

Zeitschrift: Schweizerische Zeitschrift für Forstwesen = Swiss forestry journal = Journal forestier suisse

Herausgeber: Schweizerischer Forstverein

Band: 157 (2006)

Heft: 3-4

Artikel: Die Organisation der Betriebsleitung in kommunalen Forstbetrieben in Deutschland aus der Agency-Perspektive

Autor: Ruppert, Chantal

DOI: <https://doi.org/10.5169/seals-1097960>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften auf E-Periodica. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen sowie auf Social Media-Kanälen oder Webseiten ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. [Mehr erfahren](#)

Conditions d'utilisation

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. La reproduction d'images dans des publications imprimées ou en ligne ainsi que sur des canaux de médias sociaux ou des sites web n'est autorisée qu'avec l'accord préalable des détenteurs des droits. [En savoir plus](#)

Terms of use

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. Publishing images in print and online publications, as well as on social media channels or websites, is only permitted with the prior consent of the rights holders. [Find out more](#)

Download PDF: 12.04.2026

ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, <https://www.e-periodica.ch>

Die Organisation der Betriebsleitung in kommunalen Forstbetrieben in Deutschland aus der Agency-Perspektive

CHANTAL RUPPERT

Keywords: New institutional economics; principal-agent theory; municipal forest companies; organizational economics; Germany. FDK 64 : 65 : 92 : (430)

1. Einleitung

Für kommunale Forstbetriebe besteht die gesetzliche Verpflichtung, den Wald nach dem Nachhaltigkeitsprinzip und in Ausrichtung am Gemeinwohl zu bewirtschaften. Die meisten kommunalen Forstbetriebe in Deutschland werden als Regiebetrieb¹ geführt, der von einem staatlichen Forstamt durch Beamte geleitet wird.² Dies ist grösstenteils historisch bedingt, zum Teil gesetzlich festgeschrieben und wurde lange Zeit nicht in Frage gestellt. Doch die Situation hat sich geändert. Viele dieser Betriebe erwirtschaften trotz zum Teil beachtlicher staatlicher Förderungen Defizite. Vor dem Hintergrund der Finanzkrise der öffentlichen Haushalte wird die Akzeptanz dieser Defizite bei den Kommunen immer geringer. Die Eigenverantwortung für den Wald kehrt wieder verstärkt in das Bewusstsein der Gemeinden zurück. Die bestehenden Organisationsstrukturen der Forstbetriebe werden in diesem Zusammenhang hinterfragt. Zudem haben sich die Gesetze in vielen Bundesländern in Deutschland verändert. Die kommunale Betriebsleitung kann nun theoretisch auch von eigenem Personal oder privaten Dienstleistern ausgeführt werden.³ Ein neues Geschäftsfeld für private Dienstleister entsteht. Daraus ergeben sich zwei konkrete Fragestellungen:

- Welche Organisationsstrukturen sind zweckmässig?
- Welche Art von vertraglicher Beziehung sollte gewählt werden: Verbeamtung, Angestelltenverhältnis oder ein Dienstleistungsvertrag mit Privaten?

Im Folgenden werden zunächst die Rahmenbedingungen erläutert, innerhalb derer die kommunalen Entscheidungen getroffen werden. Dem folgt eine Darstellung der Agency-Theorie. Mit der Anwendung dieser Theorie werden zwei Ziele verfolgt: Zum einen werden entscheidungsrelevante Strukturelemente aus betrieblich-organisatorischer Sicht abgeleitet. Zum anderen werden die strukturellen Beziehungen zwischen den Akteuren dargestellt. Es folgt eine Betrachtung von spezifischen Eigenschaften der Transaktion «Übertragung der Betriebsleitung durch die Kommune an einen Akteur», welche Einfluss auf die Relevanz der Strukturelemente haben, sowie der Beziehung zwischen der Kommune und ihrem Forstbetriebsleiter aus der Agency-Perspektive. Dazu werden die Status-quo-Organisationsform anhand jedes abgeleiteten Strukturelements betrachtet und alternative Möglichkeiten aufgezeigt. Zuletzt werden die wichtigsten Ergebnisse noch einmal zusammengefasst und ein kurzes Fazit gezogen.

2. Rahmenbedingungen

2.1 Gesetzliche Rahmen und Effizienz

Die Ordnung der Gesellschaft erfolgt durch die Aufstellung von Spielregeln, d.h. durch formelle und informelle Institutionen (KIRCHNER 2002). Diese sind aufgrund der Verhaltensannahmen von Individuen aus der Perspektive der Neuen Institutionenökonomik (NIE) notwendig, um ein gesamtgesell-

schaftlich effizientes Wirtschaften zu ermöglichen. In Deutschland bestehen bestimmte gesetzliche Vorgaben für die Waldwirtschaft im Allgemeinen und für kommunale Forstbetriebe im Speziellen (RUPPERT 2002). Diese lassen sich begründen in der Nutzung der Ressource Wald, mit der verschiedene spezifische Besonderheiten – unter anderem die Produktion von öffentlichen Gütern – verbunden sind sowie mit der besonderen Zielausrichtung öffentlichen Eigentums. Dieses bestehende Regelsystem wird für die folgende Betrachtung als gegeben angenommen, um in der jetzigen Situation praktische Handlungsalternativen aufzuzeigen. Dabei werden aber auch stets Denkansätze über die Sinnhaftigkeit des Regelsystems gegeben.

Von der Effizienz einer Institution oder Organisation sollte aus der Perspektive der NIE eher im komparativen Sinne gesprochen werden (FURUBOTN & RICHTER 2005). Dabei muss neben der Kostenseite auch die Nutzenseite betrachtet werden. Eine Alternative kann dann als effizient bezeichnet werden, wenn sie ein besseres Verhältnis zwischen Kosten und Nutzen aufweist als andere Alternativen. Was unter dem Nutzen zu verstehen ist, ist von der Zielsetzung im Einzelfall abhängig, wobei diese Zielsetzung nicht unweigerlich ökonomisch geprägt sein muss. Je nachdem, welche theoretische Perspektive gewählt wird, kann ein entsprechendes Effizienzkriterium zur Beurteilung der Kostenseite unter Beachtung der Nutzenseite herangezogen werden.

2.2 Betrachtungsebenen

Wie wird der Betrieb bewirtschaftet?

Nachfolgend werden die grundlegenden, rahmengebenden Strukturen betrachtet. Dabei handelt es sich um Rahmenstrukturen wie die Rechtsform, Formen kooperativer Zusammenarbeit mit staatlichen, kommunalen oder privaten Betrieben sowie eine komplette Auslagerung an ein privates Unternehmen.⁴ Hier gilt es herauszufinden, welche Organisationsstrukturen zweckmässig sind.

¹ Es handelt sich dabei um einen rechtlich und organisatorisch selbstständigen Teil der Kommunalverwaltung. Seine Einordnung erfolgt in den gemeindlichen Haushalt – es liegt also kein abgegrenztes Betriebsvermögen vor. Einnahmen und Ausgaben werden im Haushaltsplan unsaldiert ausgewiesen und zur Gesamtdeckung des Haushalts verwendet. Die Haushaltsführung erfolgt nach kame-ralistischen Grundsätzen. Das kommunale Haushaltsrecht gilt ohne Einschränkungen.

² Im Folgenden wird diese Organisationsvariante als Status-quo-Organisationsform betitelt. Natürlich gibt es noch andere Varianten, die allerdings seltener anzutreffen sind wie z.B. die Leitung durch kommunale Beamte.

³ Vgl. hierzu RUPPERT (2002). Die Inanspruchnahme privater Dienstleister für die Betriebsleitung und die Revierleitung ist in Baden-Württemberg und Rheinland-Pfalz noch immer nicht möglich.

⁴ Aus dieser Betrachtung ausgeklammert wird die materielle Privatisierung durch Verkauf, da damit die Entscheidung über die Betriebsleitung aus der Hand gegeben wird (zu Ausnahmen siehe RUPPERT 2002).

Wer soll den Betrieb leiten?

Das Management eines Forstbetriebs setzt sich zusammen aus der Betriebsleitung, welche zuständig für die forstfachliche Leitung ist, sowie der Revierleitung, welche für die technische Leitung der Reviere bzw. für eine bestimmte Funktion verantwortlich ist.⁵ Diese klassische Unterteilung in Betriebs- und Revierleitung ist unter anderem historisch bedingt sowie ursächlich in der Grösse von Forstbetrieben und kann auch nur durch eine entsprechende Grösse finanziert werden. Dort, wo ein Betrieb nur aus einem Revier besteht, übernimmt meist eine Person beide Aufgaben, oder der Waldbesitzer kann bzw. muss die Betriebsleitung durch das zuständige Forstamt ausführen lassen. Die rechtlichen Möglichkeiten variieren hier von Bundesland zu Bundesland (RUPPERT 2002). Aufgrund der gesetzlichen Vorschriften über die Qualifikation der Betriebs- und Revierleitung und der damit verbundenen Entlohnung können sich die meisten Kommunen keinen eigenen Betriebsleiter leisten. Die Beschäftigung eines kommunalen Beamten oder die Inanspruchnahme privater Dienstleister ist daher meist nur in jenen Bundesländern möglich, bei denen die Funktionen des Betriebsleiters und des Revierleiters von einer Person übernommen werden kann. In vielen Fällen kommunaler Verbeamtung ist es jedoch üblich, dass das zuständige Forstamt dem Revierleiter eher freie Hand lässt und nur überwachende Funktionen übernimmt.

In diesem Aufsatz werden alle Möglichkeiten, die eine Kommune im Zusammenhang mit der Beschäftigung des Managements hat, in die Betrachtung mit einbezogen: eine Verbeamtung, ein Angestelltenverhältnis oder ein Dienstleistungsverhältnis mit einem externen Anbieter.⁶ Mit den beiden aufgeworfenen Fragen des Wie und Wer ergeben sich wiederum verschiedene Kombinationsmöglichkeiten. Beispielsweise kann eine gegründete kommunale Forstgesellschaft per Managementvertrag durch eine private Firma geführt werden.⁷

3. Ableitung wesentlicher Strukturelemente aus der Agency-Theorie

Der theoretische Bezugsrahmen der folgenden Überlegungen ist die NIE. Diese untersucht die gesellschaftlichen Interaktionen, die Wirkungsweisen von Institutionen und die Möglichkeiten, diese effizient zu gestalten. Akteure verhalten sich dabei unter den folgenden Annahmen⁸:

- eigennutzorientiertes bzw. opportunistisches Verhalten;
- beschränkte Rationalität der Akteure;
- Akteure zeigen unterschiedliche Risikobereitschaft.

Daraus folgt:

- Informationen stehen nicht kostenlos zur Verfügung und sind asymmetrisch verteilt;
- Transaktionen sind mit Kosten verbunden;

Die NIE besteht aus mehreren methodologisch verwandten Ansätzen, die sich gegenseitig überlappen, ergänzen, teilweise aber auch unterscheiden. Die Hauptansätze sind die Property-Rights-Theorie, die Transaktionskostentheorie und die Agency-Theorie.⁹ In dieser Arbeit steht die Agency-Theorie im Vordergrund, wobei stets die Zusammenhänge zu den anderen Theorien der NIE deutlich gemacht werden.¹⁰

Im Fokus der Agency-Theorie steht die effiziente Vertragsgestaltung zwischen zwei Akteuren: dem Auftraggeber oder Prinzipal und dem Auftragnehmer oder Agent. Aufgrund von begrenzten individuellen Kenntnissen und Fertigkeiten – mangelndes Fachwissen, beschränkte Arbeitskapazität, beschränktes Kapital – beauftragt der Prinzipal einen Agenten mit der

Durchführung einer Leistung in seinem Namen. Dabei werden Verfügungsrechte übergeben, wird also eine Transaktion vorgenommen. Im Vordergrund stehen die Beziehung dieser beiden Akteure zueinander und die Probleme, die durch diese Auftraggeber-Auftragnehmer-Beziehung entstehen können. Zwischen Prinzipal und Agent kann es aufgrund der oben genannten Annahmen zu unterschiedlichen Zielvorstellungen kommen, so dass die Ziele des Prinzipals eventuell nicht erreicht werden. Besonders relevant sind vor allem die Annahmen, dass Individuen möglichst eigennutzmaximierend und unter beschränkter Rationalität handeln sowie dass Prinzipal und Agent eventuell eine unterschiedliche Einstellung zum Risiko haben und daher verschiedene Handlungen bevorzugen.

Zur Verdeutlichung der Prinzipal-Agent-Beziehung wird oft das klassische Beispiel der Aktiengesellschaft aufgeführt: «Die Anteilseigner – die Prinzipale – verfügen über andere Informationen als die Vorstandsmitglieder – ihre Agenten. Das Problem besteht jetzt darin, die Verträge mit den Vorstandsmitgliedern so zu gestalten, dass der Erwartungswert der Prinzipale unter der Annahme maximiert wird, dass der Agent Handlungen unternimmt, die seinen eigenen Erwartungswert innerhalb des jeweiligen Vertrags maximiert und dass der Agent den Vertrag andererseits dennoch akzeptiert.» (VOIGT 2002). Unter Heranziehen der Property-Rights-Theorie liegt dabei eine Trennung zwischen Verwendungs- und Koordinationsrechten (*usus, abusus*) und Residualansprüchen (*usus fructus*, transfer) und damit ein veränderter Anreiz vor.

3.1 Agency-Kosten

Durch die Auftrennung von Verfügungsrechten entstehen die im Folgenden aufgeführten Probleme, deren Hauptursache aus der Agency-Perspektive die Informationsasymmetrie in Verbindung mit den oben genannten menschlichen Verhaltensannahmen ist.

- Durch den fachlichen Vorsprung des Agenten als Spezialist kann dieser im Hinblick auf seinen Eigennutzen *ex ante* Informationen zurückhalten oder verzerren (versteckte In-

⁵ Die Ausführung von Bewirtschaftungsmassnahmen durch eigene Arbeiter oder Unternehmer wird als Revierdienst bezeichnet.

⁶ Auch werden Revierleitertätigkeiten mit einbezogen, womit sich die Aussagen auf die Länder beschränken, in denen beide Tätigkeiten von einer Person ausgeführt werden können bzw. auf Situationen angewendet werden, in denen den Revierleitern mehr Kompetenzen zugestanden werden.

⁷ An dieser Stelle muss auch auf den Zusammenhang mit dem Revierdienst hingewiesen werden, denn wenn die Kommune z.B. eigene Holzrntegeräte besitzt, kann dies die Entscheidung einer kompletten Auslagerung an ein privates Unternehmen, das eigene Kapazitäten nutzen will, beeinflussen.

⁸ Diese Annahmen sind in den einzelnen Theorien der NIE sehr unterschiedlich stark ausgeprägt, so dass diese allgemeine Angabe sehr verkürzt ist, hier aber aus Vereinfachungsgründen erfolgt.

⁹ Hier wird der Begriff der Agency-Theorie verwendet, da er der Überbegriff für zwei Richtungen ist, die beide Eingang finden. Die positive Agency-Theorie identifiziert vor allem Situationen mit konfligierenden Prinzipal-Agent-Beziehungen und beschreibt Governance-Mechanismen, die das eigennutzmaximierende Verhalten von Agenten einschränken. Die Prinzipal-Agent-Forschung ist im Gegensatz zum positiven Ansatz eher mathematisch auf eine Prüfung der Effizienz der Verträge zwischen Prinzipal und den Agenten unter Variierung der Annahmen von Ergebnisunsicherheit, Risikoscheu, Informationsverfügbarkeit und ähnlichem ausgerichtet (EISENHARDT 1989).

¹⁰ Für eine Einführung in die Property-Rights-Theorie siehe SCHLÜTER, für eine Einführung in die Transaktionskostentheorie siehe WESTPHAL, beide in diesem Heft.

formation; engl. hidden information), so dass der Prinzipal dadurch eine nachteilige Auswahl trifft (adverse Selektion, engl. adverse selection).

- Der Agent hat die Möglichkeit, versteckt zu handeln (verstecktes Handeln, engl. hidden action), d.h. der Prinzipal weiss nicht, welchen Anteil der Agent an den Handlungsergebnissen hat. Deshalb kann der Agent seinen eigenen Nutzen auf Kosten des Prinzipals *ex post* maximieren (moralisches Risiko; engl. moral hazard).

Aufgrund dieser Probleme kann in einer Welt mit unvollständig und ungleich verteilten Informationen keine erstbeste Lösung bei der Vertragsgestaltung erreicht werden. Die Kosten, die dadurch entstehen, können verringert werden durch den Einsatz von Instrumenten, die das Verhalten des Agenten an die Zielvorstellung des Prinzipals bzw. die individuellen Nutzenfunktionen angleichen. Der Einsatz entsprechender Instrumente verursacht wiederum Kosten, so dass eine Lösung gefunden werden sollte, bei der die Netto-Vertretungskosten (net agency costs) minimiert werden. Die Differenz zwischen der erstbesten und der zweitbesten Lösung wird als Agency-Kosten bezeichnet. Sie setzen sich in Anlehnung an JENSEN & MECKLING (1976) wie folgt zusammen¹¹: Kontrollkosten des Prinzipals, Signalkosten des Agenten und verbleibende Wohlfahrtsverluste.

Kontrollkosten des Prinzipals

Kontrollkosten des Prinzipals entstehen durch eine Kombination aus Anreizsystemen und Kontrollmechanismen. Nach EISENHARDT (1989) stellt sich unter Heranziehen der Prinzipal-Agent-Theorie die grundlegende Frage, ob ein ergebnisorientierter Vertrag, ein verhaltensorientierter Vertrag oder eine Kombination daraus effizienter ist. Beim ergebnisorientierten Vertrag erfolgt die Entlohnung des Agenten nach Massgabe seiner erbrachten Leistung. Dabei muss beachtet werden, dass die Unsicherheit des Ergebnisses nicht nur vom Verhalten des Agenten abhängig ist (innere Unsicherheit), sondern auch von äusseren Variablen, was eine gewisse Risikobereitschaft des Agenten erforderlich macht (äussere Unsicherheit). Beim verhaltensorientierten Vertrag setzen Informationssysteme sowie interne und externe Kontrollorgane den Prinzipal über die Tätigkeiten des Agenten ins Bild, der realisiert, dass er dadurch schwieriger täuschen kann. Kontrolle wird aus der Agency-Perspektive also als Anreizfunktion für den Agenten betrachtet. Kontrollergebnisabhängige Belohnungen und Bestrafungen können damit Motivationswirkungen verstärken (JENSEN & MECKLING 1976). Die Voraussetzungen für eine Kontrolle sind:

- Eine Zieldefinition durch den Prinzipal, um die Zielerreichung durch den Agenten kontrollieren zu können. Eine Zieldefinition ist auch für ergebnisorientierte Verträge notwendig, da nicht nur finanzielle Ergebnisse die Basis für die Entlohnung sein können, sondern auch die Qualität.
- Informations- und Kommunikationssysteme müssen die notwendige Transparenz des Geschehens zur Kontrolle schaffen. Monetär Messbares kann im Rechnungswesen abgebildet werden. Nicht monetär Messbares bedarf einer anderen Art von Controlling, das sich nicht nur auf direkte Beobachtung des Verhaltens des Agenten stützt. Dazu gehören Kontrollinstrumente wie Budgetierung, Verhaltensregeln oder Anhörungen (JENSEN & MECKLING 1976).
- Monetäre und nicht monetäre Messbarkeit ist somit eine Voraussetzung für die Kontrollfähigkeit der Ergebnisse. Gemessen werden kann das Endprodukt oder der Anteil, den der Ausführende daran hat. Messprobleme entstehen aufgrund technischer Schwierigkeiten, fehlender Bewertungsmaßstäbe oder zu hohen Kostenaufwands durch äussere Unsicherheiten.

- Sanktionsmassnahmen gehören zur Kontrolle, da ohne sie eine Kontrolle keinen Sinn hätte. Der Prinzipal hat zum Beispiel das Recht, die transferierten Rechte wieder zurückzufordern oder den Agenten zu bestrafen, wenn er sich nicht an die Vereinbarungen hält. Es können auch externe Instanzen wie zum Beispiel Gerichte genutzt werden.

Signalkosten des Agenten

Auf der anderen Seite kann auch der Agent durch bestimmte Signale dem Prinzipal glaubhaft versichern, dass er in dessen Sinn handeln wird. Signale der Agenten sind beispielsweise Diplome, Garantien, Rückgaberecht, Sicherheiten und ein guter Firmenname (Reputation).

Verbleibende Wohlfahrtsverluste

Da nur eine zweitbeste Lösung erreicht werden kann, sind als dritte Komponente der Agency-Kosten noch Wohlfahrtsverluste zu nennen. Darunter sind die Kosten zu verstehen, die trotz Kontroll- und Signalanstrengungen nicht vermieden werden können, da kein vollständiges Wissen besteht und die Kosten für den Erwerb von weiterem Wissen dessen Gewinn übersteigen würden.

Die Organisationsstruktur eines Betriebes wird durch die eingesetzten Instrumente gestaltet. Die Anordnung der Instrumente erfolgt durch festgeschriebene oder nicht festgeschriebene Verträge. Die verschiedenen Organisationsmöglichkeiten variieren in diesem Nexus von Verträgen. Es sollten dabei jene identifiziert werden, die die Agency-Kosten minimieren, d.h. demnach die zweitbeste Lösung gefunden werden, die der erstbesten am nächsten kommt. Agency-Kosten sind somit das Effizienzkriterium der Agency-Theorie. Bei alleiniger Beachtung dieses Kriteriums wäre die Kombination der Elemente zu wählen, bei der die Agency-Kosten minimiert werden, wodurch die verbleibenden Wohlfahrtsverluste und die Kosten für das Signalisieren und Überwachen ebenfalls minimiert werden. Da sich allerdings Agency-Kosten bislang nicht exakt quantifizieren lassen, kommt ihnen in erster Linie die Funktion eines heuristischen Beurteilungskriteriums zu (PICOT *et al.* 2005).

3.2 Eigentumssurrogate

Der Einsatz von Kontrollinstrumenten ist nicht notwendig, wenn Faktoren genutzt werden können, die ähnliche Anreizeffekte haben wie Eigentum selbst. Diese Faktoren werden als Eigentumssurrogate bezeichnet. Dazu zählt in erster Linie der Wettbewerb auf Märkten.

- Wettbewerb auf dem Kapitalmarkt, weil bei sinkendem Marktwert des Unternehmens die Gefahr einer feindseligen Übernahme droht.¹²

¹¹ Diese Einteilung von Agency-Kosten geht auf JENSEN & MECKLING (1976: 308) zurück: «We define agency costs as the sum of: (1) the monitoring expenditures by the principal, (2) the bonding expenditures by the agent, (3) the residual loss.» Konkrete Beispiele zu Instrumenten siehe PICOT *et al.* (2005). Hier wird in Anlehnung an PICOT *et al.* (2005) von Wohlfahrtsverlusten gesprochen, da nicht nur monetäre Werte betrachtet werden.

¹² Ein niedriger Kurswert, verursacht durch schlechtes Management, kann zu einer Verschlechterung der Aussenfinanzierung führen und schränkt damit den Handlungsspielraum des Managers ein. Des Weiteren kann die Eigentümervertretung sich zur Entlassung des Managements entscheiden oder es kann zu einer Übernahme des Unternehmens kommen, die häufig zu einer Entmachtung des Managements führt (vgl. hierzu ausführlicher KAULMANN 1987; PICOT & MICHAELIS 1984).

- Wettbewerb auf den Gütermärkten, weil ineffizientes Verhalten zum Untergang des Unternehmens und damit zum Verlust des Arbeitsplatzes führen kann.
- Wettbewerb auf dem Arbeitsmarkt, weil der Manager bei Fehlleistung durch einem anderen ersetzt werden kann.

Durch diese harten Eigentumssurrogate wirken Kräfte, die einen Zwang zum Handeln im Eigentümerinteresse erzeugen. Des Weiteren können weiche Eigentumssurrogate die Notwendigkeit von Kontrollinstrumenten vermindern. Darunter versteht man Faktoren, die die Atmosphäre kennzeichnen, in der die Beziehung besteht.¹³ Diese wird durch soziokulturelle Faktoren wie gemeinsame Werte und Normen geprägt. In diesem Zusammenhang sind auch die Unternehmenskultur und informelle Institutionen von Verhaltensweisen zu nennen. Als weiche Eigentumssurrogate können Wertorientierung und Vertrauen benannt werden.

3.3 Wesentliche Strukturelemente einer Organisationsstruktur

Betrachtet man die benannten unterschiedlichen Möglichkeiten, die zu einer Lösung der Agency-Probleme beitragen können, so lassen sich im Rahmen der Gesetze die folgenden Elemente benennen, die eine Organisationsstruktur prägen können:

- Kontrolle des Agenten durch den Prinzipal: monetäre Anreizsysteme, direkte Kontrolle.
- Intern: Informationssysteme, Kontrollorgane.
- Extern: Kontrollstrukturen wie externe Prüfer oder Nutzung des Vertragsrechts.
- Signale des Agenten.
- Eigentumssurrogate: marktliche Eigentumssurrogate (hard incentives), weiche Eigentumssurrogate (soft incentives).

Jenach Situation sind die entsprechenden Strukturelemente von Bedeutung: Dort, wo marktliche Eigentumssurrogate nur beschränkt wirken, ist die Kontrolle des Agenten anhand der Zielvorgabe des Prinzipals wichtig. Bestehen während einer Prinzipal-Agent-Beziehung grosse Unsicherheiten und lassen sich sowohl die Ausführung als auch das Endprodukt der Aufträge schlecht messen, ist eine Kontrolle kaum möglich. Dann sind die Signale des Agenten sowie weiche Eigentumssurrogate von besonderer Bedeutung.

3.4 Anwendung auf das politische System

Im politischen System sind die Wähler Prinzipale und die Regierenden die Agenten. Die Ausführung der Aufgaben bzw. die entsprechenden Verfügungsrechte werden zum Teil an die Verwaltungen oder an die öffentlichen Unternehmen weitergegeben. Dadurch entsteht eine Prinzipal-Agent-Kette, in der die Regierenden sowohl Agent der Bürger als auch Prinzipal der Verwaltungen sind. Dies verstärkt die Agency-Probleme zusätzlich ebenso wie die Tatsache, dass im politisch-öffentlichen Bereich der Prinzipal sich aus mehreren Individuen zusammensetzt.¹⁴ Dadurch wird eine einheitliche Vertretung von Eigentümerinteressen erschwert. Des Weiteren bestimmt der Wähler bei der Wahl nicht über einzelne Bereiche, sondern über Wahlprogramme, die viele Themen und damit Werte beinhalten. Ein Abwägungsprozess ist notwendig. Dabei wird die Wichtigkeit der Themen von den Individuen unterschiedlich beurteilt.

Die Betrachtung der Regierenden als Prinzipale einerseits und die Verwaltungen bzw. die öffentlichen Unternehmen als Agenten andererseits kann durch folgende Ausführungen noch verdeutlicht werden (DAMKOWSKI & PRECHT 1995):

- Die politischen Entscheidungsträger haben die Kompetenz des «policy making»: Sie geben die Zielsetzung und den Handlungsrahmen vor und sind für die Erfolgskontrolle verantwortlich.
- Die Verwaltungen und die öffentlichen Unternehmen haben die Kompetenz der «performance»: Sie übernehmen die operativen Aktivitäten der Dienstleistungserbringung bzw. Produktherstellung.

Dies kann als Auftraggeber-Auftragnehmer-System betrachtet werden. Diese Ausführungen sind deshalb notwendig, weil in kommunalen Forstbetrieben ein wichtiger Agent die Forstverwaltung ist. Der forstliche Bezug zu den obigen Ausführungen wird im Folgenden hergestellt.

4. Beziehung Kommune – Leiter des Forstbetriebs

Die Bürger stehen als Wählerinnen und Wähler am Anfang der Prinzipal-Agent-Kette, die die Gemeindevertretung und den Bürgermeister wählen und damit per Wahlentscheid Rechtskomponenten ihres Verfügungsrechtbündels auf andere Akteure übertragen. Ausserdem wird meist ein Fachausschuss gebildet, der für den forstlichen Bereich Entscheidungen vorbereitet. Bevor eine Entscheidung gefällt wird, durchläuft der Antrag alle genannten Gremien und muss befürwortet werden. Somit kann der gesamte politische Apparat der Gemeinde als ein Agent zusammengefasst werden, der für die Gemeinde als gewählter Vertreter über die Vergabe der Betriebsleitung entscheidet. Mit der Vergabe der Betriebsleitung wird der Gemeindeapparat ebenfalls zum Prinzipal. Durch diese Delegation der Betriebsleitung erhält der Agent bestimmte Entscheidungsbefugnisse bei der Waldbewirtschaftung, deren Ausprägung je nach Organisationsform der beauftragten Institution variiert. Die Betriebsleitung umfasst dabei ein Bündel von Verfügungsrechten, von dem der grösste Teile die Usus-Komponente ausmacht. Aber auch ein Teil der Usus-fructus-, Abusus- und Transfer-Komponenten gehören zu diesem Bündel.¹⁵ Die Handlungen des Agenten müssen den Zielvorstellungen des Prinzipals am Anfang der Prinzipal-Agent-Kette entsprechen, also des Bürgers bzw. dem Gemeindeapparat als gewählter Vertreter. Dies erfordert eine Zieldefinition des Prinzipals. Nimmt der Prinzipal seine Optionen nicht wahr, kann der Agent sehr eigennutzmaximierend agieren.

Die Bürger haben die Möglichkeit, die Zieldefinition nicht nur mit ihrer Wählerstimme zu beeinflussen,¹⁶ sondern können meist auch auf partizipativem Weg am Aushandlungspro-

¹³ Diese Atmosphäre wird von PICOT *et al.* (2005) als Transaktionsatmosphäre bezeichnet. Auch WILLIAMSON (1973) hat von der Atmosphäre als «human factor» neben beschränkter Rationalität und Opportunismus gesprochen, da Individuen nicht immer nur geldliche Ziele maximieren wollen. Letztlich wird ein Teil der Transaktionsatmosphäre von WILLIAMSON (2000) als institutionelles Umfeld betrachtet.

¹⁴ Sanktionierungen sind in der Regel nur durch die Option der Wiederwahl möglich. Dabei besteht das Problem, dass Politiker häufig nur die Interessen von grossen Gruppen vertreten, die potenzielle Wählerstimmen versprechen (SCHMIDT 1999).

¹⁵ Beispiele sind Gewinnrücklagen bei Auslagerungen für *usus fructus*, Baumartenwahl für *abusus* und Fremdvergabe innerhalb des Betriebes für *transfer*.

¹⁶ Dabei ist zu beachten, dass der Wald selten, auf kommunaler Ebene aber schon eher, eine ausschlaggebende Rolle für das Wahlverhalten von Bürgern spielen wird, da das Wahlprogramm in Bezug auf den Wald mit anderen Konzepten wie der Arbeitsmarktpolitik konkurriert, denen meist mehr Bedeutung zugestanden wird. Ein weiteres Problem bei dieser Betrachtungsweise ist, dass der Bürger zum Teil wenig Einblick in den Verwaltungsapparat hat.

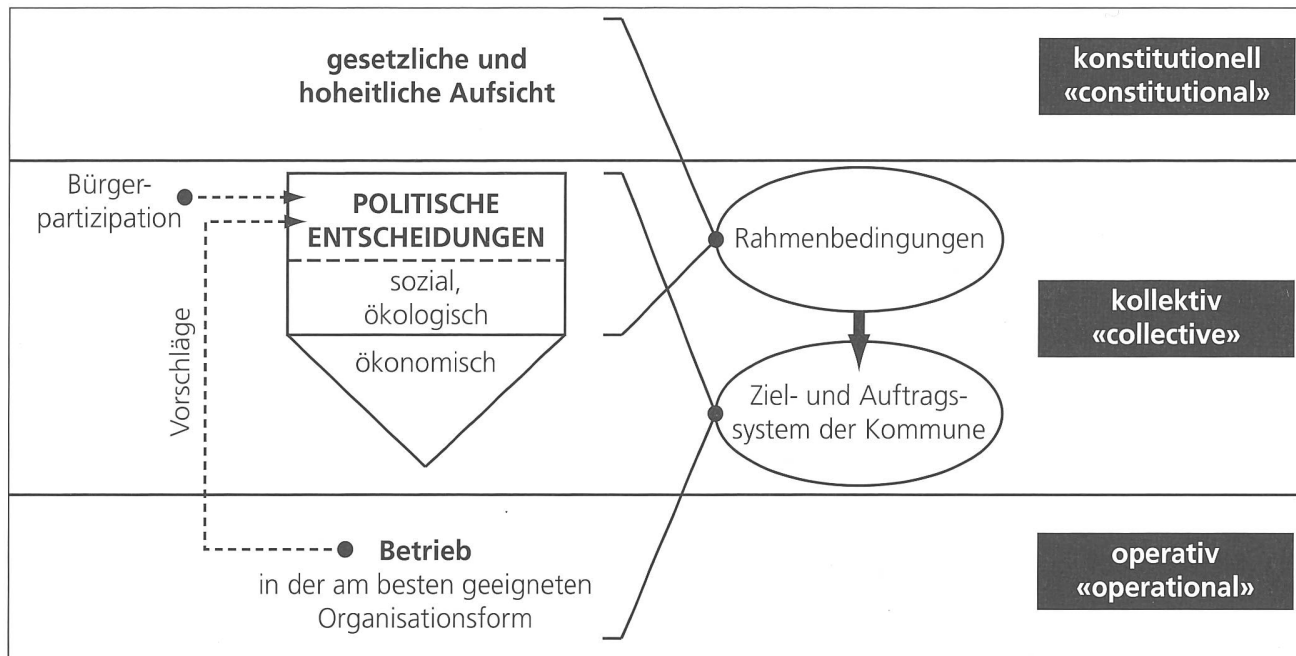


Abbildung 1: Schematische Darstellung des Ziel- und Auftragsystems der Kommune für ihren Forstbetrieb auf den Ebenen des institutionellen Umfeldes, in Anlehnung an OSTROM (1990).

zess selbstständig oder über Interessengruppen teilnehmen. Oder die Bürger können ihren Unmut durch Bürgerbegehren und andere Druckmittel zum Ausdruck bringen.¹⁷ Diese Formen der Einflussnahme können auf lokaler und regionaler Ebene weitaus wirkungsvoller sein und werden dort auch stärker genutzt als auf staatlicher Ebene. Dies liegt daran, dass die Prinzipal-Agent-Kette kürzer ist und durch die kleinere Flächenabgrenzung und geringere Anzahl von Individuen ein erhöhtes Zugehörigkeits- und Verantwortungsgefühl, aber auch erhöhte Betroffenheit entstehen. Es kann daher, je nach Engagement der Bürger, auch von einer erhöhten Informiertheit des Prinzipals ausgegangen werden. Es gibt also zwei Verbindungslinien zwischen Wählern und Politikern: die direkte, eher wertorientierte Linie über die Wahl und die indirekte, eher interessenorientierte Linie über die Interessengruppen der Wähler durch Verhandlungen und Dialoge autonomer Individuen, Gruppen oder Institutionen.¹⁸

Die vorangegangenen Ausführungen machen deutlich, dass die Politik, in diesem Fall der Gemeindeapparat, dem Forstbetrieb Ziele vorgeben muss, die sich nach Vorstellungen der Bürger ausrichten. Der Auftraggeber Gemeinde übergibt einem Auftragnehmer die Befugnis zur Ausübung der Betriebsleitung, deren Ausführung durch die Zielvorgabe des Auftraggebers bestimmt wird.

«Dass die Unternehmensverfassung auch durch die Unternehmensziele geprägt wird, gilt für den öffentlichen Sektor in besonderem Masse. Öffentliche Betriebe werden (nur) deshalb eingerichtet, um bestimmte öffentliche Aufgaben zu erfüllen (Subsidiaritätsprinzip). Ausgehend von der Instrumentalfunktion einer Unternehmung kommt somit dem Trägerhaushalt als Kernorgan eine zentrale Bedeutung im Zielbildungsprozess zu. Öffentlichen Betrieben wird durch den Trägerhaushalt, aus dem sie ausgegliedert sind, ein Zielsystem vorgegeben, das deren Aktivitäten steuern und regeln soll.» (Unterstrichungen im Original, MÄNNEL 1981).

Bei der Formulierung eines Zielsystems für kommunale Forstbetriebe ist zu beachten, dass sich die Forstwirtschaft wesentlich von anderen Wirtschaftsbereichen unterscheidet. Charakteristische Besonderheiten sind vor allem die Nutzung eines komplexen Ökosystems mit langfristigem generationenübergreifendem Wachstums- und Produktionsprozess, Standortgebundenheit, grosser Flächenausdehnung und besonde-

rer gesellschaftlicher Wertschätzung. Das Wirtschaften mit dem Naturgut Wald erfolgt daher, auch gesetzlich fixiert, unter dem Nachhaltigkeitsprinzip, d.h. dass das Naturvermögen unter Erhaltung der Naturproduktivität zu nutzen ist (OESTEN & ROEDER 2001). Dem Wald können also unterschiedliche ökologische, ökonomische und soziale Funktionen zugeschrieben werden.

Der kommunale Forstbetrieb hat damit nicht nur ortsspezifische, sondern auch überörtliche und generationenübergreifende Funktionen zu erfüllen.¹⁹ Zur Sicherung der ökologischen und sozialen Funktionen gibt es auf Bundes- und Landesebene die übergeordneten Institutionen der Gesetze und die hoheitliche Aufsicht. Diese bilden die Rahmenbedingungen, innerhalb derer der Forstbetrieb wirtschaften kann. Auf lokaler Ebene kann die Kommune die ortsspezifischen Belange als Ziele und Aufträge formulieren. Diese sind meistens abhängig von der Grösse und der Lage des Waldes und der Kommune. Die Kommune hat aber auch die Möglichkeit, Entscheidungen zu treffen, die überörtliche und generationenübergreifende Belange berücksichtigen, z.B. durch die Entscheidung zur Zertifizierung.

Eine Umsetzung der vorgestellten Strukturen könnte wie folgt aussehen: Die Betriebsleitung unterbreitet den politischen Vertretern die aus ihrer Sicht notwendigen sowie die über die Gesetzesstandards hinausgehenden Massnahmen – z.B. im Wirtschaftsplan. Nach Abwägung dieser Massnahmen mit anderen Belangen der Gemeinde entscheidet die Gemeindevertretung darüber. Dabei muss die Kommune sowohl Wohlfahrtsverluste aufgrund konfligierender Entscheidungen den Wald betreffend als auch andere Belange berücksichti-

¹⁷ Z.B. sind einige Waldverkaufsvorhaben von Bürgermeistern durch Bürgerbegehren verhindert worden (RUPPERT 2002).

¹⁸ Ausführlicher hierzu siehe RUPPERT (2004). Hierbei erfolgt allerdings eine Durchbrechung der Prinzipal-Agent-Kette. Dies trifft im Prinzip auf alle Arten von Partizipation zu. Sie ist aber auch ein Mittel, direktere Kontrolle auf den Agenten auszuüben. Gerade der gesellschaftliche Dialog und Aushandlungsprozess der verschiedenen Akteure kann zur Lösung von Konfliktsituationen entscheidend beitragen.

¹⁹ Beide Funktionen zusammen – ortsspezifisch und überörtlich, generationenübergreifend – können als Begründung für die Gemeinwohlverpflichtung kommunaler Forstbetriebe angesehen werden. Ausführlicher hierzu siehe RUPPERT (2004).

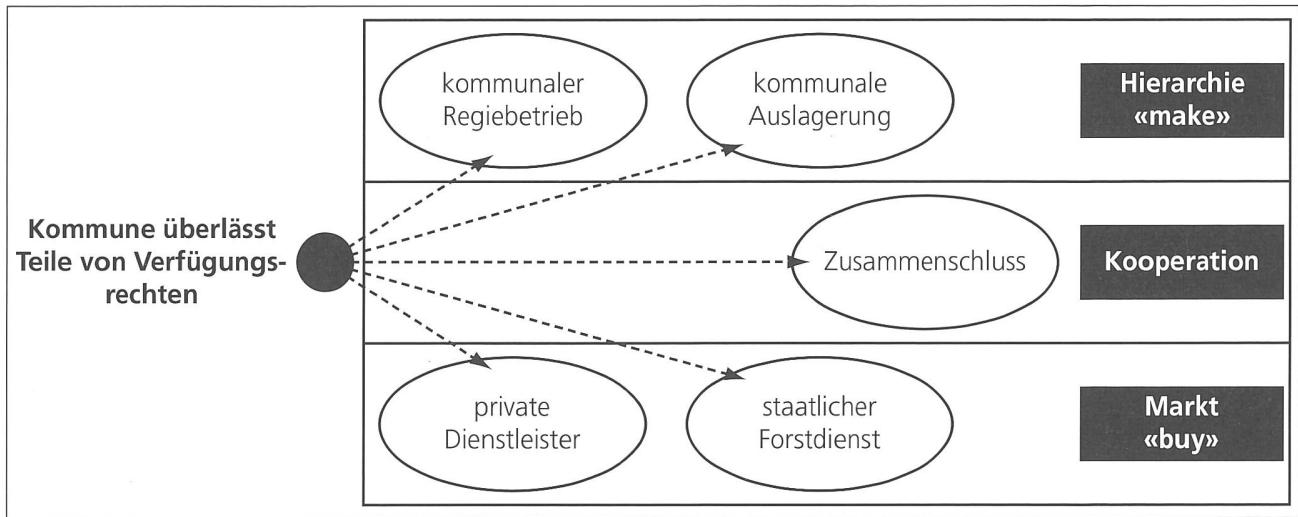


Abbildung 2: Grundlegende Entscheidung der Kommune – Hierarchie, Kooperation oder Markt?

gen.²⁰ Dieser Aushandlungsprozess kann innerhalb des Gemeindeapparats stattfinden, aber auch z.B. durch einen Agenda-21-Prozess von Interessengruppierungen beeinflusst werden (Abbildung 1).

Diese Art der Betrachtung verdeutlicht auch, dass aufgrund der überörtlichen und generationenübergreifenden Funktionen des Waldes und der besonderen ortsspezifischen Ansprüche der Kommune an ihren Wald von einer spezifischen Nutzendefinition ausgegangen werden muss. Es wird somit nach einer Organisationsform gesucht, die im Vergleich zu anderen Organisationsformen die geringsten Agency-Kosten im vorgegebenen gesetzlichen Rahmen und unter Berücksichtigung der verschiedenen Ziele der Kommune verursacht.

5. Organisation der Betriebsleitung

Für eine Kommune ergeben sich, unter Heranziehen der Transaktionskostentheorie, mehrere Möglichkeiten, die Betriebsleitung ihres Forstbetriebs ausführen zu lassen (Abbildung 2). «Make» bedeutet die Eigenerstellung der Betriebsleitung durch kommunale Beamte. Wird der Forstbetrieb dabei durch eine kommunale Auslagerung, also von einem kommunalen Unternehmen geführt, wird dies auch der Eigenerstellung zugeordnet – unabhängig davon, wer die Leitung übernimmt. Entsprechende Strukturen, in Abhängigkeit von der Rechtsform, binden die Leitung an die Kommune. Das kommunale Unternehmen ist durch die Ausweisung eines Sondervermögens und dessen gesonderter Bewirtschaftung mit sehr viel mehr Kompetenzen ausgestattet als ein Regiebetrieb.²¹ Dabei können ähnliche Probleme auftreten wie bei der Entscheidung zur Eigenherstellung, die jedoch abgemildert sind durch Kontrollstrukturen, die die entsprechende Rechtsform bedingen. Innerhalb einer solchen Auslagerung kommt es wieder zu Make-or-buy-Entscheidungen, da die Leitung des Betriebs zum Teil selbstständig entscheiden kann, ob sie Arbeiten an Dritte vergibt.

Die Buy-Entscheidung beinhaltet die Alternativen, einen privaten Dienstleister, ein staatliches Forstamt oder eine weitere eigenständige Institution wie eine Forstbetriebsgemeinschaft mit der Leitung zu beauftragen. Bei einem solchen Zusammenschluss hat die Kommune gewisse Möglichkeiten der Einflussnahme, die wiederum von den Kontrollstrukturen der Rechtsform abhängen. In diesem Bereich der Kooperation gibt es diverse Möglichkeiten der Zusammenschlüsse zur Betriebsführung – von Kooperationsvereinbarungen mit anderen Kommunen, Privaten oder dem Staat über Zweckverbände bis hin zu den genannten Forstbetriebsgemeinschaften, die in einer bestimmten Rechtsform geführt werden.

6. Spezielle Eigenschaften mit Einfluss auf die Entscheidung

6.1 Situationsvariablen

Situationsvariablen sind je nach den örtlichen Gegebenheiten unterschiedlich ausgeprägt. Sie sind deshalb auch sehr allgemein gefasst. Die aufgeführten Variablen sind für den Kontext besonders wichtig und verdeutlichen zugleich die Komplexität der Betrachtung:

- naturale Eigenschaften des Waldbesitzes wie Bestandesheterogenität und Gelände,
- Heterogenität der Interessen des Prinzipals in Bezug auf die Ressource,
- regionale Infrastruktur.

Diese Situationsvariablen werden von einer Reihe unterschiedlicher Aspekte wie Baumartenzusammensetzung oder Einwohnerzahl geprägt. Die Situationsvariablen sind Indikatoren für die Wichtigkeit der im nächsten Abschnitt aufgelisteten transaktionsspezifischen Eigenschaften, den Einflussfaktoren.

6.2 Einflussfaktoren

Bei der Transaktion des Verfügungsrechtbündels «Betriebsleitung» von einem Prinzipal an einen Agenten sind spezifische Eigenschaften zu beachten. Diese sind zugleich wichtigste Einflussfaktoren auf die in nachfolgend aufgeführten Strukturelemente.

Häufigkeit und Humankapitalspezifität

Die Übertragung der Betriebsleitung ist eine Transaktion von geringer Häufigkeit. Der vereinbarte Zeitraum der Betriebsleitung variiert in Abhängigkeit von der Vertragsbeziehung zwischen zwei Jahren bei privaten Dienstleistern und auf Lebenszeit bei kommunaler Verbeamtung. Ein anfänglich grösserer Einsatz von Humankapital kann notwendig sein, um die spezifischen Produktionsmöglichkeiten des Forstes kennen zu lernen und damit flexibel reagieren zu können. Dies ist abhän-

²⁰ Beispiele: Kein Harvestereinsatz in viel besuchten Waldstücken, Renovierung des Kindergartens, dafür keine Investition in ein besonderes Biotop.

²¹ In welchem Masse hängt von der Rechtsform und vor allem davon ab, ob der Auslagerung eine eigene Rechtspersönlichkeit verliehen wird. Ausführlicher hierzu siehe HOSTETTLER (2003).

gig von den naturalen Eigenschaften des Waldes und der gewählten Vermarktungsstrategie für Produkte.

Unsicherheit und Risiko

Neben der innerbetrieblichen Unsicherheit – Verhaltensunsicherheit aufgrund der Möglichkeit opportunistischen Verhaltens – liegt im forstlichen Sektor, bedingt durch die spezifischen Eigenschaften des Waldes als natürliche Ressource, eine grosse äussere Unsicherheit vor. Diese wird vor allem durch die Unklarheit der Absatzsituation aufgrund der langen Produktionszeit und Marktveränderungen sowie durch mögliche Naturereignisse und Kalamitäten verursacht. Hinzu kommen Unsicherheiten betreffend gesetzlicher Änderungen. Die Gesetze beeinflussen die Entscheidungen über die Vergabe der Betriebsleitung in grossem Masse. Entscheidungen mit langfristigem Charakter können sich durch spätere gesetzliche Änderungen als ineffizient herausstellen. Diese äussere Unsicherheit macht eine betriebliche Anpassungsfähigkeit erforderlich. Unsicherheit bringt natürlich auch ein gewisses Risiko mit sich. Damit ist die Bereitschaft, Risiko zu tragen, ein wichtiger Faktor. Zur Risikoteilung und -reduzierung von hohen Unsicherheiten sind vier Strategien möglich:

- **Verbundvorteile:** Diversifikation der angebotenen Leistungen des Betriebes. Eine Geschäftsbereichserweiterung im forstlichen Bereich ist sinnvoll, aber für einen öffentlichen Betrieb nur beschränkt möglich.
- **Grössenvorteile:** Grösseneffekte führen auch zu Verhandlungsmacht. Dies hat aufgrund der Kleinstrukturiertheit vieler kommunaler Forstbetriebe eine grosse Bedeutung. Möglichkeiten bestehen in der Bildung horizontaler Kooperationen wie Zweckverbände, Forstbetriebsgemeinschaften oder der Übertragung der Vermarktung an Vermarktungsagenturen. Durch Kooperationen können auch noch weitere Vorteile erzielt werden, namentlich Kostenteilung für teure Managementleistungen, Überwinden von Grenzen bezüglich Know-how, Kapital und Kapazität sowie Erhalt von Fördermitteln.
- **Vertikale Kooperation:** Vorwärtsintegration, z.B. Bildung eines Unternehmens zusammen mit einem Sägewerk.²²
- **Risikoverteilung** durch bestimmte vertragliche Regelungen. Beispielsweise bietet die Firma Lignis den Kommunen an, auch bei Kalamitäten das gesamte anfallende Holz aus einem zuvor festgelegten Gebiet abzunehmen.

Strategische Bedeutung

Die strategische Bedeutung ist von Kommune zu Kommune sehr unterschiedlich. In Bergwäldern kann der Forstbetrieb von zentraler Bedeutung für den Schutz der Kommune sein, in Grosstädten mit geringem Waldbesitz kann die Gewährleistung der Erholungsfunktion sehr bedeutsam sein, in kleinen Gemeinden mit grossem Waldbesitz kann der finanzielle Faktor die Zielsetzung dominieren. In anderen Gemeinden spielt der Forst nur eine sehr untergeordnete Rolle. Um sich nicht in eine Hold-up-Situation zu begeben, z.B. in Kalamitätssituationen, kann die Entscheidung zur eigenständigen Bewirtschaftung sinnvoll sein.²³

Transaktionsatmosphäre und informelle Institutionen

Die Transaktionsatmosphäre wird geprägt durch soziokulturelle Faktoren. Sie hat im forstlichen Bereich eine grosse Bedeutung. Für forstliche Akteure wird angenommen, dass für sie eine nachhaltige Waldbewirtschaftung einen Wert an sich hat bzw. ihre Waldgesinnung als informelle Institution wirkt (SCHMIDT 1999; SCHANZ 1996).²⁴ Gemeinsame Normen und

Werte erleichtern auch die Kommunikation und reduzieren so Unsicherheiten. Dieser Aspekt ist im Hinblick auf die Reputation von Dienstleistungsunternehmen und die Beschäftigung von Beamten von grosser Bedeutung und wird im Folgenden unter den Signalkosten des Agenten und den weichen Eigentumssurrogaten wieder aufgegriffen.

Messbarkeit der verschiedenen Teilleistungen

Die Quantifizierung und Qualitätsmessung mancher Leistungen kann sich im forstlichen Bereich vor allem aus zwei Gründen schwierig gestalten: Der Wald besitzt Eigenschaften öffentlicher wie auch privater Güter (OSTROM 1990), insbesondere in den Bereichen Schutz und Erholung. Zudem sind wegen der langen Produktionszeiträume die Konsequenzen des Handelns zum Teil erst mit erheblicher zeitlicher Verzögerung feststellbar.

Trotz vieler wissenschaftlicher Arbeiten zu diesem Themenkomplex (stellvertretend ELSASSER 1996) konnte noch keine allgemein anerkannte Lösung gefunden werden. Hinzu kommt, dass auch der Messprozess an sich aufgrund der Heterogenität der Ressource mit grossen Kosten verbunden sein kann. Hohe Messprobleme sprechen aber nicht automatisch für eine Eignerstellung, da auch die eigenen Bediensteten eigennutzmaximierend handeln können. Je nach Stellenwert dieser schwer messbaren Leistungen in der Zielvorgabe der Kommune rückt stattdessen wieder die Bedeutung der Transaktionsatmosphäre in den Vordergrund.

7. Strukturelemente der Betriebsorganisation

7.1 Marktliche Eigentumssurrogate

Bei der Betrachtung der Wirkung von marktlichen Eigentumssurrogaten bei kommunalen Regiebetrieben mit staatlicher Beförderung lässt sich folgendes feststellen:

- Die Bedeutung des Kapitalmarktes bei der Finanzierung spielt aufgrund des geringen Kapitalumschlags eher eine untergeordnete Rolle. Die Finanzierung erfolgt durch Mittel aus dem Gemeindehaushalt. Dadurch kann es nicht zum Konkurs kommen. Eine disziplinierende Wirkung geht von der Möglichkeit aus, dass die Kommune den Wald aufgrund von Defiziten verkaufen kann.
- Bei der Betrachtung des Güterwettbewerbs muss unterschieden werden zwischen der Betrachtung von öffentlichen Gütern und privaten, marktfähigen Gütern. Ein marktlicher Wettbewerb besteht um Holz- und Nebenprodukte sowie um monetär messbare Erholungs- und Schutzdienstleistungen. Ein Forstbetrieb hat aber auch Leistungen zu erbringen, die nicht monetär erfassbar und im Rechnungswesen abbildbar sind. Die Möglichkeit, Dienstleistungen in anderen Geschäftsfeldern anzubieten, ist für einen staatlichen Beamten sowie aufgrund des eingeschränkten Wettbewerbsrechts von öffentlichen Unternehmen beschränkt.

²² Ausführlicher hierzu siehe WILLIAMSON (1985); zum forstlichen Bereich siehe HOSTETTLER (2003).

²³ Unter «hold up» versteht man den «Raub» der Quasi-Rente des Partners nach Vertragsschluss (*ex post*) bei gegenseitiger Abhängigkeit. Unter der Quasi-Rente versteht man die «Differenz zwischen dem Entgelt, das ein Transaktionspartner im Rahmen einer Leistungsbeziehung erhält, und dem Betrag, der mindestens erforderlich ist, damit sich der betreffende Transaktionspartner nicht aus der bestehenden Leistungsbeziehung zurückzieht» (PICOT *et al.* 2005).

²⁴ Zum «Wert an sich» siehe WILLIAMSON (1975).

- Der Arbeitsmarkt an Betriebsleitern ist relativ gross. Eine Auswahl erfolgt in der Regel über die berufliche Qualifikation. Die Kommune kann aber nur unter den von der Landesforstverwaltung für die Revierleitung vorgeschlagenen Beamten auswählen.

Marktliche Eigentumsurrogate sind damit in kommunalen Forstbetrieben, die in Regie von Beamten geführt werden, sehr schwach ausgeprägt. Möglichkeiten zur Stärkung von marktlichen Eigentumsurrogaten bestehen mehrere:

- Durch die Beschäftigung eines kommunalen Beamten kann eine individuellere Auswahl des Betriebsleiters getroffen werden. Eine disziplinierende Wirkung *ex post*, z.B. durch Entlassung, ist allerdings bei einer kommunalen Verbeamtung nicht möglich. Eine detaillierte Darstellung der unterschiedlichen Produkte kann ein Benchmarking unter verschiedenen Kommunen ermöglichen, was eine disziplinierende Wirkung haben kann.
- Durch eine kommunale Auslagerung können der Kapitalmarkt und der Gütermarkt verstärkt genutzt werden.²⁵
- Durch eine Lösung vom öffentlich-rechtlichen System und vom Beamtentum könnte eine Diversifizierung besser erfolgen sowie eine noch umfangreichere Nutzung des Arbeitsmarktes ermöglicht werden.

7.2 Weiche Eigentumsurrogate

Die Nutzenfunktion eines Individuums setzt sich aus unterschiedlichen Elementen zusammen. Hier sollen stark vereinfacht die beiden Überkategorien «geldlicher» und «nicht geldlicher Profit» genannt werden.²⁶ Nicht geldlicher Profit umfasst alle sonstigen Anreize wie Freizeit oder Prestige.

Bestehen aufgrund der Situationsvariablen erhebliche Unsicherheiten und Messprobleme der Leistungen der Betriebsleitung, ist eine hohe Qualität gefordert, besteht eine strategische Bedeutung oder sind nicht-monetär messbare und eindeutig formulierbare Ziele gegeben, so sind leistungsabhängige Verträge zwischen Prinzipal und Agent nur eingeschränkt möglich. Ebenso sind Kontrollsysteme nur beschränkt einsetzbar. Dadurch hat ein opportunistisch handelnder Agent grosse Anreize, seine eigene Nutzenfunktion zu maximieren. In solchen Fällen gewinnt die Atmosphäre, in der die Prinzipal-Agent-Beziehung stattfindet, an Bedeutung. Hier sind informelle Institutionen, d.h. gemeinsame soziale Normen und Spielregeln von grosser Bedeutung. Ein Wertekonsens oder eine Unternehmenskultur kann Agency-Probleme abmildern. Eine Werterhaltung lässt sich nicht kurzfristig erzeugen. Noch stärker als Werteorientierung wirkt Vertrauen unter den Akteuren. Vertrauen ist als gegensätzliche Handlungsoption zur Kontrolle zu sehen.²⁷

In diese Betrachtung soll nun der Beamtenstatus mit einbezogen werden, der ursprünglich durch die Verkörperung einer bestimmten Werterhaltung wie Loyalität und Redlichkeit geprägt war. Intensiv mit dem Themenbereich des Beamtentums hat sich im Rahmen der Rational Choice-Theorien die Bürokratietheorie beschäftigt, die abweichend von den Weberschen Vorstellungen der Bürokratie davon ausgeht, dass grundsätzlich die Möglichkeit besteht, dass sich Akteure eigeninteressiert verhalten und ihre individuelle Nutzenfunktion maximieren können.²⁸ Man kann also von typischen Prinzipal-Agent-Problemen ausgehen. Mit der Verbeamtung wird zudem durch lebenslange Alimentation und Unkündbarkeit eine sehr spezifische Investition getätigt. Es kann nun argumentiert werden, dass auch der Beamte durch seine Gehorsamspflicht, geringeren Gehaltsaussichten und lebenslange Bindung eine spezifische Investition tätigt und damit ein gegenseitiges Abhängigkeitsverhältnis entsteht. Mit dieser Annahme lässt sich

allerdings nicht das Problem des moralischen Risikos lösen, da, wie oben ausgeführt, die marktlichen Eigentumsurrogate kaum wirken und Sanktions- und Anreizmassnahmen nur sehr begrenzt einsetzbar sind.

Somit erweist sich auch bei einer Verbeamtung das Informationsdefizit des Prinzipals dem Agenten gegenüber als das Grundproblem. Bei Betrachtung der Anreizwirkung von Beamtenverträgen und Verträgen mit privaten Dienstleistern wird in diesem Aufsatz von einer gegenläufigen Nutzenfunktion verbeamteter und privater Akteure ausgegangen²⁹:

- Nutzen (Beamter) = geldlicher Profit (gP) + nicht geldlicher Profit (ngP); wobei $gP < ngP$.
- Nutzen (Privater) = geldlicher Profit (gP) + nicht geldlicher Profit (ngP); wobei $gP > ngP$.

Aufgrund dieser Zusammensetzung der Nutzenfunktionen der Agenten ergeben sich unterschiedliche Anreize zwischen Agent und Prinzipal bezüglich der Qualitätssicherung und ökonomischen Effizienz, die bei der Wahl der Vertragsbeziehung zu beachten sind.³⁰ Damit stellt sich die Frage nach der Möglichkeit, Verfügungsrechte so anzuordnen, dass der Agent im Sinne des Prinzipals handelt. Ist dies nicht möglich, sind Kontrollstrukturen zu etablieren, die wiederum nur auf eine Sicherung von Qualität und ökonomischer Effizienz abzielen. Es stellt sich somit die Frage, ob eine Angleichung der Nutzenfunktionen zwischen Prinzipal und Agent bei fehlender Messbarkeit durch weiche Eigentumsurrogate erfolgen kann und informelle Sanktionsmechanismen wirken. Weiche Eigentumsurrogate sind auch deshalb so bedeutsam, da sich eine wirkliche Einschätzung der Leistungen der forstli-

²⁵ Nach den Property-Rights-Theoretikern sind auch öffentliche Betriebe, die in einer privaten Rechtsform geführt werden, aufgrund der verdünnten Verfügungsrechte und kaum wirkender Eigentumsurrogate weniger effizient als Betriebe im Besitz Privater (vgl. PICOT *et al.* 2005). Ausführlich zu diesem Thema siehe PICOT & KAULMANN 1985. Diese Erläuterungen treffen auf öffentliche Verwaltungen in verstärkter Form zu, da die Rechte zur Veräusserung und Gewinnaneignung gar nicht vorhanden sind. Es existieren keine vergleichbaren Kosten-Leistungsdaten zu Privaten, und es ist Sicherheit vor Entlassung gegeben. Siehe KAULMANN (1987) für Literaturangaben zu empirischen Untersuchungen, die diese Aussage stützen.

²⁶ In Anlehnung an ALCHIAN & DEMSETZ (1972: 780): «Both leisure [leisure stands for all nonpecuniary income] and higher income enter a person's utility function.»

²⁷ Ausführlich zum Begriff Vertrauen in ökonomischen Betrachtungen siehe RIPPERGER (1998/2003). Zu einer kritischen Betrachtung siehe WILLIAMSON (1993).

²⁸ BRAUN (1999), siehe Literaturangabe zum Beamtenethos, S. 147. Weber geht davon aus, dass der rational-legale Herrschaftstypus die höchste Form effizienter Verwaltung und staatlichen Handelns darstellt. Beispiele: 1. Niskanen: Der Amtsleiter wird sein Budget ständig ausweiten, um so Karrierechancen oder den sozialen Status (Prestige) zu verbessern. 2. Dunleavy: In kleineren Ämtern sei die individuelle Wohlfahrt besser zu erreichen – Arbeitsbedingungen verbessern, Verringerung der Arbeitslast. 3. Down: Der Amtsleiter hat nicht nur egoistische Ziele, sondern auch altruistische oder sozial orientierte Motive (nach BRAUN 1999, S. 139, 144, 158). Hier sind auch noch Aspekte wie Ideologie, Freizeit und soziales Ansehen zu nennen.

²⁹ Ein Angestelltenvertrag bewegt sich in seiner Wirkung zwischen einer der beiden Funktionen. Diese Annahmen wurden aus der Literatur über Anreize und dem allgemein verbreiteten Verständnis der forstlichen Akteure abgeleitet. Eine empirische Prüfung wurde nicht durchgeführt.

³⁰ Qualitätssicherung durch Vermeidung von Schäden am verbleibenden Bestand, Entnahme der Wertträger und Gefährdung der Substanz. Ökonomische Effizienz durch Ausnutzung des nachhaltig gegebenen Potenzials und effektiven Einsatzes der Ressourcen.

chen Betriebsleitung meist erst mit erheblicher zeitlicher Verzögerung vornehmen lässt.

Der staatliche Förster ist durch seine jahrelange Bindung für viele Kommunen vertrauenswürdig.³¹ Sind die Kommunen aber dennoch mit dem finanziellen Ergebnis unzufrieden, wird dieses Vertrauensverhältnis meist unbewusst in Frage gestellt. In dieser Situation hat die Kommune zwei Möglichkeiten: Erstens kann es durch eine kommunale Verbeamtung zu einer starken Angleichung der Interessen kommen, da die Betriebsleitung dann verstärkt in die kommunale «Kultur» integriert wird. Zweitens durch den Einsatz alternativer Organisationsstrukturen, die eine stärkere Kontrolle ausüben und in der sich der staatliche Betriebsleiter neu beweisen kann. Ist das Vertrauensverhältnis schwach oder kann es nicht wieder hergestellt werden, ist ein Wechsel der Betriebsleitung erforderlich. Hier kommen dann auch Vertragsverhältnisse zu Privaten in Frage. Oft wird von Akteuren der forstlichen Verwaltung in Frage gestellt, ob sich eine «echte Waldgesinnung» auch bei nicht-verbeamteten, eher profitorientierten forstlichen Unternehmen aufgebaut hat. Dies unterstreicht die Bedeutung einer guten Reputation für Private.³² Ein neuer Betriebsleiter muss trotz allem zuerst ein Vertrauensverhältnis aufbauen. Das kann lange dauern und ist durch die anfängliche Nutzung von Kontrollstrukturen mit Kosten verbunden. Hier gilt es für die Kommune, die unterschiedlichen Möglichkeiten sorgfältig abzuschätzen.

7.3 Kontrollkosten des Prinzipals

Monetäre Anreizsysteme

Eine gewinnabhängige Entlohnung ist bei einer öffentlich-rechtlichen Anstellung aufgrund des starren öffentlichen Dienst- und Personalrechts noch nicht möglich. Stattdessen kann argumentiert werden, dass durch Lebenszeitanstellung andere Anreize geschaffen werden – beispielsweise *ex ante* in Humankapital zu investieren, so unter anderem in Form der Referendarzeit. Auch im Falle einer kommunalen Anstellung oder eines Dienstleistungsverhältnisses zu einem privaten Anbieter ist aufgrund der hohen äusseren Unsicherheit, von Messproblemen und der Notwendigkeit der nachhaltigen Erhaltung der Ressource Wald eine leistungsabhängige Entlohnung im Bereich des Managements eher fraglich. Denkbar wären aber z.B. Prämien für besonders sorgfältige oder innovative Leistungen.

Interne Kontrolle durch Informationssysteme

Hauptursache für das Problem des versteckten Handelns zwischen Prinzipal und Agent ist das fehlende Fachwissen des Prinzipals über die Ressource Wald. Kontrollen erfolgen durch die jährliche Besprechung des Wirtschaftsplans und jährliche Wirtschaftsberichte. Problematisch dabei ist, dass der staatliche Beamte durch den vorgeschlagenen Wirtschaftsplan Ziele impliziert, die aufgrund fehlender Eigenverantwortung für ihren Wald von der Kommune selten hinterfragt werden. Daher sind auch die Wirtschaftsberichte nur bedingt hilfreich. Zudem ist durch das kamerale Rechnungswesen und die direkte Einbindung der Geldströme in den Haushalt wenig Transparenz gegeben. Möglichkeiten des Benchmarking mit anderen Kommunen oder die Nutzung von Daten des Testbetriebsnetzes sind aufgrund unterschiedlicher Grösse, Struktur und Ziele nur beschränkt möglich.

Die Kommune sollte ihre Ziele für den Forstbetrieb eigenverantwortlich, unter Einbeziehen von fachlicher Unterstützung, definieren. Um die Zielerreichung kontrollieren zu können und entsprechend zu steuern, ist eine transparente Abbildung des betrieblichen Geschehens notwendig. Dies kann vor

allem erreicht werden durch Einführung des kaufmännischen Rechnungswesens,³³ d.h. erstens Output-Messung anstatt einer Input-Steuerung über den kameralistischen Haushalt sowie zweitens Vermögensabgrenzung. Ein weiterer Vorteil ist ausserdem die Möglichkeit, Reserven über Rückstellungen und Rücklagen für den Forstbetrieb zu bilden, die aufgrund der grossen Unsicherheit im betrieblichen Geschehen sehr wichtig sein können. Der notwendige Informationsaustausch zwischen Trägerkommune und Betrieb kann durch das Berichtswesen, ein Teilnehmungscontrolling und die Rechnungslegungs- und Publizitätspflicht gewährleistet werden.

Ein alternatives Konzept stellt das Kontraktmanagement dar, das eine klare Verantwortungsabgrenzung zwischen Politik und Verwaltung vorsieht. Eine Steuerung erfolgt über Zielvereinbarung in Bezug auf die zu erstellenden Produkte und Leistungen nach Quantität und Qualität. Bei unbefriedigender Messbarkeit der Produkte sorgen eine detaillierte Beschreibung und ein Aufzeigen von deren Finanzierung, getrennt nach Produktionsbereichen und Dienstleistungen, für mehr Klarheit. Um eine erhöhte Rechenschaftslegung und einen Vergleich mit privaten Dienstleistern zu ermöglichen, wird oft eine Vollkostenrechnung der internen Dienstleistungsprodukte gefordert.

Bei der Leistungsabrechnung zwischen Betrieb und Kommune sollte festgelegt werden, welche Leistungen direkt im Markt vom Betrieb zu erbringen sind und welche Leistungen von der Kommune als Dienstleistungen abgegolten werden.

Beim Einsatz eines kommunalen Beamten ist meist auch dieser massgeblich an der Erstellung des Wirtschaftsplans beteiligt. Aufgrund seiner kommunalen Bezogenheit ist allerdings eine intensive Abstimmung mit anderen gemeindlichen Belangen zu erwarten. Wird die Betriebsleitung an einen privaten Dienstleistungsbetrieb vergeben, ist eher kein Einblick in dessen Kosten-Leistungsstrukturen möglich. Bei der Einrichtung eines eigenen Unternehmens und Beauftragung eines privaten Dienstleiters mit der Führung des Unternehmens hat die Kommune bessere Kenntnis vom operativen Geschäft als bei externer Leistungserstellung.

Interne Kontrolle durch Kontrollorgane

Im Regiebetrieb erfolgt eine interne Kontrolle durch die Organe des Gemeindeapparates: den Bürgermeister, den Kämmerer, den Gemeinderat sowie durch Fachausschüsse. Dadurch sind eine enge Bindung an die Kommune und damit theoretisch hohe Kontrollmöglichkeiten gegeben. Aufgrund des fehlenden Fachwissens und des beschränkten Kommunikations- und Informationssystems können diese aber nur beschränkt genutzt werden.

Bei einer Auslagerung existieren je nach Rechtsform spezifische Kontrollorgane, denen die Betriebsleitung rechenschaftspflichtig ist. Diese zusätzlichen Kontrollorgane sind notwendig, da bei einer Auslagerung die direkten Steuerungsmöglichkeiten der Kommune zu Gunsten von mehr Flexibilität der Betriebsleitung eingeschränkt sind. Betriebe in öffentlich-rechtlichen Formen werden weiterhin in hohem Masse durch den Gemeindeapparat beeinflusst; anders als Betriebe in privatrechtlichen Formen mit eigenständigen Or-

³¹ Zu Vertrauen in der staatlichen Betreuung siehe SCHRAML & VOLZ (2003).

³² Vgl. HOSTETTLER (2003). Wenn z.B. die Wertevorstellung herrscht, dass ein bestimmter lokaler Unternehmer nie einen Auftrag des Bürgermeisters schlecht erfüllen würde, dann ist dies wichtig für die Entscheidung der Kommune.

³³ Damit verbunden ist auch die Erstellung einer Bilanz und, wenn gewünscht, auch die Bilanzierung der Waldbestände, deren Problematik seit langem im forstlichen Sektor diskutiert wird.

ganen. Auch Beratungsorgane können durch ihre Funktion, Informationen zu vermitteln, einen gewissen Einfluss ausüben. Je besser diese Organe informiert sind, desto mehr wird der Agent im Sinne des Prinzipals handeln, da das Entdecken eines abweichenden Verhaltens und entsprechende Konsequenzen wahrscheinlich sind.³⁴ Werden diese Organe mit Fachleuten besetzt, kann das Problem der versteckten Informationen deutlich gemildert werden.

Externe Kontrolle durch Kontrollstrukturen

Im Regiebetrieb erfolgt eine externe Kontrolle durch die kommunale Aufsichtsbehörde und den Rechnungshof. Eine forstfachliche Aufsicht über die Einhaltung des Hiebssatzes und der bestandespfleglichen Bewirtschaftung ist theoretisch durch die hoheitliche Aufsicht gegeben. Im Falle der staatlichen Bewirtschaftung mit Einheitsforstverwaltung bedeutet dies, dass der Agent sich selbst kontrolliert. Dies eröffnet dem Agenten aus der Agency-Perspektive grosse Anreize zur Optimierung der eigenen Ziele. In zertifizierten Forstbetrieben kann das beauftragte Prüfungsunternehmen eine gewisse Aufsichtsfunktion übernehmen.

Auch bei einem kommunalen Unternehmen oder beim Einsatz eines privaten Dienstleisters ist die hoheitliche Aufsicht durch die Staatsforstverwaltung vorgesehen. Ebenso besteht die Möglichkeit, die Zertifizierung zu nutzen. Je nach gewählter Organisations- und Rechtsform sind externe unabhängige Prüfer wie ein Wirtschaftsprüfer vorgesehen. Denkbar wäre auch ein privates forstliches Controllingunternehmen zu beauftragen, das stichprobenartig die Auswirkungen der Betriebsleitung im Wald kontrolliert. Diese Möglichkeit ist aus Kostengründen aber eher begrenzt realisierbar.

Eine weitere Möglichkeit ergibt sich aus der Nutzung des bestehenden Vertragsrechts und der Rechtssprechung durch die Gestaltung von Verträgen mit privaten Unternehmen.³⁵ Entsprechende Verträge lassen sich sehr unterschiedlich von klassischen über neoklassische bis hin zu relationalen Verträgen gestalten. Da die Gerichtsbarkeit bei letzteren Fällen eher eine untergeordnete Rolle spielen dürfte, sind auch hier die weiter oben dargestellten Kontrollstrukturen notwendig. Können diese aus Kostengründen oder aus Gründen eingeschränkter Messbarkeit der Leistungen nicht greifen, sind andere Anreize zu schaffen, pfleglich mit der Ressource umzugehen. Dies kann durch sehr lange Verträge erfolgen, um auf diese Weise den Betrachtungshorizont des Agenten demjenigen des Prinzipals anzugleichen.³⁶ Dafür spricht auch, dass Kosten bei der Nutzung dieser marktlichen Kontrollstrukturen vor allem dann entstehen, wenn Neuverhandlungen notwendig werden.

7.4 Signalkosten des Agenten

Durch die vorgeschriebene Qualifikation des Agenten sollte von einer fachlich richtigen Wahl ausgegangen werden. Bei der Beschäftigung eines Beamten stellt sich eher die Frage nach seinem Verhalten nach der Anstellung und nach den Anreizen, innovativ und leistungsorientiert zu handeln, da bei Personen, die eine Verbeamtung anstreben, ein eher risikoadverses Verhalten angenommen wird.³⁷ Es gilt weiter zu beachten, dass die Kommune keine direkte Auswahl treffen kann, sondern nur ein beschränktes Auswahlrecht unter den Beamten der staatlichen Forstverwaltung hat.

Die Ausführung zur vorgeschriebenen Qualifikation gilt auch für alternative Vertragsverhältnisse. Wenn eine Vertragsbeziehung mit einem neuen Prinzipal eingegangen werden soll, ist das Informationsdefizit des Prinzipals trotzdem zunächst gross. Bei der Anstellung oder vertraglichen Vergabe

an Private können Zeugnisse vorheriger Arbeitgeber, zusätzliche berufliche Qualifikationen oder spezielle Sicherheiten und vor allem eine gute Reputation genutzt werden. Der gute Ruf eines Agenten entsteht durch frühere gute Arbeit, was sich bei potenziellen Prinzipalen herumsprechen muss. Der gute Ruf kann aber auch durch einen unzufriedenen Prinzipal durch Nachrede vernichtet werden, eine informelle Sanktionsmöglichkeit. Private Unternehmen haben dadurch einen Anreiz im Sinne des Prinzipals zu handeln, um eine gute Reputation und einen guten Firmen- oder Marktnamen aufzubauen und zu erhalten.³⁸ Für die effektive Nutzung dieses Instruments muss es den öffentlichen Betrieben jedoch möglich sein, freie Entscheidungen zu treffen und nicht an das billigste Angebot bei der Auftragsvergabe gebunden zu sein. Soll die Betriebsleitung ganz an ein privates Unternehmen ausgelagert werden, kann der Agent durch die Gewährung von Einsicht in seine Bücher, zusätzlich zur Bilanz, gewisse Signale senden.

8. Abschlussbetrachtung

Bei der Betrachtung der Beziehung zwischen einer Kommune und dem Betriebsleiter ihres kommunalen Forstbetriebs kann in jedem Fall von einer Auftraggeber-Auftragnehmer-Struktur gesprochen werden. Auch wenn der Betrieb Bestandteil der Verwaltung bleibt, überträgt die Gemeinde als Prinzipal das Verfügungsrechtbündel «Betriebsleitung» auf einen Agenten, der per Gesetz über ein spezielles Fachwissen verfügen muss. Damit entstehen aus institutionenökonomischer Sicht die typischen Agency-Probleme und die damit verbundenen Kosten. Dies gilt für alle Arten der Beziehungen, d.h. für eine Verbeamtung ebenso wie für ein Angestelltenverhältnis oder einen Dienstleistungsvertrag mit Privaten –, auch wenn das Verhalten, das die Probleme hervorruft, meist unterschiedlich motiviert ist. Um den Problemen zu begegnen, ist eine Angleichung der Nutzenfunktion des Agenten an die Nutzenfunktion des Prinzipals erforderlich. Dazu muss die Nutzenfunktion des Prinzipals bekannt sein, d.h. es ist eine Zieldefinition des Prinzipals notwendig, die als Beurteilungsmassstab für die Zielerreichung dienen kann.

³⁴ EISENHARDT (1989: 65) nennt als Indikatoren für die Informiertheit der Kontrollorgane: «Frequency of board meetings, number of board subcommittees, number of board members with long tenure, number of board members with managerial and industry experience, and number of board members representing specific ownership groups.»

³⁵ Zu den Möglichkeiten der Vertragsgestaltung siehe WILLIAMSON (1985). Zum forstlichen Bereich: HOSTETTLER (2004) sowie WANG & VAN KOOTEN (2001).

³⁶ Ausführlich hierzu siehe WANG & VAN KOOTEN (2001). Zur Überlegung über Verträge, die Betrachtungshorizonte anzugleichen, siehe auch SCHLÜTER in diesem Heft. HOSTETTLER (2004) sieht bei der Bewirtschaftung des kommunalen Waldes durch Private nur Schwierigkeiten im Zusammenhang mit der Schutzwaldpflege. Diesen könne mit so genannten Kosten-Plus-Verträgen – Verträge mit garantierter Kostenübernahme plus einer fixen Gewinnmarge für den Auftragnehmer – begegnet werden. Dazu sei angemerkt, dass (auch hier) bei Messproblemen erhebliche Schwierigkeiten entstehen. Der Auftragnehmer kann dann durch die garantierte Kostenübernahme einen Anreiz haben, durch unverhältnismässig hohe Ausgaben seine Gewinnmarge zu erhöhen.

³⁷ Diese Aussage ist sehr verkürzt, da auch noch andere Mechanismen wirken wie z.B. Ideologien. Ausführungen dazu siehe nachfolgend sowie SCHLÜTER in diesem Heft, sodann zu den weichen Eigentumssurrogaten weiter vorne.

³⁸ «Auf einer derartigen Grundlage kann sich dann Vertrauen in der Kooperation und offene Kommunikation zwischen Prinzipal und Agent entfalten.» PICOT (1989) spricht in diesem Zusammenhang von einem Meta-Informationssystem.

Ein Angleichen der Nutzenfunktionen kann durch eine der spezifischen Situation angepasste Ausgestaltung der vertraglichen Beziehung oder der spezifischen Situation angepasste Anordnung der Strukturelemente einer Organisationsform erfolgen. Wie dies geschehen kann, ist von den spezifischen Eigenschaften der Übergabe des Verfügungsrechtbündels Betriebsleitung abhängig, die wiederum von der Ausgangssituation der Betriebe abhängen – insbesondere von den natürlichen Eigenschaften des Waldbesitzes, von der Heterogenität der Interessen des Prinzipals in Bezug auf die Ressource und von der regionalen Infrastruktur.

Ist z.B. die Transaktion durch Unsicherheit geprägt, kann diese Unsicherheit durch Kontrolle des Agenten reduziert werden. Bestehen aber dazu aufgrund der natürlichen Eigenschaften des Waldbesitzes noch Messprobleme der Leistungen des Agenten, ist eine vertrauensvolle Atmosphäre zwischen den beiden Akteuren von besonderer Bedeutung. Kontrolle und Vertrauen sind zwei gegensätzliche Handlungsoptionen. Die verschiedenen Strukturelemente tendieren jeweils näher zum einen oder zum andern. Sie können sich ergänzen oder auch einander ersetzen. Beispielsweise scheint Kontrolle bei einer neuen Vertragsbeziehung wichtig, um dann durch deren langsamen Abbau ein Vertrauensverhältnis aufzubauen. Wenn harte Eigentumsurrogate nicht wirken, können interne Kontrollorgane mit Fachwissen etabliert werden und durch externe Kontrollstrukturen wie die hoheitliche Aufsicht und Zertifizierungssysteme ergänzt werden. Signalen des Agenten, wie eine gute Reputation, sowie bestehenden informellen Institutionen, wie die Waldgesinnung, kommen eine besondere Bedeutung zu. Durch diese Elemente wird die Kontrollphase verkürzt oder, wenn keine Kontrolle möglich ist, das Risiko betrogen zu werden, verringert.

Es sollte letztlich diejenige Organisationsform gewählt werden, die ein besseres Verhältnis zwischen Kosten und Nutzen aufweist als die zur Verfügung stehenden Alternativen. Was unter dem Nutzen zu verstehen ist, ist von der Zielsetzung im Einzelfall abhängig, wobei diese Zielsetzung – z.B. im Hinblick auf die Erhaltung von Arbeitsplätzen – nicht unweigerlich ökonomisch geprägt sein muss. Vor diesem Hintergrund ist die Organisationsstruktur zu wählen, welche die geringsten Netto-Vertretungskosten, zusammengesetzt aus den Kosten für die Strukturelemente und den verbleibenden Wohlfahrtsverlusten, im vorgegebenen gesetzlichen Rahmen verursacht.

Bei einer Entscheidung zu einer Organisationsformänderung müssen natürlich auch die Produktionskosten für die Organisationsänderung bzw. Neuverhandlungskosten und die Betriebskosten der unterschiedlichen Organisationsmöglichkeiten mit berücksichtigt werden (Transaktionskosten). Auch weitere Möglichkeiten, wie die vertikale Integration – z.B. mit Sägewerken – als Kontrollmechanismus durch Erzeugung eines wechselseitigen Abhängigkeitsverhältnisses sind in die Überlegungen mit einzubeziehen.

Weiter sind die Möglichkeiten zu beachten, Wohlfahrtsverluste aufgrund externer Effekte, die über das lokale Gebiet hinausgehen, in Abwägung mit den dazu notwendigen Transaktionskosten zu internalisieren. Dies wird z.B. bei Erwägung der Zusammenarbeit mit Nachbarkommunen im Tourismusgeschäft interessant. Eine vertiefende Betrachtung des dargestellten Sachverhalts aus der Transaktionskostentheorie sowie auch der Property-Rights-Theorie erscheint deshalb lohnenswert. Auch die tatsächliche Wirkung von Gesetzen und hoheitlicher Aufsicht und die dabei zu betrachtenden Auswirkungen von externen Effekten über die lokale Ebene hinaus, die damit zu einer breiteren Betrachtung der Netto-Vertretungskosten führen, sollten untersucht werden.

Die obigen Ausführungen haben deutlich gemacht, dass sich aufgrund der speziellen Situationsvariablen keine allge-

meingültigen Empfehlungen machen lassen, sondern vielmehr ein Handlungsrahmen erarbeitet werden muss, innerhalb dessen die Kommunen die Möglichkeit haben, die dargebotenen Strukturelemente in ihrem ortsspezifischen Kontext zu betrachten und zu gewichten. In diesem Zusammenhang ist an die kommunale Eigenverantwortung zu appellieren. Die Kommunen sollten ihre Ziele klar formulieren und die organisatorischen Strukturen ihrer Forstbetriebe daran ausrichten.

Zusammenfassung

Die Beziehung zwischen der Kommune als Eigentümerin des Forstbetriebs und dessen Betriebsleitung bedingt unter anderem die Entscheidung über die Wahl der Vertragsform und über die Organisationsform, in denen der Betrieb geführt werden soll. In diesem Zusammenhang werden entscheidungsrelevante Elemente von Organisationsstrukturen unter Anwendung der Agency-Theorie herausgearbeitet. Ausserdem werden die Faktoren benannt, die in Bezug auf kommunale Forstbetriebe einen entscheidenden Einfluss auf diese Strukturelemente haben. Die Kommunen sollten diejenige Organisationsform wählen, die ein besseres Verhältnis zwischen Kosten und Nutzen aufweist, als andere Alternativen. Dieses Verhältnis wird durch die örtlichen Gegebenheiten und Zielsetzung im Einzelfall geprägt.

Résumé

Organisation de la gestion des entreprises forestières communales en Allemagne dans une perspective agency

Les relations qu'une commune, propriétaire d'une entreprise forestière, entretient avec la gestion de la dite entreprise impliquent des choix, notamment quant à la nature des contrats et à la forme d'organisation, élémentaire pour la gestion de l'entreprise. Dans ce contexte, des éléments décisifs issus des structures d'organisation ont été mis en évidence en recourant à la théorie dite agency. En outre, les facteurs qui exercent une influence structurelle décisive dans le cadre des entreprises forestières communales, sont mentionnés. Les communes devraient choisir la forme d'organisation qui présente le meilleur rapport coût-utilité, rapport influencé par les particularités locales et les objectifs fixés.

Traduction: CLAUDE GASSMANN

Summary

The organisation of management in municipal forestry enterprises in Germany from a principal-agent perspective

The relationship between the municipal authority, as the body responsible for forest enterprises and their management, necessitates a decision, among other things, on the choice of the types of contract and form of organisation, in which forest enterprises should be managed. Structural elements that are relevant to these decisions are analysed by the application of principal-agent theory. In addition, factors are identified that have a decisive influence on the structural elements of municipal forestry enterprises. Municipalities should choose those types of organisation that promise the best cost/profit ratio above other alternatives. This ratio is determined by local circumstances and specific goals.

Translation: ANGELA RAST-MARGERISON

Literatur

- ALCHIAN, A.A.; DEMSETZ, H. 1972: Production, information costs, and economic organization. *Am. Econ. Rev.* 62, 5: 777–795.
- BRAUN, D. 1999: Theorien rationalen Handelns in der Politikwissenschaft: Eine kritische Einführung. Leske + Budrich, Opladen, 283 S.
- DAMKOWSKI, W.; PRECHT, C. 1995: Public-Management: neue Steuerungskonzepte für den öffentlichen Sektor. Kohlhammer, Stuttgart, 317 S.
- EISENHARDT, K.M. 1989: Agency theory: an assessment and review. *Academy of Management Review* 14, 1: 57–74.
- ELSASSER, P. 1996: Der Erholungswert des Waldes: monetäre Bewertung der Erholungsleistung ausgewählter Wälder in Deutschland. Sauerländer, Frankfurt a.M., 218 S.
- FURUBOTN, E.G.; RICHTER, R. 2005: Institutions and economic theory: the contribution of the New Institutional Economics. University of Michigan Press, Ann Arbor, 2nd edition, 653 p.
- HOSTETTLER, M. 2003: Governance in der Waldwirtschaft. *Schweiz. Z. Forstwes.* 154, 2: 42–50.
- HOSTETTLER, M. 2004: Governance in der Waldwirtschaft – Transaktionskostenökonomik als Beitrag für eine rationale Waldpolitik. Forstwissenschaftliche Tagung vom 8. Oktober 2004 in Freising, 12 S.
- JENSEN, M.; MECKLING, W. 1976: Theory of the firm: managerial behavior, agency costs and ownership structure. *J. Fin. Econ.* 3, 4: 305–360.
- KAULMANN, T. 1987: Property rights und Unternehmenstheorie: Stand und Weiterentwicklung der empirischen Forschung. München, 40 S.
- KIRCHNER, C. 2002: Gemeinwohl aus institutionenökonomischer Perspektive. In: Schuppert, G.F.; Neidhardt, F. (Hrsg.): Gemeinwohl – Auf der Suche nach Substanz. Sigma, Berlin: 157–177.
- MÄNNEL, W. 1981: Durch inkonsistente Zielvorgaben sowie durch Kosten- und Leistungsverbundenheiten bedingte Zielkonflikte in Mensabetrieben. In: Bohr, K.; Drukarczyk, J.; Drumm, H.-J.; Scherrer, G. (Hrsg.): Unternehmensverfassung als Problem der Betriebswirtschaftslehre. Erich Schmidt, Berlin: 371–403.
- OESTEN, G.; ROEDER, A. 2001: Management von Forstbetrieben. Bd. 1: Grundlagen, Betriebspolitik. Kessel, Remagen-Oberwinter, 364 S.
- OSTROM, E. 1990: Governing the commons: the evolution of institutions for collective action. Cambridge University Press, Cambridge, 280 p.
- PICOT, A. 1989: Zur Bedeutung allgemeiner Theorieansätze für die betriebswirtschaftliche Information und Kommunikation: Der Beitrag der Transaktionskosten und der Principal-Agent-Theorie. In: Kirsch, W.; Picot, A. (Hrsg.): Die Betriebswirtschaftslehre im Spannungsfeld zwischen Generalisierung und Spezialisierung. Gabler, Wiesbaden: 361–379.
- PICOT, A.; DIETL, H.; FRANCK, E. 2005: Organisation: Eine ökonomische Perspektive. Schäffer Poeschel, Stuttgart, 4. Auflage, 430 S.
- PICOT, A.; KAULMANN, T. 1985: Industrielle Grossunternehmen im Staatseigentum aus verfügungsrechtlicher Sicht. *Zeitschrift für betriebswirtschaftliche Forschung* 37: 956–980.
- PICOT, A.; MICHAELIS, E. 1984: Verteilung von Verfügungsrechten in Grossunternehmen in Unternehmensverfassung. *Zeitschrift für Betriebswirtschaft* 54: 252–272.
- PICOT, A.; WOLFF, B. 1994: Zur ökonomischen Organisation öffentlicher Leistungen: «Lean Management» im öffentlichen Sektor? In: Naschold, F.; Pröhl, M. (Hrsg.): Produktivität öffentlicher Dienstleistungen. Bertelsmann Stiftung, Gütersloh, 2. Auflage: 51–120.
- RIPPERGER, T. 1998/2003: Ökonomik des Vertrauens: Analyse eines Organisationsprinzips. Mohr Siebeck, Tübingen, 2. Auflage, 299 S.
- RUPPERT, C.I. 2002: Rechtsformwahl im kommunalen Forstbetrieb: Theoretische Grundlagen unter besonderer Berücksichtigung des Eigenbetriebs und Fallstudien. Arbeitsber. 33–2002 Inst. f. Forstökonomie, Albert-Ludwigs-Universität, Freiburg im Br., 130 S.
- RUPPERT, C.I. 2004: Gemeinwohlverpflichtung öffentlicher Forstbetriebe: Eine theoretische Problemdarstellung mit Bezug zur Praxis. Arbeitsber. 38–2004 Institut für Forstökonomie, Albert-Ludwigs-Universität, Freiburg i.Br., 79 S.
- SCHANZ, H. 1996: Forstliche Nachhaltigkeit: Sozialwissenschaftliche Analyse der Begriffsinhalte und -funktionen. Schriften Bd. 4 Institut für Forstökonomie, Albert-Ludwigs-Universität, Freiburg i.Br., 131 S.
- SCHMIDT, S. 1999: Institutionenökonomische Analyse der staatlichen Forstwirtschaft in Deutschland: Die Bedeutung formeller und informeller Institutionen. Schriften Bd. 12 Inst. f. Forstökonomie, Albert-Ludwigs-Universität, Freiburg i.Br., 145 S.
- SCHRAML, U.; VOLZ, K.-H. (Hrsg.) 2003: Urbane Waldbesitzer: Studien zur Beratung und Betreuung im nichtbäuerlichen Kleinprivatwald. Kessel, Remagen-Oberwinter, 208 S.
- VOIGT, S. 2002: Institutionenökonomik. Fink, München, 326 S.
- WANG, S.; VAN KOOTEN, G.C. 2001: Forestry and the new institutional economics: an application of contract theory to forest silvicultural investment. Ashgate, Aldershot, 201 p.
- WILLIAMSON, O.E. 1973: Markets and hierarchies: some elementary considerations. *Am. Econ. Rev.* 63, 2: 316–325.
- WILLIAMSON, O.E. 1975: Markets and hierarchies: analysis and anti-trust implications: a study in the economics of internal organization. Free Press, New York, 286 p.
- WILLIAMSON, O.E. 1985: The economic institutions of capitalism: firms, markets, relational contracting. Free Press, New York, 450 p.
- WILLIAMSON, O.E. 1993: Calculativeness, trust, and economic organization. *J. Law Econ.* 39, 1: 453–486.
- WILLIAMSON, O.E. 2000: The new institutional economics: taking stock, looking ahead. *J. Econ. Lit.* 38, 3: 595–613.

Autorin

CHANTAL RUPPERT, Institut für Forstökonomie an der Fakultät für Forst- und Umweltwissenschaften der Albert-Ludwigs-Universität, DE-79085 Freiburg. E-Mail: ch.ruppert@ife.uni-freiburg.de.