

sehen, zunächst ideale Prinzipien globaler Gerechtigkeit zu entwickeln und zu begründen, um dann an deren Maßstab den tatsächlichen Zustand der globalen Verteilung von Lebensgütern zu messen. Bevor sie Ungerechtigkeit feststellen können, müssen sie wissen, was Gerechtigkeit gebietet.<sup>25</sup> Diese hingegen, konzentriert auf das Aufspüren aktueller oder potentieller Quellen von Sicherheitsrisiken, werden nach geeigneten Mitteln zur Eindämmung der aus der globalen Ungleichheit resultierenden Gefahren und Risiken suchen – „geeignet“ sind dabei alle Maßnahmen, die zu vertretbaren ökonomischen und politischen Kosten realisierbar erscheinen. Methodisch äußert sich das in Kalkülen, in denen die Kosten des möglichen zukünftigen Schadens, diskontiert um den Grad der Wahrscheinlichkeit seiner Verwirklichung, mit den Kosten der heute realisierbaren Gegenmaßnahmen verglichen werden – die weniger kostenträchtige Option wird dann der Politik empfohlen. Zu den in dem Kalkül zu berücksichtigenden Gegenmaßnahmen gehört auch die Beseitigung der Ungleichheit jedenfalls bis zu dem Grad, an dem sie unter die Gefahrenschwelle absinkt; rein theoretisch ist es daher sogar vorstellbar, daß Normativisten und globale Sicherheitspolitiker zumindest im Hinblick auf gewisse extreme Erscheinungsformen globaler Ungleichheit zu dem übereinstimmenden Ergebnis gelangen, daß sie beseitigt werden sollten, weil dadurch die Welt zugleich besser und sicherer würde. Für die Normativisten würde dadurch eine, wenn auch vielleicht nur geringe, Annäherung an ihr Gerechtigkeitsideal vollzogen, während für die globalen Sicherheitspolitiker eine Gefahrenquelle weniger bestünde und die Welt dadurch etwas sicherer würde.

## II. Institutionelle Bedingungen ungleicher Verteilung

Um diese unterschiedlichen Sichtweisen auf das Phänomen der globalen Ungleichheit soll es indessen hier nicht gehen. Weder der sozialphilo-

25 Vgl. die kritische Auseinandersetzung mit dieser Annahme bei Sen, Amartya (2006). "What do we want from a theory of justice?" *The Journal of Philosophy* CIII (5): 215-238; Goodhart, Michael (2009). Justice or Injustice? (Unveröff. Papier, Hertie School of Governance, April 2009.).

sophische noch der politisch-strategische Diskurs über globale Ungleichheit sollen hier rekonstruiert werden. Gegenstand der folgenden Überlegungen sind vielmehr die *Bedingungen globaler Gerechtigkeit*. Darunter verstehe ich die institutionalisierten Ordnungsmuster, die als soziale Grammatik unserer wirtschaftlich, politisch, militärisch und kulturell verflochtenen Weltgesellschaft<sup>26</sup> wirksam sind; sie bilden den Rahmen, durch den festgelegt wird, welche Verhaltensweisen als zulässig, richtig oder doch zumindest angemessen anerkannt sind. Wenn wir über die Gerechtigkeit der Verteilung eines Gutes unter zwei beliebigen Personen sprechen, so können wir über normative Prinzipien nachdenken, die für alle Menschen Geltung beanspruchen können. Dieser Ansatz würde jedoch die politische Dimension distributiver Gerechtigkeit verfehlen, die unhintergebar von der Verschiedenheit der Menschen und ihrer konkreten Lebensumstände handelt. Nach dem oben zitierten Satz fährt Hannah Arendt fort: „Da die Philosophie und die Theologie sich immer mit *dem* Menschen beschäftigen, da alle ihre Aussagen richtig wären, auch wenn es entweder nur Einen Menschen oder nur Zwei Menschen oder nur identische Menschen gäbe, haben sie keine philosophisch gültige Antwort auf die Frage: Was ist Politik? gefunden“.<sup>27</sup>

Bei dem Thema der distributiven Gerechtigkeit geht es genau um diese politische Dimension. Sie betrachtet nicht *den* Menschen – dieser ist Gegenstand der Biologie und der Anthropologie – sondern *die* Menschen in ihrer Vielheit und Verschiedenheit, vor allem in ihren sozialen und politischen Kontexten. Das bedeutet natürlich keine Zurückweisung der naturrechtlichen Idee der Gleichheit aller Menschen. Als moralische Subjekte sind alle Menschen gleich; als soziale Wesen sind sie verschieden. Beide Charakterisierungen schließen sich nicht aus, im Gegenteil, sie bedingen einander. Paradigmatisch ist die berühmte Unterscheidung zwischen Rechten des Menschen und des Bürgers in der fran-

26 Vgl. Held, David, Anthony McGrew, et al. (2000). *Global Transformations. Politics, Economics and Culture*. Cambridge, Polity Press; Anghel, Remus Gabriel et al., Eds. (2008). *The making of world society: perspectives from transnational research*. Bielefeld, Transcript; Lechner, Frank J. (2009). *Globalization: the making of world society*. Malden, MA, Wiley-Blackwell.

27 Arendt, Politik (Fn. 19), S. 9 [Hervorh. i. O.].

zösischen Deklaration vom 26. August 1789. Artikel 1 verkündet im ersten Satz die Freiheit und Gleichheit „der“, d.h. aller Menschen; im folgenden Satz wird dann sogleich der Mensch als soziales Wesen angesprochen, indem soziale Unterschiede ausdrücklich für zulässig erklärt werden, wenn sie im Namen der *l'utilité commune* rechtfertigungsfähig sind.

Wenn wir also über Verteilung in einem politisch folgenreichen Sinne sprechen, so müssen wir beachten, daß die beteiligten Personen einen durch ihren jeweiligen sozialen Kontext bestimmten Status haben, der die Kriterien der Verteilung beeinflusst. Ähnliches gilt übrigens auch für die zu verteilenden Güter. Sie fallen nicht vom Himmel, sondern sind immer schon jemandem zugeordnet, der irgendwelche Rechte an ihnen hat.<sup>28</sup> Das erklärt, daß distributive Gerechtigkeit entgegen einer mißverständlichen Terminologie nicht Verteilungs-, sondern *Umverteilungs*-gerechtigkeit ist – etwas, was bereits jemandem gehört, wird ihm (in der Regel mittels Zwang) genommen und jemand anderem zugeordnet. Um- oder Neuverteilung ist daher stets in soziale Zusammenhänge eingebettet.

Nehmen wir den Fall der Verteilung des Nachlasses eines Verstorbenen:<sup>29</sup> Offenkundig geht es dabei nicht darum, für alle Menschen gültige Gerechtigkeitsprinzipien zu finden. Da der Nachlaß nicht Eigentum der Menschheit, sondern des Verstorbenen gewesen ist, muß zunächst geprüft werden, inwieweit sich diese Eigentumsbeziehung auf die Verteilung des Nachlasses auswirkt. Für die Frage, welche Personen als Begünstigte des Nachlasses demnach in Betracht kommen, spielt die Beziehung zu dem Verstorbenen eine zentrale Rolle: Offenbar kommen nicht alle Menschen des Erdballs in Betracht, nicht einmal alle Bedürftigen, da zu ihnen keine spezielle Beziehung bestehen kann. Vielleicht kommen aber die Bedürftigen seiner Heimatstadt oder seiner Nachbarschaft in Betracht, mit größerer Wahrscheinlichkeit schon seine Freunde. Nächstliegende Kandidaten sind alle seine Verwandten, oder nur

28 Nozick, Robert (1976). *Anarchie, Staat, Utopia*. München, mvG-Moderne Verlags Gesellschaft, S. 152; Höffe, Demokratie (Fn. 9), S. 410; ders., Gerechtigkeit (Fn. 11), S. 85 f.

29 Vgl. das instruktive Beispiel bei Rüthers, Bernd (1999). *Rechtstheorie. Begriff, Geltung und Anwendung des Rechts*. München, C. H. Beck, S. 200 ff.

seine Kinder, oder die in einem Testament Begünstigten. Offenkundig ist der institutionelle Status einer Person oder eines Objektes entscheidend dafür, ob und gegebenenfalls in welcher Weise sie an der Verteilung teilnehmen.

Der Status ist keine physische, sondern eine institutionelle Tatsache, die auf Anerkennung beruht.<sup>30</sup> Die meisten institutionellen Tatsachen werden durch das Recht geschaffen, das innerhalb einer definierten Gemeinschaft effektiv Geltung hat. Ein bedrucktes Stück Papier „ist“ eine 50-Euro-Banknote – hat den Status einer Banknote – weil das in der Euro-Zone geltende Recht<sup>31</sup> diese institutionelle Tatsache geschaffen hat; ohne die konstitutive Kraft und die Geltung dieses Rechts wäre die 50-Euro-Banknote nichts weiter als ein Stück bedruckten Papiers. Ebenso sind der durch ein Testament eingesetzte Erbe oder der direkte Abkömmling eines Verstorbenen kraft ihres in der Rechtsordnung anerkannten Status als testamentarischer bzw. als gesetzlicher Erbe mit besonderen Ansprüchen ausgestattet. Generell läßt sich sagen, daß mit dem durch Recht geschaffenen Status einer Person (oder Personenmehrheit) oder eines physischen Objekts Macht, Autorität, Berechtigungen, Verpflichtungen, Verantwortlichkeiten, kurz: jene Handlungsmöglichkeiten verbunden sind, die innerhalb der Rechtsgemeinschaft als zulässig, richtig oder doch zumindest angemessen anerkannt sind.

In Parenthese sei erwähnt, daß sich dieser Gedanke im Kern bereits in Georg Jellineks Unterscheidung zwischen rechtlichem Dürfen und rechtlichem Können findet. Der Geschäftsunfähige kann keinen Vertrag abschließen, „was immer er auch tue, es kommt kein Vertrag zustande“,<sup>32</sup> weil ihm der dazu erforderliche, von der Rechtsordnung verliehene Status eines Geschäftsfähigen fehlt. Die Handlung dieses rechtlich Unfähigen ist nicht verboten, sondern „im Rechtssinne nicht vorhanden... Soll sie zu einer rechtlich relevanten werden, so muß dem natürlichen Können ausdrücklich die rechtliche Anerkennung hinzugefügt

30 Ich stütze mich im Folgenden auf Searle, John R. (2006). "Social ontology. Some basic principles." *Anthropological Theory* 6(1): 12-29; grundlegend ders. (1995). *The construction of social reality*. New York, Free Press, S. 31 ff.

31 Vgl. Art. 106 EGV, § 14 Abs. 1 BundesbankG.

32 Jellinek, Georg (1963 [1905]). *System der subjektiven öffentlichen Rechte*. Darmstadt, Wissenschaftliche Buchgesellschaft, S. 47.

werden“.<sup>33</sup> Die rechtliche und damit die soziale und ökonomische Wirksamkeit bestimmter Handlungen hängt m.a.W. von der vorausliegenden rechtlichen Ordnung ab, die diesen Handlungen ihre Bedeutung und soziale Gestaltungsmacht verleiht. „Was man Persönlichkeit des einzelnen nennt, sind die zu einer Einheit zusammengefassten, verschiedenartigen, von der Rechtsordnung anerkannten und verliehenen Fähigkeiten, die alle in der Möglichkeit bestehen, den Staat, beziehungsweise die Normen seiner Rechtsordnung im individuellen Interesse in Bewegung zu setzen“.<sup>34</sup> Diese Persönlichkeit ist mithin „theoretisch eine das Individuum qualifizierende Beziehung zum Staate. Sie ist juristisch daher ein Zustand, ein Status“.<sup>35</sup> Jellinek war an der analytischen Klärung der Kategorie des subjektiven Rechts interessiert. Doch hat seine Entdeckung eine über die Erkenntnis von Rechtsmacht hinausreichende Bedeutung. Sie eröffnet uns den Zugang zur weiteren Kategorie der institutionellen Tatsachen und deren Bedeutung als Grundlage von Machtverhältnissen auch jenseits von öffentlich- und privatrechtlichen Rechtsbeziehungen.

Wir kehren damit zur Frage der Gerechtigkeit einer Güterverteilung zurück. Als ein sozial-ökonomischer Sachverhalt ist sie innerhalb einer Rechtsgemeinschaft weitgehend durch deren institutionelle Grundstruktur präformiert. Über die Gerechtigkeit einer Verteilung kann sinnvollerweise nur geurteilt werden, wenn nicht nur einzelne Verteilungsentscheidungen (z.B. des Gesetzgebers oder eines institutionalisierten Systems kollektiver Tarifverhandlungen) in Betracht gezogen werden, sondern die diesen vorausliegenden institutionellen Strukturen, welche den Rahmen zulässiger Verhaltensmöglichkeiten festlegen. Bei dem Beispiel der Verteilung des Nachlasses eines Verstorbenen ist daher die Gerechtigkeit der Verteilungseffekte jener Erbrechtsregeln zu prüfen, die beispielsweise die Testierfreiheit des Erblassers begründen, den erbrechtlichen Status seiner Abkömmlinge bestimmen und den (im Erbschaftssteuersatz ausgedrückten) Anteil der Gesellschaft insgesamt am Nachlaß festlegen.

33 Ebd., S. 47/48.

34 Ebd., S. 56/57.

35 Ebd., S. 83.

Auf der globalen Ebene liegen die Dinge im Prinzip nicht anders. Wenn z.B. gesagt wird, das Erdölfeld Ghawar (das größte Ölfeld der Welt) auf der arabischen Halbinsel unterliege der ausschließlichen Verfügungsmacht der Regierung von Saudi-Arabien, so ist dies, je nach Interpretation, eine soziologische, eine politische oder eine rechtliche Aussage, jedenfalls nicht die Feststellung eines physischen Sachverhalts. Denn die Verfügungsmacht über einen Gegenstand gehört der Welt des Sozialen an; sie bezeichnet eine Beziehung, kraft derer Saudi-Arabien alle anderen Staaten und sozialen Akteure von dem Genuß dieser Ressource ausschließen bzw. ihnen die Nutzung dieser Ressource nur zu von ihm festgelegten Bedingungen gestatten kann. Saudi-Arabien verdankt diese Fähigkeit nicht dem Umstand, daß es dieses Erdölfeld in seinem Territorium gibt; denn aus einer bloßen geophysikalischen Tatsache als solcher lassen sich keinerlei moralische oder rechtliche Ansprüche ableiten. Ebenso wenig aber beruht sie auf seiner faktischen Macht, d.h. seiner physischen Fähigkeit, alle anderen Interessenten von der Nutzung der Ölquellen auszuschließen. Denn offenkundig könnte dieser wenig bevölkerte Wüstenstaat seinen Reichtum gegen den Zugriff größerer und mächtigerer Staaten nicht verteidigen. Schließlich beruht – um eine weitere Möglichkeit zu erwähnen – die Verfügungsmacht Saudi-Arabien über das in seinem Territorium belegene Erdölfeld auch nicht auf einem universell anerkannten normativen Prinzip der gerechten Verteilung der Naturressourcen dieses Planeten, da kein Gerechtigkeitsprinzip denkbar ist, das akzeptieren könnte, daß die Verfügung über etwa 20 % des Weltvorkommens einer für die Weltwirtschaft unverzichtbaren Ressource in den Händen von etwa 0,35 % der Erdbevölkerung liegt, ohne daß diese 0,35 % auf einen anderen Tatbestand als den verweisen könn-

ten, daß dieser Reichtum zufällig im Boden ihres Staatsgebietes lagert.<sup>36</sup> Und niemand wird ernstlich behaupten, daß die gegenwärtige Aufteilung der Erdoberfläche in Staatsgebiete sich irgendeinem Prinzip der Gerechtigkeit verdankt.<sup>37</sup>

Wenn heute dennoch Saudi-Arabiens Verfügungsmacht über den in seinem Staatsgebiet belegenen Erdölreichtum unangefochten ist, so liegt das an seinem Status als souveräner Staat. Es ist ein Status, der nur im Rahmen des internationalen Rechts Geltung hat und nach dessen Regeln und Geltungskriterien erlangt wird.<sup>38</sup> Der Status eines Gebietes und seiner politisch organisierten Bevölkerung als souveräner Staat gehört zu den grundlegenden Bedingungen der globalen Verteilung. Er besagt, daß der durch die Staatsgrenzen demarkierte Teil der Erdoberfläche einschließlich des darüber liegenden Luftraumes und des darunter liegenden beherrschbaren Raumes der ausschließlichen Verfügungsgewalt des jeweiligen Staates unterliegt.<sup>39</sup> Die naturrechtliche Idee, daß die natürlichen Ressourcen der Erde der gesamten Menschheit gehören,<sup>40</sup> wird – wie übrigens bei Locke selbst ebenfalls – durch eine Aneignungsregel

36 Von den bekannten und mit heutiger Technik förderbaren Vorräten an Erdöl auf der Welt von etwa 1.295 Milliarden Barrel befinden sich allein 264 Milliarden Barrel, also etwa ein Fünftel der gesamten Weltvorräte, auf dem Staatsgebiet von Saudi-Arabien. Saudi-Arabien hat etwa 25 Millionen Einwohner, das sind 0,35 % der Weltbevölkerung. Quellen:

Organization of the Petroleum Exporting Countries [OPEC] (2009). *Annual Statistical Bulletin 2008*. Erhältlich im Internet unter: <http://www.opec.org/library/Annual%20Statistical%20Bulletin/ASB2008.htm> (Zugriff: 7.8.2009).

Angaben zur Weltbevölkerung vom US-Zensusbüro – <http://www.census.gov/ipc/www/popclockworld.html> (Zugriff: 7.8.2009).

37 Zu dieser Frage verweise ich auf die sehr instruktive Diplomarbeit von Wagener, Anja Alexandra (2006). Probleme globaler Verteilungsgerechtigkeit dargestellt am Beispiel natürlicher Rohstoffe. *Otto-Suhr-Institut für Politikwissenschaft*, Freie Universität Berlin. Diplomarbeit, insbes. S. 55 ff.

38 Zu dem Zusammenwirken von faktischen und normativen Elementen bei der Anerkennung eines Staates vgl. Ipsen, Knut (2004). *Völkerrecht*. 5., völlig neu bearbeitete Auflage, München, C. H. Beck, § 22 V, S. 265 ff. [Epping/Gloria].

39 Ipsen, Völkerrecht (Fn. 38), §§ 5, Rdnr. 4, 23 Rdnr. 2; vgl. die Resolution der Generalversammlung der UN (XVII) 1803 v. 14. Dez. 1962 "Permanent sovereignty over natural resources".

40 Klassisch Locke, John (1967 [1690]). *Zwei Abhandlungen über die Regierung*. Frankfurt, Europäische Verlagsanstalt, Buch II, Kap. 5, S. 217 ff.

ersetzt, die in dem völkerrechtlichen Ordnungssystem einer Pluralität unabhängiger Staaten impliziert ist.<sup>41</sup>

Neben dem Souveränitätsprinzip gibt es andere institutionelle Bedingungen mit Verteilungswirkungen, wie z.B. das Institut der Staatsangehörigkeit, die Garantie der territorialen Integrität der Staaten oder das völkerrechtliche Prinzip der Selbstbestimmung.<sup>42</sup> Darauf ist noch zurückzukommen. Einstweilen können wir als Ergebnis der bisherigen Überlegungen festhalten, daß die Ungleichheit der globalen Verteilung von Lebensgütern weder als bloße Widerspiegelung einer ungleichen faktischen Machtverteilung unter den internationalen Akteuren noch als das Ergebnis der Verletzung universell geltender Prinzipien der Gerechtigkeit angemessen verstanden werden kann; sie ist vielmehr Ausdruck einer globalen Struktur, in der die zwischen den Staaten bestehenden Unterschiede an faktischer Macht und anderen Ressourcen in eine institutionelle Ordnung überführt worden sind, die zur eigenständigen Quelle von Handlungsmöglichkeiten wird. Vergleichbar mit dem Betriebssystem eines Rechners, legt sie fest, welche Artikulations- und Aktionsmöglichkeiten innerhalb dieser Ordnung möglich sind und welche nicht.

In den internationalen Beziehungen ist das Völkerrecht die bedeutsamste Quelle jener institutionellen Tatsachen, die das globale Verteilungsmuster von Lebensgütern maßgeblich bestimmen. Im Völkerrecht mischen sich politisch-soziale Tatbestände und normative Prinzipien zu einer Gemengelage, die, verstärkt durch das Effektivitätsprinzip,<sup>43</sup> sich zu einer eigenständigen Institutionenwelt verfestigt haben. Es ist gewiß auffällig, daß sämtliche der in Art. 38 Abs. 1 des Statuts des Internationalen Gerichtshofs niedergelegten Rechtsquellen des internationalen

41 Zu den Verteilungsfragen von natürlichen Ressourcen vgl. Hayward, Tim (2006). "Global Justice and the Distribution of Natural Resources." *Political Studies* 54: 349-369.

42 Cassese, Antonio (1995). *Self-determination of peoples: a legal reappraisal*. Cambridge; New York, Cambridge University Press.

43 Zu seiner theoretischen Begründung vgl. Krieger, Heike (2000). *Das Effektivitätsprinzip im Völkerrecht*. Berlin, Duncker & Humblot, insbes. S. 55 ff.



Rechts auf Tatbestände der Anerkennung verweisen.<sup>44</sup> Nicht nur die ausschließliche Verfügungsmacht eines Staates über die in seinem Territorium belegenen natürlichen Rohstoffe ist das Ergebnis der völkerrechtlichen Anerkennung eines Gebietes als souveräner Staat; auch der Mangel an Wasser, Hungersnöte oder die Verbreitung des Aids-Virus HIV in bestimmten Regionen insbesondere der südlichen Halbkugel sind keine blossen Naturereignisse, sondern Tatbestände, die durch die Anerkennung effektiver Gebietsherrschaft als Ordnungsfaktor häufig erzeugt, jedenfalls in ihrem Ausmaß und ihren Wirkungen auf die Menschen erheblich beeinflußt werden.<sup>45</sup> Die durch das Völkerrecht strukturierte globale Verteilung von Lebensgütern ist mithin ein durch das Medium der internationalen Legalität geschaffener Sachverhalt, der dadurch den Status eines Rechtszustandes erhält. Doch kann völkerrechtliche Legalität überhaupt Maßstäben distributiver Gerechtigkeit unterworfen werden? Heißt Verteilung denn nicht, wie oben behauptet, Umverteilung jenseits der Regeln einer auf Freiwilligkeit beruhenden Tauschgerechtigkeit<sup>46</sup>? Wir gelangen hier zu der in der Einleitung bereits angesprochenen Frage, welche Bedeutung das Konzept distributiver Gerechtigkeit im begrifflichen Rahmen einer globalen Ordnung haben kann, die auf der Pluralität unabhängiger Staaten beruht.

44 Artikel 38 Abs. 1 IGH-Statut lautet:

1. Der Gerichtshof, dessen Aufgabe es ist, die ihm unterbreiteten Streitigkeiten nach dem Völkerrecht zu entscheiden, wendet an

(a) internationale Übereinkünfte allgemeiner oder besonderer Natur, in denen von den streitenden Staaten ausdrücklich anerkannte Regeln festgelegt sind;

(b) das internationale Gewohnheitsrecht als Ausdruck einer allgemeinen, als Recht anerkannten Übung;

(c) die von den Kulturvölkern anerkannten allgemeinen Rechtsgrundsätze;

(d) vorbehaltlich des Artikels 59 richterliche Entscheidungen und die Lehrmeinung der fähigsten Völkerrechtler der verschiedenen Nationen als Hilfsmittel zur Feststellung von Rechtsnormen.

45 Die nicht anders als bizarr zu nennende Haltung der Republik Südafrika unter der Präsidentschaft von Thabo Mbeki zur Verbreitung von Aids im Lande hat zweifellos zu Tod und Verelendung vieler Menschen beigetragen, die durch internationale Hilfe vermeidbar gewesen wäre, wenn nicht die Souveränität des Staates diese Hilfe unmöglich gemacht hätte.

46 Zur Tauschgerechtigkeit Höffe, Gerechtigkeit (Fn. 11), S. 68 ff., 85 ff.