

---



---

## Vergleichende Institutionenanalyse

Rezension von: Glenn Morgan, John L. Campell, Colin Crouch, Ove Kaj Pedersen, Richard Whitley (Hrsg.), *The Oxford Handbook of Comparative Institutional Analysis*, Oxford University Press, Oxford 2010, 724 Seiten, gebunden, £ 85.

---



---

OUP gibt seit einiger Zeit eine wichtige und vielbeachtete Handbuchreihe heraus, in der nun auch das Handbuch zu „Comparative Institutional Analysis“ erschienen ist. Das passt zu dem positiven Trend, den die (Neue) Institutionenökonomie erfährt. Einige bedeutsame Neuerscheinungen belegen das: Brosseau/Glachant (Hrsg.), *New Institutional Economics* (2008); Groenewegen/Spithoven/Van den Berg, *Institutional Economics* (2010); Menard/Shirley (Hrsg.), *Handbook of New Institutional Economics* (2008), und Voigt, *Institutionenökonomik* (2. Auflage 2009). Ende 2010 ist auch das Standardwerk von Richter/Furubotn, *Neue Institutionenökonomik* (4. Auflage), neu erschienen. Im Übrigen haben auch die Nobelpreise an Coase (1991) und Williamson (2009) die Anerkennung der Neuen Institutionenökonomie bestätigt. Die Debatte zu den *Varieties of Capitalism* führt ebenfalls zu einer verstärkten Einbeziehung von Institutionen.

Nach einer Einführung der Herausgeber gliedert sich das Werk in vier Teile und einen Epilog: Teil I „Theories and Methods in Comparative Analysis“, Teil II „Institutions, States and Markets“, Teil III „The Organization of Economic Actors“, Teil IV „Challenges for Comparative Institutional Analysis“.

Bezüglich der AutorInnen ist auffal-

lend, dass neben Ökonomen, Soziologen und Politologen keine Rechtswissenschaftler vertreten sind, was den Juristen zu denken geben sollte. Bedenkt man, dass es heutzutage kaum mehr Institutionen gibt, die nicht (auch) mehr oder weniger durch das Recht geformt sind, sollten die Juristen die Institutionenökonomie mehr zur Kenntnis nehmen. Solange die Neoklassik institutionenblind vorging, war die Rezeption für die Juristen verständlicherweise schwer; diese Ausrede ist aber nun weggefallen, da die Ökonomen die Institutionen explizit untersuchen oder doch zumindest implizit berücksichtigen. Die deutschen Juristen scheinen hier schon weiter als die österreichischen Juristen zu sein, stecken aber verglichen mit den USA ebenfalls noch in den Kinderschuhen.

Ich möchte aber betonen, dass die Ökonomen auch einiges von den Juristen lernen könnten. So befasst sich der Beitrag von Glenn Morgan und Sigrid Quack, „Law as a Governing Institution“, in etwa mit den gleichen Problemen wie die Rechtsvergleichung der Juristen. Und auch die Rechtsvergleichung blickt weiter als nur auf das geschriebene und judizierte Recht, indem es auch sonstige Institutionen des sozialen und wirtschaftlichen Lebens berücksichtigt.

Ich möchte in meiner Besprechung drei Beiträge näher vorstellen, die ich vor dem Hintergrund meiner beruflichen Spezialisierung als Arbeitsrechtswissenschaftler ausgewählt habe.

Morgan und Quack („Law as a Governing Institution“) stellen in ihrer Einleitung sogleich klar, dass Recht eine zentrale Institution moderner Ökonomien ist. Das Recht konstituiert die Wirtschaftsorganisation und modelliert die zentralen Kategorien

wie Firmen, Eigentum, Vertrag, Arbeit und Kapital. Damit schafft es nicht nur die Akteure selbst, sondern auch deren Handlungsoptionen. Für Konflikte bietet es Lösungsmöglichkeiten an. Bei einer vergleichenden Analyse des Rechtssystems stellen sich drei Gefahren: die Gefahr, das Recht bloß funktionalistisch (etwa zur Schaffung eines kapitalistischen Systems) zu betrachten, wodurch die Unterschiede eher verwischt werden; die Gefahr, die Unterschiede zu stark hervorstreichend, wodurch die seit Langem bestehenden Vereinheitlichungstendenzen und mögliche gemeinsame Wurzeln verdeckt werden; die Gefahr, das Recht unabhängig von der Umwelt zu betrachten, in dem Sinne, dass Recht die Umwelt formt, aber nicht umgekehrt. Die nachfolgenden Kapitel sind diesen Gefahren gewidmet.

Das Kapitel „Law, Economy and Society in Classical Institutional Theory“ zeigt die Spannungen zwischen der Entwicklung des Rechts und der Ökonomie auf. Ausgangspunkt der klassischen Institutionen war der Vergleich der entstehenden kapitalistischen Rechtsordnung mit vorkapitalistischen Ordnungen. So beschrieb Maine diese Entwicklung als „*from status to contract*“. Auch Durkheim hebt den Vertrag hervor, der aber seiner Ansicht nach und entgegen Herbert Spencer keineswegs bloß utilitaristisch zu erklären war, sondern nur durch seine nach wie vor bestehende Einbettung in soziale Normen. Marx und Engels sehen Recht und Wirtschaft etwas enger verknüpft. Gemäß Weber und Ehrlich ist das Recht eher wenig durch die Ökonomie determiniert. Während Weber eher dem Rechtsstab eine bedeutende Rolle beimisst, sieht Ehrlich vor allem die sozialen Normen als prägend an.

Leider vermeiden es die AutorInnen, selbst Stellung zu nehmen. Ausgangspunkt ist meines Erachtens, dass das Recht im Ausgangspunkt immer für bestimmte Zwecke geschaffen wurde; das Recht ist nie Selbstzweck, auch wenn es durch seine besondere Existenzform ein bestimmtes Eigenleben entfaltet. Bedenkt man, dass heute alle österreichischen Gesetze hinsichtlich ihrer ökonomischen Auswirkungen begründet werden müssen – nicht aber etwa hinsichtlich ihrer Auswirkungen auf soziale Gerechtigkeit –, scheint sich der Einfluss der Ökonomie auf das Recht zu vergrößern. Die aufsteigende rechtsökonomische Bewegung in den Rechtswissenschaften trägt dazu sicher einiges bei. Insofern würde ich die These aufstellen, dass etwa in den USA mit der Rechtsökonomie als (zumindest in manchen Rechtsgebieten) vorherrschendem Paradigma das Recht stärker ökonomisch geprägt ist als in Europa. Das würde zu der Ansicht von Weber passen, der den Einfluss des Rechtsstabs und der Juristenausbildung betont.

Das Kapitel „Law Shaping National Differences in Economic Organisation“ beschäftigt sich mit den Einwirkungen des Rechts auf die Wirtschaftsordnung. Dabei heben die Autoren kritisch hervor, dass die bestehenden Untersuchungen die spezifische Wirkung des Rechts im Vergleich zu anderen Institutionen nicht diskutieren. Auch die Umsetzungsprozesse des Rechts bei den Normadressaten werden meist ausgeblendet. Allgemein wird aber die Einwirkung des Rechts auf die Wirtschaft als sehr stark gewertet. So hat etwa La Porta bei der Attraktivität von Finanzmärkten für externe Investoren auf die Schutzvorschriften für Anleger verwiesen und gezeigt, dass strengere Schutzvorschriften mit höherem Pro-

Kopf-Einkommen korrelieren. Ebenso sind die Auswirkungen der rechtlichen Schaffung von verschiedenen Gesellschaftsformen, insbesondere Formen mit beschränkter Haftung und transferierbaren Anteilen, nicht hoch genug einzuschätzen. Gleiches gilt für die Ausgestaltung des Erbrechts. Als Beispiele für Vergleiche verschiedener nationaler Regime zeigen die Autoren 1.) die Regeln, die die Rolle von Arbeit und Kapital in der Unternehmensführung prägen und 2.) die Entwicklung des Wettbewerbsrechts in den USA und in Europa. Das Vertragsrecht wird hier leider kaum angesprochen, obwohl die meisten Rechtsgebiete auf privatrechtliche Verträge auf die eine oder andere Art aufbauen; die Autoren verschweigen denn auch die sehr wichtige Arbeit von Hugh Collins, „Regulating Contracts“ (2004), der (auch) die faktische Wirkung des Vertragsrechts untersucht.

Das Kapitel „Law in the Contemporary Period: Combining the Weberian Perspective and Comparative Analysis“ behandelt das Innenleben des Rechtssystems, das im vorigen Kapitel noch als *black box* erschien. Dieser Ansatz, die Wirkungen des Rechts durch eine Untersuchung des Innenlebens zu ergründen, geht auf Weber und Ehrlich zurück. Die Autoren untersuchen dazu zunächst die Entwicklung und das Selbstverständnis der Mitglieder des Rechtsstabs und die daraus folgenden Auswirkungen auf die Ökonomie. So haben sich etwa die englischen Rechtsanwälte als Verteidiger der bürgerlichen Freiheiten gesehen, was letztlich auf eine Verteidigung der Eigentumsinteressen der Reichen hinauslief. Damit wurde auch das Recht zu einem Instrument dieser Klasse. Dagegen sind die kontinentalen Juristen mit ihren Kodifikationen

vergleichsweise engeren Bindungen unterworfen und stehen so dem Klienten etwas ferner und dem Staat etwas näher. Vor allem deutsche Juristen begriffen sich lange Zeit primär als Beamte und zeigten weniger Verständnis für die Interessen von Firmen. Damit konnte das Recht der Idee nach auch nur durch eine formelle Gesetzesänderung abgeändert werden und nicht durch kreative Anwendung, die sich an den Interessen des Klienten orientiert.

Große Bedeutung hatte die Entstehung von Großkanzleien, die allerdings innerhalb der deutschen Rechtsanwaltschaft sehr umstritten war, weil nach Ansicht mancher das Recht „nicht zum Geschäft“ werden dürfe. In Amerika gab es bereits wesentlich früher große Kanzleien. Diese Entwicklung führte dazu, dass die Kanzleien auch mehr Beratungsleistungen anboten und nicht nur im Ernstfall vor Gericht vertraten. Gleichzeitig nahm die Spezialisierung, insbesondere auf Wirtschaftsrecht, zu. Damit konnten die Kanzleien ihre Klienten bei Expansion und Internationalisierung unterstützen, das Recht in deren Sinn anwenden und „bilden“. Da die Großkanzleien gleichzeitig auch internationalisieren, wissen sie um die Unterschiede der nationalen Rechtssysteme und tragen zur Ausnutzung dieser Gefälle bei, was den Systemwettbewerb befördert. Auf der anderen Seite versuchen sie das Recht zu vereinheitlichen, wenn das für ihre Klienten besser ist. Dieses in der Praxis immer öfter vorkommende Zusammentreffen mehrerer Jurisdiktionen, hat Bull als „*the new medievalism*“ bezeichnet. Dass dies die Rechtsmonopole der Staaten schwächt, liegt auf der Hand.

Zusammengenommen zeigt der Beitrag vor allem Eines: Wie stark das Innenleben des Rechtssystems auf

das Recht und seine Umgebung wirkt. Das ist wieder ganz im Sinne von Weber, der diesen Aspekt für das Verhältnis von Recht und Wirtschaft besonders betont hat. Juristen würde das, was ich hier als Innenleben bezeichnet habe, schlicht mit Rechtskultur übersetzen. Und die Rechtsvergleichung hat durch sogenannte Makrovergleiche von Rechtssystemen schon viel in diese Richtung geforscht.

Goyer („Corporate Governance“) beginnt mit einer kurzen Übersicht über die methodischen Probleme der vergleichenden Institutionenanalyse. Es wird gefragt, welche Relevanz Institutionen tatsächlich bei der Erklärung des Verhaltens zukommen. Der Autor nimmt eine vermittelnde Position ein, indem er Institutionen nur als eine von mehreren Erklärungsansätzen ansieht. Um das umzusetzen, wählt er mehrere Perspektiven: Rechtsökonomik, Soziologie und Politik.

Die ersten Arbeiten aus der rechtsökonomischen Perspektive beschäftigten sich vor allem mit dem Prinzipal-Agent-Problem und sahen Institutionen als Antwort auf dieses Kontrollproblem. Daran wurde kritisiert, dass das Kontrollproblem nur im anglo-amerikanischen Bereich auftrat, weil es ursprünglich nur dort großen Streubesitz von Aktien gab. Den ersten Arbeiten fehlte daher eine vergleichende Sicht. Die folgenden Untersuchungen versuchten die unterschiedlichen Eigentümerstrukturen in den Ländern zu erklären und sahen die Unterschiede in den unterschiedlichen Schutzniveaus von Kleinaktionären begründet. Tatsächlich zeigte sich empirisch eine starke Korrelation dieser Regeln mit Eigentümerstrukturen und Finanzmarktstrukturen. Goyer kritisiert daran, dass vorschnell auch ein Kausalitätsverhältnis angenommen

wurde. Dagegen spricht aber schon, dass die Wirkung von Institutionen (auch) von ihrem Umfeld abhängt, in dem sie operieren.

Die soziologische Perspektive vermeidet einige Schwächen der rechtsökonomischen Perspektive. Ausgangspunkt ist hier, dass Firmen in ein ganzes System sozialer Normen eingebunden sind, die alle auf das Verhalten der Akteure einwirken. Die sozialen Normen sind aber nicht nur ökonomisch-funktionell geprägt, sondern auch stark kulturabhängig. Aus dieser Perspektive kann etwa das unterschiedliche Verhalten von US-Firmen und deutschen Firmen durch deren unterschiedliche Ausbildungsschwerpunkte erklärt werden: Deutsche Manager sind eher technikorientiert, US-Manager eher finanzorientiert. Auch vermag eine Netzwerkanalyse viel zur Erklärung von wirtschaftlichem Verhalten beitragen, indem gefragt wird, in welchen Netzwerken Manager typischerweise stehen.

Aus politikwissenschaftlicher Perspektive stellt die Gestalt der *Corporate Governance* einen Kompromiss zwischen verschiedenen Wertungen, insbesondere auch sozialen Erwägungen, dar. Ein Erklärungsansatz dieser Sicht ist etwa, dass dort, wo sozialdemokratische Regierungen Arbeitnehmermitbestimmung verstärken, weniger Geld von Aktionären zur Verfügung gestellt wird, weil die Handlungsoptionen der Manager geringer sind. Die Verteilung der Herrschaftsmacht im Unternehmen wirkt sich daher auf die Ressourcenverteilung aus.

Im letzten Kapitel vergleicht Goyer den unterschiedlichen Einfluss von Institutionen einerseits und Interessen andererseits. Diese sind bei der Bildung der Präferenzen der Akteure zu trennen. Hält man die Interessen für

wichtiger, werden die Institutionen als konstant betrachtet und überprüft, wie wechselnde Interessenlagen zu verschiedenen *Corporate Governance*-Ergebnissen führen. Hält man umgekehrt die Institutionen für wichtiger, werden die Interessen als statisch angenommen und die Institutionen dynamisiert. Grundsätzlich spielen die Interessen eine größere Rolle in soziologischen und politikwissenschaftlichen Arbeiten als in Arbeiten aus der rechtsökonomischen Richtung.

Goyers Aufsatz ist stark methodisch orientiert und enthält viele allgemeine Fragen. Als solcher ist er m. E. weit über *Corporate Governance*-Institutionen hinaus relevant. Gleichzeitig leidet darunter die Fokussierung auf *Corporate Governance*. Als Leser hätte ich mir doch auch einen kurzen Überblick über die – aus der Sicht der *Corporate Governance* – wichtigsten Institutionen und deren Zweck und Wirkung gewünscht. Einiges dazu kann man allerdings im direkt anschließenden Aufsatz von Richard Whitley, „The Institutional Construction of Firms“, finden.

Als dritten Beitrag möchte ich jenen von Rubery („Institutionalizing the Employment Relationship“) vorstellen. Sie beginnt mit der Feststellung, dass der Arbeitsvertrag (so wohl die beste Übersetzung in diesem Zusammenhang, geht es doch um Arbeit auf vertraglicher Basis) eine relativ junge Institution ist, aber allen kapitalistischen Systemen gemeinsam ist. Aus ökonomischer Sicht erfolgt hier die Koordination der Ressource Arbeitskraft nicht durch den Preismechanismus und damit über den Markt, sondern – ist der Arbeitsvertrag einmal abgeschlossen – durch den Arbeitgeber, was Coase als erster in aller Klarheit herausgearbeitet hat.

Die Grenzen der Hierarchie werden

durch die Institutionen des Arbeitsvertrags gezogen, wozu neben den Gesetzen auch kollektive Verträge und soziale Normen zählen. Die Gestaltung von Arbeitsverträgen wirkt sich dabei auch auf die Gesellschaft insgesamt und insbesondere auf die Gestaltung von Familien aus. Das ergibt sich auch daraus, dass die Sozialsysteme bei den Anspruchsvoraussetzungen oft an den Arbeitsvertrag anknüpfen. Rubery beobachtet auch richtig, dass Arbeitsverträge nicht nur zwischen verschiedenen Ländern große Unterschiede aufweisen, sondern auch, dass innerhalb eines Landes verschiedene Arbeitnehmergruppen unterschiedlich stark geschützt sind. Dabei ist es gerade beim Arbeitsvertrag wichtig, diesen in weitem Kontext zu analysieren, um einen fundierten Vergleich machen zu können. So ist insbesondere das System der Sozialversicherung von immenser Bedeutung, deren Schaffung erst das Funktionieren eines halbwegs liberalen Arbeitsvertrags ermöglicht hat. Dabei wirkt die Gestaltung der Arbeitsmarktinstitutionen auf die Sozialversicherung zurück. Auf das Arbeitsverhältnis wirken aber auch die Produktionssysteme (Dienstleistung statt Produktion) und die Familienorganisationen (Kinderbetreuung) (verändernd) ein.

Nach der Einleitung behandelt Rubery die Entstehung des Arbeitsvertrags. Die Erklärungsansätze unterscheiden sich danach, ob sie die Entstehung eher als funktionalistische Notwendigkeit begreifen oder eher als Kompromiss widerstreitender Interessen. Funktionalistisch argumentieren etwa Coase (Schaffung von Hierarchie durch Weisungsrecht), Williamson (Reduzierung von Transaktionskosten) und Marx (Abschöpfung des Residualeinkommens). Rubery sieht in

der Entstehungsgeschichte aber eher ein Indiz für den anderen Erklärungsansatz.

Bedenkt man aber, so meine ich, dass der Ursprung des freien Arbeitsvertrags insbesondere in der Schaffung von Gewerbefreiheit und Bauernbefreiung liegt (so jedenfalls in Österreich und Deutschland), steht am Anfang eher der Kampf um (bürgerliche) Freiheiten, dessen Zielrichtung noch nichts mit der Gestaltung des Arbeitsvertrags zu tun hatte. Auch die später eingeführte Sozialversicherung hatte – zumindest in Deutschland – wenig Gestaltungswille hinsichtlich des Arbeitsverhältnisses, sondern wollte vor allem den sozialen Frieden sichern, um die politischen Machtverhältnisse zu stabilisieren. Hier standen also rein machtpolitische Überlegungen im Vordergrund. Auch wurde argumentiert, dass das erste Kinderarbeitsverbot in Preußen vor allem bezweckte, den Nachschub gesunder Soldaten zu sichern, was allerdings umstritten ist. Insgesamt meine ich, dass der freie Arbeitsvertrag bei seiner Geburt kaum mit spezifischem Gestaltungswillen geschaffen wurde. Das zeigt sich auch daran, dass die Staaten auf die „soziale Frage“ nicht vorbereitet waren.

Das nächste Kapitel behandelt die nationalen Unterschiede der Arbeitsvertragsnormen. Vorgestellt werden vier Aspekte: Arbeitsplatzsicherheit, Arbeitszeit, Autonomie der Arbeitnehmer und die Gegenleistung, die der Arbeitnehmer erhält. Die Arbeitsplatzsicherheit wird oft als der wichtigste Aspekt des Arbeitsvertrags hervorgehoben. Die OECD hat hier eine detaillierte Datenbank, die ausgehend vom *employment at will*-Vertrag in den USA, verschiedene Rigiditätsstufen unterscheidet. Mit dem hohen spanischen

Kündigungsschutz erklärt die OECD denn auch die hohe Anzahl befristeter Verträge und allgemein die hohe Arbeitslosenrate. Da die Zurücknahme des Kündigungsschutzes an vielen Befristungen kaum etwas änderte, zeigt jedoch, dass die Rechtsnormen allein nicht zur Erklärung ausreichen. Es kommt vielmehr auch auf die soziale Bewertung dieser Normen durch die Akteure an. Wichtig ist auch auf funktionell äquivalente Institutionen zu blicken: So ist etwa das *employment at will*-System in den USA signifikant abgemildert durch eine extensive Heranziehung des Antidiskriminierungsrechts.

Bei der Arbeitszeit geht es vor allem um die Planbarkeit von Frei- und Familienzeit der Arbeitnehmer. Das wird durch Verteuerung von Überstunden und Feiertagsarbeit erreicht. Unterschiede zwischen den Ländern gibt es etwa wegen unterschiedlicher Ziele der Gewerkschaften: So haben diese in Deutschland und Frankreich Arbeitszeitverkürzungen gefordert zur Sicherung gemeinsamer Freizeit und zur Verteilung der Arbeit auf mehr Köpfe, in England hingegen wollten die Gewerkschaften durch Arbeitszeitverkürzungen den Zugang zu Überstundenarbeit (und damit Überstundenzuschlägen) erhöhen. Große Unterschiede zeigen sich insbesondere bei Teilzeitregimen, weil diese stark auf die Familienverhältnisse und die Arbeitsteilung der Geschlechter reflektieren.

Der nächste Aspekt des Arbeitsvertrags betrifft nach dem Titel „Authority, Work Organization and the Employment Relationship“. Tatsächlich schreibt Rubery aber fast ausschließlich über unterschiedliche Trainingsmodelle. Diese sollen aber – wie die Autoren (erst) am Ende des Unter-

kapitels anmerken – zu unterschiedlichen Hierarchiemodellen führen. Die Trennlinie bei den Trainingsmodellen verläuft zwischen internen Arbeitsmärkten und Berufsmärkten. Während interne Arbeitsmärkte den Schwerpunkt auf firmenspezifisches Wissen legen, orientieren sich Berufsmärkte an allgemeinen, oft staatlich vorgegebenen Berufsqualifikationen. Einmal erfolgt das Jobdesign über „*mould men to tasks*“, das andere Mal gilt „*tasks are organized according to their similarities in training requirements*“. Interne Arbeitsmärkte gibt es vor allem in Japan, Berufsmärkte in Deutschland und Österreich.

Als letzten Aspekt des Arbeitsvertrags spricht Rubery die Gegenleistungen für die Arbeit an, wobei sie darunter auch die Sozialversicherung versteht. Dabei spielen soziale Normen eine größere Rolle und bestimmen, welche Bedeutung etwa folgende Faktoren für die Höhe der Entlohnung haben: Qualifikation, Status, Leistung, Seniorität, Familienstand.

Das letzte Kapitel handelt von „*Pressures for Change in the Form of the Employment Relationship*“. Folgende Faktoren hält sie für relevant: den stark wachsenden Dienstleistungssektor, der nach anderen Arbeitsbedingungen verlangt als das klassische Fabrikssystem; die multinationalen Konzerne, die ihre Unternehmenskultur exportieren; den rechtssetzenden und ideologi-

schen Einfluss internationaler Organisationen wie OECD und EU; die sich verändernde Zusammensetzung der Belegschaft und deren Interessen (internationale Mobilität, Individualisierung, Ausländeranteil und Frauenanteil). Diese Faktoren führen zu einer Veränderung des Normalarbeitsverhältnisses.

Insgesamt ist der Aufsatz von Rubery stark am einzelnen Arbeitsverhältnis orientiert und deutet den Arbeitsvertrag auch stark aus dieser Perspektive. Was m. E. zu kurz kommt – insbesondere bei historischen Erklärungsversuchen –, ist die Einbeziehung der kollektiven Akteure des Arbeitslebens. So ist etwa die Sozialisation von Betriebsräten von großer Bedeutung für die Arbeitsbedingungen des Betriebs. Auch ist ein starker Trend weg vom Tarifvertrag hin zur betrieblichen Ebene (Regelung durch Betriebsvereinbarung) zu erkennen, der auch viele Unterschiede erklären mag. Schließlich ist der Arbeitsvertrag ohne Einbeziehung insbesondere der Betriebsvereinbarungen – jedenfalls in Deutschland und Österreich – unvollständig.

Trotz punktueller Kritik an den drei vorgestellten Aufsätzen ist der Sammelband aber allen Interessierten wärmstens zu empfehlen, und er wird sicher bald zu einem Standardwerk werden. Als Jurist wünsche ich mir vor allem die Kenntnisnahme des Buchs durch Juristen, die bei der Gesetzgebung rechtspolitisch beteiligt sind.

Michael Reiner