

# Buchbesprechungen

*Sammelrezension „Soziale Rechte“*

Thomas Giegerich/Andreas Zimmermann (Hrsg.), *Wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte im globalen Zeitalter*, Berlin (Duncker & Humblot) 2008, 208 S., € 78, 00; Varun Gauri/Daniel Brinks (Eds.), *Courting social justice*, 2. Aufl., Cambridge u.a. (Cambridge Univ. Press), 2010, 383 S., \$ 32,99; Malcolm Langford (Eds.), *Social rights jurisprudence*, Cambridge u.a. (Cambridge Univ. Press), 2009, 704 S.; Ana Gómez Heredero, *Social security as a human right*, Strasbourg (Council of Europe Publ.), 2007, 70 S., € 10,00; Hans Michael Heinig, *Der Sozialstaat im Dienste der Freiheit*, Tübingen (Mohr Siebeck) 2008, 668 S., € 119,00

## 1. Die Zweiteilung der Menschenrechte

Nach dem Zweiten Weltkrieg bestand Einigkeit, dass alle Menschen- und Grundrechte eine Einheit bildeten, wie sie in der Universalen Menschenrechtserklärung der UN von 1948 in einem umfangreichen Katalog zusammengefasst worden waren. Erst in der Zeit des Kalten Krieges sind diese Rechte in zwei Teile zerrissen und in unterschiedlichen Vertragswerken und mit unterschiedlichen Durchsetzungsmechanismen normiert worden: dem Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte (IPbürgR 1966) bzw. über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (IPwirtR 1966) und die Europäische Menschenrechtskonvention (EMRK 1950) bzw. die Europäische Sozialcharta (ESC 1961). Auch das für westeuropäische Verfassungen der Nachkriegszeit späte Grundgesetz von 1949 setzt diese Trennung im Unterschied zu den Verfassungen vieler deutscher Länder und vieler anderer europäischer Staaten fort. Statt sozialer Menschenrechte gibt es nur das Sozialstaatsgebot (Art. 20 Abs. 1 und Art. 28 Abs. 1 GG). Eine neue Einheit aller Menschenrechte brachte wieder die Grundrechtecharta der EU, die nun auch Teil des EU-Vertragswerks ist; vorher schon die Interamerikanische Konvention der Menschenrechte

von 1969 (zu ihr *Melish* in Langford 339-408) und die Banjul-Charta der Afrikanischen Union von 1981 (zu ihr *Strydom* in Giegerich/Zimmermann 147-182 und *Chirwa* in Langford 323 ff.).

In welcher Form und mit welchem Inhalt sind soziale Grund- und Menschenrechte normiert?

- 1) *Libérale Freiheitsrechte mit sozialem Bezug*: Hierzu kann man z. B. die Koalitionsfreiheit mit dem Recht zu Kollektivverhandlungen wie auch die Freiheit der Familie, die meist mit dem Gebot ihres Schutzes durch den Staat verbunden ist, zählen, vor allem aber die Ableitung von Ansprüchen sozialen Schutzes aus den Freiheitsrechten selbst (s. u. 2.).
- 2) *Gleichheitsrechte*: Sie bilden eine Brücke zwischen den klassischen Freiheitsrechten und den sozialen Rechten.
- 3) *Rechte auf sozialen Schutz und auf Inklusion* durch soziale Sicherheit und soziale Unterstützung, Umwelt- und Gesundheitsschutz etc., oder die wirtschaftlichen Rechte auf gerechte und angemessene Arbeitsbedingungen; schließlich die Rechte indigener Völker auf Autonomie und Schutz.
- 4) *Wirtschaftliche und soziale Teilhaberechte*: das Recht auf Zugang zu Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse, Recht auf Bildung und die Rechte älterer und behinderter Personen auf Integration.
- 5) *Soziale Prinzipien und Zielsetzungen*, die meist allgemein neben den Grund- und Menschenrechten in der Verfassung enthalten sind, wie die Sozialstaatsklausel in Art. 20, 28 GG.

Wie der IPwirtR und zahlreiche regionale Konventionen und nationale Verfassungen zählen einige Autoren die Gruppen 3) und 4) zu den sozialen und wirtschaftlichen Rechten, andere jedoch auch die Gruppen 1) und 2). Die Generalklausel vom „sozialen Staat“ ist eine Besonderheit des Grundgesetzes, deren Bedeutung *Heinig* intensiv analysiert.

*Giegerich/Zimmermann* behandeln in allgemeinen Analysen die internationalen sozialen Rechte, ebenso *Langfords* umfassendes Kom-

pendium, das zusätzlich zahlreiche Studien zu einzelnen Ländern, regionalen Pakten und den Instrumenten ihrer Umsetzung bringt; *Herdedero* behandelt nur die EMRK. Alle drei sind reine Rechtsanalysen. *Gauri/Brinks* dagegen untersuchen sozialwissenschaftlich und vergleichend (Brasilien, Nigeria, Indien, Indonesien und Südafrika), welche Faktoren die Umsetzung nationaler Verbürgungen sozialer Rechte auf Gesundheit und Erziehung durch Gerichtsverfahren beeinflussen.

## 2. Die soziale Dimension liberaler Freiheitsrechte

Es ist die Grundlage aller hier besprochenen Werke, dass die Trennung der Grund- und Menschenrechte nach den geregelten Problemlagen „Freiheit gegen den Staat“ und „soziale/wirtschaftliche Ansprüche an den Staat“ heute nicht mehr überzeugend ist, und dies wird auch in vielen von ihnen intensiv diskutiert (*Cremer* in *Giegerich/Zimmermann* 44-48; *Langford* in *Langford* 1-37; *Hershkoff* in *Gauri/Brinks* 268-302; *Heinig* 171-187, 374-394).<sup>1</sup> Die liberalen Grundrechte können Freiheit nur gewährleisten, wenn der Staat zu ihrer Realisierung Infrastruktur zur Verfügung stellt und sie gegenüber den Gefährdungen Dritter schützt. So hatte das Bundesverfassungsgericht – immer in Verbindung mit der Sozialstaatsklausel – aus der Freiheit des Berufs ein Recht auf faire und nachvollziehbare Vergabe von Studienplätzen unter Ausschöpfung aller Ressourcen (BVerfGE 33, 303), aus dem Verbot der Diskriminierung wegen des Geschlechts eine Ausweitung der kollektiven Finanzierung des Mutterschutzes (BVerfGE 109, 64), aus dem Recht auf Leben einen Anspruch auf Leistungen der Alternativmedizin bei lebensbedrohender Krankheit (BVerfGE 115, 25) und am 9.2.2010 aus der Menschenwürde einen Anspruch auf eine Grundsicherung abgeleitet, die den existentiell wesentlichen Bedarf objektiv und konsistent bestimmt.

Eine ähnliche „soziale“ Interpretation und Konkretisierung der klassischen liberalen Freiheitsrechte (insbes. Garantie der Menschenwürde und von Leben und Gesundheit) und der Diskriminierungsverbote findet sich in vielen Ländern (*Langford* in *Langford* 5 ff.), insbes. in Kanada (*Jackmann/Porter* in *Langford* 209-229), in Indien und in Nigeria (*Gauri/Brinks* 146- 181 und 183-223, *Langford* 75-101 und 102-124), deren Verfassun-

gen ebenfalls keine (vor den Gerichten durchsetzbaren) sozialen Rechte kennen. Das Gleiche gilt für die Rechtsprechung des Interamerikanischen Gerichtshofs für Menschenrechte zum Recht auf Leben der Amerikanischen Menschenrechtskonvention von 1969 (*Fobr* in *Giegerich/Zimmermann* 190-205; *Melish* in *Langford* 339-408). Weniger weitgehende Ansätze hat der EGMR zur EMRK mit dem Recht auf ein faires Verfahren und der Erstreckung der Eigentumsgarantie auf soziale Leistungsansprüche entwickelt (*Herdedero; Clements/Simmons* in *Langford* 407-427), beides aber nur zum Schutz national normierter sozialer Rechte, also ohne Entwicklung eigenständiger Leistungsrechte.

*Heinigs* umfangreiche Habilitationsschrift diskutiert sehr lesenswert die Konzepte des Sozialstaats und sozialer Gerechtigkeit (3-310) und leitet aus der Sozialstaatsklausel direkt in Verbindung mit konkreten Freiheitsrechten Leistungsansprüche auf ein soziales Minimum ab, die unter dem Vorbehalt des Möglichen stehen und darauf beschränkt sind, Mindestbedingungen eines selbstbestimmten Lebens zu ermöglichen („freiheitsfunktionales“ Sozialstaatsverständnis, 311-415). Erstaunlicherweise fehlt es selbst in dem intensiver erörterten „Recht auf Gesundheit“ an einer weiteren Konkretisierung dieses Mindestschutzes (416-452), statt dessen setzt sich *Heinig* vor allem mit den Grenzen solcher Ansprüche auseinander. Die Plausibilität seiner Argumente hätte gewonnen, wäre die internationale Diskussion aufgearbeitet worden. *Heinig* verneint zwar, dass die internationalen Gewährleistungen sozialer Rechte die Garantie der Menschenwürde in Art. 1 GG konkretisieren könnten (413-416), für die Sozialstaatsklausel fehlt eine entsprechende Erörterung. Der „freiheitsfunktionale“ Ansatz seines Sozialstaatsverständnisses übersieht zudem, dass wirtschaftliche Freiheitsrechte – wie im Arbeitsverhältnis – auch gesellschaftliche Machtverhältnisse begründen, die „der Markt“ nicht hinreichend eingrenzt. So erörtert er kaum, ob die Sozialstaatsklausel wie soziale und wirtschaftliche Rechte bei solchen multidimensionalen Freiheitskonflikten auch Eingriffe in die Freiheit der einen legitimiert, um die Freiheit der anderen zu realisieren.

## 3. Sind soziale Rechte schwächere Menschenrechte?

Gegen soziale (Grund-/Menschen-)Rechte wird vorgebracht, sie seien nicht durchsetzbare (positive) Rechte auf Handeln des Staats und deshalb letztlich nur Staatszielbestim-

<sup>1</sup> Allg., aber noch umstritten, vgl. Rüfner, in: *Merten/Papier* (Hrsg.), *Hdb. Grundrechte II*, § 40 Leistungsrechte, Rz. 11 ff., 47 ff.

mungen und Forderungen an den Staat auf Schutzgewährung und Regulierung; echte Grund- und Menschenrechte gäben feste individuelle (negative, abwehrende) Ansprüche gegen den Staat. Diese Vorbehalte sind Gegenstand aller hier zu besprechenden Werke.

(1) Soweit es nur um die Vagheit sozialer Rechte geht, teilen sie dies mit vielen Menschenrechten. Die Konkretisierung ist Aufgabe der Umsetzungsinstanzen, einerseits der Gerichte, andererseits der „General Comments“ der transnationalen Ausschüsse, die die Praxis der Staaten und die Staatenberichte überprüfen, wie der UN Sozialpaktausschuss (*Langford/King in Langford 477-516*). Er hat allen sozialen Rechten drei Ausprägungen gegenüber dem Staat zuerkannt (*Langford in Langford 13 ff.*): „to respect“ (z. B. den gleichen Zugang zu bestehenden Diensten nicht zu unterbinden, vorhandene Dienste nicht abzuschaffen), „to protect“ (Verletzungen der Rechte zu verhindern, zu sanktionieren und zu kompensieren, vor allem gegenüber Privaten, dazu vor US-amerikanischem Hintergrund *Hershkoff in Gauri/Brinks 268-302*) und „to fulfil“ (die Rechte zu realisieren). Allgemein anerkannt und oft normiert (deutlich Art. 2 IPwvR) ist, dass diese Pflichten nur schrittweise zu realisieren sind und unter dem Vorbehalt vorhandener Ressourcen stehen.

(2) Während die schrittweise Realisierung und der Ressourcenvorbehalt ein Spezifikum sozialer Rechte sind, folgen die Verpflichtung, im Notfall sofort einen Minimalerschutz zu gewähren, und das Recht auf ein angemessenes Verfahren auch aus der sozialen Interpretation liberaler Freiheitsrechte. Die Verpflichtung im Notfall ist allerdings oft noch umstritten (*Langford in Langford 21-24*). Die Verfahrensanforderungen sind z. B. für die Durchsetzung von Räumungstiteln als Schutz des Rechts auf Wohnung entwickelt worden (*Styrdom in Giegerich/Zimmermann 166 ff.* und *Langford in Langford 14-16* zu entsprechenden General Comments und der Rechtsprechung des Verfassungsgerichts von Südafrika). In der Literatur und vor allem der Rechtsprechung in unterschiedlichen Ländern geht eine Mindestverpflichtung auch auf die Gleichverteilung knapper Ressourcen bei lebensbedrohlichen Mangellagen (*Cremer und Riedel in Giegerich/Zimmermann 57 f.* und *80 f.*); sie ist auch in Richtlinien des UN-Sozialpaktausschusses festgehalten (*Riedel in Giegerich/Zimmermann 82 ff.*; *Langford/King in Langford 482 ff.*).

(3) Die Gleichheits- und Antidiskriminierungsrechte garantieren wichtige Dimensionen sozialer Rechte: den gleichen Zugang zu Leistungen und die Ausdehnung bestehender

Leistungssysteme auf bisher Ausgeschlossene bis hin zur Legitimation von oder gar Verpflichtung zu „positiven Maßnahmen“, um – z. B. beim Schutz indigener Völker – Benachteiligungen auf der Basis bisheriger Diskriminierungen zu beseitigen und die Eigenart zu erhalten (*Langford in Langford 24-27*). Die Länderberichte bei *Gauri/Brinks* und *Langford* machen durchgehend deutlich, dass sich viele Entscheidungen zu den sozialen Rechten gerade auf diesen Aspekt begrenzen.

(4) *Langford (29-37)* und *Gauri/Brinks (25-28)* zeigen anhand der Ergebnisse der Rechtsanwendung, was auch eine rechtstheoretische Analyse der Menschenrechte bei *Cremer (Giegerich/Zimmermann 35-70)* und *Heinigs (318-411)* ergibt, dass die Vorbehalte gegenüber sozialen Rechten praktisch nicht relevant sind, zumal die meisten auch gegen die Geltung liberaler Grundrechte und jede Verfassungsrechtsprechung vorgebracht werden können („Rechts“-Natur, Konflikt mit Gewaltenteilung und Demokratieprinzip, Eignung der Rechtsprechung zur Entscheidung politischer, oft kollektiver Konflikte). Die Entscheidungen zu den sozialen Rechten geben den politischen und administrativen Institutionen durchweg nur einen Rahmen vor, innerhalb dessen unterschiedliche Politiken möglich sind. Es besteht eine Parallele zur Lehre von der Kontrolle und den Schranken des Ermessens mit Abwägungsgeboten, Bindung an das Verhältnismäßigkeitsprinzip und Begründungspflichten (*Cremer und Riedel in Giegerich/Zimmermann 58* und *83 ff.* mit Beispielen aus der internationalen Praxis).

Also gibt es genug juristische Argumentationsfiguren, um den Konflikt zwischen Ermessen und Wahlfreiheit der politischen Institutionen, insbes. dem Gesetzgeber, und dem verpflichtenden Mindestschutzgehalt sozialer Rechte handhabbar zu machen. Eigenständige soziale Rechte direkt auf zusätzliche Leistungen haben vor allem der indische Supreme Court (Basisversorgung in Gesundheit, Erziehung und Ernährung) und auf dem Gebiet der medizinischen Versorgung die obersten Gerichte in Brasilien und Südafrika (Anlass: HIV-Versorgung) zuerkannt, und zwar unabhängig von der normativen Grundlage, teilweise aus den liberalen Freiheitsrechten, teilweise auch den sozialen Rechten des nationalen Verfassungsrechts.

#### 4. Durchsetzung sozialer Rechte

Das Hauptproblem sozialer Rechte ist ihre Durchsetzung; sie nimmt in allen Publikationen (bis auf *Heinig* und *Herdero*) einen breiten Raum ein. Es geht um drei unterschiedli-

che Problemlagen: Neben der Vagheit, dem Realisierungskorridor und dem Ressourcenvorbehalt ist es die Frage, ob Rechte auf der Basis internationaler Verträge auch klare, individuelle Ansprüche gegen die Staaten geben, also „self-executing“ sind (Völkerrecht, so gut wie nirgends erörtert), und ob Defizitlagen in Rechtsansprüche transformiert, vor Gericht oder Kontrollausschüsse gebracht und praktisch durchgesetzt werden können (intensiv erörtert bei *Gauri/Brinks*).

Anders als die kontinentalen europäischen Rechtsordnungen mit Verwaltungsgerichtsbarkeit tut sich das Common Law schwerer, positive Verpflichtungen der öffentlichen Hand aus sozialen Rechten über Klagen von Individuen anzuerkennen (*Roach in Langford* 46-58 und *Hersbkoff in Gauri/Brinks* 268-302); hier spielt die Zuerkennung von Schadensersatz eine wichtige Rolle.

Für einen deutschen Leser interessanter ist die von *Riedel (Giegerich/Zimmermann* 71-93) und bei *Langford* (323-640) ausführlich erörterte Durchsetzung der völkerrechtlichen Verpflichtungen. Alle Menschenrechtspakte kennen die Pflicht der Staaten, Berichte über die Umsetzung der Menschenrechte abzugeben, die dann von speziellen, unabhängigen Expertenausschüssen bewertet werden. Für diese Bewertungen einigen sich die Ausschüsse auf Anforderungen an die Berichte und Verfahren sowie auf Beurteilungskriterien, die die oft vagen Rechte konkretisieren. Modell ist der UN-Sozialpaktausschuss und seine „General Comments“ (ausführlich *Langford/King in Langford* 477-516). Weiter gehen die Durchsetzungsmechanismen zum IP-wirtR nicht. Dagegen haben fakultative Zusatzprotokolle zum IPbürgR und viele Spezialkonventionen die Staaten- und Individualbeschwerde eingeführt, über die ein Expertenausschuss entscheidet.

Die Durchsetzungsschwäche des umfangreichen Katalogs der afrikanischen Menschenrechte und Durchsetzungsmaßnahmen der Banjul-Charter von 1981 liegt gerade darin, dass es an diesem unabhängigen Ausschuss fehlt, es keine hinreichende Publizität seiner Berichte gibt, bisher letztlich eine Konferenz der Regierungsvertreter entschied und keine hinreichend effiziente staatliche Organisationsstruktur vorhanden ist, Verpflichtungen der öffentlichen Hand verlässlich umzusetzen (*Strydom in Giegerich/Zimmermann* 155 ff.; *Chirwa in Langford* 334-337). Neuerdings wurde ein „Peer Review“-Mechanismus und ein Gerichtshof, mit der Möglichkeit zu Schadensersatz zu verurteilen, eingeführt, deren Effektivität noch unklar sind. Die EMRK kennt schon länger die Individualbeschwerde

mit gerichtlicher Verurteilung der Staaten zu Schadensersatz durch den EGMR. Die ESC sieht dagegen nur die Kollektivbeschwerde und Berichtswesen vor.

Die Kontrolle des Grundrechts auf Datenschutz durch Datenschutzbeauftragte etc. mit Untersuchungs- und Berichtsrechten zeigt, dass diese Instrumente des „soft law“ auch auf nationaler Ebene wichtig sind. So dankte der Leiter des von der Bundesregierung finanzierten „Deutschen Instituts für Menschenrechte“ zur Jahreswende 2003 ab, weil die Bundesregierung nicht tolerierte, dass das Institut seine Investigations- und Berichtstätigkeit auf innerdeutsche Menschenrechtsverletzungen ausdehnen wollte (FR v. 1.3.2003, S. 5). Dass das Buch von *Gauri/Brinks* sowohl die internationalen Normierungen wie auch die Durchsetzung der sozialen Rechte über deren Ausschuss- und Berichtssysteme nicht erwähnt, kann schwer damit gerechtfertigt werden, sie hätten in der Praxis keine Relevanz (33). Aber die nationalen Berichte zu Nigeria und Indonesien zeigen, dass solche Kommissionen mit ihren Berichten und der durch sie geschaffenen Öffentlichkeit neben Gerichtsurteilen soziale Rechte durchsetzen konnten, ganz zu schweigen von dem Gewicht eines unabhängigen, staatlichen Anwalts des öffentlichen Interesses der romanischen Rechts-tradition Brasiliens.

## 5. Wirksamkeit

Nach *Langford* (37-43) hat die Durchsetzung sozialer Rechte zumindest die politische Diskussion über die „soziale Lage“ von Gruppen angestoßen, die vom politischen (demokratischen) Prozess ausgeschlossen sind. *Gauri/Brinks* (336 ff.) stellen differenzierter fest, dass die Gerichtsverfahren direkt meist die Mittelschicht begünstigten, die die nötigen Ressourcen für solche Verfahren hat, indirekt profitierten aber auch die Unterprivilegierten.<sup>2</sup> Inhaltlich haben die Gerichtsverfahren insbesondere die mangelnde Ausstattung und Umsetzung sozialer Leistungsprogramme, vor allem wenn Private bei der Leistungserbringung eingeschaltet wurden, verbessert und die Lücke zwischen höherem Verfassungsprogramm und mangelnder Umsetzung politisiert und tendenziell geschlossen (*Gauri/Brinks* 342-352). Dabei spielte die Art der

2 Zur Auseinandersetzung um die Funktion von Gerichtsentscheidungen bei der Durchsetzung sozialen Fortschritts vgl. *Scheingold, The Politics of Rights: Lawyers, Public Policy and Social Change*, Ann Arbor 1974 und 2004 und *Epp, The rights revolution*, Chicago 2003.

Normierung keine Rolle: Die beiden „aktivistischen“ Gerichtshöfe stützten sich auf soziale Rechte (Brasilien) oder auf liberale Freiheitsrechte (Indien).

## 6. Soziale Rechte als Menschenrechte oder Staatsbürgerrechte

Angesichts der internationalen Wanderungsbewegungen ist es ein Prüfstein, ob die sozialen Rechte jedem „als Mensch“ bei Aufenthalt in einem Staat zustehen. Dies wird nur von Giegerich (8-34) erörtert. Es sind weiterhin nur die Nationalstaaten, die für ihre Staatsbürger die „soziale Verantwortung“ übernehmen. Allerdings knüpfen die meisten nationalen sozialen Rechte nicht am Staatsbürgerstatus an, sondern am Aufenthalt und der Bedürftigkeit (Fürsorge und soziale Förderung) oder an der Erwerbstätigkeit (Lohnersatzleistungen der Vorsorgesysteme). Deshalb greift die klassische Analyse Marshalls<sup>3</sup> zu kurz, der Staatsbürgerstatus werde in der modernen Demokratie nach den liberalen und politischen Rechten um die sozialen Rechte ergänzt. Aber Marshalls Ansatz bringt die immanente nationalstaatliche Begrenzung sozialer Rechte auf den Punkt.

Es ist deshalb wichtig, wie ohne sozialpolitische Verantwortung und Kompetenz der EU über das starke Antidiskriminierungsverbot (Art. 12 EGV) in Verbindung mit der Grundfreiheit der Freizügigkeit (Art. 18 EGV) der EuGH ein allgemeines Recht aller Unionsbürger abgeleitet hat, an den im Aufenthaltsstaat üblichen sozialen Rechten und Vergünstigungen teilzuhaben, was die Mitgliedstaaten nur noch an den legalen Aufenthalt binden können (Kingreen in Giegerich/Zimmermann 109-145). Dass dies eine quasi föderale Staatengemeinschaft voraussetzt und auch dann nicht durch den Vertrag der Mitgliedstaaten selbst, sondern durch das „aktionistische“ und umstrittene Konzept des EuGH durchgesetzt wurde, macht deutlich, wie vieler Zwischenschritte es bedarf, soziale Rechte wirklich zu allgemeinen „Menschen“-Rechten zu machen.

*Karl-Jürgen Bieback*

3 T.H. Marshall, Staatsbürgerrechte und soziale Klassen, in: *ders.*, Bürgerrechte und soziale Klassen, 1981, 33 ff.

## Sammelrezension „Bedingungsloses Grundeinkommen“

Götz W. Werner/André Presse (Hrsg.), *Grundeinkommen und Konsumsteuer. Impulse für Unternimm die Zukunft*, Karlsruhe (Universitäts-Verlag) 2007, 193 S., € 34,90,\*  
 Michael Borchard (Hrsg.), *Das solidarische Bürgergeld. Analysen einer Reformidee*, Stuttgart (Lucius & Lucius) 2007, 286 S., € 34,00; Thomas Straubhaar (Hrsg.), *Bedingungsloses Grundeinkommen und Solidarisches Bürgergeld – mehr als sozialutopische Konzepte*, Hamburg (University Press) 2008, 220 S., € 24,80\*

Die Zahl der Vorschläge für ein bedingungsloses Grundeinkommen nahm seit 2004 deutlich zu. Mit Blick auf die sozialpolitische Debatte in Deutschland ergibt sich eine paradox anmutende Situation: Zum einen prägen regelmäßige Vorwürfe des Sozialmissbrauchs und deren ebenso regelmäßig wiederkehrende Symbolfiguren („Deutschlands faulster Arbeitsloser“) die öffentliche Diskussion. Auf der anderen Seite gewinnt die Diskussion um ein bedingungsloses Grundeinkommen an Fahrt und wird nicht mehr nur von einem kleinen Teil politisch und sozial Engagierter geführt. Inzwischen haben Grundeinkommensmodelle ihren Weg in die Mitte der Gesellschaft gefunden. In allen politischen Lagern finden sich Befürworter dieser Konzepte: Bundespräsident Horst Köhler, Thüringens Ex-Ministerpräsident Dieter Althaus, die Linkspartei-Bundestagsabgeordnete Katja Kipping, Teile der FDP und der Grünen Jugend plädieren für verschiedene Arten von Grundeinkommen. Auch der Unternehmer Götz Werner oder Thomas Straubhaar, Chef des eher neoklassisch ausgerichteten Hamburger Weltwirtschaftsarchivs, propagieren die Idee. Die genaue Ausgestaltung der Modelle bleibt im öffentlichen Diskurs allerdings mehr oder weniger diffus. Hinter der Forderung nach einem „Grundeinkommen“ versammeln sich die unterschiedlichsten Motive. Gerade die Unbestimmtheit dieser Konzepte scheint sie für alle politischen Lager – von links bis neoliberal – so attraktiv zu machen: Für die einen dienen sie zur lang ersehnten Befreiung von entrechtender Arbeit, für die anderen sind sie der Königsweg zur Kürzung der Sozialausgaben oder gar der finalen Stilllegung der Sozialpolitik. Folglich muss man bei einem Streifzug durch die (deutsche) Welt

\* Auch als kostenfreie Online-Ressource verfügbar.

der Grundeinkommensmodelle mit einem steinigem Weg rechnen, der nicht allzu viele gemeinsame Wegweiser bietet.

Gemeinsam ist den meisten Verfechterinnen und Verfechtern der Grundeinkommensidee bei allen individuell unterschiedlichen Motiven jedoch ein Habitus der Heilsverkündung: Das bedingungslose Grundeinkommen stellt für ihre Verkünder eine Projektionsfläche zur gleichzeitigen Lösung von Arbeitslosigkeit, Armutsproblemen sowie von Finanzierungsproblemen des Sozialstaats dar und soll überdies gesteigerte individuelle Autonomie bis hin zur vollständigen Selbstverwirklichung des Menschen ermöglichen. Der anthroposophisch beeinflusste Strang der Grundeinkommensdebatte – stark unterstützt durch den Drogeriekönig Götz Werner – spricht sogar vom „Ziel einer dauerhaften Gesundung des sozialen Organismus“. Der von Götz Werner und André Presse herausgegebene Tagungsband „Grundeinkommen und Konsumsteuer“ lässt folgerichtig dem anthroposophischen Künstler Michael Bockmühl den Vortritt, um „Rudolf Steiners Hauptgesetz“ der „Dreigliederung des sozialen Organismus“ weitschweifig zu erläutern. Bemerkenswert ist Bockmühls Warnung vor dem vorzeitigen Gebrauch von Fachwissen, das es möglich mache, „Killerfragen“ zu stellen, die neue Ansätze verunmöglichten. Mindestens ebenso bemerkenswert dann die Schlussfolgerung, „Gewohnheiten und Fachwissen a priori erst einmal beiseite zu legen: „Wir machen uns bewusst, dass im Dialog über Soziales zunächst einmal jeder Recht hat. Ich meine dies wörtlich: Jeder hat Recht.“ Man gewinnt den Eindruck, dass es zum Auftakt dieses Bandes zunächst einmal weniger um das Thema des Buches als vielmehr um eine ideologische Imprägnierung der Leserschaft gegenüber allzu plausibel klingenden Einwänden geht. Schließlich setzt auch der folgende Beitrag von Enno Schmidt unter dem Titel „Form und Farbe“ den Aufbau eines eher allgemeinen Legitimationsrahmens fort. Für die Bedingungen der Produktion und Verteilung des gesellschaftlichen Reichtums oder gar für die Niederungen des Sozialrechts interessiert sich der Autor ausdrücklich nicht: „Als Künstler interessiert mich nicht der Kuhhandel des sozialen Ausgleichs, geschmäckerliche Moral für die Armen, zu denen ich selbst gehöre; ich interessiere mich für die Form.“ Erst spät setzt sich mit Hans Lenk wenigstens ein Autor des Sammelbands mit einer zentralen Streitfrage auseinander, die nicht nur das Grundeinkommen, sondern auch die Idee des aktivierenden Sozialstaats berührt. Lenk stellt unter dem Titel „Eigeninitiative und Eigen-

leistung“ die These auf, dass ein garantiertes Transfereinkommen nicht zu Faulheit führt, sondern im Gegenteil die „eigeninitiativen Dispositionsfreiheiten“ fördernde und mithin „kreative Leistungsanreize“ ermögliche. Gerade im Kontrast zum Paradigma des aktivierenden Sozialstaats, das in seiner konkreten Ausprägung in Form des SGB II den Menschen eher als zweibeiniges Nutztier begreift, erinnert Lenk an durchaus wichtige Voraussetzungen gerade schöpferischen Handelns, nämlich an Freiwilligkeit und intrinsische Motivation. Leider spart sich Lenk jede Erörterung der Phänomene real existierender Perspektivlosigkeit und auch Lustlosigkeit in den Stadtteilen, in denen sich schon seit Jahren die soziale Exklusion ganzer Bevölkerungsteile vollzieht. Dabei wäre es durchaus spannend, Wege aus der Resignationsfalle für diejenigen Betroffenen wenigstens anzudeuten, die sich weder von Hartz IV noch von einem bedingungslosen Grundeinkommen eine echte Verbesserung ihrer Lebenslage erwarten. Wenn man wie Lenk die grundsätzlich positive Sichtweise vom Menschen als einem kreativen, leistungsbereiten und eigenverantwortlichen Wesen vertritt, darf man nicht beim emphatischen Postulat stehen bleiben, sondern hat gerade in einem aufgeladenen Diskurs um so genannte ‚Sozialschmarotzer‘ die Aufgabe, auch die Motivlage derjenigen konzeptionell einzuordnen, die so gar nicht dem gezeichneten Ideal entsprechen. Indem diese Übertragungsleistung ausbleibt, entsteht der Eindruck, dass Bestandteile der gesellschaftlichen Wirklichkeit systematisch ausgeblendet werden.

Überhaupt bleiben die Beiträge in Götz Werners und André Presses Sammelband wiederholt ohne Bezug zur Praxis. Personenbezogene und wissensbasierte Dienstleistungen, d.h. der gesamte Bereich der Erziehung, Bildung, Wissenschaft, Kultur und sogar Pflege (!) werden als „neue Arbeit“ bezeichnet und der Arbeit in der Industrieproduktion gegenübergestellt. Da das Volumen letzterer durch fortschreitende Produktivitätssteigerungen abnehme, bliebe mehr Zeit für die „Arbeit unmittelbar am Menschen“, die durch ein bedingungsloses Grundeinkommen finanziell abgegolten wäre. Diese für das Verständnis vieler Beiträge zentrale These haben Ludwig Paul Häußner und André Presse in ihrem Beitrag prägnant auf den Punkt gebracht: „Wir können diese Arbeiten [am Menschen, Anm. d. Verf.] nicht bezahlen im herkömmlichen, leistungsorientierten Sinne des Wortes. Wir können sie finanziell nur ermöglichen.“ Und weiter wird am konkreten Beispiel der Pflege ausgeführt: „Die Arbeit an einem zu pflegen-

den Menschen (...) ist umso besser, je hingebungsvoller wir uns diesem Menschen zuwenden. Der Anweisung in der weisungsgebundenen alten Arbeit steht hier die Initiative des Einzelnen gegenüber.“ Wer auch nur annähernd mit der Pflege von Angehörigen zu tun hatte oder gar den professionalisierten Pflegebetrieb von innen kennt, kann bei solchen Äußerungen nur den Kopf schütteln. Spätestens jetzt begreift der Leser, warum der erste Beitrag des Bandes vor dem „voreiligen Gebrauch von Fachwissen“ warnte. Angesichts dieser Realitätsferne verwundert es nicht, dass Sascha Liebermann, ein weiterer Autor in diesem Band, kurzerhand die Abschaffung der Schulpflicht fordert und das bedingungslose Grundeinkommen als „Chance für die Jugend“ preist, da es „zur Muße“ adele. Seien die Jugendlichen finanziell „versorgt“, könnten sie „sorglos von zuhause ausziehen und ihren Weg gehen.“ Ob man durch solche Art der Versorgung tatsächlich Heranwachsenden zu den besten Lebenschancen verhilft, dürften nicht nur die Profis der Jugendsozialarbeit, sondern auch manche Eltern bezweifeln.

Im Sammelband ist die ökonomische Erörterung eines Grundeinkommens in ähnlich kruder Weise angelegt wie die gesellschaftspolitischen Entwürfe: Götz Werner folgend, spricht sich die Mehrheit der Beiträge für eine Abschaffung aller Steuern bis auf die Mehrwertsteuer aus, ohne auch nur im Ansatz die Folgen für den europäischen Binnenmarkt und die Preise sowie die legitimatorischen Probleme (Verteilungsgerechtigkeit) plausibel beantworten zu können.

Einzige Lichtblicke in dem Sammelband sind die beiden Beiträge von Wolfgang Strengmann-Kuhn sowie von Ute Fischer und Hartmut Pelzer, die sich wenigstens bemühen, die Finanzierungsprobleme seriös anzusprechen. Strengmann-Kuhn setzt nicht auf die Mehrwertsteuer zur Finanzierung eines Grundeinkommens. Vielmehr sieht sein Modell eine negative Einkommensteuer vor. Anders als die bisherigen Autoren kämpft er sich auch durch die Niederungen des bestehenden Sozialstaats und erstickt manche Blümenträume im Keim. So seien insbesondere die Ansprüche aus der Rentenversicherung individuell erworben und könnten nicht einfach für ein Grundeinkommen verausgabt werden. Von Interesse sind auch seine Berechnungen der Kosten eines Grundeinkommens. Schnell wird deutlich, dass ein auskömmlicher Betrag ungefähr anderthalbmal so viel kosten würde wie alle jetzigen Sozialtransfers. Das ist ehrlich, und er überlässt der Gesellschaft die Frage, ob sie das finanzieren kann und will. Le-

senswert sind auch die Ausführungen von Ute Fischer und Helmut Pelzer „über das Transfergrenzen-Modell“, weil sie verdeutlichen, dass „wir nicht voraus sehen können, welche Konsequenzen die Einführung eines bedingungslosen Grundeinkommens auf das Handeln des Einzelnen hat und wie sich Effekte und Gegeneffekte im Komplex der Entscheidungsbedingungen auswirken“. Die Unbekannten sind so groß, dass sich auch viele volkswirtschaftliche Effekte nicht prognostizieren lassen. Hier wird klar, dass die Einführung eines Grundeinkommens ein volkswirtschaftliches Vabanque-Spiel, ein einmaliges Großexperiment wäre, auf das man sich mit allen Konsequenzen einlassen müsste, wenn man es wirklich will.

Deutlich mehr Mühe mit der Berechnung der volkswirtschaftlichen Rahmenbedingungen und Folgen geben sich die Autoren zweier anderer Sammelbände: Michael Borchard ließ unter dem Titel „Das solidarische Bürgergeld – Analysen einer Reformidee“ im Auftrag der Konrad-Adenauer-Stiftung den Grundeinkommensvorschlag des ehemaligen thüringischen Ministerpräsidenten Dieter Althaus untersuchen. Thomas Straubhaar versucht im ersten Band der Edition HWWI, den von ihm geforderten „fundamentalen Systemwechsel“ bei der Finanzierung des Sozialstaats auch volkswirtschaftlich aufzuzeichnen. In der von Borchard herausgegebenen Studiensammlung treffen wir wieder auf den bereits erwähnten Wolfgang Strengmann-Kuhn, der gemeinsam mit Michael Opielka die anspruchsvolle Aufgabe übernommen hat, die Finanzierbarkeit des „solidarischen Bürgergelds“ durch die Einkommensteuer zu berechnen. Da Althaus in seiner Vorgabe die Höhe des „solidarischen Bürgergelds“ vorab beziffert hat, ist zumindest eine realitätsnähere Simulation möglich als bei dem Vorschlag von Götz Werner. Strengmann-Kuhn und Opielka rechnen verschiedene Varianten und modellieren sowohl ein „kleines Bürgergeld“ im Sinne eines „partiellen Grundeinkommens“ (400 € monatlich abzüglich 200 € Kopfpauschale bzw. „Gesundheitsprämie“) als auch ein „großes Bürgergeld“ (800 € monatlich abzüglich 200 € Kopfpauschale). Besonderes Augenmerk richten sie auf den auch in der jetzigen Praxis schwierigen Übergang vom Transfereinkommen zum eigenen Verdienst. Ihr Ziel ist es, den optimalen Übergang vom Grundeinkommen zum Erwerbseinkommen zu modellieren, um ökonomische Anreizprobleme so gering wie möglich zu halten. Die Ergebnisse dürften allerdings so manchen ernüchtern. Sie kommen zu dem Ergebnis, dass beide Varianten in ihren Simula-

tionsrechnungen prinzipiell finanzierbar sind, der Spitzensteuersatz sowie die Transferenzugsrate jedoch auf beträchtliche Höhen klettern müssten. Auch könnte man je nach Modellvariante zur Finanzierung der Gesundheitskosten nicht auf eine zusätzliche Gesundheitssteuer verzichten, so dass im Ergebnis ein erkleckliches Umverteilungsvolumen errechnet wird. Dieses steht in einem gewissen Missverhältnis zum Betrag, der letztlich dem Einzelnen im Falle der Bedürftigkeit zugute kommt: Mit 600 € monatlich für einen Alleinstehenden läge auch das „große Bürgergeld“ unterhalb der Höhe des heutigen Arbeitslosengeldes II (einschließlich der Unterkunftskosten) und würde damit – erst recht nach dem jüngsten Urteil des Bundesverfassungsgerichts – nicht das menschenwürdige Existenzminimum abdecken. In den detaillierten Ausführungen der Autoren wird deutlich, dass sie Schwierigkeiten haben, das Ziel einer Sicherung des menschenwürdigen Existenzminimums mit der Gestaltung der monetären Arbeitsanreize in Einklang zu bringen – nicht zuletzt deshalb, weil sie Möglichkeiten wie Mindestlöhne und vorgelagerte Sicherungssysteme (z.B. Wohngeld) nicht in die Simulationen einbeziehen. Im Gegensatz zu den eher religiös beseelten anmutenden Jüngern Götz Werners ist den Autoren diese Schwierigkeit durchaus bewusst, und sie weichen auch den zahlreichen weiteren sich ergebenden Problemen, insbesondere der Schwierigkeit der Rentenfinanzierung, nicht aus. Allerdings unterschätzen sie den Finanzbedarf jenseits der reinen Transferzahlung: Für aktive Arbeitsmarktpolitik, Leistungen für Menschen mit Behinderungen, die Kinder- und Jugendhilfe sowie für weitere Unterstützungsleistungen gibt die öffentliche Hand auf allen Ebenen mehr als 60 Mrd. € jährlich aus, während Strengmann-Kuhn und Opielka diesen zusätzlichen Finanzbedarf für die soziale Infrastruktur mit gerade einmal 10 Mrd. € beziffern. Dabei sind die Aufwendungen für verbesserte Kinderbetreuung noch nicht enthalten. Es sind aber nicht diese Ungenauigkeiten, welche die Achillesferse der Untersuchung darstellen. Auf diese macht Alexander Spermann im selben Band deutlich aufmerksam. Er wirft den Autoren vor, die Verhaltensänderungen zu vernachlässigen, die sich aus der Einführung eines bedingungslosen Grundeinkommens ergäben. Tatsächlich sind Strengmann-Kuhn und Opielka die Risiken einer Simulation ohne Abschätzung von Verhaltensänderungen bewusst – sie halten diese aber für zu komplex, um sie berechnen zu können. Damit aber öffnet sich eine weite Flanke für völlig berechtigte Nachfragen:

Was, wenn bereits Beschäftigte in großem Umfang ihr Arbeitsangebot verringern? Was, wenn die eigenverantwortlichen Qualifizierungsbemühungen gerade Jüngerer nicht in dem Maße stattfinden, wie es sich die Befürworter eines Grundeinkommens optimistisch erhoffen? Welche Verteilungsprobleme ergeben sich mit welchen Folgen, wenn aufgrund von Verhaltensänderungen und Ausweichaktionen der ökonomischen Subjekte die Verteilungsmasse für ein Grundeinkommen sinkt? Diese von Spermann aufgeworfenen Fragen berühren in der Tat den Kern der Grundeinkommensidee und sind letztlich nicht allein wissenschaftlich zu klären. Es stellt sich die Frage nach dem Menschenbild und der Gültigkeit des Kant'schen Imperativs.

Auch Ingrid Hohenleitner und Thomas Straubhaar sehen zwar das Problem der nichtvorhersagbaren Verhaltensänderung, halten sich aber damit nicht lange auf. Ebenso wie Strengmann-Kuhn und Opielka berechnen sie in statischen Simulationen die Finanzwirkungen des Althaus-Modells, setzen aber einen deutlich anderen Schwerpunkt: Unumwunden geben sie zu, dass es ihnen um eine „Revolution des Sozialstaats“ geht mit dem Ziel, durch noch gesteigerte Beschäftigung im Niedriglohnbereich und die Einführung einer Kopfpauschale eine Dynamisierung der Wirtschaft und eine weitere Gewinnsteigerung privater Unternehmen zu erreichen. Die Frage, ob 600 € monatlich überhaupt das menschenwürdige Existenzminimum abdecken, wird beiläufig bejaht, und in der Folge mitunter mit Monatslöhnen zwischen 300 € und 600 € gerechnet, um optimale Angebotselastizitäten am Arbeitsmarkt zu ermitteln. Straubhaar stellt einen geradewegs erfrischenden Kontrast zu den anthroposphisch orientierten Grundeinkommensbefürwortern dar, weil er überhaupt nicht die These vom „Ende der Arbeit“ (Rifkin) teilt, sondern im Gegenteil mit seiner Argumentation die Revitalisierung der Lohnarbeit – insbesondere im untersten Einkommenssegment – erreichen will. Der Sozialstaat wird mit irreführenden Zahlen kurzerhand als auf dem Weg in die Katastrophe befindlich beschrieben und das Grundeinkommen als zwar risikoreicher, aber erstrebenswerter Weg dargestellt. Kein Wort von den umfangreichen Funktionsanforderungen an den modernen Sozialstaat, der versucht, der Vielfalt der Lebenslagen der Menschen in einer modernen Gesellschaft durch eine ebensolche Vielfalt an differenzierten Angeboten und Maßnahmen gerecht zu werden.

Und an dieser Stelle ähneln sich alle Grundeinkommensmodelle doch sehr: Sie sehen fast ausschließlich den reinen monetären Transfer, aber nicht die breite soziale Infrastruktur. Nicht selten scheinen Ideen von einem bedingungslosen Grundeinkommen stark von der eigenen Lebenserfahrung der Hauptverfasser bzw. der ihres Umfelds geprägt zu sein – relativ gut ausgebildete, oft akademische Al-leinstehende in prekären Beschäftigungssituationen zwischen Studium und Beruf oder in unsicheren berufsbiografischen Passagen. Entsprechend schließen die Protagonisten in punkto Arbeitshaltung, Motivation und Bedarfsberechnung relativ leichtfüßig von sich auf die Allgemeinheit. Menschen mit Behinderung, jugendliche Schulabbrecher oder Alleinerziehende mit besonderen Förderbedarfen werden sowohl in den eher philosophischen Überlegungen als auch in den Berechnungsmodellen eher als zu vernachlässigende Größe behandelt. So birgt das Grundeinkommensmodell die Gefahr, dass etwa statt einer lebenslagenbezogenen Betrachtung von sozialer Exklusion nur noch die Transfereinkommen in den Blick genommen werden. Festzuhalten bleibt nach dem Lesen aller drei Bücher auch die eigentümliche nationale Perspektive – insbesondere dann, wenn es um die Annahmen zur Zukunft der Arbeitswelt geht. Die These vom „Ende der Arbeit“ nimmt in der Diskussion um ein Grundeinkommen schließlich eine entscheidende Rolle ein. Durch den Verzicht auf einen internationalen Vergleich bleibt jedoch stets die Frage ausgeblendet, warum es Staaten, die mit Deutschland in Bezug auf Größe, staatlicher und ökonomischer Verfasstheit sowie dem Stand der technologischen Entwicklung durchaus vergleichbar sind, schaffen, ihre Arbeitslosenquote niedriger zu halten. Dabei muss nicht in die USA geschaut werden, ein Blick zum Nachbar Dänemark ist ausreichend und verdeutlicht, dass eine hohe Beschäftigungsquote nicht durch „Working-poor“-Verhältnisse oder einen Nachwächterstaat erkauft werden muss. Im Gegenteil: Sämtliche skandinavischen Staaten beweisen, dass ein Wohlfahrtsstaat, der die Standards des deutschen übertrifft, beschäftigungspolitisch erfolgreich sein kann. Dies hat mannigfaltige Gründe, die hier nicht analysiert werden können. Doch von Debattenbeiträgen – zumal solchen mit wissenschaftlichem Anspruch –, die nichts weniger als eine Revolution des Sozialstaats im Sinn haben, darf man erwarten, dass sie sowohl die soziale und ökonomische Realität hierzulande als auch diejenige jenseits von Flensburg und Aachen zur Kenntnis und ernst nehmen. Da liegt vor den Anhängerin-

nen und Anhängern der Grundeinkommensidee noch viel Arbeit.

*Markus Kurth*

*Deiseroth/Derleder/Koch/Steinmeier (Hrsg.), Helmut Ridder – Gesammelte Schriften, S. 785*

Helmut Ridder gehört ohne Zweifel zu den kritischen Juristen und Staatsrechtslehrern der bundesdeutschen Nachkriegsgeschichte, die man den Leserinnen und Lesern der Kritischen Justiz nicht besonders ausführlich vorstellen muss: Wenngleich er auch als Autor seit 1969 nur sporadisch Beiträge für die Kritische Justiz verfasst hat, gehörte er zu dem Zirkel linksliberaler Verfassungsrechtler, die die Debatten um die Grundrechte, die Verfassungsordnung der Bundesrepublik, ihr juristisches und politisches Erbe aus dem Nationalsozialismus und ihre Einbindung in die neue, bipolare Weltordnung in den ersten Nachkriegsjahrzehnten maßgeblich mitgeprägt haben. In der Kritischen Justiz finden sich von ihm – neben aktualitätsbezogenen Texten – auch grundsätzlichere Aufsätze über die Verfassungsdoktrin des NS-Staates (1969) oder über die gesellschaftlichen Aufgaben des Juristen (1971).

Ridder, der sich selbst als „aufgeklärten Rechtspositivisten“ sah und die Meinung vertrat, die positive Rechtsordnung zunächst einmal hinnehmen und zur Grundlage der juristischen und auch politischen Auseinandersetzung machen zu müssen, prägte durch seine professorale Tätigkeit in der Giessener Rechtswissenschaft auch maßgeblich das Ausbildungsmodell, nach dem die Rechtsmit der Politik- und Wirtschaftswissenschaft zu verknüpfen sei. Sein demokratischer Normativismus markierte folgerichtig auch das interdisziplinäre Grenzgebiet zwischen Rechts- und vor allem Politikwissenschaft, so dass er in seinen umfangreichen Schriften immer wieder rechtliche Dimensionen auf ihren politischen, politische zugleich aber auch auf ihren rechtlichen Gehalt hin befragte. Seine Interessenschwerpunkte lagen dabei neben den Gebieten der Demokratietheorie, den Grundrechten und der Verfassungsgerichtsbarkeit sowie der Verfassungsgeschichte im Besonderen auch in der politischen und juristischen Auseinandersetzung mit den deutsch-polnischen Beziehungen.

Der nun von Dieter Deiseroth, Peter Derleder, Christoph Koch und Frank-Walter Steinmeier herausgegebene Band mit Ridders Schriften führt zunächst einmal hinsichtlich der Titelgebung etwas in die Irre, da es sich

nicht um die Gesamtausgabe der Ridder-Schriften handelt, sondern lediglich um eine Auswahl – insofern wäre der Titel „Ausgewählte Schriften“ wohl nahe liegender gewesen, da die Bezeichnung „Gesammelte Schriften“ sowohl die Assoziation der Auswahl, aber eben auch der Gesamtheit nahe legt. (Das Gesamtwerk soll aber in Kürze auf CD-Rom in einer Edition von Friedrich-Martin Balzer publiziert werden.)

Den Auftakt der „Gesammelten Schriften“ bildet Ridders Hauptwerk „Die soziale Ordnung des Grundgesetzes. Leitfaden zu den Grundrechten einer demokratischen Verfassung“ (zuerst: 1975), in dem er einen rechtstheoretischen Spagat unternimmt, der für sein Werk charakteristisch ist: Mit klar normativistischer Brille argumentiert Ridder darin gegen jedwede Versuche, die verfassungsrechtlichen Bestimmungen des Grundgesetzes, insbesondere mit Blick auf dessen demokratische und sozialstaatlichen Dimensionen, aufgrund von Erwägungen aus dem Bereich der Verfassungswirklichkeit zu reduzieren oder zu relativieren (wobei er bereits im Begriff der Verfassungswirklichkeit eine ideologische Interpretation wirken sieht und diese deshalb auch Verfassungsrecht, die gemeinhin als Verfassungsrecht bezeichnete Abstraktionsdimension dann aber schlichtweg Verfassung zu nennen vorschlägt). Zugleich argumentiert Ridder in seinem Hauptwerk aber auch gegen einen einfachen Rechtspositivismus, da dieser wiederum die politischen und sozialen Implikationen, die in der Rechtsetzung zum Ausdruck kommen, außer Acht lasse.

Der zweite Teil der hier vorliegenden Edition schließt mit einer insgesamt gelungenen Auswahl aus den demokratie- und rechtstheoretischen Schriften von Ridder an, die als Spezialisierungen und Explikationen zu seinem Hauptwerk gelesen werden können. Besonders kenntlich wird in diesem Teil des Buches Ridders Frontstellung gegen obrigkeitstaatliche Auslegungen der rechtswissenschaftlichen Begriffs- und Theoriebildung, gegen die er mit einem Plädoyer für eine demokratische Struktur des Gesetzgebungsverfahrens argumentiert. Prägend ist hier Ridders Begriff von der „gesellschaftlichen Gesamtverfassung“, an dem sich deutlich seine theoretisch-konzeptionelle Nähe zu Otto Kirchheimers Begriffsbildung zeigt – insofern ist es auch erfreulich, dass Ridders Nachruf auf Kirchheimer ebenfalls Aufnahme in den Band gefunden hat. Dass Ridder aufgrund der ökonomischen Machtpotenziale innerhalb der bürgerlichen Gesellschaft diese ebenso skeptisch sah wie eine zentralistische Planwirtschaft, ist vor dem Hintergrund einer konsequent verfoch-

tenen Demokratisierung auch und gerade der Wirtschaft logisch, wobei Ridders Texte zu dieser Frage in dem Band zeigen, dass er die Freiheitsgefährdungen durch die Ökonomie vor allem in einer Egalisierung staatlicher Funktionen durch ökonomische Interessen sah.

Besonders erhellend – gerade auch vor dem Hintergrund von Ridders zunehmender Skepsis gegenüber der Rolle und Funktion des Bundesverfassungsgerichts – ist mit Blick auf seine demokratietheoretischen Überlegungen die Aufnahme von einer Auseinandersetzung Ridders mit Carl Schmitt sowie einer rechtshistorischen mit dem NS-Regime, dessen antipositivistische Stoßrichtung Ridder klar erkennt, allerdings ohne dabei wiederum in eine plumpe Affirmation des Positivismus zu verfallen. Im Gegenteil: Auch hier betont Ridder die außerrechtliche Qualität der Auseinandersetzung mit Normen, die aufgrund politischer, sozialer und ökonomischer Interessen generiert und eben aber auch variiert werden. Der dritte Teil der in die Dokumentation aufgenommenen Schriften von Helmut Ridder hebt sich etwas von den bisher vorgestellten ab: zum einen dadurch, dass die Arbeiten einen expliziter politischen Charakter haben, zum anderen aber auch durch ihre weitgehend stärker an tagespolitischen Detailanalysen orientierten Themenfelder. Zu nennen sind hier etwa Ridders Beiträge zum politischen Strafrecht, zur Spiegel-Affäre, zum KPD-Verbot, zu den Notstandsgesetzen oder zu den Berufsverboten. Einen ebenfalls wichtigen Part nehmen hier überdies seine Arbeiten zur Auseinandersetzung mit dem Erbe der nationalsozialistischen Ideologie und ihren rechtlichen Traditionslinien sowie mit Fragen der Remilitarisierung der Bundesrepublik ein. Für den rechtswissenschaftlichen Blick vielleicht unerwartet, finden sich überdies auch einige Arbeiten von Ridder zur Auseinandersetzung mit den deutsch-polnischen Beziehungen und der „deutschen Frage“. Insofern wird in diesem dritten Teil besonders Ridders Ansatz der Verknüpfung von politischen und rechtlichen, von politik- und rechtswissenschaftlichen Fragen deutlich. Ebenfalls besonders zum Tragen in diesem dritten Teil kommt aber auch Ridders immer wieder anzutreffender stark polemischer und auch sprachlich eigenwilliger Stil, der seine Argumente oftmals unnötig in der Sache schwächt. Und auch werkimmanente Widersprüchliches ist hier zu finden: Am Beispiel von Ridders Beitrag über die Verhängung des Ausnahmezustandes in Polen im Jahr 1981, den er als einen „vertret- und verantwortbaren Rettungsversuch“ interpretierte, zeigt sich der Kon-

flikt zwischen politischen Intentionen in der Rechtsauslegung sehr deutlich.

Resümierend kann festgehalten werden, dass den Herausgebern eine gelungene Auswahl aus dem Werk Ridders geglückt ist, die vor allem dazu dient, Ridder denjenigen (wieder) vorzustellen, die ihn bisher noch nicht kennen oder die seine rechtspolitologischen Qualitäten vergessen haben. Etwas bedauerlich ist, dass die Herausgeber neben einer in Werk und Leben einführenden Einleitung keine größeren zeithistorischen Kontextualisierungen der einzelnen Arbeiten von Ridder vorgenommen haben (so z.B. zum konkreten politischen Hintergrund der Beiträge, den zeitgeschichtlichen Kontroversen in der rechts- und politikwissenschaftlichen Literatur, ggf. zu den Orten der Erstveröffentlichungen der Beiträge usw.), die – so die hier formulierte Hoffnung, dass diese Schriftenedition auch den wissenschaftlichen Nachwuchs anregen mag, in Erfüllung geht – den Zugang zum Werk transparenter gestaltet hätte. Und eine solche „Demokratisierung“ des Zugangs zum juristischen Schrifttum wäre sicher auch in Ridders Sinn gewesen.

*Samuel Salzborn*

*Löhr, Schutz statt Abwehr: für ein Europa des Asyls, 2010*

Die Asylrechtsdebatte hat die frühen 1990er Jahre wie kaum eine andere geprägt. Die öffentliche Hetze der herrschenden politischen Klasse gegen Asylsuchende und die rassistischen Kampagnen in den Medien, vor deren Hintergrund menschenverachtende Morde an Flüchtlingen begangen wurden, haben sich tief ins kollektive Gedächtnis eingegraben. Diese von der Asyldebatte geprägte Zeit hat eine ganze Generation politisch sozialisiert, der auch der Autor des neu erschienenen Buchs „Schutz statt Abwehr – Für ein Europa des Asyls“ angehört. Seit der Grundgesetzänderung von 1993 haben sich Asylpolitik und -recht fundamental verändert. Tillmann Löhr gibt den Leserinnen und Lesern in seiner kurzweiligen Streitschrift einen prägnanten und dennoch vollständigen Einblick in den heutigen Stand der Debatte.

Flüchtlingsschutz – schon die Begrifflichkeiten sind nicht mehr dieselben – ist heute kein nationales, sondern ein völker- und europarechtlich durchdrungenes Thema.

Löhr steigt mit seinem Buch auf der internationalen Ebene ein. Von deutschen Verwaltungsrichtern lange ignoriert, ist Deutschland als Vertragsstaat der Genfer Flüchtlingskonvention Teil eines internationalen Schutzsys-

tems. Die Konvention – ebenfalls wie der alte Art. 16 Abs. 2 GG eine Antwort auf die Barbarei des Nationalsozialismus – garantierte schon längst vor der Erfindung des Zuwanderungsgesetzes den Schutz vor geschlechtspezifischer und vor nichtstaatlicher Verfolgung. Anschaulich erklärt Löhr, wie der Begriff „Flüchtling“ nach dem Völkerrecht definiert wird. Mit Beispielen aus der jüngsten Vergangenheit, etwa der Anerkennung von Kindersoldaten als Flüchtlinge, zeigt Löhr die „Entwicklungspotenziale“ der Konvention als modernes Schutzinstrument auf.

Weiterhin leuchtet Löhr aus, wie die Entwicklung der Europäischen Menschenrechtskonvention den klassischen Refoulementsschutz nach der Genfer Flüchtlingskonvention flankiert. Nach und nach hat der Europäische Menschenrechtsgerichtshof in Straßburg Grundsteine für einen so genannten „subsidiären Schutz“ – unter anderem wegen unmenschlicher, erniedrigender Behandlung (Todeszellen-Phänomen in den USA) – entwickelt.

Benannt werden aber auch die blinden Flecken im menschenrechtlichen Schutzsystem: Binnenvertriebene und Umweltflüchtlinge müssen – trotz dramatischer Zahlen und Besorgnis erregender Prognosen – weiterhin ohne völkerrechtliche Konvention auskommen. Welche Auswirkungen hat der Klimawandel auf Flucht und Migration? Mit welchen Rechten müssten die Betroffenen ausgestattet werden? Welche Ansätze gibt es, welche fehlen? Auch hierauf gibt Löhr Antworten.

Neue Ansätze im Recht werden heute vor allem im Europarecht entwickelt. Und anders als bisweilen das Völkerrecht lässt sich dies auch gegen Widerstände in deutschen Behörden und Gerichtssälen durchsetzen. Seit Geltung des Amsterdamer Vertrages hat die Europäische Union die Kompetenz, Recht im Bereich Asyl und Migration zu schaffen. Löhr erläutert Licht- und Schattenseiten dieser europäischen Harmonisierung. Während die EU-Harmonisierung der völkerrechtlichen Flüchtlingsdefinition zum Durchbruch verholfen und den Schutz erweitert hat, findet an den Rändern der EU und darüber hinaus eine kompromisslose Abschottung statt. Mit welchen Mitteln die EU auch in Drittländern eine Politik der Fluchtverhinderung betreibt, wird eindrücklich beschrieben. Dabei lässt Löhr auch betroffene Flüchtlinge und Augenzeugen zu Wort kommen. Dies verleiht dem Buch nicht nur Authentizität, sondern sorgt für eine anschauliche Erzählweise. So berichten Flüchtlinge, wie es ihnen in Griechenland ergangen ist. Das griechische Asylsystem ist real nicht existent. Die Schutzsuchenden leben

unter erbärmlichsten Zuständen, schlafen in Parks oder auf der Straße. Von einem rechtsstaatlichen Asylverfahren kann nicht die Rede sein. Und dennoch schiebt auch Deutschland Asylsuchende dorthin ab, weil aufgrund einer EU-Verordnung Griechenland für zuständig erklärt wird. Fehler im System des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems werden offengelegt – ohne dass sich Löhr dabei auf die Seite der EU-Skeptiker schlägt. Schon der Titel seines Buches „Für ein Europa des Asyls“ deutet an, dass es für Löhr keine Rückkehr zum Nationalstaat gibt. Eine progressive Flüchtlingspolitik muss in Europa erstritten werden. Einer Rückkehr zu nationalen Alleingängen erteilt er eine klare Absage – und damit auch manchen linken Akteuren, die, statt für eine progressive Weiterentwicklung des EU-Asylrechts zu streiten, die EU an sich bekämpfen.

Aber auch die Toten vor den Toren der EU gehören zur Realität der europäischen Flüchtlingspolitik, die Löhr ebenfalls thematisiert. Ist das Schicksal der Bootsflüchtlinge aus den Medien vielen bekannt, wartet Löhr mit der Analyse der dahinter stehenden Politiken auf: Dazu gehört die Einrichtung einer neuen Grenzschutz-Agentur – FRONTEX genannt –, deren Agieren auf dem Mittelmeer oder dem Atlantik beleuchtet wird. Der Völkerrechtler Löhr vermittelt dem Leser/der Leserin dabei einen auch aus anderen Konfliktfeldern bekannten juristischen Streit: Gelten die Grund- und Menschenrechte auch exterritorial? Ähnlich wie es bei Auslandseinsätzen der Bundeswehr diskutiert wird, geht es auch bei dem Antreffen von Bootsflüchtlingen auf Hoher See darum, ob staatliche Akteure z.B. der Europäischen Menschenrechtskonvention verpflichtet sind. Meinungen werden hierzu im juristischen Diskurs viele vertreten – Löhr erklärt einleuchtend, warum es zur exterritorialen Geltung der Menschenrechte keine überzeugende Alternative gibt.

Das Bild wäre nicht vollständig, würde nicht doch noch ein Blick auf die inländischen Entwicklungen geworfen. Wie geht es den Flüchtlingen in Deutschland? Trotz mancher Reform der letzten Jahre hat die Politik daran

festgehalten, einen Großteil der hier lebenden Flüchtlinge nur mit einer Duldung auszustatten. Eine Duldung ist weniger ein Rechtstitel als ein Stück Papier, das statt Rechten die Gnade der ausgesetzten Abschiebung vermittelt. „Kettenduldungen“ werden dann die Papiere genannt, die in kurzen Abständen immer wieder neu den Betroffenen von den Ausländerbehörden ausgehändigt werden. Flüchtlingsorganisationen fordern seit Jahren eine generöse Bleiberechtsregelung für die geduldeten Flüchtlinge in Deutschland, die sich teils Jahre, teils Jahrzehnte ohne sichere Perspektive hierzulande aufhalten. „Niemand darf zum Leben im Provisorium verurteilt werden. Wer hier lebt, braucht eine Perspektive“, lautet das Fazit Löhrs zu diesem wiederum sehr deutschen Phänomen der „Kettenduldungen“.

Löhr, der zur Anwendung der kinderspezifischen Auslegung des Flüchtlingsbegriffs promoviert hat, widmet sich schließlich der beharrlichen Weigerung Deutschlands, die UN-Kinderrechtskonvention auch auf nicht-deutsche Kinder für anwendbar zu erklären. Der so genannte ausländerrechtliche Vorbehalt steht für eine Weigerung, Flüchtlings- und Migrantenkinder dieselben Rechte angedeihen zu lassen wie allen anderen Kindern auch. Ungleichbehandlung durchzieht das gesamte deutsche Asyl- und Migrationsrecht und potenziert sich im Umgang mit Menschen, die völlig ohne Papiere und Status in Deutschland leben. Wie diesen Menschen die basalen Menschenrechte vorenthalten werden und welche menschenrechtlichen Mindestgarantien vordringlichst realisiert werden müssen, werden in einem eigenen Abschnitt dargestellt.

„Schutz statt Abwehr – Für ein Europa des Asyls“ ist ein engagiertes Plädoyer für eine veränderte Flüchtlingspolitik. Es gibt hierfür die nötigen Einblicke in den Stand der Rechtsmaterie und der politischen Entwicklungen. Es bleibt nicht stehen beim Status quo, sondern formuliert Lösungsansätze, die überzeugen.

*Marei Pelzer*