

Justiz und einen effektiven Vollstreckungsapparat im Sinn, während die politische Dimension der politischen Mitwirkung der Bevölkerung weitgehend unbeachtet bleibt.<sup>159</sup> Diese jedoch ist letztlich ausschlaggebend. Denn erst durch politische Freiheit, d.h. „mit der Befreiung von Unterdrückung und Gewalt, mit der Entfernung korrupter politischer Eliten, mit der Beendigung von Bürgerkrieg und Terror erhält die dritte Welt zukunftsweisende Entwicklungschancen“, zu denen „die Ermöglichung von politischen, sozialen und ökonomischen Strukturen einer zuverlässigen Volkswirtschaft und eines verlässlichen, den Legitimationsstandards des Menschenrechts sich unterwerfenden politischen Systems“ gehört.<sup>160</sup>

## *2. Die globale Verantwortung internationaler und transnationaler Akteure*

Freilich, all dies ist eine notwendige, noch keine hinreichende Bedingung globaler Gerechtigkeit. Die von Kersting vertretene Reduzierung der Erfordernisse globaler Gerechtigkeit auf die Kantischen Prinzipien der Friedenspflicht aller Staaten, der Einrichtung republikanischer Verfassungen im Innern und der Verpflichtung, „durch eine offensive Menschenrechtspolitik den Aufbau rechtsstaatlicher, demokratischer und marktwirtschaftlicher Strukturen in allen anderen Staaten zu befördern“,<sup>161</sup> wird dem gewandelten Charakter der heutigen Weltgesellschaft nicht gerecht. Dies ist auch der Rawl'schen Konzeption entgegenzuhalten. Die Untersuchung der Ursachen von Armut in weiten Teilen der Welt bleibt unvollständig, wenn sie nicht den Beitrag in Rechnung stellt, den die Struktur der globalen Ordnung, vor allem das Wirken

159 Risse, Mathias (2005). "How Does the Global Order Harm the Poor?" *Philosophy & Public Affairs* 33: 349-376 [355]; vgl. auch zur Bedeutung von Institutionen für wirtschaftliches Gedeihen Rodrik, Dani et al. (2004). "Institutions Rule: The Primacy of Institutions over Geography and Integration in Economic Development." *Journal of Economic Growth* 9(2): 131-165.

160 Kersting, Rechtsordnung (Fn. 18), S. 242.

161 Ebd., S. 243.

internationaler Organisationen, auf das Wohlfahrtsniveau der Staaten und deren Bevölkerungen leistet.<sup>162</sup>

Auch wenn die Binneninstitutionen eines Staates für seinen Wohlstand bedeutsamer sind als der Grad seiner weltwirtschaftlichen Integration, so kann damit das Wirken von internationalen Institutionen wie des Internationalen Währungsfonds (IWF), der Weltbank, der Welthandelsorganisation (WTO), aber auch nicht-formalisierte Gremien wie der G8 nicht als folgenlos für das Schicksal von Millionen Menschen, insbesondere in der dritten Welt, betrachtet werden. Cohen und Sabel weisen z.B. darauf hin, daß dank der globalen Integration und Interdependenz der Ökonomien fast aller Staaten wesentliche Elemente der Regulierung globaler Märkte (für Rohstoffe, Agrarprodukte, Finanzdienstleistungen, etc.) sowie auch die Standards für Produkt-, Arbeits-, Umwelt- und Nahrungsmittelsicherheit in einem globalen Rahmen erzeugt werden. Das gilt auch dann, wenn im Einzelfall Urheber der Regulierung nicht internationale Organisationen, sondern staatliche Organe oder neuartige Hybride wie öffentlich-private Partnerschaften sein sollten.<sup>163</sup> Solche Normen erzeugen Verflechtungen und Abhängigkeiten, denen sich die wenigsten Staaten ohne ruinöse Folgen für ihren Wohlstand und letztlich auch für ihren internationalen Status entziehen können.

Gewiß erzeugen internationale Normen, die das ökonomische Leben der Staaten regulieren, (noch) keine direkte Beziehung zwischen den globalen Rechtsurhebern und den Bürgern in den einzelnen Staaten<sup>164</sup> – diese Supranationalisierung des individuellen Rechtsstatus kennt bislang nur die EU; doch kann man andererseits auch nicht sagen, die Regelsetzenden inter- und transnationalen Instanzen hätten keinerlei Bedeu-

162 Vgl. die in diese Richtung gehende Kritik von Buchanan, Law (Fn. 100), *passim*; Forst, Rainer (2002). Konstruktionen transnationaler Gerechtigkeit. John Rawls' *The Law of Peoples* und Otfried Höffes *Demokratie im Zeitalter der Globalisierung* im Vergleich. In: Stefan Gosepath und Jean-Christophe Merle, Hrsg. *Weltrepublik, Globalisierung und Demokratie*. München, C.H. Beck: 181-194 [187]; allgemein zur „Mitverantwortung“ der derzeitigen Weltordnung und des ihr geltenden Souveränitätsverständnisses Höffe, Demokratie (Fn. 9), S. 411; Pogge, Thomas (2001). "The Influence of the Global Order on the Prospects for Genuine Democracy for the Developing Countries." *Ratio Juris* 14(1): 326-343.

163 Cohen und Sabel, *Justitia* (Fn. 77), S. 164 ff.

164 So aber Cohen und Sabel, *Justitia* (Fn. 77), S. 168.

tung für den Status der Bürger in den einzelnen Staaten. Dies gilt umso weniger für diejenigen Menschen, die in Staaten leben (müssen), deren Souveränität keine schützende Hülle gegenüber den Einwirkungen von Mächten darstellt, deren Handeln die Individuen nicht autorisiert haben, auf deren Handeln sie keinen Einfluß haben und die ihnen gegenüber auch keinerlei Rechenschaft ablegen. So kann, um nur ein Beispiel aus der jüngeren Vergangenheit zu nennen, eine Entscheidung des WTO-Streitschlichtungsgremiums über das Verbot der selektiven Gewährung von Handelspräferenzen dazu führen, daß die Vereinigten Staaten ihr Programm zur Förderung der wirtschaftlichen Entwicklung Afrikas südlich der Sahara nicht verwirklichen können und daß in der Folge die Textilindustrien schwarzafrikanischer Länder mit beträchtlichen Exporten in die USA von stärkeren Textilexporten auskonkurriert werden.<sup>165</sup> Aufgrund dieser Ursachenkette können binnen kurzer Zeit Tausende von Familien in Schwarzafrika in Armut gestürzt werden.

*Extra rem publicam nulla justitia* kann daher nicht das Prinzip globaler Gerechtigkeit sein. Eine zeitgemäße Konzeption der Bedingungen globaler Gerechtigkeit kann nicht mehr nur die Staaten und deren Binnenstrukturen berücksichtigen. Auch die Macht, die Ressourcen und das Verhalten jener Akteure gehören dazu, die in der Sphäre inter- und transnationaler Interaktionen an der Erzeugung der Bedingungen mitwirken, die das Leben der Individuen vor allem in den ärmsten Ländern der Welt beeinflussen.<sup>166</sup> Eine solche Konzeption erfordert nichts weniger als eine globale institutionelle Ordnung, in der die Ausübung von Macht und ihre Effekte auf die Verteilung von Reichtum und Armut in der Welt Erfordernissen von Legitimität und Verantwortlichkeit unterworfen werden.

Das heißt nicht, daß erst ein Weltstaat und eine globale Demokratie die Bedingungen globaler Gerechtigkeit schaffen können. Hier wird nicht eine globalisierte Version des Hobbes'schen Theorems vertreten, daß

165 Vgl. zu diesem Fall Moss, Kevin (2006). "The Consequences of the WTO Appellate Body Decision in *EC-Tariff Preferences for the African Growth Opportunity Act and Sub-Saharan Africa*." *N.Y.U. Journal of International Law and Politics* 38(3): 665-706.

166 Vgl. auch die in diese Richtung weisenden Überlegungen von O'Neill, Bounds (Fn. 52), S. 183 ff.

Gerechtigkeit nur unter einem Souverän möglich ist. Vielmehr heißt das, daß in der heutigen grenzenlosen Welt einer nahezu unüberschaubaren Zahl von Akteuren mit höchst unterschiedlichen Ressourcen, Interessen, Werten und Visionen die minimale Voraussetzung von Gerechtigkeit – nicht bereits Gerechtigkeit selbst – darin besteht, den Betroffenen von global wirksamen Politiken und Entscheidungen eine Stimme zu geben. Auf der Ebene der relevanten internationalen Organisationen sind die ärmsten Staaten der Welt durchaus durch ihre Regierungen bereits vertreten, doch ist dort die Macht ziemlich einseitig bei den Staaten der OECD-Welt konzentriert.<sup>167</sup>

Dabei ist noch nicht die Frage angesprochen, ob denn auch die betroffenen Bevölkerungen dort eine Stimme haben. Um dies zu ermöglichen, müssen unter den vielfältigen Akteuren der internationalen Politik nicht nur die Staaten, sondern auch nicht-staatliche sowie über- und zwischenstaatliche Institutionen Strukturen erhalten, die sie befähigen, für die Wirkungen ihrer Handlungen von den Betroffenen verantwortlich gemacht zu werden.<sup>168</sup> Ein einheitliches Modell für alle Kategorien von Akteuren kann es nicht geben.<sup>169</sup> Daher ist das Projekt der Globalisierung von Legitimität und Verantwortlichkeit nur aussichtsreich, zugleich aber auch besonders schwierig, wenn die Pluralisierung der Foren globaler Politik anerkannt und die illusionäre Idee einer einheitlichen

167 Vgl. die Angaben bei Cogan, Jacob Katz (2009). "Representation and Power in International Organizations: The Operational Constitution and its Critics." *American Journal of International Law* 103(2): 209-263.

168 Zu den Problemen von Rechenschaft im Kontext globaler Politik vgl. Cohen, Joshua and Charles F. Sabel (2005). "Global Democracy?" *N. Y. U. Journal of International Law and Politics* 37(4): 763-797; Goodhart, Michael (forthcoming). "Democratic Accountability in Global Politics." *American Political Science Review*.

169 Zur Bedeutung transnationaler Unternehmen und den Problemen ihrer rechtlichen Hegung vgl. Ratner, Steven R. (2001). "Corporations and Human Rights: A Theory of Legal Responsibility." *Yale Law Journal* 111(3): 443-546; Koenig-Archibugi, Mathias (2004). "Transnational Corporations and Public Accountability." *Government and Opposition* 39(2): 234-259; Knox, John H. (2008). "Horizontal Human Rights Law." *The American Journal of International Law* 102(1): 1-47.

globalen Autorität verworfen wird.<sup>170</sup> Es geht m.a.W. um die mühselige Arbeit einer (Selbst-)Veränderung globaler Institutionen auf das Niveau der Politik, die sie faktisch bereits betreiben, ohne jedoch bereits politisch im anspruchsvollen Sinne dieses Begriffs zu handeln. Dies nämlich erfordert, daß sie fähig sind, sich vor den heterogenen und oft genug fragmentierten Foren der Betroffenen ihrer Politik zu verantworten. Darin besteht der Kern des Konzepts von „global governance“. In diese Thematik mündet am Ende die Frage nach globaler distributiver Gerechtigkeit.

170 Hierzu Held, David (2004). "Democratic Accountability and Political Effectiveness from a Cosmopolitan Perspective." *Government and Opposition* 39(2): 364-391; Zürn, Michael (2004). "Global Governance and Legitimacy Problems." *Government and Opposition* 39(2): 260-287. Beide Artikel auch abgedruckt in dem für unser Thema einschlägigen Sammelband Held, David and Mathias Koenig-Archibugi, Eds. (2005). *Global Governance and Public Accountability*. Oxford, Blackwell Publishing.