juristischen Fakultät - Band 45, 1981

Henner Schierenbeck:

Grundzüge der Betriebswirtschaftslehre, 16. Aufl., München * Wien, Oldenbourg Wissenschaftsverlag GmbH, (2003), ISBN 3-486-27322-1

Dieter Schmalz:

Methodenlehre für das juristische Studium, 4. Auflage, Baden-Baden, Nomos Verlagsgesellschaft, (1998), ISBN 3-7890-5709-6

Jürgen Schmidt:

Wirtschaftlichkeit in der öffentlichen Verwaltung, 7. Auflage, Berlin, Erich Schmidt Verlag GmbH & Co., (2006), ISBN 978-3-503-09335-9

Johannes Schneider:

Der Beitrag zur Arbeitswertlehre zur Theorie der kapitalistischen Warenproduktion, Band 139, Campus Verlag, Frankfurt am Main * New York, (1980)

Manfred Schulte-Zurhausen:

Organisation, 4. Auflage, München, Verlag Franz Vahlen GmbH, (2005), ISBN 3-8006-3205-5

Walter Schulz:

Grundprobleme der Ethik, Neske, Pfullingen, (1989)

Rudolf Schulze und Erich Wagner:

Reichshaushaltsordnung vom 31.12.1922 mit Erläuterungen, in: *Stille's Rechtsbibliothek* Nr. 20 1. Auflage, Berlin, Verlag von Georg Stille, (1924), ohne ISBN

J. Schumann:

Die Wegbereiter der modernen Preis- und Kostentheorie, in: *Das Wirtschaftsstudium (WISU)* - Heft 8, (1983), S. 405 - 414

Joseph A. Schumpeter:

Geschichte der ökonomischen Analyse, in: *Grundriß der Sozialwissenschaft* - Band 6, Vandenhoeck & Ruprecht, Göttingen, (1965), ohne ISBN

Gerhard Schurz:

Geschichte des Positivismus und Neopositivismus im Österreich des 19. und 20. Jahrhunderts, in: *Philosophische Vorveröffentlichungsreihe an der Universität Erfurt* - No. 3, *Dietmar von der Pfordten und Gerhard Schurz* (Hrsg.), Salzburg, Institut für Philosophie der Universität Salzburg, (2000), ohne ISBN

Annette Schuwirth:

Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit im Budgetkreislauf, *Hochschulschrift Univ. Mainz*, Dissertation, (1988), ohne ISBN

Kyrill-A. Schwarz:

Art. 114 - Aufgaben des Bundesrechnungshofs, in: *Kommentar zum Grundgesetz* - Band III, 5. Auflage, *Herman v. Mangoldt* (Begr.), fortgeführt von *Friedrich Klein und Christian Stark* (Hrsg.), München, Verlag Franz Vahlen, (2005), ISBN 3-8006-32152

Tilman Schweisfurth und André Bandlow:

Bundes- und Landeshaushaltsrecht, in: *Rechtshandbuch Projektfinanzierung und PPP*, *Ulf R. Siebel, Jan-Hendrik Röver und Christian Knütel* (Hrsg.), Köln * München, Carl Heymanns Verlag GmbH, (2008), ISBN 978-3-452-26767-2

Helmut Seiffert:

Einführung in die Wissenschaftstheorie - 1. Band, 10. Auflage, München, Verlag C. H. Beck, (1983), ISBN 3-406-09260-8

Helmut Seiffert:

Einführung in die Wissenschaftstheorie - 2. Band, 8. Auflage, München, Verlag C. H. Beck, (1983), ISBN 3-406-09261-6

Helmut Seiffert:

Einführung in die Wissenschaftstheorie - 4. Band, 8. Auflage, München, Verlag C. H. Beck, (1997), ISBN 3-406-42200-4

Helmut Seiffert:

Wissenschaftstheorie, in: Handlexikon der Wissenschaftstheorie, 2. Auflage, *Helmut Seiffert und Gerard Radnitzky* (Hrsg.), München, Ehrenwith, (1992), ISBN 3-423-04586-8

Helmut Seiffert:

Wörterbuch der wissenschaftstheoretischen Terminologie, München, C. H. Beck'sche Verlagsbuchhandlung (1997), ISBN 3-406-42200-4

Heinrich Siedentopf:

Wirtschaftlichkeit in der öffentlichen Verwaltung, in: Politik und Verwaltung - Heft 8, Baden-Baden, Nomos Verlagsgesellschaft, (1969), ohne ISBN

Helmut Siekmann:

Art. 110 - Der Bundeshaushalt, in: Grundgesetz, 4. Auflage, *Sachs* (Hrsg.), München, Verlag C. H. Beck oHG, (2007), ISBN 978-3-406-55809-2

Helmut Siekmann:

Art. 114 - Finanzkontrolle des Bundes, in: Grundgesetz, 4. Auflage, *Sachs* (Hrsg.), München, Verlag C. H. Beck oHG, (2007), ISBN 978-3-406-55809-2

Ruthardt Siekmann:

Staatliches Haushaltsrecht, in: Studienreihe Öffentliche Verwaltung, Hannover, Deutscher Gemeindeverlag GmbH, (1982), ISBN 3-555-00514-6

Adam Smith:

Der Wohlstand der Nationen: eine Untersuchung seiner Natur und seiner Ursachen - 1789, Deutscher Taschenbuch-Verlag, München, (1978), ohne ISBN

Heinz K. Stahl:

Vernetzung - eine Tour d'horizon, in: Vernetzte Unternehmen, *Heinz K. Stahl und Friedrich von den Eichen* (Hrsg.), Berlin, Erich Schmidt Verlag GmbH & Co., (2005), ISBN 3-503-08742-7

Gerhard Stavenhagen:

Geschichte der Wirtschaftstheorie, in: Grundriss der Sozialwissenschaft - Band 2, Vandenhoeck & Ruprecht, Göttingen, (1969), ohne ISBN

Institut „Finanzen und Steuern“:

Die große Finanzreform - Heft 80, *Fischer, Klein, Krohne und Pagenkopf* (Hrsg.), Bonn am Rhein, Bonner Universitäts-Buchdruckerei, (1966), ohne ISSN

Thomas Strauß:

Funktionsvorbehalt und Berufsbeamtentum - Zur Bedeutung des Art. 33 Abs. 4 GG, in: Schriften zum öffentlichen Recht - Band 820, Berlin, Duncker & Humblot GmbH, (2000), ISBN 3-428-10120-0

Wolfgang Stützel:

Wert und Preis, in: Handwörterbuch der Betriebswirtschaft - 1. Teil, Stuttgart, (1978), ohne ISBN

T**Ulrich Teichmann:**

Stabilitätsgesetz - § 940, in: Lexikon des Rechts der Wirtschaft - Band R - Z, *Hermann-Josef Bunte und Rolf Stober* (Hrsg.), Neuwied * Kriftel * Berlin, Luchterhand Verlag GmbH, (1996), ISBN 3-472-00137-2

Gunther Teubner:

Standards und Direktiven in Generalklauseln, in: Studien und Texte zur Theorie und Methodologie des Rechts - Band 8, *Josef Esser* (Hrsg.), Frankfurt am Main, Athenäum Verlag GmbH, (1971), ohne ISBN

Theresia Theurl und Andrea Schweinsberg:

Neue kooperative Ökonomie, Ökonomik der Kooperation - Band 2, *Theresia Theurl* (Hrsg.), Tübingen, Mohr Siebeck, (2004), ISBN 3-16-148110-0

Heiko Thomsen:

Zur Einordnung der Rechnungs-Vorprüfung, in: Die Öffentliche Verwaltung (DÖV), Heft 13 - 14, (1968), S. 479 - 482

Kurt Egon von Turegg:

Gefährliche und Gefährdete Generalklausel, in: Prozessrechtliche Abhandlungen, *Leo Rosenberg, Eduard Bötticher und Friedrich Lent* (Hrsg.), Berlin * Köln, Carl Heymann Verlag KG, (1956), ohne ISBN

V

Friedrich Karl Vialon:

Kommentar zur Haushaltsordnung (RHO), Berlin und Frankfurt a. M., Verlag Franz Vahlen GmbH, (1953), ohne ISBN

Friedrich Karl Vialon:

Kommentar zur Haushaltsordnung (RHO) und zu den Finanzbestimmungen des Bonner Grundgesetzes, 2. Auflage, Berlin und Frankfurt a. M., Verlag Franz Vahlen GmbH, (1959), ohne ISBN

W

Kay Waechter:

Die Organisation der Verkehrsüberwachung - Auch zur Auslegung des Art 33 IV GG, in: Neue Zeitschrift für Verkehrsrecht (NZV), 1997, Seiten 329 bis 340

Rainer Wahl:

Risikobewertung der Exekutive und richterliche Kontrolldichte - Auswirkungen auf das Verwaltungs- und das gerichtliche Verfahren, in: Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht (NVwZ) Heft 5, (1991), S. 409 - 418

Léon Walras:

Principe d'une théorie mathématique de l'échange in: Journal des économistes, (1874), ohne ISBN

W. Wawerla:

Das Haushaltsrecht - Band 1, in: Grundriß des Verwaltungsrechts 1. Auflage, Düsseldorf, Verlag L. Schwann, (1950), ohne ISBN

Georg Wegge:

Zur verfassungsrechtlichen Abgrenzung unbestimmter Rechtsbegriffe von unzulässigen dynamischen Verweisungen am Beispiel der „betriebswirtschaftlichen Grundsätze“ nach § 6 Abs. 2 Satz 1 KAG NW in: Deutsches Verwaltungsblatt (DVBl), (1997), S. 648 - 652

Herbert Wentzel und Richard Brüser:

Haushaltsrecht, Köln, Verlagsgesellschaft Rudolf Müller, (1959), ohne ISBN

Dirk Werth:

Kollaborative Geschäftsprozesse, in: Wirtschaftsinformatik - Theorie und Anwendung - Band 2, *Peter Loos* (Hrsg.), Berlin, Logos Verlag, (2006), ISBN 3-8325-1365-5

Josef Wieland:

Die Neue Organisationsökonomik, in: Theorien der Organisation, 2. Auflage, *Günther Ortmann, Jörg Sydow und Klaus Türk* (Hrsg.), Wiesbaden, Westdeutscher Verlag GmbH, (2000), ISBN 3-531-32945-6

Josef Wieland:

Die Entdeckung der Ökonomie, Haupt Verlag, Bern, (1989), ohne ISBN

Friedrich von Wieser:

Über den Ursprung und die Hauptgesetze des wirtschaftlichen Wertes, Hoelder-Verlag, Wien (1884), ohne ISBN

Hinnerk Wissmann:

Generalklauseln, Tübingen, Mohr Siebeck, (2008), ISBN 978-3-16-149555-7

Artur Woll:

Volkswirtschaftslehre, 15. Auflage, München, Verlag Franz Vahlen GmbH, (2007), ISBN 978-3-8006-3396-8

Günter Wöhe:

Einführung in die Allgemeine Betriebswirtschaftslehre, 22. Auflage, München, Verlag Franz Vahlen GmbH, (2005), ISBN 3-8006-3254-3

Y

Jeffrey T. Young:

Classical Theories of Value: From A. Smith to Sraffa, Westview Press, Colorado, (1978)

Z

Heinz Günter Zavelberg:

275 Jahre staatliche Rechnungsprüfung in Deutschland. Etappen der Entwicklung, in: Die Kontrolle der Staatsfinanzen, *Heinz Günter Zavelberg* (Hrsg.), Berlin, Duncker & Humblot GmbH, (1989), ISBN 3-428-06720-7

Stephan Zelewski:

Betriebswirtschaftslehre, 3. Auflage, *Hans Corsten und Michael Reiß* (Hrsg.), München * Wien, R. Oldenbourg Verlag, (1999), ISBN 3-486-25066-3

Stephan Zelewski:

Grundlagen, in: Betriebswirtschaftslehre - Band 1, 4. Auflage, *Hans Corsten und Michael Reiß* (Hrsg.), München * Wien, R. Oldenbourg Verlag, (2008), ISBN 978-3-486-58652-7

Jan Ziekow:

Verankerung verwaltungsrechtlicher Kooperationsverhältnisse (Public Private Partnership) im Verwaltungsfahrgesetz, Bundesministerium des Innern (Hrsg.), (2001)

Louis Jacques Zimmerman:

Geschichte der theoretischen Volkswirtschaftslehre, Bund-Verlag, Köln-Deutz, (1954), ohne ISBN