

INHALTSVERZEICHNIS

ABBILDUNGSVERZEICHNIS.....	XV
ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS	XVII
I EINFÜHRUNG	1
1 Problemstellung und Vorgehensweise.....	1
2 Bestandsaufnahme: Dringender Reformbedarf in den Kommunen.....	7
2.1 Die verfassungsrechtliche und wohlfahrtsökonomische Relevanz der kommunalen Selbstverwaltung	7
2.1.1 Wohlfahrtstheoretische Einordnung kommunaler Selbstverwaltung.....	9
2.1.2 Zum meritorischen Charakter kommunaler Aufgabenerfüllung.....	11
2.2 Herausforderung 1: Kommunale Aufgaben im Wandel	14 †
2.3 Herausforderung 2: Finanznot der Kommunen.....	17 *
3 Fazit	20
II METHODISCHE VORARBEITEN.....	23
1 Zur Notwendigkeit normativer Sicht.....	24
2 Institutionen und Organisationen	27
3 Die Neue Institutionenökonomik als Erweiterung der neoklassischen Wirtschaftstheorie	28
4 Der „moderne“ homo oeconomicus.....	30
4.1 Bounded rationality	31
4.2 Framing-Effekte.....	33
4.3 Die Rolle der Präferenzen.....	35
5 Fazit.....	40

III REFORM DER VERWALTUNGSORGANISATION	41
1 Charakteristika herkömmlicher kommunaler Organisationsstrukturen ..	41
X (1.1) Grundstrukturen.....	42
1.2 Leitungsstruktur und Kommunikationsgefüge	45
1.3 Verwaltungsgeschichtliche Einordnung	47
2 Mängelanalyse der Kommunalverwaltung	
aus institutionenökonomischer Sicht.....	48
2.1 Property-Rights-theoretische und	
transaktionskostentheoretische Wirkungsanalyse	48
2.1.1 Grundaussagen der Property-Rights-Theorie	49
2.1.2 Anwendung der Theorie auf kommunale Organisationsprobleme..	52
2.1.2.1 Beschreibung verwaltungsinterner Entscheidungsstrukturen.	52
2.1.2.2 Motivationsprobleme aufgrund externer Effekte.....	58
f (2.1.3) Koordinationsprobleme aufgrund	
ungleicher Wissensverteilung.....	60
2.1.3 Grundaussagen der Transaktionskostentheorie.....	64
2.1.4 Anwendung der Theorie auf kommunale Organisationsprobleme..	65
2.1.4.1 Koordinationsprobleme vertikaler Art	65
+ (2.1.4.2) Koordinationsprobleme horizontaler Art	68
2.1.4.3 Steuerungsprobleme der politischen Führungsgremien	75
f 2.2 Agenturtheoretische Wirkungsanalyse	79
2.2.1 Grundaussagen des Prinzipal-Agent-Ansatzes	80
2.2.2 Anwendung der Theorie auf kommunale Hierarchien	85
2.2.2.1 Die Kommunalverwaltung: Ein Multi-Agent-Netzwerk.....	85
- (2.2.2.2) Präferenzen bürokratischer Akteure.....	87
2.2.2.3 Strukturfaktoren der Agency-Kosten	92
2.2.2.4 Fachbruderschaften	94
2.2.2.5 Ressortegoismen	97
2.2.3 Grenzen des Prinzipal-Agent-Modells:	
Hierarchie durch „zentrale Planwirtschaft“.....	98
2.2.3.1 Machtquellen der Querschnittsverwaltung.....	98
2.2.3.2 Kooperationsprobleme mit dem Gemeindevorstand.....	99
2.2.3.3 Versteckte Macht gegenüber den Facheinheiten	100

2.3 Zwischenfazit.....	102
3 Gestaltungsvorschläge für eine effiziente Verwaltungsorganisation.....	104
3.1 Dezentrale Ergebnisverantwortung.....	106
3.1.1 Selbststeuerung dezentraler Einheiten.....	107
3.1.2 Aufspaltung der Querschnittsverwaltung	108
3.2 Wettbewerb durch Einrichtung auftraggebender und auftragnehmender Verwaltungseinheiten.....	111
3.3 Hierarchieabbau durch Modularisierung	114
3.3.1 Ziele und Leitlinien für die Schnittstellenoptimierung	115
3.3.2 Notwendigkeit der Produktbildung	116
3.3.3 Auswirkungen auf die hierarchische Führungsstruktur	118
3.3.3.1 Die operative Ebene	118
3.3.3.2 Das strategische Management.....	119
3.4 Neuordnung der politischen Binnenorganisation	122
4 Das neue Detmolder Organisationsmodell.....	124
4.1 Die Produktpläne und -beschreibungen	128
4.2 Dezentrale Ressourcenverantwortung der Fachbereiche.....	132
4.3 Steuerungsdienst und Zentrale Dienste.....	137
4.4 Die Fachbereichsstruktur	147
4.5 Der kollegiale Verwaltungsvorstand.....	153
4.6 Reorganisation des Ausschußwesens.....	156
5 Fazit	158

IV POLITIKORIENTIERTE HAUSHALTSREFORM.....	161
1 Das traditionelle Haushaltswesen: Anspruch und Wirklichkeit	162
1.1 Eine institutionalistische Interpretation der Haushaltsfunktionen	164
1.2 Strukturmängel des kameralen Haushalts	168
1.3 Kooperationsprobleme bei Haushaltsplanung und -beschluß	173
1.4 Kooperationsprobleme bei Haushaltsvollzug und -kontrolle.....	176
1.4.1 Zur „Detailverliebtheit“ kommunalpolitischer Steuerung	176
1.4.2 Der politisch-ökonomische Handlungsrahmen	179
1.5 Zwischenfazit	186
2 Entwurf eines alternativen Steuerungsverfahrens	188
2.1 Ein Leitbild für die neue politische Steuerung.....	189
2.2 Grundaussagen der Vertragstheorie.....	192
2.2.1 Klassische und neoklassische Verträge	193
2.2.2 Relationale Verträge	194
2.2.3 Konstitutionelle Verträge.....	197
2.3 Anwendung der Theorie:	
Kontraktmanagement als idealtypische Führungsmethode.....	201
2.3.1 Leistungsfähigkeit und Grenzen.....	202
2.3.2 Als Vertragskombination	204
2.3.3 In Form eines produktorientierten Haushaltsplans.....	209
2.3.3.1 Finanzziele als Restriktionen	210
2.3.3.2 Leistungsziele als Inhalte eines neoklassischen Standard-Kontraktes.....	214
2.3.4 Prozeßelemente des Kontraktmanagements.....	216
2.3.4.1 Budgetierung zur Verzahnung der Entscheidungsfindung von Politik und Verwaltung.....	217
2.3.4.2 Berichterstattung zur Ermöglichung der Steuerung auf Abstand	224
3 Die neue politische Steuerung in der Stadt Detmold	229
3.1 Ein Zeitspiegel zur Entwicklung des Kontraktmanagements.....	230
3.2 Konstituierende Spielregeln der Rahmenvereinbarung	232
3.2.1 Zuständigkeiten und Struktur der Standard-Kontrakte.....	234

Inhalt

3.2.2 Die Anreizgestaltung	236
3.3 Innovationen im Planungs- und Entscheidungsprozeß	239
3.3.1 Steuerungsinstrument I: Das Budgetierungsverfahren	239
3.3.2 Steuerungsinstrument II: Der produktorientierte Haushaltsplan.....	245
3.4 Innovationen bei Vollzug und Kontrolle	254
3.4.1 Zur Institutionalisierung von Controlling	254
3.4.2 Steuerungsinstrument III: Das unterjährige Berichtswesen.....	256
3.4.3 Kosten- und Leistungsrechnung im Haushaltsmanagementsystem	263
4 Fazit	267
V SCHLUBBETRACHTUNGEN	271
LITERATURVERZEICHNIS.....	277
RECHTSQUELLEN	297
SCHLAGWORTVERZEICHNIS	299