

Rezensionen

Mosaik der Diskriminierung

Roma Center Göttingen und alle-bleiben-info (Hrsg.), Abgeschobene Roma in Serbien – journalistische, juristische und medizinische Recherchen, Redaktion: Jean-Philipp Baeck & Allegra Schneider, 2014, unter http://www.alle-bleiben.info/wp-content/uploads/2014/03/serbien_2013_web.pdf.

Die Bundesregierung hat Serbien zum „sicheren Herkunftsstaat“ erklärt, dabei ist die Situation von abgeschobenen Roma dort äußerst prekär. Eine Broschüre, die von Ärzt_innen, Jurist_innen und Journalist_innen nach einer gemeinsamen Reise herausgegeben wurde, bestätigt dies eindrücklich und auf erschreckende Weise.

Seit Monaten wird in Deutschland über Einwanderung aus Südosteuropa diskutiert. Oft ist dabei pauschal die Rede vom „Asylmissbrauch“ durch Menschen, die nach Deutschland kämen, um sich hier zu bereichern. Besonders betroffen davon sind Roma aus Serbien, Mazedonien und Bosnien-Herzegowina, die seit Einführung der Visafreiheit 2010 vermehrt als Asylsuchende nach Deutschland kommen. Dahinter liegen rassistische Vorannahmen, die einer ganzen Bevölkerungsgruppe unlautere Absichten unterstellen, während die individuellen Fluchtgründe und Schicksale der Menschen ausgeblendet werden.

Die Bundesregierung selbst bedient diese Vorurteile gleichermaßen durch populistische Rhetorik in den Medien wie durch restriktive Verfahren gegen

über Asylsuchenden aus dem Westbalkan. Am 19. September 2014 hat nun der Bundesrat über einen vom Bundestag bereits verabschiedeten Gesetzentwurf entschieden, der Bosnien-Herzegowina, Serbien und Mazedonien als »sichere Herkunftsstaaten« einstuft. Menschen, die aus diesen Ländern in Deutschland Asyl beantragen, müssen im Rahmen ihres Asylantrags eigene Beweise dafür vorlegen, dass sie in ihren Heimatländern Verfolgung oder unmenschlicher bzw. erniedrigender Bestrafung oder Behandlung ausgesetzt sind. Gelingt es ihnen nicht, die Vermutung „sicherer Herkunft“ eigenständig und eindeutig zu widerlegen, wird ihr Asylantrag pauschal als „offensichtlich unbegründet“ abgelehnt und sie müssen Deutschland innerhalb einer Woche verlassen. Klagen gegen die Ablehnung haben keine aufschiebende Wirkung.

Dadurch wird die bereits zuvor vom Bundesamt vertretene pauschale Annahme, Antragssteller_innen aus dem Westbalkan hätten per se keine legitimen Fluchtgründe, rechtlich abgesichert. In den verkürzten Verfahren werden Qualitätsstandards unterlaufen und Fluchtgründe nicht mit der gebotenen Gründlichkeit geprüft. In der Folge werden die Asylanträge von AntragstellerInnen aus diesen Ländern bereits jetzt fast ausnahmslos als offensichtlich unbegründet abgelehnt und die Betroffenen rasch abgeschoben oder zur „freiwilligen“ Ausreise gedrängt.

Was aber sind die Hintergründe, vor denen Roma aus Serbien in die EU fliehen? Was erwartet sie, nachdem sie aus

Deutschland abgeschoben wurden oder „freiwillig“ ausgereist sind und wieder in Serbien ankommen? Welche Möglichkeiten haben sie, für sich und ihre Familien ein Überleben zu sichern? Mit diesen Fragen besuchten wir im Juni 2013 als Teil einer Gruppe von AnwältInnen, AktivistInnen, JournalistInnen und einer Ärztin abgeschobene Roma in Serbien.

Die Situation der Rückkehrer_innen

Seit dem 1. Januar 2008 besteht zwischen der Europäischen Union und Serbien ein Rückübernahmeabkommen. Mit dem Abkommen verpflichtet sich Serbien, auf Ersuchen eines EU-Mitgliedstaats alle serbischen Staatsangehörigen „rückzuübernehmen“, die die Bedingungen für die Einreise oder den Aufenthalt in diesem Staat nicht oder nicht mehr erfüllen. Auch hat sich Serbien verpflichtet, diejenigen Menschen zurückzunehmen, die vom serbischen Staatsgebiet aus in das jeweilige Land ausgereist sind, unabhängig von ihrer Staatsbürgerschaft.

Nach Auskunft des serbischen Kommissariats für Flüchtlinge und Migration sind zwischen 2008 und 2012 etwa 6.259 Personen von den EU-Staaten über den Belgrader Flughafen Nikola Tesla zurückgeführt worden. Genaue Informationen zur Zahl der Rückkehrer_innen nach Serbien fehlen jedoch, unter anderem weil die Mehrheit der abgelehnten Asylsuchenden mit dem Bus nach Serbien zurückkehrt und daher nicht erfasst wird.

Zudem möchten viele Rückkehrer_innen nicht als solche registriert werden, weil sie negative Folgen befürchten, z.B. dass sie an der Grenze nach Überprüfung ihrer Daten an einer erneuten Ausreise gehindert werden könnten. Es ist

davon auszugehen, dass die Mehrheit der Rückkehrer_innen Roma sind, denn es sind vor allem Roma, die als Asylsuchende in andere EU-Länder migrieren. Insofern kann die Situation von Rückkehrer_innen nicht losgelöst von der allgemeinen Situation von Roma in Serbien betrachtet werden.

Anlässlich der Zeichnung des Rückübernahmeabkommens mit der EU hat die serbische Regierung eine Strategie zur Reintegration von Rückkehrer_innen entwickelt. Zentrale Elemente dieser Strategie sollen unter Federführung des Kommissariats für Flüchtlinge und Migration umgesetzt werden. Das Kommissariat ist verantwortlich für die (Not-)Aufnahme von Rückkehrer_innen, deren Identifizierung und für das Bereitstellen von Informationen über Hilfsangebote. Zu diesem Zweck betreibt das Kommissariat ein Informationsbüro am Belgrader Flughafen, das abgeschobene serbische Staatsangehörige in Empfang nehmen und hinsichtlich Fragen zur Registrierung beraten soll.

In der Praxis scheinen die Aktionspläne und Hilfsmaßnahmen jedoch kaum eine Wirkung zu zeigen. Von der Existenz eines Informationsbüros am Flughafen wusste keine der Familien, mit denen wir während unserer Rechercheise sprachen. Das Informationsbüro soll nach Auskunft des Kommissariats für Flüchtlingsfragen besonders Schutzbedürftige unter den Rückkehrer_innen identifizieren und Schritte in die Wege leiten, damit diese angemessen versorgt werden.

In der Realität werde medizinischer Beistand nur im äußersten Notfall herbeigeholt, oder bei sehr offensichtlicher Schutzbedürftigkeit wie Schwangerschaft oder körperlicher Behinderung, wie uns ein Mitarbeiter des Büros am

Flughafen mitteilte. Auch eine kurzzeitige Unterbringung in den wenigen für Rückkehrer_innen vorgesehenen Notunterkünften wird nur sehr selten angeboten. In den meisten Fällen versuchen Rückkehrer_innen, bei Verwandten und Bekannten unterzukommen oder landen in informellen Siedlungen bzw. in der Obdachlosigkeit.

Viele Rückkehrer_innen scheuen davor zurück, sich an den Beauftragten für Flüchtlingsfragen in ihrer Gemeinde zu wenden, weil sie durch die Registrierung als Rückkehrer_innen und damit als in der EU abgelehnte Asylsuchende Nachteile befürchten. In den serbischen Öffentlichkeit wird seit Einführung der Visafreiheit eine Debatte um sogenannte „falsche“ AsylantragstellerInnen geführt. Roma, die in den Ländern der EU einen Asylantrag stellen und abgelehnt wurden, werden als eine Gefahr für die serbische Integration in die EU angesehen. Dies trägt zur weiteren Stigmatisierung von Roma in Serbien bei, verschärft den ohnehin allgegenwärtigen Rassismus und stellt einen berechtigten Grund zur Sorge dar, sich als RückkehrerIn zu bekennen.

Schockzustand nach der Abschiebung

Die Situation vieler Rückkehrer_innen ist äußerst prekär. Die NGO *Group 484* listet in ihrem Bericht „Challenges of forced migration in Serbia“ eine Reihe von Problemen auf, mit denen Rückkehrer_innen unmittelbar nach der Ankunft in Serbien am häufigsten konfrontiert sind. Dazu gehören fehlende Papiere, fehlende Gesundheitsversorgung, finanzielle Mittellosigkeit, kaum überwindbare Hürden beim Zugang zum Arbeitsmarkt,

der teils langfristige Ausschluss aus dem Bildungssystem – unter anderem, weil die abgeschobenen Kinder kein Serbisch sprechen – sowie Probleme bei der Wohnungssuche.

Group 484 beschreibt die Situation von abgeschobenen Menschen als besonders kritisch. Sie seien, im Gegensatz zu den „freiwilligen“ Rückkehrer_innen, auf die Rückkehr zum Teil nicht vorbereitet gewesen und befänden sich in einer Art Schockzustand, unfähig mit der neuen Situation zurecht zu kommen. Unsere Erfahrungen während der Recherchereise und unsere Gespräche mit Abgeschobenen bestätigen dies: Nicht selten landen nach Serbien Abgeschobene fast unmittelbar in irregulären Siedlungen an Stadträndern oder im Wald, ohne Wasser- und Stromversorgung, in dürftig gebauten Hütten aus Pappe und Sperrholz.

Viele unserer Gesprächspartner_innen in diesen Siedlungen waren junge Menschen, die den größten Teil ihres Lebens in Deutschland verbracht hatten. Sie waren völlig fassungslos angesichts der Umstände, in denen sie sich in Serbien wiederfanden. Aber auch diejenigen, die nur kurze Zeit in Deutschland gelebt hatten und nur wenige Monate nach der Ablehnung ihrer Asylanträge abgeschoben wurden, planten angesichts der fehlenden Möglichkeiten zur Existenzsicherung in Serbien bereits die nächste Ausreise.

Spirale der Unterversorgung

Die Probleme bei der Wiedereingliederung nach einer Rückkehr sowie die insgesamt schwierigen Lebensbedingungen für Roma in Serbien führen dazu, dass viele erneut migrieren. Vor allem diejenigen, die in den frühen 2000er Jahren

aus der EU zurückgekehrt sind, konnten in der vom Krieg und vom kapitalistischen Transformationsprozess veränderten Gesellschaft nicht wieder Fuß fassen und nutzen die Visafreiheit nun, um ein zweites Mal auszuwandern.

Aufgrund der behördlichen Registrierungshürden können viele Roma in Serbien keine Personaldokumente erhalten und dadurch weder eine Wohnanmeldung, noch eine Gesundheitskarte oder eine Meldung als Arbeitssuchende erwirken. Selbst dann, wenn sie sich registrieren und Sozialleistungen erhalten können, reichen diese ohne zusätzliche informelle Hilfe oder Beschäftigung nicht zum Überleben aus. Bereits vor der Abschiebung schwer erkrankte Menschen haben in Serbien in vielen Fällen kaum eine Aussicht auf eine angemessene Weiterbehandlung.

Dadurch entsteht für Roma in Serbien eine Spirale der Unterversorgung, die kaum durchbrochen werden kann. Sie ist geprägt von einem in allen Gesellschaftsschichten etablierten und unverhohlenen Rassismus, permanenten Ausschluss und Diskriminierungserfahrungen im Alltagsleben und in staatlichen Institutionen. Die Folge ist ein Dahinvegetieren weit unterhalb des Existenzminimums und eine unmittelbare existenzielle Bedrohung nicht nur für besonders schutzbedürftige Menschen wie Kinder, Ältere und Kranke.

Die Ursachen dafür sind angesichts der gesetzlichen Regelungen in Serbien, die pro forma Rechte für alle BürgerInnen garantieren, auf den ersten Blick nicht einfach nachzuvollziehen. Erst durch das Zusammenspiel von Ausschlüssen und Diskriminierung entsteht eine systematische Verletzung sozialer Rechte der Roma in Serbien und ihre Verdrängung in Elendssiedlungen und ins gesell-

schaftliche Abseits. Die Flucht ist eine Überlebensstrategie, da es für die meisten kaum einen Ansatzpunkt gibt, wie sie aus dem Kreislauf der fehlenden Dokumente, Diskriminierung, mangelnder Versorgung, existenzbedrohender Armut und Ausgrenzung heraus kommen können.

Der Anwalt Reinhard Marx plädiert dafür, dass für die Verletzung sozialer Rechte im Flüchtlingsschutz kein anderer Maßstab als für die Verletzung politischer Rechte zugrunde gelegt werden sollte.¹ In ihrer Summe könnten diese eine ähnlich schwere Rechtsverletzung darstellen wie eine politische Verfolgung. Gerade weil ihre Ausermittlung nicht so unmittelbar auf der Hand liegt, bedarf es einer genaueren Einzelfallprüfung, um festzustellen, ob die Diskriminierungen auf eine Art zusammenspielen, die eine existenzielle Bedrohung für Schutzsuchende bedeutet. Diese genauere Einzelfallprüfung sucht die deutsche Bundesregierung zu umgehen, wenn sie Staaten wie Serbien pauschal zu sicheren Herkunftsstaaten erklärt. Sie höhlt das Asylrecht als Individualrecht aus, indem sie vorschnell und im Voraus feststellt, was sie nach rechtsstaatlichen Kriterien sorgsam und in einzelfallbezogener Betrachtung prüfen müsste. Zudem entbehrt die von der Bundesregierung vorgenommene Einstufung von Serbien und Mazedonien als sichere Staaten laut einem Gutachten von Pro Asyl² der verfassungsrechtlichen Grundlage, weil Tat-

1 S. Asylmagazin 7-8/2013, S. 226ff.

2 Pro Asyl, Serbien – ein sicherer Herkunftsstaat von Asylsuchenden in Deutschland? Eine Auswertung von Quellen zur Menschenrechtssituation von Dr. Karin Waringo, Frankfurt/M. 2012, abrufbar unter http://www.proasyl.de/fileadmin/proasyl/serbien_kein_sicherer_herkunftsstaat.pdf

sachen und Beweise hierfür nicht gründlich genug geprüft wurden. Die Beweise sind jedoch vielfältig und erdrückend – Serbien ist kein sicherer Staat für Roma.

Der Artikel ist die gekürzte Fassung eines Beitrags aus der o.g. Broschüre.

Ivana Domazet ist Mitarbeiterin des Flüchtlingsrats Brandenburg, Martina Mauer ist Mitarbeiterin des Flüchtlingsrats Berlin.

Manchmal sind Schlepper Lebensretter

Stefan Buchen: Die neuen Staatsfeinde. Wie die Helfer syrischer Kriegsflüchtlinge in Deutschland kriminalisiert werden. Dietz Verlag, Juni 2014, 200 Seiten, 14,80 Euro.

Menschen, die selbst einmal Flüchtlinge waren, holen ihre Frauen, Kinder und Verwandten aus dem syrischen Krieg illegal nach Deutschland. Dafür behandelt der deutsche Staat sie wie Verbrecher. Die Fluchthelfer, die „Schleuser“, werden von Regierung, Polizei, Justiz und Presse mit Terroristen und Mördern auf eine Stufe gestellt. In dem Fall, den Stefan Buchen recherchiert hat, verlieren Behörden und die deutsche Flüchtlings- und Migrationspolitik jedes menschliche Maß. Die Angeklagten haben Pässe gefälscht, Grenzbeamte bestochen, Geld über Staatsgrenzen hinweg verschoben. Aber warum? Wie bewertet der deutsche Staat Verstöße gegen das Ausländerstrafrecht im Angesicht von Kriegsnot, Flucht und Vertreibung?

Der Panorama-Autor Stefan Buchen dokumentiert in seinem Buch, wie meh-

rerer Syrern der Prozess wegen „organisierter Kriminalität“ gemacht wird – sie hatten seit 2011 insgesamt 270 ihrer Landsleute zur Flucht nach Deutschland, zu deren Verwandten verholten. Vor dem Essener Landgericht wird nun ein aufwendig eingeleiteter Strafprozess geführt. Dies geschieht ungeachtet der Tatsache, dass sich ca. 9 Millionen Syrer_innen auf der Flucht befinden und dass eine legale Einreise nach Deutschland erst seit Mai 2013 nur für 20.000 auserwählte Kontingentflüchtlinge überhaupt möglich ist.³

Prozess vor dem Essener Landgericht

Der Hauptangeklagte, ein Bauingenieur syrischer Herkunft aus Essen, wird verhaftet, weil er Geld nach Syrien überwiesen hatte, mit dem Flüchtlinge die „illegale“ Reise zu ihren Verwandten in Deutschland bezahlten. Von den Strafverfolgern wird er als führendes Mitglied einer international operierenden Schleuserbande angesehen. Dazu soll auch ein in Athen lebender Syrer gehören, den die Bundespolizei in Athen festnehmen und nach Deutschland ausliefern ließ. Er hatte in Griechenland gestrandeten syrischen Landsleuten Obdach, Kleidung und Papiere verschafft und bei der Weiterreise per Flugzeug zu Verwandten in Deutschland geholfen. Zwei Taxifahrer aus Frankreich, die die Flüchtlinge vom Pariser Flughafen ohne Aufpreis, aber auch ohne Visa, nach Deutschland gefahren haben, werden ebenfalls der Schleuserbande zugerechnet. Sie sind über Monate in Untersu-

³ Die UNO bezeichnete die Flüchtlingskrise von 2014 als die schlimmste seit dem Völkermord in Ruanda in den 1990er Jahren.

chungshaft und verlieren ihre Existenzgrundlage.

Der Aufwand, den Bundespolizei und Staatsanwaltschaften im Kampf gegen „Schleuser“ betreiben, ist nur mit dem Ziel Deutschlands und der EU zu erklären, die Zahl der einreisenden Flüchtlinge gering zu halten und den Zuzug von Ausländer_innen „bedarfsgerecht“ zu steuern.

Buchen beschreibt die 2011 aufgenommenen Ermittlungen, in deren Verlauf ein Jahr lang Telefone im In- und Ausland abgehört, zehntausende Seiten Abhörprotokolle erstellt, Hausdurchsuchungen – allein in Deutschland sind es 37 – veranlasst, und Auslieferungsabkommen mit der Türkei und polizeiliche Kooperationsabkommen mit Griechenland in Anspruch genommen werden.

Die massenhafte Überwachung von Telefon- und Internetverbindungen wird von der Unterabteilung „Terrorismus“ des BND im Rahmen der „strategischen Fernmeldeaufklärung“ durchgeführt. Sie dient sowohl der Verhinderung als auch der Verfolgung von Straftaten. Der BND gibt personenbezogene Daten verdächtiger Schleuser an die Bundespolizei weiter. In den Protokollen der polizeilichen Ermittler wird das Wort Kriegsgebiet vermieden – der Krieg wird als „wachsende politische Lage in Syrien“ bezeichnet.

Hintergründe der Verfolgung von „Schleuserbanden“

In Anlehnung an die Bekämpfung des Terrorismus, die seit 2001 als Teil der Sicherheitspolitik verstanden wird, hat in der Migrationspolitik die Schleuserbekämpfung oberste Priorität. Dazu richtet die Bundesregierung 2006 das „gemein-

same Strategie- und Analysezentrum illegale Migration“ (GASIM) ein, das am Bundespolizeipräsidium angesiedelt ist. Der Aufbau dieser Institution entspricht dem 2004 gegründeten Terrorabwehrzentrum GTAZ, das den internationalen (islamischen) Terrorismus bekämpfen soll. Auch im GASIM arbeiten unterschiedliche Sicherheitsbehörden wie BKA, BND, Bundespolizei, Zoll und Verfassungsschutz mit dem Bundesamt für Migration zusammen, um Flüchtlingsströme zu ermitteln und Schleuserbanden zu bekämpfen.

Für Menschen, die aus Kriegsgebieten mit falschen Papieren fliehen oder auch nur falsche Angaben zu ihre Identität machen, ist heute etwas strafbar, was in der Geschichte der Bundesrepublik einst auf beeindruckende Weise legalisiert wurde:⁴ Die Bundesrepublik erließ im Jahr 1949 eine Amnestie für alle Straftaten, die zwischen Kriegsende und 1949 begangen wurden und deren Strafmaß nicht mehr als zwei Jahre betrug. Nach Kriegsende hatten sich viele der damaligen Funktionsträger des NS Regimes eine neue Identität zugelegt. Mit der Amnestie wurden ihre Pass- und Urkundenfälschungen nicht mehr geahndet – sie konnten wieder zu ihrer alten Identität zurückkehren.

Ein weiteres Detail aus der bundesdeutschen Geschichte ist in diesem Zusammenhang interessant: Noch bis zur deutsch-deutschen Grenzöffnung wurden Fluchthelfer als Helden gefeiert, die Flüchtlinge aus Osteuropa mit falschen Papieren, versteckt in Fahrzeugen, gegen Entlohnung in den Westen brachten.

4 S. Axel Nagler, Lob der Schleuser. Wer Menschen in Not hilft, ist kein Verbrecher. RAV-Infobrief 109, Juni 2014, abrufbar unter <http://www.rav.de/publikationen/infobriefe/infobrief-109-2014/lob-der-schleuser/>

Das BGH bewertete für die Fluchthelfer der 1970er Jahre die in der Regel eingenommenen 13.000 – 20.000 DM „nicht als von vornherein wucherisch und ausbeuterisch“. Dem Hauptangeklagten im Prozess vor dem Essener Landgericht rechnet der Richter vor, er hätte 300 Euro an einer Schleusung verdient. Den Schleusern von damals blieb ein Gewinn von 2.650 DM, inflationsbereinigt entspräche dies heute etwa 3.000 Euro.

Revision in 2015

Der Hauptangeklagte aus Essen und der Syrer aus Griechenland wurden vom Landgericht Essen zu drei Jahren Haft verurteilt. Alle der von den Angeklagten angeblich „eingeschleusten“ Flüchtlinge wurden asylrechtlich anerkannt. Die beiden Angeklagten hatten nach dem Urteil Revision beim Bundesgerichtshof eingelegt. Das Berufungsverfahren läuft seit dem 15. Januar 2015. Die Bundesrichter prüfen, ob sich die besondere Situation in Griechenland auf die Verurteilung der beiden Fluchthelfer auswirkt. Wegen der schlechten Unterbringung und Versorgung von Asylbewerbern dort schickt Deutschland derzeit keine Flüchtlinge in den südeuropäischen Staat zurück.

Stefan Buchen verdeutlicht in seinem Buch auf eindrucksvolle Weise, in welcher Notlage sich Menschen befinden, die ihr Leben nach Europa retten konnten, doch weiter um das ihrer Angehörigen fürchten müssen. Die meisten Angehörigen haben kaum eine Möglichkeit, auf legale Weise zu ihren Verwandten nach Deutschland zu kommen. Was kostet sie der Weg in die Sicherheit und was kostet uns die Abwehr von Flüchtlingen? Ist die Unterstützung von Flucht oder die dementsprechende unterlassene Hil-

feleistung strafbar? Und warum wird etwas zur Straftat, was unter menschlichen Aspekten eine Pflicht ist: das Leben anderer zu retten, wenn die Möglichkeit dazu besteht?

*Helga Lenz
ist Mitglied im Bundesvorstand der
Humanistischen Union*

Wie die „herrschende Meinung“ zum Sozialstaat entstand

John Philipp Thurn, Welcher Sozialstaat? Ideologie und Wissenschaftsverständnis in den Debatten der bundesdeutschen Staatsrechtslehre 1949-1990, Mohr Siebeck Tübingen 2013, 634 S., ISBN 978-3-16-152529-2, 89,- Euro

Die meisten juristischen Monographien beschränken sich auf die Erörterung der rechtsdogmatischen Aspekte einer bestimmten Thematik und behandeln deren historisch-gesellschaftliche Hintergründe und Wirkungszusammenhänge, wenn überhaupt, nur am Rande. Davon hebt sich die umfangreiche, vom derzeitigen BVerfG-Präsidenten Andreas Voßkuhle betreute Freiburger Dissertation von John Philipp Thurn wohlthuend ab. Ihr zentrales Erkenntnisinteresse ließe sich als „einflusstheoretisch“ beschreiben: Auf welche Weise wird eine bestimmte Auslegung zur „herrschenden Meinung“ und erlangt damit die Hegemonie in der gesellschaftlichen Ideologieproduktion?

Für eine solche Untersuchung eignet sich das – im Grundgesetz nicht näher ausformulierte und begrifflich vage – Sozialstaatsprinzip besonders gut. In des-

sen Interpretation spiegeln sich die jeweils unterschiedlichen Gesellschaftsvorstellungen der rechtswissenschaftlichen Protagonisten, was freilich nicht selten mit der Behauptung kaschiert wird, lediglich ein technisches und unpolitisches juristisches Handwerk zu betreiben. Mit diesem von den deutschen Staatsrechtslehrern selbst gestrickten Mythos der Politikferne räumt Thurn ein gutes Stück weit auf.

Seine Darstellung setzt in der Frühzeit der bundesdeutschen Verfassungsgeschichte ein: Hans Peter Ipsen referierte auf der Staatsrechtslehrertagung 1951 über „Enteignung und Sozialisierung“. Sein Vortrag gipfelte in der Aussage, dass das Grundgesetz mit Art. 15 die Sozialisierung „zum Inhalt seiner wirtschaftspolitischen Entscheidung gemacht“ habe und damit ein Akt der „Ablösung der kapitalistischen Ordnung“ ohne Bruch der legalen Kontinuität stattfinden könne (S. 39/40). Nun war der Referent beileibe kein Vertreter der politischen Linken, sondern durch sein vorheriges Engagement für das Nazi-Regime belastet. Es hätte also durchaus die Vermutung nahe gelegen, dass sich Ipsen durch seine aus heutiger Sicht radikalen Thesen „reinwaschen“ wollte – eine solche opportunistische Haltung ließe sich immerhin dadurch belegen, dass der Referent Jahre später entschiedenen „wirtschaftsliberale“ Positionen vertrat.

Als wichtiger Exponent der „Sozialstaatsdebatte“ der fünfziger Jahre gilt denn auch weniger Ipsen als der sozialistische Wissenschaftler Wolfgang Abendroth. Dieser wollte referieren, als im Jahre 1953 das Thema Sozialstaat auf der Jahrestagung der Staatsrechtler verhandelt werden sollte. Dies wurde seitens des Vorstands der Staatsrechtslehrer-

vereinigung verhindert, obwohl Abendroth selbst – wohl als unbelastetes „Aushängeschild“ gegenüber dem Ausland – in diesen Vorstand gewählt worden war. Der Wissenschaftler trug gleichwohl seine Positionen auf der Tagung vor, und zwar in Gestalt von Diskussionsbeiträgen. In Anknüpfung an den sozialdemokratischen Weimarer Staatstheoretiker Hermann Heller vertrat Abendroth ein Verständnis des Sozialstaats, wonach dieser auf die Ausdehnung des materiellen Rechtsstaats auf die Wirtschafts- und Sozialordnung ziele (S. 44). Die Verfassung räume mithin dem Gesetzgeber die Möglichkeit ein, im Interesse größerer sozialer Gleichheit gestaltend in die Wirtschaftsordnung einzugreifen. Abendroth war also in seinen Positionen durchaus zurückhaltender als Ipsen, der die Vergesellschaftung nicht nur als Möglichkeit, sondern als verfassungsrechtliches Gebot bezeichnete.

Anstelle von Abendroth hielt der konservative Staatsrechtler Ernst Forsthoff das Hauptreferat auf der Jahrestagung 1953. Seine zentrale These lautete, dass dem Sozialstaatsprinzip kein Verfassungsrang zukäme, sondern sich dieses nur auf der Ebene der Verwaltung entfalten könne. Rechtsstaat und Sozialstaat seien „auf der Verfassungsebene nicht verschmolzen.“ Er ignorierte damit schlicht den Wortlaut des Grundgesetzes, das ja in Art. 20 Abs. 1 vom „sozialen Bundesstaat“ und in Art. 28 Abs. 1 vom „sozialen Rechtsstaat“ spricht. Tatsächlich war denn auch die Position Forsthoffs unter den Staatsrechtlern nicht mehrheitsfähig. Wie Thurn im Einzelnen nachweist, setzte sich statt dessen eine scheinbar vermittelnde Position als „herrschende Meinung“ der Staatsrechtslehre durch. Danach ist die Sozialstaatlichkeit auf einzelne sozialpoliti-

sche Korrekturen beschränkt, wobei der Status quo der ökonomischen Machtverhältnisse nicht in Frage gestellt wird (vgl. S. 85 u. 444).

Während die Abendroth-Forsthoff-Kontroverse unter interessierten Wissenschaftler_innen schon weitgehend bekannt war, fördert Thurn in seiner Untersuchung bislang unterbelichtete Mechanismen der Hegemoniebildung in der Zunft der Staatsrechtslehrer zu Tage. Viele Mitglieder der angesehenen „Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer“ waren durch ihre das Nazi-Terrorregime legitimierenden Veröffentlichungen belastet, was etwa 50 Jahre lang kollektiv „beschwiegen“ wurde. Auch die völlige Unterrepräsentanz von Frauen wurde jahrzehntelang kaum wahrgenommen. Noch 1981 sprach ein Bericht über die Jahrestagung von „über 200 Teilnehmer(n) und ihre(n) Damen“ (S. 273). 1979 ergriff zum ersten Mal mit Ilse Staff von der Uni Frankfurt eine Frau das Wort auf der Jahrestagung. Unter den Mitgliedern dominierten „liberalkonservative Sichtweisen auf Staat und Gesellschaft“ (S. 442). Eine verfassungsrechtliche Linke kam auf den Staatsrechtslehrertagungen nicht mehr zu Wort, nachdem Abendroth und Ridder sich aus der Vereinigung zurückgezogen hatten (S. 569). Die wenigen Vertreter_innen linker Positionen wurden aus dem akademischen Disput ausgegrenzt, indem ihnen „Politisierung“ vorgeworfen und die Wissenschaftlichkeit abgesprochen wurde. Frappierendes Beispiel für diese auch heute noch wirksame Ausgrenzungsmethode ist ein Brief Forsthoffs an seinen Lehrer Carl Schmitt aus dem Jahre 1954, in dem Abendroth als „jugendbewegter Phantast und in keinem Sinne ein Jurist“ abqualifiziert wurde (S. 110, Fn. 499). Die umfangrei-

che, 1973 erschienene Monographie „Das Grundrecht auf Mitbestimmung“ des bekannten sozialdemokratischen Arbeitsrechtlers Wolfgang Däubler wurde in einer Besprechung als „politische Kampfschrift“ gebrandmarkt, die „ihre wissenschaftliche Aufmachung nur als Kampfmittel benutzt.“ (S. 368, Fn. 544).⁵ Um diesen exkludierenden Mechanismen zu entgehen, argumentierten die wenigen in der Vereinigung verbleibenden „progressiven“ Wissenschaftler_innen defensiv, indem sie ihre Positionen als „konservativ“ oder als „eigentlich liberal“ etikettierten (S. 530).

Am Ende der Untersuchung unternimmt der Autor noch einen Ausblick auf die Entwicklung nach 1990. Dass es sich bei der behaupteten Politikferne der Staatsrechtslehre um pure Ideologie handelt, belegt ein weiteres Mal die massive Kritik der meisten Staatsrechtler an den Vorschlägen zur Verankerung sozialer Grundrechte im Rahmen der Debatte um eine gesamtdeutsche Verfassung in den Jahren 1989/90. Pessimistisch stimmt der Blick auf das Schicksal des verfassungsrechtlichen Sozialstaatsgebots im Zuge der weiter voranschreitenden Integration in die EU: Statt Offenheit für sozialstaatlich motivierte Eingriffe in die Wirtschaftsordnung herrscht jetzt der „Grundsatz einer offenen Marktwirtschaft mit freiem Wettbewerb“ (Art. 119 u. 120 AEUV). Damit findet die in

⁵ Übrigens wurde auch die juristische Dissertation des Rezensenten, in welcher der sog. Radikalerlass einer verfassungsrechtlichen Kritik unterzogen wurde, von dem „Extremismusforscher“ Eckhard Jesse in der F.A.Z. v. 3.8.1981 als Versuch gewertet, „die orthodox-marxistische Position theoretisch abzusichern“. Nicht nur in der Ära des Kalten Krieges bedeutete dies eine Art publizistisches Todesurteil für eine Karriere in der Rechtswissenschaft.

Deutschland herrschende, auf den Erhalt der ökonomischen Machtverhältnisse gerichtete Verfassungsinterpretation ihre Entsprechung auf EU-Ebene.

Auch wenn sich diese ernüchternde Einsicht bei Thurn nicht in dieser Deutlichkeit findet – die Rezensent wünscht sich mehr solcher Untersuchungen, die den Anspruch einer wirklichen Rechtswissenschaft ernst nimmt, indem sie die Entwicklung juristischer Dogmatik in ihrer Geschichtlichkeit und Interessengebundenheit beleuchtet.

Martin Kutscha
ist Staatsrechtsprofessor im Ruhestand und
Mitglied im Bundesvorstand der Humanisti-
schen Union.

Die Evaluation von Gesetzen – (k)eine Wissenschaft?

Christoph Gusy (Hrsg.), Evaluation von Sicherheitsgesetzen. [Studien zur Inneren Sicherheit Bd. 19, hrsg. v. Hans-Jürgen Lange], Wiesbaden 2015 (Springer VS), 250 S.

Die Publikation geht auf eine gleichnamige Tagung zurück, die im Mai 2013 am Bielefelder Zentrum für interdisziplinäre Forschung stattfand und gemeinsam von Hans-Jörg Albrecht (Max-Planck-Institut Freiburg), Christoph Gusy (Universität Bielefeld) und Hans-Jürgen Lange (Universität Witten-Herdecke) veranstaltet wurde.

Drei Beiträge am Anfang des Bandes reflektieren – auf sehr unterschiedlichem Niveau – konkrete Evaluationsverfahren von Sicherheitsgesetzen: Heinrich Amadeus Wolff beschreibt in knappen Worten die von ihm selbst durchgeführte Evaluation des NRW-Verfassungs-

schutzgesetzes, mit dem die Befugnisse zur Online-Durchsuchung sowie zur GPS-gestützten Observation (§ 29 VSG NRW) überprüft werden sollten. Der Bericht spiegelt die methodisch-asketische Vorgehensweise Wolffs⁶ sehr gut wieder, der sich auf seine Rolle als Auftragnehmer beschränkt und deshalb kaum wissenschaftlichen Mehrwert für eine Evaluationsforschung bietet, dafür aber einen unverstellten Blick auf die realen Abläufe von Evaluationsverfahren gewährt.

Matthias Kötter dagegen befasst sich mit der von der Firma Rambøll Management Consulting durchgeführten Evaluation des Antiterrordateigesetzes (ATDG)⁷ und rekonstruiert daraus zwei verschiedene Dimensionen der Wirkungsanalyse von Gesetzen (dazu später mehr).

Jens Lanfer schließlich vergleicht die drei Evaluationsprozesse zur Videoüberwachung öffentlicher Räume in Brandenburg, Hessen und NRW vor allem mit Blick auf die politischen Akteure und die unterschiedlichen Interessen, die Befürworter wie Gegner des Instruments mit der Evaluation verbinden. Sein Vergleich zeigt eindrucksvoll, dass Evaluationsprozesse je nach den politischen Konstellationen, unter denen die Evaluation ausgehandelt und durchgeführt werden, sehr unterschiedlich ausfallen: „Ob die politische Evaluation allgemein von Bedeutung ist und wie die Informationserzeugung (Selbstevaluation oder wissenschaftliche Evaluation) erfolgt, ist vor allem abhängig von den belief systems der konkurrierenden Akteurskoalitionen und deren politischen Ressourcen.“ (Lanfer, S. 121) Lanfer spricht damit einen Aspekt an, der selbstverständlich sein sollte: In der Dis-

⁶ S. auch das Interview mit Wolff in vorgänge 206/207, S. 135–143.

⁷ S. BT-Drs. 17/12665 v. 7.3.2013.

kussion um die Evaluation von Sicherheitsgesetzen vermischen sich häufig die methodischen Ansprüche einer wissenschaftlichen Evaluationsforschung mit den Interessen politischer Akteure und des Gesetzgebers. Wichtigste Aufgabe eines wissenschaftlichen Zugangs zum Evaluationsthema wäre deshalb zuallererst, hier für Ordnung im Denken zu sorgen und die verschiedenen Ebenen der Evaluationsdebatte zu sortieren. Das gelingt dem vorliegenden Sammelband nicht immer.

Christoph Gusy und *Annika Kapitza* sprechen in ihrer einleitenden Bestandsaufnahme angesichts der bisher durchgeführten Gesetzesevaluationen (aufgelistet im Anhang des Bandes), die in ihrer Methodik und Tiefe sehr unterschiedlich ausfallen, von Evaluation als „offenem Konzept“, das sich lediglich durch zwei Gemeinsamkeiten auszeichnet:

- eine wissenschaftlich gestütztes Vorgehen (wobei die Methodik der Evaluation von der jeweiligen Bezugsdisziplin des/der Evaluator_in abhängt)
- ein Vergleich von Soll- und Ist-Werten, d.h. die Bewertung eines realen Geschehens anhand eines Prüfmaßstabs.

Alle weiteren methodischen Fragen bleiben nach ihrer Meinung den jeweiligen Evaluator_innen (bzw. ihren Auftraggeber_innen) überlassen: etwa ob eine Eigenevaluation (durch die Anwender_innen des Gesetzes) oder eine Fremdevaluation (durch Externe) zu bevorzugen sei; ob neben der Wirksamkeit eines Gesetzes auch dessen (unerwünschten) Nebenwirkungen zu erfassen sind; ob die Gesetzesanwendung nur aus Sicht der Exekutive, oder auch aus Sicht betroffe-

ner Bürger_innen erfasst wird; ob eine Evaluation nur empirische Befunde wiedergeben oder am Ende eine bewertende Einschätzung zu einer Gesetzesnorm abgeben darf/soll; nicht zuletzt auch die Frage, welche methodologischen Kompetenzen von dem/der Evaluator_in zu erwarten sind. Damit wird der wissenschaftliche Anspruch an Evaluationsverfahren sehr niedrig angesetzt, wird der Beliebigkeit Tür und Tor geöffnet – was für den politischen Streit um Evaluationsbedingungen nicht ohne Folgen bleibt.

Besonders deutlich wird dies im bereits erwähnten Beitrag von *Matthias Kötter*, der von einem scheinbar unhintergehbaren methodologischen Dualismus ausgeht, bei dem eine wirkungsbezogene und eine juristisch-normative Evaluation nebeneinander her bestehen. Unstrittig ist, dass es sehr verschiedene Bewertungsmaßstäbe für die Evaluation von Gesetzen gibt – etwa monetäre Kosten, Effizienz, Effektivität, Akzeptanz, Praktikabilität, Neben- und Folgeeffekte oder Rechtmäßigkeit.⁸ Diese verschiedenen Dimensionen in der Bewertung einer gesetzlichen Praxis lassen sich nicht aufeinander reduzieren; ebensowenig lässt sich aus ihnen jedoch ein methodischer Dualismus ableiten. Das zeigt sich schon daran, dass sich die von Kötter „sozialwissenschaftlich“ genannten Wirkungsdimensionen – Anwendung und Vollzug eines Gesetzes, Effektivität der Zielerreichung und (Neben-)Folgen sowie sonstige Wirkungen – allesamt in der juristisch-normativen Bewertung wiederfinden (auch wenn sie dort verschieden gewichtet werden).

⁸ Nach Ziekow/Debus/Piesker 2012, Leitfaden zur Durchführung von ex-post-Gesetzesevaluationen unter besonderer Berücksichtigung datenschutzrechtlicher Folgen.

Ein derart falsch verstandener Dualismus spielt in der politischen Kontroverse um die Bedeutung von Evaluationsverfahren derjenigen Partei in die Hand, die darin ohnehin nur ein lästiges Übel zur Entfristung von Sicherheitsgesetzen (d.h. eine nachgeholte Legitimation) erkennt. Erinnert sei nur an das „Evaluationsverfahren“ zum Terrorismuskämpfungsergänzungsgesetz (TBEG) unter der schwarz-gelben Koalition: Damals stritten Bundesinnenministerium (BMI) und Bundesjustizministerium (BMJ) darum, wie die gesetzliche Evaluationspflicht angemessen zu erfüllen sei. Am Ende gab es zwei Teile des Evaluationsberichtes: eine vom BMI beauftragte Studie beschränkte sich auf die Anwendungshäufigkeiten einzelner Befugnisse sowie Änderungswünsche an einzelnen Normen bei den ausführenden Behörden. Sie wird bis heute - etwa von Wolff im vorliegenden Band, s.S. 48 - als sozialwissenschaftliche Untersuchung charakterisiert, was ebenso wenig zutreffend ist wie die Behauptung, bei dem vom BMJ in aller Eile nachgeschobenen Gutachten (das Herr Wolff erstellte) handle es sich um eine juristisch-normative Evaluation, die Gesetzesvollzug und -anwendung angemessen untersuche.

Gegen derlei politische Instrumentalisierungen des Evaluationsbegriffs hätte eine Evaluationswissenschaft nur dann eine Chance, wenn sie sich wenigstens bemüht, konkrete Kriterien für ihre Arbeit aufzustellen. Dass dies aus juristisch-normativer Sicht möglich ist, wurde bereits an anderer Stelle bewiesen,⁹

9 Albers/Weinzierl (Hrsg.), Menschenrechtliche Standards in der Sicherheitspolitik, 2010; Marion Albers: Die verfassungsrechtliche Bedeutung der Evaluierung neuer Gesetze zum Schutz der Inneren Sicherheit, in: Deutsches Institut für Menschenrechte (Hrsg.): Men-

klings im vorliegenden Band aber nur vereinzelt an, etwa in den Beiträgen von Kötter (wissenschaftlicher Anspruch verbietet Eigenevaluation) und von Alfred G. Debus und Axel Piesker. Letztere fassen den vom Speyerer Institut für Gesetzesfolgenabschätzung und Evaluation (InGFA) ausgearbeiteten Methodenleitfaden für datenschutzorientierte Evaluationen¹⁰ zusammen, der zwar noch keine ausgearbeitete Methodologie, aber wenigstens schon konkrete methodische Empfehlungen für den äußeren Ablauf eines Evaluationsverfahrens ausspricht.

Der Beitrag von Dieter Kugelmann hingegen, der die bisherigen Evaluationen von Sicherheitsgesetzen überblicksartig vorstellt, beschränkt sich weitgehend auf das juristische Raster einer Verhältnismäßigkeitsprüfung, bei der der Vollzug des Gesetzes auf die Geeignetheit, Erforderlichkeit und Verhältnismäßigkeit im engeren Sinne überprüft wird. Damit wird die verfassungsrechtliche Funktion der Evaluation unterstrichen, die in der vom Bundesverfassungsgericht häufig eingeforderten Prüf- und Nachbesserungspflicht des Gesetzgebers vor allem dann besteht, wenn neue Gesetze auf ungewisser empirischer Grundlage in Grundrechte eingreifen. Wissenschaftlich-methodische Leitlinien sind damit aber noch nicht gewonnen, weshalb auch Kugelmann konstatiert: „Die sozialwissenschaftliche Evaluationsforschung scheint für die konkrete Evaluation von Sicherheitsgesetzen bisher nur sehr allgemeine Hilfen bereitstellen zu können.“ (S. 157) Ob diese Diagnose wirklich stimmt oder nur einer fehlenden Aufnahmebereitschaft für sozialwissenschaftliche

schenrechte - Innere Sicherheit - Rechtsstaat, Berlin 2006, S. 21-36.

10 S. Anm. 8.

Methodiken geschuldet ist, wäre noch zu prüfen.

Trotz der beschriebenen Defizite hinsichtlich des wissenschaftlichen Anspruchs und der fehlenden Begriffsklärungen bietet der Band eine aufschlussreiche Lektüre für politisch interessierte Praktiker_innen, lassen sich aus den eher politikwissenschaftlichen Beiträgen (so auch *Detlef Sack* zu den Rezeptionsbedingungen von Evaluationsergebnissen in der Politik) zahlreiche Einblicke in die

politischen und praktischen Hürden des Evaluationsgeschäfts gewinnen. In dieser Hinsicht war bereits die zugrundeliegende Tagung äußerst aufschlussreich, bei der das unterschiedliche Selbstverständnis der Evaluateure offen zutage trat und für manche Sprachverwirrung sorgte.

*Sven Lüders
ist gelernter Soziologe und Geschäftsführer der Humanistischen Union.*