

# Archiv des Völkerrechts

Herausgegeben von  
**Thomas Bruha · Markus Kotzur**  
**Philip Kunig · Werner Meng**  
**Walter Rudolf · Daniel Thürer**  
**Robert Uerpmann-Witzack**

**Martin Zobl / Daniel Thürer / Alexander Kern**  
Die Legitimation der G-20

**Kirsten Schmalenbach**  
Der Schutz der Zivilbevölkerung  
durch UN-Friedensmissionen und die  
Rechtsfolgen bei Mandatsversagen

**Robert Böttner**  
Von Nürnberg über Rom nach Kampala



Band 51 Heft 2 Juni 2013

### Herausgeber:

Professor Dr. *Thomas Bruha*, Hamburg; Professor Dr. *Markus Kotzur*, Hamburg; Professor Dr. Dr. h.c. (Univ. Athen) *Philip Kunig*, Berlin (geschäftsführend); Professor Dr. *Werner Meng*, Saarbrücken; Professor Dr. *Walter Rudolf*, Membre del'Institut de Droit International, Mainz; Professor Dr. *Robert Uerpmann-Witzack*, Regensburg; Professor Dr. *Daniel Thürer*, Zürich.

### Ständige Mitarbeiter:

Professor Dr. *Wolfgang Benedek*, Graz; Professor Dr. h.c. *Jochen A. Frowein*, Membre de l'Institut de Droit International, Heidelberg; Professor Dr. *Peter Hilpold*, Innsbruck; Professor Dr. *Knut Ipsen*, ehem. Präsident des Deutschen Roten Kreuzes, Bochum; Professor Dr. *Zdzisław Kędzia*, Genf; Professor Dr. *Paolo Picone*, Rom.

Wissenschaftliche Mitarbeiterin der Redaktion  
*Dr. Katharina Parameswaran*

Die Annahme zur Veröffentlichung erfolgt schriftlich und unter dem Vorbehalt, daß das Manuskript nicht anderweitig zur Veröffentlichung angeboten wurde. Mit der Annahme zur Veröffentlichung überträgt der Autor dem Verlag das ausschließliche Verlagsrecht für die Publikation in gedruckter und elektronischer Form. Weitere Informationen dazu und zu den beim Autor verbleibenden Rechten finden Sie unter [www.mohr.de/avr](http://www.mohr.de/avr).

Ohne Erlaubnis des Verlags ist eine Vervielfältigung oder Verbreitung der ganzen Zeitschrift oder von Teilen daraus in gedruckter oder elektronischer Form nicht gestattet. Bitte wenden Sie sich an [rights@mohr.de](mailto:rights@mohr.de). Für den Inhalt der einzelnen Abhandlungen, Beiträge und Berichte trägt ausschließlich der Verfasser die Verantwortung. Manuskripteinsendungen sind zu richten an:

Redaktion Archiv des Völkerrechts  
Institut für Internationale Angelegenheiten  
der Universität Hamburg  
Schlüterstr. 28  
20146 Hamburg

*Online-Volltext:* Im Abonnement für Institutionen und Privatpersonen ist der freie Zugang zum Online-Volltext enthalten. Institutionen mit mehr als 20.000 Nutzern bitten wir um Einholung eines Preisangebots direkt beim Verlag. Kontakt: [sandra.witt@mohr.de](mailto:sandra.witt@mohr.de). Um den Online-Zugang für Institutionen/Bibliotheken einzurichten, gehen Sie bitte zur Seite: [www.ingentaconnect.com/register/institutional](http://www.ingentaconnect.com/register/institutional). Um den Online-Zugang für Privatpersonen einzurichten, gehen Sie bitte zur Seite: [www.ingentaconnect.com/register/personal](http://www.ingentaconnect.com/register/personal).

*Vertrieb:* erfolgt über den Buchhandel

© 2013 Mohr Siebeck GmbH & Co. KG, Tübingen – Die Zeitschrift und alle in ihr enthaltenen einzelnen Beiträge und Abbildungen sind urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung außerhalb der engen Grenzen des Urheberrechtsgesetzes ist ohne die Zustimmung des Verlags unzulässig und strafbar. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Satz: Computersatz Staiger, Rottenburg/N. Druck: Müller + Bass, Tübingen.  
ISSN 0003-892X

Diesem Heft liegt ein Prospekt unseres Verlags bei.

---

Zitierweise: AVR

---

Archiv des Völkerrechts  
51. Band · 2. Heft

Inhalt dieses Heftes

Abhandlungen

- Martin Zobl / Daniel Thürer / Alexander Kern*: Die Legitimation  
der G-20 ..... 143
- Kirsten Schmalenbach*: Der Schutz der Zivilbevölkerung durch UN-  
Friedensmissionen und die Rechtsfolgen bei Mandatsversagen ... 170

Beitrag

- Robert Böttner*: Von Nürnberg über Rom nach Kampala – Das  
Verbrechen der Aggression vor dem IStGH ..... 201

Besprechungsaufsatz

- Peter Hilpold*: Solidarität als Prinzip des Staaten-  
gemeinschaftsrechts ..... 239
- Holger P. Hestermeyer/Doris König/Nele Matz-Lück/Volker Rö-  
ben/Anja Seibert-Fohr/Peter-Tobias Stoll/Silja Vöneky (Hrsg.)*,  
Coexistence, Cooperation and Solidarity, Liber Amicorum Rüdiger  
Wolfrum
- Eva Rieter/Henri de Waele (Hrsg.)*, Evolving Principles of Interna-  
tional Law, Studies in Honour of Karel C. Wellens, Martinus  
Nijhoff
- Detlef Merten/Hans-Jürgen Papier (Hrsg.)*, Handbuch der Grund-  
rechte in Deutschland und Europa, Band VI/2, Europäische  
Grundrechte II, Universelle Menschenrechte

Rezensionen

- Christian Eckart*: Promises of States under International Law  
Referentin: *Charlotte Kreuter-Kirchhof* ..... 273
- Frans Viljoen*: International Human Rights Law in Africa  
Referentin: *Claudia Hofmann* ..... 276

## Besprechungsaufsatz

HOLGER P. HESTERMAYER/DORIS KÖNIG/NELE MATZ-LÜCK/VOLKER RÖBEN/  
ANJA SEIBERT-FOHR/PETER-TOBIAS STOLL/SILJA VÖNEKY (Hrsg.), *Coexistence,  
Cooperation and Solidarity, Liber Amicorum Rüdiger Wolfrum*, 2 Bände, Marti-  
nus Nijhoff, Leiden/Boston 2012, 2212 S.

EVA RIETER/HENRI DE WAELE (Hrsg.), *Evolving Principles of International  
Law, Studies in Honour of Karel C. Wellens*, Martinus Nijhoff, Leiden/Boston  
2012, 319 S.

DETLEF MERTEN/HANS-JÜRGEN PAPIER (Hrsg.), *Handbuch der Grundrechte in  
Deutschland und Europa, Band VI/2, Europäische Grundrechte II, Universelle  
Menschenrechte*, C.F. Müller-Verlag, Heidelberg 2009, 726 S.

### **Solidarität als Prinzip des Staatengemeinschaftsrechts**

Prof. Dr. iur. PETER HILPOLD, Universität Innsbruck

#### **I. Einführung**

Die Wertorientierung des Völkerrechts ist nicht erst ein Phänomen unserer Tage. Wohin Prinzipienagnostizismus führen kann, haben die Entwicklungen in der ersten Hälfte des vorigen Jahrhunderts in dramatischer Form vor Augen geführt – die Satzung der Vereinten Nationen bzw. zuvor schon die Atlantik-Charta stellten einen gewollten und dezidierten Kontrapunkt dazu dar. Die gesamte UN-Ära war bislang geprägt von einer kontinuierlichen Neuausformung und Stärkung dieser Prinzipien bis hin zu ihrer nachfolgenden Verdichtung zu veritablen Rechtsregeln. Versuche zur Systematisierung dieser Entwicklung anhand eines rechtslogisch kohärenten Systems wurden vielfach unternommen. Dabei bot sich insbesondere die menschenrechtliche Rechtsschutzmasse als primärer Bezugspunkt an. Daneben wurde aber eine Vielzahl anderer Konzepte entwickelt, die eine vergleichbare Funktion erfüllen sollten – teils mit Berührungspunkten zum Menschenrechtsschutz, teils in davon weitgehend emanzipierter Form. So wurde das Konzept der Gemeinschaft der Staaten entwickelt, womit der Staatenwelt Verpflichtungen und Aufgaben nahegebracht werden sollten, die über den mechanistischen und eigennutzorientierten Aus-

tausch nach Maßgabe des Reziprozitätsprinzips weit hinausreichen.<sup>1</sup> Es wurde der Gedanke der erga-omnes-Verpflichtungen geboren.<sup>2</sup>

Eng verwandt damit ist das Konzept des *ius cogens*, auf das Art. 53 der Wiener Vertragsrechtskonvention Bezug nimmt und das sich auf Völkerrechtsregeln bezieht, die von der Gesamtheit der internationalen Staatengemeinschaft als Normen akzeptiert werden, die keine Abweichung zulassen.

So sehr diese Konzepte und Begriffe breite, wenn auch nicht universelle, Anerkennung gefunden haben, so bestehen doch erhebliche Unsicherheiten bei ihrer praktischen Anwendung fort. Es bedarf weiterer, materiellrechtlicher Klärungen und einer Konsensausformung inhaltlicher Natur, um diesen doch primär formalen Ansätzen Leben einzuhauchen.

Seit einigen Jahren kristallisiert sich dabei immer deutlicher die Bedeutung eines Konzepts heraus, das, wenn nicht allen, so doch vielen dieser Bestrebungen, Gedanken und wertgetränkten Ansinnen Struktur verleihen kann: das Solidaritätsprinzip. Eine immer konsistentere Literatur bildet sich dazu heraus.<sup>3</sup> Für eine Bestandsaufnahme zu dieser Diskussion sind wohl keine Werke besser geeignet, als Festschriften für namhafte Völkerrechtler, die sich selbst an vorderster wissenschaftlicher Front um die inhaltliche Erkundung und Verdichtung des Solidaritätsgedankens bemüht

<sup>1</sup> Zum Reziprozitätsprinzip vgl. die nach wie vor grundlegende Arbeit von *B. Simma*, Das Reziprozitätsprinzip beim Zustandekommen völkerrechtlicher Verträge, 1972. Zum Konzept der Staatengemeinschaft vgl. *A. Paulus*, Die internationale Gemeinschaft im Völkerrecht, 2001; *P.M. Dupuy*, L'Unité de l'Ordre Juridique International, 297 RdC 2002, S. 245 ff. und *D. Kritsiotis*, Imagining the International Community, in 13 EJIL 2002, S. 961–992.

<sup>2</sup> Vgl. das IGH-Urteil im Barcelona-Traction-Fall, 1970, Rz. 33: „... an 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. Such obligations derive, for example, in contemporary international law, from the outlawing of acts of aggression, and of genocide, as also from the principles and rules concerning the basic rights of the human person, including protection from slavery and racial discrimination. Some of the corresponding rights of protection have entered into the body of general international law . . . others are conferred by international instruments of a universal or quasi-universal character.“ – Vgl. dazu die gediegenen Ausführungen von *St. Oeter*, Erga omnes-Menschenrechte, in Handbuch der Grundrechte, S. 501–529.

<sup>3</sup> Vgl. *R.St.J. Macdonald*, Solidarity in the Practice and Discourse of Public International Law, in 8 Pace International Law Review 1996, S. 259–302; *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, 2005, S. 775–780; *R. Wolfrum*, Solidarity amongst States: An Emerging Structural Principle of International Law, in 49 Indian Journal of International Law, Band 49, 1/2009, S. 8–20; *P. Hilpold*, Solidarität als Rechtsprinzip – völkerrechtliche, europarechtliche und staatsrechtliche Betrachtungen, in 55 Jahrbuch des öffentlichen Rechts 2007, S. 195–214 und *R. Wolfrum/Ch. Kojima* (Hrsg.), Solidarity: A Structural Principle of International Law, 2010.

haben: Karel C. Wellens und Rüdiger Wolfrum.<sup>4</sup> Ergänzend dazu wird auch ein menschenrechtlicher Sammelband berücksichtigt, der ebenso in vielem – zumindest indirekt – von diesem Gedanken durchwirkt ist.<sup>5</sup>

Mit dieser Abhandlung soll also Mehrfaches geleistet werden: eine Bestandsaufnahme zur Entwicklung des Solidaritätsgrundsatzes in der einschlägigen völkerrechtlichen Diskussion; eine Analyse seiner Bedeutung in ausgewählten Bereichen und ein Nachwort zum Tribut, der namhaften Völkerrechtlern unserer Tage erbracht worden ist.

## II. Zum Solidaritätsgrundsatz im Völkerrecht – einführende Betrachtungen<sup>6</sup>

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. In archaischen Gesellschaften kann diese Aufgabe von Usancen und Gebräuchen sowie von religiös-moralischen Geboten übernommen werden. Die Verrechtlichung der sozialen Ordnungen gebietet dagegen die Schaffung entsprechender Regeln wenn deutlich wird, dass die Individualisierung der Gesellschaft Bedarf an und Bereitschaft zu Solidarität nicht mindert. Dabei sind häufig wellenförmige Entwicklungen feststellbar: Die Auflösung religions- und moralbasierter Zwangsverbände und ihr Ersatz durch Ordnungen mit hohem Individualisierungsgrad ihrer Elemente geht rasch mit der Erkenntnis einher, dass der Bedarf an Solidarität als Grundbaustein und kohäsives Element jeder sozialen Ordnung dadurch nicht weniger geworden ist. Rasch müssen und werden neue Solidaritätsmechanismen geschaffen. Dieses Phänomen war zuerst auf nationaler Ebene festzustellen und hat nach dem Aufbrechen der feudalen Ordnungen mit den ihnen eigenen Solidarvorkehrungen und der rücksichtslosen Entfaltung Einzelner in den Urformen des Kapitalismus zu ersten rechtlichen Regelungsmechanismen für die Gewährleistung institutionalisierter Solidarität geführt. Mit der wachsenden Sensibilisierung für die soziale Frage haben diese nationalen Vorkehrungen schließlich eine Entsprechung auf der internationalen Ebene gefunden, insbesondere nach dem Zweiten Weltkrieg.

---

<sup>4</sup> Vgl. E. Rieter/H. de Waele (Hrsg.), *Evolving Principles of International Law – Studies in Honour of Karel C. Wellens*, 2012 und H.P. Hestermeyer et al. (Hrsg.), *Coexistence, Cooperation and Solidarity, Liber Amicorum Rüdiger Wolfrum*, 2 Bände, 2012.

<sup>5</sup> Vgl. D. Merten/H.-J. Papier, *Handbuch der Grundrechte*, Bd. VI/2, Europäische Grundrechte II, *Universelle Menschenrechte*, 2009.

<sup>6</sup> Dieser Abschnitt baut auf P. Hilpold, *Solidarität als Rechtsprinzip – völkerrechtliche, europarechtliche und staatsrechtliche Betrachtungen*, in *55 Jahrbuch des öffentlichen Rechts* 2007, S. 195–214 (download des Dokuments unter [www.peterhilpold.com](http://www.peterhilpold.com)) auf.

Was die Rolle des Solidaritätsgrundsatzes im Völkerrecht anbelangt, so lassen sich diesbezügliche Ansätze bis zu den Anfängen des Völkerrechtsdenkens zurückverfolgen.<sup>7</sup> Sinnvollerweise wird man sich aber für die Klärung der heutigen Rolle der Solidarität in dieser Rechtsordnung auf die Zeit nach dem Zweiten Weltkrieg konzentrieren. Der 1945 einsetzende und bis zum heutigen Tage fortwährende Prozess der Stärkung der Solidarelemente war ein stetig fortschreitender, wenngleich auch z.T. diskontinuierlicher und häufig auch streitverfangener Vorgang. Der Solidaritätsgedanke steht damit in engem Konnex mit dem Bild des Wandels, dem Wolfgang Friedmann im Jahr 1964 bekanntlich einen sehr schönen sprachlichen Ausdruck verliehen hat, wenn er von der „changing structure of International Law“<sup>8</sup> sprach und damit die Feststellung verband, dass sich das Völkerrecht der Koexistenz in ein Völkerrecht der Kooperation verwandle. Dieser Feststellung ist sicherlich prophetische Bedeutung beizumessen; gleichzeitig ist sie aber auch – nahezu ein halbes Jahrhundert 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 hat Karel Wellens – der Jubilar, dem eine der hier zu besprechenden Festschriften gewidmet ist – schon vor einiger Zeit das ansprechende Bild der Inseln der Kooperation im Meer der Koexistenz<sup>9</sup> und der Inseln der Solidarität im Meer der Kooperation geprägt.<sup>10</sup> Dieses Bild hat bis zum heutigen Tage nichts von seiner Aktualität eingebüßt – ja, es kann geradezu als Hintergrundpanorama für die nachfolgenden Ausführungen Verwendung finden.

Welche sind aber diese Inseln der Solidarität und welcher Dynamik unterliegt ihre Entwicklung? Obwohl zu diesen Fragen in den letzten Jahren zahlreiche Einzelstudien vorgelegt worden sind,<sup>11</sup> ist diese Diskussion notwendigerweise weiter im Fluss und gerade Festschriften sind grundsätzlich und besonders dazu angetan, hierzu wertvolle Beiträge zu liefern, da sie

<sup>7</sup> Vgl. *V.M. Rangel*, The Solidarity Principle, Francisco de Vitoria and the Protection of Indigenous Peoples, in *FS Wolfrum*, S. 131–193. Siehe aber auch den Verweis von *R. Wolfrum* (Concluding Remarks, in *R. Wolfrum/Ch. Kojima* (Hrsg.), *Solidarity: A Structural Principle of International Law*, 2010, S. 225–228, 226) auf Christian Wolff, Emer de Vattel, Johann Caspar Bluntschli und Christian Wolff.

<sup>8</sup> Vgl. *W. Friedmann*, The Changing Structure of International Law, 1964.

<sup>9</sup> Vgl. *G. Abi-Saab*, Whither the International Community?, in *EJIL* 1998, S. 248–265 (256).

<sup>10</sup> *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*, 2005, S. 775–807 (804).

<sup>11</sup> Vgl. insbesondere auch *R. Wolfrum/Ch. Kojima* (Hrsg.), *Solidarity: A Structural Principle of International Law*, 2010. Dieser Band enthält wiederum einen Beitrag von *Karel Wellens*: „Revisiting Solidarity as a (Re-)Emerging Constitutional Principle: Some Further Reflections“ (S. 3–38).

regelmäßig prospektiv neue Entwicklungen aufgreifen, um damit das Lebenswerk der geehrten Wissenschaftler zu verewigen. Die hier zu besprechenden Werke sind besonders für eine solche Auseinandersetzung geeignet, da Autoren und Herausgeber der bei solchen Werken allgegenwärtigen Versuchung widerstanden, große Entwürfe zu zeichnen, denen der Bezug zur Praxis abhanden gekommen ist. Im Folgenden soll somit auf einige dieser „Inseln der Solidarität“ im „Meer des Völkerrechts“ der Kooperation eingegangen werden, wobei die Beiträge der zu besprechenden Werke als – durchwegs detailreiche und realitätsnahe – Bezugspunkte dienen.

### III. Solidarität als völkerrechtliches Prinzip

Die Bedeutung des Solidaritätsprinzips im Völkerrecht steht mittlerweile völlig außer Zweifel. Gerade in den letzten Jahren hat die UN-Generalversammlung immer wieder darauf Bezug genommen und in diesem Zusammenhang hervorgehoben, dass es sich bei diesem Prinzip um einen „fundamentalen Wert“ in einem demokratischen, rechtsstaatlichen System handle; ein Prinzip, das zudem in der Satzung der Vereinten Nationen verankert sei.<sup>12</sup>

Was Prinzipien des Völkerrechts, ja der Rechtsordnung im Allgemeinen sind, allein darüber herrscht schon Streit. Ein schematischer Verweis auf Art. 38 Abs. 1 des IGH-Statuts mag den Ansprüchen eines völkerrechtlichen Einführungslehrbuchs genügen, inhaltlich weiter bringt ein solcher aber kaum. Allgemein herrscht aber Einvernehmen darüber, dass darunter die Basiselemente einer Rechtsordnung zu verstehen sind, ihr Fundament und ihr wesentliches Qualifikationsmerkmal.<sup>13</sup> In wie weit den Prinzipien unmittelbare normative Kraft zuzusprechen ist, darüber besteht schon wieder Uneinigkeit. Eine allgemeinverbindliche, generell anwendbare Festlegung dazu wäre jedoch weder sinnvoll noch überhaupt möglich. Letztlich ist diese Frage nur im Einzelfall zu entscheiden, wobei dennoch weitreichende Grauzonen oft nicht auszuschließen sein werden. Dies gilt im Besonderen für das Völkerrecht mit seinen vielfältigen Formen abgestufter Normativität<sup>14</sup> und seinen Besonderheiten in der Rechtsdurchsetzung.<sup>15</sup>

---

<sup>12</sup> So A.G. Koroma, *Solidarity: Evidence of an Emerging International Legal Principle*, in FS Wolfrum, S. 103–129 (103) unter Verweis auf die Res. der GV 56/151 v. 19.12.2001, Abs. 3(f) sowie Res. 57/213 v. 18.12.2002, Abs. 48 (f).

<sup>13</sup> So zutreffend H. de Waele/E. Rieter, *Introduction: Evolving Principles of International Law – The Quest for Demarcation*, in FS Wellens, S. 1–10 (1).

<sup>14</sup> Vgl. dazu den grundlegenden Beitrag von P. Weil, *Towards Relative Normativity in International Law?*, in 77 AJIL 1983, S. 413–442.

<sup>15</sup> Zur Rechtsdurchsetzung im Völkerrecht siehe M. Akehurst, *Modern Introduction to*

Wie ist in diesem Zusammenhang das Konzept der Solidarität zu beurteilen? Man kann darin ein Strukturprinzip des Völkerrechts sehen, aus welchem zwar keine unmittelbaren Rechte und Pflichten ableitbar sind, dem aber eine zentrale Orientierungsrolle bei der Deutung des geltenden Völkerrechts und eine primäre Leitfunktion bei der Entwicklung zukünftigen Völkerrechts zukommt.<sup>16</sup> Der Solidaritätsbegriff ist zwar einerseits ein konkretisierungsbedürftiges Blankett.<sup>17</sup> Dies ist aber nicht einer Leerformel, einem politisch beliebig einsetzbaren Slogan gleichzusetzen, der seine allgemeine Anerkennung einer inhaltlich unbegrenzt erweiterbaren Vieldeutigkeit verdanken würde. In der völkerrechtlichen Rechtslandschaft sind genügend Marksteine gesetzt worden, die die Orientierung für die weitere Entwicklung vorgeben. Diese stehen auch als Garanten für den nötigen Realitätssinn bei der inhaltlichen Ausfüllung des Blanketts: Jede derartige Bemühung muss der grundlegenden Eigenschaft des Völkerrechts als Konsensordnung Rechnung tragen. Der Konsensbedarf führt keineswegs zu Stillstand; Fortentwicklungen sind möglich und geschehen auch kontinuierlich. Im Regelfall sind diese aber nur evolutorisch möglich und die genannten Marksteine sind wichtige Referenzpunkte in allen diesbezüglichen Bemühungen, wenn diese von Erfolg gekrönt sein sollen.

Nachfolgend soll versucht werden, exemplarisch einige besonders markante „Inseln der Solidarität“ zu behandeln und dabei gleichzeitig auch die Elemente zu identifizieren, die zu ihrer Erkundung herangezogen werden können und die auch ihre weitere Entwicklung bestimmen.

Dabei wird zu zeigen sein, dass viele der hier zu besprechenden Arbeiten wichtige Beiträge auf diesem Weg erbringen und in gekonnter Form Realitätssinn und Gespür für neu anbrechende Entwicklungen in sich vereinen.

#### IV. Solidarität und Menschenrechtsschutz

##### 1. Grundlagen: Die Würde des Menschen und das Menschsein

Wer nach Solidaritätselementen im Völkerrecht sucht, wird primär im Bereich des Menschenrechtsschutzes fündig werden. Kann das traditionelle, klassische Völkerrecht allein schon aufgrund des Eigennutzstrebens der

---

International Law, 7. Auflage 1997; *L. Henkin*, *How Nations Behave*, 2. Aufl. 1979 sowie *H. Neubold*, *The Foreign-Policy „Cost-Benefit-Analysis“ Revisited*, 42 *GYIL* 2000, S. 84–124.

<sup>16</sup> Vgl. *N. Matz-Lück*, *Solidarität, Souveränität und Völkerrecht: Grundzüge einer internationalen Solidargemeinschaft zur Hilfe bei Naturkatastrophen*, in *FS Wolfrum*, S. 141–165 (insbes. 146 ff.) sowie *R. Wolfrum*, *Concluding Remarks*, in *R. Wolfrum/Cb. Kojima* (Hrsg.), *Solidarity: A Structural Principle of International Law*, 2010, S. 225–228. Vgl. zu dieser Diskussion auch *H.P. Hestermeyer*, *Reality or Aspiration? – Solidarity in International Environmental and World Trade Law*, in *FS Wolfrum*, S. 45–63.

<sup>17</sup> Vgl. *J. Isensee*, *Solidarität – sozioethische Substanz eines Blankettbegriffs*, in *J. Isensee* (Hrsg.), *Solidarität in Knappheit*, 1998, S. 97–141 (113).

Staaten, die nach Maßgabe des Reziprozitätsgrundsatzes völkerrechtliche Verpflichtungen eingehen und einhalten, Bestand haben, so ist dies für den Bereich des Menschenrechtsschutzes nicht der Fall. Bekanntlich kommt hier ein zentrales Wirkprinzip des traditionellen Völkerrechts, das Reziprozitätsprinzip, nicht zum Tragen.<sup>18</sup> Menschenrechtsverpflichtungen werden nicht gegenüber anderen Vertragsparteien erfüllt, sondern gleichsam nach innen.<sup>19</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 einer Solidarität, die gibt, ohne zu erwarten, die nicht egoistisch fordert, sondern zur Einhaltung gemeinsamer Prinzipien gemahnt und der die Würde der Menschen im In- und Ausland gleichermaßen ein Anliegen ist, lässt sich ein tragfähiges Konstrukt internationalen Menschenrechtsschutzes etablieren. Was versteht man aber unter der „Würde des Menschen“, die gemeinhin als Ausgangspunkt und Maßstab für die Entwicklung des Menschenrechtsschutzes angesehen wird? Auf die Bedeutung dieses Konzepts haben *Eckart Klein* und *Klaus Stern* während der ganzen Zeit ihres Schaffens immer wieder hingewiesen und nun auch für die hier zu besprechenden Bände zwei grundlegende Beiträge verfasst.<sup>20</sup> Ihr Zugang zu diesem Konzept ist geringfügig verschieden, was aber nur verdeutlicht, wie enigmatisch dieser Begriff ist, der in zahlreichen internationalen Dokumenten (aber auch nationalen Verfassungen) erwähnt,<sup>21</sup> jedoch nirgendwo definiert wird. Nach *Klein* lässt sich die Würde des Menschen aus keiner spezifischen Religion, Philosophie oder Annahme über die Natur des Menschen ableiten,<sup>22</sup> sondern sie wird als Grundwert (foundational value) vorausgesetzt.<sup>23</sup> Daraus leitet der *Autor* verschiedene Konsequenzen für den Menschenrechtsschutz ab: die unmittelbare Berechtigung des Einzelnen, die notwendige Anerkennung des Individuums als Rechtsträger,<sup>24</sup> die Anerkennung des Gleichheitsgrundsatzes, das Recht auf ein selbstbe-

---

<sup>18</sup> Vgl. dazu grundlegend *B. Simma*, Das Reziprozitätselement im Zustandekommen völkerrechtlicher Verträge, 1972, S. 161 ff.

<sup>19</sup> *Ibid.*

<sup>20</sup> Vgl. *E. Klein*, Human Dignity – Basis of Human Rights, in FS Wolfrum, S. 437–452 und *K. Stern*, Menschenrechte als universales Leitprinzip, in Handbuch der Grundrechte, S. 673–698.

<sup>21</sup> Vgl. insbesondere den zweiten Absatz der Präambel der Satzung der VN, in welchem u.a. „der Glaube an grundlegende Menschenrechte“ und „an Würde und Wert der menschlichen Person“ bekräftigt wird.

<sup>22</sup> Vgl. *E. Klein*, (Fn. 20), S. 438.

<sup>23</sup> Vgl. auch die Erläuterungen des Präsidiums des Europäischen Grundrechtskonvents. Danach „bildet die Würde des Menschen nicht nur ein Grundrecht an sich, sondern bildet das eigentliche Fundament der Grundrechte.“ Vgl. dazu *R. Scholz*, Nationale und europäische Grundrechte – unter besonderer Berücksichtigung der Europäischen Grundrechtscharta“, in Handbuch der Grundrechte, S. 63–120 (100).

<sup>24</sup> Hier sei auf die berühmte Definition der Grundlage der Menschenrechte durch *Han-*

stimmtes Leben und Orientierungshilfen für die Anwendung von Restriktionen im menschenrechtlichen Bereich. Stern stellt dieses Konzept dagegen in unmittelbarem Zusammenhang mit der Natur des Menschen, mit seinem Menschsein. Die Unterschiede zwischen diesen beiden Ansätzen sind – anders als der erste Eindruck zu vermitteln mag – nicht nur begrifflich-terminologischer Art, und zwar gerade in Hinblick auf eine Relativierung des Menschenrechtsschutzes nach Maßgabe angeblicher kultureller Differenzen. Diese Thematik ist von höchster Brisanz, wie die tagesaktuellen Entwicklungen zeigen.

Das Konzept der jedem Menschen inne wohnenden, unabdingbaren Würde, auf der der Menschenrechtsschutz letztlich gründet, ist eng verbunden mit dem Gedanken der Unteilbarkeit und der Universalität der Menschenrechte. Versuche einer Relativierung dieser Eigenschaften des Menschenrechtsschutzes erfolgen aber immer wieder unter Hinweis auf regionale Besonderheiten sowie auf kulturelle und religiöse Unterschiede.<sup>25</sup> Sieht man in der Würde des Menschen unmittelbar das Spiegelbild seines Menschseins, so erscheint eine Relativierung menschenrechtlicher Verpflichtungen nach Maßgabe der erwähnten Elemente weit schwieriger als in dem Falle, wenn diesem Konzept völlig autonomer Charakter zuerkannt wird. Im letztgenannten Fall ist eine nähere Definition der Würde des Menschen eher notwendig, was aber auch die Gefahr der Relativierung verstärkt. Beide *Autoren* sehen diese Gefahr. Interessanterweise ist *Klein* aber dezidierter bei ihrer Begegnung: Jede Form der Relativierung oder Einschränkungen muss am Maßstab der Würde des Menschen gemessen werden. Treffend das hier angeführte Zitat des früheren UN GS Kofi Annan: „It was never the people who complained of the universality of human rights, nor did the people consider human rights as a Western or Northern imposition. It was often their leaders who did so.“<sup>26</sup>

Die gesellschaftliche Entwicklung bleibt niemals stehen; der Hintergrund, vor welchem menschenrechtliche Schutzprinzipien zum Tragen kommen, ändert sich ständig. Auf dieser Basis ist es von grundlegender Bedeutung, ein Leitprinzip für die weitere Entwicklung des Menschenrechtsschutzes zu finden. *Eckart Klein* zeigt die Bedeutung auf, die in diesem Zu-

---

*nah Arendt* als „right to have rights“ verwiesen. Vgl. bspw. *P. Birmingham*, Hannah Arendt and Human Rights, 2006.

<sup>25</sup> So auch im autoritativen Ergebnisdokument des Weltgipfels 2005 (Outcome Document), auf welches auch der Autor verweist: UN General Assembly Resolution on 2005 World Summit Outcome of 16 September 2005, UN Doc. A/RES. 60/1 (2005), Abs. 121.

<sup>26</sup> Vgl. <http://www.org/cyberschoolbus/humanrights/resources/quotable.asp>. Etwas vorsichtiger die Kritik an diesen Relativierungsbemühungen bei *Stern*: „In der Tat lässt sich nicht leugnen, dass es eine kontroverse und nicht selten ideologisch aufgeladene Debatte gibt, welche die „westliche“ Idee der Menschenrechte nur als eine mögliche, neben anderen stehende Interpretation der Rechte des Individuums in der Gemeinschaft betrachtet.“ Vgl. *K. Stern*, (Fn. 20), S. 675, Rz. 3.

sammenhang der Grundsatz der menschlichen Würde einnimmt. Gleichzeitig wird damit aus diesem Konzept dennoch kein Hauptgrundrecht oder ein Auffanggrundrecht, und zwar nicht einmal nach Maßgabe von Art. 1 der Grundrechte-Charta, wie Rupert Scholz sehr überzeugend herausarbeitet.<sup>27</sup> Die abstrakte Natur dieses Ansatzes hält diesen von den Untiefen der tagespolitischen Auseinandersetzung um die Durchsetzung einzelner Ansprüche fern und präserviert damit seine Leitfunktion. Menschenrechte sind, wie Klaus Stern treffend formuliert, „Bestandteil der öffentlichen Meinung“ geworden.<sup>28</sup>

Insgesamt kann festgehalten werden, dass das Konzept der Würde des Menschen, bei aller Deutungs Offenheit seiner Letztbegründung, ein sehr wichtiges, kräftiges Konstrukt darstellt, um die Universalität und Unteilbarkeit der Menschenrechte zu begründen und auch um Versuchen entgegenzuwirken, unter dem Vorwand der Ablehnung westlichen Imperialismus die Menschenrechtsidee wieder zu untergraben. Der Kampf für die internationale Beachtung der Menschenrechte wird damit zum Akt der Solidarität zur weltweiten Durchsetzung<sup>29</sup> des Menschseins, dessen definitive Aufdifferenzierung nach angeblichen regionalen Besonderheiten einem sehr hohen Begründungsanspruch unterliegen muss.<sup>30</sup>

## 2. Solidarität und Fortentwicklung der Menschenrechte

Der Solidargedanke bestimmt aber nicht nur die Durchsetzung der Menschenrechte, sondern ihre gesamte Entwicklung, und zwar schon von Anfang an, war doch die Atlantik-Charta Ausdruck besonders intensiver Solidarität, einmal zwischen den kriegführenden Alliierten, zum anderen aber auch mit der Bevölkerung in den Diktaturen und in den besetzten Gebieten. Auch die ersten rudimentären menschenrechtlichen Ansätze in der Satzung der Vereinten Nationen waren auf Entwicklung ausgelegt; tatsächlich hat diese Entwicklung eine ungeahnte Dynamik gezeigt. Diese Entwicklung wird durchgehend und im Detail im „Handbuch der Grundrechte“ nachgezeichnet.<sup>31</sup>

<sup>27</sup> Vgl. R. Scholz, Handbuch der Grundrechte, S. 103 Rz. 72.

<sup>28</sup> Vgl. K. Stern, (Fn. 20), S. 697, Rz. 48.

<sup>29</sup> Zur Durchsetzung der Menschenrechte als Solidaranliegen vgl. A.G. Koroma, (Fn. 12), S. 108.

<sup>30</sup> Vgl. in diesem Zusammenhang auch den sehr lesenswerten Beitrag von Rein Müller-son, From E Unum Pluribus to E Pluribus Unum in the Journey from an African Village to a Global Village?, in S. Yee/J.-Y. Morin (Hrsgs.), Multiculturalism and International Law, 2009, S. 33–58.

<sup>31</sup> Mit Beiträgen von M. Nettesheim („Die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte und ihre Rechtsnatur“, S. 191–235), Ch. Vedder („Die allgemeinen UN-Menschenrechte und ihre Verfahren“, S. 237–302) und W. Heintschel von Heinegg („Spezielle Menschenrechtspakte“, S. 303–331) und H.-G. Dederer („Die Durchsetzung der Menschenrechte“, S. 333–394). Ein Gesamtüberblick findet sich bei K. Stern („Menschenrechte als universa-

In der Retrospektive wird deutlich, dass eine solche Entwicklung nur Platz greifen konnte, da gleichzeitig das Verständnis staatlicher Souveränität einen grundlegenden Wandel erfahren hat.<sup>32</sup> Das reklamierte Interesse an der Einhaltung menschenrechtlicher Verpflichtungen in anderen Staaten hat längst den Charakter der Einmischung in (fremde) innerstaatliche Angelegenheiten verloren.<sup>33</sup> Die Staatenwelt operiert hier in wechselseitiger Solidarität und in Solidarität mit den unmittelbaren Anspruchsberechtigten, den Individuen. Eine essentielle Unterstützung erfährt sie dabei von einer ständig zunehmenden Zahl von Akteuren, die auf der internationalen und der transnationalen Ebene tätig sind, den NGOs. An dieser Entwicklung waren aber nicht alle UN-Organe in gleichem Maße beteiligt. So hat sich bspw. der IGH als traditionelles Staatengericht eher schwer getan, diese Schwerpunktverlagerung im UN-Recht vollumfänglich mitzumachen. Wie *Bruno Simma* in seinem Beitrag in der FS Wolfrum nachzeichnet, ist aber der Beitrag dieses Gerichts an der beschriebenen Gesamtentwicklung – trotz der an und für sich ungünstigen Voraussetzungen – nicht zu unterschätzen.<sup>34</sup> Was die strukturellen Hindernisse anbelangt, die einem umfassenden Tätigwerden des IGH im menschenrechtlichen Bereich entgegenstehen, so verweist *Simma* zu Recht auf die häufig fehlende Zuständigkeit, die bekanntlich für den IGH keine automatische-umfassende ist und auf die geringe Bereitschaft der Staaten, Menschenrechtsprobleme in anderen Staaten zu thematisieren, was sich u.a. auch darin äußert, dass die Staatenbeschwerdemöglichkeiten, die von verschiedenen Menschenrechtsinstrumenten vorgesehen sind, praktisch nicht in Anspruch genommen werden. Dennoch hat der IGH zahlreiche Gelegenheiten – auch obiter – genutzt, Prinzipien zu statuieren, die von unmittelbarer menschenrechtlicher Relevanz sind (z.B. den erga-omnes-Grundsatz im Barcelona-Traction-Fall 1970). Großes diesbezügliches Potential eröffnet

---

les Leitprinzip“, S. 673–698). – Für die Entwicklung des Menschenrechtsschutzes im System der EMRK siehe die fundierte Darstellung bei *Cb. Grabenwarter* im selben Band („Nationale Grundrechte und Rechte der Europäischen Menschenrechtskonvention“, S. 33–62).

<sup>32</sup> Zum Wandel des Souveränitätsbegriffs vgl. *Th. Giegerich*, Die Souveränität als Grund- und Grenzbegriff des Staats-, Völker- und Europarechts in *U. Schliesky* u.a. (Hrsg.), Die Freiheit des Menschen in Kommune, Staat und Europa. Festschrift für Edzard Schmidt-Jortzig, 2011, S. 603–631.

<sup>33</sup> Erst mit der Wiener Menschenrechtserklärung samt Aktionsplan 1993 ist diese Frage definitiv außer Streit gestellt worden. So heißt es dazu in Abs. 4: „[T]he promotion and protection of all human rights is a legitimate concern of the international community.“ Dies bedeutet, dass der Einwand, bei menschenrechtlichen Fragen handle es sich um innerstaatliche Angelegenheiten, nicht mehr zulässig ist. Und dennoch: Bis zum heutigen Tag scheint diese Feststellung in vielen Staaten noch nicht angekommen zu sein, wenn man sich die stereotypen Reaktionen vieler Staaten auf ausländische menschenrechtliche Kritik vor Augen führt. Zur Entwicklung der Durchsetzungsmechanismen im Menschenrechtsschutz vgl. auch *H.-D. Dederer*, (Fn. 31), S. 352 ff.

<sup>34</sup> Vgl. *B. Simma*, Human Rights Before the International Court of Justice: Community Interest Coming to Life?, in FS Wolfrum, S. 577–603.

auch das Gutachtenverfahren vor dem IGH. Jüngst hätte ein Fall eine Gelegenheit geboten, besonders heikle Fragen des Menschenrechtsschutzes einer vertieften Untersuchung durch den IGH zu unterziehen: der Kosovo-Fall.<sup>35</sup> Insbesondere wurde in diesem Zusammenhang gehofft, der IGH würde die Anwendungskriterien für die Ausübung eines Selbstbestimmungsrechts (genauer: eines Sezessionsrechts) als Notwehrrecht definieren. Der IGH hat sich dieser Aufgabe jedoch entschlagen.<sup>36</sup> Die Art und Weise, wie dies geschah, war sicherlich in höchstem Maße bedenklich; die Argumentation im Gutachten kann in vielerlei Hinsicht nicht überzeugen.<sup>37</sup> Der sachliche richtige Weg wäre die offene Ablehnung des Gutachtensersuchen aufgrund seines klaren politischen Hintergrunds gewesen.<sup>38</sup> Dies ließ offenkundig das Selbstverständnis des Gerichts nicht zu; trotz zweifelhafter Argumentation ist jedoch das Ergebnis dasselbe. Dem Umstand nachzutruern, dass hier eine Operationalisierung des Sezessionsrechts als Notwehrrecht (remedial secession) unterblieben ist, wäre völlig verkehrt. Wie schon an anderer Stelle umfassend ausgeführt, kann es ein solches Sezessionsrecht nicht geben<sup>39</sup> und die Statuierung eines entsprechenden Anspruchs würde – aufgrund der Sprengkraft, die in diesem Postulat steckt – mehr Schaden anrichten als Nutzen stiften. Die Ausformulierung eines solchen Rechts wäre Ausdruck einer falsch verstandenen Solidarität: Dadurch würden Hoffnungen geweckt, die vielfach nicht erfüllt werden könnten. In Fällen schwierigen Zusammenlebens von Völkern in einem Staatsverband könnte die Illusion geweckt werden, äußere

---

<sup>35</sup> Accordance with International law of the unilateral declaration of independence in respect of Kosovo, Request for Advisory Opinion, 2010. Mit diesem Gutachten setzen sich zwei Beiträge in der FS Wellens auseinander: *Ph. Pazartis*, *The Ambit and Limits of the Advisory Function of the International Court of Justice*, S. 265–280 und *P. M. Eisemann*, *L'avis de la Cour internationale de Justice concernant la déclaration unilatérale d'indépendance relative au Kosovo: une nouvelle fleur de Lotus?*, S. 281–292. Beide Beiträge streichen das Potential hervor, das in der Gutachterfähigkeit des IGH steckt. Generell zur Gutachterfähigkeit des IGH vgl. *M. Wood*, *Advisory Jurisdiction: Lessons from Recent Practice*, in FS Wolfrum, S. 1833–1849.

<sup>36</sup> Vgl. dazu *P. Hilpold* (Hrsg.), *Das Kosovo-Gutachten des IGH vom 22. Juli 2010*, 2011; ders., *Kosovo and International Law*, 2012; ders., *The ICJ Advisory Opinion on Kosovo: different perspectives of a delicate question*, [http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=1734443](http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1734443), 3. Februar 2011 (erschieden 2009, S. 259–310 auch in *ARIEL*, Bd. 14). Vgl. dazu auch den sehr profunden Beitrag von *K. Oellers-Frahm*, *Problematic Question or Problematic Answer? Observations on the International Court of Justice's Advisory Opinion Concerning Kosovo's Unilateral Declaration of Independence*, in 53 *GYIL* 2010, S. 793–832. Zum Kosovo-Gutachten und dem Lotus-Prinzip vgl. *A. Peters*, *Does Kosovo Lie in the Lotus-Land of Freedom*, in 24 *Leiden JIntL* 2011, S. 95–108.

<sup>37</sup> Vgl. *P. Hilpold*, *The ICJ Advisory Opinion on Kosovo*, (Fn. 36).

<sup>38</sup> *Ibid.*

<sup>39</sup> Vgl. *P. Hilpold*, *Self-Determination in the 21st Century – Modern Perspective for an Old Concept*, in 36 *Israel Yearbook of Human Rights* 2006, S. 247–288 sowie ders., *Die Sezession – zum Versuch der Verrechtlichung eines faktischen Phänomens*, in 63 *ZÖR* 1/2008, S. 117–141.

Kräfte stünden bereit, die Eigenstaatlichkeit der einzelnen Völker militärisch herbeizuführen, wobei sehr oft das Maß erwartbarer Solidarität verloren ginge. Unterschätzt wird dabei auch die mögliche aktive Solidaritätsübung anderer Staaten zugunsten des um seine Existenz kämpfenden Staates und am Ende würde daraus ein unkontrollierbarer Bürgerkrieg mit unheilvollen externen Interventionen resultieren.

### *3. Solidaritätsgrundsatz und soziale, wirtschaftliche und kulturelle Rechte*

Der Solidaritätsgrundsatz ist aber nicht nur eine treibende Kraft für die Fortentwicklung der Menschenrechte – ja für die „Humanisierung“ des Völkerrechts insgesamt<sup>40</sup> –, er füllt den Menschenrechtsschutz auch über weite Bereiche mit konkreten Inhalten. Dies gilt im Besonderen für die wirtschaftlichen und sozialen Rechte. Diese Kategorie an Rechten stand lange Zeit im Schatten der bürgerlichen und politischen Rechte, und zwar aus verschiedenen Gründen.<sup>41</sup> Die lange Zeit vorherrschende liberale Theorie der Menschenrechte war dem sog. Generationenmodell verhaftet, das den wirtschaftlich-sozialen Rechten prioritäre Bedeutung beizumessen scheint, während der nächsten Generation, den wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechten, nur ergänzender Charakter zugeschrieben wurde. Nun ist diese Vorstellung nicht gänzlich abzulehnen, wenngleich dies mittlerweile sehr oft geschieht. Die moderne Grundrechtswissenschaft betont aber zu Recht den starken Konnex zwischen den einzelnen Grundrechtskategorien, so dass die Kategorisierung an sich problematisch geworden ist. Ähnliches gilt hinsichtlich der Vorstellung, dass die bürgerlichen und politischen Rechte weitgehend kostenfrei zu realisieren wären, da sie sich im Wesentlichen in Enthaltungsrechten konkretisierten, während die Realisierung der zweiten Generation regelmäßig mit Kosten verbunden sei – Kosten, die vielen Staaten nur sehr begrenzt aufgebürdet werden könnten. Unmittelbaren Ausdruck findet dieser Vorbehalt auch in Art. 2 des Paktes über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte, der vorsieht, dass die in diesem Pakt enthaltenen Verpflichtungen nach und nach verwirklicht werden können. Zutreffend ist, dass auch diese Trennung nicht in zu strikter Form erfolgen darf; es gibt bürgerliche und politische Rechte, deren Verwirklichung weit kostspieliger ist als jene bestimmter wirtschaftlicher, sozialer und kultureller Rechte. Tendenziell ist aber trotzdem davon auszugehen, dass die genannten Kostenunterschiede in der überwie-

<sup>40</sup> So E. Rieter/H. de Waele, (Fn. 4), S. 312.

<sup>41</sup> Vgl. zum Nachfolgenden auch C. Grewe, Wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte: Menschen- oder auch Grundrechte?, in FS Wolfrum, S. 397–415. Vgl. auch P. Hilpold, Der Schutz der sozialen Grundrechte in der Europäischen Union“, in 59 Zeitschrift für Öffentliches Recht 4/2004, S. 351–373.

genden Zahl der Fälle gegeben sind. Schließlich haben noch grundsätzliche ideologische Gründe dazu beigetragen, dass die zweite Menschenrechtsgeneration in den westlichen Demokratien auf erhebliche Vorbehalte gestoßen sind: Die nachhaltige Unterstützung dieser Menschenrechtskategorie durch sozialistisch-kommunistisch regierte Staaten – eine Unterstützung, die kaum verhohlen als Kampfinstrument gegen den Westen und als Rechtfertigung für die massive Einschränkung der bürgerlichen und politischen Rechte nach innen diente – löste gleichsam als Automatismus Skepsis im Westen aus, wenn die Sprache auf diese Rechte kam. Erst in den 1980er Jahren intensivierte sich das Verständnis für die Notwendigkeit des Schutzes sozialer und wirtschaftlicher Rechte. Ein wesentlicher Meilenstein war die Einrichtung eines unabhängigen Ausschusses für den Schutz wirtschaftlicher, sozialer und kultureller Rechte im Jahr 1985. Das Ende des Ost-West-Konflikts hat die oben genannten Vorbehalte dann in ganz entscheidendem Maße eingeschränkt, wenn nicht überhaupt zum Wegfall gebracht. Dies dürfte auch einer der maßgeblichen Gründe dafür sein, dass mit dieser ideologischen Zeitenwende auch die wirtschaftlichen Rechte einen ganz neuen Auftrieb erlangt haben. In den 1990er Jahren wurde auch eine revidierte Fassung der europäischen Sozialcharta ausgehandelt,<sup>42</sup> die den für den Europarat typischen, die praktische Wirksamkeit aber beeinträchtigenden Menü-Charakter dieses Dokuments dadurch einschränkte, dass sie den obligatorischen Teil der Verpflichtungen erweiterte.<sup>43</sup> Weitere bedeutende Schritte nach vorn wurden durch die EU-Grundrechte-Charta des Jahres 2000 (verbindlich seit 2009), mit ihrem umfangreichen Katalog an sozialen Rechten, und mit der Verabschiedung eines Zusatzprotokolls zum UN-Pakt über soziale, wirtschaftliche und kulturelle Rechte im Jahr 2008, das ein Individualbeschwerdeverfahren vorsieht,<sup>44</sup> gesetzt.

*Constanze Grewe* und nachfolgend *Rainer Grote*<sup>45</sup> zeigen sehr gut auf, dass eine Stärkung der sozialen, wirtschaftlichen und kulturellen Rechte, trotz eines mittlerweile sehr breiten Konsenses dafür, auf eine Vielzahl von Hürden stößt, die in dieser Form für die bürgerlichen und politischen Rechte nicht bekannt sind. So bestehen nach wie vor zahlreiche konzeptionelle Unklarheiten fort. Die sehr wichtige Interaktion zwischen der internationalen und der nationalen (Verfassungs-)Ebene ist vielfach unzu-

---

<sup>42</sup> Fassung aus 1996, in Kraft getreten 1999.

<sup>43</sup> So *C. Grewe*, (Fn. 41), die ein sehr strenges Urteil über die Ursprungsfassung dieser Konvention fällt, auf die man im Kreise des Europarats doch stets sehr stolz war: „Bis zur Verhandlung der revidierten Fassung in den 1990er Jahren blieb sie praktisch unbekannt und unbeachtet.“

<sup>44</sup> Dieses Protokoll ist gegenwärtig (2013) aber noch nicht in Kraft, da dafür 10 Ratifikationen erforderlich sind, aber erst 10 vorliegen.

<sup>45</sup> Vgl. *R. Grote*, *The Optional Protocol to the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights – Towards a More Effective Implementation of Social Rights?*, in *FS Wolfgram*, S. 417–436.

reichend. Einzelne moderne Verfassungen enthalten sehr großzügige Verbürgungen in diesem Bereich; andere Verfassungssysteme schließen die Justiziabilität dieser Rechte praktisch aus und verringern damit die Effektivität der völkerrechtlichen Verpflichtung. In diesem Zusammenhang werden große Hoffnungen in die Verfassungsrechtsvergleichung, aber auch in das Zusatzprotokoll zum UN-Menschenrechtspakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte gesetzt, das – einmal in Kraft getreten – einen intensivierten Dialog auf UN-Ebene in diesem Gebiet ermöglichen würde. Immer weniger überzeugt der oben erwähnte Verweis auf Art. 2 des Paktes, der über die Einräumung einer schrittweisen Realisierung der Rechte aus diesem Abkommen für viele Staaten eine allzu wohlfeile Entschuldigung für gänzliche Untätigkeit in diesem Bereich bot: Übersehen wird dabei nämlich die Verpflichtung, „die volle Verwirklichung der in diesem Pakt anerkannten Rechte zu erreichen“, und zwar „unter Ausschöpfung“ aller Möglichkeiten des Vertragsstaates. Zudem wurde diese Bestimmung häufig im Geiste einer „negativen Reziprozität“ interpretiert: Die Nichterfüllung durch einige Staaten wurde von anderen als Rechtfertigungsgrund angesehen, es den erstgenannten gleichzutun. Dieser Ansatz verstieß aber ganz klar gegen den Wortlaut dieser Bestimmung, die die Erfüllung der Verpflichtungen des Paktes „einzeln und internationale Hilfe und Zusammenarbeit“ gebietet und somit unmittelbar den Solidaritätsgedanken aufgreift.

#### 4. Menschenrechte und internationale Wirtschaftsbeziehungen

Menschenrechtsschutz und internationales Wirtschaftsrecht entwickelten sich über lange Zeit hin in splendid isolation. Nachdem diese Rechtmassen aber eine immer breitere Dimension angenommen haben, sind die wechselseitigen Berührungspunkte bzw. Kollisionsebenen nicht mehr zu übersehen.<sup>46</sup> Mit dem Inkrafttreten der WTO wurde die Menschenrechtsproblematik im Internationalen Wirtschaftsrecht virulent. Das immer weiter ausgreifende Internationale Wirtschaftsrecht wurde sowohl als Gefahr für herkömmliche Menschenrechte gesehen als auch als mögliches Vehikel, um Menschenrechte wirksamer durchsetzen zu können. Hier kam nun auch der Solidaritätsgedanken ins Spiel: Bestehende Solidarverpflichtungen sollten gegenüber dem WTO-Recht immunisiert werden; das WTO-Recht sollte umgekehrt zu einem Mechanismus umgebaut werden, der die Verwirklichung von Menschenrechten ermöglicht bzw. fördert. Vereinzelt wurde der Vorschlag vorgebracht, die WTO zu einer Menschenrechtsorga-

<sup>46</sup> Vgl. dazu im Detail – und auch für die nachfolgenden Ausführungen – P. Hilpold, *WTO Law and Human Rights: Bringing Together Two Autopoietic Orders*, in 10 *Chinese Journal of International Law* 2011, S. 323–372.

nisation umzubauen. Es ist offenkundig, dass solche Vorschläge keine Aussicht auf Erfolg haben konnten und auch auf absehbare Zeit hin wohl kaum Chancen auf Verwirklichung haben werden: Nicht nur sind die jeweiligen Aufgaben zu unterschiedlich; ihre gesonderte, eigenständige Erfüllung macht auch durchwegs Sinn. Damit bleibt aber das Problem möglicher Kollisionen und ihrer Lösung aufrecht. Diese wurde z.T. in Art. 31 Abs. 3 lit c) der Wiener Vertragsrechtskonvention gesucht, wonach bei der Auslegung völkerrechtlicher Normen „jeder in den Beziehungen zwischen den Vertragsparteien anwendbarer Völkerrechtssatz“ „gleichermaßen zu berücksichtigen“ sei. Konkret müsste also bspw. WTO-Recht im Lichte der einschlägigen menschenrechtlichen (oder auch umweltrechtlichen usw.) Verpflichtungen ausgelegt werden, wodurch ein prima-facie-Normenkonflikt überwunden werden kann.

Bekanntlich hat die WTO im EC-Biotech-Fall<sup>47</sup> das Konzept des „zwischen den Vertragsparteien anwendbaren Völkerrechtssatzes“ sehr restriktiv ausgelegt und erklärt, dass nur solche Abkommen (im konkreten Fall: Umweltabkommen) bei der Auslegung des WTO-Rechts zu berücksichtigen seien, denen alle WTO-Mitglieder angehörten, wodurch Art. 31 Abs. 3 lit c) im vorliegenden Kontext praktisch bedeutungslos wurde. Auf die extremen Ansätze in der Literatur, die den Großteil der Normen des Allgemeinen Völkerrechts in das WTO-Recht importieren wollten, wurde damit mit einem ebenso extremen (und problematischen) Ansatz in die Gegenrichtung geantwortet.

Müssen die Menschenrechtsgemeinde und die WTO-Gemeinde weiter getrennte Wege gehen, ohne dass die Vertragsrechtskonvention irgendeinen praktikablen Ansatz für die Lösung eventueller Konflikte bieten könnte? *Laurence Boisson de Chazournes* und *Makane Moïse Mbengue* zeigen einen Lösungsweg auf, und zwar unter Bezugnahme auf Art. 31 Abs. 1 der Vertragsrechtskonvention, einer Bestimmung, nach welcher Verträge nach Treu und Glauben in Übereinstimmung mit der gewöhnlichen, seinen Bestimmungen in ihrem Zusammenhang zukommenden Bedeutung und im Lichte ihres Ziels und Zweckes auszulegen sind. Die *Autoren* räumen ein, dass mit Zusammenhang nach traditionellem Verständnis der interne Zusammenhang zu verstehen sei. In einer Staatengemeinschaft, die immer mehr zusammenwachse, sei jedoch auch der externe Zusammenhang zu berücksichtigen. Allgemeine völkerrechtliche Verträge (und damit auch menschenrechtliche Abkommen) seien damit als Zusammenhang anzusehen. Damit würde auch dem Erfordernis der „mutual supportiveness“, der wechselseitigen Abstützung völkerrechtlicher Normen, so

---

<sup>47</sup> Panel Report, European Communities – Measures Affecting the Approval and Marketing of Biotech Products, WTO Doc. WT/DS. 91/R, WT/DS. 92/R, WT/DS. 93/R, Corr. 1 and Add. 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8 and 9.

wie von der ILC in ihrem Bericht über die Fragmentierung im Völkerrecht dargestellt,<sup>48</sup> Rechnung getragen. Hierbei handelt es sich sicherlich um einen interessanten Ansatz, der auch als Gradmesser dafür dienen kann, wie weit der Slogan der Staatengemeinschaft schon Realität geworden ist. Anstelle einer derart revolutionären Wende in der Anwendungspraxis des Internationalen Wirtschaftsrechts (oder von der anderen Warte aus betrachtet, des Internationalen Menschenrechtsschutzes) erscheint es realistischer, von einem behutsamen, schrittweisen Annäherungsprozess zwischen diesen Rechtsmassen auszugehen. Die Belege für eine wechselseitige Annäherung dieser Gemeinschaften sind zahlreich und vielfältig; Ansätze für die Anerkennung einer systematischen Interdependenz beider Sektoren kristallisieren sich aber erst langsam heraus.<sup>49</sup>

Ein besonders dynamisches Feld des Internationalen Wirtschaftsrechts, das Internationale Investitionsrecht, wird letzthin ebenfalls immer häufiger in Verbindung gebracht mit menschenrechtlichen Schutzanliegen.<sup>50</sup> Wenn die Notwendigkeit einer solchen Öffnung von führenden Vertretern der Wissenschaftsgemeinde des Internationalen Wirtschaftsrechts vorgebracht wird, so erscheint dieses Bedürfnis umso glaubwürdiger, ja zwingender. Thomas Cottier, Katja Gehne und Maria Schultheiss heben in ihrem Beitrag zum Thema „The Protection of Property – The Missing Pieces“<sup>51</sup> hervor, dass der Investitionsschutz über bilaterale Schutzabkommen (Bilateral Investment Treaties – BITs) schon sehr weit gediehen sei und mittlerweile Gegengewichte erforderlich mache. Auf den ersten Blick mag dieser Befund erstaunen, kommt er doch von einer Seite, die – zu Recht – üblicherweise hinter dem etablierten, traditionellen System des Internationalen Wirtschaftsrechts steht. Hinzu kommt, dass die Herausbildung des heutigen Eigentumsschutzes bzw. des Investitionsschutzes auf völkerrechtlicher Ebene ohnehin Ergebnis eines mühevollen, langandauernden Prozesses mit vielen Rückschlägen war. Erscheint es nicht gefährlich, diese Errungenschaften sofort wieder in Frage zu stellen, sobald ein für Investoren akzeptabler Mindestschutz erreicht ist? Die *Autoren* haben aber in überzeugender Form aufgezeigt, dass bilaterale Investitionsschutzinstrumente bspw. äußerst bedenkliche Auswirkungen im Falle des land grabbings haben können, wenn korrupte Regierungen ausländischen Investoren große Ländereien überlassen und der dort ansässigen Bevölkerung die Anerkennung ihrer Landrechte verweigern. Interna-

<sup>48</sup> Report of the Study Group of the International Law Commission finalized by *M. Koskenniemi*, Fragmentation of International Law: Difficulties arising from the Diversification and Expansion of International Law, UN Doc. A/CN.4/L.682, 207, Abs. 412 (2006).

<sup>49</sup> Vgl. *P. Hilpold*, WTO Law and Human Rights, (Fn. 46).

<sup>50</sup> Vgl. bspw. *M. Bungenberg* et al. (Hrsg.), Human Rights and Investment Disciplines: Integration in Progress (im Erscheinen) sowie *P.-M. Dupuy* et al. (Hrsg.), Human Rights in International Investment Treaties and Arbitration, 2009.

<sup>51</sup> Vgl. FS Wolfrum, S. 367–396.

tionaler Investitionsschutz wird hier zu einer technischen Vorkehrung, die völkerrechtswidrige Praktiken abschirmt. Um diesen wirksam zu begegnen, wird es einer Vielzahl an Maßnahmen bedürfen, wobei eine schwierige Gratwanderung erforderlich sein wird: Die Solidarität mit der betroffenen Bevölkerung muss wirksam zum Ausdruck gebracht werden, ohne dass außerhalb der erwähnten und vergleichbarer Missbrauchsfälle die Effektivität der BITs, die einen unermesslich bedeutsamen Beitrag zur internationalen Festigung des wichtigsten wirtschaftlichen Grundrechts, des Eigentumsrechts, geleistet haben, ausgehöhlt wird.

*5. Zeit für die definitive Zusammenführung  
von Internationalem Wirtschaftsrecht  
und Internationalem Menschenrechtsschutz?*

Die vorherigen Ausführungen haben gezeigt, dass das Internationale Wirtschaftsrecht und der Internationale Menschenrechtsschutz immer mehr Berührungspunkte aufweisen, ja, dass es zu echten Überlappungen und Überschneidungen gekommen ist. Es wurde auch erwähnt, dass die Aufrechterhaltung der Autonomie beider Bereiche dennoch wünschenswert erscheint bzw. unabdingbar ist. Dies schließt aber nicht aus, dass auf der rechtsphilosophischen Ebene die Grundlagen geschaffen werden, um das solidarische Zusammenwirken dieser Ebenen zuerst im konzeptionellen Bereich und später auch auf der praktischen Ebene zu ermöglichen. Grundlagenarbeit hat in diesem Kontext Ernst-Ulrich Petersmann geleistet, der im Handbuch der Grundrechte das Kapitel über die „Wirtschaftlichen Grundrechte (WTO)“ verfasst hat. Diese Abhandlung ist durchaus repräsentativ für Petersmanns Gedanken- und Theoriengebäude im Allgemeinen, das in der Theorie des Internationalen Wirtschaftsrechts eine ganz besondere Rolle einnimmt. Es ist zwar nicht Grundlage für eine eigenständige Schule des Internationalen Wirtschaftsrechts geworden; als Ganzes steht dieses Gebäude als originelles Unikat auf dem Feld der wissenschaftlichen Diskussion rund um eine Theorie des Internationalen Wirtschaftsrechts. Dennoch ging von den Schriften Petersmanns – sowohl in der befürwortenden als auch in der kritischen Auseinandersetzung damit – eine ungemein befruchtende Wirkung auf die Auseinandersetzung mit zahlreichen Fragen des Internationalen Wirtschaftsrechts aus.

Eine besondere Rolle in Petersmanns Argumentation nimmt die Freiheitsfunktion einer liberalen Wirtschaftsordnung mit qualifiziertem Eigentumsschutz und Außenhandelsfreiheit ein. In seiner Befürwortung des Schutzes wirtschaftlicher Grundrechte – und insbesondere eines umfassenden Eigentumsschutzes – sowie aufgrund seines nachhaltigen Einsatzes für die Stärkung menschenrechtlicher Elemente im WTO-Recht kann er durchaus auch als Verfechter der Solidarfunktion im internationalen Recht

angesehen werden.<sup>52</sup> Ein zentrales Thema, mit welchem sich Ernst-Ulrich Petersmann immer wieder auseinandergesetzt hat, ist jenes der unmittelbaren Wirkung des WTO-Rechts im EU-Recht. Petersmann hat sich in diesem Zusammenhang über Jahrzehnte hin für eine solche unmittelbare Wirkung eingesetzt, und zwar gerade in Hinblick auf sein Anliegen, die Rechtsposition des Individuums über die Etablierung einer individuellen Außenhandelsfreiheit zu festigen und gleichzeitig die wohlfahrtsmindernden Wirkungen der protektionistisch orientierten Außenwirtschaftspolitik, die eben die unmittelbare Berufung des Einzelnen auf die liberalen Grundsätze des WTO-Recht gerade nicht zulassen will, zu konterkarieren. Es sei hier nicht verschwiegen, dass der *Autor* dieses Beitrages – unbeachtet der großen Anerkennung, die er Ernst-Ulrich Petersmann entgegenbringt – diesbezüglich eine andere Auffassung vertritt: Nicht nur ist das WTO-Recht – angesichts der fortbestehenden, diplomatischen Natur des WTO-Rechts – für eine unmittelbare Anwendung vielfach nicht geeignet. Die fehlende Bereitschaft der übrigen WTO-Mitglieder, eine solche unmittelbare Wirkung der WTO anzuerkennen, würde die EU zudem in eine verhandlungstechnisch höchst nachteilhafte Position bringen. Es ist damit davon auszugehen, dass der EuGH an dieser Position – von Petersmann als „gerichtlicher Protektionismus“ bezeichnet<sup>53</sup> – auch in der nächsten Zukunft festhalten wird.<sup>54</sup>

### V. Solidarische Bestrebungen im Bereich des Minderheitenschutzes und des Schutzes indigener Völker

Die solidarische Verbundenheit mit Minderheiten und ihren Angehörigen reicht weit in die Vergangenheit zurück und geht der Entwicklung des modernen Menschenrechtsschutzes um Jahrhunderte voraus. Dabei waren ursprünglich nicht ethnische oder sprachliche Affinitäten für die Herausbildung eines entsprechenden Solidargefühls maßgeblich, sondern religiöse.<sup>55</sup> Jenes Element, dem in den verschiedenen Epochen die maßgebliche Ko-

<sup>52</sup> Für eine umfassende Würdigung des Lebenswerkes von Ernst-Ulrich Petersmann siehe die in Kürze erscheinende Festschrift, die der Autor dieses Beitrages die Ehre hat mitherauszugeben und zu gestalten: *M. Cremona/P. Hilpold/N. Lavranos/A. Ziegler* (Hrsg.), „Reflections on the constitutionalization of international economic law – Liber amicorum Ernst-Ulrich Petersmann“, 2013.

<sup>53</sup> Vgl. *E.-U. Petersmann*, Wirtschaftliche Grundrechte (WTO), in *Handbuch der Grundrechte*, S. 569–598 (592).

<sup>54</sup> Vgl. dazu ausführlich *P. Hilpold*, Die EU im GATT/WTO-System, 3. Aufl., 2009.

<sup>55</sup> Vgl. dazu im Detail *P. Hilpold*, Schutzverantwortung und humanitäre Intervention in historischer Perspektive, in *P. Hilpold* (Hrsg.), Die Schutzverantwortung (Responsibility to Protect) – Ein Paradigmenwechsel in der Entwicklung des internationalen Rechts?, 2013 (im Erscheinen) sowie *D.J.B. Trim/B. Simms*, Humanitarian Intervention – A History, 2011.

häsionskraft bei der Herausbildung von Verbänden und Gemeinschaften zugekommen ist, war gleichzeitig auch entscheidend für die Entwicklung eines grenzüberschreitenden Wir-Gefühls, das dann solidarische Verbundenheit erzeugte. Das Aufkommen des Nationalismus rückte aufgrund der damit verbundenen Ausgrenzung bzw. Herabsetzung anderer Volksgemeinschaften die Ethnie in den Mittelpunkt des Schutzinteresses. Bedeutende Schutzvorkehrungen wurden auf dem Berliner Kongress 1878, insbesondere aber nach dem Ersten Weltkrieg mit der Schaffung eines umfassenden, wenngleich nicht allgemeinen oder gar universellen Minderheitenschutzsystems, in Kraft gesetzt.<sup>56</sup> Dieses zuletzt genannte Schutzsystem hat eine bedeutende Rolle bei der Absicherung einer Vielzahl an Volksgruppen gespielt, die sich durch die Grenzverschiebungen nach dem Ersten Weltkrieg plötzlich in einem fremdnationalen Staat wiederfanden und dort massiver Diskriminierung ausgesetzt waren.<sup>57</sup> Dennoch stieß dieses System auf starken Widerstand und nach dem Zweiten Weltkrieg wurde es oft, aber völlig zu Unrecht, als Instrument der Destabilisierung mittel- und osteuropäischer Staaten durch Nazi-Deutschland dargestellt und damit auch als argumentative Rechtfertigung missbraucht, Minderheiten(angehörigen) keinen spezifischen Schutz zu gewähren. Der Hauptgrund für die Ablehnung dieses Schutzsystems ist aber wohl im weitgehenden Fehlen eines Verständnisses für einen grenzüberschreitenden solidarischen Einsatz zugunsten ethnisch verwandter Gruppierungen zu sehen. Obwohl dieser Einsatz sehr diplomatisch-behutsam durch eine internationale Organisation, den Völkerbund, erfolgte,<sup>58</sup> empfand der überschäumende Nationalismus in den Zielstaaten der Intervention dies als unzulässige Einmischung. Diese Haltung gipfelte schließlich in der Vertreibung bzw. Tötung von Millionen von Minderheitenangehörigen gegen Ende und nach dem Zweiten Weltkrieg. Aus dieser Katastrophensituation heraus konnte sich nur sehr langsam ein neues Minderheitenschutzsystem herausbilden. In der unmittelbaren Nachkriegszeit war die vorherrschende Auffassung die, dass der Menschenrechtsschutz Minderheitenschutz obsolet gemacht habe.<sup>59</sup> Erst mit der Zeit setzte sich die Überzeugung durch, dass der allgemeine Menschenrechtsschutz einer Ergänzung durch minderheitenrecht-

<sup>56</sup> Vgl. dazu *P. Hilpold*, Minderheitenschutz im Völkerbundsystem, in *Ch. Pan/ B. S. Pfeil* (Hrsg), Zur Entstehung des modernen Minderheitenschutzes in Europa, Handbuch der europäischen Volksgruppen Bd. 3, 2006, S. 156–189.

<sup>57</sup> Vgl. zur konkreten Funktionsweise dieses Systems *P. de Azcarate*, *League of Nations and National Minorities: An Experiment*, Carnegie Endowment for International Peace: Washington D.C. 1945.

<sup>58</sup> Wie zurückhaltend dieser Einsatz war, wird bspw. aus dem Resumée *de Azcarates* (Fn. 57) deutlich.

<sup>59</sup> Siehe grundlegend *J. Kunz*, The present status of the international law for the protection of minorities, in 48 *AJIL* 1954, S. 282–287 sowie *P. Hilpold*, Minderheitenschutz im Rahmen der VN – Die Deklaration vom 18. Dezember 1992, in 4 *Schweizerische Zeitschrift für internationales und europäisches Recht* 1/1994, S. 31–54.

liche Normen bedürfe. Ergebnis war Art. 27 des Paktes über bürgerliche und politische Rechte, der trotz seiner nur rudimentären Ausformung zur Grundnorm des internationalen Minderheitenschutzes wurde. Insbesondere über die Prüftätigkeit des Menschenrechtsausschusses in Bezug auf einschlägige Beschwerden (Mitteilungen, communications) hat sich die Gelegenheit ergeben, detailliert die minderheitenrechtliche Ansprüche zu präzisieren.<sup>60</sup> Auf dieser Grundlage ist mittlerweile ein quasi-universeller Konsens über minderheitenrechtliche Schutzregeln entstanden, der eine breite solidarische Zuwendung der Staaten zu ihren Minderheiten zum Ausdruck bringt. Auf regionaler und auf bilateraler Ebene sind, insbesondere in Europa, noch detailliertere Minderheitenschutzbestimmungen geschaffen worden. Was den regionalen Minderheitenschutz anbelangt, sei einmal die Europäische Rahmenkonvention zum Schutz nationaler Minderheiten 1995 erwähnt – der erste multilaterale Vertrag, der ausschließlich den Schutz von Minderheiten zum Gegenstand hat.<sup>61</sup> Zum anderen sei auf die Charta der Regional- oder Minderheitensprachen verwiesen, die den Vertragsstaaten Minderheitenschutzverpflichtungen für einen wichtigen Teilbereich, nämlich in Bezug auf die sprachliche Identität der Minderheitenangehörigen, auferlegt.<sup>62</sup> Eine der heikelsten Fragen, die gegenwärtig im minderheitenrechtlichen Bereich diskutiert werden, betrifft die Reichweite der einschlägigen Schutzverpflichtungen und dabei im Besonderen den Umstand, ob auch sog. neue Minderheiten in den Anwendungsbereich der einschlägigen Abkommen fallen. Diese Frage ist von zentraler Relevanz für die Beurteilung des Minderheitenrechts aus der Perspektive des Solidaritätsprinzips. Erstreckt sich die Solidaritätsverpflichtung nur auf eigene Staatsangehörige bzw. möglicherweise allein auf alteingesessene Staatsangehörige und auf sog. autochtone Minderheiten oder werden davon auch Migranten, Gastarbeiter, sog. neue Minderheiten erfasst?<sup>63</sup> Der Menschenrechtsausschuss hat sich für eine solche Erweiterung der

<sup>60</sup> Vgl. dazu insbes. *P. Thornberry*, The UN Declaration on the rights of persons belonging to national or ethnic, religious and linguistic minorities, in *A. Philips*, Universal minority rights, Abo Akademie University Institute for Human Rights: 1995; *A. Spiliopoulou Akermark*, Justifications of Minority Protection in International Law, 1996 und *P. Hilpold*, UN Standard-Setting in the Field of Minority Rights“, in 14 International Journal on Minority and Group Rights 2–3/2007, S. 181–205; *Ch. Langenfeld*, Minderheitenschutz, in Handbuch der Grundrechte, S. 599–641 (insbes. 604 ff.).

<sup>61</sup> Vgl. dazu den Kommentar von *M. Weller* (Hrsg.), The Rights of Minorities, 2005.

<sup>62</sup> Vgl. *S. Boysen* et al. (Hrsg.), Europäische Charta der Regional- oder Minderheitensprachen, 2011.

<sup>63</sup> Vgl. dazu *R. Wolfrum*, The Emergence of „New Minorities“ as a Result of Migration, in *C. Brölmann* et al. (Hrsg.), Peoples and Minorities in International Law, 1993, S. 153–166; *St. Oeter*, Überlegungen zum Minderheitenbegriff und zur Frage der „neuen Minderheiten“, in *F. Matscher* (Hrsg.), Wiener Internationale Begegnung zu aktuellen Fragen nationalen Minderheiten, 1997, S. 229–258; *P. Hilpold*, Neue Minderheiten im Völkerrecht und im Europarecht, in 42 Archiv des Völkerrechts 2004, S. 80–110.

Solidarverpflichtungen ausgesprochen,<sup>64</sup> wenngleich dies wohl in exzessiver Form geschah.<sup>65</sup> Wurde in der weiter zurück liegenden Vergangenheit in diesem Zusammenhang noch auf das sog. Drei-Generationen-Modell verwiesen,<sup>66</sup> so soll nun auch ein sehr kurzfristiger Aufenthalt minderheitenrechtliche Ansprüche begründen. Dieser Positionswandel geschah vor dem Hintergrund eines völlig veränderten internationalen Wertesystems, grundrechtlich stark verdichteter Verfassungsordnungen und einer erheblich angestiegenen internationalen Mobilität. Die Staatsbürgerschaft und die Angestammtheit auf einem bestimmten Territorium sind keine determinierenden Faktor mehr für die Übung von Solidarität. Dies schließt gleichzeitig nicht aus, dass im Schutzzumfang zwischen autochtonen und neuen Minderheiten differenziert wird, dass also Staatsangehörige (und insbesondere Angehörige länger ansässiger Gruppen) einen qualifizierteren Schutz erfahren und Adressaten von besonderen positiven Maßnahmen werden.<sup>67</sup>

Nicht vollumfänglich dem Minderheitenrecht zurechenbar – wenngleich eng verwandt damit – ist das Recht der indigenen Völker. Geradezu exemplarisch lässt sich in diesem Zusammenhang zeigen, welche große Bedeutung der Solidaritätsgrundsatz in einzelnen Sektoren des Völkerrechts einnimmt.<sup>68</sup> Waren diese Völker einst Opfer extremster Diskriminierung,

<sup>64</sup> Vgl. General Comment No. 23: The rights of minorities (Art. 27): 08.04.1994, CCPR/C/21/Rev.1/Add.5.

<sup>65</sup> Vgl. Pkt. 5.2 des vorzitierten Dokuments (General Comment No. 23): „Just as they [persons belonging to minorities] need not be nationals or citizens, they need not be permanent residents. Thus, migrant workers or even visitors in a State party constituting such minorities are entitled not to be denied the exercise of those rights. As any other individual in the territory of the State party, they would, also for this purpose, have the general rights, for example, to freedom of association, of assembly, and of expression. The existence of an ethnic, religious or linguistic minority in a given State party does not depend upon a decision by that State party but requires to be established by objective criteria.“

<sup>66</sup> Dies war im Besonderen Beitrag von St. Oeter, The Protection of Indigenous Peoples (Minderheiten-(Volksgruppen)Recht der Fall, wobei hier exemplarisch auf Theodor Veiter verwiesen sei.

<sup>67</sup> Es sei hier gleichzeitig nicht verschwiegen, dass insbesondere in der traditionellen deutsch-österreichischen Minderheitenrechtswissenschaft die Ausweitung des Minderheitenschutzkonzepts strikt abgelehnt wurde. Auf politischer Ebene wird diese Forderung nach wie vor von Vertretern der traditionellen Minderheiten erhoben. Vgl. auch *Ch. Langenfeld* (Fn. 60), S. 612: „Immigranten haben sich im Gegensatz zu den autochtonen Minderheiten freiwillig für den Wegzug aus ihrem Heimatstaat entschieden, um in einem anderen Staat eine neue Existenz aufzubauen. Sie können dementsprechend nicht die Erwartung an den Aufnahmestaat richten, bei der Bewahrung der ihnen eigenen Besonderheiten aktiv unterstützt zu werden. Aus der Sicht des Aufnahmestaates steht hier vielmehr die Integration der „Minderheit“ in die Mehrheitsgesellschaft im Vordergrund.“

<sup>68</sup> Vgl. dazu den profunden Beitrag von St. Oeter, The Protection of Indigenous Peoples in International Law Revisited – From Non-Discrimination to Self-Determination, in FS Wolfrum, S. 477–502. Vgl. auch *P. Hilpold*, Das Jahr der indigenen Völker – eine Bestandsaufnahme zur Rechtslage, in 97 Zeitschrift für vergleichende Rechtswissenschaften 1/1998, S. 30–56.

so sind nun intensivste Bemühungen im Gange, das Unrecht der Vergangenheit – so weit wie möglich – wieder zu beheben. Die Haltungsänderung der Staatengemeinschaft in diesem Zusammenhang lässt sich exemplarisch sehr gut an der Grundausrichtung der zwei maßgeblichen Konventionen festmachen, die zum Schutz der indigenen Völkern in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts ausgearbeitet und in Kraft gesetzt worden sind: War die ILO-Konvention 107 aus 1957 noch von einer stark paternalistischen Haltung geprägt, so wurden mit der ILO-Konvention 169 aus 1989 neue Wege beschritten. Den indigenen Völkern wurde nun mit Achtung begegnet, die sowohl Ausdruck von Solidarität als auch von Anerkennung ihrer gleichberechtigten Würde sein sollte. Dies gilt noch mehr für die UN-Deklaration über die Rechte indigener Völker, die 2007 angenommen worden ist.<sup>69</sup> In dieser wurde sogar ein Selbstbestimmungsrecht zugunsten indigener Völker verankert. Wenngleich es sich dabei um ein Selbstbestimmungsrecht *sui generis* handelt, so bedeutet diese Regelung doch eine sehr weit reichende Öffnung gegenüber den Bedürfnissen dieser Völker.

Insgesamt kann man in den Bereichen Minderheitenschutz und Schutz indigener Völker wichtige Gradmesser für das Ausmaß an Solidarität sehen, das die Mehrheitsbevölkerung dem regelmäßig schwächeren Teil der Gesellschaft zuzuerkennen bereit ist. In den betreffenden Regelungen finden sich häufig aber auch zentrale Indikatoren für die Definition dessen, was eine bestimmte Gesellschaft zu einem bestimmten Zeitpunkt unter dem Begriff der Solidarität konzeptionell versteht. Der Begriff der Minderheit ist diffus geworden: Nicht nur neue Zuwanderungsminderheiten kämpfen um Anerkennung, sondern auch sexuelle Minderheiten, die „Minderheit in der Minderheit“<sup>70</sup> usw. Eine besonders heikle Frage ist, in wie weit die Mutternation (der sog. *kin state*) grenzüberschreitend Solidarität zugunsten ethnisch-kulturell verwandter Gruppierungen üben darf. Wenngleich verschiedene minderheitenrechtliche Dokumente eine solche Solidaritätsübung ohne weiteres zuzulassen, ja sogar zu fördern scheinen,<sup>71</sup> hat sich die Venedig-Kommission in Zusammenhang mit dem ungarischen

<sup>69</sup> Vgl. die Res. der GV der UN 61/295 v. 13. September 2007.

<sup>70</sup> Vgl. dazu P. Hilpold, Die Minderheit in der Minderheit, in *migralex* 1/2003, S. 3–12.

<sup>71</sup> Vgl. Art. 2 Abs. 5 der UN-Minderheitendeklaration aus 1992:

„Persons belonging to minorities have the right to establish and maintain, without any discrimination, free and peaceful contacts with other members of their group and with persons belonging to other minorities, as well as contacts across frontiers with citizens of other States to whom they are related by national or ethnic, religious or linguistic ties.“

Vgl. auch Art. 18 der Europäischen Rahmenkonvention zum Schutz nationaler Minderheiten:

1. Die Vertragsparteien bemühen sich, erforderlichenfalls zwei- und mehrseitige Übereinkünfte mit anderen Staaten, insbesondere Nachbarstaaten, zu schließen, um den Schutz von Angehörigen der betroffenen nationalen Minderheiten sicherzustellen.

2. Gegebenenfalls treffen die Vertragsparteien Maßnahmen zur Förderung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit.

Statusgesetz sehr kritisch dazu geäußert.<sup>72</sup> Im Bereich des Schutzes indigener Völker ist die Abkehr vom Versuch, diese Gruppierungen in die Kultur der Mehrheitsbevölkerung assimilierend einzufügen, aufgegeben worden und stattdessen ist man nun bemüht, den Angehörigen dieser Völker selbstbestimmt alle Optionen offen zu lassen. Gleichzeitig muss man aber erkennen, dass die traditionellen Lebensräume immer weiter schwinden und dass es sehr schwer ist, diese Gruppierungen umfassend und dauerhaft vor Landraub und physischen Übergriffen zu schützen. Für beide Kategorien – Minderheiten und indigene Völker – stellt sich immer drängender die Frage, welcher Stellenwert diesen im Zeitalter der Globalisierung zukommen kann. Jede Schutzbemühung ist damit nur eine Momentanaktion vor dem Hintergrund der Werte und Möglichkeiten der jeweiligen Zeit – aber deshalb nicht weniger wichtig und dringend.

## VI. Solidarität und Terrorbekämpfung

Eine zentrale Herausforderung unserer Zeit ist sicherlich auch die internationale Terrorbekämpfung und das dazu geforderte solidarische Vorgehen. Angesichts des weltweiten Streits um die Zulässigkeit von Individualsanktionen gegen Terroristen bzw. um den dabei anzuwendenden grundrechtlichen Standard, insbesondere im Gefolge der sog. Kadi-Urteile, dürften einschlägige Abhandlungen auch in den hier zu besprechenden Werken nicht fehlen.<sup>73</sup> Die dabei vertretenen, teilweise sehr konträren Ansätze bieten einen guten Anlass, um das System der Individualsanktionen vor dem Hintergrund des Solidaritätsprinzips zu prüfen.

Spätestens die Anschläge vom 11. September 2001 haben der Staatengemeinschaft verdeutlicht, dass in der Bekämpfung des internationalen Ter-

---

<sup>72</sup> Vgl. dazu ausführlich *P. Hilpold/Ch. Perathoner*, Die Schutzfunktion des Mutterstaates im Minderheitenrecht, 2006. Das Gutachten der Venedig-Kommission stammt vom 22. Oktober 2001 und ist im vorgenannten Band abgedruckt. Für eine sehr kritische, juristisch aber sehr akkurate Analyse dieses Gutachtens vgl. auch *F. de Varennes*, An Analysis of the „Act on Hungarian Living in Neighbouring Countries“ and the Validity of Measures Protecting and Promoting the Culture and Identity of Minorities Outside Hungary, in *Z. Kántor* (Hrsg.), *The Hungarian Status Law*, Slavic Research Center 2004, S. 411–429.

<sup>73</sup> Vgl. *Th. Stein*, Too „Smart“ for Legal Protection? UN Security Council’s Targeted Sanctions and a Pladoyer for Another UN Tribunal, in *FS Wolfrum*, S. 1527–1541 sowie *L. Boisson de Chazournes/P. J. Kuijper*, Mr Kadi and Mrs Prost: Is the UN Ombudsperson Going to Find Herself between a Rock and a Hard Place?, in *FS Wellens*, S. 71–90.

In Bezug auf die Beiträge dieses Autors zu dieser Thematik vgl. *P. Hilpold*, EU Law and UN Law in Conflict: The Kadi Case, in *13 Max Plank UNYB* 2009, S. 141–182; ders., UN Sanctions Before the ECJ: the Kadi Case, in *A. Reimisch* (Hrsg.), *Challenging Acts of International Organizations Before National Courts*, 2010, S. 18–53; ders., Kadi die Dritte – EU-Recht und UN-Recht weiter auf Kollisionskurs“, in *EuZW* 22/2010, S. 844 und ders., Im Spannungsverhältnis zwischen UN-Recht und EU-Recht – die unendliche Kadi-Saga“, in *22 EWS*. 1–2/2011, S. 45–47.

rorismus neue Wege einzuschlagen sind. Die Staaten als einzelne, und sind sie militärisch noch so mächtig, können dieses Problems nicht mehr allein Herr werden. Der Sicherheitsrat der Vereinten Nationen sollte sich dieses Problems annehmen und dabei insbesondere die Finanzflüsse hin zum Terror unterbinden – mit Sanktionen, die, ausgehend von der UN-Ebene, auf staatlicher Ebene unmittelbar umzusetzen waren. Das gesamte Procedere, das sich auf geheimdienstliche Informationen stützte und die Sanktionen möglichst rasch und wirksam zur Anwendung bringen sollte, war weit davon entfernt, den etablierten Rechtsstaatlichkeitsanforderungen hochentwickelter Rechtsordnungen zu entsprechen. Diese Einschränkung wurde als Ergebnis einer Abwägung ausgegeben, die – angesichts des ungeheuren Gefährdungspotentials, das vom internationalen Terrorismus ausgeht – auch entsprechende Abstriche beim Grundrechtsschutz zulassen sollte.

Im Kadi-Fall nahmen zwischen 2005 und 2008 sowohl das Gericht erster Instanz (EuG, nunmehr Gericht der Europäischen Union) als auch der EuGH zu dieser Frage Stellung – in diametral unterschiedlicher Form. Die diesbezüglichen Positionsnahmen haben zu einer ungemein breiten Literatur mit Grundsatzdiskussionen über das Verhältnis zwischen Völkerrecht (UN-Recht), Europarecht und Grundrechtsschutz geführt. Kurz zusammengefasst stellte sich die Situation folgendermaßen dar.<sup>74</sup>

Das EuG hatte auf diese Fragen noch eine klassische Antwort zu geben versucht und eine Koordinierung von EU-Recht und UN-Recht angestrebt. Dabei sollte dem Völkerrecht grundsätzlich der Primat zugesprochen werden. Zur Bekämpfung des Terrorismus, wie erwähnt, seit einem Jahrzehnt die größte Gefahr für die nationale und die internationale Sicherheit, sollte auch die EU gewisse Einschränkungen im Grundrechtsschutz zu akzeptieren bereit sein. Der sehr breite politische Ermessensspielraum des Sicherheitsrats sollte nur dem zwingenden Recht (*ius cogens*) untergeordnet sein.

In seinem drei Jahre später ergangenen Urteil nahm der EuGH dagegen eine völlig entgegengesetzte Haltung ein: Er deutete das Verhältnis zwischen EU-Recht und Völkerrecht nicht mehr monistisch, sondern dualistisch. Im Konfliktfall sollte dem EU-Recht zumindest immer dann Vorrang gebühren, wenn die Verfassungsgrundsätze der EU gefährdet waren.<sup>75</sup> Auch dieses Urteil stieß in der Literatur auf massive Kritik. Das UN-Sanktionsregime gegen die Taliban, Osama Bin Laden und Al Kaida, basierend auf der Sicherheitsratsresolution 1267/1999, sieht die Einfrierung des Vermögens von Individuen und Einrichtungen vor, die verdächtigt werden, die genannten Terrorbewegungen zu unterstützen. Die Sanktionen werden auf der Grundlage vertraulicher Informationen der UN-Mitgliedstaat-

<sup>74</sup> Die nachfolgenden Ausführungen stammen aus *P. Hilpold*, EWS. 1–2/2011, S. 45.

<sup>75</sup> Rdnr. 285 des Urteils verb. Rs. C-402/05 P und 415/05 P.

ten ergriffen und von einem Sanktionsausschuss administriert, der mit dem UN-Sicherheitsrat personell identisch ist. Die Verteidigungsrechte der Beschuldigten sind stark eingeschränkt: Weder können sie Einblicke in die zugrunde liegenden Beweise nehmen noch haben sie Zugang zu einem unabhängigen Gericht. Der Sanktionsausschuss entscheidet in einem diplomatischen Verfahren. Rechtsmittel gibt es keine dagegen. Die offene Konfrontation zwischen EU und Vereinten Nationen hat im Sicherheitsrat schließlich zu einem gewissen Einlenken geführt. Die Vereinten Nationen, für welche der Schutz der Menschenrechte ein primäres Anliegen ist, konnten den Vorwurf, bei der Verfolgung dieses Ziel rechtsstaatliche Grundsätze zu verletzen, nicht auf sich sitzen lassen. Und noch wichtiger: Bei der Bekämpfung des internationalen Terrorismus sind die Vereinten Nationen auf die Kooperation der EU und ihrer Mitgliedstaaten angewiesen. Die von der EU geäußerten Bedenken waren somit ernst zu nehmen.

Schon ab 2006 wurden verschiedene rechtsstaatliche Garantien eingeführt: So wurde mit Res. 1730 (2006) eine Beschwerdestelle (focal point) eingeführt, an welche Anträge auf Listenstreichung eingebracht werden können; laut Res.1735 (2006) sollten die von einzelnen Staaten eingebrachten Anträge auf Aufnahme in die Listen detailliert begründet sein; gemäß Res. 1822 (2008) sollten die Staaten bestimmen können, welcher Teil der Begründung veröffentlicht werden sollte. Die Veröffentlichung erfolgt auf der Homepage des Sanktionsausschusses. Die Listen werden nunmehr jährlich überprüft. Res. 1904 (2009) führte schließlich das Amt des Ombudsmanns ein, der den Sanktionsausschuss bei der Administrierung des Sanktionsregimes beraten sollte. Dieser Ombudsmann, eine herausragende Persönlichkeit von unzweifelhaftem moralischem Rang und anerkannter Integrität, sollte die Rechtsstaatlichkeit des Verfahrens garantieren.

Waren diese Reformen ausreichend? Für ein diplomatisch-völkerrechtliches Verfahren, das im Angesicht einer außergewöhnlichen und schwerwiegenden Bedrohung der internationalen und nationalen Sicherheit und letztlich auch der Menschenrechte geschaffen worden war, waren diese Reformen sicherlich sehr weitgehend. Gerade der letzte Schritt, die Schaffung eines keiner Regierung und keiner internationalen Organisation verantwortlichen Ombudsmanns, der den Sicherheitsrat bzw. den Sanktionsausschuss unter erheblichen moralischen Druck setzen konnte, ist als Meilenstein im Völkerrecht zu sehen. Zweifelsohne ist damit aber noch kein rechtsstaatliches Verfahren gewährleistet, das den Ansprüchen in der EU bzw. im EMRK-System genügen könnte. Das radikale Gegenmodell war auf die Einführung eines gerichtlichen bzw. quasi-gerichtlichen Überprüfungsverfahrens ausgerichtet. Dies würde bedeuten, dass der Sicherheitsrat (bzw. der Sanktionsausschuss) in seinem Handeln nicht mehr allein politisch-moralischer Kontrolle (und ggf. entsprechendem Druck) ausgesetzt wäre, sondern die Letztentscheidung einer unabhängigen Drittinanz

überantwortet würde. Das letzte Jahrzehnt hat gezeigt, dass Fragen der Terrorismusbekämpfung den Kernbereich nationaler Souveränität berühren. Kann der Staatengemeinschaft zugemutet werden, dass sie die Verantwortung über die dafür erforderlichen Maßnahmen aus der Hand zu geben hat? Im deutschen Sprachraum wurde das EuGH-Urteil aus 2008 im Kadi-Fall überwiegend begrüßt. Die kritische Haltung gegenüber dem UN-Sicherheitsrat<sup>76</sup> und den grundrechtsverletzenden Individualsanktionen überwiegt. Die Einhaltung des EU-Grundrechtsstandards wird auch dann eingefordert, wenn es sich um Maßnahmen handelt, die ihren Ursprung in UN-Sicherheitsratsbeschlüssen finden. Prononciert ist in diesem Zusammenhang die Haltung von *Torsten Stein* in der FS Wolfrum.<sup>77</sup> Stein stellt am Ende seines Beitrags eine Reihe von Fragen und liefert einige Antworten, die in ihrem Zusammenhang sehr deutlich eine äußerst kritische Position gegenüber dem Individualsanktionensystem des Sicherheitsrats zum Ausdruck bringen:

„There remains, of course, the concern that judgments like those of the European Courts could undermine the effectiveness of UN Security Council countermeasures designed to fight terrorism, and that such judgments ignore the Security Council’s primary responsibility for the maintenance of international peace and security. But does that responsibility absolve the Security Council from observing human rights? Do measures which disregard human rights really advance international peace and security? And do ‘targeted sanctions’ against supposed financiers of terrorist acts indeed fall under this ‘primary responsibility’? Terrorist attacks in their great majority endanger nations, not international security. The threat they pose to national security is similar to that of organized crime. And in that context – if it comes to freezing assets – one would speak of preventive or repressive (national) police measures.“<sup>78</sup>

Der unterfertigte Autor vertritt – bei allem Respekt vor den Auffassungen Herrn *Steins* – zu diesen Punkten z.T. unterschiedliche Ansichten. Insbesondere muss der Gefahr einer Relativierung des vom internationalen Terrorismus ausgehenden Bedrohungs- und Gefährdungspotentials entgegengewirkt werden. So erscheint es nicht angezeigt, die von terroristischen Bewegungen ausgehende Gefahr allein auf die einzelne Nation zu beziehen, in der sich die Gewalthandlungen abspielen. Die polizeidienstlichen Erkenntnisse der letzten Jahre haben weltweit gezeigt, dass es regelmäßig internationale Verbindungslinien zwischen nationalen (bzw. regionalen) Terrorgruppen gibt. Erstarken nationale Terrorgruppierungen, so hat dies sehr häufig auch Konsequenzen in anderen Staaten. Bei Terrorbewegungen wie Al-Qaida ist die Internationalität der Organisation, ihrer Operationen und ihrer Finanzierungsstruktur geradezu ein konstitutivi-

<sup>76</sup> Für eine sehr profunde Auseinandersetzung mit der Rolle der ständigen Mitglieder des UN-Sicherheitsrats als UN-Oligarchen vgl. *T. Eitel*, *The UN Oligarchs and their Privileges*, in FS Wolfrum, S. 1439–1461.

<sup>77</sup> Vgl. Fn. 73.

<sup>78</sup> *Ibid.*, S. 1540.

ves Element und von Strukturen dieser Art geht auch gegenwärtig weltweit die größte Gefahr aus. Terrorbewegungen sind auch nicht mit dem organisierten Verbrechen zu vergleichen, insbesondere da die Motivationsstrukturen völlig andere sind. Hinter der Gewinnsucht gewöhnlicher Krimineller steckt, bei aller Abscheulichkeit der daraus resultierenden Verbrechen, häufig rationales Kalkül, das zu Verhaltensänderungen führen kann, wenn dem Verbrecher die Opportunitätskosten zu hoch erscheinen. Der Erlösungsverheißung, der religiös motivierte Terroristen folgen oder dem subjektiven Empfinden ideologisch gelenkter Terroristen, über die letzte und höchste Erkenntnis von Wahrheit und Gerechtigkeit zu verfügen, haben die Instrumente der traditionellen Verbrechensbekämpfung oft keine wirksame Abschreckung entgegenzusetzen. Traditionelle Kriminalität hat zudem die Tötung von Menschen in vielen Fällen nicht prioritär zum Ziel (wenngleich sie sie oft in Kauf nimmt); Terrorismus häufig hingegen sehr wohl. Spätestens sobald Terroristen imstande sind, ganze Regierungssysteme zu unterwandern und zu kontrollieren (wie einst Al-Qaida in Afghanistan), um von dort aus – auch über die Kanäle des Völkerrechts – Terror weltweit zu exportieren, wird Terrorismus zu einer Gefahr für den internationalen Frieden und die internationale Sicherheit. Mit welcher menschenverachtender Grausamkeit Terroristen weltweit operieren, wird uns nahezu täglich durch die Medien vor Augen geführt. Der UN-Sicherheitsrat hat die entsprechende Verantwortung erst dann aufgegriffen, als die entsprechenden Dimensionen der neuen Herausforderung deutlich geworden sind.<sup>79</sup> Einmal diese Herausforderung erkannt und akzeptiert, waren geeignete Instrumente zu ihrer Bewältigung im Geiste internationaler Solidarität zu suchen. Dass individuelle Sanktionen im Vergleich zu den in der Vergangenheit angewandten unterschiedslos wirkenden, einen ganzen Staat treffenden Generalsanktionen weit treffsicherer und humaner (so weit dieser Ausdruck in diesem Zusammenhang überhaupt zulässig ist) sind, wird weitgehend außer Streit gestellt.<sup>80</sup> Dass der Zugriff auf die Finanzierungsquellen des Terrorismus einen idealen Ansatzpunkt in diesem Kampf darstellt, ebenso.<sup>81</sup> Der Sicherheitsrat ist beim Kampf gegen den

---

<sup>79</sup> Siehe grundlegend die Res. des UN-Sicherheitsrates 1368 v. 12. September 2001 in unmittelbarer Reaktion auf die Terroranschläge in New York, Washington, D.C. und Pennsylvania. Im Übrigen sei daran erinnert, dass die ILC bereits im Jahr 1954 in ihrem Entwurf für einen Kodex der Straftaten gegen den Frieden und Sicherheit der Menschheit „terroristische Handlungen“ erwähnt hat. Vgl. A. Wüstenhagen, Die Vereinten Nationen und der internationale Terrorismus – Versuch einer Chronologie, in S. v. Schorlemer, Praxishandbuch UNO, 2002, S. 101–144 (103).

<sup>80</sup> Vgl. P. Hilpold in A. Reinisch (Fn. 73), S. 20 ff. m.w.N., insbesondere unter Bezugnahme auf den einflussreichen Bossuyt-Bericht, M. Bossuyt, The adverse consequences of economic sanctions on the enjoyment of human rights, UN Doc. E/CN.4/Sub.2/2000/33 v. 21. Juni 2000, S. 15 ff.

<sup>81</sup> Dies hat die UN-Generalversammlung bspw. in der Weltweiten Strategien der Vereinten Nationen zur Bekämpfung des Terrorismus (A/RES. 60/288) vom 8. September 2006

Terrorismus natürlich nicht von der Einhaltung der Menschenrechte dispensiert, aber es muss andererseits auch geprüft werden, in wie weit in diesem Kampf bspw. die Verfahrensrechte, die sich im EU-/EMRK-Bereich herausgebildet haben, vollumfänglich Beachtung finden müssen oder überhaupt auch nur können.

Zutreffend ist, dass der Dialog zwischen der internationalen und der regionalen Ebene, insbesondere zwischen den Vereinten Nationen und der EU, mag er auch nur in einem wechselseitigen Herantasten an einen gemeinsamen Minimalkonsens bestanden haben, aus grundrechtlicher Betrachtung sehr fruchtbringend war. In diesem Sinne war die extreme Haltung, die der EuGH, im Besonderen aber Generalanwalt Poiares Maduro in seinen Schlussanträgen, eingenommen hat, als dialektischer Kontrapunkt ungemein wertvoll. *Laurence Boisson de Chazournes* und *Pieter Jan Kuijper* scheinen in ihrem Beitrag<sup>82</sup> eine abwartend-optimistische Grundhaltung einzunehmen, was den Beitrag anbelangt, den das Amt des Ombudsmanns, insbesondere aber dessen gegenwärtige Inhaberin, Frau Kimberly Prost, zum Ausgleich der konfligierenden Interessen und Ansprüche beitragen kann. Die beiden *Autoren* geben ihrer Hoffnung Ausdruck, dass in Zukunft normale Strafverfahren gemäß der Internationalen Konvention zur Bekämpfung der Finanzierung des Terrorismus 1999 zur Anwendung kommen können, während *Torsten Stein* einem völkerrechtlichen Gericht mit unabhängigen Richtern den Vorzug gibt. Zweifelsohne wären solche Einrichtungen aus grundrechtlicher Warte zu bevorzugen. Fraglich ist allerdings, ob damit dem Phänomen des internationalen Terrorismus, so wie es sich gegenwärtig darstellt, tatsächlich wirksam begegnet werden kann bzw. ob solche Einrichtungen realisierbar sind. Das Einfrieren finanzieller Mittel wird – bei aller Feinststeuerung, die diesbezüglich unter grundrechtlichen Gesichtspunkten und auch zur Sicherstellung einer größeren Treffsicherheit<sup>83</sup> – wohl auch noch auf mittlere Frist erforderlich sein. Allein nachhaltige Erfolge bei der Bekämpfung des internationalen Terrorismus bzw. die Entwicklung noch wirksamerer Instrumente, die grundrechtsfreundlicher ausgestaltet werden können, könnten diesen Befund ändern.

---

hervorgehoben. Vgl. in diesem Zusammenhang auch die Internationale Konvention zur Bekämpfung der Finanzierung des Terrorismus aus 1999 (in Kraft seit 2002) sowie Abs. 86 des Ergebnisdokuments des Weltgipfels 2005 (Res. der UN-Generalversammlung A/RES. 60/1): „We reiterate our call upon States to refrain from organizing, financing, encouraging, providing training for or otherwise supporting terrorist activities and to take appropriate measures to ensure that their territories are not used for such activities.“

<sup>82</sup> Vgl. Fn. 73.

<sup>83</sup> Von den Sanktionen waren wiederholt Wohltätigkeitsvereine (charities) betroffen, die in Gebieten mit hoher terroristischer Präsenz tätig waren (insbes. Somalia), wodurch aber auch genuine, dringend notwendige Hilfsleistungen verhindert wurden. Siehe Charity & Security Network, 9. Mai 2012, [http://www.charityandsecurity.org/news/Hearing\\_Examines\\_Evolution\\_Terrorist\\_Financing\\_Decade\\_After\\_9/11](http://www.charityandsecurity.org/news/Hearing_Examines_Evolution_Terrorist_Financing_Decade_After_9/11) (19. September 2012).

## VII. Solidarität und R2P

Die bisherigen Ausführungen haben gezeigt, dass der Solidaritätsbegriff ein vieldeutiger und ungemein wandlungsfähiger ist. Gerade in einer Rechtsordnung wie der völkerrechtlichen, die einer besonderen Dynamik unterliegt und in der gleichzeitig die Elemente einer realen Staatengemeinschaft immer deutlicher das Bild der Rechtsordnung insgesamt prägen, muss deshalb der Solidaritätsgrundsatz immer neue Anwendungsfelder finden. Dies lässt sich sehr eindrucksvoll anhand des Prinzips der Schutzverantwortung (Responsibility to Protect – R2P) zeigen. 2001 mit dem Bericht der International Commission on Intervention and State Sovereignty (ICISS) in die Welt gesetzt und 2005 im Abschlussdokument des UN-Weltgipfels offiziell abgesegnet, hat dieses anfänglich eher umstrittene, da das traditionelle Souveränitätsverständnis in Frage stellende Konzept mittlerweile einen beispiellosen Siegeszug angetreten, weshalb man nun mit Fug und Recht die Auffassung vertreten kann, dass es sich hierbei um ein in der Völkerrechtsordnung fest verankertes Prinzip handelt. Dieses Prinzip wird regelmäßig mit dem Solidaritätsgrundsatz in Verbindung gebracht, ja als eine seiner modernsten Ausdrucksformen angesehen.<sup>84</sup> In den hier zu besprechenden Werken wird wiederholt auf das Konzept der Schutzverantwortung Bezug genommen.<sup>85</sup> Vorläuferin der Schutzverantwortung war die humanitäre Intervention, die jedoch einen engeren Anwendungsbereich aufwies.<sup>86</sup>

Im 19. Jahrhundert erfolgten zahlreiche humanitäre Interventionen, überwiegend von europäischen Mächten gegen das Osmanische Reich aufgrund von Massakern gegenüber der christlichen Bevölkerung, gegen Ende

---

<sup>84</sup> Vgl. *P. Hilpold*, The duty to protect and the Reform of the United Nations – a new step in the development of International Law?, in 10 Max Planck Yearbook of United Nations Law 2006, S. 35–69; ders., From Humanitarian Intervention to Responsibility to Protect: Making Utopia True?, in *U. Fastenrath et al.* (Hrsg.), From Bilateralism to Community Interest, Essays in Honour of Judge Bruno Simma, 2011, S. 462–476; ders., Die Schutzverantwortung im Recht der Vereinten Nationen (Responsibility to Protect) – auf dem Weg zur Etablierung eines umstrittenen Konzepts?, in 21 SZIER 2-2011, S. 231–242; ders., Intervening in the Name of Humanity: R2P and the Power of Ideas, in 17 Journal of Conflict and Security Law 1/2012, S. 49–79; *P.T. Stoll*, Responsibility, Sovereignty and Cooperation – Reflections on the ‚Responsibility to Protect‘ in *D. König et al.* (Hrsg.), International Law Today: New Challenges and the Need for Reform?, Springer: Berlin 2007, S. 1–16 und *A.J. Bellamy*, Realizing the Responsibility to Protect 10 International Studies Perspectives 2009, S. 111–28.

<sup>85</sup> Vgl. bspw. *Tb. v. Boven*, The Right to Peace as an Emerging Solidarity Right, in FS Wellens, S. 137–147 (141 f.); *A.G. Koroma*, (Fn. 12), S. 119 ff.; *N. Matz-Lück*, (Fn. 16), S. 161 ff.; *V. Röben*, Legitimacy of UN Member States, in FS Wolfrum, S. 1507–1525 (1519 ff.) sowie *H.D. Dederer*, (Fn. 31), S. 390 ff. (zum „Vorgängerinstitut“ der humanitären Intervention).

<sup>86</sup> Bekanntlich besteht die Schutzverantwortung aus einer „responsibility to prevent“, einer „responsibility to react“ und einer „responsibility to rebuild“. Demgegenüber deckt die humanitäre Intervention allein den mittleren Teil dieses Aufgabenbereichs ab (und kommt darüber hinaus unter partiell anderen Voraussetzungen zur Anwendung).

des Jahrhunderts aber auch durch die USA gegen Spanien aufgrund der schweren Menschenrechtsverletzungen auf Kuba.<sup>87</sup> In der neueren Literatur wird über diese Ereignisse häufig allzu leichtfertig ein negatives Urteil gefällt und auf machtpolitisches Interesse als einzigen bzw. bestimmenden Faktor für die Intervention verwiesen. Eine genauere Untersuchung dieser Vorfälle zeigt aber, dass die intervenierenden Regierungen (dabei ist in Europa jener Großbritanniens eine entscheidende Rolle zugefallen) förmlich zum Handeln gedrängt worden sind, nachdem die Bevölkerung – als sie Kunde von schweren Massakern an der wehrlosen Bevölkerung vernommen hat – nach einer Intervention gerufen hat.<sup>88</sup> Sicherlich spielten bei diesen Interventionen auch strategische, wirtschaftliche und politische Interessen mit. Das tief empfundene und in der Bevölkerung der intervenierenden Staaten weit verbreitete Gefühl der Solidarität mit der unterdrückten, existentiell bedrohten Bevölkerung im Ausland darf aber nicht unterschätzt werden. Zahlreiche Fälle schwerster Menschenrechtsverletzungen bzw. von Völkermord (insbesondere an den Armeniern im Osmanischen Reich und den Juden in Europa) blieben freilich ohne bzw. ohne ausreichende Antwort.

Mit der Gründung der Vereinten Nationen wurde bekanntlich ein alternatives Modell entwickelt: Grundsätzliches Gewaltverbot in den zwischenstaatlichen Beziehungen und Etablierung eines Gewaltmonopols zugunsten der Vereinten Nationen. Tatsächlich sind die Fälle zwischenstaatlicher Gewaltanwendung nach 1945 auch drastisch zurückgegangen. Offen blieb aber, wie auf innerstaatliche Gewaltanwendung (schwere Menschenrechtsverletzungen bis hin zu Völkermord durch den eigenen Heimatstaat) reagiert werden sollte. Sollte für diesen Fall ein Recht auf humanitäre Intervention im Sinne der Solidarität der bedrohten Gruppierungen wieder aufleben? Obwohl es auch nach 1945 verschiedene Interventionen gegeben hat, die von ihrer Intention her als humanitär nach dem klassischen Begriffsverständnis qualifiziert werden können, waren diese Maßnahmen mit dem UN-Recht unvereinbar und stellten Völkerrechtsverletzungen

---

<sup>87</sup> Vgl. dazu *Cb. Hillgruber*, Humanitäre Intervention, Großmachtpolitik und Völkerrecht, in 40 *Der Staat* 2001, S. 165–161; *G. J. Bass*, *Freedom Battles – The Origins of Humanitarian Intervention*, 2008; *D.J.B. Trim/B. Simma* (Hrsg.), *Humanitarian Intervention – A History*, 2011 sowie *P. Hilpold*, *Schutzverantwortung und humanitäre Intervention* (2013, im Erscheinen).

<sup>88</sup> So hat die türkische Armee bspw. auf Chios beispiellose Grausamkeit an den Tag gelegt, als sie deren Bevölkerung 1823 zu großen Teilen entweder ermordet oder versklavt hat. Zu einem ähnlichen – wenngleich verspäteten – Aufschrei in Europa haben die Pogrome gegenüber der christlichen Zivilbevölkerung 1860 in Libanon geführt. Ähnliches gilt für die Intervention der USA auf Kuba 1898: Die ungeheure Brutalität der spanischen Kolonialherren gegenüber der kubanischen Bevölkerung hat in den USA zu breiter Empörung geführt, wodurch sich die US-amerikanische Regierung schließlich genötigt sah, zu intervenieren. Siehe zu diesen Vorkommnissen die in der vorherigen Fußnote zitierte Literatur.

dar. In verschiedenen Fällen hat die Staatengemeinschaft die Notwendigkeit dieser Maßnahmen anerkannt und von Sanktionen abgesehen, doch gab es auch Ausnahmen.<sup>89</sup> Zu einem Testfall sollte die NATO-Intervention im Kosovo 1999 werden, wodurch die völkermordähnlichen Übergriffe serbischer Verbände gegenüber der albanisch-kosovarischen Bevölkerung gestoppt werden konnte. Im Anschluss an diese Intervention ist eine intensive Diskussion über die Zulässigkeit humanitärer Intervention auch im System des UN-Rechts entbrannt. Trotz zahlreicher Stimmen in der Literatur, die sich für die Zulässigkeit dieser Maßnahmen aussprachen,<sup>90</sup> war wohl weiterhin von der Unzulässigkeit solcher Interventionen auszugehen.<sup>91</sup> Gleichwohl setzte sich nach dem Ende des Kalten Krieges immer mehr die Überzeugung durch, dass der Sicherheitsrat befugt sei, Zwangsmaßnahmen auch bei schweren Menschenrechtsverletzungen anzuordnen (bzw. zu genehmigen), und zwar auch dann, wenn kein zwischenstaatliches Erfordernis dafür gegeben war (bspw. aufgrund von Flüchtlingsströmen über die Grenze). Definitiv alle diesbezüglichen Zweifel behoben wurden aber gerade mit der Einführung des Konzepts der Schutzverantwortung im Abschlussdokument des UN-Weltgipfels 2005. Damit brachte die Staatengemeinschaft in einem universellen Konsens ihre Be-

---

<sup>89</sup> Ein ganz besonders eklatanter Fall war die Reaktion auf die Intervention Vietnams in Kambodscha (Kambudschea). Das Terrorregime der Roten Khmer betrieb, beginnend mit seiner Etablierung ab 1975, systematischen Völkermord an der eigenen Bevölkerung, dem innerhalb von drei Jahren mindestens zwei Millionen Menschen zum Opfer fielen. Erst mit der Intervention der Vietnamesen und der Vertreibung der Roten Khmer in das Urwaldgebiet an der Grenze zu Thailand konnte dieses Morden gestoppt werden. Die Staatengemeinschaft dankte Vietnam diese Intervention jedoch nicht, sondern verhängte Sanktionen, wobei gerade die westlichen Industriestaaten federführend waren. Vgl. dazu R. Falk, *The complexities of intervention: a new world order change*, in *MichJIntL* 1996, S. 491–513.

<sup>90</sup> Vgl. bspw. R. Wedgwood, *NATO's Campaign in Yugoslavia*, 93 *AJIL* 1999, S. 828–834; J. Delbrück, *Effektivität des UN-Gewaltverbots*, in 74 *Die Friedens-Warte* 1999, S. 119–158; C. Greenwood, *Humanitarian Intervention: The Case of Kosovo* 10 *Finnish Ybk Intl L* 141–177; K. Ipsen, *„Der Kosovo-Einsatz – Illegal? Gerechtfertigt? Entschuldbar?“*, in 74 *Die Friedenswarte* 1999, S. 19–23. Besonders prononciert Stellung bezogen hat in diesem Zusammenhang A. Cassese, *Ex iniuria ius oritur: are we moving towards international legitimation of forcible humanitarian countermeasures in the world community?*, in 10 *EJIL* 1999, S. 23–30, der Ansätze für eine gewohnheitsrechtliche Entwicklung in diese Richtung zu erkennen glaubte.

<sup>91</sup> Vgl. P. Hilpold, *Humanitarian Intervention: Is There a Need for a Legal Reappraisal?*, in 12 *EJIL* 3/2001, S. 437–467. Vgl. in diesem Sinne auch H.-G. Dederer, (Fn. 31), S. 391, der auf die Konfliktlage zwischen dem Gewaltverbot und dem internationalen Menschenrechtsschutz verweist und in diesem Zusammenhang richtig festhält:

„Diese Konfliktlage lässt sich aber nicht dergestalt lösen, dass ein – als (Völker-)Recht aktuell geltender – Erlaubnissatz (methodisch mittels „praktischer Konkordanz“) quasi dezidiert wird, der die „humanitäre Intervention“ zumindest im Fall schwerer und systematischer Menschenrechtsverletzungen und zum Beispiel bei gleichzeitigem „Versagen“ des UN-Sicherheitsrates wie der UN-Generalversammlung rechtfertigen würde. Jedenfalls die gegenwärtig geltende Rechtsquellenlehre gibt noch keinen Anhaltspunkt für eine solche deaktive Entstehung von Völkerrecht.“

reitschaft zum Ausdruck, vorbehaltlich der Zustimmung durch den UN-Sicherheitsrat nötigenfalls auch mit militärischen Mitteln gegen schwere Menschenrechtsverletzungen vorzugehen. Gleichzeitig wurde diese Interventionsoption Teil einer Solidaritätsbekundung zugunsten gefährdeter Bevölkerungsgruppen, die eben im erwähnten dreisäuligen Konzept der Schutzverantwortung ihren Ausdruck fand. Die Entwicklung dieses Konzepts ist nach vielen Seiten hin offen.<sup>92</sup> Es handelt sich dabei gegenwärtig aber sicherlich um einen der wichtigsten und greifbarsten Maßstäbe für die Bedeutung, die der Solidarität im Völkerrecht beizumessen ist.

### VIII. Schlussbemerkungen

Die vorliegenden Ausführungen sollten eine Bestandsaufnahme zum Entwicklungsstand des Solidaritätsprinzips im Völkerrecht darstellen und gleichzeitig drei Werke besprechen, die mit dieser Diskussion in engem Zusammenhang stehen. Der gewählte Zugang mag atypisch sein, doch stellen die Vielschichtigkeit der Solidaritätsdiskussion und die Sammelschriften immanente Heterogenität eine Herausforderung dar, diese beiden Aufgabenstellungen gebündelt anzugehen und damit das Bild nach beiden Seiten zu vervollständigen. Wenn auch dadurch bei weitem nicht jeder *Autor* dieser Sammelwerke Berücksichtigung finden konnte (was selbst bei einer traditionellen Besprechung allein schon einer FS wie jener für Rüdiger Wolfrum kaum möglich wäre) und wenn auch nicht jedes Teilthema angesprochen werden konnte, auf dessen Grundlage sich das Solidaritätskonzept veranschaulichen lässt,<sup>93</sup> so sollte damit ein ganz spezielles Ziel verwirklicht werden: die Vielschichtigkeit des Solidaritätsbegriffs, sein Pendeln zwischen beharrenden und fortschrittlichen Kräften, die vielfältigen Zugänge, die er eröffnet, sollten damit besonders deutlich herausgestrichen werden.

<sup>92</sup> Zu den sich abzeichnenden, möglichen Entwicklungslinien des R2P-Konzepts vgl. A. Bellamy, *The Responsibility to Protect: A Wide or Narrow Conception?*, in P. Hilpold (Hrsg.), *Die Schutzverantwortung (Responsibility to Protect) – Ein Paradigmenwechsel in der Entwicklung des internationalen Rechts?*, 2013 (im Erscheinen).

<sup>93</sup> So musste aus Platzgründen einmal das Seerecht ausgespart werden, zu welchem sich in der FS Wolfrum – in Entsprechung der wissenschaftlichen und beruflichen Schwerpunktsetzung des Geehrten – zahlreiche qualitativ sehr hochwertige Beiträge finden. Da diese Materie wohl das wichtigste Staatengemeinschaftsgebiet zum Gegenstand hat, würde es sich für eine Auseinandersetzung mit dem Solidaritätsbegriff geradezu anbieten. Ebenso musste auf eine Behandlung der Themengebiete „Internationales Wirtschaftsrecht“, „Entwicklungsvölkerrecht“ und „Kulturgüterschutz“ verzichtet werden. Dazu seien bspw. die sehr lesenswerten Beiträge von H.P. Hestermeyer, *Reality or Aspiration? – Solidarity in International Environmental and World Trade Law*, S. 45–63 und P.-T. Stoll, *Where Should Neferiti Go? Reflections on International Cultural Law*, S. 303–316 empfohlen.

Die Diskussion um die Relevanz und die Entwicklungsdynamik des Solidaritätsbegriffs im Völkerrecht wird weiter die völkerrechtliche Diskussion beherrschen, ein dankbares Rahmenthema für Festschriften darstellen und insbesondere auch wegweisend für die weitere Entwicklung des Menschenrechtsschutzes, des UN-Rechts und von Konzepten wie jenem der Schutzverantwortung wirken. Den hier besprochenen Beiträgen kann dabei eine Vielzahl an Anregungen entnommen werden. So wie die menschliche Natur zwischen gesundem und übertriebenem Eigennutzstreben auf der einen Seite und ansatzweisem bis aufopferungsvollem Altruismus auf der anderen Seite schwankt,<sup>94</sup> so wie die menschlichen Bedürfnisse unermesslich, die Ressourcen aber knapp sind und so wie der Entwicklungsprozess der menschlichen Zivilisation zwischen atemberaubenden Fortschritten und unvorstellbaren, immer wieder kehrenden Rückfällen irrt, so werden Bedeutung, Gehalt und völkerrechtlicher Stellenwert des Solidaritätsgrundsatzes niemals abschließend zu klären sein. Das sich ständig intensivierende Interesse an diesem Grundsatz und seine immer präzisere Umsetzung in einzelne Rechtsregeln erlauben aber mit Fug und Recht, selbst in einer wertkritischen bis hin zu wertagnostischen Zeit an „Fortschritt durch Völkerrecht“ zu glauben.<sup>95</sup> Bei aller gebotenen Nüchternheit<sup>96</sup> – naiver Idealismus kann den Blick vor tatsächlichem, dringendem Handlungsbedarf versperren – kann in Zukunftsoptimismus doch ein wertvoller Antrieb gefunden werden, die vielen Herausforderungen anzugehen, die sich im Völkerrecht stellen. Der Solidaritätsgrundsatz bietet eine wichtige Kristallisationsfläche für die entsprechenden Ansätze und die hier besprochenen Werke einen enormen Fundus für die Identifikation aktuellster Entwicklungslinien in diese Richtung.

---

<sup>94</sup> Schon Augustinus von Hippo (354–430 n.Chr.) hat auf den „gespaltenen Willen“ der Menschen verwiesen.

<sup>95</sup> Damit wird verdeutlicht, wie aktuell der Buchtitel eines der Hauptwerke von *M. Hudson* aus 1932 ist: *Progress in International Organization*. Vgl. dazu auch *R.A. Miller/R.M. Bratspies*, *Progress in International Law*, 2008. Von der Geisteshaltung her entspricht dies Karl Poppers Postulat, wonach alles Lebendige nach einer besseren Welt suche: „Alles Lebendige sucht nach einer besseren Welt“, *Auf der Suche nach einer besseren Welt*. Vorträge und Aufsätze aus dreißig Jahren, 1984, S. I.

<sup>96</sup> In diesem Sinne ist *R. Bernhards* scharfsinniges, wenngleich auch doch eine Spur zu pessimistisches Plädoyer zu verstehen, das in Zusammenhang mit dem – mittlerweile sicherlich inflationär und zu euphorisch verwendeten – Begriff der „Konstitutionalisierung“ geäußert worden ist und aufgrund der engen Entsprechung mit der hier gewählten Thematik vollumfänglich zitiert sei: „Es ist ein Gebot der Zeit, die internationale Rechtsordnung weiter auszubauen, die zwischenstaatlichen Verpflichtungen weiter zu entwickeln und den Interdependenzen verstärkt Rechnung zu tragen. Ob der Begriff Konstitutionalisierung dabei nennenswert hilft und selbst aussagekräftig ist, kann bezweifelt werden. Zuweilen erweckt er den Eindruck, es sei schon ein befriedigender Zustand erreicht, obwohl Fortschritte allenfalls punktuell und temporär erkennbar sind.“ – Vgl. *R. Bernhardt*, *Konstitutionalisierung – Was heißt das eigentlich?*, in FS Wolfrum, S. 1369–1376.

*Summary*

Value-oriented approaches have a long pedigree in international law. The consequences of value agnosticism in the first half of the 20th century are fully present in our minds and the Charter of the United Nations is, as it is known, first and foremost a reaction against this descent into barbarity. The United Nations have become the focal point for a myriad of goals and values transferred to the international plane in the hope that from there they should be reflected to the national level, emboldened and strengthened as legal norms. These hopes have become reality in particular with regard to human rights. However, beyond this subject, there are many areas in UN law where similar developments have taken place – some closely connected to human rights, while some have widely emancipated from core human rights discussion. Thus, the concept of the “community of states” was propagated in order to argue for obligations and aims whose coming into life cannot be explained taking solely recourse to the principle of reciprocity, a principle which is, however, still the most important generator of international law obligations. Closely related to this process was the introduction of the *erga omnes* obligations and of the *jus cogens* concept to which Art. 53 of the Vienna Convention on the Law of Treaties refers.

There can be no doubt that these principles have found very broad, although not universal recognition. Nonetheless, they are of a rather abstract nature and they are in need for further specification as to their material content.

After many attempts to give structure to all these goals and desires an ever growing consensus seems to take shape that the principle of solidarity could be the ideal device to this end. The literature is burgeoning in this field.

In this contribution it has been tried to take stock of these developments. To this avail a particular approach has been chosen. It has been tried to give an overall overview on the present state of the art of the discussion on solidarity in international law while elements of a review essay on recent publications situated at the heart of the solidarity discussion have been integrated.

On a whole, it is argued that it is still justified to speak about “progress in international law” (a concept, as it is known, famously introduced by Manley Hudson in 1932). To take an optimistic viewpoint can help to master the most prominent present-day challenges in international law. In this context reference to the principle of solidarity can be most useful.