CDU-Abgeordnete *Peter Hintze*, 1980 bis 1983 evangelischer Pfarrer, fordert, „sterbenden Menschen nicht per Gesetz ein qualvolles Ende aufzuerlegen". Es sei mit der Menschenwürde nicht vereinbar, „wenn aus einem Schutz des Lebens ein Zwang zum Qualtod wird". Es gebe tödliche Leiden, bei denen die Palliativmedizin an ihre Grenzen stoße. Ein Arzt müsse beim friedlichen Einschlafen helfen dürfen. *Katrin Göring-Eckardt* von den Grünen und *Kathrin Vogler* von der Linken stimmen darin überein, „dass der Tod keine leicht erreichbare Dienstleistung werden kann." Bereits bei der ersten Diskussion dieser Fragen beim Juristenforum vor vier Monaten wurde betont, dass monatelange Leidenszeit zu dem Wunsch führe, unter ärztlicher Begleitung mit eigener Hand aus dem Leben zu scheiden. Das erzeuge jedoch „eine Grauzone von Recht und Moral, mit der europaweit sehr unterschiedlich umgegangen wird". Am 2. März 2015 wiesen BSG-Präsident *Masuch* und *Bischof Hein* darauf hin, dass sich der Umgang mit dem Lebensende durch medizinische und soziale Entwicklungen in unserer Gesellschaft verändert habe. Unabhängig davon, wie er rechtlich und ethisch bewertet wird, gebe es einen dringenden Bedarf, die Palliativmedizin auszubauen.

In den letzten Jahrzehnten hat die Medizin ungeahnte Möglichkeiten eröffnet, das Leben zu verlängern. In der Einführung zum Forum wies BSG-Präsident *Masuch* darauf hin, dass dadurch manchmal auch das Leiden verlängert werde, was zu dem Wunsch führe, unter ärztlicher Begleitung mit eigener Hand aus dem Leben zu scheiden. Das erzeuge jedoch „eine Grauzone von Recht und Moral, mit der europaweit sehr unterschiedlich umgegangen wird."

Dem stimmte auch der Theologie-Professor *Dr. Peter Dabrock* zu, der seit 2012 stellvertretender Vorsitzender des Deutschen Ethikrates ist. *Dabrock* sprach sich dafür aus, die Palliativversorgung zu stärken, damit sie für Schmerzpatienten „zu einer wirklichen Alternative zum assistierten Suizid werden kann". Er warnte eindrücklich vor den Gefahren einer gesetzlichen Regelung des ärztlich assistierten Suizids. Die Grenze zur Tötung auf Verlangen sei schmaler als vielfach angenommen.

Wer das eine heute zulasse, werde auch Gründe haben, das andere morgen abzuweisen. Die Palliativmedizin müsse eine „exklusive Alternative zu einem ärztlich assistierten Suizid werden".

Starke Beachtung fanden während des Juristenforums des BSG die Ausführungen von Bundesgesundheitsminister *Hermann Gröhe*, der eine strafrechtliche Sonderregelung für Ärzte ablehnte. Das bisherige Schweigen der Rechtsordnung habe sich praktisch bewährt. *Gröhe* kündigte einen weiteren Ausbau der Palliativ- und Hospizversorgung an. Sie müsse möglichst flächendeckend gewährleistet werden. Darüber hinaus sollten palliative Leistungen in der häuslichen Krankenpflege ergänzt werden. Minister *Gröhe* zeigte sich in Kassel zufrieden mit dem bisher Erreichten. Eine sehr gute Palliativ- und Hospizbetreuung müsse selbstverständlich die Angehörigen der Sterbenden einschließen. Man müsse sich auch bemühen, den Familien Frieden und Entlastung zu bringen. Der Bundesminister ließ keinen Zweifel daran, dass eine „geschäftsmäßige, organisierte Sterbehilfe" bestraft werden muss. Er sprach sich ausdrücklich gegen einen vom Arzt assistierten Suizid für Todkranke aus, „weil dadurch auch das Berufsbild der Ärzte verändert würde." Hilfe zur Selbsttötung sei keine ärztliche Aufgabe.

Dr. Siegfried Löffler,
Homberg

Schrifttum

Luise Buschmann
Das Menschenrecht auf soziale Grundsicherung aus Art. 9 und Art. 11 ICESCR, 2013, 396 Seiten, 78,00 Euro,
ISBN 978-3-89688-505-0
agenda Verlag Münster

In ihrer bereits 2013 erschienenen Dissertation setzt sich *Luise Buschmann* mit einem in der rechtswissenschaftlichen Literatur zu Unrecht nur vereinzelt gewürdigten Thema auseinander: Dem Gewährleistungsgehalt sozialer Menschenrechte. Dieses erarbeitet sie am Beispiel des Menschenrechts auf soziale Grundsicherung, welches sie an den Verbürgungen im Internationalen Pakt für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (IPwskR, im Buch bezeichnet als ICESCR) misst. Namentlich widmet sich die Autorin Art. 9 und 11 IPwskR. Danach erkennen die Vertragsstaaten das Recht auf Soziale Sicherheit, einschließlich der Sozialversicherung, sowie das Recht auf einen angemessenen Lebensstandard an.

Beide Normen überschneiden sich zum Teil in ihrem Anwendungsbereich. Das Recht auf soziale Sicherheit aus Art. 9 IPwskR umfasst nicht nur den Typus der Sozialversicherung, sondern auch das Recht der sozialen Förderung, der sozialen Entschädigung und der sozialen Hilfen. Art. 11 IPwskR, der das Recht auf angemessene Ernährung, Bekleidung und Unterkunft einschließt, verweist demgegenüber auf das Ziel der Existenzsicherung. Diesem Aspekt widmet sich die Autorin umfassend und im internationalen Kontext. Sie entwickelt mit dem Begriff „soziale Grundsicherung" eine eigene Terminologie, die freilich von der Begriffsbildung des Grundsicherungsrechts nach dem SGB II bzw. SGB XII strikt zu unterscheiden ist. Auch der analytische Ansatz der Autorin geht über die hergebrachte rechtswissenschaftliche Methodik hinaus: Sie wählt einen empirischen Definitionsansatz und grenzt den Untersuchungsgegenstand durch die Staatenberichte ein, die nach Art. 16 IPwskR dem Generalsekretär der Vereinten Nationen vorzulegen und an den Wirtschafts- und Sozialrat zu übermitteln sind.

Die Arbeit hat das erklärte Ziel – neben der Ermittlung des Gewährleistungsgehalts dieser Menschenrechtsverbürgungen – die oftmals behauptete Gegensätzlichkeit zwischen bürgerlichen und politischen sowie wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechten zu widerlegen und die Argumente, die gegen soziale Menschenrechte vorgebracht werden, zu entkräften.

In der Einleitung werden die die Untersuchung tragenden Begriffe geklärt, die sich um die sozialen Menschenrechte rankenden „Mythen" – Unbestimmtheit des Schutzbereichs, fehlende Rechtsverbindlichkeit, und damit fehlende Durchsetzbarkeit sowie die hohen Kosten ihrer Umsetzung – aufgezeigt und Gehalt und Reichweite von Art. 9 und 11 IPwskR analysiert.

Das zweite Kapitel widmet sich der sachlichen Reichweite des Menschenrechts auf soziale Grundsicherung. Die Autorin zeigt diese anhand der menschlichen Grundbedürfnisse auf, bei deren Auswahl sie sich aufgrund der Subjektivität der dadurch hervorgebrachten Ergebnisse weder von philosophischen Annäherungen noch von einer durch Umfragen ermittelten Empirie leiten lässt. Vielmehr macht sie sich die klassischen rechtswissenschaftlichen Auslegungsmethoden zunutze und leitet aus Art. 9, 11 IPwskR den Schutz der Bedürfnisse „Nicht-Hungern, Sich-Bekleiden, Wohnen, Wasser-Nutzen und Nicht-Arm-Sein" her. Damit

widerlegt sie zugleich die These, dass soziale Menschenrechte in ihrem Schutzbereich kaum fassbar, da viel zu unpräzise seien.

Sodann geht sie der Frage nach, ob soziale Menschenrechte politisch umzusetzen sind, sein müssen und sein können, oder ob sie vielmehr als unverbindliche Programmsätze zu verstehen sind. Dabei kommt sie zu dem Ergebnis, dass bereits das umfassende Monitoring-System der Vereinten Nationen es den ratifizierenden Staaten nahezu unmöglich macht, rechtspolitische Untätigkeit zu rechtfertigen. Die Wirkmacht des Rechts auf Grundsicherung erweist sich damit als durch faktische Zwänge hervorgerufenes Phänomen.

Kapitel 4 analysiert das wohl am häufigsten gegen die Wirkmacht sozialer Grundrechte vorgebrachte Argument: Die Unmöglichkeit ihrer Einlösung wegen der damit verbundenen Kostenlast. Zwar erweisen sich soziale Grundrechte weit überwiegend als Leistungsrechte gegenüber dem Staat. Ihre Sicherstellung kann aber – zumindest teilweise – auch durch Abwehrmaßnahmen oder Prävention gewährleistet werden.

Im umfangreichsten Kapitel ihrer Arbeit untersucht die Autorin Möglichkeiten und Wege, die Verbürgungen des IPwskR justiziabel zu gestalten, ihnen also den Status subjektiver Rechte einzuräumen. Diese Ausführungen treffen freilich nicht nur auf die sozialen Grundrechte zu, sondern auf alle in den Grundrechtspakten der Vereinten Nationen verbürgten Rechte und machen die Arbeit weit über die der Untersuchung zugrunde liegende Thematik hinaus fruchtbar.

Das Werk schließt mit einer Gesamtwürdigung des Rechts auf soziale Grundsicherung. *Luise Buschmann* kontrastiert die sozialen im Vergleich zu den bürgerlichen und politischen Menschenrechten eindrücklich und entlarvt die verschiedenen Zuschreibungen – vage vs. präzise, teuer vs. kostenfrei, Programmsatz vs. echte Rechtspflicht, Leistungsrecht vs. Abwehrrechte – als weitgehend unzutreffend.

In der Analyse der Ausgestaltung sozialrechtlicher Verbürgungen unterscheidet die Autorin zwischen deren availability (Verfügbarkeit), access (Zugang), affordability (Erschwinglichkeit), safety (Sicherheit) und acceptability (Akzeptanz). Diese Differenzierung ermöglicht interessante Einblicke in die verschiedenen Regelungsebenen, deren Realisierung die Wirkmacht sozialer Grundrechte voraussetzt. Es genügt eben nicht, Leistungen gesetzlich vorzusehen. Sie müssen so ausgestaltet werden, dass alle Bedürftigen die Möglichkeit ihrer tatsächlichen Inanspruchnahme haben.

Ein großer Verdienst der Arbeit von *Luise Buschmann* liegt in der akribischen Erarbeitung sozialrechtlicher Normen weltweit. Sie weitet damit den Blick über die die sozialpolitische Debatte üblicherweise prägenden national- und europarechtlichen Fokus hinaus und belegt zugleich eindrücklich die Vielfalt sozialrechtlicher Arrangements, die sich allesamt dem gleichen Ziel: Der Existenzsicherung verschrieben haben. Die Maßnahmen zur Sicherung des Bedürfnisses nach Nahrung reichen von der staatlichen Verteilung von Lebensmitteln bis zur Vergabe von Land oder Ackerbaugerät, beim Bedürfnis nach Wohnraum vom sozialen Wohnungsbau über Anreize für private Vermieter bis hin zu Sach- oder Geldleistungen. Auch der Zugang zu den sozialen Rechten wird weltweit überaus unterschiedlich gewährleistet, sei es durch den Ausbau von Infrastruktur, die Beilegung von Landkonflikten oder die Ent-Stigmatisierung des Leistungsbezugs durch Aufklärungsmaßnahmen. Die Analyse von weit über 100 Rechtsordnungen ist eine Herausforderung – die Autorin hat sie bewältigt. Sie führt den Leser zu der Erkenntnis, in welchem Ausmaß Rechtsetzung kulturell geprägt ist und wie stark sie sich an den tatsächlichen Gegebenheiten vor Ort orientieren muss – dies mag zwar wie eine Binsenweisheit klingen, ist aber in Zeiten, in denen über „Patentrezepte" zur Überwindung von volkswirtschaftlichen Krisen gerungen wird, ein nicht immer hinreichend ge- und beachteter Grundsatz.

Zugleich setzt sich die Autorin mit der allgemeinen Diskussion um den Wert sozialer Menschenrechte auseinander und widerlegt die gängigen Vorurteile und Mythen. Sie belegt eindrücklich, dass soziale Menschenrechte den bürgerlichen und politischen Rechten nicht nachrangig sind, sondern deren Inanspruchnahme erst ermöglichen. Den Mythos vom „nebulösen Garantiebereich" der sozialen Rechte widerlegt *Luise Buschmann* nicht, vermag die Interpretationsoffenheit des IPwskR aber unter Berufung auf die Akzeptanz und die unterschiedlichen Rechtstraditionen der Vertragsstaaten zu nachvollziehbar zu machen.

Das Werk weitet den Horizont in vielerlei Hinsicht – es geht sowohl über den eurozentrischen Blickwinkel als auch über die hergebrachte Herleitung sozialrechtlicher Rechtspositionen auf dem einfachen Recht hinaus. Ihm sind daher viele Leser zu wünschen.

Prof. Dr. iur. habil. Constanze Janda,
SRH Hochschule Heidelberg

Laura Münkler
Kosten-Nutzen-Bewertungen in der gesetzlichen Krankenversicherung. Eine Perspektive zur Ausgestaltung des krankenversicherungsrechtlichen Wirtschaftlichkeitsgebots? (Schriften zum Gesundheitsrecht, Bd. 33), 2015, 357 Seiten, 89,90 Euro
ISBN 978-3-428-14471-6
Duncker & Humblot, Berlin

Der Titel des Buches klingt nach einer Spezialstudie für Aficionados der gesetzlichen Krankenversicherung (GKV). Das stimmt und stimmt nicht. Das Buch von *Laura Münkler* ist zugleich ein Buch über ein Zentralproblem des modernen Verwaltungsrechts: Wie kann Steuerung durch Wissen gelingen? Welche Instrumente müssen in Rechtsform gebracht werden, um Probleme zu administrieren, die sich nicht in einer reinen Rechtswelt lösen lassen, sondern nur durch die strukturelle Kopplung mit ursprünglich außerjuristischen Wissensbeständen, die sodann in spezifisch juristisches Wissen, das Realitäten verändern soll, transformiert werden? Wie kann das (Verwaltungs-)Recht solche Prozesse initiieren, strukturieren, organisieren?

Die an der LMU München als Dissertation entstandene Studie, deren Veröffentlichungsfassung sich auf dem Stand von Ende Juni 2014 befindet, besteht (einschließlich einer thesenartigen Zusammenfassung) aus sechs Hauptteilen; ein Abkürzungs-, ein Sachwort- und ein 24seitiges Literaturverzeichnis kommen hinzu. Nach einer Einleitung, die Kosten-Nutzen-Bewertungen als Phänomen auf der Grenze von (Gesundheits-)Ökonomie und (Gesundheits-)Recht entfaltet, werden die Kosten-Nutzen-Bewertungen von Arzneimitteln gemäß § 35b SGB V kenntnisreich im Kontext der komplizierten Arzneimittelregulierung der GKV konturiert. Ausgehend von der Einsicht, dass § 35b SGB V ein Regelungsvorbild auch für andere Bereiche der GKV sein könne (vgl. S. 48), wird unter dem Dach des allgemeinen Wirtschaftlichkeitsgebots der GKV (vgl. insb. § 12 Abs. 1 SGB V) das Potenzial von Kosten-Nutzen-Bewertungen ausgelotet und verfassungsrechtlich eingeordnet. Insb. ein angeblicher „absoluter Nutzenvorrang" (S. 180) wird kritisch reflektiert. § 12 Abs. 1 SGB V erweist sich als bereichsspezifische Konkretion des Verhältnismäßigkeitsgedan-