

**Schriften zur wirtschaftswissenschaftlichen
Analyse des Rechts**

Band 11

Die wirtschaftliche Betätigung der Gemeinden

Ein Beitrag zur finanzwirtschaftlichen Ordnungspolitik

Von

Manfred Koch



Duncker & Humblot · Berlin

MANFRED KOCH

Die wirtschaftliche Betätigung der Gemeinden

Schriften zur wirtschaftswissenschaftlichen Analyse des Rechts

herausgegeben von

**Heinz Grossekettler, Münster · Bernhard Großfeld, Münster
Klaus J. Hopt, München · Christian Kirchner, Hannover
Dieter Rückle, Trier · Reinhard H. Schmidt, Trier**

Band 11

Die wirtschaftliche Betätigung der Gemeinden

Ein Beitrag zur finanzwirtschaftlichen Ordnungspolitik

Von

Manfred Koch



Duncker & Humblot · Berlin

Die Deutsche Bibliothek – CIP-Einheitsaufnahme

Koch, Manfred:

Die wirtschaftliche Betätigung der Gemeinden : ein Beitrag zur
finanzwirtschaftlichen Ordnungspolitik / von Manfred Koch. –
Berlin : Duncker und Humblot, 1992

(Schriften zur wirtschaftswissenschaftlichen Analyse des Rechts ; Bd. 11)

Zugl.: Münster, Univ., Diss., 1990

ISBN 3-428-07364-9

NE: GT

D 6

Alle Rechte vorbehalten

© 1992 Duncker & Humblot GmbH, Berlin 41

Fotoprint: Berliner Buchdruckerei Union GmbH, Berlin 61

Printed in Germany

ISSN 0935-5065

ISBN 3-428-07364-9

Vorwort

Der vorliegende *Beitrag zur finanzwirtschaftlichen Ordnungspolitik* entstand in den Jahren 1986 bis 1990 während meiner Tätigkeit als wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für Finanzwissenschaft der Westfälischen Wilhelms-Universität in Münster. Im November 1990 wurde er durch die wirtschaftswissenschaftliche Fakultät als Dissertation angenommen.

Ich danke dem Korreferenten der Arbeit, Professor Dr. G. Milbradt, sowie meinen Kolleginnen und Kollegen für ihre hilfreichen Kommentare. Mein besonderer Dank gilt jedoch dem Referenten, meinem Lehrer Professor Dr. H. Grosseckttler, auf dessen Anregung diese Arbeit zur *wirtschaftlichen Betätigung der Gemeinden* zurückgeht und der mir stets für Diskussionen zur Verfügung stand.

Neu-Isenburg, im Oktober 1991

Manfred Koch

Inhaltsverzeichnis

1. Teil

Zielsetzung, Gang der Untersuchung und Vorüberlegungen	17
Kapitel I: Zielsetzung und Gang der Untersuchung	17
Kapitel II: Vorüberlegungen	21
1. Historische Entwicklung, verfassungsrechtliche Stellung und ökonomische Charakterisierung der Gemeinden	21
2. Abgrenzung und Definition des Begriffes "wirtschaftliche Betätigung"	22
2.1 Vorbemerkung	22
2.2 Wirtschaftliche Betätigung aus juristischer Sicht	23
2.3 Wirtschaftliche Betätigung aus ökonomischer Sicht	27

2. Teil

Normative Theorie der wirtschaftlichen Betätigung der Gemeinden	34
Kapitel III: Grundlagen einer normativen Theorie der wirtschaftlichen Betätigung	34
1. Vorbemerkung	34
2. Kriterien zur Beurteilung wirtschaftlicher Betätigung	35
3. Wirtschaftliche Betätigung in institutioneller Sicht	40
Kapitel IV: Ziellegitimation wirtschaftlicher Betätigung	44
1. Vorbemerkung	44
2. Legitimationsgrundlage: Vorliegen von Koordinationsmängeln	46

3.	Identifikation von Stabilitätsdefekten	49
3.1	Theoretische Überlegungen	49
3.1.1	Das natürliche Monopol	49
3.1.2	Spezifische Vorteile etablierter Unternehmen	57
3.2	Historischer Relevanztest	58
3.2.1	Vorbemerkung	58
3.2.2	Kommunale Unternehmen aufgrund des Vorliegens natürlicher Monopole	59
4.	Identifikation von Niveaufdefekten	60
4.1	Theoretische Überlegungen	60
4.1.1	Kollektivgutproblematik	61
4.1.2	Problematik externer Effekte	66
4.1.3	Informationsmängel und -verzerrungen	67
4.1.4	Hoheitserfordernis	72
4.2	Historischer Relevanztest	72
4.2.1	Kommunale Unternehmen zur Sicherstellung der Versorgung mit Kollektivgütern	73
4.2.2	Kommunale Unternehmen zur Internalisierung externer Effekte	73
4.2.3	Kommunale Unternehmen bei Vorliegen von Informationsverzerrungen	74
5.	Fazit	75
Kapitel V: Effektivität wirtschaftlicher Betätigung		75
Kapitel VI: Erforderlichkeit wirtschaftlicher Betätigung		78
1.	Vorüberlegungen	78
2.	Institutionelle Alternativen I: Selbstherstellung	81
2.1	Der Regiebetrieb	81
2.2	Der Eigenbetrieb	83
2.3	Die Eigengesellschaft	86
3.	Institutionelle Alternativen II: Kooperation	91
3.1	Der Zweckverband	91

3.2	Die öffentliche Einrichtung in privater Regie	93
3.3	Das gemischt-wirtschaftliche Unternehmen	98
4.	Institutionelle Alternativen III: Fremdbezug	100
4.1	Das beliehene Unternehmen	100
4.2	Die Ausschreibung um den Markt	102
4.2.1	Vorbemerkung	102
4.2.2	Das Betreibermodell	105
4.2.3	Das Busmodell "Itzhoeh"	107
4.3	Rechtsgeschäftliche Teilnahme am Markt	109
Kapitel VII: Verhältnismäßigkeit wirtschaftlicher Betätigung		111
1.	Vorüberlegungen	111
2.	Produktionskostenbetrachtung	113
2.1	Produktions- und Beschaffungskosten i.e.S.	113
2.1.1	Theoretische Überlegungen	114
2.1.2	Zu den Ergebnissen und der Aussagekraft von Kostenver- gleichsstudien	118
2.2	Entscheidungsrelevante Sonderaspekte	127
2.2.1	Verwaltungsverbundvorteile	127
2.2.2	Degressions- und Skalenvorteile	131
2.3	Implikationen für das zu wählende institutionelle Arrangement	133
3.	Transaktionskostenbetrachtung	134
3.1	Transaktionskosten bei Selbsherstellung und Fremdbezug	134
3.1.1	Zum Begriff der Transaktionskosten	134
3.1.2	Zur Bedeutung der Transaktionskosten für die Entscheidungs- alternativen "Kaufen" oder "Selbermachen"	135
3.2	Entscheidungsrelevante Sonderaspekte	140
3.2.1	Erfordernis spezialisierter Faktoren	140
3.2.2	Vorliegen von Vertrauensgütern	143
3.3	Implikationen für das zu wählende institutionelle Arrangement	145

4. Gefährdungskostenbetrachtung	146
4.1 Vorüberlegungen	146
4.2 Entscheidungsrelevante Sonderaspekte	147
4.2.1 Absicherungskosten	147
4.2.2 Bilaterale Bindungen	147
4.2.3 Asymmetrische Informationsverteilung	149
4.3 Implikationen für das zu wählende institutionelle Arrangement	151
Kapitel VIII: Die wirtschaftliche Betätigung der Gemeinden in normativer Sicht: ein Fazit	151

3. Teil

Positive Theorie der wirtschaftlichen Betätigung der Gemeinden

	154
Kapitel IX: Positive Theorie der wirtschaftlichen Betätigung: eine Vorbemerkung	154
Kapitel X: Identifikation von Organisationsdefekten der wirtschaftlichen Betätigung	156
1. Die Anfänge gemeindlicher Wirtschaftstätigkeit	156
2. Wirtschaftliche Betätigung im Verkehrsbereich	160
2.1 Historischer Abriss	160
2.2 Aktuelle Bedeutung	166
2.3 Ökonomische Beurteilung	169
3. Wirtschaftliche Betätigung im Versorgungsbereich	172
3.1 Historischer Abriss	172
3.2 Aktuelle Bedeutung	178
3.3 Ökonomische Beurteilung	183
4. Wirtschaftliche Betätigung im Bereich Sparkassen	184
4.1 Historischer Abriss	184
4.2 Aktuelle Bedeutung	190
4.3 Ökonomische Beurteilung	191

	Inhaltsverzeichnis	11
5.	Wirtschaftliche Betätigung im Entsorgungsbereich	193
5.1	Historischer Abriß	193
5.2	Ökonomische Beurteilung	195
6.	Fazit	196
Kapitel XI: Erklärungsansätze für das Bestehen der identifizierten Organisationsdefekte		196
1.	Abweichungsanalyse im Lichte der rechtlichen Regelungen und der Rechtsprechung	196
1.1	Rechtsformen wirtschaftlicher Betätigung	197
1.2	Kommunalrechtliche Zulässigkeit wirtschaftlicher Betätigung	202
1.2.1	Der öffentliche Zweck	203
1.2.2	Leistungsfähigkeitsprinzip	205
1.2.3	Subsidiaritätsprinzip	206
1.3	Verfassungs- und wirtschaftsrechtliche Zulässigkeit wirtschaftlicher Betätigung	210
1.4	Wirtschaftliche Betätigung der Gemeinden in der gängigen Rechtsprechung	213
2.	Abweichungsanalyse im Lichte der Ökonomischen Theorie der Politik	217
4. Teil		
	Vorschläge zur Behebung der Defekte in der Organisation der gemeindlichen Wirtschaftstätigkeit	221
Kapitel XII: Verbesserungsvorschläge		221
1.	Vorbemerkungen	221
2.	Ansatzpunkte I: Die kommunalrechtlichen Regelungen	221
3.	Ansatzpunkte II: Die verfassungsrechtliche Verankerung von Ordnungselementen	224
4.	Ansatzpunkte III: Forschungsdefizite	226
5. Teil		
	Zusammenfassung der wichtigsten Ergebnisse und Ausblick auf offene Fragestellungen	228
	Literaturverzeichnis	235
	Verzeichnis der zitierten Urteile	256

Verzeichnis der Übersichten

Übersicht 1:	Abgrenzung der wirtschaftlichen Betätigung	31
Übersicht 2:	Gegenstandsbereich der wirtschaftlichen Betätigung	33
Übersicht 3:	Marktfunktionen.....	48
Übersicht 4:	Bereiche mit Subadditivität und Irreversibilität	56
Übersicht 5:	Sukzessivkategorienkala des Extensionsniveaus e	65
Übersicht 6:	Beispiele für reale externe Effekte	68
Übersicht 7:	Legitimationsgrundlage für die wirtschaftliche Betätigung ..	76
Übersicht 8:	Möglichkeitenraum institutioneller Arrangements	80
Übersicht 9:	Vertrag über die Einrichtung eines Schlachthofes und dessen Mitbenutzung durch die Öffentlichkeit	95-96
Übersicht 10:	Schätzergebnisse für die Kosten der Müllabfuhr	121
Übersicht 11:	Ergebnisse von Kostenvergleichsstudien	123-125
Übersicht 12:	Die Unternehmen des öffentlichen Personennahverkehrs (ÖPNV)	167
Übersicht 13:	Der öffentliche Straßenpersonenverkehr nach Verkehrsformen.....	168
Übersicht 14:	Wichtige Bestimmungen eines Pachtvertrages zur Regelung der privaten Gasversorgung von 1905	175
Übersicht 15:	Die Unternehmen der öffentlichen Wasserversorgung (WVU) 1985	179
Übersicht 16:	Die Unternehmen der öffentlichen Gasversorgung (GVU) I: Ferngas- und Erdgasfördergesellschaften	181
Übersicht 17:	Die Unternehmen der öffentlichen Gasversorgung (GVU) II: Orts- und Regionalgasversorgungsunternehmen	182
Übersicht 18:	Die Unternehmen der öffentlichen Elektrizitätsversorgung (EVU).....	183
Übersicht 19:	Beteiligungsverhältnisse einzelner Energieversorgungsunternehmen (Stand März 1985)	185
Übersicht 20:	Aktiva von Sparkassen und Girozentralen; Bestände und Marktanteile Dezember 1988	191

Verzeichnis der Übersichten

13

Übersicht 21:	VKU-Mitgliedsunternehmen 1952/1986	201
Übersicht 22:	Synopse der Nachfolgeb Bestimmungen zu § 67, I Deutsche Gemeindeordnung (DGO)	203
Übersicht 23:	Korrigierte Einnahmen aus wirtschaftlicher Tätigkeit nach Bundesländern	208

Abkürzungsverzeichnis

Abs.	Absatz
AG	Aktiengesellschaft
Anm. d. Verf.	Anmerkung des Verfassers
AOK	Allgemeine Ortskrankenkasse
Art.	Artikel
Aufl.	Auflage
BaWü; BW	Baden-Württemberg
Bay	Bayern
Bd.	Band
BGB	Bürgerliches Gesetzbuch
BGBI	Bundesgesetzblatt
BGH	Bundesgerichtshof
bspw.	beispielsweise
bzw.	beziehungsweise
ca.	circa
CEEP	Centre Européen des Enterprises Publiques (Europäischer Zentralverband der öffentlichen Wirtschaft)
c.p.	ceteris paribus
ders.	derselbe
DGO	Deutsche Gemeindeordnung von 1935
d.h.	das heißt
dies.	dieselben
Diss.	Dissertation
Drs.	Drucksache
d.s.	das sind
DSt	Deutscher Städtetag
DVWG	Deutsche Verkehrswissenschaftliche Gesellschaft e.V.
e	Extensionsniveau
Eb.	Eisenbahnen
ed.	Edition
Eds.	Editors
eG	eingetragene Genossenschaft
ERP	European Recovery Program
et al.	und andere
etc.	et cetera
e.V.	eingetragener Verein
EVS	Energieversorgung Schwaben
EVU	Elektrizitätsversorgungsunternehmen
f.	folgende Seite
FDP	Freie Demokratische Partei
ff.	die folgenden Seiten
Fn.	Fußnote
gem.	gemäß
GFG	Gemeindefinanzierungsgesetz
GG	Grundgesetz

ggf.	gegebenenfalls
GmbH	Gesellschaft mit beschränkter Haftung
GmbHG	Gesetz betreffend die Gesellschaften mit beschränkter Haftung
GO	Gemeindeordnung
GP	Gliederungspunkt
GVU	Gasversorgungsunternehmen
GWB	Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen
GWh	Gigawattstunde
HdkWuP	Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis
He	Hessen
HGrG	Haushaltsgrundsätzegesetz
Hrsg.	Herausgeber
i	Index für das i-te Unternehmen
i.d.R.	in der Regel
i.e.S.	im engeren Sinne
insb.	insbesondere
i.V.m.	in Verbindung mit
i.w.S.	im weiteren Sinne
Jg.	Jahrgang
JITE	Journal of Institutional and Theoretical Economics
K	Kosten
KG	Kommanditgesellschaft
KGaA	Kommanditgesellschaft auf Aktien
KSVG	Kommunalselbstverwaltungsgesetz
KWG	Kreditwesengesetz
kWh	Kilowattstunde
Mio.	Million
Mrd.	Milliarden
MRP	Markträumungsprozeß
m.w.N.	mit weiteren Nachweisen
n	Anzahl der betrachteten (Unternehmen)
Nds	Niedersachsen
N.F.	Neue Folge
n.h.M.	nach herrschender Meinung
Nr.	Nummer
N.S.	New Series
NW	Nordrhein-Westfalen
ÖPNV	Öffentlicher Personennahverkehr
ÖTV	Gewerkschaft Öffentliche Dienste, Transport und Verkehr
OHG	Offene Handelsgesellschaft
o.V.	ohne Verfasser
OVG	Oberverwaltungsgericht
p.a.	pro anno
PPF	Produktfortschrittsprozeß
rd.	rund
RhPfl; RP	Rheinland-Pfalz
RNP	Renditenormalisierungsprozeß
RWE	Rheinisch-Westfälische Elektrizitätswerke

S.	Siehe/Seite(n)
Sa	Saarland
SH	Schleswig-Holstein
sog.	sogenannte
SpkG	Sparkassengesetz
Tab.	Tabelle
TDM	Tausend Deutsche Mark
Tsd.	Tausend
U	Umdruck
u.a.	und andere/unter anderem
u.a.O.	und andere Orte
ÜEP	Übermächterosionsprozeß
usw.	und so weiter
UWG	Gesetz gegen den unlauteren Wettbewerb
versch.	verschiedene
VEW	Vereinigte Elektrizitätswerke Westfalen
VFP	Verfahrensfortschrittsprozeß
VGH	Verwaltungsgerichtshof
vgl.	vergleiche
v.H.	vom Hundert
VKU	Verband kommunaler Unternehmen e.V.
VÖV	Verband öffentlicher Verkehrsbetriebe e.V.
VOB	Verdingungsordnung für Bauleistungen
VOL	Verdingungsordnung für Leistungen, ausgenommen Bauleistungen
Vol.	Volume
WiSt	Wirtschaftswissenschaftliches Studium
WiSU	Das Wirtschaftsstudium
WVU	Wasserversorgungsunternehmen
z.B.	zum Beispiel

1. Teil

Zielsetzung, Gang der Untersuchung und Vorüberlegungen

Kapitel I Zielsetzung und Gang der Untersuchung

Volkswirte verbinden mit dem Begriff der wirtschaftlichen Betätigung von Gemeinden Assoziationen wie etwa "Einnahmen für die Gemeinden", "Öffentliche Produktion", "Öffentliche Unternehmen", "Kaufen-oder-Selberrmachen" und "Privatisierung". Diese Begriffe sprechen wesentliche Aspekte des zu behandelnden Problems an. Überraschenderweise wurden in den bisherigen Arbeiten aber immer nur Einzelaspekte diskutiert;¹ eine Gesamtdarstellung fehlt dagegen. Diese Lücke schließen zu helfen, ist die vorrangige Zielsetzung dieser Arbeit. Dabei gilt das besondere Augenmerk dem Aspekt, mit dieser Gesamtdarstellung einen Beitrag zur finanzwirtschaftlichen Ordnungspolitik zu leisten.²

Einen solchen Beitrag zu leisten wird um so dringender deshalb empfunden, weil die Renaissance der Ordnungspolitik den Gesamtbereich der öffentlichen Finanzwirtschaft auszusparen scheint und damit Aussagen wie jene der Kameralisten *Justi* und *Sonnenfels* aus der Mitte des 18. Jahrhunderts nach wie vor nur wenig an Brisanz einbüßen, mit denen sie Landesfürsten von der Einrichtung eigener gewerblicher Betriebe abraten wollten. Im Originalwortlaut lauten ihre Befürchtungen wie folgt: "Eine hauptsächlichliche Ursache, warum es rathsam ist, daß der Landesherr nicht auf seine eigenen Kosten bauet, sondern den Bergbau unter seiner Autorität Privatpersonen überläßt, ist, daß die Eigenthümer, da es um ihr Vermögen und Beuthel zu thun ist, auf den Bau selbst Aufsicht haben, und alles wirtschaftlicher, und

¹ Genannt seien:

- zum Aspekt Einnahmen für die Gemeinden: *Blume, M.* (1931) und *Bohmann, H.* (1927);
- zur Öffentlichen Produktion: *Beuck, H./Diederich, H.* (1980);
- zu Öffentlichen Unternehmen: *Fuchs, C.J.* (1922), *Mombert, P.* (1908), *Prahl, A.* (1936) sowie *Blankart, Ch.B.* (1980a), *Bös, D.* (1980) und *ders.* (1986);
- zur Frage "Kaufen-oder-Selberrmachen": *Grossekettler, H.* (1984) sowie *Masten, S.E.* (1986) und
- zum Problemkomplex Privatisierung: *Bischoff, D./Nickusch, K.-H.* (1977), *Brede, H.* (Hrsg./1988) sowie *Loesch, A.v.* (1983).

² Vgl. als weitere Beiträge einer finanzwirtschaftlichen Ordnungspolitik *Schwarzner, G.* (1991) und *Teuermann, M.* (erscheint demnächst).

mit weniger Kosten einzurichten suchen³ und "Wahrscheinlicherweise ist der Fleiß derjenigen, welche einer solchen Manufaktur vorstehen, nicht so groß, als der Fleiß desjenigen seyn würde, der ihn für sich selber anstrengt: auch läßt sich die genaue Sparsamkeit nicht erwarten, womit der Privateigenthümer für sich selbst zu Werke gehen würde; immer werden die Gebäude größer, und alle Werke weitläufiger angelegt"⁴. *Justi* und *Sonnenfels* hätten vermutlich auch den Gemeinden eine gleichlautende Empfehlung gegeben – ob sie aus heutiger Sicht berechtigt wäre, soll in dieser Arbeit untersucht werden.

Die Arbeit wendet sich allerdings nicht nur an Volkswirte, sondern auch an Juristen. Sie greift dabei einen "klassischen" Untersuchungsgegenstand in der juristischen Literatur auf⁵ und entwickelt diesen freilich in einer ganz bestimmten Zielrichtung weiter: Es soll ein Beitrag zur Darlegung der ökonomischen Grundlagen des Rechts zur wirtschaftlichen Betätigung der Gemeinden geleistet werden. Üblicherweise gilt zwar nach wie vor, daß die Rechtswissenschaft – getreu dem Motto "iudex non calculat" – noch nicht hinreichend nach den wirtschaftlichen Zusammenhängen fragt, in denen ihre Rechtsinstitute stehen,⁶ doch ist ein Abgehen von dieser Einschätzung beobachtbar, und wird dieser Wandel durch eine interdisziplinär angelegte Theorierichtung unterstützt, die sich explizit um die ökonomischen Grundlagen des Rechts bemüht.⁷ Eine ökonomische Analyse des Rechts der wirtschaftlichen Betätigung der Gemeinden steht bisher aus; sie zu leisten ist – wie gesagt – eine zweite Zielsetzung dieser Arbeit.

Schließlich wendet sich diese Arbeit auch an Verwaltungspraktiker in Gemeinden und Führungskräfte in kommunalen Unternehmen, um ihnen losgelöst von der konkreten Entscheidung in einem Einzelfall – die letztlich nur auf der Grundlage der vor Ort erhobenen Daten sachgerecht getroffen werden kann – eine Richtlinie und Entscheidungshilfe dafür in die Hand zu geben, welche Kriterien wie in die Entscheidungsfindung einfließen müssten und auf welchem Wege Alternativen zur wirtschaftlichen Betätigung der Gemeinden generiert werden können.

³ S. *Justi*, *J.H.G.v.* (1758, S. 263).

⁴ S. *Sonnenfels*, *J.v.* (1771, S. 157).

⁵ Vgl. statt vieler *Backhaus*, *J.* (1980), *Ericksen*, *H.-U.* (1987), *Garben*, *M.* (1937), *Gerke*, *J.* (1985), *Haupt*, *K.-J.* (1988), *Hettlage*, *K.M.* (1935), *Jacobi*, *W.* (1957), *Kluth*, *W.* (1988), *Kötgen*, *A.* (1968/60), *Ruberg*, *C.* (1962), *Stern*, *K./Pütner*, *G.* (1965), *Ueberhorst*, *W.* (1974), *Wiecher*, *G.* (1963) sowie die Ausführungen hierzu bei *Ericksen*, *H.-U.* (1986) und *Schmidt-Aßmann*, *E.* (1985).

⁶ So die Einschätzung von *Groh*, *M.* (1989, S. 227), Richter am Bundesfinanzhof, München.

⁷ Vgl. insbesondere *Behrens*, *P.* (1986).

Die verfolgten Zielsetzungen zu realisieren verlangt ein Vorgehen in mehreren Schritten. Als Ausgangspunkt der weiteren Überlegungen fungiert eine ökonomische Charakterisierung von Gemeinden und die Ableitung einer Arbeitsdefinition für die wirtschaftliche Betätigung der Gemeinden aus ökonomischer Sicht (vgl. unten Kapitel II). Diese Arbeitsdefinition wird kontrastierend zur Definition wirtschaftlicher Betätigung aus juristischer Sicht entwickelt, um von Beginn an aufzeigen zu können, in welchen speziellen Aspekten sich die ökonomische von der juristischen Sichtweise abhebt.

Im zweiten Teil dieser Untersuchung wird eine normative Theorie der wirtschaftlichen Betätigung der Gemeinden entwickelt, vor deren Hintergrund anschließend die tatsächlich beobachtbare wirtschaftliche Betätigung der Gemeinden beurteilt werden kann. Dieses Beurteilungsraster setzt sich aus verschiedenen Bausteinen zusammen, die jeweils in sich abgeschlossen behandelt werden. Das "Durchlaufen" dieser Prüfbausteine stellt das Untersuchungsprogramm dar, das zunächst weitgehend abstrakt und anschließend bezogen auf ausgewählte Bereiche der wirtschaftlichen Betätigung der Gemeinden abgearbeitet wird. Aus dem vielfältigen Spektrum der gemeindlichen Wirtschaftstätigkeit werden für die Detailprüfung die Hauptbereiche der wirtschaftlichen Betätigung der Gemeinden ausgewählt: der Verkehrs-, der Versorgungs- und der Entsorgungsbereich sowie die kommunalen Sparkassen.

Die Grundlagen der normativen Theorie der wirtschaftlichen Betätigung der Gemeinden werden in Kapitel III gelegt. In diesem Kapitel werden die Kriterien genannt, nach denen die wirtschaftliche Betätigung der Gemeinden aus volkswirtschaftlicher Sicht beurteilt werden sollte. Es sind dies die Kriterien der Effektivität, der Erforderlichkeit und der Verhältnismäßigkeit, Kriterien also, die – wenn auch mit zum Teil abweichenden Untersuchungszielen und -inhalten – ebenso in der juristischen Literatur und der Rechtsprechung Anwendung finden und daher dem Leserkreis vertraut sein dürften. Kapitel III stellt daneben heraus, daß wirtschaftliche Betätigung der Gemeinden als ein institutionelles Arrangement zur Allokation von Produktionsfaktoren angesehen werden kann, das im Wettbewerb mit anderen institutionellen Allokationsmechanismen seine spezifischen Stärken nachweisen muß, um legitimiert werden zu können. Gelingt dieser Effizienznachweis nicht, ist von wirtschaftlicher Betätigung abzugehen, und ist eine alternative institutionelle Organisationsform vorzuziehen.

Gleichsam als Aufgreifkriterium für ein Handeln der Gemeinden in einem an sich marktwirtschaftlich verfaßten Wirtschaftssystem wird auf das Vorliegen von Koordinationsmängeln der Institution "Markt" verwiesen (vgl. unten Kapitel IV). Nur für den Fall, daß sich auf den regionalen Märkten zur Versorgung der Gemeindebürger solche – im weiteren noch näher zu bezeichnenden – Koordinationsmängel finden, kann überhaupt ein Handeln der Gemeinden, im besonderen in der Form der wirtschaftlichen Betätigung der Gemeinden, in legitimierbarer Weise veranlaßt sein. Wird so verfahren,