

Führung und Steuerung von Forstbetrieben öffentlich-rechtlicher Körperschaften

Zusammenspiel der politischen und der unternehmerischen Ebene

Maximilian Haas

Lehrstuhl für Public Management & Public Policy

18. Waldökonomisches Seminar, Münchenwiler (Schweiz)

07. November 2023



1. Motivation und Relevanz

2. Theoretische Grundsachverhalte

3. Public Corporate Governance

1. Motivation und Relevanz

Ausgliederung öffentlicher Aufgaben

| Seit mehreren Jahrzehnten werden weltweit öffentliche Aufgaben auf öffentliche Unternehmen übertragen

- Schweizerische Post
- Swisscom
- Schweizerische Bundesbahnen

| Öffentliche Unternehmen stellen wesentliche Infrastruktur zur Verfügung und tragen zur Effizienz und Wettbewerbsfähigkeit einer Volkswirtschaft bei

| Auswahl an Gründen für die Ausgliederung:

- Modell Gewährleistungsstaat
- Finanzielle Engpässe
- Geänderte Anforderungen der Bürger:innen

Empirische Relevanz

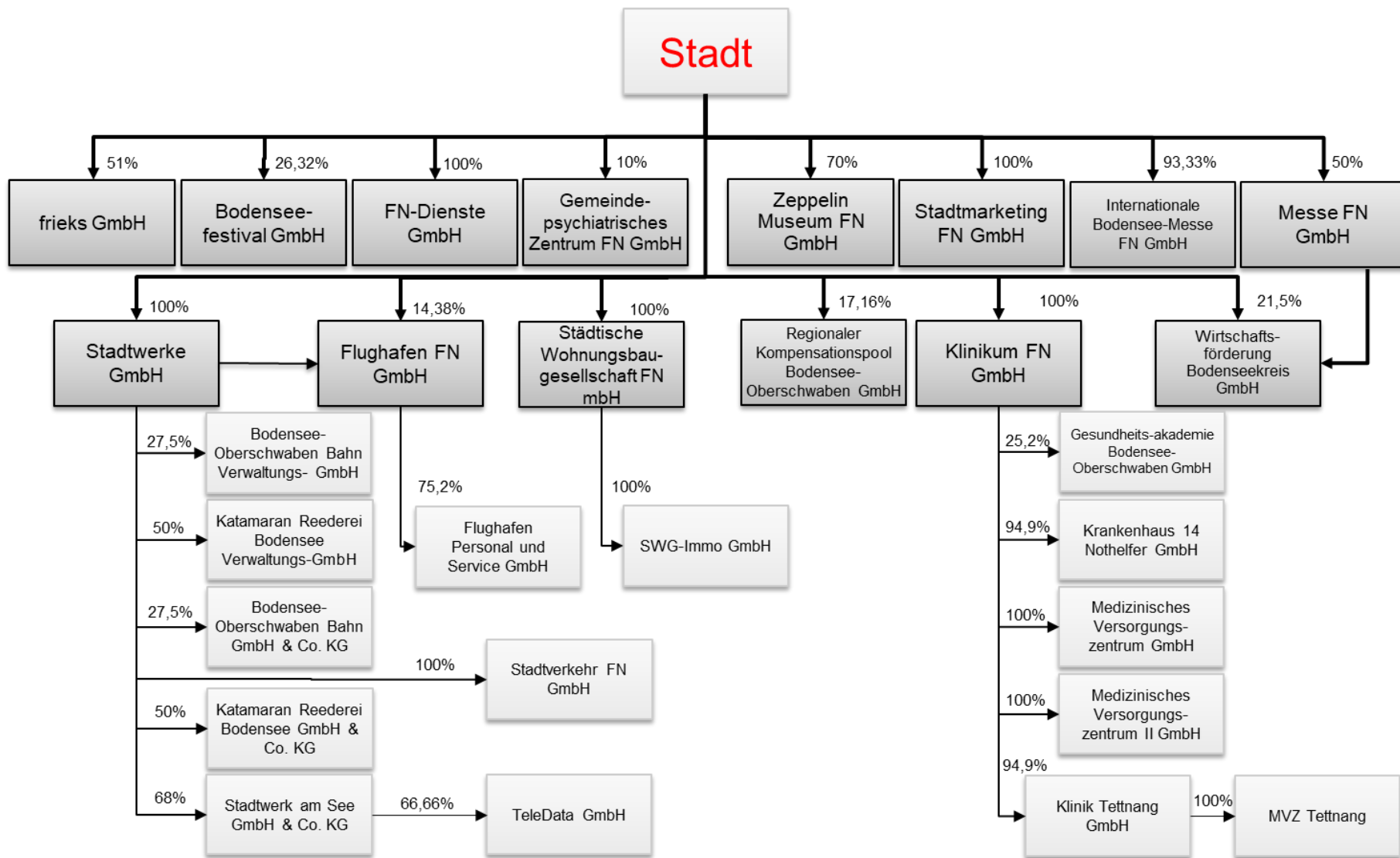
| Öffentliche Unternehmen weltweit:

- erwirtschaften rund 10 % des globalen BIP
- Anteil an der Fortune Global 500 Liste wuchs von 9 % (2005) auf 23 % (2014)
- Insgesamt ca. 19.500 öffentliche Unternehmen in Deutschland

| Öffentliche Unternehmen in Deutschland (Stat. Bundesamt 2022; Kommunaler Finanzreport 2015, 2013)

- Beschäftigen 50 % des Personals in Kommunen
- Weisen 59 % der kommunalen Verschuldung auf
- Tätigen 54 % der Investitionen der Kommunen

Öffentliche Unternehmen der Stadt FN



Ein Jahr BER In Betrieb

Pannen, Pandemie und Geldsorgen

Mit neun Jahren Verspätung und viel teurer als geplant, ging der Hauptstadtflughafen BER vor einem Jahr in Betrieb. Mitten in die Pandemie hinein. Wie fällt die erste Bilanz aus? Wird der Flughafen irgendwann rentabel sein?

Von **Imre Balzer** und **Andreas Wassermann**

08.11.2021, 06.00 Uhr

MAINZER WOHNBAU-AFFÄRE

Unter Amigos

VON THOMAS HOLL, MAINZ - AKTUALISIERT AM 22.06.2009 - 20:02

NORDRHEIN-WESTFALEN NETZWERKEN ODER FILZ?

Warum die Kölner ihren Klüngel so lieben

Veröffentlicht am 31.01.2017 | Lesedauer: 5 Minuten

Von Stefan Laurin



Wirtschaftsskandal

Wirecard - das Versagen der Aufsichtsräte

Ein Gastkommentar von Heiner Thorborg

Kontrollreue des fallierten Dax-Konzerns haben jahrelang geschlafen. Sie sollten zur Verantwortung gezogen werden.

29.07.2020, 09.55 Uhr

Corporate Governance

„Beigeschmack des goldenen Handschlags“: Aktionärsschützer kritisieren CEO-Abgänge bei Adidas und VW

Herbert Diess und Kasper Rorsted müssen trotz lang laufender Verträge gehen. Das dürfte Konzerne und Aktionäre zweistellige Millionensummen kosten.

Tanja Krewen
29.08.2022 - 18:14 Uhr

Greenwashing-Verdacht

US-Börsenaufsicht ermittelt wegen Greenwashings gegen DWS

Die Deutsche-Bank-Fondstochter bietet nachhaltige Investments an. Berichten zufolge steht sie bei der US-Börsenaufsicht im Verdacht, Greenwashing zu betreiben.

26. August 2021, 20:25 Uhr / Quelle: ZEIT ONLINE, Reuters, [cxm](#) / 73 Kommentare / [🔖](#)

2. Theoretische Grundsachverhalte

Warum Theorien?

- | „Kurzdefinition“ Theorie: Wissenschaftliches Lehrgebäude zur Überprüfung von Aussagen
- | Relevanz von Theorien für Praxis und Wissenschaft
 - Schema zur Konzeptionierung komplexer Zusammenhänge
 - Referenzpunkt für Analysen
 - Ableitung von Gestaltungsempfehlungen

Prinzipal-Agent Theorie

| Prinzipal-Agent-Theorie ist dominierender und etablierter Ansatz für Fragestellungen aus dem Kontext der Corporate Governance

(Dühnfort, Klein, & Lampenius, 2008)

| Wird dabei auch zur Analyse von Fragestellungen und Herausforderungen bei der Führung und Steuerung öffentlicher Unternehmen herangezogen

(Daiser et al., 2017; Lane, 2005)

| Prinzipal beauftragt Agenten zur Ausführung einer Aufgabe (Delegation)

- Beispiel: Autobesitzer-Werkstatt oder Patient-Arzt
- Vorteile: Spezialisierung
- Nachteile: Informationsasymmetrien und Interessenskonflikte

| **Begrenzte Rationalität:** keine vollkommene Information

| **Opportunismus:** individueller Nutzenmaximierer

| **Asymmetrische Informationsverteilung:** ungleiche Informationsverteilung

| **Spezifität:** Transaktionen besitzen einen spezifischen Charakter

Adverse Selektion

| Problematik bei der Auswahl des Agenten („Beauftragung“)

- Informationsasymmetrien: Prinzipal kann die Eigenschaften des Agenten nicht perfekt beobachten
- Interessenkonflikt: Agent hat Anreize, sich als optimalen Kandidaten zu präsentieren

| Folge

- Prinzipal ist nur bereit, für eine durchschnittliche Qualität zu zahlen
- Sehr gute Agenten sind nicht mehr zu einer Bewerbung bereit
- Prinzipale antizipieren dies, so dass die Zahlungsbereitschaft weiter sinkt und letztlich der schlechteste Agent bzw. gar kein Agent beauftragt wird

Adverse Selektion - Lösungsansätze

| Informationsasymmetrien reduzieren

- „Signaling“ durch Agenten (z.B. Zertifikate)
- „Screening“ durch den Prinzipal (z.B. Bewerbungsgespräche, Probezeit)

| Interessenskonflikte reduzieren

- Agent offenbart eigene Eigenschaften durch Vertragsauswahl: Nur gute Agenten sind zur erfolgsabhängigen Vergütung bereit bzw. bieten Gewährleistung bei Schlechterfüllung an

Moral Hazard

- | Problematik der Erbringung der optimalen Anstrengung durch den Agenten
 - Informationsasymmetrien: Prinzipal kann die Anstrengung des Agenten nicht perfekt beobachten
 - Interessenskonflikte: Agenten können Anreize besitzen, eine geringere Anstrengung zu erbringen
- | Folge: Prinzipale antizipieren, dass die Agenten die geringstmögliche Anstrengung erbringen und sind nur bereit diese zu vergüten

Moral Hazard - Lösungsansätze

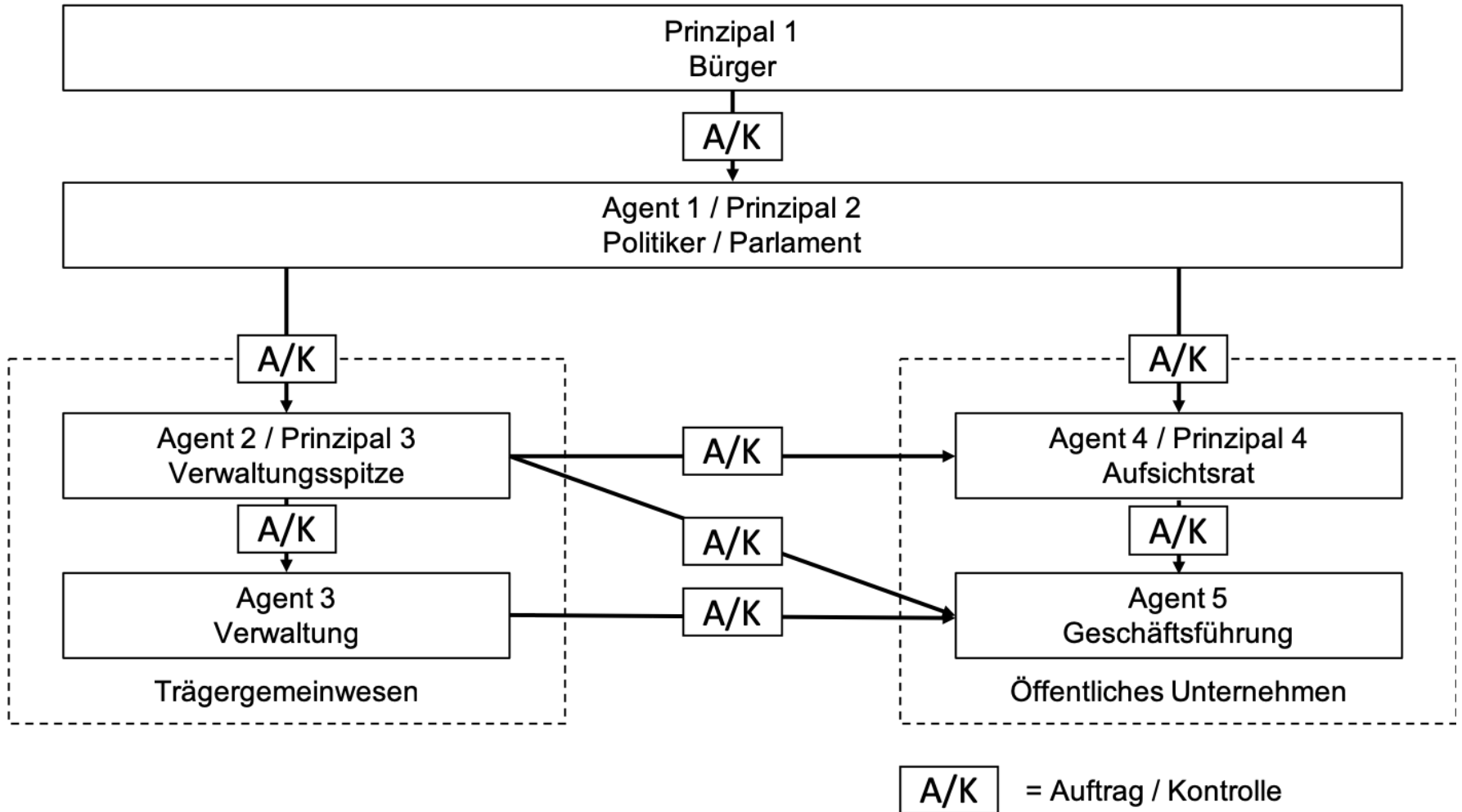
| Informationsasymmetrien verringern

- Ermittlung von Maßen, die einen Rückschluss auf die Anstrengungen des Agenten erlauben (z.B. Erfolg)

| Interessenkonflikte verringern

- Erfolgsabhängige Vergütung
- Beförderung im Erfolgsfall
- Kündigung bei Misserfolg

Darstellung der Prinzipal-Agent Beziehungen



Eigene Darstellung nach Ruter und Müller-Marqués Berger, 2005, S. 448.

Übersicht zu den Bewältigungsansätzen

Quelle: Darstellung in Anlehnung an Göbel 2002, Koss 2005

	Informationsasymmetrien vermindern		Ziele harmonisieren		Vertrauen bilden	
	Prinzipal	Agent	Prinzipal	Agent	Prinzipal	Agent
Vorvertragsprobleme	Screening	Signaling	Angebot verschiedener Vertragstypen	Self-Selection Reputation	Screening bezüglich Vertrauenswürdigkeit	Signalisierung von Reputation
Nachvertragsprobleme	Monitoring	Reporting	Aufnahme von Anreizen in Verträge	Commitment/Bonding (Bindung an Arbeitgeber)	Vertrauensvorschuss und Kontrollverzicht nach Ersterfahrung	Aufbau von Sozialkapital

Prinzipal-Agent-Theorie versus Stewardship-Theorie bzgl. öffentlicher Sektor

Kriterium	Prinzipal-Agent-Theorie	Stewardship-Theorie
Motive	überwiegend finanziell (materialistisch, extrinsisch)	überwiegend nicht-finanziell (idealistisch, intrinsisch)
Messbarkeit der Motive	unmittelbar quantifizierbar	nur mittelbar quantifizierbar
Hauptziel	primär Erhöhung des persönlichen Einkommens, aber auch Minimierung des Arbeitsleids	Erhöhung von Reputation, Vertrauen, Verantwortung und des Engagements
Verhältnis der Managementziele zu den Interessen der Eigentümer	Zielkonflikt	Zielkonformität
Form der Zusammenarbeit	methodologischer Individualismus	Kollektivgedanke („Teamorientierung“)
Philosophie der Verwaltungsorgane	kontrollorientiert, abgrenzend	beratungsorientiert, integrierend
Ausgestaltung	institutionelle Überwachungsmaßnahmen (z.B. Aufsichtsrat) im Vordergrund	vertrauensbildende Maßnahmen im Vordergrund
Machtausübung	institutionalisiert (offizielle Legitimation, basiert auf normativen Vorgaben)	personalisiert (Expertise, Charakter, sozialer Integrationsfähigkeit)
Werte und Berufsethik	geringe Bedeutung	Hohe Bedeutung
Zeithorizont	kurzfristig	Langfristig

Quelle: in Anlehnung an Velte 2010

3. Public Corporate Governance

Notwendigkeit für eine gute und verantwortungsvolle Unternehmensführung

| Notwendigkeit von Instrumenten für den Umgang mit **Agency-Problemen**

| **Rechtsstaats- und Demokratieprinzip:**

- Keine kontrollfreien Räume im Bereich des hoheitlichen Verwaltungshandelns
- Kein Abreißen der Legitimationskette der jeweils Handelnden zum Volk

| In Deutschland sind folgende wesentliche Steuerungs- und Überwachungspflichten in den **Gemeindeordnungen** enthalten:

- Sicherstellung der öffentlichen Zweckerfüllung
- Erwirtschaftung von Erträgen für den Haushalt der Städte, soweit mit der öffentlichen Zweckerfüllung vereinbar
- Sicherstellung eines angemessenen Einflusses, insbesondere im Aufsichtsrat oder einem sonstigen Überwachungsorgan

Public Corporate Governance

| Praktische Ziele

- Standardsetzung für Steuerungs-, Informations- und Kontrollsysteme
- Verhaltensmaßstäbe für Geschäftsführungs- und Aufsichtsorgane

| Adressaten

- Organe der Unternehmen
- Gremien der Gebietskörperschaft

| Wesentliche Unterschiede zur privaten Corporate Governance

- Multiple Prinzipal-Agent-Beziehungen
- Duales Zielsystem zwischen...
 - Sachziel (Art, Menge und Zeitpunkt der im Markt abzusetzenden Leistungen) und
 - Finanzziel (Rentabilität, Kostendeckung und Kostenminimierung)
- Nebeneinander von ÖRecht, Gesellschaftsrecht und Richtlinien

Public Corporate Governance Kodizes

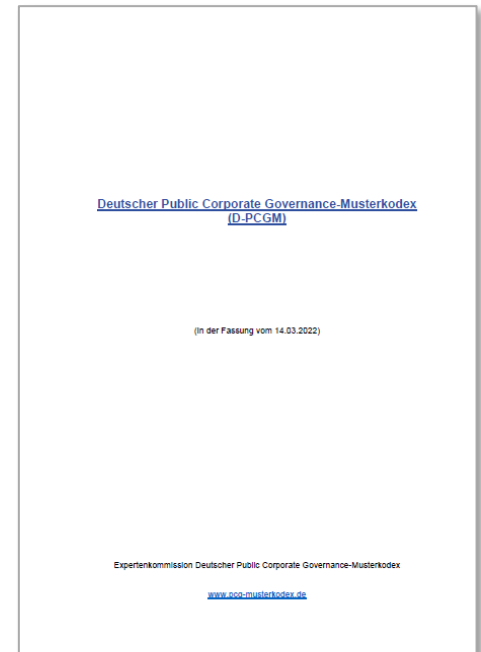
| Seit 2002 DCGK für börsennotierte Unternehmen und seit 2005 zahlreiche Public Corporate Governance Kodizes

| Festlegen der Grundsätze der Governance

| Zudem Hinweise auf gesetzliche Vorschriften und Vorgaben enthalten

| Musterkodex der Expertenkommission

- Unterstützung bei Etablierung / Evaluierung
- Grundsätze werden in Praxis und Wissenschaft als einschlägig eingestuft



Weitere Informationen und
Downloadmöglichkeit unter
[pcg-musterkodex.de](http://www.pcg-musterkodex.de)

International vergleichende Qualitätsanalyse für die Eidgenössische Finanzkontrolle

zwischen
Wirtschaft Kultur Politik
Lehrstuhl für Public Management & Public Policy

zeppelin universität

zwischen
Wirtschaft Kultur Politik
Lehrstuhl für Public Management & Public Policy

Public Corporate Governance Kodizes für nachhaltige öffentliche Aufgabenerfüllung

International vergleichende Qualitätsanalyse für die Schweiz und Handlungsperspektiven (PCGK-DACH)

Prof. Dr. Ulf Papenfuß

Lehrstuhl für Public Management & Public Policy

Zeppelin Universität Friedrichshafen



Studie vom Lehrstuhl für Public Management & Public Policy, Zeppelin Universität Friedrichshafen für die Eidgenössische Finanzkontrolle

Frei verfügbar auf der Lehrstuhl-
homepage: zu.de/pmpp-downloads

| Untersuchung von insgesamt 27 deutschsprachigen Gebietskörperschaften, von denen 13 einen PCGK veröffentlicht haben (48,1%)

| PCGKs zeigen Stärken und Schwächen in unterschiedlichen Regelungsfeldern

| Eingeschlagenen Schritte werden als außerordentlich begrüßenswert angesehen

| Vorliegende Schweizer PCGKs sollten vor dem Hintergrund nationaler und internationaler Entwicklungen überprüft und angepasst bzw. neue PCGKs etabliert werden

Fazit

1. Warum ist die Prinzipal-Agent Theorie für die Führung und Steuerung von Forstbetrieben hilfreich?

- Schema zur Konzeptionierung komplexer Zusammenhänge
- Referenzpunkt für (Problem-)Analysen
- Ableitung von Problemlösungsansätzen

2. Warum sind PCGKs für die Führung und Steuerung von Forstbetrieben hilfreich?

- Zusammenspiel der politischen und unternehmerischen Ebene regeln
- Nachhaltige und verantwortungsvolle öffentliche Aufgabenerfüllung sicherstellen

Fragen?

Mögliche Diskussionspunkte



Welche aktuellen Herausforderungen in der Führung und Steuerung von Forstbetrieben lassen sich beschreiben?

Welche Handlungsempfehlungen lassen sich aus Theoriesicht ableiten?

Vielen Dank für Ihre Aufmerksamkeit!

Maximilian Haas

Lehrstuhl für Public Management & Public Policy

Zeppelin Universität Friedrichshafen

maximilian.haas@zu.de

puma.zu.de

| ZU|kunftssalon Public Corporate Governance: Integrierte Gestaltung mit Verwaltungen und öffentlichen Unternehmen und Smart Government

| **05. und 06. September 2024** an der Zeppelin Universität (ZU) in Friedrichshafen

- Innovative Best-Practices und originelle Alltagsgestaltung
- Perspektiven für Staat und Gesellschaft
- Sinnfragen mit Seeblick in inspirierender Atmosphäre und Universitätsspirit



Anmeldung auf der Lehrstuhlseite unter zu.de/zukunftssalon

Auszug Veröffentlichungen des Lehrstuhls für Public Management & Public Policy (Lehrstuhlhomepage: zu.de/pmpp-downloads)

zeppelin universität

zwischen
Wirtschaft Kultur Politik
Lehrstuhl für Public Management & Public Policy

- | Papenfuß, U., Hartel, B., Schmidt, C. A. (2023): Public Pay Studie 2023: Top-Managementvergütung öffentlicher Unternehmen, Perspektiven für digitale Governance und nachhaltige Vergütungsstrukturen (P-Pay), Friedrichshafen. <https://doi.org/10.48586/zu/01238>
- | Papenfuß, U./Schmidt, C./Kanagalingam, S./Zettl, K. (2023): Frauen in Top-Managementorganen öffentlicher Unternehmen – Ein deutschlandweiter Städtevergleich (FIT-Public Management- Studie 2023), Friedrichshafen. <https://doi.org/10.48586/zu/01237>
- | Papenfuß, U./Schmidt, C./Hartel, B. (2022): Vergleichsgruppen zur Top-Managementvergütung für Good Governance mit digitalen Vergütungsportalen, in: BOARD – Zeitschrift für Aufsichtsräte, Heft 6, S. 249-253.
- | Papenfuß, U., Schmidt, C. A., Hahn, K. (2022): Flexible Zielgrößen als Governance-Innovation: Frauen in 2. und 3. Führungsebene öffentlicher Unternehmen und Wege für HR-IT-Governance (Flex-Gov-Studie 2022), Friedrichshafen. <https://doi.org/10.48586/zu/01235>
- | Papenfuß, U./Polzer, T./Roos, Z. M. (2022): Digitale Daseinsvorsorge und nachhaltige Stadtentwicklung: Empirische Befunde zu Stadtwerken als Digitalisierungspartner und Gestaltungsperspektiven (DiDa-Stadt), Friedrichshafen. <https://doi.org/10.57938/O.2022.001>
- | Papenfuß, U./Haas, M./Galioto, M./Blischke, B./Stritt, C./Müller, K./Krystofiak, F. (2022): Reflektierte Führungskultur durch Public Corporate Governance Kodizes – Umgang mit comply-or-explain und Digitalisierungswege (PCGK-Report 2022), Friedrichshafen. <https://doi.org/10.13140/RG.2.2.15023.00168>