

Literatur

Buchbesprechungen

International Encyclopedia of Comparative Law. Under the Auspices of the International Association of Legal Science. Ed. Committee R. *David u. a.* Vol. 17: State and Economy. *Richard Buxbaum/Ferenc Mádl*, Chief Editor. Chap. 10: *Terence Daintith*: Regulation. – Tübingen: Mohr; Dordrecht, Boston, Lancaster: Nijhoff 1997. 86 S.

Ziel dieses mit »Regulation« überschriebenen Kapitels in einem der Beziehung zwischen Staat und Wirtschaft gewidmeten Band der »International Encyclopedia of Comparative Law« ist weder ein umfassender Überblick über den rechtswissenschaftlichen *State of the Art* noch gar die Entwicklung einer eigenen Theorie, sondern, wie der Autor selbst klar formuliert, »... to facilitate the process of comparative legal analysis of the relations of state, law and economy, by offering an analytical structure which is strong yet flexible enough to cope with the widely differing structures, experience and aims of market economies« (Nr. 184, S. 82). Dieses Ziel ist keineswegs so bescheiden, wie der Autor vorgibt, verlangt es doch sowohl in der analytischen Perspektive wie in der Beherrschung einschlägiger Literatur einen – zwangsläufig riskanten – Spagat zumindest zwischen Rechtswissenschaft und Politikwissenschaft, wenn nicht auch noch hinüber zur Wirtschaftswissenschaft. So ist denn das vom Autor entworfene komplexe analytische Raster, das als Grundlage des internationalen Vergleichs der rechtlichen Ausformung wirtschaftspolitischer Maßnahmen dienen soll, nicht rein rechtswissenschaftlich konzipiert. Zwar verrät der Autor in Denkweise und Sprachduktus zweifelsfrei, daß hier ein Rechtswissenschaftler schreibt, aber er ist mit der politikwissenschaftlichen und in Grenzen sogar mit der wirtschaftswissenschaftlichen Perspektive auf sein allgemeines Thema vertraut und bezieht sie in die Konstruktion seines analytischen Rasters ein. Dabei wird eine gewisse Tendenz sichtbar, wirtschaftspolitische Interventionen als Mittel zur Korrektur von Marktversagen bzw. zur Gewährleistung einer effizienten Wirtschaft zu betrachten (explizit Nr. 18, S. 9), was Machtaspekte ausblendet, auf die der Sozialwissenschaftler verweisen würde (z. B. Wirtschaftspolitik im Interesse bestimmter Gruppen oder im Dienste einer herrschenden Ideologie).

Das Titelstichwort »Regulation« wird von *Daintith* nicht in dem politikwissenschaftlich geläufigen Sinne von regulativer Politik, d. h. einer Politik, die mit sanktionsbewehrten Geboten und Verboten operiert, sondern in einem viel weiteren, sämtliche Formen absichtsvoller staatlicher Einwirkung auf die Ökonomie in Marktwirtschaften umfassenden Sinne benutzt. Auch dies ist eine der von *Daintith* einleitend herausgearbeiteten geläufigen Wortbedeutungen von »Regulation«, die allerdings eher im englischen und französischen als im deutschen Sprachbereich vorkommt. Aus der Politikwissenschaft übernimmt der Autor jedoch den für ihn

zentralen Begriff »policy instrument«, im Deutschen vorzugsweise als Steuerungs-instrument bezeichnet. Der Begriff des Steuerungs- oder Policy-Instruments erlaubt es, die *Rechtsform* wirtschaftspolitischer Maßnahmen als eine gesonderte analytische Dimension zu konzipieren. »The analysis of instruments needs to be in *non-legal* terms, in order that it may be capable of identifying two areas of potential variation in the law-economy relationship: first, the degree to which resort to law is needed or taken in connection with the use of given instruments of state economic policy; and second, the degree to which such instrumental uses are determined by the requirements of the legal system itself ...« (Nr. 21, S. 10f.). Es ist genau diese analytische Trennung zwischen wirtschaftspolitischen Instrumenten einerseits und ihrer rechtlichen Ausdrucksform andererseits, die das Besondere und auch für den Politikwissenschaftler fruchtbare dieses Ansatzes ausmacht. Denn der Politikwissenschaftler bedenkt häufig genug nicht, worauf *Daintith* insistiert, daß nämlich die Wahl der rechtlichen Form zur Verwirklichung eines wirtschaftspolitischen Ziels Gegenstand einer gesonderten und für die tatsächlich erzielte Wirkung wichtigen Entscheidung ist. Diese Entscheidung wird unter anderem durch das jeweilige nationale Rechtssystem, die von ihm angebotenen Rechtsformen und die es prägenden allgemeinen rechtlichen Prinzipien bestimmt.

Nachdem er verschiedene Möglichkeiten der Klassifikation und näheren Begriffsbestimmung von Policy-Instrumenten hat Revue passieren lassen, entscheidet sich *Daintith* für die Unterscheidung von (nur) drei Instrument-Kategorien, die er auf der Grundlage einer Klassifikation staatlicher Machtbasen bildet. Diese Machtbasen – Verfügung über Mittel physischen Zwangs, Verfügung über materielle Ressourcen und Verfügung über Wissen – sind Mittel, die sich einsetzen lassen, um die Folgebereitschaft der Adressaten staatlicher Politik zu sichern. Der für die Alltagsgeltung staatlicher Machtausübung zentrale Legitimitätsglauben, die nach *Max Weber* wichtigste Machtbasis, wird dagegen bei *Daintith* nur kurz durch den Hinweis auf »Respekt« als möglicher weiterer Machtquelle erwähnt; »Respekt« geht jedoch ihm zufolge praktisch in der »provision of information to persuasive ends« auf und erscheint deshalb bei ihm im weiteren nicht mehr als eigene, einen bestimmten Instrumententyp begründende Machtquelle. Hier wird deutlich, daß es zweckmäßiger sein mag, analytisch zwischen den *Grundlagen* staatlicher Macht und der Art der vom Staat zur Umsetzung spezifischer politischer Ziele eingesetzten *Mittel* zu trennen.

Die drei zentralen Kapitel der Schrift sind den drei Kategorien von Instrumenten gewidmet: »instruments of information and persuasion« (Kap. IV), »instruments relying on the deployment of wealth« (Kap. V) und »instruments based on force« (Kap. VI). *Daintith* behandelt jeweils zunächst die unterschiedlichen Arten von Maßnahmen, die in die betreffende Kategorie fallen, um anschließend zu fragen, in welche rechtlichen Formen sie gekleidet werden können, wobei es je nach dem Rechtssystem eines Landes durchaus unterschiedliche Möglichkeiten gibt. Dabei unterscheidet der Verfasser begrifflich nicht zwischen Instrumenten als den zur Umsetzung einer Politik eingesetzten Mitteln einerseits und den verschiedenen konkreten Maßnahmen, in denen das geschehen kann, andererseits, sondern handelt beides unter dem Begriff Instrument ab. So unterscheidet er z.B. im Kapitel über die »instruments based on force« drei Hauptklassen wirtschaftspolitischer »Instrumente«: Erhebung von Steuern, Verhaltensnormierung (auch als »command-and-con-

trol regulation bezeichnet) und Re-Allokation von Eigentumsrechten. Bei der »command-and-control regulation« unterscheidet er weiter zwischen direkten und indirekten, qualitativen und quantitativen, generalisierten und individualisierten Instrumenten (ferner zwischen oktroyierter und verhandelter und zwischen privat und öffentlich erzwungener Regulierung). Damit sind verschiedene Merkmalsdimensionen angesprochen worden, entlang derer konkrete Maßnahmen regulativer Politik sich voneinander unterscheiden können.

Zwei der eben erwähnten Unterscheidungen, nämlich die zwischen direkten und indirekten und zwischen generalisierten und individualisierten Instrumenten, verweisen auf eine analytische Dimension, die als solche bei *Daintith* implizit bleibt, nämlich den speziellen *Ansatzpunkt* staatlicher Manipulation. Diese Dimension liegt auf derselben Abstraktionsebene wie die Art des zur Erzielung eines gewünschten Zwecks eingesetzten Mittels. Staatliche *Maßnahmen* werden sowohl durch die Art des eingesetzten Mittels (Instrument-Typ) wie durch ihren Ansatzpunkt gekennzeichnet, und erst auf dieser Ebene stellt sich auch die Frage nach der rechtlichen Form. Eine explizite Unterscheidung zwischen Instrumenten (Mittel-Kategorien) und Ansatzpunkten, die gemeinsam eine konkrete Maßnahme kennzeichnen, würde gelegentliche Ambiguitäten vermeiden helfen, die bei *Daintiths* praktischen Beispielen auftreten. So ist z. B. die von *Daintith* in dem Kapitel über »instruments based on wealth« (!) behandelte staatliche Beeinflussung des Wechselkurses nur durch einen (makro-)ökonomischen *Ansatzpunkt* gekennzeichnet, während zumindest ein mögliches *Mittel* ihrer staatlichen Beeinflussung, die Entscheidung zur offiziellen Auf- oder Abwertung der eigenen Währung, in die Kategorie der »instruments based on force«, d. h. der regulativen Politik im engeren Sinne fällt. Der Versuch, einen unmittelbaren Zusammenhang zwischen staatlichen Machtquellen und der Rechtsform staatlichen Handelns zu konstruieren (*Daintith*: »... the nature of the state's power-resources ... explains ... how law becomes involved in the state's economic action« – Nr. 70, S. 33), erscheint angesichts der hier angedeuteten, notwendigen Differenzierung zwischen staatlichen Machtgrundlagen, den Mitteln staatlicher Politik und den zusätzlich zu einem bestimmten Mittel durch ihren Ansatzpunkt und ihre Rechtsform gekennzeichneten Maßnahmen kurzschlüssig. Tatsächlich nimmt *Daintith* selbst diesen kaum einlösbaren Anspruch wenig später zurück wenn er sagt: »The claim here is only that the nature of the power-resources deployed will always be of some importance [für das »legal involvement« des Staates]« (Nr. 70, S. 34) – eine Aussage, der in dieser Form nicht zu widersprechen ist.

Unbeschadet derartiger kleinerer Unschärfen können Rechtswissenschaftler ebenso wie Politikwissenschaftler aus *Daintiths* analytischem Ordnungsversuch und der Erörterung der zahlreichen, auf eine umfassende Literaturkenntnis gestützten Beispiele konkreter wirtschaftspolitischer Maßnahmen großen Gewinn ziehen. Dabei mag den Rechtswissenschaftler vor allem die Vielfaltigkeit staatlicher Einwirkungsmöglichkeiten (Instrumente bzw. Maßnahmen) interessieren, während der Politikwissenschaftler besonders viel aus den Abschnitten lernt, die von der Wahl der Rechtsform für verschiedene wirtschaftspolitische Maßnahmen handeln. So erörtert *Daintith* etwa, welchen Unterschied es macht, ob der Staatshaushalt als Haushaltsgesetz verabschiedet wird oder nicht, und verweist zugleich auf die Tatsache, daß die ökonomische Notwendigkeit einer späteren Revision

die normative Kraft des Haushaltsgesetzes empfindlich schmälert: »... budget laws can make little or no normative contribution to the conduct of fiscal policy at the macroeconomic level ...« (Nr. 126, S. 56). Von großem Interesse sind auch die Bemerkungen zu den Folgen der – von ihrer rechtlichen Form abhängigen – Flexibilität oder Inflexibilität von Transferprogrammen sowie *Daintiths* Hinweis auf den Konflikt zwischen Haushaltsgesetz und Ausgabegesetzen speziell im wohlfahrtsstaatlichen Bereich (»Are budgetary appropriations dictated by legislative commitments, or do they prevail over them? The idea that, say, unemployment benefit claimants might have a legal right to payment only for so long as money remained available under the relevant budget line, but not thereafter, is not beyond the bounds of conceptual possibility, at least for some legal systems ...«; Nr. 134, S. 59). Um auch noch ein Beispiel aus dem Bereich regulativer Politik (im engeren Sinne) zu geben: es ist gut, den Politikwissenschaftler daran zu erinnern, daß hier vielfach eine Wahl zwischen einer zivilrechtlichen Regelung, bei der die Kontrollfunktion praktisch von den betroffenen (juristischen) Personen übernommen wird, und der Implementation im Rahmen verwaltungsrechtlicher Normierung getroffen werden kann, bei der Behörden die Kontrollfunktionen ausüben und Sanktionen initiieren. Dabei ist es durchaus möglich, daß »... the selection of criminal penalties in a given jurisdiction may simply reflect the absence or weakness of the concept of administrative penalties heavily relied upon in others« (Nr. 172, S. 75f.). Wie diese wenigen Beispiele zeigen mögen, bleibt *Daintith* nicht bei abstrakten und generalisierenden Aussagen stehen, sondern setzt sich analytisch mit der ganzen Vielfalt wirtschaftspolitischer Maßnahmen in Marktgesellschaften, ihren Voraussetzungen, erwünschten und auch unerwünschten Wirkungen auseinander. Es ist nicht zuletzt diese Praxisnähe, die seine Schrift für den Leser so instruktiv macht.

Köln

RENATE MAYNTZ

Bohnet, Iris: Kooperation und Kommunikation. Eine ökonomische Analyse individueller Entscheidungen. – Tübingen: Mohr (1997). IX, 198 S. (Die Einheit der Gesellschaftswissenschaften. Bd. 98.)

I. »Kommunikation verändert« (S. V). »Wenn Menschen miteinander sprechen, verhalten sie sich kooperativer als das ökonomische Verhaltensmodell erwarten läßt« (S. V). *Iris Bohnet* geht es um das »theoretische Paradoxon, daß Individuen zu öffentlichen Gütern und zur Umverteilung beitragen« (S. VIII). Sie fragt sich, warum Menschen zur Wahl gehen, obwohl das Gewicht der einzelnen Stimme verschwindend klein ist (S. 142). Sie weist in Experimenten nach, daß die von der Spieltheorie vorhergesagten Ergebnisse nicht eintreten, weil sich die Menschen nicht einmal in Laborsituationen wie rationale Nutzenmaximierer verhalten (66). Sie sorgt sich schließlich um die Folgen, die konsequent durchdachte ökonomische Instrumente in den Köpfen der Menschen anrichten (50). Zerstören die von den Ökonomen empfohlenen extrinsischen Anreize die zuvor durchaus wirksame intrinsische Motivation? Etwas grob, aber prägnant: Vernichtet die konsequente ökonomische Rationalität also die Moral?