

Hans Herbert von Arnim, Wirtschaftlichkeit als Rechtsprinzip. Schriften zum Öffentlichen Recht, Bd. 536. Verlag Duncker & Humblot, Berlin 1988, 132 Seiten, DM 32,-.

Gemeinhin wird im Prinzip der Wirtschaftlichkeit ein, wenn nicht gar das Grundprinzip der Wirtschaftswissenschaften erblickt als einer Disziplin, die dem wissenschaftlichen Streben nach Erkenntnissen verpflichtet ist, die eine Optimierung des Wirtschaftens auf dem ökonomischen Sektor ermöglichen. Diese Problematik ist jedoch insoweit zu eng, als Wirtschaftlichkeit nicht nur ein ökonomisches, sondern auch ein Rechtsprinzip ist und deshalb auch die Staatsgewalten auf gewisse Grundsätze wirtschaftlichen Handelns verpflichtet.

Das Wirtschaftlichkeitsprinzip ist sowohl einfachgesetzlich verankert als auch (bundes-)verfassungsrechtlich vorausgesetzt: § 6 Abs. 1 Haushaltsgrundsätzegesetz verpflichtet den (Haushalts-) Gesetzgeber und die Exekutive, bei Aufstellung und Ausführung des Haushaltsplans die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit zu beachten. § 7 Abs. 1 Bundshaushaltsordnung und die verschiedenen Landshaushaltsordnungen enthalten gleichlautende Bestimmungen. Auf kommunaler Ebene ist das Prinzip der Wirtschaftlichkeit in den verschiedenen Gemeindeordnungen verankert (z.B. Art. 61 Abs. 2 BayGO, § 77 Abs. 2 GO BW).

Eine grundgesetzliche Bestimmung, die auch die Legislative ausdrücklich auf das Prinzip der Wirtschaftlichkeit verpflichtet, läßt sich nicht ausmachen. Zwar wird die Vorschrift des Art. 114 Abs. 2 GG weithin nicht nur als Kontrollnorm für den Bundesrechnungshof, sondern auch als eine verfassungsrechtliche Bindung der Exekutive interpretiert. Eine sich auch auf die Legislative erstreckende Bindungs- und Kontrolldimension wird dieser Bestimmung jedoch überwiegend abgesprochen. Entgegen der

ständigen Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts (zuletzt BVerfG, NJW 1988, S. 2532f.) mißt von Arnim mit einem Teil der Literatur die Besteuerung am Maßstab von Art. 14 GG; dies mit der Konsequenz, daß eine rechtswidrige Besteuerung eine Verletzung der Eigentumsfreiheit darstellen müßte. Entscheidendes Kriterium der Rechtmäßigkeitsprüfung ist nach der Konzeption von Arnims das Verhältnismäßigkeitsprinzip. Dieses sei dann verletzt, wenn die Erhebung von Steuern nicht zum Wohl der Allgemeinheit erfolgt, was insbesondere bei einer unwirtschaftlichen Besteuerung der Fall sei. Wirtschaftlichkeit bedeute Verhältnismäßigkeit zwischen Steuerbelastung und Ausgabengewicht.

Diese Konzeption sieht sich freilich zwei Einwänden ausgesetzt: Zum einen kann nicht schon jede Erhebung von Steuermitteln, aus denen irgendeine öffentliche Verschwendung finanziert werden kann, einen Verstoß gegen Art. 14 GG bedeuten. Zum anderen gilt nach herrschender Auffassung das sogenannte Non-Affektionsprinzip, wonach sämtliche Einnahmen des Staates eine von Zweckbindungen freie einheitliche Deckungsmasse für alle staatlichen Aufgaben bilden. Die Steuererhebung ist danach zweckneutral, ein Durchgriff auf die Verwendungszwecke damit ausgeschlossen. Diesen Einwänden trägt von Arnim insofern Rechnung, als er den eigentumsgrundrechtlichen Schutz vor übermäßiger Besteuerung auf die Aufgabenseite verlagert: Nicht die Erhebung der Steuer stelle einen Verstoß gegen Art. 14 GG dar, sondern lediglich die unwirtschaftliche Mittelverwendung. Vor allem aber stelle die aus Art. 14 GG abgeleitete Bindung auch des Gesetzgebers an das Wirtschaftlichkeitsgebot nur objektives Recht dar und schaffe keine subjektiven Ansprüche des Bürgers (S. 72f. mit Fn. 27).

Zuzustimmen ist dem Autor in seinem (relativierenden und resizierenden) Befund, wonach der Versuch, eine Bindung auch des (Haushalts-)Gesetzgebers aus einzelnen Grundrechten abzuleiten, sich letztlich auf unsicherem Terrain bewege. So greift er denn auf den in Art. 1 Abs. 1, 20 GG zum Ausdruck gekommenen allgemeinen Staatszweck zurück, wonach der Staat um der Bürger willen und nicht umgekehrt die Bürger um des Staates willen da seien. Dem Staat komme eine Dienstfunktion im Interesse der ihm angehörenden Menschen zu. Würden öffentliche Mittel verschwendet, so werde der Staat dieser seiner Grundfunktion nicht mehr gerecht. Dieses Bild von einer Treuhänderstellung des Staates entspricht auch der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, wonach dem Staat auch finanzielle Mittel ausschließlich zur Verwendung für das gemeine Wohl anvertraut seien (BVerfGE 44, 125 [193]) und eine Verschleuderung öffentlicher Mittel gegen die aus dem Dienst am Gemeinwohl folgende selbstverständliche Verpflichtung der Staatsorgane verstoße (BVerfGE 12, 354 [364]).

Auch danach ist das Wirtschaftlichkeitsprinzip jedoch nur Teil des objektiven Rechts, das dem einzelnen keinen Anspruch auf seine Beachtung einräumt. Es ist deshalb insoweit einer gerichtlichen Kontrolle verschlossen. Zwar befürwortet von Arnim entgegen der herrschenden Auffassung eine Wirtschaftlichkeitskontrolle auch des parlamentarischen Gesetzgebers durch die Rechnungshöfe. Angesichts der nur „geringen Stringenz des Wirtschaftlichkeitsprinzips“ (S. 81) gesteht er dem Gesetzgeber freilich einen weiten Einschätzungsspielraum zu und beschränkt die Kontrolle sowohl durch die Rechnungshöfe als auch durch die Gerichte, was in bestimmten Fallkonstellationen denkbar sei, auf eine Evidenz- und Vertretbarkeitsprüfung.

Selbstverständlich kann eine Schrift, zumal dieses Zuschnitts, nicht sämtliche bislang ungeklärten Grundfragen des Wirtschaftlichkeitsgebots als eines Rechtsprinzips beantworten. Ihrem selbstgesteckten Ziel, einige offene Fragen aus diesem Rechtsgebiet einer Klärung näherzubringen, wird sie indes in hervorragendem Maße gerecht. Um nicht nur an dieser Stelle mit den Worten des Autors zu sprechen, kann von einer terra incognita nach der Lektüre dieser nicht nur progressiven, sondern auch sehr instruktiven Schrift jedenfalls nicht mehr die Rede sein.

Univ.-Prof. Dr. Herbert Bethge, Passau