

# Solidarität als Rechtsprinzip – völkerrechtliche, europarechtliche und staatsrechtliche Betrachtungen

von

Prof. Dr. Peter Hilpold, Universität Innsbruck

## 1. Einführung

Als soziologische Kategorie ist der Solidaritätsgedanke uralte, ja geradezu immanent mit dem Entstehen von menschlichen Gemeinwesen verknüpft. Wenn Recht Spiegelbild sozialer Ordnungsvorstellungen ist, so musste davon auch die Solidaritätsfrage angesprochen werden und mit der zunehmenden Sensibilisierung für die soziale Frage auch der Ruf nach dauerhaften Solidaritätsgarantiemechanismen immer lauter werden. Das Ergebnis war der Sozialstaat, wie er in Art. 20 Abs. 1 GG verankert ist und wie er nunmehr – in wenn auch starken Nuancierungen – in den meisten europäischen Staaten zum Kernbestandteil der Verfassungswirklichkeit geworden ist<sup>1</sup>. Bekanntlich sind die Grenzen eines kontinuierlichen Sozialstaatsausbaus schon seit längerem klar ersichtlich. Begleitet vom Schlagwort der Entsolidarisierung der Gesellschaft ist ein Umdenkprozess eingeleitet worden. Im Entwurf eines Vertrages über eine Verfassung für Europa findet sich zwar ein Titel IV „Solidarität“<sup>2</sup>; im Gegensatz zu der insgesamt doch mutigen Ausrichtung des Verfassungsentwurfs ist dieser Titel aber eher zurückhaltend verfasst. Von einem Quantensprung in der Sozialpolitik sind wir sicherlich weit entfernt<sup>3</sup>.

Hinsichtlich der staatsrechtlichen Ebene sei hier nur der Rückbau des Sozialstaates durch die sog. Hartz-IV-Gesetzgebung erwähnt<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup> Vgl. *K.-P. Sommermann*, Kommentar zu Art. 20 Abs. 1, in: Ch. Stark (Hrsg.), *H. v. Mangoldt/F. Klein*, Kommentar zum Grundgesetz, 2005, Abs. 101.

<sup>2</sup> Vgl. die Art. II-27 bis II-38 des Vertragsentwurfs.

<sup>3</sup> Generell gilt, dass die Charta zwar sehr detaillierte Bestimmungen zu den Rechten sozialer Sicherheit enthält, doch durch die gleichzeitige Betonung der Kompetenzbeschränkungen der EU in diesem Bereich reduziert sich die Essenz dieser Regelungen auf nicht viel mehr als politische Zielbestimmungen. Vgl. *R. Streinz*, Sozialpolitische Zuständigkeit der EU im Rahmen der offenen Methode der Koordinierung, <http://www.recht.uni-jena-de/z11Download/DSV/Vortrag%20Streinz.pdf>.

<sup>4</sup> Im Mittelpunkt steht dabei bekanntlich die Zusammenlegung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe. Z. T. wird an der Verfassungskonformität dieser Regelung gezweifelt. Insbesondere wird ein Verstoß gegen die Eigentumsgarantie (Art. 14 GG) behauptet. Da Art. 14 GG sozialrechtliche Leistungsansprüche schützt, wenn diese auf nicht unerheblichen Eigenleistungen beruhen, Arbeitslosenhilfe aber an das Arbeitslosen-

Nicht diese Dimensionen des vielschichtigen Solidaritätsbegriffs sollen hier aber näher analysiert werden, sondern die Rolle der Solidarität im Staatenverbund bzw. im Bundesstaat. Es ist dies nicht die Ausprägung des Solidaritätsgedankens, an die man zuerst denken mag. Wie Josef Isensee in seiner geradezu poetischen Analyse dieses Rechtsprinzips „Solidarität in Knappheit“ treffend festgestellt hat, bedarf Solidarität zu ihrer Entstehung eines Fundaments spezifischer Gemeinsamkeit, wie persönliche Zuneigung, räumliche Nähe, Übereinstimmung der Interessen und Gruppenzugehörigkeit<sup>5</sup>. Die Vermutung liegt also nahe, dass sich mit zunehmender Ferne des Subjektes oder des Personenverbandes auch die Verbundenheit damit verliert und in den formalisierten Beziehungen von Hoheitsträgern völlig deplaziert sei.<sup>6</sup> Es gibt aber auch Zeichen für das Gegenteil. Oft unausgesprochen oder überdeckt von verwandten Begrifflichkeiten hat das Solidaritätsprinzip Einzug gehalten in das horizontal strukturierte Beziehungsgeflecht von Trägern souveräner Rechte. Ziel der nachfolgenden Überlegungen ist es, den gegenwärtigen Entwicklungsstand dieses Prozesses nachzuzeichnen und die Besonderheiten herauszuarbeiten, unter welchen Solidarität sich in diesem Kontext entfalten kann. Dabei sollen insbesondere Potential und inhärente Gefahren dieses Prozesses verdeutlicht werden.

## 2. Solidarität im Völkerrecht

Die Frage, welche Rolle der Solidarität im Völkerrecht zukommt, ist eng verbunden mit jener nach der sich wandelnden Natur dieser Rechtsordnung insgesamt. Schon Schlagwortcharakter angenommen hat Wolfgang Friedmanns Formulierung des Jahres 1964 von der „changing structure of International Law“<sup>7</sup>, verbunden mit der Feststellung, dass sich das Völkerrecht der Koexistenz in ein Völkerrecht der Kooperation verwandle. Dieser Feststellung ist sicherlich prophetische Bedeutung beizumessen; gleichzeitig ist sie aber auch – vierzig Jahre später – in gleich zweifacher Hinsicht zu relativieren. In weiten Bereichen ist die Völkerrechtsordnung nach wie vor eine Ordnung der Koexistenz; in einzelnen Gebieten ist aus Kooperation dagegen mehr geworden, nämlich institutionalisierte Solidarität. So wurde das Bild von Inseln der Kooperation im Meer der Koexistenz<sup>8</sup> und von Inseln der Solidarität im Meer der Kooperation verwendet<sup>9</sup>.

---

geld anschlieÙe und damit Beitragsleistungen voraussetze, sei auch diesbezüglich ein gewisser verfassungsrechtlicher Schutz gegeben. Des Weiteren wird auch eine zu niedrige Bemessung der Regelsätze kritisiert, die zu einer grundgesetzwidrigen sozialen Ausgrenzung der Betroffenen führen könne. Vgl. die Internetausgabe der Zeit, [http://www.zeit.de/2004/34/Verf\\_widrig\\_P?page=2](http://www.zeit.de/2004/34/Verf_widrig_P?page=2).

<sup>5</sup> Vgl. J. Isensee, Solidarität – sozialetische Substanz eines Blankettbegriffs, in: J. Isensee (Hrsg.), Solidarität in Knappheit, Berlin 1998, S. 97–141 (113).

<sup>6</sup> In diesem Sinne D. Grimm, Solidaritätsprinzip, in: Evangelisches Staatslexikon, Stuttgart 1987, S. 3144–3148. A. A. dagegen R. Bieber, Solidarität und Loyalität durch Recht, Gesprächskreis Politik und Wissenschaft 1997.

<sup>7</sup> Vgl. W. Friedmann, The Changing Structure of International Law, 1964.

<sup>8</sup> So G. Abi-Saab, Whither the International Community?, in: EJIL 1998, S. 248–265 (256).

<sup>9</sup> So K. Wellens, Solidarity as a Constitutional Principle: Its Expanding Role and Inherent Limitations, in: R. St. J. Macdonald/D. M. Johnston (Hrsg.), Towards World Constitutionalism, Den Haag 2005, S. 775–807 (804).

Welche sind nun diese Inseln der Solidarität und welcher Dynamik unterliegt ihre Entwicklung? Diese Fragen sind nicht nur auf eine deskriptive Analyse des Ist-Zustandes der Völkerrechtsordnung ausgerichtet, sondern sie sind eng verbunden mit jener, inwieweit das vielfach propagierte Idealziel einer Kantschen Friedensordnung<sup>10</sup> bereits Wirklichkeit sei bzw. in absehbarer Zeit verwirklicht werden könne. Das Solidaritätsprinzip ist zudem infiziös. Einmal damit in Kontakt geraten, verändern traditionelle Völkerrechtsinstitute ihre Gestalt und tragen dazu bei, die Natur der Völkerrechtsordnung strukturell zu verändern. Zu beachten ist gleichzeitig aber, dass der Solidaritätsbegriff ein konkretisierungsbedürftiges Blankett ist<sup>11</sup> und dass jede Wertausfüllung der grundlegenden Eigenschaft des Völkerrechts als Konsensordnung Rechnung tragen muss, wenn nicht Irrwege eröffnet bzw. die Tragfähigkeit dieser Ordnung insgesamt gefährdet werden soll. Der in der Völkerrechtswissenschaft häufig vorzufindende Neigung, große Entwürfe zu erstellen, die aber keinen oder nur einen geringen Bezug zu Völkerrechtspraxis und -realität aufweisen, ist hier Rechnung zu tragen, wenn ein brauchbares Konzept erarbeitet werden soll.

## 2.1 Die *erga omnes*-Verpflichtungen

Einen sehr prägnanten Ausdruck findet die Solidaritätsverpflichtung im *erga omnes*-Konzept, wobei sich beide auch in ihrer inhaltlichen Unbestimmtheit wechselseitig spiegeln. Diesem 1970 im Wege eines *obiter dictum*s durch den IGH geschaffenen Prinzips liegt der Gedanke der Solidarität immanent zugrunde, was klar zum Ausdruck kommt, wenn man sich die hier entscheidende Passage des Barcelona-Traction-Falls vor Augen führt: „[A]n essential distinction should be drawn between the obligations of a State towards the international community as a whole; and those arising vis-à-vis another State in the field of diplomatic protection. By their very nature the former are the concern of all States. In view of the importance of the rights involved, all States can be held to have a legal interest in their protection; they are obligations *erga omnes*.“<sup>12</sup>

Wenn, wie vielfach in einem vielleicht euphorischen Überschwang behauptet, Rechtsverletzungen in diesem Bereich von jedem Staat sanktioniert bzw. vor dem IGH geltend gemacht werden können<sup>13</sup>, dann würde dadurch ein Band der Solidarität um die Staatengemeinschaft geflochten, die sich zur unzertrennlichen Schicksalsgemeinschaft wandelte. Im breiten Feld dieserart definierter Gemeininteressen wäre jeder Staat befugt – ja wohl gefordert – das vom rechten Weg abdriftende Mitglied der Gemeinschaft zu ermahnen und notfalls auch zu klagen. Keine besondere individuelle Betroffenheit des Klägers wäre dafür gefordert, kein Souveränitätsvorbehalt des Beklagten dem entgegen zu setzen. Als Denkkonstrukt mag dieses Konzept durchaus reizvoll sein. Ja, es ist wohl auch Ausdruck verschiedener Grundtendenzen in der Völ-

<sup>10</sup> Vgl. I. Kant, *Zum ewigen Frieden – ein philosophischer Entwurf*, Königsberg 1795.

<sup>11</sup> Vgl. J. Isensee (Fn. 5), S. 97 ff.

<sup>12</sup> Barcelona Traction, ICJ Report 1970, 3, 32.

<sup>13</sup> Vgl. W. Graf Vitzthum, in: ders., *Völkerrecht*, Berlin 2004, S. 58.

kerrechtentwicklung der Gegenwart. Eine Realitätsbeschreibung für die praktische Durchsetzung völkerrechtlicher Ansprüche ist es jedoch nicht.<sup>14</sup>

## 2.2 Menschenrechtsschutz

Vielleicht am nachhaltigsten Wurzeln geschlagen hat der Solidaritätsgedanke im Gebiet des internationalen Menschenrechtsschutzes. Bekanntlich kommt hier ein zentrales Wirkprinzip des traditionellen Völkerrechts, das Reziprozitätsprinzip, nicht zum Tragen<sup>15</sup>. Menschenrechtsverpflichtungen werden nicht gegenüber anderen Vertragsparteien erfüllt, sondern gleichsam nach innen<sup>16</sup>. Auf Menschenrechtsverletzungen mit reziproken Leistungsverkürzungen zu reagieren wäre kontraproduktiv, ja undenkbar. Kooperation ist eine notwendige, aber keine hinreichende Bedingung für die Verwirklichung eines wirksamen Menschenrechtsschutzes. Nur im Geiste wechselseitiger Solidarität lassen sich die drängendsten Menschenrechtsprobleme unserer Zeit lösen. Am besten zum Ausdruck kommt dies in der Menschenrechtsarbeit innerhalb der Vereinten Nationen, der wohl stärksten Promotorin internationaler Solidarität. Es ist hier nicht der Ort für eine detaillierte Darstellung aller Ausprägungen des Solidaritätsgrundsatzes in diesem Bereich<sup>17</sup>. Nur folgende wesentliche Gesichtspunkte seien hier hervorgehoben: Die Entwicklung des Menschenrechtsschutzinstrumentariums war wesentlich determiniert vom Solidaritätsgedanken, der deutlich in der Präambel der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte zum Ausdruck kommt<sup>18</sup> – einem Dokument, das bekanntlich den Ausgangspunkt für die weitere Ausgestaltung des Menschenrechtsschutzes innerhalb der Vereinten Nationen darstellt<sup>19</sup>.

Da der Grad der Festigung des Solidaritätsgedankens im menschenrechtlichen Bereich stets Indikator des Entwicklungsstandes der Völkerrechtsordnung insgesamt war, darf es nicht verwundern, dass das umfassende UN-Reformvorhaben der letzten Jahre ganz maßgeblich vom Bestreben gekennzeichnet war, die Bande der wechselseitigen Solidarität zwischen den einzelnen Mitgliedstaaten zu stärken, ja die Beschwörung universeller Solidarität als unentrinnbares Schicksal der Menschheit zum eigentlichen

<sup>14</sup> Bruno Simma hat dazu Folgendes geschrieben: „Viewed realistically, the world of obligations *erga omnes* is still the world of the „ought“ than of the „is“; the concept marks the direction in which international law will have to move rather than a clear course already steered today.“ Vgl. B. Simma, *Does the UN Charter Provide an Adequate Legal Basis for Individual or Collective Responses to Violations of Obligations erga omnes?*, in: J. Delbrück (Hrsg.), *The future of international law enforcement: new scenarios – new law?*, Berlin 1993, S. 125–147 (125).

<sup>15</sup> Vgl. dazu grundlegend B. Simma, *Das Reziprozitätselement im Zustandekommen völkerrechtlicher Verträge*, Berlin 1972, S. 161ff.

<sup>16</sup> *Ibid.*

<sup>17</sup> Siehe dazu nur die rezenten Schriften von M. Nowak, *Einführung in das internationale Menschenrechtssystem*, Wien/Graz 2002; Ch. Tomuschat, *Human Rights*, Oxford 2003 und Th. Schilling, *Internationaler Menschenrechtsschutz*, Tübingen 2004.

<sup>18</sup> So wird in der Präambel dieses Dokuments bspw. darauf hingewiesen, dass „die Mitgliedstaaten sich verpflichtet haben, in Zusammenarbeit mit den Vereinten Nationen die allgemeine Achtung und Verwirklichung der Menschenrechte und Grundfreiheiten durchzusetzen“ und dass „eine gemeinsame Auffassung über diese Rechte und Freiheiten von größter Wichtigkeit für die volle Erfüllung dieser Verpflichtung [sei]“.

<sup>19</sup> Vgl. M. Nowak, *Einführung in das internationale Menschenrechtssystem*, Wien/Graz 2002, S. 89ff.

legitimatorischen Grund der Reform zu erheben. Das von einer Gruppe hochrangiger Experten ausgearbeitete und im Dezember 2004 vorgelegte Reformdokument<sup>20</sup> verdeutlicht schon im Titel die Bedeutung von Solidarität: „A more secure world: Our shared responsibility“<sup>21</sup>. Für ein in bislang nie gekannter Umfassenheit definiertes Sicherheitsanliegen wird ein Vorgehen in internationalem Gleichschritt, Solidarität in ihrer reinsten Form als Lösungsschlüssel angeboten.

Im menschenrechtlichen Bereich steht die Reform der UN-Menschenrechtskommission im Vordergrund. Dieses für die Förderung von Menschenrechtsanliegen zentrale Organ war in der Erfüllung dieser Aufgabe von den darin vertretenen Staaten in den vergangenen Jahren häufig fehlgeleitet worden. Wechselseitiger Antagonismus und Tauschgeschäfte standen auf der Tagesordnung, nicht hingegen solidarisches Bestreben zur Stärkung des universellen Menschenrechtsschutzes. Daneben wird die Schaffung einer „Peacebuilding Commission“ vorgeschlagen, die präventiv eine Verschlimmerung von Krisensituationen – bspw. in der Übergangsphase nach einer kriegerischen Auseinandersetzung oder bei einem zerfallenden Staatswesen – verhindern soll<sup>22</sup>. Diese Vorschläge wurden vom UN-Generalsekretär Kofi Annan aufgegriffen und weiter ausgebaut<sup>23</sup>. Sein eigener Bericht „In larger freedom: towards development, security and human rights for all“<sup>24</sup> ist ein weiterer Beleg dafür, wie weit der Solidaritätsgedanke in offiziellen UN-Dokumenten schon entwickelt worden ist, wenngleich damit noch kein definitiver Befund über die konkrete Akzeptanz dieses Prinzips durch die eigentlichen Herren der Völkerrechtsgestaltung, den Staaten, verbunden ist. Diese Perspektive kommt dagegen im Abschlussdokument des Weltgipfels vom September 2005 zum Ausdruck, in dessen Rahmen sich die Staaten – wie wohl nicht anders zu erwarten war – nur auf ein weit zurückhaltenderes Maßnahmenpaket einigen konnten<sup>25</sup>.

Wenngleich dieses Ergebnis vielfach als Misserfolg eingestuft worden ist, so darf dennoch nicht darüber hinweg gesehen werden, dass dieses insgesamt zumindest an der Grundphilosophie der Reformbestrebung als solidarischer Unterfangen nach wie vor festhält. Überhaupt muss eine Gesamtbeurteilung dieses Reformprozesses – der freilich bei weitem noch nicht abgeschlossen ist – ambivalent ausfallen. Zum Menschenrechtsschutz enthält dieses Dokument nichts wesentlich Neues<sup>26</sup>, doch ist darin zumindest ein klares Bekenntnis zur Einrichtung der „Peacebuilding Commission“

---

<sup>20</sup> Vgl. Report of the Secretary-General's High-level Panel on Threats, Challenges and Change, A more secure world: Our shared responsibility, Dezember 2004 (im Folgenden HLP-Bericht).

<sup>21</sup> Vgl. dazu umfassend *P. Hilpold*, Reforming the United Nations: New proposals in a long-lasting endeavour“, in: LII NILR 2005, S. 389–431.

<sup>22</sup> Vgl. HLP-Bericht, Abs. 261 ff.

<sup>23</sup> Vgl. im Einzelnen die Absätze 114 ff., 140 ff. und 181 ff.

<sup>24</sup> Vgl. A/59/2005, 21. März 2005, Integrated and coordinated implementation of and follow-up to the outcome of the major United Nations conferences and summits in the economic, social and related fields, Follow-up to the outcome of the Millennium Summit; im Folgenden: Annan-Bericht.

<sup>25</sup> Vgl. *P. Hilpold* (Fn. 21).

<sup>26</sup> Vgl. die Absätze 121 ff. des Abschlussdokuments. Zu der von Kofi Annan vorgeschlagenen Einführung eines Menschenrechtsausschusses vgl. die Absätze 157 ff. Dabei wird der Präsident der Generalversammlung gebeten, entsprechende Bemühungen in die Wege zu leiten, um Zusammensetzung und Mandat dieses Ausschusses weiter zu konkretisieren (Abs. 160).

vorzufinden<sup>27</sup>. Viele weit reichende Forderungen des HLP-Berichts und des Annan-Berichts – insbesondere im Bereich der Friedenssicherung, wo die vorangegangenen Vorschläge auf eine Aufweichung des Gewaltverbots für Maßnahmen humanitärer Intervention hinausliefen – sind aufgegeben worden, doch wurde möglicherweise gerade erst dadurch der Reformprozess gerettet. Geprägt von schillerschen Verbrüderungsidealen – einem „seid umschlungen Millionen“ haben diese vielfach der Realität in der internationalen Staatengemeinschaft und der Notwendigkeit, komplexe Problemlösungsansätze anzudenken, zu wenig Rechnung getragen<sup>28</sup>. Gerade aufgrund seiner Wertbezogenheit und Subjektivität stößt Solidarität häufig auf Implementierungsschwierigkeiten in einer auf dem Konsensprinzip gründenden Ordnung wie der völkerrechtlichen.

### 2.3 Verwandte Gebiete: humanitäres Völkerrecht und Flüchtlingsrecht

Kurz erwähnt seien hier zwei völkerrechtliche Teildisziplinen, die in einem engen konzeptionellen Nahebezug zum internationalen Menschenrechtsschutz stehen und in deren Rahmen der Solidaritätsgedanken ebenfalls strukturformend gewirkt hat.

#### 2.3.1 Das humanitäre Völkerrecht

Für das humanitäre Völkerrecht stellt der Solidaritätsgedanke eine tragende Säule dar. Der Reziprozitätsgrundsatz kommt hier nur eingeschränkt zum Tragen. Anders als im Kriegsrecht steht hier nicht die Auferlegung von sich wechselseitig bedingenden Restriktionen im Vordergrund, sondern die Fortentwicklung eines humanitären Standards, dem – wie der IGH im Nicaragua-Fall 1986 festgehalten hat – die Qualität eines allgemeinen Rechtsgrundsatzes zukommt<sup>29</sup>. Auf dieser Grundlage ist es auch zu erklären, dass die Grundsätze des humanitären Völkerrechts – die bekanntlich in erster Linie für den internationalen bewaffneten Konflikt gelten – im Tadjic-Fall auch für den Bürgerkrieg für anwendbar erklärt wurden<sup>30</sup>.

#### 2.3.2 Das internationale Flüchtlingsrecht

Das internationale Flüchtlingsrecht ist angesichts einer humanitären Katastrophe entstanden, die ein dringendes Handeln der Staaten im Geiste der Solidarität verlangte: Die Erfahrungen mit der Verfolgung durch totalitäre Regime, der Zweite Welt-

<sup>27</sup> Abs. 97ff.

<sup>28</sup> Vgl. dazu im Detail P. Hilpold (Fn. 21) sowie ders., Die Vereinten Nationen und das Gewaltverbot, in: 53 Vereinte Nationen 2005, S. 81–88.

<sup>29</sup> Vgl. Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua, ICJ Reports 1986, Abs. 218. Vgl. auch K. Wellens (Fn. 9), S. 783f.

<sup>30</sup> Dieses im Ergebnis durchaus begrüßenswerte Urteile ist freilich in seiner Begründung und dogmatischen Herleitung durchaus kritisierbar. Vgl. P. Hilpold, Gewaltverbot und Selbstverteidigung – zwei Eckpfeiler des Völkerrechts auf dem Prüfstand, in: JA 3/2006, S. 234–239.

krieg und das sich daraus ergebende Flüchtlingselend sowie die Massenvertreibungen verlangten nach einem geeigneten Regelwerk, das zumindest die schwerwiegendsten Auswirkungen dieser Ereignisse lindern sollte. Die Genfer Flüchtlingskonvention aus dem Jahr 1951 ist dieser Aufgabe nur beschränkt gerecht worden, da diese kein Asylrecht im eigentlichen Sinne kennt<sup>31</sup>, sondern nur ein Rückschiebungsverbot in den Verfolgerstaat (non-refoulement). Einzelne nationale Asylregelungen reichen aber über diesen Standard hinaus. In diesem Zusammenhang ist insbesondere Art. 16a GG zu erwähnen, der in Abs. 1 politisch Verfolgten explizit ein Asylrecht gewährt. Die intensive Inanspruchnahme dieser Regelung hat mit der Zeit Fragen nach den Grenzen dieser Solidarität aufgeworfen und schließlich zu einer entsprechenden Verfassungsreform im Jahr 1993 geführt, wodurch das Asylrecht eingeschränkt worden ist<sup>32</sup>.

Bekanntlich hat sich die Flüchtlingsproblematik mittlerweile grundlegend geändert: Wir sind mit den Phänomenen der Wirtschaftsflüchtlinge, der Massenfluchtbewegungen ohne Vorliegen eines individuellen Verfolgungstatbestandes, der Notwendigkeit der Gewährung eines temporären Schutzes in Kriegssituationen sowie der Binnenflüchtlinge konfrontiert<sup>33</sup>.

Für die Staatengemeinschaft stellten diesen Phänomene den Solidaritätsgedanken auf eine arge Probe: Solidarität ist gegenüber diesem breit gefächerten Spektrum an Notlagen nur mehr in abgestufter Form gegeben. Entsprechend dieser variierenden Intensität an Verbundenheit und auch in Anbetracht stark divergierender Problemumstände waren instrumental völlig neue Vorkehrungen zu treffen. Während Wirtschaftsflüchtlinge nur auf ein geringes Ausmaß an Solidarität – und damit an Unterstützung – hoffen können, wurden für Binnenflüchtlinge immer wieder ad-hoc-Maßnahmen getroffen, wenngleich diese die Überwindung des staatlichen „Souveränitätspanzers“ voraussetzten.

## 2.4 Entwicklungshilfe

Die vielleicht sichtbarste Form der Solidaritätsbekundung im zwischenstaatlichen Bereich äußert sich im Wege der Entwicklungshilfe. Auch in diesem komplexen und politisch äußerst heiklen Bereich hat in den letzten Jahrzehnten ein Konkretisierungsprozess Platz gegriffen, durch welchen ursprünglich spontan geäußerte Solidaritätsbekundungen die Herausbildung entsprechender Rechtsprinzipien in die Wege geleitet haben. Es bleibt vorab festzuhalten, dass es kein Recht auf Entwicklungshilfe gibt. Dennoch hat insbesondere die Generalversammlung der Vereinten Nationen hier in einer Form standardsetzend gewirkt, die zumindest indirekt Druck auf die wohlhabenderen Mitglieder der Staatengemeinschaft ausübt. Schon im Jahr 1970 wurde das Ziel vorgegeben, 0,7% des BIP als Entwicklungshilfe zuzuwenden. Dieses Ziel wurde nur von wenigen Staaten erreicht bzw. überschritten; die meisten Staaten liegen weit

<sup>31</sup> Vgl. dagegen Art. 14 Abs. 1 der – rechtlich nicht verbindlichen – Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte, laut welcher sehr wohl ein solches Recht gegeben ist.

<sup>32</sup> Einl. 3 Nr. 39. Zur Abweisung entsprechender verfassungsrechtlicher Bedenken vgl. BVerfGE 94, 49ff., 115ff., 166ff. Vgl. auch B. Piroth, Kommentar zu Art. 16a, in: H.D. Jarass/B. Piroth, Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland – Kommentar, München 2004, Rdnr. 1.

<sup>33</sup> Vgl. M. Nowak, Einführung in das internationale Menschenrechtssystem, Wien/Graz 2002, S. 50ff.

davon entfernt<sup>34</sup>. Diese Vorgabe wurde aber gerade letzthin bestätigt, und zwar durch den mit der Millennium-Deklaration ausgelösten Diskussionsprozess<sup>35</sup> sowie im HLP-Bericht<sup>36</sup>. Generell kann festgehalten werden, dass sowohl das im Jahr 2000 gestartete Millennium-Projekt als auch das UN-Reformvorhaben eine Vielzahl von Forderungen aufgegriffen haben, die in der Vergangenheit im Rahmen des Entwicklungsvölkerrechts thematisiert worden sind. Dies sind nicht unbedingt vielversprechende Auspizien. Das Entwicklungsvölkerrecht ist konzeptionell gerade deshalb gescheitert, da in diesem Kontext das Solidaritätsprinzip überstrapaziert bzw. missbraucht worden ist. Es ist überstrapaziert worden, da die einseitigen Zuwendungen der Vergangenheit bestehende Abhängigkeiten weiter verstärkt haben<sup>37</sup> und damit ein Anspruchsdenken gefördert worden ist, das nicht mehr zu befriedigen war. Es ist missbraucht worden, da Zuwendungen an die Stelle einer wirksamen Einbindung der Entwicklungsländer in die Weltwirtschaft gesetzt worden sind, wobei die zuletzt genannte Maßnahme weit nachhaltigere Wirkungen gezeitigt hätte.

Wirksam Solidarität im Völkerrecht zu üben ist mit der Notwendigkeit verbunden, gleichzeitig ein zentrales Strukturelement dieser Rechtsordnung zu berücksichtigen, nämlich die souveräne Gleichheit der Staaten. Maßnahmen der Solidarität sollen in diesem Sinne also nicht Abhängigkeiten schaffen bzw. verstärken und eine Hierarchisierung der Staatengemeinschaft fördern, sondern gerade einen Beitrag für die Förderung ihrer politischen und wirtschaftlichen Unabhängigkeit zu leisten.

## 2.5 *Das gemeinsame Erbe der Menschheit; das Umweltvölkerrecht*

Eng verbunden mit dem Solidaritätsgedanken ist das Institut des Gemeinsamen Erbes der Menschheit, wie es in erster Linie für die staatsfreien Räume gilt – so laut Seerechtskonvention für den Tiefseeboden und wie es abgeleitet vom Mondvertrag auf den Weltraum insgesamt ausgedehnt wurde<sup>38</sup>. Auch im internationalen Kulturgüterschutz findet dieses Konzept aber Anwendung<sup>39</sup>. Solidarität bedeutet hier in erster Linie Verzicht auf Aneignung durch die wirtschaftlich stärksten Staaten und ist auf die gemeinsame Nutzung dieser Ressourcen durch alle Staaten ausgerichtet. Gleichzeitig ist

<sup>34</sup> Der Durchschnittssatz, berechnet über alle Industriestaaten, ist sogar gesunken, und zwar von 0,33% im Jahr 1970 auf 0,23% im Jahr 2002. In absoluten Beträgen sind diese Zuwendungen freilich stark angestiegen.

<sup>35</sup> Vgl. den Millennium Project Report, *Investing in Development: A Practical Plan to Achieve the Millennium Development Goals*, United Nations publications, Sales No. 05.III.B.4, [www.millennium-project.org](http://www.millennium-project.org), der nach dem Koordinator dieser Untersuchung, Professor Jeffrey Sachs, auch als Sachs-Report bezeichnet wird.

<sup>36</sup> Vgl. Abs. 60 des HLP-Berichts.

<sup>37</sup> So wurde vielfach der Aufbau eigenständiger, kompetitiver Wirtschaftsstrukturen in den Entwicklungsländern verhindert (insbesondere im Agrarbereich).

<sup>38</sup> Für die Antarktis bietet sich eine solche Lösung an, wenngleich für dieses Gebiet ein definitives Regime noch nicht gefunden worden ist (siehe gegenwärtig den Antarktis-Vertrag aus 1959). Zur Pflicht zur solidarischen Nutzung der Staatengemeinschaftsgebiete vgl. auch *U. Fastenrath*, Subsidiarität im Völkerrecht, in: *Rechtstheorie*, 2002, Beiheft 20, S. 475–535 (503ff.).

<sup>39</sup> Vgl. *R. Dolzer*, *Wirtschaft und Kultur im Völkerrecht*, in: *W. Graf Vitzthum* (Hrsg.), *Völkerrecht*, Berlin 2004, S. 526, Rdnr. 144.

hier ein Intergenerationenvertrag<sup>40</sup> zu sehen, der unmittelbar wiederum den Industriestaaten zugute kommt.

Das Solidaritätsprinzip ist für das Umweltvölkerrecht als Ganzes prägend. Dies kommt bereits in dem generellen Erfordernis der nachhaltigen Entwicklung zum Ausdruck. Eine besonders plastische Ausprägung dieses Grundsatzes ist bspw. die Verpflichtung der Industriestaaten zur Reduktion von Schadstoffemissionen im Kyoto-Protokoll von 1997.

Insgesamt klingt hier die These der klassischen Schule von Salamanca (Francisco de Vitoria) an, wonach das „*bonum commune humanitatis*“ das Ziel des Völkerrechts sei<sup>41</sup>.

### 3. Solidarität und Internationales Wirtschaftsrecht

Diese Überlegungen leiten unmittelbar über zur Rolle der Solidarität im Internationalen Wirtschaftsrecht. Solidarität ist mit Sicherheit ein tragendes Strukturelement dieses relativ jungen Rechtsgebietes. Schon im Zuge der Aushandlung der Havanna-Charta war man bemüht gewesen, die internationalen Austauschbeziehungen auf eine neue solidarisch geprägte Grundlage zu stellen. So enthielt die Havanna-Charta Bestimmungen über eine verstärkte Einbindung der Entwicklungsländer, über Rohstoffabkommen und über die Bekämpfung von unlauteren Geschäftspraktiken. Dies alles sollte in einem stark verrechtlichten Rahmen mit detaillierten Streitbeilegungsbestimmungen bis hin zur Möglichkeit der Anrufung des IGH Platz greifen. Die Havanna-Charta ist ein gutes Beispiel dafür, wie eine auf politisch-diplomatischer Ebene vereinbarte Solidaritätszusage zum Scheitern verurteilt bleiben muss, wenn sie keine Fundierung in einem breiteren Konsens findet. Die Havanna-Charta hätte ein dirigistisches Modell internationaler Austauschbeziehungen eingeführt und eine Abkehr vom vorherrschenden liberalen Wirtschaftsmodell bedeutet. Insbesondere wäre aber auch das Ausmaß an Solidarität überbeansprucht worden, das von den USA eingefordert werden konnte. Die USA, die damals unangefochten führende Wirtschaftsnation, hätte umfassende Souveränitätseinbußen hinnehmen müssen, wobei sie eben erst den entscheidenden Beitrag zum Sieg der Alliierten im Zweiten Weltkrieg erbracht hatte. Während der Solidaritätsgedanke also rein abstrakt durchaus fließende Übergänge zu utopischen sozialen Organisationsmodellen eröffnet, stehen deren Umsetzung im Völkerrecht allein schon die Besonderheiten des Rechtsetzungsprozesses in diesem Bereich entgegen, der – wie gezeigt – von der Gleichheit der Staaten und von der grundlegenden Rolle des Konsensprinzips gekennzeichnet ist. Solidarität bedeutet nicht bedingungslose Aufopferung. Schillers Umschreibung für Solidarität „alle Menschen werden Brüder“ kann als Leitmotiv für die Bemühungen dienen, den Integrationsgrad in der Staatengemeinschaft zu erhöhen; eine Situationsbeschreibung für den Ist-Stand der Kohäsion in der Staatengemeinschaft ist sie jedoch nicht. Das Solidaritätselement konnte sich somit nur graduell entwickeln, in einem mühsamen trial-

<sup>40</sup> So K. Wellens (Fn. 9), S. 790.

<sup>41</sup> Vgl. A. Verdross/B. Simma, *Universelles Völkerrecht*, Berlin 1984, S. 915 sowie P. Häberle, *Europäische Verfassungslehre*, Baden-Baden 2006, 4. Aufl. S. 30.

and-error-Prozess. Nur die wesentlichen Stationen in diesem Prozess können hier nachgezeichnet werden:

– In erster Linie sei hier auf die – oft übersehene – Solidarfunktion des Meistbegünstigungsprinzips verwiesen. Während das Meistbegünstigungsprinzip im 19. Jahrhundert, so wie es beginnend mit dem Cobden-Chevalier-Vertrag regelmäßiger Bestandteil bilateraler Handelsverträge geworden ist<sup>42</sup>, durchaus vom Reziprozitätsprinzip gekennzeichnet war, wurden mit der Multilateralisierung dieses Prinzips durch das GATT völlig neue Dimensionen der Kooperation erreicht. Von einer allgemeinen und unbedingten Meistbegünstigung in einem multilateralen Rahmen profitieren gerade auch kleinere und schwächere Mitglieder dieser Ordnung. Hier lässt sich Solidarität in einer Form üben, die nur Gewinner kennt.

– Ein weiteres Element des GATT-Rechts, das letztlich Ausdruck des Solidargedankens ist, ist das Entscheidungsverfahren laut Konsensus. Wenn dieses häufig als dysfunktionales Relikt einer allzu staatszentrierten Epoche gesehen wird, so wird damit der Schutzcharakter gerade zugunsten von Staaten mit geringerer Wirtschaftskraft übersehen, der diesem Instrument innewohnt<sup>43</sup>.

– Die spezifisch für die Entwicklungsländer geschaffenen Regelungen im GATT/WTO-Recht dagegen, die gerade als Ausdruck einer Solidaritätsbekundung gesehen wurden, haben allenfalls dürftige Ergebnisse erbracht. Allen voran sei hier Teil IV des GATT erwähnt, in dem im Jahr 1965 in blumigen Worten Verständnis für die Entwicklungsländer zum Ausdruck gebracht wurde, ohne dass diesen Worten Taten (sprich harte Rechtsnormen) gefolgt wären. Konkreter waren die Bestimmungen der enabling clause des Jahres 1979<sup>44</sup>, die die Gewährung nichtreziproker Konzessionen erlaubte. Solche Konzessionen wurden auch gewährt, insbesondere im Rahmen der nationalen Allgemeinen Präferenzregelungen. Ihre Auswirkungen waren aber bestenfalls ambivalenter Natur. Während auf dieser Grundlage sicherlich eine größere Anzahl von Entwicklungsländern in den Genuss wirtschaftlicher Vorteile gekommen ist, so haben diese langfristig kaum nachhaltige Wirkungen gezeigt, ja sich sogar zum Nachteil der begünstigten Entwicklungsländer ausgewirkt<sup>45</sup>.

Das größte Problem lag aber wohl darin, dass hier zentrale Anwendungsvoraussetzungen für eine effektive, nachhaltig wirksame und gezeigte Solidarbekundung nicht oder nicht in ausreichendem Maße gegeben waren. Wie treffend in der Literatur vermerkt worden ist, rechnet Solidarität mit Solidarität<sup>46</sup>; sie wirkt somit wie eine Versicherung. Sie ist also nicht völlig uneigennützig, sondern Teil eines größeren Gerech-

<sup>42</sup> Bekanntlich wurde mit dem Cobden-Chevalier-Vertrag des Jahres 1860 zwischen Frankreich und Großbritannien eine langandauernde liberale Wirtschaftsära in die Wege geleitet, wobei allerdings die Marktöffnung auf bilateralem Wege erfolgte. Vgl. G. Curzon, *Multilateral Commercial Diplomacy*, London 1965, S. 15ff.

<sup>43</sup> In diesem Sinne vgl. den sog. Sutherland-Report, *The Future of the WTO – Addressing Institutional Challenges in the New Millennium*, Report by the Consultative Board to the Director General, Supachai Panitchpakdi, XII-2004, S. 19ff.

<sup>44</sup> GATT, BISD 26S 1980, 203. Vorausgegangen war der enabling clause ein im Jahr 1971 ergangener, auf zehn Jahre befristeter waiver.

<sup>45</sup> So haben diese Privilegien vielfach strukturkonservierend gewirkt und eine viel zu einseitige Ausrichtung auf einige wenige hochspezialisierte Exportmärkte zur Folge gehabt. Siehe dazu im Detail den Sutherland-Report (Fn. 43), S. 19ff.

<sup>46</sup> Vgl. J. Isensee, (Fn. 5), S. 103.

tigkeitsplans, an dem auch der Geberstaat zumindest abstrakt partizipiert. In einem kontraktualistischen Gesamtbezug soll Solidarität ein Mindestmaß an Sicherheit vor dem Schleier der Ungewissheit schaffen. Dieser Schleier der Ungewissheit verhüllt Gefahrensituationen, mit welchen jedes Staatswesen – über längere Perioden betrachtet – konfrontiert ist, unabhängig von der Tatsache, dass nach heutigem Kenntnisstand die Rückstufung eines Industriestaates zu einem Entwicklungsland unwahrscheinlich erscheint. Die differenzierte Behandlung zugunsten der Entwicklungsländer, die nach Maßgabe der enabling clause in der Vergangenheit gewährt worden ist, hatte nichts mit alledem gemein. Sie war eindeutig und ausschließlich unilateral, war an keine Gegenleistungen gebunden, dafür aber jederzeit widerruf- und einschränkbar. Erst die EU hat hier im Jahr 1994 Neuland beschritten und eine Allgemeine Präferenzregelung geschaffen, die Gegenleistungen verlangt und honoriert, und zwar bspw. in den Bereichen Menschenrechtsschutz, Demokratieförderung und Bekämpfung von Rauschgifthandel und Kriminalität<sup>47</sup>. Hier zeigt sich ein Phänomen übergreifender Solidarität: So wie die Entwicklungsländer an Konzessionen im wirtschaftlichen Bereich interessiert sind, so sind die Industriestaat bemüht, ein Entgegenkommen in jenen Fragen zu erreichen, die nur global lösbar sind. Insgesamt ist freilich die Bilanz der EU-Entwicklungspolitik uneinheitlich: Bekanntlich war und ist dieser Politikbereich wesentlich von der Kooperation mit den AKP-Staaten geprägt, also mit Staaten, die in der Vergangenheit insbesondere zum britischen und zum französischen Kolonialreich zählten. Solidarität wurde hier im Lichte historischer Bande und Reminiszenzen interpretiert, nicht aus dem Blickwinkel des effektiven Entwicklungsbedarfs. Zu Beginn der 90er Jahre wurde immer deutlicher, dass diese Diskriminierung mit dem GATT-Recht unvereinbar war<sup>48</sup>.

Die EG war gezwungen, um einen waiver anzusuchen<sup>49</sup> und schließlich durch den Vertrag von Cotonou die Weichen für eine völlig neue Präferenzpolitik zu stellen, die WTO-kompatibel sein sollte.

Damit blieb noch die Frage offen, wie innerhalb eines Systems einseitiger Konzessionen, wie es das APS darstellt, die Verpflichtung zur Nichtdiskriminierung zu behandeln sei. Indien beanstandete im Jahr 2002 das APS der EG, da dieses eine Reihe von Sonderpräferenzen für Länder vorsieht, die ein bestimmtes Wohlverhalten zeigen, bspw. über die Ergreifung spezieller Maßnahmen zur Bekämpfung des Drogenanbaus<sup>50</sup>. Während das zuständige Panel die Verpflichtung zur Nichtdiskrimini-

<sup>47</sup> Vgl. P. Hilpold, Das neue Allgemeine Präferenzsystem der EU, in: *Europarecht* 1/1996, S. 98–114.

<sup>48</sup> Diese Unterscheidung konnte weder auf Art. XXIV GATT (zu dessen Anwendungsbedingungen vgl. P. Hilpold, Regional Integration According to Article XXIV GATT – Between Law and Politics, in: 7 *Max Planck Yearbook of United Nations Law* 2003, S. 219–260) noch auf die enabling clause (die Nichtdiskriminierung zwischen den Entwicklungsländern verlangt) gestützt werden.

<sup>49</sup> Dieser von den Europäischen Gemeinschaften sowie von 49 AKP-Staaten beantragte waiver wurde am 9. Dezember 1994 von den Vertragsparteien gewährt. Die Formulierung der einschlägigen Bestimmung dieses waivers ist bezeichnend für die damit angesprochene Diskriminierungsproblematik: „Subject to the terms and conditions set out hereunder, the provisions of paragraph 1 of Article I of the General Agreement shall be waived, until 29 February 2000, to the extent necessary to permit the European Communities to provide preferential treatment for products originating in ACP States as required by the relevant provisions of the Fourth Lomé Convention, without being required to extend the same preferential treatment to like products of any other contracting party.“

<sup>50</sup> Vgl. dazu G.M. Grossmann/A.O. Sykes, A preference for development: the law and economics of

nierung noch äußerst extensiv interpretierte<sup>51</sup>, wählte die Berufungsinstanz einen differenzierteren Ansatz<sup>52</sup>, auf dessen Grundlage von der Notwendigkeit einer Gleichbehandlung aller Entwicklungsländer abgesehen wurde und auch die Möglichkeit eingeräumt wurde, Sonderpräferenzen aufgrund der erwähnten Maßnahmen zur Bekämpfung des Drogenanbaus zu ergreifen<sup>53</sup>, wobei allerdings alle Entwicklungsländer, die sich in einer vergleichbaren Situation befinden, eine ähnliche Behandlung erfahren müssen<sup>54</sup>.

Da Solidaritätsbekundungen begriffsimmanent mit Ausnahmen vom formalen Gleichbehandlungsgrundsatz verbunden sind und (positiv) diskriminieren, eröffnet sich hier ein beachtliches Missbrauchspotential, dem durch geeignete Maßnahmen entgegen gewirkt werden muss. Instrumente dazu sind die sog. Graduierung, d.i. die stufenweise Zurücknahme von Vergünstigungen, einerseits sowie die radikale Unterscheidung zwischen Entwicklungsländern im allgemeinen Sinne und den am geringsten entwickelten Ländern, den LLDCs andererseits. Während der erstgenannte Ansatz für das alte GATT sowie für das APS der EG typisch war bzw. ist, wurde der zweitgenannte Ansatz im WTO-Recht verfolgt. Dahinter steht die Überzeugung, dass Präferenzregelungen im Allgemeinen den Interessen der Entwicklungsländer nur abträglich sind, da sie zu einer Versteinerung der Wirtschaftsstrukturen, zu Protektionismus sowie zu neuen Abhängigkeiten führen<sup>55</sup>. Für die am geringsten entwickelten Länder muss freilich weiter Solidarität in Form traditioneller Hilfeleistungen und Präferenzen geübt werden. Generell scheint sich im Rahmen der Doha-Runde eine Abkehr vom traditionellen Denken in konkurrierenden Modellen abzuzeichnen und stattdessen werden gemischte, situationsspezifisch differenzierte Modelle bevorzugt. Es ist also abzusehen, dass eine forcierte Marktöffnungspolitik von hergebrachten Unterstützungsmodellen begleitet sein wird<sup>56</sup>.

Wenn Solidarität ernst gemeint ist, wird sie auf komplexe Herausforderungen auch entsprechend komplexe Lösungen anzubieten haben.

---

GSP, in: 4 World Trade Review 1/2005, S. 41–67; C. Di Turi, Il sistema di preferenze generalizzate della Comunità europea dopo la controversia con l'India sul regime speciale in tema di droga, in: LXXXVIII RDI 3/2005, S. 721–737.

<sup>51</sup> Vgl. European Commission – Conditions for the Granting of Tariff Preferences to Developing Countries, WT/DS246/R, 1 December 2003.

<sup>52</sup> Vgl. European Commission – Conditions for the Granting of Tariff Preferences to Developing Countries, WT/DS246/AB/R, 7 April 2004.

<sup>53</sup> Dies deshalb, da ein Zusammenhang zwischen der Entwicklungsproblematik und dem Drogenhandel anerkannt wurde.

<sup>54</sup> Damit eine solche Regelung Bestand haben kann, müssen die Kriterien im Detail bestimmt werden, anhand welcher die Auswahl erfolgt.

<sup>55</sup> Dieser Position liegen negative Erfahrungen zugrunde, die mit der Anwendung der sog. Erziehungszollthese gemacht worden sind. Obgleich ein Zollschutz in der Entwicklungsphase einer Volkswirtschaft durchaus sinnvoll sein kann, gibt es zahlreiche empirische Beispiele, die belegen, dass dieser Schutz zu dauerhaftem Protektionismus geführt hat. Vgl. dazu M. Trebilcock/R. House, International Trade Regulation, London und New York 2005, S. 8.

<sup>56</sup> Vgl. WTO Press Releases, 13 December 2005, „Aid planned as a complement to a market access package“.

## 4. Solidarität und Gemeinschaftsrecht

Solidarität wurde als „Schlüsselbegriff der europäischen Integration“ bezeichnet<sup>57</sup>.

Sie wirkt – wie gezeigt – im Außenverhältnis, wo die Europäische Gemeinschaft – gemeinsam mit den Mitgliedstaaten – sehr großzügig Solidarität übt<sup>58</sup>, wobei die konkrete Gestalt dieser Solidarität sehr stark von der einschlägigen internationalen Diskussion geprägt wird.

Solidarität ist aber ein Strukturelement des Gemeinschaftsrechts insgesamt, das dieses als ganzes kennzeichnet<sup>59</sup> und damit auch primär nach innen wirkt. In dieser Perspektive nimmt Solidarität im Gemeinschaftsrecht durchwegs einzigartige Züge an, die aber – und dies aufzuzeigen ist das Anliegen dieses Beitrages – wiederum auf allgemeine Eigenschaften des Solidaritätsbegriffes an sich rückführbar sind.

Treffend wurde festgehalten, dass der Kernbereich des Gemeinschaftsrechts, der Binnenmarkt, als solcher nicht bestands- und überlebensfähig wäre, wäre er nicht durch flankierende Politiken zum Schutz gemeinsamer Werte abgesichert, die wiederum Ausdruck wechselseitiger Solidarität sind<sup>60</sup>.

Zahlreiche Bestimmungen im Recht der Europäischen Union nehmen explizit oder implizit auf das Solidaritätsprinzip Bezug bzw. sind von diesem geprägt.

In der Präambel des Vertrages über die Europäische Union findet sich der „Wunsch, die Solidarität zwischen den Völkern [den Völkern der Europäischen Union] unter Achtung ihrer Geschichte, ihrer Kultur und ihrer Traditionen zu stärken. In Art. 1 Abs. 3 EUV wird als Aufgabe der Union die kohärente und solidarische Gestaltung der Beziehungen zwischen den Mitgliedstaaten sowie zwischen ihren Völkern genannt. Die Förderung der sozialen Solidarität findet sich als Vertragsziel in Art. 2 EGV. Ein weiterer Verweis auf das Solidaritätsprinzip findet sich – im Kontext der Bestimmungen zur GASP – in Art. 11 Abs. 2 EUV<sup>61</sup>. Der Solidaritätsgedanke findet sich auch ganz deutlich den Bestimmungen über den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhang, die „Kohäsion“, grundgelegt. Schließlich ist auch Art. 10 EGV zu er-

---

<sup>57</sup> Vgl. *R. Bieber* (Fn. 6), S. 7. Vgl. zum Ganzen auch *E. Marias*, *Solidarity as an Objective of the European Union and the European Community*, in: *LIEI* 1994, S. 85–114 sowie jüngst *P. Gussone*, *Das Solidaritätsprinzip in der Europäischen Union und seine Grenzen*, Berlin 2006. Da der Begriff „Europa“ rechtlich nicht definiert ist, endet die europäische Solidarität aber nicht notwendigerweise an den Grenzen der Gemeinschaft. Vgl. *P. Häberle*, *Konturen des Europäischen Juristen in Vergangenheit und Gegenwart*, in: *53 Jahrbuch des Öffentlichen Rechts* 2005, S. 460–513 (461). Generell vom Solidaritätsgedanken durchwirkt ist auch *Peter Häberles* „Europäische Verfassungslehre“, 4. Auflage, Baden-Baden 2006. Vgl. auch den Beitrag „Der kooperativen Verfassungsstaat“ desselben Autors, in: *Recht und Gesellschaft* 1978, S. 141–177.

<sup>58</sup> Immerhin ist die EG gemeinsam mit den Mitgliedstaaten weltweit der größte Geber von Entwicklungshilfe. Vgl. *W. Benedek*, *Kommentar zu Art. 177 EGV*, in: *M. Hilf/E. Grabitz* (Hrsg.), *Das Recht der Europäischen Union*, Abs. 1.

<sup>59</sup> Vgl. das Urteil des EuGH v. 10. 12. 1969, *Kommission gegen Frankreich*, *Slg.* 1969, S. 523, 540.

<sup>60</sup> Vgl. *Ch. Callies*, *Subsidiaritätsprinzip und Solidaritätsprinzip als rechtliches Regulativ der Globalisierung von Staat und Gesellschaft – dargestellt am Beispiel von EU und WTO*, in: *P. Blickle u. a.* (Hrsg.), *Subsidiarität als rechtliches und politisches Ordnungsprinzip in Kirche, Staat und Gesellschaft*, Berlin 2002, S. 371–400 (381ff.).

<sup>61</sup> „Die Mitgliedstaaten arbeiten zusammen, um ihre gegenseitige politische Solidarität zu stärken und weiterzuentwickeln. Sie enthalten sich jeder Handlung, die den Interessen der Union zuwiderläuft oder ihrer Wirksamkeit als kohärente Kraft in den internationalen Beziehungen schaden könnte“.

wähnen, in dem ganz fundamental eine Verpflichtung zur „loyalen Zusammenarbeit“ bzw. auch zur „Solidarität“<sup>62</sup> gesehen wird, und zwar zwischen den Mitgliedstaaten gegenüber der EG und ihren Organen, der EG und ihren Organen gegenüber den Mitgliedstaaten, den Mitgliedstaaten und ihren Organen und den EG-Organen untereinander<sup>63</sup>. Mittlerweile kann sogar von einer Einbeziehung des Bürgers in einem „Triedreieck“ EG – Staat – Bürger ausgegangen werden<sup>64</sup>.

Im Solidaritätsprinzip wurde ein wesensimmanentes Pendant zum Subsidiaritätsprinzip gesehen, wobei beide sich ausbalancieren und wechselseitig als Korrektiv wirkten. Während das Subsidiaritätsprinzip die kleinere Einheit schütze, stelle das Solidaritätsprinzip auf die zentrale Sicherung von Gemeinwohlbelangen ab<sup>65</sup>. Diese Korrektivfunktion gibt sicherlich eine wichtige Eigenschaft des Solidaritätsprinzips wieder; sie erschöpft sich aber nicht darin. Solidarität ist ein vieldimensionales Phänomen; sie ist nicht nur von der kleineren gegenüber der größeren Einheit zu erbringen, sondern auch umgekehrt sowie zwischen den gleichgeordneten Einheiten selbst. Subsidiarität und Solidarität sind also nicht wechselseitig selbsterklärend, sondern beschreiben ein Spannungsverhältnis, das sich nicht nur in jeder Rechtsordnung in unterschiedlicher Gestalt zeigt, sondern auch in Bezug auf eine bestimmte Rechtsordnung im Zeitablauf wechselnde Formen annimmt. Darüber hinaus ist – wie gezeigt – für die Beschreibung von Richtung und Form der jeweiligen Solidaritätsausprägung eine Vielzahl von zusätzlichen Elementen heranzuziehen.

Was das Solidaritätsprinzip innerhalb der Europäischen Union anbelangt, so steht dieses in engem Zusammenhang mit dem in Art. 1 Abs. 2 EUV angeführten Konzept der „immer engeren Union“, das zumindest die Richtung der Integrationsbestrebungen klar vorgibt<sup>66</sup>.

In diesem Prozess hat der EuGH als „Integrationsmotor“ eine nicht unumstrittene Rolle gespielt, wobei vielfach der Vorwurf erhoben worden ist, er handle *ultra vires*<sup>67</sup>. Dabei konnte der EuGH auf ein Konzept Bezug nehmen, das ob seiner Unbestimmt-

<sup>62</sup> So insbesondere im nicht-deutschen Schrifttum sowie anfänglich auch durch den EuGH. Vgl. *W. Kahl*, Kommentar zu Art. 10 EGV, in: *Ch. Calliess/M. Ruffert* (Hrsg.), Kommentar zu EU-Vertrag und EG-Vertrag, Neuwied/Kriftel 2002, Abs. 1ff.

<sup>63</sup> *Ibid.*, Rn 14. Vgl. zu den verschiedenen Ausprägungen des Solidaritätsgrundsatzes im gesamten Recht der Europäischen Union *Ch. Calliess* (Fn. 59), insbesondere S. 382.

<sup>64</sup> So *Ch. Calliess*, Grundlagen, Grenzen und Perspektiven europäischen Richterrechts, in: 58 NJW 2005, S. 929–1008 (931).

<sup>65</sup> So *Ch. Calliess*, (Fn. 60).

<sup>66</sup> In dem Bild von *Ch. Tomuschat* (Das Endziel der europäischen Integration, Maastricht ad infinitum?, DVBl. 1996, S. 1073f.) verbleibend, wonach sich die EU zwischen dem Ufer der Internationalen Organisation befinde, das sie längst verlassen habe und jenem der Staatlichkeit, das sie noch nicht erreicht hat, kann gesagt werden, dass das Boot der Integration sich dem Ufer der Staatlichkeit laut dem genannten Grundsatz immer mehr annähern müsse, ohne dass das Erreichen des Ufers selbst ein klar vorgegebenes Endziel wäre. Dieser Annäherungsprozess ist auf jeden Fall ein gradueller und hat den vielen Untiefen und „Gegenströmungen“ Rechnung zu tragen, wenn nicht die sich jetzt im Konstitutionalisierungsprozess zeigende Gefahr heraufbeschworen werden soll, dass das Boot abgetrieben wird.

<sup>67</sup> Vgl. nur *W. Dänzer-Vanotti*, Unzulässige Rechtsfortbildung des Europäischen Gerichtshofs, in: RIW 1992, S. 733ff.; *R. Scholz*, Zum Verhältnis von europäischem Gemeinschaftsrecht und nationalem Verwaltungsverfahrenrecht, in: DÖV 1998, S. 261ff.; *St. Voigt*, Iudex Calculat: The ECJ's Quest for Power, in: German Working Papers in Law and Economics 2003, Article 14; Government by judges?, in: Economist v. 17. Januar 2004, S. 28. Abwägend gegenüber dieser Kritik *B. Wegener*, Kommentar zu Art. 220, in: *Ch. Calliess/M. Ruffert* (Hrsg.), Kommentar zu EU-Vertrag und EG-Vertrag, Neuwied/Kriftel 2002,

heit<sup>68</sup>, aber auch aufgrund seiner Ausstrahlungskraft eine wertvolle Legitimationsgrundlage lieferte, nämlich jenes der Unionsbürgerschaft. In einer langen Reihe von Urteilen, von welchen hier nur María Sala<sup>69</sup>, Grzelczyk<sup>70</sup>, Bidar<sup>71</sup> und Trojani<sup>72</sup> erwähnt seien, hat der EuGH die Unionsbürgerschaft als „Türöffner zu den mitgliedstaatlichen Sozialversicherungssystemen“<sup>73</sup> gebraucht, wofür ein politischer Konsens auf der Ebene der Mitgliedstaaten wohl kaum gegeben war. Im Hintergrund steht ein vom EuGH verfochtenes Solidaritätskonzept, das weit über das hinausreicht, welches im EU-Recht grundgelegt ist bzw. in einer selbst evolutiven Rechtsprechung von diesem Verfassungsrahmen abgedeckt werden kann. Der EuGH verkennt nicht die Auswirkungen dieser Rechtsprechung auf die nationalen Sozialversicherungssysteme bzw. auf die nationalen Haushalte insgesamt, verweist aber auf die Notwendigkeit einer „bestimmten finanziellen Solidarität der Angehörigen eines Mitgliedstaates mit denen der anderen Mitgliedstaaten“<sup>74</sup>. Dieses Solidaritätserfordernis ist von Generalanwalt Jacobs im Verfahren gegen Österreich betreffend den Hochschulzugang für Unionsbürger in diesem Land<sup>75</sup> bestätigt worden<sup>76</sup>. Im Ergebnis wurde dieser Ansatz vom EuGH abgesegnet<sup>77</sup>. Wie gezeigt, ist Solidarität ein sehr wichtiges Strukturelement des Rechts der Europäischen Union und gleichzeitig von enormer richtungsweisender Kraft für die weitere Entwicklung dieses Gebildes. Es erscheint aber in höchstem Maße bedenklich, wenn dieses – in Verbindung mit dem Konzept der Unionsbürgerschaft – zur Umgestaltung der Verfassungsordnung der Europäischen Union herangezogen wird. Wie der erst kürzlich beigelegte Finanzstreit innerhalb der EU belegt hat, berühren Finanzierungsfragen den Grundkonsens innerhalb der EU und sind geeignet, diesen fundamental in Frage zu stellen.

Christian Tomuschat hat 1987 festgestellt, innerhalb der EWG könne es nur eine Solidarität „auf mittlerer Ebene“ geben<sup>78</sup>. Begründet wurde dies mit der begrenzten sozialen Kohäsion dieser Gruppe sowie mit den Basisdivergenzen in der politischen Kultur, die sich in erheblichen Unterschieden in der allgemeinen Wirtschaftspolitik,

---

Abs. 16. Vgl. zu dieser Thematik auch G. Hirsch, Die Rolle des Europäischen Gerichtshofs bei der europäischen Integration, in: 49 Jahrbuch für Öffentliches Recht 2001, S. 79–88.

<sup>68</sup> So hat Norbert Reich den treffenden Ausdruck der „Methapher“ für dieses Konzept verwendet. Vgl. N. Reich, The Constitutional Relevance of Citizenship and Free Movement in an Enlarged Union, in: 11 European Law Journal 6/2005, S. 675–698.

<sup>69</sup> Rs. C-85/96, Slg. 1998, I-2691. Vgl. dazu den Kommentar von Ch. Tomuschat, in: CMLR 2000, S. 449ff.

<sup>70</sup> Rs. C-184/99, Slg. 2001, I-6193.

<sup>71</sup> Rs. C-209/03, Urteil v. 15. 3. 2005.

<sup>72</sup> Rs. C-456/02, Urteil v. 7. 9. 2004, Slg. 2004, I-757.

<sup>73</sup> So die treffende Bemerkung von F. Sander, Die Unionsbürgerschaft als Türöffner zu mitgliedstaatlichen Sozialversicherungssystemen?, in: DVBl 2005, S. 1014–1022.

<sup>74</sup> So im Urteil Grzelczyk (Fn. 70), Rdnr. 44.

<sup>75</sup> Vgl. Rs. C-147/03, Kommission gegen Österreich.

<sup>76</sup> Vgl. Rdnr. 53 der Schlussanträge vom 20. Januar 2005 in der Rs. C-147/03, Kommission gegen Österreich.

<sup>77</sup> Vgl. dazu P. Hilpold, Hochschulzugang und Unionsbürgerschaft, in: EuZW 21/2005, S. 647–652.

<sup>78</sup> Vgl. Ch. Tomuschat, Solidarität in Europa, in: F. Capotorti u. a. (Hrsg.), Du droit international au droit de l'intégration – Liber amicorum Pierre Pescatore, Baden-Baden 1987, S. 729–757 (756).

in der Steuer- und Finanzpolitik äußerten, mit all den damit verbundenen Konsequenzen für Wirtschaftswachstum und Haushaltssituation<sup>79</sup>.

In den zwei Jahrzehnten, die zwischenzeitlich vergangen sind, ist die Europäische Gemeinschaft sicherlich stark verfestigt worden, und es können auch erhebliche Fortschritte in der Herausbildung zumindest von Ansätzen einer gemeinsamen Identität verzeichnet werden. Es ist aber nicht erkennbar, dass sich die einforderbare Solidarität innerhalb dieser Gemeinschaft auf einer imaginären Messkala merklich nach oben bewegt hätte.

Darüber einen definitiven Befund abzugeben, ist auf jeden Fall Sache der Politik und nicht der Wissenschaft. Dies ist aber auch nicht Sache der Rechtsprechung. Eine durch den EuGH eröffnete parallele Schiene der Umverteilung nach eigenwillig definierten (bzw. nicht wirklich erkennbaren) Parametern<sup>80</sup> droht genau jenes Element in Frage zu stellen, das sie zu verfolgen vorgibt: die wechselseitige Solidarität<sup>81</sup>.

## 5. Solidarität im Bundesstaat

Die vorangegangenen Ausführungen haben gezeigt, dass das Solidaritätsprinzip eine bedeutende Kraft des Wandels – sowohl für die internationale als auch für die europäische Rechtsordnung – darstellt. Wie sieht nun die Situation im Bundesstaat aus, die ja auch von einem solidarischen Zusammenwirken autonomer Einheiten auf vertikaler und auf horizontaler Ebene gekennzeichnet ist? Solidarität ist sicherlich auch ein Strukturmerkmal des Bundesstaates. Anders als in der *sui-generis*-Realität der Europäischen Union steht Solidarität hier im Regelfall aber nicht im Dienste der Verfestigung eines Gemeinschaftswesens, sondern hat eine stabilisierende Funktion. Während das Institut der Solidarität in der EU gleichsam Konjunkturwellen durchläuft und insbesondere dann zum Tragen kommt, wenn große Integrationsschübe anstehen, ist Funktion und Wirkung der Solidarität im Bundesstaat schon im ursprünglichen Grundkonsens weitgehend vorbestimmt. Auch hier ist der Solidarität eine gewisse Dynamik nicht wesensfremd, doch ist sie auf eine Ausbalancierung der Gewichte zwischen den Komponenten der Föderation ausgelegt, die sich nach Maßgabe veränderter Umweltbedingungen im Zeitablauf verschieben können.

Wenn wir uns nun näher mit Struktur und Zustand des deutschen Föderalismus beschäftigen, so können wir hier entsprechende Phänomene feststellen: Bis in die 70er Jahre überwiegen die zentripetalen Kräfte, was insbesondere in der Finanzreform des Jahres 1969 seinen Ausdruck fand<sup>82</sup>. In den achtziger Jahren verstärkten sich dagegen

<sup>79</sup> Ibid., S. 755.

<sup>80</sup> Vgl. K. Hailbronner, Die Unionsbürgerschaft und das Ende rationaler Jurisprudenz durch den EuGH?, in: 57 NJW 2004, S. 2185–2189, der die Vorgangsweise des EuGH, einen Anspruch auf Sozialhilfe aus der Studentenrichtlinie abzuleiten, als „schlechterdings rational nicht nachvollziehbar“ bezeichnete.

<sup>81</sup> Dabei ist zu berücksichtigen, dass selbst die Rechtsetzung durch die kompetenten Organe mit – im Vergleich zur nationalen Situation – unter erschwerten Voraussetzungen arbeiten. So schreibt R. Bieber (Fn. 6, S. 21): „Europäische Normsetzung erfordert wegen ihrer Neuartigkeit ein wesentlich höheres Maß an Konsensunter den beteiligten Akteuren als bei innerstaatlicher Gesetzgebung. Denn die Nerven des Systems sind noch nicht durch ein „Fettpolster“ an Tradition und selbstverständlicher Hinnahme geschützt.“

<sup>82</sup> Finanzreformgesetz v. 12. 5. 1969 (BGBl. I S. 359). Vgl. W. Renzsch, Bundesstaatsreform – nach dem Scheitern der KOMBO?, in: Jahrbuch des Föderalismus 2005, S. 91–117 (91).

die zentrifugalen Kräfte, wobei ein erheblicher Anstoß dazu von der Europäischen Union ausging, wo in mehreren Mitgliedstaaten Regionalisierungstendenzen auftraten<sup>83</sup>. Es ist bemerkenswert, dass die meisten Änderungen des Grundgesetzes die Regelung des Verhältnisses zwischen Bund und Ländern betrafen und auch die meisten Grundgesetzänderungen bezüglich der Finanzverfassung und der Haushaltsverfassung das Bundesstaatsprinzip direkt berührten<sup>84</sup>. Die Zentralisierungstendenzen der ersten Jahrzehnte des Bestehens der Bundesrepublik Deutschland, die im Finanzreformgesetz des Jahres 1969 ihren deutlichsten Ausdruck fanden, zielten auf ein Ergebnis ab, das Konrad Hesse pointiert als „unitarischer Bundesstaat“ beschrieben hat<sup>85</sup>. Diese Reformen konnten aber getreu dem Modell des „kooperativen Föderalismus“ nicht ohne Konzessionen an die Bundesländer bewerkstelligt werden.

Die Zentralisierungsbestrebungen bedeuteten also nicht das Ende der Solidarität, sondern allein ihre inhaltliche Neubestimmung. Dies geschah über die sog. „Politikverflechtung“, wodurch die Kompetenzeinschränkungen der Länder durch Beteiligungsrechte (allerdings in erster Linie der Landesregierungen) ausgeglichen wurden<sup>86</sup>.

Diese „institutionalisierte Solidarität“ in der Form eines „exekutivischen Beteiligungsföderalismus“<sup>87</sup> äußerte sehr bald ganz erhebliche Schwachstellen: Entscheidungen waren nur mehr über Paketlösungen, Kompromisse und Koalitionen zu erreichen<sup>88</sup>. Der Reformbedarf wurde zwar erkannt und in verschiedenen Studien wurden auch Problemlösungswege aufgezeigt, doch fehlte für ihre Umsetzung die politische Kraft.

Die bescheidenen Reformen, die tatsächlich gelingen sollten, betrafen die Solidaritätsthematik zwar nicht unmittelbar, ließen diese aber auch nicht unberührt. Mit der Reform des Art. 72 im Jahr 1994 wurde die konkurrierende Gesetzgebungskompetenz des Bundes zugunsten der Länder bekanntlich dadurch eingeschränkt, dass die „Bedürfnisklausel“ durch das „Erforderlichkeitskriterium“ ersetzt worden ist<sup>89</sup>. Voraussetzung für ein Tätigwerden des Bundes ist jetzt nicht mehr die „Wahrung der Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse“, sondern die „Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse“. Damit wird einerseits die Schwelle für ein Tätigwerden erhöht, gleichzeitig ist in dieser Formulierung aber auch ein Hinweis darauf zu sehen, dass angesichts der geänderten Umstände nunmehr Solidarität nicht bloß im konservierenden, sondern im ausgleichenden Sinne gefordert war<sup>90</sup>.

<sup>83</sup> Ibid.

<sup>84</sup> Vgl. H. Maurer, Staatsrecht I, München 2005, S. 147f.

<sup>85</sup> Vgl. K. Hesse, Der unitarische Bundesstaat, Karlsruhe 1962. Vgl. dazu auch R. Hrbek, Die föderale Ordnung – Anspruch und Wirklichkeit, in: M.-L. Recker u.a. (Hrsg.), Bilanz: 50 Jahre Bundesrepublik Deutschland, St. Ingbert 2001, S. 53–68.

<sup>86</sup> Vgl. R. Hrbek, Auf dem Weg zur Föderalismus-Reform: die Kommission zur Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung, in: Jahrbuch des Föderalismus 2004, S. 147–162.

<sup>87</sup> Vgl. M. Brandt, Die Föderalismus-Kommission in Deutschland – Bundesrat, in: P. Bußjäger/R. Hrbek (Hrsg.), Projekte der Föderalismusreform – Österreich-Konvent und Föderalismuskommission im Vergleich, Institut für Föderalismus, Bd. 96, Wien 2005, S. 70–84 (70).

<sup>88</sup> Vgl. R. Hrbek, (Fn. 86), S. 149.

<sup>89</sup> Vgl. Art. 72 Abs. 2. Damit wurde eines der „Haupteinfallstore für die Auszehrung der Länderkompetenzen“ geschlossen. Vgl. BT-Drs. 12/6000, 33). Dieses Einfallstor konnte auch deshalb vom Bund besonders ausgiebig benutzt werden, da das Bundesverfassungsgericht über Gebühr eine Haltung des „judicial self-restraint“ übte. Vgl. Th. Fischer, Die Kompetenzdebatte in der deutschen Föderalismuskommission, in: P. Bußjäger/R. Hrbek (Hrsg.), (Fn. 87), S. 40–69 (52).

<sup>90</sup> Eine Handlungskompetenz des Bundes ist auf dieser Grundlage allerdings nicht schon dann gegeben,

Wenn Rudolf Wendt im Handbuch des Staatsrechts andeutet, die angemessene und ausgewogene Regelung der Finanzverfassung könne als *das* Kernproblem der bundesstaatlichen Ordnung bezeichnet werden<sup>91</sup>, dann kann die damit verbundene Solidaritätsfrage als zentrale Herausforderung für das Staatsrecht in föderalen Systemen gesehen werden. Die Integration der neuen Bundesländer in die Finanzverfassung der Bundesrepublik und die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse haben beispiellose Transfermaßnahmen erforderlich gemacht, deren Grundlage, der Solidarpakt (nunmehr Solidarpakt II)<sup>92</sup> bereits in der Bezeichnung die Essenz dieses Ausgleichs aktes zum Ausdruck bringt.

Der Länderfinanzausgleich wurde auch als „föderales Versicherungssystem“<sup>93</sup> und als „Ausweitung des sozialen Gedankens auf die Welt der Gebietskörperschaften“<sup>94</sup> bezeichnet, womit ein schon erwähntes, generelles Charakteristikum des Solidaritätsprinzips angesprochen ist, nach welchem Solidarität nicht dauerhaft einseitig erfolgen kann, sondern auf einen langfristigen Ausgleich ausgerichtet ist. Angesichts des hohen Integrationsgrades im Bundesstaat ist eine Intervention des Bundes bzw. wohlhabenderer Länder zugunsten weniger leistungsstarker Einheiten ein Muss. Gleichzeitig ist ein dauerhafter Mittelfluss in eine Richtung mit dem Versicherungsgedanken unvereinbar. Vor diesem Hintergrund spielt sich gegenwärtig eine intensive Diskussion über die Zukunft des Föderalismus im Allgemeinen sowie des Finanzausgleichs im Speziellen ab. Bekanntlich sind die Bemühungen der Kommission zur Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung (KOMBO) gescheitert<sup>95</sup>. Zwar ist der Finanzausgleich von den Reformbemühungen ausgeklammert gewesen, da bereits im Jahr 2001 der Solidarpakt und der Länderfinanzausgleich bis 2019 geregelt worden ist<sup>96</sup>. Tatsächlich ließ sich aber die Entflechtung und die Rekonstituierung autonomer Kompetenztatbestände nicht von Fragen des Finanzausgleichs trennen<sup>97</sup>. Es zeichnet

---

wenn eine Verbesserung der Lebensverhältnisse erforderlich erscheint. Laut Bundesverfassungsgericht ist die Voraussetzung für ein Bundeshandeln vielmehr erst dann gegeben, „wenn sich die Lebensverhältnisse in den Ländern in erheblicher, das bundesstaatliche Sozialgefüge beeinträchtigender Weise auseinander entwickelt haben oder sich eine derartige Entwicklung konkret abzeichnet“ (BVerfGE 106, 62/144, zitiert nach B. Pieroth, Kommentar zu Art. 72, in: H.D. Jarass/B. Pieroth, Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland – Kommentar, 2004, Rdnr. 11.

Erst sehr spät hat das Bundesverfassungsgericht im Übrigen die Einhaltung dieser neuen Voraussetzungen auch konkret eingefordert. Vgl. dazu Th. Fischer (Fn. 89) mit Hinweisen auf das Altenpflegegesetz vom Juli 2004, zur Einführung von Juniorprofessuren (ebenfalls Juli 2004) und zu den Studiengebühren vom Januar 2005.

<sup>91</sup> Vgl. R. Wendt, § 104 Finanzhoheit und Finanzausgleich, in J. Isensee/P. Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts, Bd. IV, Heidelberg 1990, Rdnr. 1.

<sup>92</sup> Der Solidarpakt I beruht auf dem „Gesetz zur Umsetzung des Föderalen Konsolidierungsprogramms vom 23. Juni 1993. Der Solidarpakt II wurde am 23. Juni 2001 zwischen dem Bund und den Ländern geschlossen und ist am 1. 1. 2005 mit Laufzeit bis 2019 in Kraft getreten. Auf dieser Grundlage erfolgen in dem genannten Zeitraum durch den Bund in degressiver Form Zuweisungen, Investitionsförderungen und Beihilfen zur Altschuldentilgung.

<sup>93</sup> Vgl. H. Scheller, Der Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern als föderatives Sozialversicherungssystem, in: Jahrbuch des Föderalismus 2005, S. 253–269 m. w. N.

<sup>94</sup> Ibid. S. 253 unter Verweis auf K. M. Hettlage, Die Neuordnung der deutschen Finanzverfassung (1953), in: St. Koriath, Der Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern, Tübingen 1997, S. 127.

<sup>95</sup> Das Scheitern wurde von den beiden Vorsitzenden am 16. Dezember 2004 bekannt gegeben.

<sup>96</sup> Vgl. W. Rensch, (Fn. 82), S. 95.

<sup>97</sup> Darüber hinaus gab es auch Forderungen von Politikern aus den neuen Bundesländern, die eine Ver-

sich immer mehr ab, dass eine tragfähige Föderalismusreform erst dann bewerkstelligt werden kann, wenn zuvor vielschichtige Fragen beantwortet werden, die letztlich alle auf die Solidaritätsthematik hinauslaufen: inwieweit ein Wettbewerbsföderalismus sowie das Leistungs- und Äquivalenzprinzip an die Stelle bündischer Solidarität und des Leistungsfähigkeitsprinzips treten sollen<sup>98</sup>.

## 6. Schlussbemerkungen

Am Ende unserer Betrachtungen angelangt, stellt sich unweigerlich die Frage, ob Solidarität nicht auch nur eine Metapher ist, inwieweit hier überhaupt von einem Rechtsprinzip gesprochen werden kann und ob sich über derart verschiedene Rechtsordnungen hin Vergleiche herstellen lassen, die ein generell anwendbares Rechtsprinzip freigeben. Nach der hier vertretenen Auffassung ist dies der Fall, auch wenn dabei eine relativ hohe Abstraktionsebene gewählt werden muss.

Wenn man unter Rechtsprinzipien jene Prinzipien versteht, die das „innere System“ des Rechts oder eines Teilbereichs des Rechts artikulieren, ohne unmittelbar subsumtionsfähig zu sein<sup>99</sup>, dann kann ohne Zweifel festgehalten werden, dass das „innere System“ aller hier behandelten Rechtsordnungen zumindest ansatzweise vom Solidaritätsgedanken geprägt ist. Wenn, wie eingangs festgehalten, Nähe eine der Entstehungsvoraussetzungen für Solidarität ist, dann können wir davon ausgehen, dass Solidarität in einer zunehmend stärker globalisierten und integrierten Welt ständig an Bedeutung gewinnen wird. Solidarität wird als Ausdruck von Gerechtigkeit gesehen, wobei diese nicht unbedingt als Ergebnissgerechtigkeit, sondern auch nur als „Chancengerechtigkeit“ verstanden werden kann. Auch im Bundesstaat, der von allen hier untersuchten Rechtsordnungen wohl der Ort ist, wo Solidarität in seiner weitreichendsten Ausprägung eingefordert wird, können somit mit gutem Grund der föderalen Umverteilung ebenfalls Grenzen gesetzt werden.

Dass diese Annahme zutrifft, lässt sich auch über eine Gegenprobe zeigen: Wer nach einer Entsolidarisierung einer Rechtsordnung strebt, muss Distanz schaffen. Ein bezeichnendes Beispiel dafür ist die kürzlich in Italien abgelaufene Föderalismusdiskussion. Das am 16. November 2005 verabschiedete Verfassungsreformgesetz, durch

---

ankerung des Solidarpaktes im Grundgesetz verlangten, was aber von Verfassungsexperten als unnötig bezeichnet worden ist. Vgl. „Osten fordert Solidarität per Grundgesetz“, in: Der Tagesspiegel v. 15. 12. 2004, <http://archiv.tagesspiegel.de/archiv/15.12.2004/1538936.asp>.

<sup>98</sup> Vgl. H. Scheller, (Fn. 93), S. 264f. Scheller sieht allerdings wenig Spielraum für einen Wettbewerbsföderalismus, und zwar aufgrund der enormen Finanzkraftunterschiede zwischen den einzelnen Ländern, der degressiven Ausgestaltung des Solidarpaktes II, der die Finanzsituation der ostdeutschen Länder ab 2009 noch erheblich verschlechtern wird und aufgrund des dramatischen Bevölkerungsrückgangs in Ostdeutschland. *Ibid.*, S. 256.

Zu beachten ist weiters, dass die Problematik des Finanzausgleichs in Deutschland sich nicht in einem „innerdeutschen Ost-West-Konflikt“ erschöpft, sondern allein schon aufgrund der sog. „Haushaltsnotlagenländer“ Berlin, Bremen und Saarland ein viel komplexeres Antlitz aufweist.

<sup>99</sup> So E.A. Kramer, *Juristische Methodenlehre*, Bern/München 1998, S. 188. Vgl. auch F. Bydliński (JBl. 1996, 683–698 (684), der „Regeln“ Prinzipien gegenüberstellt, wobei die zuletzt genannten allein auf eine „abgestufte Verwirklichung“ ausgerichtet sind, „soweit wie diese im Hinblick auf die Tatsachenlage und allfällige gegenläufige Prinzipien möglich ist“.

welches Italien in eine Bundesrepublik umgewandelt werden sollte, war maßgeblich von norditalienischen Kräften betrieben worden, die der süditalienischen Bevölkerung ablehnend gegenüber standen und die in einem Bundesstaat Italien, der eine geringere Integrationsdichte als eine Einheitstaat aufweisen würde, eine Möglichkeit sahen, die gegenwärtig erfolgenden Solidarzuwendungen für den Süden zu reduzieren. Die Promotoren dieser Reform hatten aber die Bereitschaft zu solidarischer Umverteilung auch bei der norditalienischen Bevölkerung unterschätzt: Im Rahmen des Verfassungsreferendums vom 25./26. Juni 2006 wurde dieses Gesetz von den Wählern mit überwältigender Mehrheit abgelehnt und damit zu Fall gebracht.

In der Europäischen Union darf der EuGH nicht eine Solidarität einfordern, die in der Substanz der vom Bundesverfassungsgericht geprägten Formel des „bündischen Prinzips des Eintretens füreinander“<sup>100</sup> entsprechen mag, nicht aber dem Ist-Stand der Integration.

Im Völkerrecht wiederum, als einer heterogenen Rechtsordnung mit sehr stark variierender Integrationsdichte, lässt sich erneut sehr gut das Phänomen der Solidaritätsintensivierung bei zunehmender Integrationsdichte feststellen, wobei insbesondere die von der Europäischen Union betriebene Verstärkung der solidarischen Zuwendungen bei Übernahme grundlegender Errungenschaften im politisch-menschenrechtlichen Bereich einen weiteren Beleg für diese These darstellt.

„Wer Menschheit sagt, will betrügen“, meinte Carl Schmitt<sup>101</sup> 1930, doch geht die Weltordnung, wie sie der Satzung der Vereinten Nationen zugrundegelegt ist und wie sie mittlerweile ihre Entsprechung im innerstaatlichen Recht einer Mehrheit von Staaten gefunden hat, von einer genau gegenteiligen Position aus. Friedrich Schillers Satz „Der Starke ist am mächtigsten allein“<sup>102</sup> mag für einen Helden einer mythologischen Vergangenheit zugetroffen haben; sie ist jetzt, wie die jüngere Vergangenheit gezeigt hat, aber selbst in einer primitiven Gesellschaft wie der völkerrechtlichen nicht mehr wahr. Die US-amerikanische „Nationale Sicherheitsstrategie“ mag noch derartige Assoziationen geweckt haben; ihre Umsetzung im Mittleren Osten wurde aber doch über eine „Koalition der Willigen“ angestrebt, wobei schon in der Bezeichnung dieses informellen Bündnisses das solidarische Element erneut klar zum Ausdruck kommt.

Insgesamt kann also festgehalten werden, dass Solidarität ein Strukturelement aller betrachteten Rechtsordnungen darstellt. Sie ist Teil ihres inneren Systems. Aufgrund des beschriebenen Konkretisierungsbedarfs muss aber vor einer judiziellen Umsetzung gewarnt werden; diese ist dem politischen Prozess zu überantworten. Die vielfach befürchtete Entsolidarisierung der nationalen und der internationalen Gesellschaft erscheint aber unrealistisch. Bei allen Zwängen, die Knappheit Solidarität auferlegt, würde eine solche Umkehr den immanenten Ordnungsvorstellungen, auf welchen unsere modernen, immer höher integrierten Gesellschaftssysteme beruhen, diametral zuwiderlaufen.

<sup>100</sup> Vgl. BVerfGE 86, 148 (265).

<sup>101</sup> Vgl. C. Schmitt, Abwandlung eines schlimmen Wortes von Proudhon, Staatsethik und pluralistischer Staat, 1930, in: ders., Positionen und Begriffe, Nachdruck 1988, S. 133 (143), zitiert nach J. Isensee (Fn. 5), S. 112.

<sup>102</sup> In „Wilhelm Tell“, 1804, I, 3, zitiert nach J. Isensee (Fn. 5), S. 128.