



Sachstand

Zur Frage der Bindung der Exekutive an die Ergebnisse von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen

Weiterhin zum Verhältnis zwischen dem
Wirtschaftlichkeitsgrundsatz und Maßgabebeschlüssen des
Haushaltsausschusses

**Zur Frage der Bindung der Exekutive an die Ergebnisse von
Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen**

Weiterhin zum Verhältnis zwischen dem
Wirtschaftlichkeitsgrundsatz und Maßgabebeschlüssen des
Haushaltsausschusses

Aktenzeichen: WD 4 - 3000 - 075/24
Abschluss der Arbeit: 21.11.2024
Fachbereich: WD 4: Haushalt und Finanzen

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

Inhaltsverzeichnis

1.	Fragestellung	4
2.	Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit	4
2.1.	Umsetzung des Wirtschaftlichkeitsgrundsatzes durch Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen	5
2.1.1.	Frage der Bindungswirkung für die Exekutive	6
2.1.2.	Folgerungen	9
2.2.	Gesetzliche Vorgaben	10
2.2.1.	Bindung der Legislative an den Wirtschaftlichkeitsgrundsatz	10
2.2.2.	Bindung der Exekutive an Gesetz und Recht	11
2.3.	Maßgabebeschlüsse des Haushaltsausschusses	12
3.	Ergebnis	14

1. Fragestellung

Gegenstand der nachfolgenden Bearbeitung ist die Frage, inwieweit die Leitung eines Bundesministeriums an die Ergebnisse von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen gebunden ist. Als Ausgangspunkt der Erörterung dienen die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit (vgl. hierzu unter 2.). Dabei wird zunächst die Umsetzung des Wirtschaftlichkeitsgrundsatzes mithilfe von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen erörtert und dargestellt, inwieweit in diesem Zusammenhang rechtliche Vorgaben für die Exekutive bestehen (vgl. hierzu unter 2.1.).

Es folgen Erwägungen zu der Frage, inwieweit Abweichungen vom Wirtschaftlichkeitsgrundsatz durch gesetzliche Vorgaben gerechtfertigt sein können (vgl. hierzu unter 2.2.) und ob darüber hinaus Abweichungen aufgrund von Maßgabebeschlüssen des Haushaltsausschusses in Betracht kommen (vgl. hierzu unter 2.3.).

2. Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit

Ausgangspunkt für die Frage der Bindung der Exekutive an die Ergebnisse von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen sind die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit. Diese sind nach § 6 Abs. 1 Haushaltsgrundsätzegesetz (HGrG) und § 7 Abs. 1 Satz 1 Bundeshaushaltsordnung (BHO) bei „Aufstellung und Ausführung des Haushaltsplans [...] zu beachten.“ Auf verfassungsrechtlicher Ebene bestimmt Art. 114 Abs. 2 Satz 1 Grundgesetz (GG), dass der Bundesrechnungshof „die Rechnung sowie die Wirtschaftlichkeit und Ordnungsmäßigkeit der Haushalts- und Wirtschaftsführung des Bundes“ prüft.

Die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit werden als „Grundregel der öffentlichen Haushaltswirtschaft“ angesehen und verpflichten dazu, „aus den staatlichen Ressourcen den größtmöglichen Nutzen zu ziehen“.¹ Dabei ist die **günstigste Relation** zwischen dem verfolgten **Zweck** und den hierfür eingesetzten **finanziellen Mitteln** anzustreben.² Hiervon umfasst ist das Sparsamkeits- und das Ergiebigkeitsprinzip.³ In Nr. 1 der allgemeinen Verwaltungsvorschriften zur BHO (VV-BHO) zu § 7 heißt es hierzu:

„Das Sparsamkeitsprinzip (Minimalprinzip) verlangt, ein bestimmtes Ergebnis mit möglichst geringem Mitteleinsatz zu erzielen. Das Ergiebigkeitsprinzip (Maximalprinzip) verlangt, mit einem bestimmten Mitteleinsatz das bestmögliche Ergebnis zu erzielen. Bei der Ausführung des Haushaltsplans, der in aller Regel die Aufgaben (Ergebnis, Ziele) bereits formuliert, steht der Grundsatz der Wirtschaftlichkeit in seiner Ausprägung als Sparsamkeitsprinzip im Vordergrund.“

Im Einklang mit den vorstehenden Ausführungen der VV-BHO wird in der Literatur davon ausgegangen, dass das Sparsamkeitsprinzip einen Unterfall des Wirtschaftlichkeitsgrundsatzes

1 Klopfer, Finanzverfassungsrecht mit Haushaltsverfassungsrecht, 2014, § 10, Rn. 39.

2 Bundesministerium der Finanzen (BMF), Allgemeine Verwaltungsvorschriften zur BHO, Nr. 1 zu § 7 BHO; Tappe/Wernsmann, Öffentliches Finanzrecht, 3. Auflage 2023, § 7, Rn. 580.

3 BMF, ebd.

darstellt.⁴ Anstelle der Bezeichnung „Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit“ wird es daher als zulässig angesehen, die zusammenfassende und vereinfachende Bezeichnung „Wirtschaftlichkeitsgrundsatz“ zu verwenden⁵ (so auch im Folgenden).

Aufgrund von § 6 Abs. 1 HGrG und § 7 Abs. 1 Satz 1 BHO ist die Exekutive einfachgesetzlich an den Wirtschaftlichkeitsgrundsatz gebunden. Die ganz herrschende Meinung geht darüber hinaus (unter anderem aufgrund von Art. 114 Abs. 2 GG) von einer verfassungsrechtlichen Verankerung dieser Bindung aus.⁶ Stärker umstritten ist indes, inwieweit auch die Legislative an den Wirtschaftlichkeitsgrundsatz gebunden ist (vgl. hierzu noch unter 2.2.).

2.1. Umsetzung des Wirtschaftlichkeitsgrundsatzes durch Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen

Nach § 7 Abs. 2 Satz 1 BHO sind für alle finanzwirksamen Maßnahmen angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchzuführen. Gemäß Nr. 2 VV-BHO zu § 7 sind Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen **Instrumente zur Umsetzung des Wirtschaftlichkeitsgrundsatzes**.⁷ Der Bundesbeauftragte für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung (BWV) führt hierzu aus:

„Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen sind eine zentrale Voraussetzung, um Haushaltsmittel wirtschaftlich einsetzen zu können. Sie dienen der systematischen Klärung, ob eine vorgesehene Maßnahme ein politisches oder gesellschaftliches Ziel wirksam erreicht, ob eingesetzte Ressourcen und Ergebnisse in einem möglichst vorteilhaften Verhältnis stehen und ob der Mitteleinsatz möglichst gering ist.“⁸

Weiterhin führt der BWV aus, dass Ausschreibungen von Leistungen Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen nicht ersetzen können.⁹ Vielmehr habe die Verwaltung „bereits vor der Ausschreibung

4 Reus/Mühlhausen, Haushaltsrecht in Bund und Ländern, 2014, A. Rn. 567; Gröpl, in: Isensee/Kirchhof, Handbuch des Staatsrechts, 3. Aufl. 2007, § 121, Rn. 10.

5 Gröpl, in: Isensee/Kirchhof, Handbuch des Staatsrechts, 3. Aufl. 2007, § 121, Rn. 10.

6 Klopfer, Finanzverfassungsrecht mit Haushaltsverfassungsrecht, 2014, § 10, Rn. 39, § 15, Rn. 29; Tappe/Wernsmann, Öffentliches Finanzrecht, 3. Auflage 2023, § 7, Rn. 579; Nebel, in: Piduch, Bundeshaushaltsrecht, 52. EL Mai 2020, Art. 110 GG, Rn. 25; Kube, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz-Kommentar, Werkstand: 104. EL April 2024, Art. 110 GG, Rn. 153; Gröpl, in: Isensee/Kirchhof, Handbuch des Staatsrechts, 3. Aufl. 2007, § 121, Rn. 17; Gröpl, Bundeshaushaltsordnung/Landeshaushaltsordnungen, 2. Auflage 2019, § 7 BHO, Rn. 15 („nahezu einhellig anerkannt“) mit weiteren Nachweisen. Abweichend wohl: Schenke und Püttner, VVDStRL 41, 1983, S. 274 (275 und 282, Diskussionsbeiträge), Walther, VR 1993, 14 ff. (jeweils zitiert bei Gröpl, a.a.O.). Zweifelnd: Siekmann, in: Sachs, Grundgesetz, 9. Auflage, 2021, Art. 110 GG, Rn. 67; Gumboldt, NVwZ 2005, 36, 41 f.

7 Ähnlich: Gesetzentwurf der Bundesregierung vom 24. Juli 1997 zu dem Gesetz zur Fortentwicklung des Haushaltsrechts von Bund und Ländern (Haushaltsrechts-Fortentwicklungsgesetz), BT-Drs. 13/8293, S. 11, abrufbar unter: <https://dserver.bundestag.de/btd/13/082/1308293.pdf>, zuletzt abgerufen am 14. November 2024; Reus/Mühlhausen, Haushaltsrecht in Bund und Ländern, 2014, A. Rn. 561.

8 BWV, Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen – Grundsatz, Stand: 13. Juni 2023, Hintergründe, S. 1, abrufbar unter: https://www.bundesrechnungshof.de/SharedDocs/Downloads/DE/Berichte/BWV-Leitsatz/01/wirtschaftlichkeitsuntersuchungen-volltext.pdf?__blob=publicationFile&v=1, zuletzt abgerufen am 14. November 2024.

9 Ebd. Leitsatz 2, S. 1 und Hintergründe, S. 2.

in aller Regel alle Handlungsmöglichkeiten nach ihrer Wirtschaftlichkeit zu bewerten“.¹⁰ Als in Betracht kommende Möglichkeiten werden beispielhaft „Miete oder Kauf, Erledigung von Aufgaben durch eigenes Personal oder Dritte“ angeführt.¹¹

Auch bei politischen Vorgaben (sowie bei bestehenden Sachzwängen und bei – aus Sicht der Exekutive – „offenkundiger Wirtschaftlichkeit“) werde „eine Entscheidung der Verwaltung dem Wirtschaftlichkeitsgrundsatz nur dann gerecht, wenn sie alle grundsätzlich in Frage kommenden Handlungsoptionen mit ihren finanziellen Auswirkungen berücksichtigt und dies dokumentiert.“¹²

2.1.1. Frage der Bindungswirkung für die Exekutive

Fraglich ist, inwieweit Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen eine Bindungswirkung für die Exekutive entfalten. § 7 Abs. 1 Satz 1 BHO enthält hierzu keine Aussage. Danach sind Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen für „alle finanzwirksamen Maßnahmen“ lediglich „durchzuführen“. Eine Bindung der Exekutive an die Ergebnisse der Untersuchung sieht der Wortlaut der Vorschrift dagegen nicht vor. Dementsprechend wird in einer diesbezüglichen Arbeitsanleitung des BMF ausgeführt, dass eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung „als Ergebnis die wirtschaftlichste Handlungsalternative als **Entscheidungsvorschlag** unterbreiten“ müsse.¹³ Vorgesehen ist mithin ein Vorschlag, nicht aber eine verbindliche Handlungsanweisung.

Vor diesem Hintergrund dürfte das Ergebnis einer Wirtschaftlichkeitsuntersuchung für sich genommen **keine unmittelbare Bindungswirkung gegenüber der Exekutive** entfalten. Wie bereits ausgeführt, dienen Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen indes als Instrumente zur Umsetzung des **Wirtschaftlichkeitsgrundsatzes**, an welchen die Exekutive nach den vorstehenden Ausführungen einfachgesetzlich (durch § 7 Abs. 1 BHO) und nach herrschender Meinung auch verfassungsrechtlich gebunden ist (vgl. hierzu unter 2.).

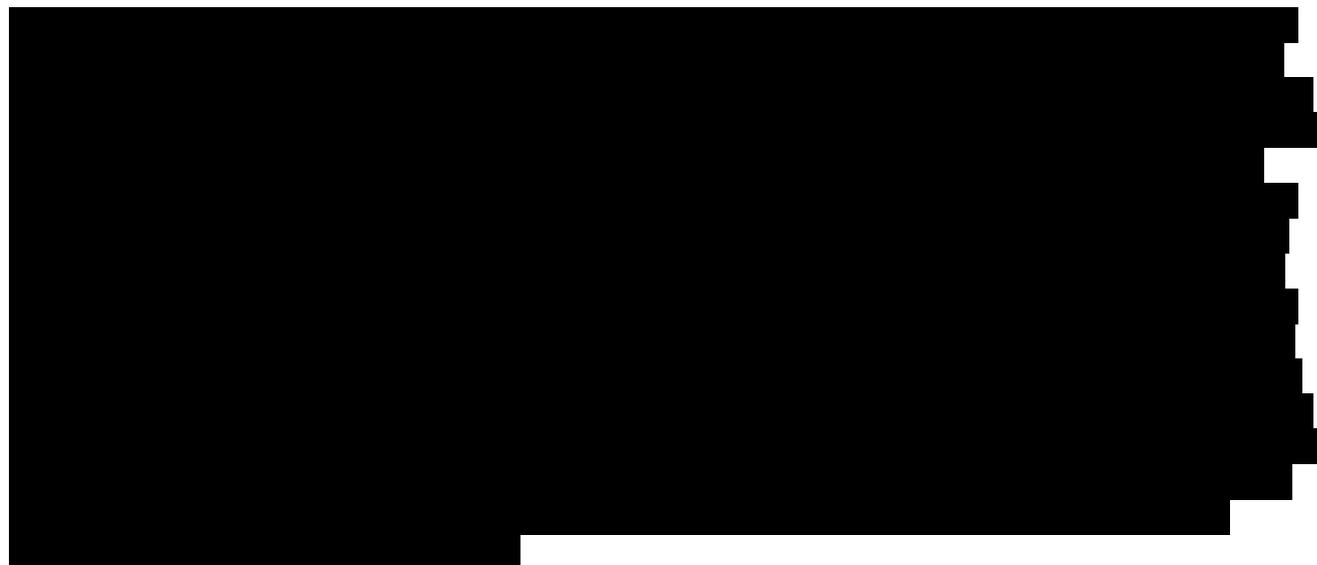
Eine Abweichung der Exekutive von der in der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung vorgeschlagenen Handlungsvariante kann jedenfalls dann zu einem Verstoß gegen den Wirtschaftlichkeitsgrundsatz und damit zur Rechtswidrigkeit des Vorgehens führen, wenn die maßgeblichen Rahmenbedingungen nach Abschluss der Untersuchung gleich bleiben.

10 Ebd.

11 Ebd.

12 Ebd. Leitsatz 3, S. 1 und Hintergründe, S. 2.

13 BMF, Arbeitsanleitung Einführung in Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen, Anlage des Rundschreibens des BMF vom 12. Januar 2011, in der Fassung der Änderung durch Rundschreiben des BMF vom 17. Mai 2024 - II A 3 - H 1012-6/23/10003 :006, S. 14 (Hervorhebung nur hier). Vgl. auch S. 28 mit dem Hinweis: „Jede Wirtschaftlichkeitsuntersuchung muss mit dem Ergebnis auch einen Entscheidungsvorschlag unterbreiten.“, abrufbar unter: <https://www.verwaltungsvorschriften-im-internet.de/pdf/BMF-IIA3-20131220-H-06-01-2-KF-005-A001.pdf>; zuletzt abgerufen am 14. November 2024; ebenso: Der Präsident des Bundesrechnungshofes als Bundesbeauftragter für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung, Anforderungen an Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen finanzwirksamer Maßnahmen nach § 7 Bundeshaushaltsordnung, 2013, S. 119, 122.



Für die **Berücksichtigung nicht monetärer Aspekte** im Rahmen von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen spricht, dass der Wirtschaftlichkeitsgrundsatz, dessen Umsetzung die Untersuchungen dienen, eine möglichst günstige Relation zwischen dem verfolgten Zweck und den hierfür eingesetzten finanziellen Mitteln vorgibt. Zur Klärung der Frage, inwieweit eine Maßnahme dieser Vorgabe gerecht wird, muss eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung die mit einer Maßnahme verfolgten Ziele sowie den erwarteten Nutzen (auch, soweit er nicht monetärer Art ist) mitberücksichtigen. Dies kommt unter anderem in Nr. 2.1 VV-BHO zu § 7 zum Ausdruck. Danach müssen in Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen unter anderem Aussagen hinsichtlich der „Ziele, Prioritätsvorstellungen und mögliche(n) Zielkonflikte“ sowie bezüglich der mit den einzelnen Lösungsmöglichkeiten verbundenen „Nutzen und Kosten“ enthalten sein, und zwar „auch, soweit sie nicht in Geld auszudrücken sind.“ Dies impliziert, dass auch nicht-monetäre Aspekte in die Untersuchung einzubeziehen sind.

Zu berücksichtigen ist indes, dass sich die genannten Ausführungen  im Übrigen – insbesondere hinsichtlich der Unzulässigkeit der Abweichung von einer

14

15 Ebd. S. 3, 14, 25 f.

16 Ebd. S. 3, 14, 25.

17 Ebd. S. 14.

18 Ebd. S. 25.

19 Ebd. S. 25.

20 Ebd. S. 14.

21 Ebd. S. 14.

Wirtschaftlichkeitsuntersuchung – auf den untersuchten Einzelfall beziehen und nicht ohne Weiteres auf andere Sachverhalte übertragbar erscheinen.

Dabei dürfte zu beachten sein, dass in dem erörterten Fall laut den Ausführungen [REDACTED] **auch im Nachhinein keine Abwägung** mehr zwischen den monetären und den nicht monetären Gründen erfolgt ist. Wie der Sachverhalt zu bewerten gewesen wäre, wenn nachträglich eine ordnungsgemäße Abwägung stattgefunden hätte, bleibt daher offen.

Zudem stand aufgrund der Abweichung von der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung in dem untersuchten Fall **auch ein Verstoß gegen den Wirtschaftlichkeitsgrundsatz** in Rede.²² Zwar dürfte ein solcher Verstoß auch in anderen Fällen nahe liegen, wenn die Rahmenbedingungen bis zur Entscheidung der Exekutive im Wesentlichen gleich bleiben. Allerdings sind durchaus Konstellationen denkbar, in denen eine Abweichung von einer Wirtschaftlichkeitsuntersuchung nicht automatisch zu einem Verstoß gegen den Wirtschaftlichkeitsgrundsatz führt.

In diesem Zusammenhang ist zunächst zu berücksichtigen, dass Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen von bestimmten **Annahmen** ausgehen müssen und auf Grundlage dieser Annahmen zu einem Entscheidungsvorschlag gelangen.²³ Wenn das Ergebnis der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung entscheidend von vergleichsweise unsicheren Annahmen abhängt, ist nach der genannten Arbeitsanleitung des BMF im Rahmen einer Sensitivitätsanalyse darzustellen, wann, wie und unter welchen Umständen sich infolge der Abhängigkeit von getroffenen Annahmen das Ergebnis verändert und die Vorteilhaftigkeit der als wirtschaftlichste ermittelten Handlungsalternative zu Gunsten einer anderen Handlungsalternative verloren geht.²⁴ Dabei „soll ermittelt und dargestellt werden, ob und gegebenenfalls wann sich der Entscheidungsvorschlag zu Gunsten einer anderen Handlungsalternative ändern würde.“²⁵ Vor diesem Hintergrund ist es zumindest dann zulässig, von dem bestehenden Vorschlag abzuweichen, wenn sich die zugrundeliegenden Annahmen nach Abschluss der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung als unzutreffend erweisen.

Denkbar ist weiterhin, dass sich die **Ziele** einer Maßnahme nach Abschluss einer Wirtschaftlichkeitsuntersuchung ändern oder dass zusätzliche, in der Untersuchung noch nicht berücksichtigte Ziele verfolgt werden sollen. Ohne eine klare Zielvorgabe lässt sich nicht beurteilen, ob die untersuchten Handlungsvarianten jeweils als geeignet und wirtschaftlich anzusehen sind. Wie bereits ausgeführt, müssen Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen daher laut Nr. 2 VV-BHO zu § 7 Aussagen in Bezug auf „Ziele, Prioritätsvorstellungen und mögliche Zielkonflikte“ enthalten. Ändern sich die Ziele der Maßnahme oder sollen weitere Ziele ergänzend berücksichtigt werden, kommt daher eine Abweichung von dem ursprünglichen Entscheidungsvorschlag in Betracht, ohne dass daraus zwingend ein Verstoß gegen den Wirtschaftlichkeitsgrundsatz folgt. Dies dürfte

22 Ebd. S. 14, 26.

23 BMF, Arbeitsanleitung Einführung in Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen, Anlage des Rundschreibens des BMF vom 12. Januar 2011, in der Fassung der Änderung durch Rundschreiben des BMF vom 17. Mai 2024 - II A 3 – H 1012-6/23/10003 :006, S. 15, 27 bis 29, abrufbar unter: <https://www.verwaltungsvorschriften-im-internet.de/pdf/BMF-IIA3-20131220-H-06-01-2-KF-005-A001.pdf>; zuletzt abgerufen am 14. November 2024.

24 Ebd. S. 27 bis 29.

25 Ebd. S. 28.

indes eine Prüfung der Exekutive voraussetzen, inwieweit die geänderten beziehungsweise ergänzten Ziele im Vergleich zu der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung zu einer anderen Bewertung der Frage führen, welche Handlungsvariante am wirtschaftlichsten ist.

Darüber hinaus ist denkbar, dass sich – etwa aufgrund einer aktualisierten Zielstellung – die Möglichkeit einer **weiteren Handlungsvariante** ergibt, welche in der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung noch nicht in Betracht gezogen wurde. In diesem Fall ist jedoch zu prüfen, inwieweit sich das angestrebte Ziel mit der neuen Handlungsvariante tatsächlich wirtschaftlicher erreichen lässt als mit den bereits untersuchten Lösungsmöglichkeiten. Weist die neue Handlungsoption (auch unter Berücksichtigung einer gegebenenfalls aktualisierten Zielstellung) eine ungünstigere Relation zwischen dem verfolgten Zweck und den einzusetzenden Mitteln auf, verstößt deren Umsetzung gegen den Wirtschaftlichkeitsgrundsatz. Ein entsprechendes Vorgehen der Exekutive wäre daher rechtswidrig.

2.1.2. Folgerungen

Festzuhalten bleibt somit, dass Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen für sich genommen keine unmittelbare Bindungswirkung gegenüber der Exekutive zukommt. Allerdings dienen sie der Umsetzung des Wirtschaftlichkeitsgrundsatzes, an welchen die Exekutive einfachgesetzlich und nach herrschender Meinung auch verfassungsrechtlich gebunden ist. Vor diesem Hintergrund kann eine Abweichung von dem Entscheidungsvorschlag einer Wirtschaftlichkeitsuntersuchung zu einem Verstoß gegen den Wirtschaftlichkeitsgrundsatz führen. Dies hängt von den Umständen des jeweiligen Einzelfalles ab.

In der Fragestellung wird indes eine Konstellation angesprochen, in welcher ein Maßgabebeschluss des Haushaltsausschusses ein bestimmtes Vorgehen vorsieht (Betrieb einer vom Bund genutzten Einrichtung durch einen staatlichen Eigenbetrieb), eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung als die wirtschaftlichste Lösung dagegen ein anderes Vorgehen identifiziert (Betrieb der genannten Einrichtung durch einen privatwirtschaftlichen Anbieter). Sofern die letztgenannte Variante angesichts der im Entscheidungszeitpunkt vorliegenden Umstände und der dann verfolgten Ziele die wirtschaftlichste Variante darstellt, würde die Umsetzung jeder anderen Variante gegen den Wirtschaftlichkeitsgrundsatz verstoßen und wäre daher rechtlich unzulässig.

Etwas anderes könnte jedoch dann gelten, wenn eine Verpflichtung der Exekutive bestünde, den genannten Maßgabebeschluss des Haushaltsausschusses umzusetzen und eine damit verbundene Abweichung vom Wirtschaftlichkeitsgrundsatz angesichts dieser Verpflichtung rechtlich zulässig wäre. Die Frage, inwieweit Maßgabebeschlüsse des Haushaltsausschusses einen solchen Einfluss auf die Anwendung des Wirtschaftlichkeitsgrundsatzes haben können, wurde – soweit ersichtlich – bisher weder in der Rechtsprechung noch in der Literatur behandelt.

Erörterungen finden sich allerdings zu der Frage, inwieweit eine Abweichung der Exekutive vom Wirtschaftlichkeitsgrundsatz aufgrund gesetzlicher Vorgaben zulässig sein kann. Hierauf wird daher im Folgenden zunächst eingegangen (vgl. hierzu unter 2.2.). Anschließend wird untersucht, inwieweit sich die diesbezüglichen Erwägungen auf Maßgabebeschlüsse des Haushaltsausschusses übertragen lassen (vgl. hierzu unter 2.3.).

2.2. Gesetzliche Vorgaben

Eng verknüpft mit der Frage, inwieweit gesetzliche Vorgaben eine Abweichung vom Wirtschaftlichkeitsgrundsatz rechtfertigen können, ist die Diskussion, inwieweit – neben der Exekutive – auch die Legislative selbst im Rahmen ihrer Gesetzgebung an den Wirtschaftlichkeitsgrundsatz gebunden ist.

2.2.1. Bindung der Legislative an den Wirtschaftlichkeitsgrundsatz

Zum Teil wird eine verfassungsrechtliche Bindung der Exekutive an den Wirtschaftlichkeitsgrundsatz bejaht, eine entsprechende Bindung der Legislative dagegen verneint.²⁶ Nebel führt hierzu aus, dass die Legislative selbst – etwa im Rahmen ihres parlamentarischen Budgetrechts oder bei der Verabschiedung von Leistungsgesetzen – die Ziele des staatlichen Handelns bestimmen könne.²⁷ Damit werde der Einsatz der entsprechenden Mittel häufig bereits durch den Gesetzgeber vorgegeben.²⁸ Bei der Bestimmung der Ziele, für welche die staatlichen Mittel einzusetzen seien, bestünden für den Gesetzgeber „kaum Grenzen“.²⁹ In diese Sichtweise füge sich, dass politische Entscheidungen nach allgemeiner Auffassung nicht der Prüfung durch den Bundesrechnungshof unterliegen.³⁰

Zum Teil wird neben der verfassungsrechtlichen Bindung der Exekutive auch eine Bindung der Legislative an den Wirtschaftlichkeitsgrundsatz angenommen.³¹ Dies wird insbesondere damit begründet, dass der Wirtschaftlichkeitsgrundsatz „als finanzrechtliche Ausprägung des rechtsstaatlichen Verhältnismäßigkeitsprinzips“ anzusehen sei.³² Letzteres binde „alle Staatsgewalt“ und präge auch den Inhalt des Wirtschaftlichkeitsgrundsatzes.³³ Dieser gelte auch für den

26 Nebel, in: Piduch, Bundeshaushaltsrecht, 52. EL Mai 2020, Art. 110 GG, Rn. 25; Siekmann, in: Sachs, Grundgesetz, 9. Auflage 2021, Art. 110 GG, Rn. 67.

27 Nebel, in: Piduch, Bundeshaushaltsrecht, 52. EL Mai 2020, Art. 110 GG, Rn. 25.

28 Ebd.

29 Ebd.

30 Ebd. Zu der Frage, ob politische Entscheidungen des Gesetzgebers der Kontrolle des Bundesrechnungshofes unterliegen, vgl. die Kommentierungen zu Art. 114 GG, etwa: Jarass, in: Jarass/Pieroth, Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, 18. Auflage 2024, Art. 114 GG, Rn. 5; Siekmann, in: Sachs, Grundgesetz, 9. Auflage 2021, Art. 114 GG, Rn. 29; Schenke, in: Sodan, Grundgesetz, 5. Auflage 2024, Art. 114 GG; Rn. 9 mit Verweis auf: BVerfGE 127, 165 (213) und BVerfGE 79, 311 (327); Kube, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz-Kommentar, Werkstand: 104. EL April 2024, Art. 114 GG, Rn. 109.

31 Verfassungsgerichtshof für das Land Nordrhein-Westfalen (VerfGH NRW), Aktenzeichen: 6/02, DÖV 2004, S. 121 ff; Tappe/Wernsmann, Öffentliches Finanzrecht, 3. Auflage 2023, § 7, Rn. 579; Gröpl, in: Isensee/Kirchhof, Handbuch des Staatsrechts, 3. Aufl. 2007, § 121, Rn. 17; Gröpl, Bundeshaushaltsordnung/Landeshaushaltsordnungen, 2. Auflage 2019, § 7 BHO, Rn. 16; Kube, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz-Kommentar, Werkstand: 104. EL April 2024, Art. 110 GG, Rn. 153 und Art. 114 GG, Rn. 109 (jedoch einschränkend hinsichtlich der Beurteilung politischer Zielsetzungen durch den Bundesrechnungshof); Butzer, in: BeckOK Grundgesetz, Epping/Hillgruber, 59. Edition, Stand: 15. September 2024, Art. 114 GG, Rn. 17.1.

32 VerfGH NRW, DÖV 2004, S. 121, Leitsatz 2, Ziffer I. 1.

33 Tappe/Wernsmann, Öffentliches Finanzrecht, 3. Auflage 2023, § 7, Rn. 579.

Haushaltsgesetzgeber und verlange, „in jedem Haushaltsjahr bei allen Maßnahmen die günstigste Relation zwischen dem gesteckten Ziel und den eingesetzten Mitteln anzustreben.“³⁴ Auch von Vertretern dieser Ansicht wird indes anerkannt, dass der Gesetzgeber selbst die Ziele des staatlichen Handelns festlegen und somit den Maßstab für die Anwendung des Wirtschaftlichkeitsgrundsatzes bestimmen kann.³⁵

Weiterhin wird von Vertretern beider Ansichten davon ausgegangen, dass die Exekutive aufgrund ihrer Bindung an Gesetz und Recht (Art. 20 Abs. 3 GG) zu einem Vorgehen verpflichtet sein kann, welches für sich genommen als unwirtschaftlich zu beurteilen ist, wenn eben dieses Vorgehen **gesetzlich vorgegeben** ist.³⁶ Die entsprechenden Erwägungen werden im Folgenden dargestellt (vgl. hierzu unter 2.2.2.). Anschließend wird untersucht, inwieweit sie sich auf Maßgabebeschlüsse des Haushaltsausschusses übertragen lassen (vgl. hierzu unter 2.3.).

2.2.2. Bindung der Exekutive an Gesetz und Recht

Nebel vertritt die Auffassung, dass „unwirtschaftliche Entscheidungen der Exekutive dann nicht dem Verdikt der Verfassungswidrigkeit“ unterfielen, „wenn sie lediglich politische Entscheidungen des Gesetzgebers umsetzen.“³⁷ Hierzu führt er aus:

„Im Fall der Ausführung von Fachgesetzen wirkt die Bindung an Gesetz und Recht gem. Art. 20 Abs. 3 GG als Rechtfertigungsgrund [...]. Im Ergebnis das Gleiche gilt bei der Verausgabung für vom Haushaltsgesetzgeber konkret bewilligte Zwecke im Rahmen der gesetzessfreien Verwaltung. Je größer hingegen der Entscheidungsspielraum der Exekutive, desto größer auch ihre Verantwortung für eine wirtschaftliche Verwendung der Haushaltsmittel.“³⁸

In eine ähnliche Richtung gehen die Ausführungen von Gröpl.³⁹ Dieser differenziert zwischen Rechtsprinzipien (worunter Optimierungsgebote zu verstehen seien, die in unterschiedlichem Maße erfüllt werden können) und Rechtsregeln (welche als strikte Gebote nur entweder ganz oder gar nicht erfüllt werden können).⁴⁰ Die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit

34 VerfGH NRW, DÖV 2004, S. 121, Ziffer I. 1.

35 So etwa: Tappe/Wernsmann, Öffentliches Finanzrecht, 3. Auflage 2023, § 7, Rn. 581 mit Verweis auf: Nebel, in: Piduch, Bundeshaushaltsrecht, 52. EL Mai 2020, Art. 110 GG, Rn. 25; in diesem Sinne auch: Kube, in: Dürrig/Herzog/Scholz, Grundgesetz-Kommentar, Werkstand: 104. EL April 2024, Art. 110 GG, Rn. 154 sowie (hinsichtlich der Aufgaben des Bundesrechnungshofes): ders., Art. 114 GG, Rn. 109.

36 Nebel, in: Piduch, Bundeshaushaltsrecht, 52. EL Mai 2020, Art. 110 GG, Rn. 25; Gröpl, in: Isensee/Kirchhof, Handbuch des Staatsrechts, 3. Aufl. 2007, § 121, Rn. 32; Kloepfer, Finanzverfassungsrecht mit Haushaltsverfassungsrecht, 2014, § 15, Rn. 30.

37 Nebel, in: Piduch, Bundeshaushaltsrecht, 52. EL Mai 2020, Art. 110 GG, Rn. 25.

38 Ebd.

39 Gröpl, in: Isensee/Kirchhof, Handbuch des Staatsrechts, 3. Aufl. 2007, § 121, Rn. 32.

40 Ebd. Rn. 26.

seien als Rechtsprinzipien einzuordnen,⁴¹ das Gesetzmäßigkeitsgebot (Art. 20 Abs. 3 GG) dagegen als (strikte) Rechtsregel.⁴² Dabei geht Gröpl davon aus, dass die Situationen, in denen das Gesetzmäßigkeitsgebot mit dem Wirtschaftlichkeitsgrundsatz in Konflikt gerate, zahlreich seien.⁴³ In vielen Fällen „ließe sich wirtschaftlicher handeln, wenn das Gesetz umgangen oder gar verletzt würde.“⁴⁴ Zur Lösung dieses Konflikts müsse „das hinter der Gesetzmäßigkeit stehende Prinzip – das Rechtsstaatsprinzip (Art. 20 Abs. 3, Art. 28 Abs. 1 Satz 1 GG) – mit dem Wirtschaftlichkeitsprinzip abgewogen werden.“⁴⁵ Dabei müsse „im Konfliktfall [...] schon mit Rücksicht auf Art. 20 Abs. 3 GG stets die Gesetzmäßigkeit die Oberhand behalten.“⁴⁶ In Bereichen, in denen „Recht und Gesetz Raum lassen“, müsse der Wirtschaftlichkeitsgrundsatz dagegen „ernst genommen werden“.⁴⁷

Kloepfer führt aus, dass in einem Fall, in welchem „eine unwirtschaftliche Haushaltsführung rechtlich vorgeschrieben ist“, diese Vorgabe „von der Exekutive wegen des Gesetzesvorrangs grundsätzlich beachtet werden“ müsse.⁴⁸

Die vorstehenden Erwägungen gründen somit hinsichtlich der Bundesebene auf Art. 20 Abs. 3 GG, wonach die Exekutive an „Gesetz und Recht gebunden“ ist. Diese Vorgabe wird auch als „**Vorrang des Gesetzes**“ bezeichnet.⁴⁹ Ausgehend von den dargestellten Überlegungen muss die Exekutive Gesetze somit auch insoweit ausführen, wie diese ein unwirtschaftliches Handeln vorgeben. Würde ein Gesetz beispielsweise den Betrieb einer vom Bund genutzten Einrichtung durch einen staatlichen Eigenbetrieb vorschreiben, müsste die Exekutive die hierfür erforderlichen Maßnahmen auch dann ergreifen, wenn ein anderes Vorgehen (etwa der Betrieb der genannten Einrichtung durch einen privatwirtschaftlichen Anbieter) wirtschaftlicher wäre.

2.3. Maßgabebeschlüsse des Haushaltsausschusses

Fraglich ist indes, inwieweit sich die vorstehenden Ausführungen zum Vorrang des Gesetzes auf Maßgabebeschlüsse des Haushaltsausschusses übertragen lassen und ob die Exekutive derartige Beschlüsse auch dann umsetzen muss, wenn sie ein unwirtschaftliches Handeln vorsehen.

41 Ebd. Rn. 30.

42 Ebd. Rn. 32.

43 Ebd.

44 Ebd.

45 Ebd.

46 Ebd.

47 Ebd.

48 Kloepfer, Finanzverfassungsrecht mit Haushaltsverfassungsrecht, 2014, § 15, Rn. 30.

49 Jarass, in: Jarass/Pieroth, Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, 18. Auflage 2024, Art. 20 GG, Rn. 52.

Eine Übertragbarkeit der genannten Ausführungen auf Maßgabebeschlüsse des Haushaltsausschusses käme nur dann in Betracht, wenn die Exekutive an diese Beschlüsse – ebenso wie an Gesetze – nach Art. 20 Abs. 3 GG gebunden wäre. Dies würde voraussetzen, dass die genannten Beschlüsse jeweils als „Gesetz“ oder „Recht“ im Sinne der genannten Vorschrift einzuordnen sind. Als Gesetze lassen sich Maßgabebeschlüsse des Haushaltsausschusses indes bereits deshalb nicht einordnen, da diese nicht im Rahmen eines förmlichen parlamentarischen Gesetzgebungsverfahrens zustande kommen.

Zu prüfen bleibt, ob sie sich dem Bereich **„Recht“ im Sinne von Art. 20 Abs. 3 GG** zuordnen lassen. Was darunter zu verstehen ist, wird unterschiedlich beurteilt.⁵⁰ Die Formulierung wird im Hinblick auf den zuvor genannten Begriff „Gesetz“ zum Teil als tautologisch angesehen.⁵¹ Andere Stimmen gehen davon aus, dass der Begriff „Recht“ vom positiven Gesetz zu unterscheiden sei und „fundamentale Gerechtigkeitsvorstellungen“ betreffe.⁵² Wiederum andere sehen darin einen Verweis auf die gesamte Rechtsordnung.⁵³ Dies soll etwa untergesetzliche Normen wie Rechtsverordnungen und Satzungen sowie das Gewohnheitsrecht einschließen.⁵⁴

Fraglich ist, ob sich Maßgabebeschlüsse des Haushaltsausschusses vor diesem Hintergrund dem Bereich des „Rechts“ zuordnen lassen. Ihre Bedeutung sowie die Frage, inwieweit sie verbindlich für die Exekutive sind, wurde bereits in einer Ausarbeitung der Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages erörtert (WD 4 - 3000 - 005/23), auf welche hinsichtlich der Einzelheiten verwiesen wird.⁵⁵

Zusammenfassend lässt sich demnach festhalten, dass Maßgabebeschlüssen des Haushaltsausschusses für sich genommen keine verbindliche Wirkung gegenüber der Exekutive zukommt.⁵⁶

50 Zum Meinungsstand vgl. den Überblick bei: Jarass, in: Jarass/Pieroth, Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, 18. Auflage 2024, Art. 20 GG, Rn. 52.

51 Vgl. hierzu die Nachweise bei Jarass, in: Jarass/Pieroth, Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, 18. Auflage 2024, Art. 20 GG, Rn. 52.

52 Grzeszick, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz-Kommentar, Werkstand: 104. EL April 2024, Art. 20 GG, Rn. 66.

53 Sommermann, in: Huber/Voßkuhle, Grundgesetz, 8. Auflage 2024, Art. 20 GG, Rn. 265.

54 Jarass, in: Jarass/Pieroth, Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, 18. Auflage 2024, Art. 20 GG, Rn. 53.

55 Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages, Ausarbeitung vom 15. Februar 2023, WD 4 – 3000 – 005/23, „Maßgabebeschlüsse des Haushaltsausschusses“, abrufbar unter: <https://www.bundestag.de/resource/blob/943062/18e4ccaeb8a3da08fc4764d0cd438e0f/WD-4-005-23-pdf.pdf>, zuletzt abgerufen am 18. November 2024.

56 Ebd., S. 7, 10.

Vielmehr sind diese lediglich als (nicht rechtsverbindliche) Aufforderungen an die Bundesregierung zu verstehen, die sich insbesondere auf den Haushaltsvollzug richten.⁵⁷

Vor diesem Hintergrund lassen sich Maßgabebeschlüsse des Haushaltsausschusses nach den genannten Maßstäben nicht als „Recht“ im Sinne des Art. 20 Abs. 3 GG einordnen. Die Exekutive ist somit auch dann an den Wirtschaftlichkeitsgrundsatz gebunden, wenn ein Maßgabebeschluss des Haushaltsausschusses ein hiervon abweichendes Vorgehen vorsieht.

3. Ergebnis

Festzuhalten bleibt somit, dass Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen für sich genommen keine unmittelbare Bindungswirkung gegenüber der Exekutive zukommt. Allerdings dienen sie der Umsetzung des Wirtschaftlichkeitsgrundsatzes, an welchen die Exekutive einfachgesetzlich und nach herrschender Meinung auch verfassungsrechtlich gebunden ist. Vor diesem Hintergrund kann eine Abweichung von dem Entscheidungsvorschlag einer Wirtschaftlichkeitsuntersuchung zu einem Verstoß gegen den Wirtschaftlichkeitsgrundsatz führen. Dies hängt von den Umständen des jeweiligen Einzelfalles ab (vgl. hierzu unter 2.1.).

Aufgrund ihrer Bindung an Gesetz und Recht kann die Exekutive zu einem Vorgehen verpflichtet sein, welches für sich genommen als unwirtschaftlich zu beurteilen ist, wenn eben dieses Vorgehen gesetzlich vorgegeben ist (vgl. hierzu unter 2.2.).

Ist das fragliche Handeln der Exekutive dagegen nicht in einem Gesetz, sondern lediglich in einem Maßgabebeschluss des Haushaltsausschusses vorgesehen, rechtfertigt dies keine Abweichung vom Wirtschaftlichkeitsgrundsatz (vgl. hierzu unter 2.3.).

57 Ebd. S. 4, 10, vgl. auch: Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages, Sachstand vom 21. März 2019, WD 4 - 3000 - 025/19, „Einzelfragen zum parlamentarischen Verfahren der Haushaltskontrolle“, Ziffer 2.1., S. 6, abrufbar unter: <https://www.bundestag.de/resource/blob/644070/abfe7a457157720fe661575b960c4742/WD-4-025-19-pdf-data.pdf>, zuletzt abgerufen am 18. November 2024.