

Schriften zum Öffentlichen Recht

Band 373

Das Wirtschaftlichkeitsprinzip
in der kommunalen Finanz- und
Haushaltsplanung

Von

Dr. Rudolf Salmen



DUNCKER & HUMBLOT / BERLIN

RUDOLF SALMEN

**Das Wirtschaftlichkeitsprinzip
in der kommunalen Finanz- und Haushaltsplanung**

Schriften zum Öffentlichen Recht

Band 373

Das Wirtschaftlichkeitsprinzip in der kommunalen Finanz- und Haushaltsplanung

Von

Dr. Rudolf Salmen



DUNCKER & HUMBLLOT / BERLIN

Alle Rechte vorbehalten
© 1980 Duncker & Humblot, Berlin 41
Gedruckt 1980 bei Buchdruckerei Bruno Luck, Berlin 65
Printed in Germany
ISBN 3 428 04546 7

Für Anne und Christian

Vorwort

Die vorliegende Arbeit lag im Sommersemester 1976 dem Fachbereich Rechtswissenschaft der Universität Konstanz als Dissertation vor.

Sie wurde für die Drucklegung überarbeitet und auf den Stand vom Oktober 1978 gebracht.

Mein herzlicher Dank gilt Prof. Dr. Winfried Brohm, der in meiner rund dreijährigen Tätigkeit an seinem Lehrstuhl an der Universität Bielefeld nicht nur das Thema angeregt, sondern mir durch persönliche Gespräche und freundlichen Rat vielfältige Unterstützung gewährt hat.

Aus der Zusammenarbeit mit Prof. Dr. Brohm und einem von ihm gemeinsam mit Prof. Dr. Niklas Luhmann veranstalteten Seminar ist mein Interesse an der Einbeziehung verwaltungswissenschaftlicher Erkenntnisse in die Dogmatik des Verwaltungsrechts entstanden, das die Untersuchung nicht unwesentlich beeinflusst hat.

Weiterhin bin ich Herrn Prof. Dr. Dieter Lorenz, der das Korreferat übernommen hat und Herrn Ministerialrat a. D. Professor Dr. Broermann für die Aufnahme der Arbeit in sein Verlagsprogramm zu Dank verpflichtet.

Rudolf Salmen

Inhaltsverzeichnis

Einleitung	13
1. Teil	
Wirtschaftlichkeit als Rechtsprinzip	22
<i>1. Abschnitt</i>	
Das Wirtschaftlichkeitsprinzip im geltenden Gemeindehaushaltsrecht ..	22
I. Der Inhalt des Wirtschaftlichkeitsprinzips	22
II. Wirtschaftlichkeit als Maßstab für Aufgabenentscheidungen	26
III. Die Rechtskontrolle des Wirtschaftlichkeitsprinzips	29
<i>2. Abschnitt</i>	
Das Wirtschaftlichkeitsprinzip als allgemeines Rechtsprinzip	34
I. Wirtschaftlichkeit als allgemeiner Rechtsgrundsatz	34
1. Wirtschaftlichkeit als allgemeiner Planungsgrundsatz	34
2. Wirtschaftlichkeit als ungeschriebenes Verfassungsrecht	36
3. Wirtschaftlichkeit als allgemeiner Verwaltungsgrundsatz	38
II. Das Wirtschaftlichkeitsprinzip als Ausprägung des Übermaßverbots	40
1. Ökonomisches Prinzip und Übermaßverbot in der Literatur ...	40
a) Die Auffassung Eppes	40
b) Die Ansicht Herbert Krügers	41
c) Die Meinung Claus Wellhöfers	42
d) Sonstige Stellungnahmen zum Verhältnis Übermaßverbot— Wirtschaftlichkeit	42
2. Kritik und eigene Stellungnahme	43
3. Wirtschaftlichkeit als Ausprägung des Grundsatzes der Erforderlichkeit oder Verhältnismäßigkeit	47
a) Deckungsgleichheit des Erforderlichkeitsprinzips mit der 1. Variante des Wirtschaftlichkeitsprinzips (Sparsamkeitsprinzip)	48

b) Übereinstimmung mit dem Gebot relativer Sparsamkeit	50
c) Deckungsgleichheit mit der 2. Variante des Wirtschaftlichkeitsprinzips	52
4. Die dogmatische Konstruktion des Grundsatzes der Erforderlichkeit—Wirtschaftlichkeit als subjektives oder objektives Rechtsprinzip?	54
a) Übermaßverbot und Eingriffsdenken	54
b) Steuereingriff und Übermaßverbot	58
aa) Steuererhebung und Grundrechtseingriff	58
bb) Rechtlicher Zusammenhang zwischen Steuererhebung und Mittelverwendung	63
c) Übermaßverbot ohne Individualeingriff?	77
aa) Das „leistungsstaatliche“ Übermaßverbot	77
bb) Das „kollektivistische“ Übermaßverbot	80
5. Ergebnis	86
3. Abschnitt	
Der allgemeine Geltungsbereich des Rechtsprinzips der Wirtschaftlichkeit	87
I. Wirtschaftlichkeit im eingriffsfreien Bereich	87
II. Wirtschaftlichkeit im Eingriffsbereich	90
2. Teil	
Geltungsbereich und Inhalt des Wirtschaftlichkeitsprinzips in der kommunalen Finanz- und Haushaltsplanung	
	95
1. Abschnitt	
Der Geltungsbereich des Wirtschaftlichkeitsprinzips in der kommunalen Finanzwirtschaft	95
2. Abschnitt	
Der Inhalt des Wirtschaftlichkeitsprinzips in der kommunalen Haushalts- und Finanzplanung	101
I. Das Wirtschaftlichkeitsprinzip bei freiwilligen Gemeindeaufgaben	102
1. Wirtschaftlichkeit als Maßstab der Prioritätsentscheidung — Die Notwendigkeit eines Vergleichsmaßstabs	102
2. Die Grundrechte als Auftrag der Gemeindeverwaltung	106
3. Staatsaufgabenlehre und die Rangordnung freiwilliger Gemeindeaufgaben	112

4. Mindeststandard kommunaler Einrichtungen als Prioritätsmaßstab	114
5. Prioritätsbestimmung durch Operationalisierung des Gemeinwohls	119
a) Das Gemeinwohl in der Wohlfahrtsökonomie	119
b) Verbesserung der Analyse durch die „sozial-indicator“-Forschung	123
6. Das Wirtschaftlichkeitsprinzip als Gebot der Bedarfsbestimmung („Prinzip der bedarfsentsprechenden Produktion“)	126
a) Die Notwendigkeit von Bedarfsnormen für die kommunale Planung	130
b) Wirtschaftlichkeit als Maßstab zur Entscheidung zwischen Projektalternativen (sog. „interne Effizienz“)	137
7. Ergebnis	139
II. Das Wirtschaftlichkeitsprinzip bei Pflichtaufgaben	141
III. Ergebnis	146

3. Teil

Die Rechtskontrolle des Wirtschaftlichkeitsprinzips 148

1. Abschnitt

Kontrolldichte des Wirtschaftlichkeitsprinzips	148
I. Darstellung und Kritik der in der Literatur vertretenen Ansichten	148
II. Die Behandlung des Problems aus der Sicht der Lehre vom (andersartigen) Planungsermessen	151
III. Bestätigung des Ergebnisses durch die sozialwissenschaftliche Forschung	155
IV. Zur Notwendigkeit der Präzisierung des Kontrollrahmens	155
V. Die Wahlfreiheit der Gemeinden hinsichtlich der Methoden der Wirtschaftlichkeitsberechnung	158
VI. Besonderheiten der Wirtschaftlichkeitsberechnung in der Finanzplanung	161

2. Abschnitt

Präzisierung des Kontrollrahmens durch die verschiedenen Methoden der Wirtschaftlichkeitsberechnung	162
I. Zur Kontrolldichte bei Investitionsmaßnahmen	162

1. Die Kosten-Nutzen-Analyse als Entscheidungshilfe	162
a) Die Berücksichtigung von Einschränkungen	163
b) Die Ermittlung und Bewertung der Kosten und Nutzen	166
c) Die Berücksichtigung des Zeitmoments (Gegenwartsermittlung)	170
d) Die Wahl des Investitionskriteriums	171
2. Zusammenfassende Bemerkungen zur Kontrollfähigkeit der Kosten-Nutzen-Analyse	172
3. Das Verfahren der Kosten-Wirksamkeits-Analyse	175
II. Die Wirtschaftlichkeit der Verwaltung	178
III. Ergebnis	182
 <i>3. Abschnitt</i>	
Wirtschaftlichkeitsprinzip und rechtliche Sanktion	182
I. Das Wirtschaftlichkeitsprinzip in der Rechnungsprüfung	183
1. Wirtschaftlichkeit und örtliche Rechnungsprüfung	183
2. Wirtschaftlichkeit und überörtliche Rechnungsprüfung	184
II. Wirtschaftlichkeitsprinzip und Kommunalaufsicht	186
III. Wirtschaftlichkeit und Individualrechtsschutz	188
1. Die inzidente Normenkontrolle	188
2. Die abstrakte Normenkontrolle gem. § 47 VwGO	192
 Zusammenfassung und Schlußbemerkung	 193
 Literaturverzeichnis	 196

Einleitung

Das Wirtschaftlichkeitsprinzip hat in der deutschen Verwaltung eine lange Tradition. Es wurde seit jeher als ein für die Verwaltung geltendes ethisches Gebot angesehen¹ und fand bereits Eingang in die Instruktion für die Preußische Oberrechnungskammer vom 18. Dez. 1824, die in § 10 vorschreibt, daß bei allen Ausgaben „jede Unwirtschaftlichkeit bei Vermeidung eigener Vertretung“ vermieden werden müsse². Im deutschen Haushaltsrecht erhielten die Prinzipien der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit alsbald ihre gesetzliche Grundlage. So bestimmte § 26 RHO vom 31. Dez. 1922, daß die Haushaltsmittel wirtschaftlich und sparsam zu verwenden sind. Ähnliche Bestimmungen enthält auch das Gemeindehaushaltsrecht³, wenn auch die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit lange Zeit nur in Sollbestimmungen festgelegt waren⁴.

Das neue Gemeindehaushaltsrecht schreibt nunmehr für die Gemeinden zwingend vor, daß die Haushaltswirtschaft sparsam und wirtschaftlich zu führen ist⁵. Dazu wird in den in allen Bundesländern nahezu gleichlautenden⁶ Gesetzesbegründungen ausgeführt, daß das bisher an verschiedenen Stellen des Haushaltsrechts geregelte Gebot der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit seiner Bedeutung entsprechend an zentraler Stelle als allgemeiner Grundsatz ausgesprochen werde⁷.

¹ *Adolf Hüttl*, Das Wirtschaftlichkeitsprinzip in der öffentlichen Verwaltung, in: 250 Jahre Rechnungsprüfung. Zur 250jährigen Wiederkehr der Errichtung der Preußischen Generalkammer, hrsg. vom Bundesrechnungshof, S. 205 ff. (209).

² Zitiert nach *Adolf Hüttl*, Wirtschaftlichkeit, in: Fritz Morstein Marx (Hrg.), Verwaltung, S. 282 ff. (284); vgl. dazu auch *Wolfgang Krüger-Spitta/Horst Bronk*, Einführung in das Haushaltsrecht und die Haushaltspolitik, S. 105.

³ Vgl. z. B. §§ 62 II GO NW; Art. 61 II BayGO; § 92 II HessGO; § 77 II BWGO, § 82 II NdsGO; § 93 II RhpfGO; § 75 II sh GO.

⁴ Dazu, daß darin kein Unterschied lag, vgl. zutreffend *Hans Pagenkopf*, Die Haushaltssatzung, S. 110.

⁵ Vgl. FN 3.

⁶ Das Gemeindehaushaltsrecht ist durch einen Unterausschuß der Innenministerkonferenz vereinheitlicht worden. Vgl. zum Zustandekommen der Gemeindehaushaltsreform etwa *Stefan Depiereux*, Das neue Haushaltsrecht der Gemeinden, S. 9 ff.

⁷ Vgl. etwa die Begründung zu § 62 GO NW, Landtags Drucks. 7/1143, S. 32 f.; zu Art. 61 II BayGO, BayLandtagsDrucks. 7/3103, S. 31 f.; zu § 92 II HessGO, HessLandtagsDrucks. 7/2659, S. 25; zu § 77 II GO BW, BW Landtags Drucks. 6/510, S. 25.

Diese Bedeutung, die zumindest in der Praxis dem Grundsatz der Wirtschaftlichkeit zugemessen wird, kommt vielleicht am besten in den immer wieder zitierten Worten des Abgeordneten Dr. Schreiber zum Ausdruck, der als Berichterstatter im Haushaltsausschuß des Reichstages bei der Beratung des § 26 RHO ausführte, diese Bestimmung verdiene mit „goldenen Lettern in jede Verwaltungsstube geschrieben zu werden“⁸.

In der rechtswissenschaftlichen Literatur haben dagegen die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit eine eher spärliche Würdigung erfahren. Die meisten Kommentare oder Monographien zum Haushaltsrecht⁹ und die Lehrbücher des Verwaltungsrechts¹⁰ beschränken sich darauf, die in den Wirtschaftswissenschaften gebräuchliche Definition des ökonomischen Prinzips wiederzugeben, ohne Besonderheit oder Grenzen der Wirtschaftlichkeit in der öffentlichen Verwaltung sehen oder anerkennen zu wollen¹¹.

Im Grunde ist aus der rechtswissenschaftlichen Behandlung nicht mehr für die Verwaltung herausgekommen als die Handlungsanweisung, die schon die Deutsche Gemeindeordnung vom 30. Januar 1935 in § 60 Abs. 1, Satz 2 enthielt: Mit möglichst wenig Kosten soll der bestmögliche Ertrag erzielt werden¹². Es gibt sicher eine Reihe von Gründen dafür, daß sich die Rechtswissenschaft mit einer derartig vagen Umschreibung eines Rechtsbegriffs zufrieden geben konnte. Einmal liegt es in der Natur der Sache, daß das, was wirtschaftlich ist, nicht ein für alle mal beschrieben werden kann, sondern bei der Planung und Durchführung von Einzelvorhaben jeweils neu ermittelt werden muß. Denn es gibt keine Rationalität, keine Wirtschaftlichkeit an sich, sondern immer nur in Bezug auf eine bestimmte Aufgabe¹³. Daneben mag

⁸ Vgl. dazu A. Hüttl, Das Wirtschaftlichkeitsprinzip, S. 209; W. Krüger-Spitta/H. Bronk, Einführung in das Haushaltsrecht, S. 107.

⁹ Vgl. z. B. Werner Scheel/Johannes Steup, Gemeindehaushaltsrecht Nordrhein-Westfalen, § 62 Anm. 2; Johannes und Reinhard Rauball, Gemeindeordnung für Nordrhein-Westfalen, Kommentar, § 62; Werner Dümmler, Die rechtlichen Grenzen bei der Aufstellung des Gemeindehaushalts und die Selbstverwaltungsgarantie, S. 61.

¹⁰ Vgl. z. B. Hans Julius Wolff, Verwaltungsrecht III, § 164 II a 4; 162 III n.

¹¹ Vgl. etwa Karl Maria Hettlage, Über Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit, in: Reinhard K. J. Baadenhoop, Wirtschaftliche öffentliche Verwaltung, Beiträge zum kostenbewußten Denken, S. 38 ff. (50).

¹² Vgl. dazu Text und Kommentierung bei Ralf Zeitler/Walter Bitter/Bernhard von Derschau, Deutsche Gemeindeordnung, § 60 Anm. 2; charakteristisch auch Sieghardt von Köckritz/Günter Ermisch/Werner Maatz, Bundeshaushaltsordnung, Kommentar, Loseblattsammlung, § 7 RN 2; Erwin Adolf Piduch, Bundeshaushaltsrecht, Kommentar, Loseblattsammlung, § 7 BHO RN 2; Hans Pagenkopf, Kommunalrecht, Bd. 2, Wirtschaftsrecht, S. 296. Kritisch dazu Heinrich Siedentopf, Wirtschaftlichkeit in der öffentlichen Verwaltung, S. 12; vgl. auch Jürgen Gornas, Grundzüge einer Verwaltungskostenrechnung, S. 58.

¹³ So Konrad Mellerowicz, Wirtschaftlichkeit in der öffentlichen Verwal-

für die Vernachlässigung des Wirtschaftlichkeitsprinzips als einem der in der Praxis wichtigsten Grundsätze des Verwaltungshandelns¹⁴ der Verfall der Kameralwissenschaft von Bedeutung sein¹⁵. Vor allem dürfte aber die Zurückhaltung der Rechtsdogmatik bei sozialökonomischen Bedeutungsgehalten¹⁶ und die am Eingriffs- und Rechtsschutzdenken ausgerichtete Dogmatik des öffentlichen Rechts maßgeblich gewesen sein, die das innerorganisatorisch verstandene Wirtschaftlichkeitsprinzip mangels direkter Auswirkungen auf das Staat-Bürgerverhältnis unberücksichtigt lassen konnte¹⁷.

Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit der Verwaltung sind so zu einer Domäne der Verwaltungspraxis geworden und würden es wahrscheinlich auch noch lange bleiben, wenn nicht durch die Diskussion um die Haushaltsreform¹⁸ und eine Reihe vornehmlich verwaltungswissenschaftlicher Untersuchungen das Interesse an den Grundsätzen der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit wieder geweckt worden wäre¹⁹.

In den bisherigen rechtswissenschaftlichen Abhandlungen wirkt die wirtschaftliche Entscheidungsregel vor allem deshalb so unbestimmt

tung, in: Wirtschaftlichkeit in der öffentlichen Verwaltung, S. 125 ff. (129); Heinrich Siedentopf, Wirtschaftlichkeit, S. 12.

¹⁴ Auffallend ist, daß beispielsweise Hans J. Wolff, Otto Bachof, Verwaltungsrecht I, § 30 II b 1, S. 179 die Gebote der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit nur beiläufig als von der Verwaltung zu beachtende allgemeine Rechtsgrundsätze erwähnen.

¹⁵ So A. Hüttl, Wirtschaftlichkeit, S. 287.

¹⁶ So Klaus König, Erkenntnisinteressen der Verwaltungswissenschaft, S. 156.

¹⁷ So zutreffend K. König, S. 157; vgl. zu dieser Charakterisierung der Verwaltungsrechtsdogmatik auch Winfried Brohm, Die Dogmatik des Verwaltungsrechts vor den Gegenwartsaufgaben der Verwaltung, VVDStRL 30 (1972), S. 245 ff. (253 ff.).

¹⁸ Vgl. dazu etwa die Kommentierungen zu § 7 BHO bei E. A. Piduch, RN 5 ff.; S. v. Köckritz/G. Ermisch/W. Maatz, Bundeshaushaltsordnung § 7 RN 8.1 ff.; Hans Adolf Giesen/Eberhard Fricke, Das Haushaltsrecht des Landes Nordrhein-Westfalen, § 7 LHO, RN 4 ff.; vgl. auch Hannes Rehm, Analyse und Kritik der Bundeshaushaltsreform.

¹⁹ Insbesondere die Untersuchungen von Niklas Luhmann zum wirtschaftlichen Rationalprinzip haben deutlich gemacht, daß die Rechtswissenschaft Analyse und Konkretisierung des Wirtschaftlichkeitsprinzips nicht einfach den Wirtschaftswissenschaften überlassen kann. Vgl. etwa Niklas Luhmann, Kann die Verwaltung wirtschaftlich handeln? VerwArch. 51 (1960), S. 97 ff.; ders., Die Grenzen einer betriebswirtschaftlichen Verwaltungslehre, VerwArch. 56 (1965), S. 303 ff.; ders., Recht und Automation in der öffentlichen Verwaltung, S. 118 ff.; ders., Zweckbegriff und Systemrationalität. Über die Funktion von Zwecken in sozialen Systemen, S. 73 ff.; vgl. auch K. König, Erkenntnisinteressen, S. 156 ff.; Pius Bischofsberger, Durchsetzung und Fortbildung betriebswirtschaftlicher Erkenntnisse in der öffentlichen Verwaltung. Ein Beitrag zur Verwaltungslehre; Peter Eichhorn, Die öffentliche Verwaltung als Dienstleistungsbetrieb, in: Christian Friedrich Menger (Hrg.), Fortschritte des Verwaltungsrechts, Festschrift Hans Julius Wolff zum 75. Geburtstag, S. 39 ff.