

# Neue Bücher

## ■ Die Verfassungsbeschwerden gegen den Pflegenotstand – Dokumentation und interdisziplinäre Analysen

Christian Helmrich (Hrsg.), Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2017, 267 Seiten, ISBN 978-3-8487-4350-6, 69,00– Euro

Heute ist der „Pflegenotstand“ in aller Munde. Dabei bedurfte es erst eines couragierten Auszubildenden in der Pflege, der Bundeskanzlerin Angela Merkel vor laufenden Kameras freundlich, aber bestimmt ainging, um das Thema überhaupt in den Wahlkampf zur letzten Bundestagswahl einzuführen. Davor war es ein Thema für Fachleute, das allenfalls wohl dosiert zu gesetzlichen Änderungen führte. Dagegen halfen weder phantasievolle Proteste der Pflegenden noch dramatische Berichte in den Medien. Erst recht erzeugten sachliche Analysen oder apokalyptische Zahlenreihen wenig allgemeinpolitische Resonanz. Mit vielen Einzelaktionen wurden fachspezifische Debatten ausgelöst und punktuelle Verbesserungen initiiert, ein großer Wurf blieb jedoch aus. Obwohl in der letzten Legislaturperiode gleich drei Pflegestärkungsgesetze verabschiedet und Milliarden mehr für die Pflege ausgegeben wurden, änderte sich aus der Sicht der Betroffenen wenig.

Dem wollten der Sozialverband VdK und engagierter Wissenschaftler\*innen mit einer ungewöhnlichen juristischen Initiative entgegentreten. Sie legten im Namen von insgesamt sieben Heimbewohnern Verfassungsbeschwerde vor dem Bundesverfassungsgericht ein. Das Besondere an diesen Beschwerden ist, dass sie sich nicht gegen konkrete Normen oder konkretes Handeln richteten, sondern direkt die Untätigkeit des Gesetzgebers beklagten. Doch das angerufene Gericht versäumte die Gelegenheit, Rechtsgeschichte zu schreiben, und lehnte die Annahme der Beschwerden zur Entscheidung durch Kammerbeschluss vom 11.1.2016 (1 BvR 2980/14) ab. Es mangelt den Beschwerden an substantiierten Begründungen der eigenen Betroffenheit und der Verletzung von Handlungspflich-

ten des Gesetzgebers. Inwieweit gesetzgeberisches Eingreifen geboten sei, könne nur sehr eingeschränkt durch die Gerichtsbarkeit überprüft werden. Vielmehr habe der Gesetzgeber hier einen breiten Beurteilungs- und Ermessensspielraum.

Wer die Rechtsprechung aus Karlsruhe verfolgt, den überrascht diese Entscheidung nicht. Gleichwohl hätten die Richter ein Zeichen setzen, das Verfahren annehmen und mündlich verhandeln können. Dann wäre die Aufmerksamkeit über die tatsächlichen Verhältnisse und die zu erwartenden Entwicklungen ungleich größer gewesen. Doch dann hätte man sich auf ein neues (Grund-) Rechtsverständnis einlassen, Fakten und Prognosen ernst nehmen und sich mit Bürgeranliegen auseinandersetzen müssen, auf die der Sozialstaat bisher nur unzureichende und halbherzige Antworten gegeben hat.

Von einer „Pyrrhus-Niederlage“ spricht deshalb der Herausgeber dieses Sammelbandes, der neben den Verfassungsbeschwerden selbst ergänzende Analysen zu sozialpolitischen, gesundheitswissenschaftlichen und verfassungs(prozess)rechtlichen Aspekten des Verfahrens enthält. Dabei geht es um das Systemfrage als Ganzes wie um und Rahmenbedingungen für gute Pflege. Grundrechtliche Schutzpflichten gegenüber Heimbewohnern werden ebenso erörtert wie verfassungsprozessuale Fragen mit Blick auf etwaige weitere Bemühungen. Mit der Entscheidung aus Karlsruhe ist das Verfahren also keineswegs abgeschlossen. Die Debatte geht erst richtig los. Ob das außer dem Gesundheitsminister alle Verantwortlichen verstanden haben?

Franz Knieps, Berlin

## ■ Sozialrechtshandbuch (SRH)

Peter Axer, Ulrich Becker, Franz Ruland (Hrsg.), 6. Auflage, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2018, 1725 Seiten, ISBN 978-3-8487-2792-6, 160,00 Euro

Wohl kaum ein anderes Rechtsgebiet hat sich in den letzten Jahrzehnten derart dynamisch entwickelt wie das

Sozialrecht. Es folgt damit den rasanten Veränderungen in Wirtschaft und Gesellschaft. Zugleich ist die Materie angesichts der Schnelligkeit der Veränderungen flüchtig geworden. Dies erklärt, warum dieses Rechtsgebiet in Forschung und Lehre der Rechtswissenschaften bisweilen stiefmütterlich behandelt wird. Das Sozialrecht teilt dieses Schicksal mit der Sozialpolitik und der Sozialökonomie in den Sozial- und Wirtschaftswissenschaften, nur dass sich dort warnende Stimmen von prominenten Hochschullehrer\*innen und Politikberater\*innenn an die Öffentlichkeit gewandt haben, während der Protest der Sozialrechtler\*innen gegen die Abwertung ihres Faches sich eher leise äußert. Prof. Dr. Ulrich Becker, Direktor am Max-Planck-Institut für Sozialrecht und Sozialpolitik und einer der Mitherausgeber, bezeichnet die Situation des Sozialrechts als prekär.

Natürlich ist das Sozialrecht komplex und kompliziert. Das gilt aber auch für andere Rechtsgebiete, wie zum Beispiel das Steuerrecht. Natürlich fehlt dem Sozialrecht bisweilen die abstrahierende große Linie, die beispielsweise in eine grundlegende Überarbeitung und Modernisierung der Sozialgesetzbücher münden könnte. Natürlich überwölben realpolitische Zwänge oft die handwerkliche Präzision. Aber in welchem Politikfeld ist das heute nicht mehr der Fall? Hinzutreten unscharfe Kompromisse und Gesetzgebung im Zeitraffer, die der Verfasser mit dem Begriff der „Gesetzgebung auf dem Flur“ umschrieben hat. Aber der Funktionswandel von moderner Gesundheits- und Sozialpolitik von der Umverteilung zur umfassenden Gewährleistung einer modernen Daseinsvorsorge verändert auch den Charakter des Sozialrechts. Daher ist es besonders interessant zu verfolgen, wie sich diese Veränderungsprozesse in den einzelnen Kapiteln der Neuauflage des SRH niederschlagen.

Die 6. Auflage des Sozialrechtshandbuchs (SRH) ist ein exzellentes Beispiel für die Balance von Kontinuität und Wandel. Fast alle Bearbeiter\*innen der Vorauflagen sind wieder mit an Bord. Vor allem auf die Mitwirkung der ver-

storbenen Prof. Dr. Bernd von Maydell und Dr. Bernd Schulte musste verzichtet werden. Ihr Tod ist auch für das Handbuch ein herber Verlust. Jüngere Wissenschaftler\*innen sind zur Bearbeitung durch erfahrene Autor\*innen hinzugereten oder haben den Staffelstab übernommen. Der kommunalen Sozialpolitik ist endlich wieder ein eigenes Kapitel gewidmet. Fast alle Beiträge sind stringenter und dem Anspruch des Werks gerecht geworden, in die Strukturen des Sozialrechts einzuführen, nicht aber ein umfassendes Bild aller sozialrechtlichen Details vermitteln zu wollen.

Daher ist auch der Neuauflage die Bestnote zu verleihen. Es gibt kein vergleichbares Werk auf dem Markt, das einerseits eine Übersicht über alle Verzweigungen des Sozialrechts bietet, andererseits den Blick auf das juristische Gerüst des Sozialstaats hinter den oft schillernden Fassaden freilegt. Es ist schon eine Selbstverständlichkeit, dass das Sozialrechtshandbuch eine aktuelle Übersicht über die (länger) Linien von Rechtsprechung und Schrifttum vermittelt. Dabei kommen die Bedürfnisse der Praxis in Gerichten, Ministerien, Behörden, Unternehmen und den Institutionen der Zivilgesellschaft ebenso zur Geltung wie die Bedarfe und Bedürfnisse der Bürgerinnen und Bürger – in welcher Rolle (Versicherte, Patienten, Leistungsempfänger, Antragsteller ...) auch immer.

Zusammenfassend muss man konstatieren, dass niemand, der sich mit Sozialstaat, Sozialpolitik und Sozialrecht befasst, auf das SRH verzichten sollte. Der Erkenntnisgewinn ist bei sorgfältiger Lektüre garantiert.

Franz Knieps, Berlin

## ■ Gesamte Medizinrecht

Karl-Otto Bergmann,  
Burkard Pauge, Heinz-Dietrich  
Steinmeyer (Hrsg.), 3. Auflage,  
Nomos Verlagsgesellschaft,  
Baden-Baden 2018, 2202 Sei-  
ten, ISBN 978-3-8487-2318-8,  
198,00 Euro

Das Medizinrecht umspannt eine weiten Bereich unterschiedlicher Rechtsgebiete von A wie Apothekengesetz bis Z wie Zivilprozessordnung. Folglich bedarf es unterschiedlicher Qualifika-

tionen des Zivilrechts, des öffentlichen Rechts und des Sozialrechts, um die komplexen juristischen Fallgestaltungen des Medizingeschehens zu analysieren und zu bewerten. Es ist deshalb eine große Leistung der Herausgeber, anerkannte Fachleute aus Wissenschaft und Praxis für eine umfangreiche Kommentierung des Medizinrechts zu gewinnen. Das ist den drei Herausgebern jetzt schon zum dritten Mal in kurzer Zeit gelungen.

Mit der Neuauflage wird die grundsolide Kommentierung auf den Stand am Ende der 18. Legislaturperiode gebracht. Eingearbeitet wurden nahezu alle Änderungen aus der 17. Legislaturperiode. Beispielhaft sei für den Bereich der Gesetzlichen Krankenversicherung auf die Änderungen in der Heil- und Hilfsmittelversorgung, der Rahmenbedingungen für die Selbstverwaltung oder in der Arzneimittelversorgung verwiesen. Neu aufgenommen wurden in den Kanon der kommentierten Vorschriften die Bundesärzteordnung. Erweitert und neu bearbeitet wurden die Erläuterungen zum Patientenrechtegesetz, um die ersten Erfahrungen mit dem noch jungen Gesetz systematisch auszuwerten. Das ist nicht nur an dieser Stelle ausgezeichnet gelungen.

Der gesamte Kommentar erfüllt sowohl hohe wissenschaftliche Ansprüche wie auch die Bedürfnisse der Praxis. Er beinhaltet eine Erläuterung der schwierigen Materie aus einem Guss. Wer täglich oder auch nur gelegentlich mit Fragen des Medizinrechts zu tun hat, sollte zu diesem aktuellen Werk greifen. Dort findet er oder sie die Antworten, die wirklich weiterhelfen.

Franz Knieps, Berlin

## ■ Krankenhauslandschaft in Deutschland

Dirk Jansen, Boris Augurzky  
(Hrsg.), 1. Auflage, Kohlhammer,  
Stuttgart 2018, 296 Seiten,  
ISBN: 978-3-17-034315-3,  
49,00 Euro

Der Band schreitet mit an die 40 namhaften Autoren aus den einschlägigen Institutionen und Interessen die aktuelle Bandbreite der Diskussion um Stand und Weiterentwicklung der stationären Versorgung ab. Damit ist er ein Muss für alle, die sich mit der Krankenhaus-

politik in Deutschland beschäftigen oder beschäftigen wollen. Die Beiträge sind bewusst knapp gehalten, auf den Kern der Debatte fokussiert und sauber illustriert. Der Leser findet die zentralen Strukturdaten, Reformetappen und Bewertungspunkte. Er mag die Mechanik des deutschen DRG-Systems zwischen Investitionsstau und Mengendruck nachvollziehen und die Eckpunkte einer politisch gewünschter Neuordnung der Krankenhauslandschaft erkennen, die sich auf eine versorgungs- und qualitätsorientierte Planungslogik stützt, statt tradierte Angebotsstrukturen fortzuschreiben. Und der Leser erhält auch Einblicke in die Personalstruktur und –Entwicklung der Krankenhäuser, deren pflegerische Ausstattung an Stabilität und IT an Qualitätsorientierung gewinnen muss. Politisch wird das radikale Modell der Strukturreform in Dänemark, wo die komplette Krankenhauslandschaft mit enormen Investitionen neu aufgestellt worden ist, mit dem hortenden Charakter deutscher Landespolitiker und Krankenkassen konfrontiert, die hilflos lamentierend auf die Bundespolitik schauen, der sie mit dem gleichen Atemzug adäquate Rechte abstreiten. Die einen werden sagen, gut, dass man dieses Drama noch einmal auf hohem analytischen Niveau vorgeführt bekommt. Die anderen werden auf den aufklärerischen Beitrag setzen und erwarten, dass ähnlich der Bildungspolitik Schritt für Schritt bundesweit rationale Qualitäts- und Planungsvorgaben für der Krankenhauspolitik in die Nähe des Denkbaren geraten.

Karl-Heinz Schönbach, Berlin