



UNI
WÜ
GSLES



Eröffnungsvortrag
der GSLES am 23.11.2010:
Governance by Law

Christoph Engel

Governance



eine gute Marke

- modern
- offen
- international
- interdisziplinär



keynote Friedrich Schneider

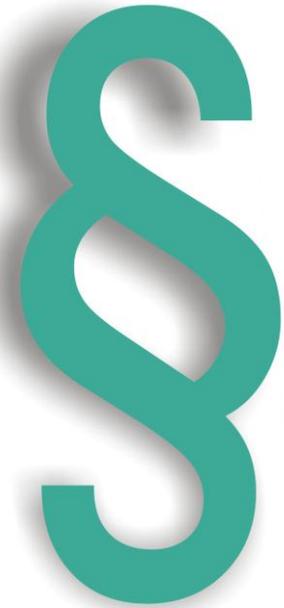


- “economic instruments, like emissions trading or pollution taxes, are superior –
- we economists know that”

wirklich ?



- Recht inferior ?
- Juristen → governance engineers?



Organisation



- I. Recht als seltenes Instrument
- II. Steuerungsleistungen
- III. Gründe für die Zurückhaltung
- IV. Kosten der Zurückhaltung
- V. Verkannte Möglichkeiten

I. Praxis



1. ohne Staat
2. reine Kommunikation
3. staatliche Bereitstellung
4. Regulierung durch Organisation und Verfahren
5. Schaffen von Verfügungsrechten
6. Veränderung relativer Preise
7. Recht als Drohkulisse

1. Gemeinschaftsgüter ohne Staat

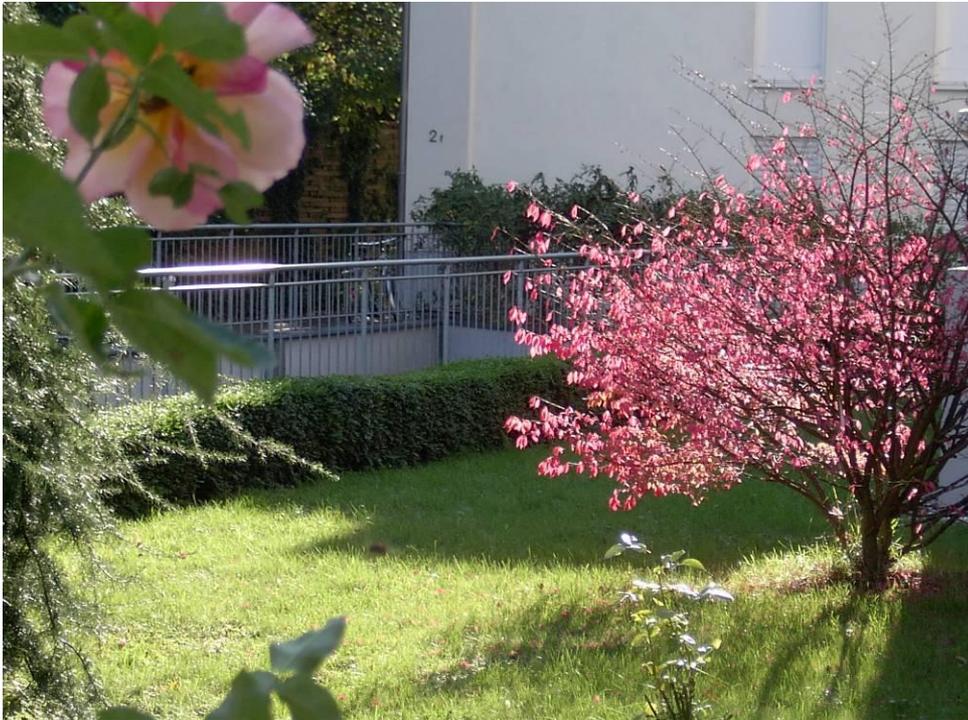


- Private Verfügungsrechte
 - Anwartschaft auf den nächsten Kunden
 - Künstlerische Leistung

Genossenschaft



privates Engagement



private Regulierung



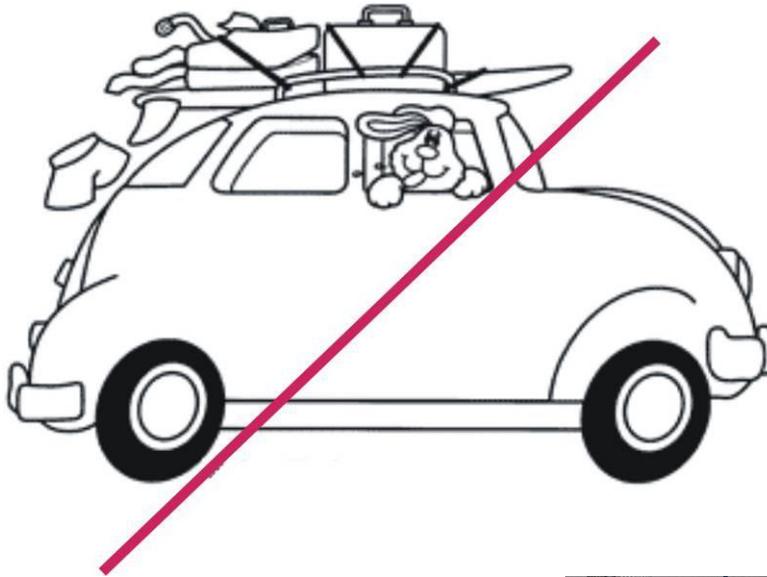
DIN



soziale Normen



Routinen



2. Kommunikation



3. Staat als Unternehmer



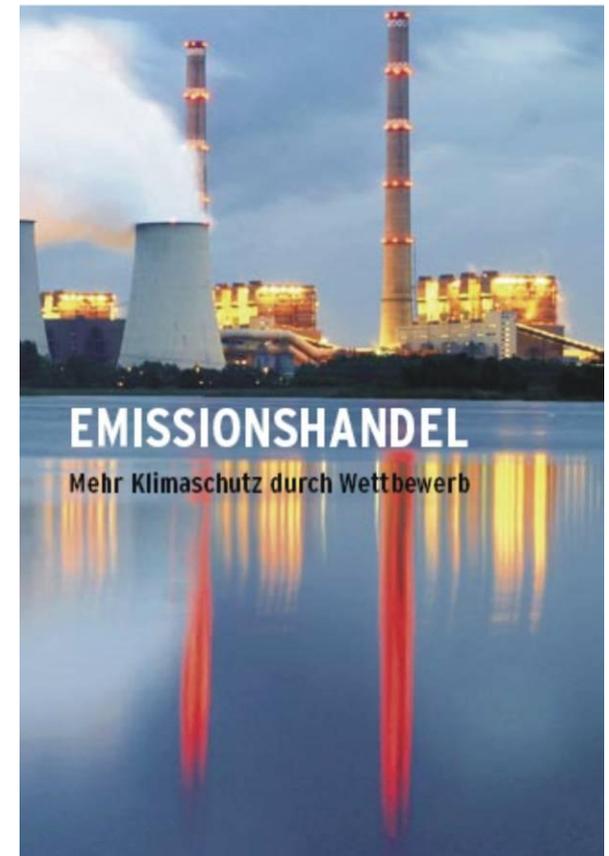
4. Organisation und Verfahren



5. Verfügungsrechte



- Recht beschränkt auf
 - Definition
 - Durchsetzung des Verfügungsrechts



6. relative Preise



- Lenkungssteuer
 - Gewässerschutzabgabe
- Subvention
 - Einspeisevergütung Öko-Strom
- Benutzungsvorteile
 - Katalysatorauto bei Smog
- Vergabe öffentlicher Aufträge

7. Recht als Drohkulisse



- der lange Schatten des Rechts
- „Selbstbeschränkungsabkommen“
 - etwa Elektronikschrott
- hochgezogene Augenbraue
 - etwa BAFin

II. Steuerungsleistungen



1. Leistungen
2. Wirkungspfade

1. Steuerungsleistungen



1. Steuerungsleistungen



Juristerei ist

...

*... auf einem
Schwamm stehen
und nicht
herunterfallen*



Steuerungsleistungen

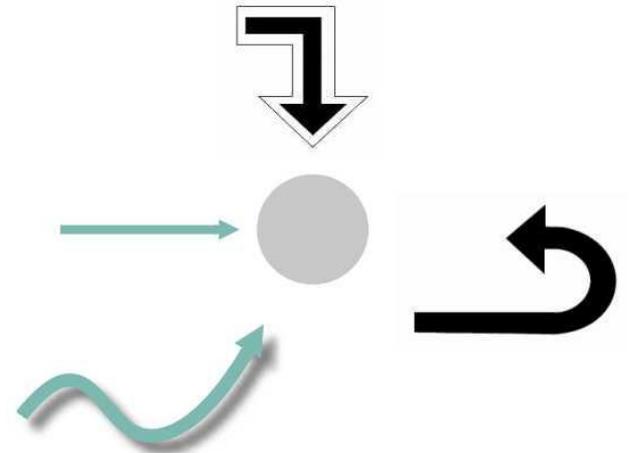


- a) Steuerungsunschärfe
- b) Kontext-Sensibilität
- c) Störungsresistenz
- d) variable Steuerungsintensität
- e) evolutorischer Charakter

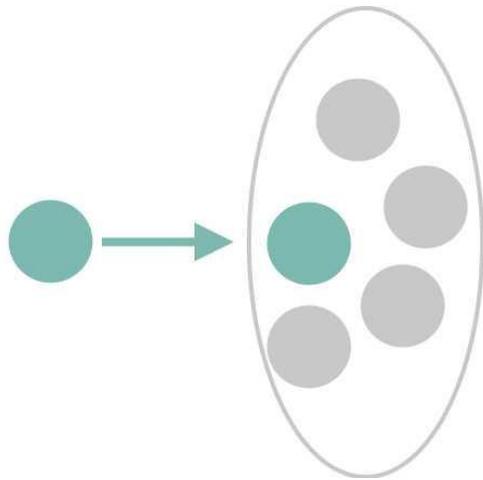
a) Steuerungsunschärfe



- fundamentale normative Relativität
 - Marktversagen
 - Belastungsgleichheit
 - Fairness
 - Konfliktbewältigung



b) Kontextsensibilität

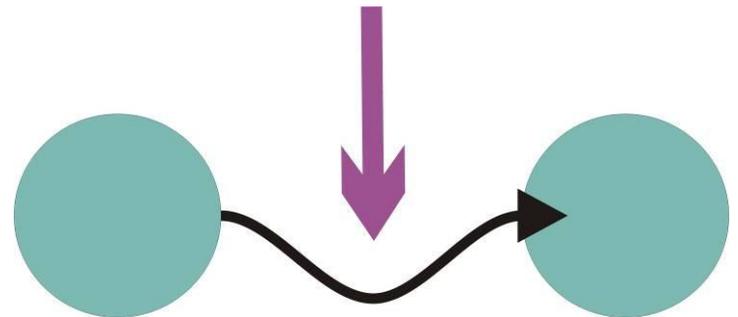


- ein und dieselbe Regel angewendet auf unterschiedliche
 - historische Situation
 - soziale Gruppe
 - persönliche Situation

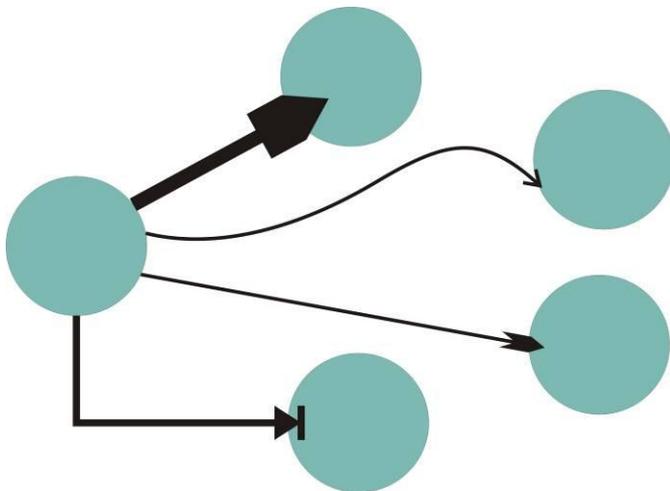
c) Störungsresistenz



- Unvollkommenheit der Regel
- Unvollkommenheit der Rechtsanwender
- Unerwartete Reaktion der Adressaten
 - Kreativität
 - Reaktanz



d) variable Steuerungsintensität

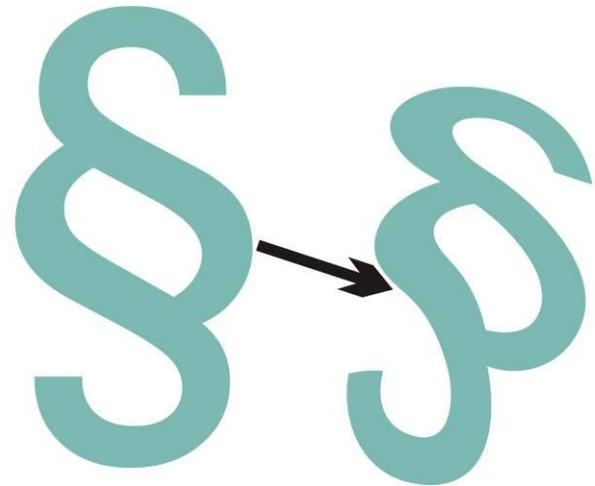


- Heterogenität der Adressaten
- unterschiedliches Normverständnis
- unterschiedlicher Normwiderstand

e) evolutorischer Charakter



- schrittweise Entfaltung
- Anpassung an
 - neue Tatsachen
 - neue Wertungen



2. Wirkungspfade



- a) Umsetzung in Routinen
- b) Reichtum motivationalaler Wirkungen
- c) kognitive Wirkung

a) Routinen



- selbstverständliche Befolgung
- Recht wird gelernt
- Recht verschafft normative Orientierung



b) Motivation



- Anreiz
 - Sanktionsdrohung nahezu immer zu klein

$$ps < EU$$

- latente Normbefolgungsbereitschaft
 - Normativität
 - Vertrauen
 - wahrgenommene Fairness

Normativität



- Appell an
 - Einsicht in die Notwendigkeit
 - Identität
- gestützt durch Legitimität
 - input
 - output



Vertrauen



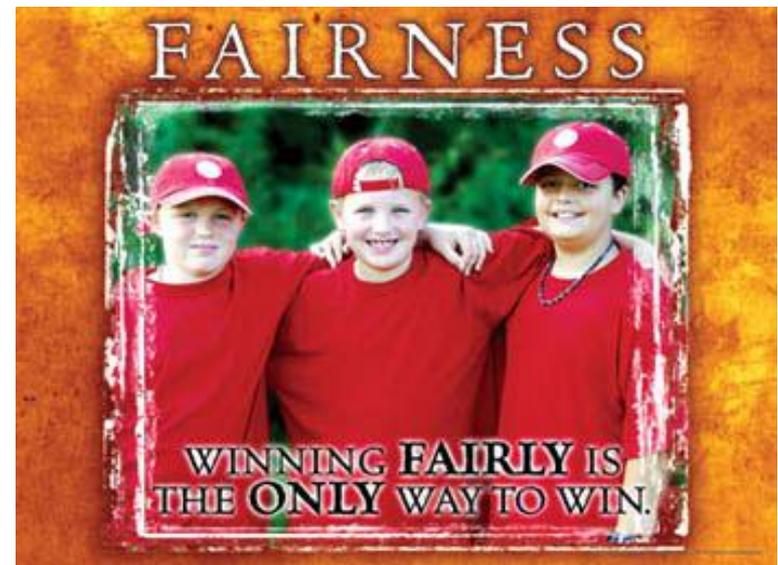
- Motivation durch Vertrauensvorschuss
 - Recht bewusst nicht narrensicher
- Adressaten vertrauen dem Recht
 - Folge von Legitimität



Fairness



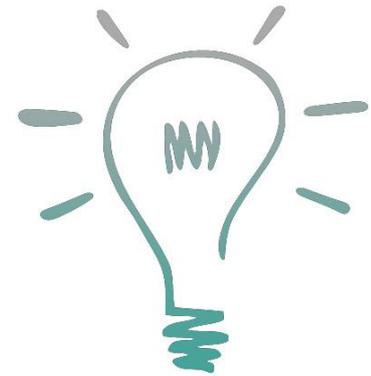
- materiell
 - Einzelfallgerechtigkeit
 - keine offen empörenden Ergebnisse
- prozedural
 - empirisch der beste Prädiktor für Normbefolgung



c) Kognition



- Beseitigung kognitiver Irrtümer
- autoritative Konstruktion von Wirklichkeit
 - insbes. bei Mehrdeutigkeit
- normative Verständigung
 - als Voraussetzung von Einsicht



aha!

III. Gründe



- hier nur einer
- aber auch einer der wichtigsten

- normaler Adressat
bei Gemeinschaftsgütern
 - nicht Individuen
 - sondern Unternehmen

Organisation



1. Regulierungswirklichkeit
2. zusätzlicher Beleg für die These:
Recht unter seinen Möglichkeiten
3. Gründe

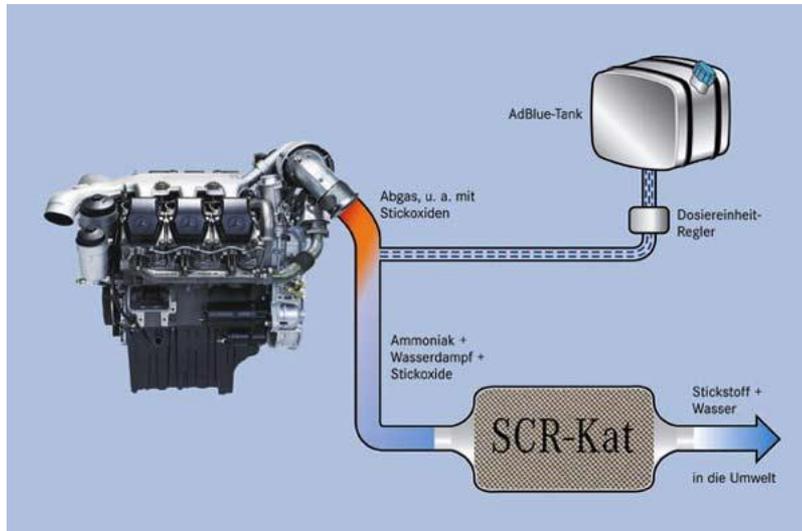
1. Regulierungswirklichkeit



- Unternehmen als primäre Verursacher
- Technikregulierung statt Verhaltensregulierung
 - weniger Aufwand
 - größere Sicherheit
 - versunkene Kosten



Auswechslung der Adressaten



- statt Vorgaben für
 - Fahrstil
 - gefahrene Kilometer
- Hersteller müssen Katalysator einbauen

2. Recht unter seinen Möglichkeiten



- selbst wenn Steuerung von Unternehmen durch Recht
- präventives Verbot mit Erlaubnisvorbehalt
 - also Misstrauen
- Grenzwerte
 - also keine Flexibilität für
 - Einzelfall
 - normative Relativität
 - Regelfortbildung

3. Gründe



- a) alternative Instrumente stärker
- b) Recht schwächer

a) alternative Instrumente



- Vorzüge
 - höhere relative Problemlösungskapazität
 - geringere Steuerungskosten
 - Unternehmen sind viel weniger zahlreich
- Beispiel: pekuniäre Anreize
 - höhere Preiselastizität der Reaktion
 - Unternehmen sind Zweckschöpfungen
 - Unternehmen stehen im Wettbewerb
 - keine Sozialpolitik für Unternehmen

b) Schwäche des Rechts



- (1) Planungssicherheit
- (2) Grenzen des Rechtsstaats
- (3) Schwäche der Souveränität
- (4) Politisierung des Gegenstands

(1) Planungssicherheit



- Kehrseite der versunkenen Kosten
 - Änderung der Regeln ist teuer
 - neue Lösung macht alte Anlage zu Fehlinvestition
 - neue Lösung gibt Konkurrenten Wettbewerbsvorteil



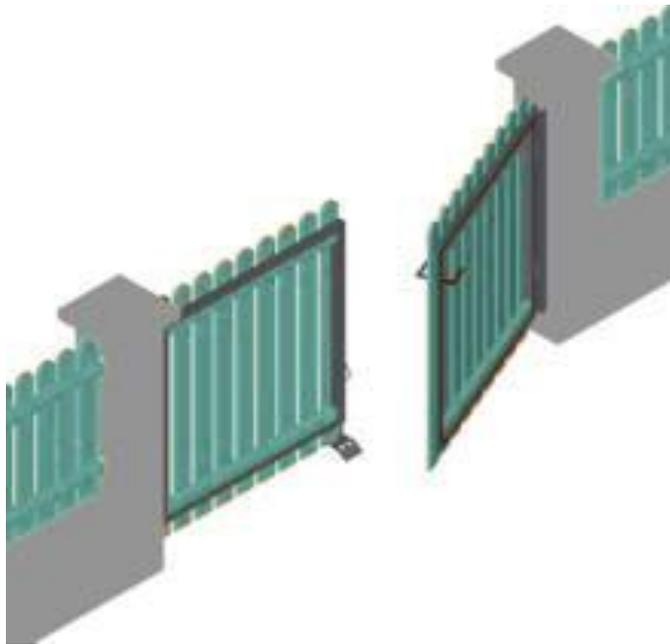
(2) Grenzen des Rechtsstaats



- Dauer der Verfahren
 - Anspruch auf Netzzugang
- Öffentlichkeit als Problem
 - Bankenregulierung
- Sachverstand
 - more economic approach
- Rückgriff auf implizites Wissen
 - Betriebsbeauftragte



(3) Grenzen der Souveränität



- innere
 - physische Gewalt als ultima ratio wirkt kaum
- äußere
 - Abwanderungsdrohung glaubwürdiger
 - Freihandel
 - Sitzverlagerung

(4) stärkere Politisierung



- durch Unternehmen
 - Vetomacht
 - Arbeitsplätze
 - Verbände
 - capture
- durch Politik
 - Steuerungserfolg durch Recht wird nicht zugerechnet



IV. Kosten der Zurückhaltung



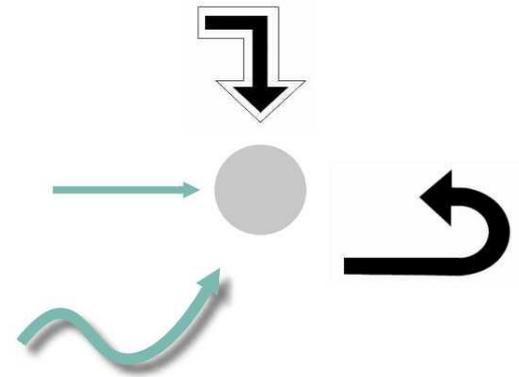
besondere Steuerungsleistungen des
Rechts auch hier wichtig

- Steuerungsunschärfe
- Störungsresistenz
- variable Steuerungsintensität
- evolutorische Offenheit

1. Steuerungsunschärfe



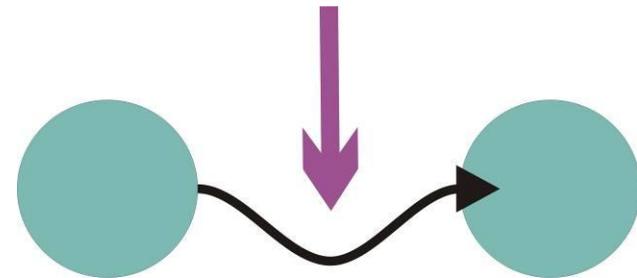
- fundamentale normative Relativität
 - weniger bedeutsam
 - Zweckschöpfung
 - Kontrolle durch den Wettbewerb
 - aber nicht irrelevant
 - stakeholder
 - corporate culture
 - andere Wirklichkeitskonstruktion



2. Störungsresistenz



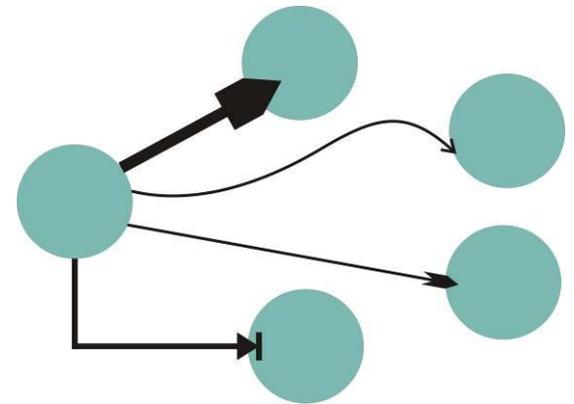
- noch bedeutsamer als bei Individuen
 - kreative Reaktion
 - durch die Regelungszweck pervertiert wird



3. variable Steuerungsintensität



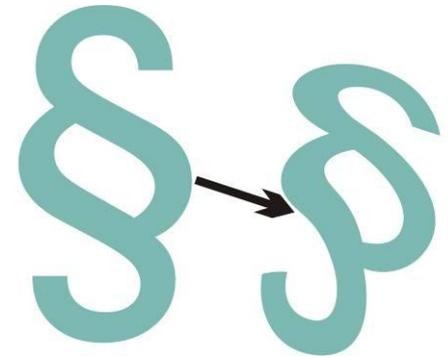
- andere Gründe für Heterogenität
 - gesundes – krankes Unternehmen
 - Abwanderungsmöglichkeit
 - Managementphilosophie
- aber deshalb nicht weniger bedeutsam



4. Evolutorische Offenheit



- öffentliches Interesse eher höher
 - Gegenstand komplexer
 - soziale Wirkungen ungeeigneter Regeln eher höher
- allerdings
 - berechtigter Wunsch nach Planungssicherheit



V. Verkannte Möglichkeiten



1. Wirkungspfade
2. Routinen
3. Latente
Normbefolgungsbereitschaft
4. Kognition

1. Wirkungspfade



Unternehmen >

Gewinnmaximierungsmaschine

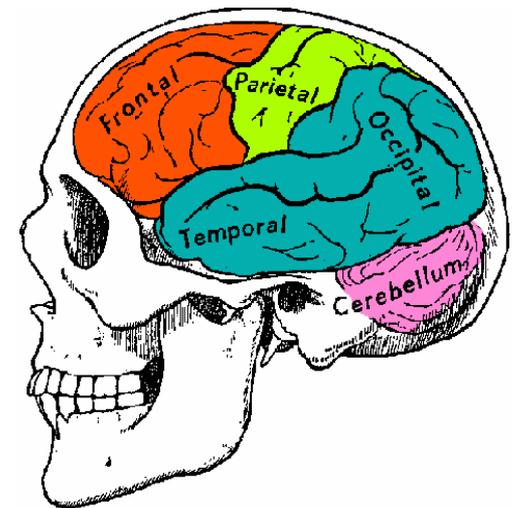
→ korporative Akteure

- a) reale Verbandspersönlichkeit
- b) Viabilität
- c) strategische Interaktion im Innern
- d) Sozialisation

a) Verbandspersönlichkeit



- Parallele zur kognitiven Revolution
- > input → output
- Prozesse im Innern des korporativen Akteurs haben Einfluss auf Verhalten
- der wissenschaftlichen Untersuchung zugänglich
→ generisches Wissen
- in Grenzen auch zugänglich für
 - Beobachtung
 - Beeinflussung im Einzelfall



Ganze > Summe der Teile



- Mikro – Makro
- Emergenz
- Selbstorganisation
- Autopoiesis



b) Viabilität



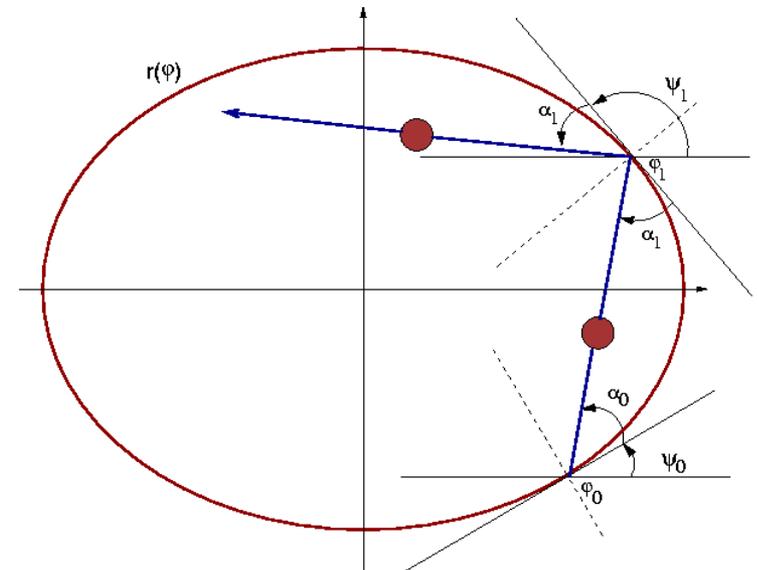
- korporative Akteure verletzlicher
- reale Verbandspersönlichkeit
 - versteht sich nicht
 - muss aktiv geschaffen werden
 - kann von außen gestört werden



c) strategische Interaktion



- Manager
 - Auseinanderfallen von Herrschaft und Haftung
- Eigentümer
 - logic of membership – logic of interest
- Arbeitnehmer
 - Beförderung
 - Ressortegoismus



d) Sozialisation



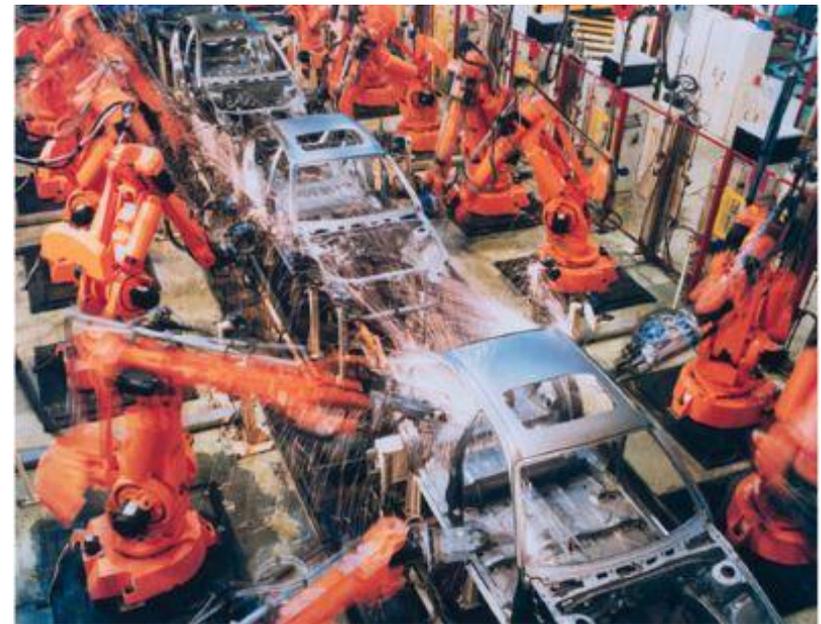
- gesamtes Unternehmen
 - corporate culture
- einzelne Mitarbeiter
 - Rollen



2. Routinen



- Entlastungsfunktion genau so
- genauso stabil ?
 - nein
 - Wettbewerbsdruck
 - Zweckschöpfung
 - ja
 - mehr Köpfe müssen erreicht werden
 - Folgen für strategische Interaktion
 - Änderung von corporate culture
 - Folgen für Viabilität



3. Latente Normbefolgungsbereitschaft



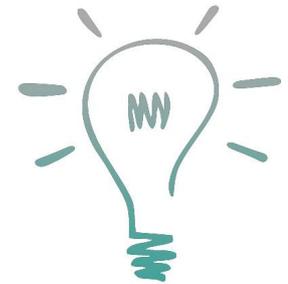
- schwächer
 - Wettbewerbsdruck
 - Zweckschöpfung
- aber oft vorhanden
 - Beispiel: Rheinsanierung
 - Identität
 - nach innen
 - nach außen
 - soziales Ansehen als Voraussetzung für
 - Absatz der Produkte
 - Zugang zu Faktormärkten



4. Kognition



- andere Wirklichkeitskonstruktion
 - auch: Element der corporate culture
 - Instrument zur Herstellung von Viabilität
- verteilte Kognition
 - einzelne Unternehmensangehörige
 - einzelne Unternehmensbereiche
- → Ansatzpunkte für cognitive governance



aha!

Aufgabe für die Schule?



- Reinventing governance by law
- sodass auch Unternehmen als Adressaten erreicht werden

Ende

