

# LITERATURBERICHT

## Delegation aus der Sicht der Prinzipal-Agent-Theorie

*Fabrizio Gilardi / Dietmar Braun*

Der Ansatz rationaler Wahl findet auf Grund seines Anspruchs, unabhängig von Ort und Zeit das Handeln von Individuen, Gruppen und Organisationen erklären zu können, in den vielfältigsten politikwissenschaftlichen Forschungsbereichen Anwendung, wie z.B. bei der Erklärung des Wahlverhaltens, in der Föderalismusforschung, bei Verhandlungsprozessen im Parlament oder bei Überlegungen zu Stärken und Schwächen demokratischer Verfassungen. In letzter Zeit beginnt in zunehmendem Maße eine bestimmte Variante des Rational Choice-Ansatzes, die Prinzipal-Agent-Theorie, Verbreitung zu finden. Während erste Überlegungen in den 60er Jahren vor allem in der Bürokratietheorie diskutiert wurden, beginnt sich in den 90er Jahren das Anwendungsfeld beständig zu erweitern und umfasst heute fast alle Phasen des Politikprozesses. Wir möchten in diesem Literaturbericht folgendes leisten: Am Anfang sollen kurz die grundsätzlichen Denkfiguren der Prinzipal-Agent-Theorie in Erinnerung gerufen werden, bevor wir die Anwendungsfelder dieser Theorie in der Politikwissenschaft Revue passieren lassen. Am Schluss möchten wir in der Literatur aufgeworfene Probleme des Ansatzes erörtern.

### 1. Der Ansatz

Der Prinzipal-Agent-Ansatz findet vielleicht heute deswegen so großen Anklang, weil er implizit die Folgen der zunehmenden Differenzierung der Gesellschaft aufgreift und sie unter einem bestimmten Blickwinkel diskutiert, wie nämlich eine Person A ihre Ziele erreichen kann, obwohl ihr auf Grund der Differenzierung bzw. Arbeitsteilung hierfür häufig das notwendige Wissen, die Fähigkeiten oder sonstige Ressourcen fehlen und sie Person B, von

der sie vermutet, dass sie diese Fähigkeiten besitzt, engagieren muss, um ihre Ziele zu erreichen. Es handelt sich hier also um eine spezifische Form der sozialen Interaktion – die „*Delegation*“ – zwischen – vorerst – zwei Akteuren, in der der „Prinzipal“ (also der Auftraggeber) einen „Agenten“ (der Auftragnehmer) beauftragt, gegen irgendeine Belohnung einen Dienst zu verrichten, der zu seinem Vorteil gereicht.

Diese spezifische Figuration hat auf den ersten Blick zwei auffällige Eigenschaften: Sie drückt eine *Abhängigkeit* des Prinzipals vom Agenten aus, weil – so die Annahme – selbst hierarchische Beziehungen den Agenten niemals zu einem willenslosen Sklaven machen können. Die Sklaverei wird sogar als Beispiel gebraucht, um zu zeigen, dass es selbst im Falle einer solchen starken sozialen Dominanzbeziehung unweigerlich zu einer Situation kommen wird, bei der es für den Prinzipal von Vorteil ist, dem Sklaven zu vertrauen und dieser hierdurch eine gewisse Macht über den Prinzipal erreichen kann. Dies ist ja in bestechender Weise bereits ähnlich von Hegel bei der Darstellung der dialektischen Beziehung zwischen Herr und Knecht herausgearbeitet worden (Hegel 1969 (1830): § 433–435). Der Herr ist abhängig, weil er nicht in der Lage ist, den Knecht vollständig zu kontrollieren, aber auf dessen Dienste angewiesen ist. Dies weist auf das zweite Element hin: Eine solche Interaktionsbeziehung ist durch *Unsicherheit* für den Prinzipal geprägt: Der Prinzipal besitzt nicht die nötigen Informationen, um zu beurteilen, ob der Agent auch wirklich das Richtige und Notwendige tut, um seine Ziele zu verwirklichen (das, was man in der Fachterminologie „*moral hazard*“ nennt), und schon bei der Anstellung des Agenten verfügt er nicht über die nötigen Informationen, um sicher zu sein, dass der Kandidat wirklich derjenige ist, der die besten Qualitäten besitzt, um die betreffende Auf-

gabe zu erledigen („*adverse selection*“). Aus der Sicht der Prinzipal-Agent-Theorie handelt es sich also im Wesentlichen um ein *Informationsproblem*, bei dem allerdings die üblichen methodologischen Grundlagen der Theorien rationaler Wahl vorausgesetzt werden: nämlich der methodologische Individualismus und die am Eigeninteresse orientierte Handlungsweise der Akteure. Der Agent besitzt nach dieser Vorstellung das größte Interesse daran, seine Arbeitsleistungen so weit zu reduzieren, dass sein Aufwand so gering wie möglich ist, der Prinzipal aber gerade noch zufrieden gestellt werden kann. Mit anderen Worten, die Interessen des Prinzipals werden, obwohl die Möglichkeiten hierfür vorhanden wären, nur ungenügend berücksichtigt (das, was man in der Literatur „*shirking*“ oder auch „*agency loss*“ nennt). Damit der Agent so verfahren kann, ist es für ihn rational, den Prinzipal nicht vollständig über Handlungsmöglichkeiten und Lösungsoptionen zu informieren. Außerdem wird unterstellt, dass der Agent seine Entscheidungen in erster Linie an seinen eigenen Interessen orientiert und erst in zweiter Linie an denen des Prinzipals. „Opportunismus“ ist hier das Schlüsselwort, das Williamson gebraucht, um anzudeuten, dass die Akteure sogar bereit sind zu betrügen, wenn es zu ihrem eigenen Vorteil gereicht (Williamson 1975: 47; 1985).

Hieraus folgt nun, dass, um die Unsicherheit für den Prinzipal zu reduzieren, *Verträge* geschlossen werden können, die festhalten, welche Leistungen der Agent zu erbringen hat und wie er dafür entlohnt wird, aber auch, welche *Kontrollmaßnahmen* vorgesehen sind, um zu überprüfen, ob die Leistungen erbracht wurden. Ein großer Teil der theoretischen Literatur beschäftigt sich genau mit der Frage, wie man am besten die Verträge so entwerfen kann, dass das „*shirking*“ des Agenten auf ein Minimum reduziert werden kann (auch hier grundlegend Williamson 1975; siehe auch Faverau und Picard 1996). Ziel ist es, die richtigen *Anreizstrukturen* zu finden, die die Nutzen-Kostenfunktion des Agenten so verschieben können, dass er mehr Vorteile als Nachteile aus der Erfüllung der Aufträge ziehen kann.

Man sieht an dieser Beschreibung, dass das

Konzept tatsächlich so allgemein gehalten ist, dass viele Situationen und Phänomene in der sozialen Welt hiermit angegangen werden können. Die ersten, rein ökonomischen Studien behandelten vor allem das Problem von Versicherungsgesellschaften, die bei der Aufnahme von neuen Kunden mit dem Problem konfrontiert sind herauszufinden, welche der Kunden ein besonders hohes Risiko mit sich bringen. Die Informationen hierüber sind aber in den meisten Fällen nicht vorhanden, sodass eine Versicherungsgesellschaft das Risiko der „*adverse selection*“ zu tragen hat (Milgrom und Roberts 1992: 149–170; Stevens 1993). Aber auch „*moral hazard*“ ist ein Problem, weil die Versicherungen darauf eingestellt sein müssen, dass die Versicherten sich gerade weniger vorsichtig verhalten werden als nicht-versicherte Personen, gerade weil sie über einen Versicherungsschutz verfügen. Ein ähnliches Problem stellt der „Markt von Zitronen“ dar, den der gerade mit dem Nobelpreis ausgezeichnete Wirtschaftswissenschaftler Akerlof behandelt (Akerlof 1970): Hierbei besteht eine Informationsasymmetrie zwischen den Käufern und Verkäufern von Gebrauchtwagen: der Käufer kann sich nie sicher sein, ob er tatsächlich einen guten oder schlechten Wagen erhalten wird, weil ihm der Verkäufer eines schlechten Wagens diese Information vorenthalten wird, um seinen Wagen so günstig wie möglich zu verkaufen. Die Folge ist, dass Gebrauchtwagen keinen Absatz mehr finden werden. Das Misstrauen der Käufer trocknet den Markt aus. Beide, Käufer und Verkäufer, haben also ein Interesse daran, dieses Negativsummenspiel zu vermeiden. Dies kann über eine Reduzierung der Unsicherheit geschehen, etwa indem die Verkäufer eine befristete Garantie geben, bestimmte Automarken eine Reputation für zuverlässiges Funktionieren entwickeln oder indem dem Käufer zugestanden wird, das Auto in einer Werkstatt überprüfen zu lassen.

Dies ist selbstverständlich nur eine Beschreibung des Grundgerüsts der Prinzipal-Agent-Theorie. Über viele Punkte gibt es Kontroversen, die uns aber im Moment nicht tangieren sollen. Welche Aufnahme hat diese Denkfigur in der Politikwissenschaft gefunden?

## 2. Anwendungen in der Politikwissenschaft

### 2.1 Born in the USA: Delegation im Verhältnis von Politik und staatlicher Bürokratie

Den Anfang bildeten Fragen der amerikanischen Bürokratieforschung. Das Problem, nämlich die Möglichkeit der Verselbständigung der staatlichen Bürokratie gegenüber ihrem „Auftraggeber“, Parlament und Regierung, ist bereits in den grundlegenden Texten von Niskanen (1971) und Downs (1967) angedacht worden, ohne dass dabei explizit die Prinzipal-Agent-Theorie verwendet wurde. Beiden Autoren ging es darum zu zeigen, dass Max Webers Vorstellungen des Bürokraten als eines „treuen Erfüllungsgehilfen“, der auf Grund seines Fachwissens den politischen Willen effizient und rational umsetzen kann, falsch sind. Die Annahme der Theorie rationaler Wahl, dass alle Akteure in erster Instanz ihre eigenen Präferenzen verwirklichen wollen, führt zu der Schlussfolgerung, dass die „Identität“ von politischem und administrativem Willen permanent gefährdet ist und statt dessen das, was man später in der Prinzipal-Agent-Theorie „*bureaucratic drift*“ (McCubbins, Noll und Weingast 1989) nennt, auftritt, also eine Diskrepanz zwischen den Zielen der Politik und den Resultaten bürokratischen Handelns.

Bei Niskanen resultiert dieser „drift“ aus drei Sachverhalten: Um ihre Eigeninteressen befriedigen zu können, streben, erstens, Bürokraten im Staat in erster Linie danach, die Gelder für ihr „Amt“ zu maximieren, anstatt Problemlösung zu betreiben. Zweitens besteht auf Grund des „bilateralen Monopols“ (es stehen sich ein Anbieter, das „Amt“, und ein Nachfrager, die „Politik“ gegenüber) und damit fehlender Konkurrenz, kein Anreiz, effizient zu arbeiten. Und drittens fehlen der Politik in diesem Modell durch die Monopolstruktur Informationen, um zu kontrollieren, ob und in welcher Weise die „Ämter“ ihre Aufgaben effizient erfüllen. Unter diesen Bedingungen, die grundlegend durch unterschiedliche Interessen charakterisiert sind (der Agent will den Haushalt maximieren und seinen Arbeitseinsatz minimieren, der Prinzipal seine Ziele effizient verwirklichen), kann keine „Rationalisierung“ im Sinne Webers eintreten.

Downs entwickelt die Probleme des „bure-

aucratic drift“ in ähnlicher Weise. Bei ihm stehen vor allem die Kontrollprobleme auf Grund der asymmetrischen Informationen zu Gunsten der Bürokraten im Vordergrund sowie die Tendenz zum „Opportunismus“ der „Ämter“. Selbst wenn ständig mehr Kontrollinstanzen eingeführt werden, würde dies, so Downs, die Lage nicht ändern, weil diese Instanzen sich wieder verselbständigen würden. Kontrolle ist zudem teuer und auf Grund der fehlenden Informationen für den „Kontrolleur“ selten effektiv zu gestalten.

Nun werden gerade bei Niskanen durchaus bereits Lösungsmöglichkeiten diskutiert, die später in der Prinzipal-Agent-Diskussion im Mittelpunkt stehen werden. Für ihn ist vor allem die Einführung einer „marktähnlichen“ Situation entscheidend. Nur durch Konkurrenz können die Akteure lernen, effizient zu arbeiten und nur hierdurch gibt es Möglichkeiten für die Politik über den Vergleich Kontrollmaßstäbe zu entwickeln. Dies wurde später in der Prinzipal-Agent-Theorie über die „*multiple agents*“ aufgegriffen (Kiewiet und McCubbins 1991; Ferejohn 1999; Huber und Shipan 2000). Eine Vielzahl von Agenten verschaffen dem Prinzipal Vergleichs- und damit Kontrollmöglichkeiten. Außerdem könne man, anstatt immer mehr und teurere Aktivitäten zu belohnen, zu einer Austeritätspolitik übergehen, in der man gerade Maßhalten in den Mittelpunkt stellt. Mit anderen Worten, die Anreizstrukturen müssen verändert werden, damit der Tendenz, die Staatsausgaben ständig auszuweiten, Einhalt geboten werden kann. Und im Gegensatz zu Downs sieht er noch konkrete Reformmöglichkeiten, um die Kontrolle des Agenten zu verbessern. Diese werden später in der Prinzipal-Agent-Theorie weiterentwickelt.

Nun sind beide Autoren zu Recht kritisiert worden. Der Ansatzpunkt für die Ausarbeitung eines Prinzipal-Agent-Modells wurde vor allem Millers und Moes Kritik an der fehlenden Einbeziehung der politischen Seite, im amerikanischen Kontext also vor allem des Kongresses, in die Diskussion über den „*bureaucratic drift*“ (Miller und Moe 1983). Man sollte, so wurde gefordert, die Beziehung als dyadisch verstehen, bei der beide Seiten strategisch verfahren können. Genau dies habe Niskanen trotz der Diskussion parlamentarischer Ausschüsse nicht geleistet (idem: 298). Das Parlament besitze durchaus Kontrollmechanismen, die von Nut-

zen sein könnten, um die Informationsasymmetrie zu beseitigen.

Weingast war dann aber der erste, der die Beziehung Kongress – staatliche Bürokratie (insbesondere die Regulierungsinstitutionen) als Prinzipal-Agent-Beziehung modelliert hat und damit eine ganze Reihe von Nachfolgeartikeln bewirkte (Weingast 1984). Die ganze Debatte dreht sich seitdem um die Frage, ob und wie der Kongress Institutionen, Strukturen, Prozeduren usw. entwickeln kann, die erfolgreich das „shirking“ der „Ämter“ unterbinden können. Weingast beginnt mit der These, dass es gerade nicht „bürokratische Imperative“ sind, die Entscheidungen der „Ämter“ prägen, sondern die elektorale und politische Logik (Weingast 1984: 149). Deswegen müsse man sich auch auf den Kongress konzentrieren und sich fragen, auf welche Weise dieser genau solche Agenturen kontrollieren kann.

Weingast geht davon aus, dass die Abgeordneten einen hohen Anreiz haben, darauf zu achten, dass die staatliche Bürokratie die Wünsche der Wählerschaft erfüllt. Von daher findet man im amerikanischen Kongress auch ein elaboriertes Komitee-System, in dem sich auf politische Teilbereiche spezialisierte Abgeordnete befinden, die in ständigem Kontakt mit den „Ämtern“ stehen. Über diese Interaktion und verschiedene „weiche“ Kontrollmechanismen kann der Kongress durchaus erfolgreich auf die Bürokratie einwirken. Die weichen Mechanismen sind zum Beispiel:

- Eine Erfolgskontrolle anhand der Resultate bürokratischer Tätigkeit, die in Beziehung zum Wählerwillen gesetzt werden. Genauere Evaluationskriterien brauchen so nicht definiert zu werden;
- Ein Anreizsystem, das die „Ämter“ sichtbar mit zusätzlichen Geldern belohnt, die erfolgreich sind, während andere ex post negativ gestraft werden können (z.B. über Karriere-mechanismen);
- Ernennungen in den „Ämtern“;
- Eine „Feueralarmüberwachung“ („fire-alarm oversight“) anstelle einer teuren, direkten und permanenten Kontrolle von Regulierungsinstitutionen („Polizeistreifenüberwachung“; „police-patrol oversight“; siehe McCubbins und Schwartz 1984). Mit „Feueralarm“ ist vor allem die Kontrolle mit Hilfe von außenstehenden Personen oder Organisationen gemeint, die in irgendeiner Weise

die Tätigkeiten des Agenten begutachten und Fehlverhalten an den Prinzipal melden können. Bei der „Polizeistreife“ dagegen bietet die Politik eigens organisierte Überwachungsmaßnahmen auf wie Evaluationen, verpflichtete Berichterstattung usw.

Weingast gibt zu, dass hierüber der „drift“ natürlich nicht vollständig vermieden werden kann. Er wird aber eingedämmt. In anderen Artikeln wurden solche Mechanismen weiter ausgearbeitet:

(1) McCubbins erörtert ex-ante Kontrollmechanismen (McCubbins 1985): z.B. indem man schon bei der Gründung eines „Amtes“ über dessen Status, Statuten und vor allem Unabhängigkeit nachdenkt und indem man sehr genau die Reichweite der Regulierung, die prozeduralen Anforderungen und das Instrumentarium spezifiziert.

(2) Der Gesichtspunkt der prozeduralen Gestaltung der Prinzipal-Agent-Beziehung ist vor allem von McCubbins, Noll und Weingast ausgearbeitet worden (McCubbins, Noll und Weingast 1987, 1989; siehe für eine spieltheoretische Anwendung Bawn 1995, und als Kritik Horn und Shepsle 1989 und Robinson 1989). Dieser Gedanke greift Ideen der New Public Management Theorie auf. Administrative Prozeduren, so die Autoren, seien kostengünstiger als ein Überwachen oder eine Sanktionierung. Ihre Effizienz sei zudem unbestritten: Über die richtigen Prozeduren könne man die „Ämter“ dazu zwingen, ihre Informationen zu enthüllen und so das Informationsgefälle begradigen. Hierüber sei die Flexibilität des Handelns von „Ämtern“ erheblich zu reduzieren und damit auch Stabilität im Handeln zu erreichen. Dieser Punkt ist vor allem im Hinblick auf ein anderes Phänomen wichtig, nämlich dem sogenannten „*legislative drift*“ (Horn und Shepsle 1989) bzw. dem „*Problem politischer Unsicherheit*“: (Moe 1990, 1995): Hiermit sind die Veränderungen in der politischen Ausrichtung und Strategie gemeint, die durch einen Regierungswechsel zustande kommen. Über administrative Prozeduren kann es gelingen, „*to stack the deck*“, d.h. zu sichern, dass die Regierungsinteressen – zum Beispiel bestimmten Gruppen der Gesellschaft privilegierten Zugang zur staatlichen Administration zu verschaffen –, die bei der Installierung solcher Prozeduren gültig waren, auch dann fortwirken können, wenn eine neue Regierung andere Zie-

le verfolgen sollte (siehe zu Beispielen: McCubbins, Noll und Weingast 1987: 261–263). Die Gestaltung administrativer Prozeduren soll demnach sowohl dem bürokratischen wie dem politischen „drift“ vorbeugen (siehe auch Macey 1992). Horn und Shepsle meinen dagegen, dass ein „trade-off“ bei der Bewältigung der beiden Probleme besteht: Um den bürokratischen „drift“ verhindern zu können, muss eine Regierung flexibel in die bestehenden Regelungen, die das Funktionieren des „Amtes“ definieren, eingreifen können. Die Verhinderung des „legislative drift“ dagegen verbietet eine solche Flexibilität (Horn und Shepsle 1989). Die empirischen Befunde über diese Kontroverse sind gemischt. Auf der einen Seite zeigt Balla (1998), dass im Gesundheitsbereich administrative Verfahren nicht als Instrument politischer Kontrolle eingesetzt werden. Auf der anderen Seite finden Balla und Wright (2001) dass sie nützlich waren, um die Arbeit von Beratungskommissionen zu kontrollieren.

Über die Folgen von Regierungswechseln und spezifischer von Regierungsinstabilität ist auch von anderer Seite spekuliert worden (Huber 2000; Huber und Lupia 2001). Wenn man einmal von solchen Möglichkeiten der prozeduralen Prävention absieht, bedeutet Regierungsinstabilität nach der Prinzipal-Agent-Logik mehr Möglichkeiten zu eigenständigem Handeln seitens der „Ämter“. Wenn man davon ausgehen kann, dass der zuständige Minister bzw. die zuständige Ministerin in Kürze nicht mehr im Amt sein wird, dann, so das Argument, lohnt es sich für die Bürokraten auch nicht, konformes Verhalten zu zeigen. Eine mögliche Belohnung konformen Handelns würde in diesem Falle ja ausbleiben. Mit anderen Worten, eine notorische Instabilität der Regierung, wie wir sie z.B. lange Zeit in Italien kannten, würde dazu führen, dass der „bureaucratic drift“ ständig zunimmt (Huber und Lupia 2001: 18). Tatsächlich, so Huber und Lupia, ist der Sachverhalt aber komplizierter. Mit Hilfe spieltheoretischer Überlegungen konstatieren sie, dass Regierungsinstabilität nur dann Auswirkungen auf das Verhalten der „Ämter“ haben wird, wenn die Interventionskosten, erstens, für die Minister im Allgemeinen niedrig sind. Sind sie hoch, kann der Bürokrat Regierungswechseln gelassen gegenüber stehen und konsequent seine eigene Politik verfolgen. Der „bureaucratic drift“ ist so praktisch unabhängig

von Regierungsstabilität oder -instabilität. Zweitens, wenn sich die politische Ausrichtung zwischen ausscheidendem und neu antretendem Minister erheblich unterscheidet und, drittens, wenn der Status Quo weit entfernt von den Präferenzen des aktuell regierenden Ministers liegt. Solange der Status Quo und Präferenzen des amtierenden Ministers nahe beieinander liegen, ist die beste Strategie des Bürokraten, sich ruhig zu verhalten und abzuwarten, welche Position der neue Minister im Vergleich zum Status Quo einnehmen wird. In diesem Fall kann er immer noch reagieren. Das „*bürokratische Dilemma*“ schließlich besteht nach Meinung der Autoren darin, dass, selbst wenn die Bürokraten die Ansichten des Prinzipals teilen, bei Regierungsinstabilität ein Anreiz besteht, sich nicht konform zu verhalten, weil ein neuer Minister eine solche deutliche Konvergenz von Meinungen negativ sanktionieren könnte. Die beste Strategie für die Bürokraten ist es dann, Distanz zu wahren und sich irgendwo in der Mitte zwischen den verschiedenen politischen Meinungen zu plazieren. Diese Überlegungen sind insofern bemerkenswert, als sie zeigen, dass es sogar dann, wenn es keine Konflikte zwischen Prinzipal und Agent gibt, zu einem „bureaucratic drift“ kommen kann.

Die jüngsten Entwicklungen in der Diskussion über „bureaucratic“ und „legislative drift“ betreffen die Einführung eines realistischeren Ablaufmodells der Beziehung von Prinzipal und Agent mit Hilfe der Spieltheorie (Calvert, McCubbins und Weingast 1989; Ferejohn und Shipan 1990; Spulber und Besanko 1992), ohne dass hierdurch die grundlegenden Erkenntnisse verändert wurden. Die Studien in dieser Denktradition haben lediglich komplexere Figurationen und sequenzielle Abläufe berücksichtigt, die der Realität aller Wahrscheinlichkeit nach besser entsprechen.

Gerade die theoretische Abgehobenheit und Realitätsferne ist aber bis heute ein Kritikpunkt an der Bürokratediskussion auf der Basis der Prinzipal-Agent-Theorie geblieben (Balla 1998). Es fehlt an empirischer Untermauerung. Auch Moe (1987) und Horn und Shepsle (1989) weisen darauf hin, dass viele der Aussagen, z.B. zum Funktionieren administrativer Prozeduren, ohne deutlichen empirischen Beleg bleiben und ohnedies höchstens als *möglicher* Einfluss des Kongress auf die „Ämter“ ver-

standen werden können. Es lässt sich aber mit guten Gründen bezweifeln, dass die verschiedenen Kontrollmechanismen tatsächlich wirkungsvoll sind. Mit anderen Worten, die Diskussion bleibt noch zu akademisch, zeigt möglicherweise wichtige Lösungen zur Behebung der von der Prinzipal-Agent-Theorie benannten Probleme, muss aber noch deutlich anhand empirischer Studien weitergeführt werden (einige Ansätze finden sich hier bei Huber, Shipan und Pfahler 2001; Wood 1988; Wood und Waterman 1991; Bawn 1997).

## 2.2 Principal-Agent goes to Europe: die „Delegationskette“ in demokratischen Regierungssystemen

Die Prinzipal-Agent-Diskussion in den USA ist auf Grund des Fokus auf die Bürokratie-Legislative-Debatte stark eingeschränkt. Vor allem aber fehlt es dieser Debatte an einer vergleichenden Perspektive, die es möglich macht, auch unterschiedliche institutionelle Kontexte als „Opportunitätsstruktur“ von Prinzipal-Agent-Beziehungen zu modellieren. Dies ist nun in einem kürzlich erschienenen Sonderband des „*European Journal of Political Research*“ (Volume 37, Issue 3, 2000) nachgeholt worden, in dem auf die Besonderheiten der parlamentarischen Systeme Europas im Unterschied zum präsidentiellen System der USA eingegangen wird. Der Band ist insgesamt einer Betrachtung der „Delegationskette“ gewidmet, angefangen vom Wähler über den Parlamentarier, den Ministerpräsidenten, seine Minister und die Bürokratie. Im Unterschied zu den USA unterliegt diese Kette aber nach Strøm (2000) dem „*singularity principle*“, d.h. dass an jedem Punkt der Delegationskette immer nur ein Prinzipal einen Agenten beauftragt, nie aber mehrere Prinzipale, wie dies in den USA der Fall sein kann (Präsident, zwei Kammern im Kongress). Als ein Ergebnis seiner vergleichenden Studie hebt Strøm hervor, dass sich der Einsatz von Kontrollmechanismen in parlamentarischen und präsidentiellen Systemen unterscheiden würde: während parlamentarische Systeme in Europa eher ex ante Mechanismen wie Vertragsgestaltung und Selektionsmechanismen betonen, verlasse man sich im amerikanischen Präsidentialismus stärker auf ex post Kontrollmechanismen wie Berichterstattungspflichten und institutionelle

Evaluationen (Strøm, 2000; Der Vergleich von Delegation an „Ämter“ in präsidentiellen und parlamentarischen Systemen wird vor allem in einer noch unveröffentlichten Studie von John Huber und Charles Shipan erörtert (Huber und Shipan 2001), die ganz explizit den Vergleich stärken wollen).

Die weiteren Artikel im Sonderband diskutieren jeweils eine Prinzipal-Agent-Beziehung der „Delegationskette“ in demokratischen Systemen. Es kann hier nicht die ganze Bandbreite an unterschiedlichen Erkenntnissen und Modellierungen dargestellt werden. Zwei Beispiele sollen genügen, um zu zeigen, wie die Prinzipal-Agent-Theorie auf andere Gebiete als die Beziehung von Bürokratie und Parlament angewandt wird:

(1) Die *Beziehung von Wählern und Abgeordneten* (Mitchell 2000): Das Problem, das sich hier abzeichnet, ist wieder ein Informationsproblem: Die Wähler wissen im Prinzip kaum, ob ein Kandidat tatsächlich genügend Fähigkeiten mit sich bringt, um den Beruf des Politikers auszuüben („adverse selection“), noch sind sie genügend über die Leistungen des einzelnen Abgeordneten während seiner Amtszeit informiert („moral hazard“). Kaum ein Wähler verfügt zudem über die notwendigen Ressourcen an Zeit und Geld, um sich ein solches Wissen zu verschaffen. Von daher ist die Frage berechtigt, welche Mechanismen die politischen Systeme anbieten, um diese Informationsasymmetrie zu beheben? Mitchell unterteilt die Institutionen und Verfahren in zwei Gruppen: zum einen die Institutionen, die die „adverse selection“ betreffen, das ist die Kandidatenselektion durch die politischen Parteien und das Wahlsystem und zum anderen Verfahren, die dem Wähler etwas über die Leistungen der Abgeordneten mitteilen können. Hierfür kommen zum Beispiel Interessengruppen und Verbände in Frage, die als „third party“ die Funktion des „Feueralarms“ für den Wähler ausüben können, indem sie auf Mängel und fehlende Leistungen des Abgeordneten in einem Wahlkreis aufmerksam machen. Außerdem kann man davon ausgehen, dass parlamentarische Systeme auch Kommissionen zur Vermeidung von Fehlverhalten ihrer Abgeordneten eingerichtet haben, die eine Kontrolle des „moral hazard“ anstelle der Wähler übernehmen könne. Solche Institutionen werden aus dem Blickwinkel der Prinzipal-Agent-Theorie

als Kontrollmechanismen betrachtet, die das „shirking“ bzw. „agency losses“, also Wohlfahrtsverluste, die dem Prinzipal durch die Delegation im Vergleich zum Status Quo entstehen (siehe auch Lupia und McCubbins 2000), verhindern sollen.

Mitchell diskutiert insbesondere die verschiedenen Wahlsysteme im Hinblick auf ihre Wirksamkeit, „agency losses“ für die Wähler zu vermeiden: Wahlsysteme lassen sich als Verträge zwischen Wähler und Abgeordneten verstehen. Um „agency losses“ zu vermeiden, ist ein Wahlsystem, das Anreizstrukturen etabliert, die die Abgeordneten direkt an die Wünsche ihrer Wähler bindet, am besten. In demokratischen Systemen spielen hier aber die politischen Parteien eine wichtige intermediäre Rolle. Sie sind damit beauftragt, Kandidaten auszuwählen und zur Wahl zu stellen. Die Frage ist dann, ob die Parteien genügend in der Lage sind, die richtigen Kandidaten auszuwählen und sie auch entsprechend ihren Leistungen zu kontrollieren (siehe hierzu Müller 2000). In Wahlsystemen, die die Kandidatenselektion weitgehend den Parteien überlassen, entsteht so eine verlängerte Kette, nämlich einerseits die Prinzipal-Agent-Beziehung zwischen Wähler und Partei, weil der Wähler jetzt darauf vertrauen muss, dass die Partei ihre Aufgabe richtig erfüllt und andererseits die zwischen Partei und Kandidat. Wahlsysteme haben nun dieses Prinzipal-Agent-Problem unterschiedlich gelöst:

Wahlsysteme, in denen der Wähler nur geschlossenen Parteilisten zustimmen kann oder er, trotz der Möglichkeit, Präferenzen für gewisse Kandidaten von Parteien zu äußern, kaum Einfluss auf die schließliche Auswahl der Kandidaten hat, weil kaum jemals genügend Wähler zusammenkommen, die die Präferenzlisten der Partei überstimmen können, geben den Wählern keine direkten Möglichkeiten, bei der Auswahl von Kandidaten mitzuwirken und etablieren auch keine Anreizstrukturen für die Abgeordneten, sich für ihre Wähler einzusetzen. Dies ist anders im Wahlsystem mit übertragbarer Einzelstimmgebung („single transferable votes“), wie wir es in Irland finden, wo die Wahl der Abgeordneten in letzter Instanz vom Wähler und nicht von der Partei abhängt. Hierdurch wird die Rolle der Partei insgesamt reduziert und lässt sich eine starke direkte Beziehung zwischen den Wählern in einem Wahlkreis und „ihren“ Abgeordneten finden. Und

in diesem Fall lässt sich der „agency loss“ reduzieren, weil die Abgeordneten Anreize haben, für ihre Wähler zu arbeiten. Dies kann aber selbstverständlich auch durch eine Partei bewerkstelligt werden, die sich ihren Wählern gegenüber verantwortlich fühlt und parteiintern ähnliche Anreizstrukturen etabliert.

Es geht hier nicht darum zu debattieren, ob dieser Befund richtig oder falsch ist, sondern lediglich darum, die Modellierung des Problems anhand des Prinzipal-Agent-Ansatzes darzustellen: Informationsasymmetrien zu ungunsten des Prinzipals lassen sich durch geeignete Anreizstrukturen für den Agenten überwinden, ist die Botschaft in diesem Fall. Das Wahlsystem kann dabei eine wichtige Funktion erfüllen.

(2) Ein anderes interessantes Beispiel ist die Beziehung zwischen dem Kabinett und seinen Ministern (Andeweg 2000), vor allem, weil es sich in diesem Fall um einen besonderen Typus der Prinzipal-Agent-Beziehung handelt: Während sich ansonsten immer Prinzipal und Agent gegenüberstehen, sind in diesem Fall die Agenten gleichzeitig auch ihre eigenen Prinzipale („the principal is made up of its own agents“ (Andeweg 2000: 377)). Die Minister nehmen an den Kabinettsitzungen teil, in denen – zusammen mit dem Premierminister – über Pläne, Strategien und Anweisungen für die einzelnen Ministerien, also sie selbst, entschieden wird. Auch hier spielen die formellen und informellen Institutionen der Organisation der Regierung die entscheidende Rolle, um „agency losses“ zu vermeiden: in Regierungssystemen mit hoher Autonomie der Ministerien, einer schwachen Rolle des Premierministers und einem kollegialen Kabinettsstil bestehen wenig Anreizstrukturen für die Minister, sich verantwortlich zu fühlen, und fehlt es an glaubwürdigen Sanktionsmechanismen für das Kabinett. Günstige Bedingungen, den „agency loss“ zu vermeiden, herrschen dagegen vor, wenn die Kabinette hierarchisch geordnet sind und die Autonomie der Ministerien relativ klein ist. Dies behebt sicherlich nicht das Problem der Informationsasymmetrie zwischen Kabinett und Ministerium, zwingt die Minister aber, ihr Handeln an den Wünschen des Kabinetts auszurichten.

Keiner der Artikel im Sonderband des *European Journal of Political Research* entwickelt allerdings ein Gesamtmodell der Delegationsket-

te mit möglichen Überlappungen, Kompetenzstreitigkeiten oder Auswirkungen von Entscheidungen auf einer Prinzipal-Agent-Ebene auf die nächste usw. Trotzdem, so Strøm, erlaubt die Prinzipal-Agent-Metapher, „to describe a lot of apparently dissimilar phenomena and relationships in a common set of terms“ und „to generate rather precise expectations about the effects of different institutional arrangements“ (Strøm 2000: 268). Der vergleichende Charakter unterschiedlicher institutioneller Arrangements und ihr Einfluss auf Anreizstrukturen für die Agenten ist sicherlich der große Gewinn dieser Studien.

Allerdings bleibt dabei ein Glied der Delegationskette außer Betracht, das, zumindest in Europa, immer mehr in den Vordergrund tritt, das ist die Rolle der *Europäischen Union*.

Im Mittelpunkt der Diskussion über Prinzipal-Agent-Beziehungen in der EU steht das Verhältnis von Europäischer Kommission und Mitgliedstaaten. Pollack war einer der ersten, der sich mit diesem Thema beschäftigt hat (Pollack 1997a, 1997b, 1998, 1999). Auf der einen Seite präsentiert der Autor verschiedene „funktionalistische“ Erklärungen, warum eine solche Delegation sinnvoll ist. Auf der anderen Seite zeigt er, wie die Mitgliedstaaten versuchen, über unterschiedliche administrative Kontrollmechanismen, klassische „Polizeistreifenüberwachung“ (das Komitologie-Verfahren), institutionelle Überprüfungen, „Feueralarm“ und gerichtliche Kontrollen das „shirking“ der Kommission zu verhindern. Kontrolle kann aber nur dann erfolgreich sein, wenn die „Rute im Fenster steht“, also auch Sanktionen angewandt werden können. Hier verlassen sich die Mitgliedstaaten auf ihr Recht, den Haushalt zu verabschieden, Stellen zu besetzen oder Gesetze zu verabschieden. Die empirischen Untersuchungsfelder von Pollack sind Struktur-, Konkurrenz und Außenhandelspolitik sowie die Amsterdamer Vereinbarungen.

Smyrl zeichnet ein weniger optimistisches Bild der Kontrollmöglichkeiten der Mitgliedstaaten, vor allem auf Grund der Möglichkeiten der Kommission, die durchaus heterogenen Präferenzen der Mitgliedstaaten in ihrem Sinne zu beeinflussen und über die Verbindung verschiedener Themen ihre an sich eingeschränkten Zuständigkeitsbereiche auszuweiten (Smyrl 1998). Franchino fragt danach, unter welchen Bedingungen der Kommission eher Interpreta-

tions- und Handlungsfreiheiten gewährt werden und unter welchen Bedingungen die Kontrollmechanismen verstärkt eingesetzt werden (Franchino 2000a, 2000b, 2001). Kontrolle wird opportun, wenn große Unsicherheit und Konflikte in Bezug auf ein Politikfeld herrschen. Der Spielraum hängt zum Beispiel von der Entscheidungsprozedur des Rates ab (Mehrheit oder Einstimmigkeit) und von der je spezifischen Konfiguration von Präferenzen zwischen Europäischer Kommission und Mitgliedstaaten. Tallberg (im Erscheinen) schließlich entwickelt ein dynamisches Stufenmodell der Beziehung, angefangen von der Entscheidung zu delegieren bis hin zur Überprüfung der Tätigkeiten des Agenten und einer anschließenden eventuellen Überarbeitung der institutionellen Mechanismen der Delegation oder einer Beendigung der Delegation.

### 2.3 Delegation und quasi-„unabhängige“ Institutionen

Die Debatte über Delegation in der Europäischen Union hat die Aufmerksamkeit aber auch auf andere Institutionen gelenkt, die zum Beispiel besondere regulative Aufgaben für die EU übernehmen wie die Europäische Zentralbank und nicht auf die gleiche Art und Weise der direkten Kontrolle der Regierungen und des Europäischen Parlaments unterliegen wie die Europäische Kommission (Majone 1994, 1996). Elgie (im Erscheinen) diskutiert anhand des Prinzipal-Agent-Konzepts vor allem die Demokratietauglichkeit solcher Institutionen. Majone (2001a, 2001b) weist auf den besonderen Charakter solcher Institutionen hin, die nicht mit den sonstigen bürokratischen Instanzen zu vergleichen sind. Er fragt sich sogar, ob man hier überhaupt noch von einer Prinzipal-Agent-Beziehung sprechen kann. Immer dann, so der Autor, wenn die politischen Verfügungsrechte vollständig an eine „unabhängige Institution“ abgegeben werden, kann man besser von einem Treuhänder als von einem Agenten sprechen. Dies entspricht in etwa der Unterscheidung, die James Coleman zwischen dem „servant“ und dem „independent contractor“ einführt (Coleman 1990: 148): Der Begriff „servant“ entspricht dem Begriff des Agenten, insofern als die politischen Verfügungsrechte beim Prinzipal verbleiben und der Agent als „Teil“ des Prinzipals betrachtet wird. Beim „in-

dependent contractor“ ist dies nicht der Fall: Hier verliert der Prinzipal seine Verfügungs- und sogar seine Kontrollrechte. Trotzdem erfüllt der „Vertragspartner“ öffentliche Aufgaben, die bei der Übergabe dieser Rechte definiert sind, zum Beispiel, dass die Tätigkeiten des „independent contractors“ einem Nutznießer, zum Beispiel der Öffentlichkeit, zu Gute kommen müssen (Majone 2001b: 113). Nach Majone besteht der Grund, einen „Treuhand“ einzusetzen, darin, die eigene Glaubwürdigkeit zu erhöhen. Dies kann man aber besser gerade dadurch, dass man eine bestimmte Aufgabe an jemanden übergibt, dessen Präferenzen nicht identisch mit denen des Prinzipals sind und der gleichzeitig einen Schutz vor Interventionen des Prinzipals hat. Als Beispiel nennt Majone hier die Europäische Kommission, die durch den Amsterdam-Vertrag eine größere Autonomie erhielt, Gesetze zu initiieren und die Respektierung der Gesetze der Europäischen Union durch die Mitgliedstaaten zu überwachen. Hierbei ging es den Mitgliedstaaten darum, ihre eigene Glaubwürdigkeit bei der Verfolgung des Zieles der europäischen Integration zu erhöhen. Das Treuhänder-Prinzip kann also als ein Mechanismus gelten, Unabhängigkeit und Verantwortungsbewusstsein desjenigen, der mit einer öffentlichen Aufgabe beauftragt wurde, miteinander zu versöhnen.

Gilardi (2001) weist darauf hin, dass gerade solche Beweggründe, öffentliche Aufgaben an quasi-unabhängige Regulierungsinstitutionen zu übergeben, in der Prinzipal-Agent-Literatur normalerweise viel zu kurz kommen, weil man sich im Allgemeinen auf das Kontrollproblem konzentriert. Die Gründe sind, angesichts der vielfältigen Probleme, die mit Kontrolle verbunden sind, keineswegs evident. Es muss eine ganze Reihe alternativer Erklärungen erörtert werden, die unterschiedliche politische Transaktionskosten berücksichtigen, und besonders die Rolle von politischer Unsicherheit, will man zu schlüssigen Antworten über die Beweggründe der Delegation kommen.

Zu weitergehenden Einsichten kommen Studien, die sich mit quasi-unabhängigen Agenturen im Bereich der distributiven Politik, insbesondere der Forschungspolitik, beschäftigen haben (Braun 1993; Guston 1996). In diesen Studien wird Delegation nicht nur als Beziehung von Prinzipal und Agent verstanden, sondern als dreigliedrige Beziehung, in der auch

der Adressat einer Dienstleistung des Agenten miteinbezogen wird. In der Prinzipal-Agent-Theorie erscheint die „third party“ in den meisten Fällen nur als die Instanz, die den „Feueralarm“ auslösen kann, also als ein Teil des Kontrollmechanismus. Die hier erwähnten Studien dagegen betrachten die Rolle der „third party“ als eine aktive und selbständige. Die Wissenschaftler, die in der Forschungsförderung von quasi-unabhängigen Förderorganisationen finanziert werden, sind nicht nur Adressaten, die Aufträge für die Förderorganisation erledigen. Sie haben auch ein Interesse daran, eng mit der Förderorganisation zusammenzuarbeiten, um Einfluss auf dortige Entscheidungen zu erlangen und gleichzeitig die Förderorganisation als ihre Interessenvertretung gegenüber dem eigentlichen Prinzipal und Geldgeber, der Politik, zu nutzen. Der Agent, die Förderorganisation, sitzt so gleichsam zwischen zwei Stühlen bzw. dient zwei Herren, deren Kooperation er in jedem Fall bedarf. Hieraus folgt, wie Braun beschreibt, die Notwendigkeit einer teilweisen Autonomisierung, die es erlaubt, gegenüber beiden Seiten glaubwürdig zu sein (Braun 1993, 1998). Guston kommt zu der gleichen Schlussfolgerung, wenn er z.B. das „Office of Technology Transfer“ der „National Institutes of Health“ in den USA als eine „boundary organization“ beschreibt, die erfolgreich Spannungen zwischen politischen und wissenschaftlichen Interessen in der Innovationspolitik ausgleichen kann und so die „Ränder“ der beiden Systeme stabilisieren hilft (Guston 1996).

### 3. Würdigung

Die Darstellung hebt die Schwerpunkte der bisherigen politikwissenschaftlichen Forschung zum Delegationsprinzip unter dem gemeinsamen Nenner Prinzipal-Agent hervor. Sie erhebt keinen Anspruch auf Vollständigkeit. Tatsächlich ist das Anwendungsfeld sehr viel breiter. So wurde die Einführung des Konkurrenzprinzips bei Wahlen in China und Taiwan (Lin und Hsu 2000), die Korruption (Rose-Ackerman 1978), Praktiken bei der Polizei (Kennedy-Chaney und Hall-Saltzstein 1998) oder Entscheidungslogiken von Schäfern in Westindien (Agrawal 1997) inzwischen ebenfalls aus der Sicht des Prinzipal-Agent-Ansatzes betrach-

tet. Das Anwendungsfeld ist, auf Grund des universalen Charakters der Theorie rationaler Wahl, tatsächlich uneingeschränkt, solange es um die Analyse von Entscheidungshandlungen geht.

Über die Relevanz des Themas lässt sich kaum streiten: Die Prinzipal-Agent-Diskussion greift eine Basisfiguration sozialen Handelns bzw. sozialer Macht auf, die sich in fast allen gesellschaftlichen und politischen Bereichen manifestiert, die Delegation bzw. Stellvertretung (Sofsky und Paris 1991). Anhand einer sparsamen Theorie gelingt es – ähnlich wie im Veto-Spieler Ansatz von Tsebelis (im Erscheinen) –, diese Figuration auf einige wesentliche Elemente zu reduzieren und dadurch zu überprüfbareren Hypothesen zu gelangen. Gleichzeitig können scheinbar völlig unterschiedliche Phänomene wie das Verhältnis von Wähler und Abgeordneter, die Rolle von Förderorganisationen oder die Korruption unter gleichen Vorzeichen diskutiert werden. Die Theorie sorgt dafür, dass ähnliche Probleme, Dynamiken und Lösungen erkannt und von einem Bereich auf den anderen übertragen werden können. Dies hilft zum Verständnis und bei der Suche von Lösungen. Gleichzeitig hilft ein Vergleich der verschiedenen Phänomene aber auch – und hier sind die Studien über die „Delegationskette“ demokratischer Regime besonders zu begrüßen – Unterschiede in der Funktionsweise von Delegation herauszufinden, die in unterschiedlicher institutioneller Umgebung eingebettet sind. Ein Präzedenzfall betont nun einmal andere Elemente der Prinzipal-Agent-Beziehung und ermöglicht andere Lösungen als ein Parlamentarismus, wenn es sich um den „bureaucratic drift“ handelt. Auf diese Weise kann man bereits bekannte und gut studierte politische Strukturen neu ausleuchten. In Bezug auf das Verhältnis von „Ämtern“ und „Politikern“ überzeugt dabei die Analyse und hat ohne Zweifel wichtige neue Erkenntnisse erzielt. Was die Diskussion der anderen Prinzipal-Agent-Beziehungen auf der „Delegationskette“ betrifft, so erscheinen manche Befunde der Prinzipal-Agent-Theorie als bereits hinlänglich bekannt. Das Beispiel der Bedeutung von Wahlsystemen für die Bindung der Abgeordneten an die Wähler ist hierfür gerade ein Beleg. Die Prinzipal-Agent-Theorie muss hier noch nachweisen, dass sie nicht nur alten Wein in neue Schläuche gießt.

Die Sparsamkeit der Theorie hat auch – dies ist genügend bekannt – ihre Nachteile, weil sie den Untersuchungshorizont verengt. Der Fokus auf den rationalen und egoistisch handelnden Akteur (adverse selection, moral hazard), auf die Informationsasymmetrie und Kontrollverfahren kann selbstverständlich nicht das gesamte Phänomen der Delegation erfassen und problematisiert die Delegation möglicherweise auf eine ungenügende Weise. Zwei Beispiele:

(1) Die Prinzipal-Agent-Theorie diskutiert zwar eine dyadische Beziehung, nur selten aber wird diese Beziehung auch als Interaktion im Sinne einer dauerhaften sozialen Beziehung verstanden. Wenn Interaktion zur Sprache kommt, geschieht dies meist in spieltheoretischer Form, bei der sequenzielle Abläufe von Entscheidungen strategisch handelnder Akteure begutachtet werden. Schon Breton und Wintrobe (1982) zeigten aber, dass z.B. die Beziehung zwischen Bürokraten und Politikern als Netzwerk konstruiert werden kann, in dem Tauschprozesse (und nicht einseitige und isolierte Entscheidungen jeder Seite) stattfinden und indem vor allem die Ressource Vertrauen generiert werden kann. Vertrauen als soziologische Kategorie kann aber ganz wesentlich die Strategien der Akteure und die Kosten-Nutzen-Verhältnisse verändern: Derjenige, der vertraut, kann seine Kontrollkosten erheblich reduzieren und derjenige, dem vertraut wird, besitzt in einer dauerhaften Beziehung ein großes Interesse daran, dieses Vertrauen zu erhalten (Kreps 1990 : 116). Ein scheinbares Nullsummenspiel kann auf diese Weise in ein Positivsummenspiel verwandelt werden. Netzwerke sind typischerweise soziale Figurationen, in denen ein solches Vertrauen entstehen kann. Wenn sich demnach Netzwerke nachweisen lassen – man muss hier nur an die „Iron Triangles“ denken (Hecl 1978) –, lassen sich Prinzipal-Agent-Beziehungen nicht mehr allein anhand der Denkfigur des „shirking“ beschreiben, sondern müssten zumindest über die evolutionäre Spieltheorie oder andere soziologische und politologische Theorien ergänzt werden.

(2) March und Olsen zeigen, dass gerade auch in der Beziehung Bürokratie – Politik ein reines Kosten-Nutzendenken zwar nicht unmöglich ist, aber häufig hinter eine andere Haltung der Bürokraten zurücktritt, die die von

der Prinzipal-Agent-Theorie diskutierten Probleme gar nicht erst entstehen lässt bzw. sie überwinden hilft. Sie denken hierbei an die Begriffe von Rolle und Funktion. Bürokraten werden, um ihre Aufgaben in einer funktionalen Organisation erfüllen zu können, lange Zeit sozialisiert und erzogen. Aus diesem Prozess kann der „egoistische“ Akteur nicht „unbeschadet“ heraustreten. Es wächst vielmehr „professionelle Integrität“ heran, die die perfekte Aufgabenerfüllung als intrinsische Motivation erzeugt. Bürokraten respektieren die Regeln und die Ziele der Organisation (March und Olsen 1989). Auf diese Weise entsteht das Problem des „moral hazard“ in den meisten Fällen gar nicht. Es geht hier nicht darum zu diskutieren, ob diese These richtig oder falsch ist. Man sieht lediglich, dass die Sparsamkeit der theoretischen Annahmen solche Lösungsmöglichkeiten nicht erkennen kann.

Der Vorwurf, den man der Prinzipal-Agent-Theorie also machen kann, ist der der Unterkomplexität. Die europäische, institutionell vergleichende Forschung bringt den sehr sparsamen, amerikanischen, bürokratiezentrierten Ansatz zwar einen wichtigen Schritt voran. Dies genügt aber noch nicht. Unseres Erachtens fehlt gerade bei der Diskussion der „Delegationskette“ demokratischer Regime einschließlich der Diskussionen über die Europäische Union die Berücksichtigung unterschiedlicher legitimatorischer Fundierungen der Delegation. Dies lässt sich bereits an einem Punkt der Delegationskette demonstrieren: die Beziehung von Wähler und Abgeordnetem lässt sich nicht über einen Kamm scheren und lediglich anhand unterschiedlicher Wahlsysteme diskutieren, wie Mitchell (2000) dies tut. Die Legitimation des Abgeordneten kann bekanntlicherweise auf unterschiedlichen Legitimationsprinzipien basieren, nämlich einmal auf dem Prinzip des „freien“ Abgeordneten, der seinem Gewissen gegenüber verantwortlich ist und zum anderen auf dem des „Delegierten“, der im Grunde nur als „Sprachrohr“ seiner Wähler handelt (siehe nur Pitkin, 1961). Die Dynamik innerhalb der sozialen Figuration „Delegation“ unterscheidet sich fundamental zwischen diesen beiden Typen und zwar in ganz ähnlicher Weise wie Majone (2001a, 2001b) den Unterschied zwischen „Treuhänder“ und „Delegierten“ erklärt: Der Treuhänder versteht sich als Vertreter eines abstrakten Gemeinwohls, dem

er verpflichtet ist, während der Delegierte direkt die Wünsche seines Prinzipals, des Wählers, zu befriedigen hat. Die Kontrollmechanismen und selbst der Anspruch auf Kontrolle an den Abgeordneten können in den beiden Fällen nicht die gleichen sein. Solche Unterschiede lassen sich durchaus im Rahmen der Prinzipal-Agent-Theorie behandeln, etwa indem man die unterschiedliche Fundierung des „Vertrages“ mitsamt den spezifischen Details in Bezug auf Entscheidungs- und Kontrollrechte berücksichtigt und versucht, Hypothesen über die Dynamiken der jeweiligen „Verträge“ zu formulieren. Dies ist bei der Diskussion der Delegationskette noch nicht geleistet worden und sollte auf der Liste zukünftiger Forschungsprogramme stehen.

Auch aus den eigenen Reihen kommt Kritik an der Konzeption von Prinzipal-Agent: Während sich Downs und Niskanen noch einseitig auf den Agenten konzentrierten, ist die neuere Prinzipal-Agent-Forschung fast vollständig auf die Seite des Prinzipals gewechselt und hat einen starken, technokratischen Hang, die Prinzipal-Agent-Beziehung ausschließlich aus dem Blickwinkel des Prinzipals zu betrachten. Ausgeklammert wird dabei aber immer wieder die Möglichkeit des Prinzipals, sich, wie der Agent, ebenfalls nicht an den „Vertrag“ zu halten.

Eine Forschung, die sich erneut stärker auf die Rolle des Agenten konzentrieren würde, müsste zumindest zwei Dinge stärker berücksichtigen:

(1) Majone hat anhand des „Treuhänders“ darauf aufmerksam gemacht, dass es möglicherweise qualitativ sehr unterschiedliche Figurationen von Prinzipal-Agent-Beziehungen gibt, vor allem was die Freiheiten der Agenten anbelangt. Dies müsste weiter erörtert, systematisiert und empirisch erforscht werden. Anbieten würde sich hier eine Unterscheidung auf Grund von drei fundamentalen Rechten: dem Recht zu entscheiden, dem Recht zu handeln und dem Recht zu kontrollieren. Eine erste Figuration, die man die Beziehung zwischen Herr und Knecht nennen könnte, für die sich aber durchaus Entsprechungen in der staatlichen Politik finden lassen, gibt den Agenten lediglich das Recht zu handeln, den Prinzipalen aber alle anderen Rechte. Das Fundament dieser Beziehung ist der Gehorsam, der den Agenten bedingungslos abverlangt wird. Die zweite Figuration entspricht dem Kerngedanken der

Prinzipal-Agent-Theorie: Die Agenten haben das Recht zu handeln, erhalten aber auch in einigen Bereichen das Recht zu entscheiden, während sich der Prinzipal in anderen Bereichen das Entscheidungsrecht vorbehält. Der Prinzipal hat außerdem die Möglichkeit zu kontrollieren. Diese Möglichkeiten, wie auch die anderen Rechte, werden in einem Vertrag formuliert, der die Grundlage dieser Beziehung bildet. Die Treuhänderbeziehung schließlich als dritte Figur überträgt alle Rechte, einschließlich des Kontrollrechts, dem Agenten. Gebunden ist der Agent lediglich an die „Verfassung“, die ihn als Treuhänder konstituiert. In diesem Fall ist der Grund zur Delegation der Wille des Gesetzgebers, zum Zeitpunkt X einen bestimmten Politikbereich dem „political business cycle“ zu entziehen in der Hoffnung auf eine effizientere Bewältigung von politischen Problemen. Die Beziehung Prinzipal-Agent wird hier zu einer Beziehung Verfassung bzw. Statuten des Agenten und dem Agenten. Ein Treuhänder verfügt so über andere Freiheiten, Loyalitäten und Verpflichtungen als ein Agent, der direkt vom Staat kontrolliert wird. Dass hierdurch offensichtlich andere Verhaltensweisen entstehen, macht die Literatur über die unabhängigen Zentralbanken deutlich (siehe als Übersicht Berger, de Haan und Eijffinger 2000), die die Möglichkeit des „shirking“ seitens der Zentralbank (also anstatt ihrem Auftrag, die Inflation niedrig zu halten, die Geldpolitik vorrangig zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit einzusetzen und so das Inflationsziel zu gefährden) nicht einmal in Betracht ziehen. Zentralbanken erfüllen ihre Aufgaben, obwohl sie auf Grund ihrer Autonomie alle Möglichkeiten hätten, sich anders zu verhalten. Dies bleibt, trotz der vorläufigen Überlegungen Majones (2001a) und Kreps' (1990), weiter erklärungsbedürftig und vor allem empirisch zu überprüfen.

(2) Die Rolle der „third party“ bleibt grundsätzlich zu unterbelichtet. Sofsky und Paris (1991) haben darauf aufmerksam gemacht, wie wichtig nicht nur das Vertrauen des Prinzipals für den Agenten ist, sondern auch das Vertrauen der Adressaten des Agenten. Der Interaktionsprozess zwischen Agent und Adressat kann aber, wie oben angedeutet, zu einer Entfremdung zwischen Prinzipal und Agent führen. Zumindest wird – so die These von Guston und Braun – eine Autonomisierung der

Agenten wahrscheinlich, die zwar aus der Sicht der Prinzipal-Agent-Theorie als „agency loss“, aus einer funktionalistischen Sicht aber (Stabilisierung des Verhältnisses von Prinzipal und „third party“) als positiv verstanden werden kann.

Diese Bemerkungen sind nicht als grundsätzliche Kritik an einer Delegationsforschung, die sich an der Prinzipal-Agent-Beziehung orientiert, zu verstehen. Sie weisen lediglich auf Forschungslücken der Theorie hin, die aber durchaus im Rahmen des Modells weiter bearbeitet werden könnten. Dies muss die zukünftige Aufgabe in der Forschung sein.

#### Literatur:

- Agrawal, Arun*, 1997: Shepherds and their Leaders among the Raikas of India: A Principal-Agent Perspective, in: *Journal of Theoretical Politics*, 9 (2), 235–263.
- Akerlof, George A.*, 1970: The Market for „Lemons“: Quality Uncertainty and the Market Mechanism, in: *Quarterly Journal of Economics*, 84 (1), 488–500.
- Andeweg, Rudy B.*, 2000: Ministers as Double Agents? The Delegation Process Between Cabinet and Ministers, in: *European Journal of Political Research*, 37 (3), 377–395.
- Balla, Steven J.*, 1998: Administrative Procedures and Political Control of the Bureaucracy, in: *American Political Science Review*, 92 (3), 663–673.
- Balla, Steven J./Wright, John R.*, 2001: Interest Groups, Advisory Committees, and Congressional Control of the Bureaucracy, in: *American Journal of Political Science*, 45 (4), 799–812.
- Bawn, Kathleen*, 1995: Political Control versus Expertise: Congressional Choices about Administrative Procedures, in: *American Political Science Review*, 89 (1), 62–73.
- Bawn, Kathleen*, 1997: Choosing Strategies to Control the Bureaucracy: Statutory Constraints, Oversight, and the Committee System, in: *Journal of Law, Economics, and Organization*, 13 (1), 101–127.
- Berger, Helgelde Haan, Jacob/Eijffinger, Sylvester C. W.*, 2000: Central Bank Independence: An Update of Theory and Evidence, Discussion Paper No. 2353, London, Centre for Economic Policy Research.

- Braun, Dietmar*, 1993: Who Governs Intermediary Agencies? Principal-Agent Relations in Research Policy-Making, in: *Journal of Public Policy*, 13 (2), 135–162.
- Braun, Dietmar*, 1998: The Role of Funding Agencies in the Cognitive Development of Science, in: *Research Policy*, 27, 807–821.
- Breton, Albert/Wintrobe, Ronald*, 1982: The Logic of Bureaucratic Conduct. An Economic Analysis of Competition, Exchange, and Efficiency, in *Private and Public Organizations*, Cambridge.
- Calvert, Randall L./McCubbins, Mathew D./Weingast, Barry R.*, 1989: A Theory of Political Control and Agency Discretion, in: *American Journal of Political Science*, 33 (3), 588–611.
- Coleman, James S.*, 1990: *Foundations of Social Theory*, Cambridge, Mass.
- Downs, Anthony*, 1967: *Inside Bureaucracy*, Boston.
- Elgie, Robert*, i.E.: The Politics of the European Central Bank: Principal-Agent Theory and the Democratic Deficit, in: *Journal of European Public Policy*, 9 (2).
- Faverau, Olivier/Picard, Pierre*, 1996: L'approche économique des contrats: unité ou diversité?, in: *Sociologie du travail*, 38 (4), 441–464.
- Ferejohn, John*, 1999: Accountability and Authority: Toward a Theory of Political Accountability, in: *Przeworski, Adam/Stokes, Susan C./Manin, Bernard* (Hg.): *Democracy, Accountability and Representation*, Cambridge, 131–153.
- Ferejohn, John/Shipan, Charles*, 1990: Congressional Influence on Bureaucracy, in: *Journal of Law, Economics, and Organization*, 6 (Special Issue), 1–20.
- Franchino, Fabio*, 2000a: The Commission's Executive Discretion, Information and Commitology, in: *Journal of Theoretical Politics*, 12 (2), 155–181.
- Franchino, Fabio*, 2000b: Control of the Commission's Executive Functions: Uncertainty, Conflict, and Decision Rules, in: *European Union Politics*, 1 (1), 59–88.
- Franchino, Fabio*, 2001: Delegating Powers in the European Union, Paper presented at the ECPR General Conference, Canterbury (UK), 6–8 September 2001.
- Gilardi, Fabrizio*, 2001: Principal-Agent Models Go to Europe: Independent Regulatory Agencies as Ultimate Step of Delegation, Paper presented at the ECPR General Conference, Canterbury (UK), 6–8 September 2001.
- Guston, David H.*, 1996: Principal-Agent Theory and the Structure of Science Policy, in: *Science in Public Policy*, 23 (4), 229–240.
- Hecl, Hugh*, 1978: Issue Networks and the Executive Establishment. in: *Anthony King* (Hg.): *The New American Political System*. Washington, DC.
- Hegel, Georg Wilhelm Friedrich*, 1969 (1830): *Enzyklopädie der philosophischen Wissenschaften*, Hamburg.
- Horn, Murray J./Shepsle, Kenneth A.*, 1989: Commentary on „Administrative Arrangements and the Political Control of Agencies“: Administrative Process and Organizational Form a Legislative Responses to Agency Costs, in: *Virginia Law Review*, 75, 499–508.
- Huber, John D.*, 2000: Delegation to Civil Servants in Parliamentary Democracies, in: *European Journal of Political Research*, 37 (3), 397–413.
- Huber, John D./Lupia, Arthur*, 2001: Cabinet Instability and Delegation in Parliamentary Democracies, in: *American Journal of Political Science*, 45 (1), 18–33.
- Huber, John D./Shipan, Charles R.*, 2000: The Costs of Control: Legislators, Agencies, and Transaction Costs, in: *Legislative Studies Quarterly*, 25 (1), 25–52.
- Huber, John D./Shipan, Charles R.*, 2001: Political Control of the State in Modern Democracies, unpublished book manuscript.
- Huber, John D./Shipan, Charles R./Pfahler, Madelaine*, 2001: Legislatures and Statutory Control of Bureaucracies, in: *American Journal of Political Science*, 45 (2), 330–345.
- Kennedy-Chaney, Carole/Hall-Saltzstein, Grace*, 1998: Democratic Control and Bureaucratic Responsiveness: The Police and Domestic Violence, in: *American Journal of Political Science*, 42 (3), 745–768.
- Kiewiet, D. Roderick/McCubbins, Mathew D.*, 1991: *The Logic of Delegation. Congressional Parties and the Appropriation Process*, Chicago.
- Kreps, David M.*, 1990: Corporate Culture and Economic Theory, in: *Alt, James A./Shepsle,*

- Kenneth A.* (Hg.): Perspectives on Positive Political Economy, Cambridge, 90–143.
- March, James G./Olsen, Johan P.*, 1989: Rediscovering Institutions. The Organizational Basis of Politics, New York.
- Lin, Jih-wen/Hsu, Szu-chien*, 2000: An Agency Theory of State Society Relations on Mainland China and Taiwan, Paper presented at the Annual Meeting of the American Political Science Association, Marriot Wardam Park, 31 August–3 September 2000.
- Lupia, Arthur/McCubbins, Mathew D.*, 2000: Representation or Abdication? How Citizens Use Institutions to Help Delegation Succeed, in: European Journal of Political Research, 37 (3), 291–307.
- Macey, Jonathan R.*, 1992: Organizational Design and Political Control of Administrative Agencies, in: Journal of Law, Economics, and Organization, 8 (1): 93–100.
- Majone, Giandomenico*, 1994: Independence versus Accountability? Non-Majoritarian Institutions and Democratic Government in Europe, in: *Hesse, Joachim Jens/Thoenen, Theo A. J.* (Hg.): The European Yearbook of Comparative Government and Public Administration, Volume 1, Baden-Baden, 117–140.
- Majone, Giandomenico*, 1996: Regulating Europe, London.
- Majone, Giandomenico*, 2001a: Nonmajoritarian Institutions and the Limits of Democratic Governance: A Political Transaction-Cost Approach, in: Journal of Theoretical and Institutional Economics, 157, 57–78.
- Majone, Giandomenico*, 2001b: Two Logics of Delegation. Agency and Fiduciary Relations in EU Governance, in: European Union Politics, 2 (1), 103–121.
- McCubbins, Mathew D.*, 1985: The Legislative Design of Regulatory Structure, in: American Journal of Political Science, 29, 721–748.
- McCubbins, Mathew D./Noll, Roger G./Weingast, Barry R.*, 1987: Administrative Procedures as Instruments of Political Control, in: Journal of Law, Economics, and Organization, 3 (2), 243–277.
- McCubbins, Mathew D./Noll, Roger G./Weingast, Barry R.*, 1989: Structure and Process, Politics and Policy: Administrative Arrangements and the Political Control of Agencies, in: Virginia Law Review, 75, 431–482.
- McCubbins, Mathew D./Schwartz, Thomas*, 1984: Congressional Oversight Overlooked: Police Patrols versus Fire Alarms, in: American Journal of Political Science, 28 (1), 165–179.
- Milgrom, Paul/Roberts, John*, 1992: Economics, Organization und Management, Englewood Cliffs.
- Miller, Gary J./Moe, Terry M.*, 1983: Bureaucrats, Legislators, and the Size of Government, in: American Political Science Review, 77, 297–322.
- Mitchell, Paul*, 2000: Voters and their Representatives: Electoral Institutions and Delegation in Parliamentary Democracies, in: European Journal of Political Research, 37 (3), 335–351.
- Moe, Terry M.*, 1987: An Assessment of the Positive Theory of „Congressional Dominance“, in: Legislative Studies Quarterly, 12 (4), 475–520.
- Moe, Terry M.*, 1990: Political Institutions: The Neglected Side of the Story, in: Journal of Law, Economics, and Organization, 6 (Special Issue), 213–253.
- Moe, Terry M.*, 1995: The Politics of Structural Choice: Toward a Theory of Public Bureaucracy, in: *Williamson, Oliver E.* (Hg.): Organization Theory. From Chester Barnard to the Present and Beyond, Oxford, 116–153.
- Müller, Wolfgang C.*, 2000: Political Parties in Parliamentary Democracies: Making Delegation and Accountability Work, in: European Journal of Political Research, 37 (3), 309–333.
- Niskanen, William A.*, 1971: Bureaucracy and Representative Government, Chicago.
- Pitkin, Hanna Fenichel*, (1961): The Theory of Representation, Berkeley.
- Pollack, Mark A.*, 1997a: Delegation, Agency, and Agenda Setting in the European Community, in: International Organization, 51 (1), 99–134.
- Pollack, Mark A.*, 1997b: The Commission as an Agent, in: *Nugent, Neill* (Hg.): At the Heart of the Union. Studies of the European Commission, London, 109–128.
- Pollack, Mark A.*, 1998: The Engines of Integration? Supranational Autonomy and Influence in the European Union, in: *San-*

- doltz, Wayne/Stone Sweet, Alec* (Hg.): European Integration and Supranational Governance, Oxford, 215–249.
- Pollack, Mark A.*, 1999: Delegation, Agency and Agenda Setting in the Treaty of Amsterdam, in: European Integration online Papers, 3 (6).
- Robinson, Glen O.*, 1989: Commentary on „Administrative Arrangements and the Political Control of Agencies“: Political Uses of Structure and Process, in: Virginia Law Review, 75, 483–498.
- Rose-Ackerman, Susan*, 1978: Corruption. A Study in Political Economy, New York.
- Simon, Herbert A.*, 1993: Homo rationalis. Die Vernunft im menschlichen Leben, Frankfurt a.M.
- Smyrl, Marc E.*, 1998: When (and How) Do the Commission's Preferences Matter?, in: Journal of Common Market Studies, 36 (1), 79–99.
- Sofsky, Wolfgang/Paris, Rainer*, 1991: Figurationen sozialer Macht. Autorität, Stellvertretung, Koalition, Opladen.
- Spulber, Daniel F./Besanko, David*, 1992: Delegation, Commitment, and the Regulatory Mandate, in: Journal of Law, Economics, and Organization, 8 (1), 126–154.
- Stevens, Joe B.*, 1993: The Economics of Collective Choice, Boulder.
- Strøm, Kaare*, 2000: Delegation and Accountability in Parliamentary Democracies, in: European Journal of Political Research, 37 (3), 261–289.
- Tallberg, Jonas, i.E.*: Delegation to Supranational Institutions: Why, How, and with What Consequences?, in: West European Politics, 25 (1).
- Tsebelis, George, i.E.*: Veto Players: How Political Institutions Work, Princeton.
- Weingast, Barry R.*, 1984: The Congressional-Bureaucratic System: A Principal-Agent Perspective (With Application to the SEC), in: Public Choice, 44, 147–191.
- Williamson, Oliver E.*, 1975: Markets and Hierarchies: Analysis and Antitrust Implications, New York.
- Williamson, Oliver E.*, 1985: The Economic Institutions of Capitalism, New York.
- Wood, B. Dan*, 1988: Principals, Bureaucrats, and Responsiveness in Clear Air Enforcements, in: American Political Science Review, 82 (1), 213–234.
- Wood, B. Dan/Waterman, Richard W.*, 1991: The Dynamics of Political Control of the Bureaucracy, in: American Political Science Review, 85 (3), 801–828.