

hängig; ihre Beziehungen zueinander waren in erster Linie militärischer, nicht ökonomischer Natur.<sup>100</sup> In ihnen war kein Raum für wechselseitige distributive Gerechtigkeitspflichten. Wenn denn überhaupt so etwas wie eine Ethik der internationalen Beziehungen erwogen wurde, dann ging es stets um die Wahrung des Friedens unter den Staaten. Kants von ihm selbst als „philosophischer Entwurf“ bezeichnete Schrift „Zum ewigen Frieden“<sup>101</sup> bildet das bis heute fortwirkende Modell dieser Orientierung einer Bändigung des inhärenten Gewaltpotentials der Staaten.<sup>102</sup> Dieses an Frieden und Sicherheit orientierte Verständnis der internationalen Beziehungen wirkt bis in die Gegenwart fort. Nicht zufällig beziehen sich die in der Charta der Vereinten Nationen kodifizierten Ansätze einer kollektiven Verantwortung der internationalen Gemeinschaft ausschließlich auf das Ziel der Wahrung des Friedens und der internationalen Sicherheit.<sup>103</sup>

Es ist daher nicht verwunderlich, daß das Thema der distributiven Gerechtigkeit zwischen den Staaten für lange Zeit kein Thema des Völkerrechts gewesen ist. Doch in den Jahrzehnten nach dem Zweiten Weltkrieg haben sich unter dem Regime der UN Veränderungen des Charakters der internationalen Beziehungen und des Völkerrechts vollzogen, die hier einen Wandel andeuten.

## V. Globale Gerechtigkeit durch das Völkerrecht?

Ist die extreme Ungleichheit der Lebensbedingungen auf unserem Planeten inzwischen ein Thema des positiven Völkerrechts? Existieren dort Prinzipien, Regeln oder Institutionen, die auf die Herstellung globaler Gerechtigkeit gerichtet sind? Vor gut einem Jahrzehnt hat der kürzlich

100 Buchanan, Allen (2000). "Rawls' Law of Peoples: Rules for a Vanished Westphalian World." *Ethics* 110: 697-721 [702].

101 Kant, Immanuel (1977 [1795]). *Zum ewigen Frieden. Ein philosophischer Entwurf*. Werkausgabe Bd. XI (hrsgg. v. W. Weischedel). Frankfurt/M., Suhrkamp: 194-251.

102 Vgl. die akribische Rekonstruktion der Kantischen Argumentation bei Kersting, Rechtsordnung (Fn. 18), S. 202 ff.

103 Art. 39 ff.

verstorbene amerikanische Völkerrechtler Thomas Franck eine umfassende Studie unter dem Titel „Fairness in International Law and Institutions“<sup>104</sup> veröffentlicht, in der er untersucht, ob im positiven Völkerrecht Prinzipien der Gerechtigkeit – die er im Anschluß an Rawls als *fairness* definiert – Geltung haben und wirksam sind. Die Skala der von ihm untersuchten Felder reicht vom Anspruch der Individuen auf demokratische Regierung über das Recht der Völker auf Selbstbestimmung und die Rolle der Organe der UN bis hin zu dem uns hier beschäftigenden Bereich der Verteilungsgerechtigkeit. Das von ihm ausgebreitete Material zeigt, daß sowohl im internationalen Umwelt- wie im Wirtschafts- und Handelsrecht Regeln und Institutionen (wie z.B. die WTO-Regeln, die Weltbank, der Internationale Währungsfonds oder regionale Entwicklungsbanken) existieren, die darauf gerichtet sind, das riesige Wohlstandsgefälle zwischen den entwickelten und den Entwicklungsländern durch Hilfsprogramme, Handelsvorteile, vergünstigte Kredite, sowie Ressourcen- und Technologietransfers zu verringern. Dennoch stellt Franck fest, daß die internationale Gemeinschaft trotz dieser Bemühungen wenig tue, um den am meisten benachteiligten Staaten jenes Mindestmaß an sozialer Gerechtigkeit angedeihen zu lassen, das die entwickelten Staaten in ihrem Innern ihren sozial benachteiligten und deprivierten Bürgern ohne weiteres gewähren.<sup>105</sup> Angesichts der eingangs berichteten Beispiele für die extreme Ungleichheit der Lebenschancen der in der Dritten Welt lebenden Menschen im Vergleich mit denen der entwickelten Welt drängt sich in der Tat der Schluß auf, daß die Welt dem Ziel der distributiven Gerechtigkeit in den internationalen Beziehungen trotz vielfältiger Bemühungen bislang nicht sehr nahe gekommen ist.

Die Erforschung der Ursachen dafür liegt jenseits der Thematik dieses Beitrags und der Kompetenzen ihres Autors. Aber es lohnt vielleicht die Untersuchung, ob das Völkerrecht Möglichkeiten enthält, diesen Zustand zu mildern. Noch vor einer Generation wäre eine solche Frage auf weitgehendes Unverständnis gestoßen, da das völkerrechtliche Grund-

104 Franck, Thomas (1995). *Fairness in International Law and Institutions*. Oxford, Clarendon Press.

105 Ebd., S. 414, 436 f.

prinzip der Souveränität der Staaten eine klare Bedeutung hatte, nämlich ihre Unabhängigkeit von einander. Daraus folgte, daß Staaten grundsätzlich nur jenen Verpflichtungen unterliegen, denen sie selbst durch Vertrag oder durch Mitwirkung an der Herausbildung von Gewohnheitsrecht zugestimmt haben. Das folgte aus dem Grundgedanken der Staatengesellschaft, daß jeder Staat ausschließlich für seine eigene Sicherheit und sein eigenes Wohl verantwortlich ist und dementsprechend auch ausschließlich selbst definiert, was seine Sicherheit und sein Wohl erfordert. Dieses Grundmodell, an dem im Kern die sog. Schule der Realisten auch heute noch festhält,<sup>106</sup> war im buchstäblichen Sinne eine Ordnung der wechselseitigen Rücksichtslosigkeit. Einschränkend muß allerdings gesagt werden, daß das Völkerrecht seit dem Ende des Ersten Weltkrieges auch Pflichten der Staaten anerkennt, die unabhängig von ihrer Zustimmung bestehen. Sie werden aus dem Umstand abgeleitet, daß die Staaten Mitglieder der internationalen Gemeinschaft sind<sup>107</sup> und gewissermaßen qua Mitgliedsstatus die berechtigten Belange der anderen Mitglieder zu beachten haben; im Statut für den Internationalen Gerichtshof werden sie als die „von den Kulturvölkern anerkannten allgemeinen Rechtsgrundsätze“<sup>108</sup> bezeichnet.

Es handelt sich hier um erste Relativierungen absoluter staatlicher Unabhängigkeit und des darin enthaltenen Rechts zur „Rücksichtslosigkeit“. Inzwischen ist diese Entwicklung sehr viel weiter fortgeschritten. Sie hat den Status und die Existenzbedingungen der Staaten in den vergangenen sechs Dekaden seit der Gründung der UNO grundlegend verändert. Durch eine steigende Zahl immer umfassender werdender multilateraler Verträge über Menschenrechte, Umweltstandards, Handelsregeln, technische Standards und viele andere Gegenstände mehr sowie durch vielfältige Mitgliedschaften in internationalen Organisationen

106 Vgl. Charakterisierung und Nachw. bei Caney, Justice (Fn. 48), S. 986 ff.

107 Vgl. Oppenheim, Lassar und Francis Lawrence (1947). *International Law. A Treatise. Vol. I – Peace. 6th ed.* London-New York-Toronto, Longmans, Green and Co., § 19, S. 27 ff.

108 Art. 38 Abs. 1 lit. c des Statuts des Internationalen Gerichtshofs; vgl. auch Art. 53 des Wiener Übereinkommens über das Recht der Verträge von 1969, wo als zwingend jene Normen definiert werden, „die von der internationalen Staatengemeinschaft in ihrer Gesamtheit angenommen und anerkannt“ werden.

sind die Staaten in ein immer dichter werdendes Netz von wechselseitigen Verpflichtungen einbezogen und verstrickt worden, das ihre Handlungsspielräume – im Tausch für eine wachsende Zahl von neuen Optionen – erheblich beschränkt. Cohen und Sabel berichten, daß selbst die am wenigsten in die Weltgemeinschaft integrierten Länder Mitglieder in vierzehn internationalen Organisationen seien, während so gut wie alle anderen Staaten jeweils mehr als hundert solcher Organisationen angehören.<sup>109</sup> Wiewohl formal frei, all diese Verpflichtungen abzuschütteln, könnte sich ein einzelner Staat aus diesem Geflecht wechselseitiger Rechte und Pflichten nur zu unzumutbar hohen Kosten lösen. Darin äußert sich die viel erörterte Transformation der Unabhängigkeit der Staaten in eine Situation der Interdependenz. Das klassische völkerrechtliche Paradigma, wonach ein Staat nur Pflichten unterliegt, denen er zugestimmt hat, wird zunehmend durch ein System von Verpflichtungen überlagert, die ohne, ja sogar gegen seinen Willen gelten.<sup>110</sup> In der völkerrechtlichen Literatur wird von einem Prozeß der Konstitutionalisierung gesprochen<sup>111</sup> – das bedeutet nichts weniger als die Behauptung einer Umwandlung der Vielheit der Staaten in eine rechtlich organisierte Gemeinschaft.<sup>112</sup> Wie immer man diese Veränderungen begrifflich faßt, sie haben jedenfalls die oben angesprochene Statusänderung der Staaten zu Mitgliedstaaten bewirkt. Nicht Unab-

109 Cohen und Sabel, *Justitia* (Fn. 77), S. 166.

110 Grundlegend hierzu Tomuschat, Christian (1993). "Obligations Arising for States Without or Against Their Will." *Recueil des Cours de l'Académie de Droit International* 241-IV: 195-374.

111 Vgl. die Beiträge in MacDonald, Ronald St. John und Douglas M. Johnston, Eds. (2005). *Towards World Constitutionalism: Issues in the Legal Ordering of the World Community*. Leiden-Boston, Martinus Nijhoff Publishers; Peters, Anne (2005). Global Constitutionalism in a Nutshell. In: Klaus Dicke et al., Hrsg. *Weltinnenrecht: Liber Amicorum Jost Delbrück*. Berlin, Duncker & Humblot: 535-550; dies. (2006). "Compensatory Constitutionalism: The Function and Potential of Fundamental International Norms and Structures." *Leiden Journal of International Law* 19(03): 579-610; Bryde, Brun-Otto (2006). Das Völkerrecht zwischen Konstitutionalisierung, Hegemonie und Renationalisierung. In: Heinrich-Böll-Stiftung, *Zukunft* (Fn. 24): 88-103.

112 Paulus, *Gemeinschaft* (Fn. 83), S. 162 ff., 179 ff., 285 ff.

hängigkeit, sondern Interdependenz ist heute daher das prägende Merkmal gegenwärtiger staatlicher Existenz.<sup>113</sup>

Dennoch ist der Prozeß der Vergemeinschaftung der Staatenwelt noch nicht so weit fortgeschritten, daß die internationale Gemeinschaft oder gar einzelne wohlhabende Staaten rechtlich anerkannte Solidarpflichten in Gestalt des Transfers von Ressourcen gegenüber bedürftigen Staaten hätten. Solche Pflichten könnten wohl nur im Rahmen einer alle Staaten umgreifenden universellen – notwendigerweise föderalen – Verfassung entstehen, kraft der sich die einzelnen Glieder einem nach dieser Verfassung gebildeten Kollektivwillen unterwerfen würden. Diese Stufe hat das Völkerrecht trotz der erwähnten Tendenzen zur Konstitutionalisierung – noch? – nicht erreicht.<sup>114</sup> Alle rechtlichen Erwägungen haben daher von der Grundstruktur der internationalen Beziehungen als einem System von Interaktionen unabhängiger, freilich stark miteinander verflochtener Staaten auszugehen.<sup>115</sup>

Daß das auf dieser Grundlage bestehende Völkerrecht zwischenstaatliche Solidarpflichten nicht anerkennt, hat vielfältige Gründe, unter denen der insbesondere von Brian Barry und anderen vor allem kosmopolitisch orientierten Sozialphilosophen kritisierte Grund des Egoismus der wohlhabenden Staaten gewiß auch eine Rolle spielt.<sup>116</sup> Die Frage ist aber doch wohl die, ob es zwingende Gründe dafür gibt, daß Staaten *nicht* egoistisch handeln. Auch wenn wir annehmen können, daß eine notwendige Bedingung internationaler Solidarität<sup>117</sup> – eine globale Schicksalsgemeinschaft<sup>118</sup> – heute zweifellos gegeben ist und daß internatio-

113 Vgl. Preuß, Ulrich K. (2007). Souveränität – Zwischenbemerkung zu einem Schlüsselbegriff des Politischen. In: Tine Stein, Hubertus Buchstein und Claus Offe, Hrsg. *Souveränität, Recht, Moral. Die Grundlagen politischer Gemeinschaft*. Frankfurt/M., Campus: 313-335.

114 Zur Kategorie der “universalistisch-grenzenlosen Verfassung” vgl. Ley, Verfassung (Fn. 95), S. 102 ff.

115 Emmerich-Fritsche, Angelika (2007). *Vom Völkerrecht zum Weltrecht*. Berlin, Duncker & Humblot, S. 187.

116 Barry, Statism (Fn. 50), S. 16, 25 ff.

117 Zum Begriff vgl. Preuß, Ulrich K. (1998). Nationale, supranationale und internationale Solidarität. In: Kurt Bayertz, Hrsg. *Solidarität. Begriff und Problem*. Frankfurt am Main, Suhrkamp stw 1364: 399-410.

118 Höffe, Demokratie (Fn. 9), S. 414.

nale Politik zunehmend den Charakter von „Weltinnenpolitik“<sup>119</sup> annimmt, so ist die bloße „Tatsache, daß es arme und reiche Länder gibt“, kein zureichendes Argument, um eine Pflicht zur Umverteilung anzunehmen.<sup>120</sup> Bei einer Pflicht zur Umverteilung als Gebot der Gerechtigkeit handelt es sich schließlich darum, einigen ohne oder gegen deren Willen etwas wegzunehmen oder vorzuenthalten, was anderen gegeben wird; das ist eine erhebliche Beschränkung demokratischer Selbstbestimmung und staatlicher Unabhängigkeit. Es müssen daher spezielle Gründe hinzutreten, deren Bedeutung das Gewicht dieser beiden Grundelemente innerer und äußerer politischer Ordnung überwiegt.

Solche Gründe könnten wohl in vielen Einzelfällen beigebracht werden – man denke nur an die bis heute fortwirkenden Folgen des europäischen Kolonialismus und daraus ableitbare moralische Ansprüche auf Entschädigung und Wiedergutmachung der im Zuge der Dekolonisierung entstandenen Staaten gegen ihre früheren Kolonialherren.<sup>121</sup> Doch für die Begründung einer globalen distributiven Gerechtigkeitspflicht ist mehr erforderlich. Schon der Adressat solcher Pflichten ist höchst ungewiß. Die internationale Gemeinschaft ist eine zwischenstaatliche Entität,<sup>122</sup> kein Rechts- und Pflichtensubjekt. Auch wenn statt ihrer die Gruppe der wohlhabenden Staaten Adressat der Gerechtigkeitspflicht wäre, so bedürfte es doch jedenfalls wirkmächtiger Institutionen, Verfahren und Legitimationsformen auf globaler Ebene – und diese gibt es, trotz der Existenz der UNO und ihrer zahlreichen Unterorganisationen, offenbar nicht. Das Völkerrecht hat sich zwar im Gefolge der oben erwähnten Verflechtungs- und Verrechtlichungsprozesse zu Beziehungen der Staatenkooperation gewandelt; doch, wie erwähnt, ist der Schritt zu kollektiver und für die einzelnen Staaten verbindlicher Willensbildung bisher nur im Bereich der Sicherung des Friedens und der internationalen

119 Dazu Paulus, Gemeinschaft (Fn. 83), S. 188 ff. m. w. N.

120 Höffe, Demokratie (Fn. 9), S. 410.

121 Vgl. Pogge, Rohstoffdividende (Fn. 58), S. 329 ff., zum Kolonialismus S. 338 f.; Höffe, Gerechtigkeit (Fn. 11), S. 107; zu den verschiedenen Dimensionen der Wiedergutmachung historischen Unrechts vgl. Barkan, Elazar (2000). *The guilt of nations: restitution and negotiating historical injustices*. New York, Norton; zur Dekolonisierung Hopkins, Anthony G. (2008). "Rethinking Decolonization." *Past & Present* 200(1): 211-247.

122 Paulus, Gemeinschaft (Fn. 83), S. 413 ff.

Sicherheit vollzogen worden. Es hat sich mittlerweile auch ein internationales Handels-, Wirtschafts-, Finanz- und auch Umweltrecht herausgebildet, aber es gibt noch kaum eine globale „Sozialpolitik“, noch weniger ein globales „Sozialrecht“.<sup>123</sup>

Allerdings ist auf eine bedeutsame Ausnahme zu verweisen, die vielleicht einmal zum Modell für eine globale „Sozialpolitik“ werden könnte. Sie bezieht sich auf die gerechte Verteilung der Reichtümer der Weltmeere und findet sich im Seerechtsübereinkommen der Vereinten Nationen von 1982, das im Jahre 1994 in Kraft getreten ist und dem bis Juli 2009 159 Staaten beigetreten sind.<sup>124</sup> Die Vereinigten Staaten, die an der Aushandlung des Abkommens aktiv teilgenommen haben, jedoch als einzige Großmacht dem Abkommen bislang ferngeblieben sind, haben dem Vernehmen nach die Absicht, ihm demnächst beizutreten. Aber auch ohne ihre Teilnahme kann man es mit guten Gründen als den Weltordnungsvertrag über das Meer und seine Ressourcen bezeichnen; es betrifft nicht weniger als 70 % der Erdoberfläche.

Seit Anfang des 17. Jahrhunderts bis etwa zur Mitte des 20. Jahrhunderts hatte das von Hugo Grotius theoretisch begründete Prinzip gegolten, daß das Meer *res nullius* (niemandes Eigentum) sei und daher von allen Nationen zur Schifffahrt und zum Fischfang frei genutzt werden könne – das Prinzip des *mare liberum*.<sup>125</sup> Es begünstigte diejenigen Nationen, die über eine mächtige Flotte und die effektivsten Methoden der Ausbeutung der Schätze des Meeres, insbesondere der Fischerei, verfügten. Nach dem Zweiten Weltkrieg erodierte dieses Prinzip jedoch zunehmend, nicht zuletzt dank des technischen Fortschritts bei der Ausbeutung der Meeresbodenschätze. Immer mehr Küstenstaaten erweiterten

123 Vgl. die Bemerkungen bei Höffe, Gerechtigkeit (Fn. 11), S. 104 ff.; Laubach, Birgit et al. (2006). Die Rolle des Völkerrechts in einer globalisierten Welt. Sicherheitspolitische Herausforderungen an die internationale Ordnung zu Beginn des 21. Jahrhunderts. In: Heinrich Böll Stiftung, Zukunft (Fn. 24): 11-72 [64 ff.].

124 United Nations Convention on the Law of the Sea [UNCLOS] (2009). Vgl. die Liste der beigetretenen Staaten auf der UN Website [http://www.un.org/Depts/los/reference\\_files/status2008.pdf](http://www.un.org/Depts/los/reference_files/status2008.pdf) (Zugriff 7.8.2009).

125 Zur Geschichte des Seerechts vgl. Vitzthum, Wolfgang Graf (2006). Begriff, Geschichte und Rechtsquellen des Seerechts. In: ders., Hrsg. *Handbuch des Seerechts*. München, C.H. Beck: 1-61, hier insbes. S. 32 ff.; vgl. dort auch den Beitrag von Wolfrum, Rüdiger (2006). Hohe See und Tiefseeboden (Gebiet). S. 287-345.

ihren Hoheitsanspruch über die traditionell geltenden 12-Meilen hinaus auf teilweise bis zu 200 Seemeilen. Im Jahre 1945 erklärte Präsident Truman den küstennahen Meeresboden – den Festlandssockel – zur Fortsetzung des Festlandes und reklamierte ihn damit als nationales Hoheitsgebiet. Andere Staaten folgten diesem Beispiel, so daß immer größere Teile des Meeres dem Regime der Freiheit der Meere entzogen und die Reichtümer des Meeres und des Meeresbodens unter die partikuläre Herrschaft einzelner Küstenstaaten gerieten.

Das Seerechtsübereinkommen von 1982 hat hier zumindest konzeptionell einen bedeutsamen Wandel herbeigeführt. Es verlieh dem Meer den Status einer *res communis*, kodifizierte das Prinzip des „gemeinsamen Erbes der Menschheit“<sup>126</sup> in bezug auf die Ressourcen des Meeres<sup>127</sup> und verwirklichte damit den Gedanken, „daß nicht alle Güter unter den Staaten aufgeteilt sind, sondern auch Werte und Ressourcen bestehen, die allen Staaten gemeinschaftlich zugewiesen sind“.<sup>128</sup> Freilich umfaßt das Konzept des „gemeinsamen Erbes der Menschheit“ nur jene Teile des Meeres, die nicht unter nationaler Souveränität stehen. Nach dem Seerechtsübereinkommen haben die Staaten innerhalb einer Zone von bis zu 200 Seemeilen das souveräne Recht der Ausbeutung und Bewirtschaftung der Meeresressourcen.<sup>129</sup> Dasselbe Recht haben sie in bezug auf den Meeresboden des Festlandssockels, der sich nach den Festlegungen des Seerechtsübereinkommens bis zu 350 Meilen ins Meer erstrecken kann.<sup>130</sup> Die Küstenstaaten haben sich damit den wirtschaftlich interessantesten Anteil an den Reichtümern des Meeres zu ihrer aus-

126 Es findet sich auch in der Vereinbarung zur Regelung der Aktivitäten der Staaten auf dem Mond und anderen Himmelskörpern von 1979, ist aber von geringer praktischer Bedeutung.

127 Vgl. Art. 1 Abs. 1 Nr. 1, 136 Seerechtsübereinkommen der Vereinten Nationen vom 10.12.1982; zum Konzept und seiner Entwicklung vgl. Cassese, Antonio (1989). *International Law in a Divided World*. Oxford, Clarendon Press, S. 379 ff.

128 Riemer, Carsten L. (2003). *Staatengemeinschaftliche Solidarität in der Völkerrechtsordnung*. Düsseldorf, Books on Demand, S. 122.

129 Art. 3, 193, 55 ff. Seerechtsübereinkommen v. 10.12.1982 (BGBl. 1994 II S. 1799). Danach beträgt die Zone des Küstenmeeres 12 Seemeilen, die sich anschließende Ausschließliche Wirtschaftszone (unter Einbeziehung des Küstenmeeres, vgl. Art. 57) 200 Seemeilen.

130 Art. 76 ff. Zur Berechnung der äußersten Ausdehnung vgl. Art. 76 Abs. 4 bis 6.