



Würzburger Vorträge
zur Rechtsphilosophie,
Rechtstheorie
und Rechtssoziologie

39

Ulrich K. Preuß

**Bedingungen
globaler Gerechtigkeit**



Nomos Verlag

Würzburger Vorträge zur Rechtsphilosophie, Rechtstheorie und Rechtssoziologie

Herausgegeben von Horst Dreier
und Dietmar Willoweit

Begründet von Hasso Hofmann, Ulrich Weber
und Edgar Michael Wenz †

Heft 39

Ulrich K. Preuß

Bedingungen globaler Gerechtigkeit



Nomos

Vortrag gehalten am 15. Januar 2009.

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

ISBN 978-3-8329-5155-9

1. Auflage 2010

© Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2010. Printed in Germany. Alle Rechte, auch die des Nachdrucks von Auszügen, der fotomechanischen Wiedergabe und der Übersetzung, vorbehalten. Gedruckt auf alterungsbeständigem Papier.

Inhaltsübersicht

Einleitung	7
I. Normative und strategische Dimensionen globaler Ungleichheit	14
II. Institutionelle Bedingungen ungleicher Verteilung	18
III. Zwei Denkschulen	27
1. Die kosmopolitische Schule	27
2. Die national-partikulare Schule	33
IV. Die Bedeutung der Staaten für ein Konzept globaler Gerechtigkeit	42
V. Globale Gerechtigkeit durch das Völkerrecht?	46
VI. Gerechtigkeit durch gerechte Institutionen	54
1. Die Verantwortung der Staaten	57
2. Die globale Verantwortung internationaler und transnationaler Akteure	64
Bibliographie	69

Einleitung

Im Jahre 2001 verfügten die reichsten zwanzig Prozent der Weltbevölkerung über fünfundsiebzig Prozent des Welteinkommens. Auf die ärmsten vierzig Prozent – ca. 2 Milliarden Menschen – entfielen fünf Prozent, auf die ärmsten zwanzig Prozent sogar nur eineinhalb Prozent. Das Durchschnittseinkommen der wohlhabendsten zwanzig Prozent der Weltbevölkerung betrug das 50fache des Durchschnittseinkommens der ärmsten zwanzig Prozent.¹ Bei dieser Ungleichheit handelt es sich nicht etwa um eine sich langsam verringernde und in absehbarer Zeit vollständig verschwindende Erblast der Vergangenheit. Es gibt im Gegenteil Anzeichen dafür, daß sie zunimmt. In dem Jahrzehnt von 1995 bis 2005 ist der Abstand zwischen den wohlhabenden und den armen Ländern nicht kleiner, sondern größer geworden. So war etwa im Jahre 1990 der durchschnittliche US-Amerikaner 38 Mal reicher als ein durchschnittlicher Tansanier, im Jahre 2005 war er bereits 61 Mal reicher. Selbst wenn die reichen Ländern ab sofort ihr Wachstum einstellen und z.B. die Länder Lateinamerikas und der Sub-Sahara ihr bisheriges Wachstum fortsetzen würden, so würden die lateinamerikanischen Länder im Jahre 2177, die Sub-Sahara im Jahre 2236 gleichziehen.²

Anschaulicher werden solche statistischen Kennziffern, wenn wir das hinter ihnen stehende Niveau menschlicher Bedürfnisbefriedigung näher betrachten. Ein elementares Gut ist die Versorgung mit sauberem Wasser und der Zugang zu angemessenen sanitären Einrichtungen. So haben nach dem jüngsten *Human Development Index* (HDI) der UNO in den ärmsten Ländern nur 37 % der Bevölkerung Zugang zu Sanitäreinrichtungen und 59 % zu sauberem Trinkwasser. Das sind Durchschnittszahlen. In Äthiopien gibt es aufbereitetes Trinkwasser nur für

- 1 Human Development Report [HDR] (2005). International cooperation at a crossroads. Aid, trade and security in an unequal world. New York, S. 36. – http://hdr.undp.org/en/media/HDR05_complete.pdf.
- 2 Alle Zahlen HDR (2005) (Fn. 1), S. 37; vgl. auch die differenzierten Zahlen in International Labour Organization zur globalen Einkommensentwicklung (2008). *World of work report 2008: income inequalities in the age of financial globalization*. Geneva, International Labour Office; International Institute for Labour Studies, insbes. S. 9 ff. – <http://www.ilo.org/public/english/bureau/inst/download/world08.pdf>.

zweiundzwanzig Prozent der Bevölkerung; im Tschad können nur neun Prozent, in Bukina Faso, Niger und Äthiopien nur dreizehn Prozent der Bevölkerung sanitäre Einrichtungen nutzen.³ Große Unterschiede gibt es auch hinsichtlich der Menge des verbrauchten Trinkwassers. Nach dem Human Development Index (HDI) 2006, der der globalen Wasserkrise gewidmet ist, gab es für zwanzig Prozent der Bevölkerung in den Entwicklungsländern nicht die für die menschlichen Grundbedürfnisse erforderliche Mindestmenge von 20 Litern sauberen Wassers pro Tag; in vielen Ländern beträgt der Anteil dieser Menschen an der Gesamtbevölkerung über fünfzig Prozent, so in Papua Neuguinea einundsechzig Prozent, in Kambodscha neunundfünfzig Prozent, im Tschad achtundfünfzig Prozent, in Mozambique siebenundfünfzig Prozent, in der Demokratischen Republik Kongo vierundfünfzig Prozent, in Nigeria zweiundfünfzig Prozent, etc. In der OECD-Welt ist diese Indexzahl 0, dort hat jedermann Zugang zu sauberem Wasser. In Europa verbraucht jede Person im Durchschnitt zweihundert bis dreihundert Liter täglich, in den USA 575 Liter.⁴

Zugang zu sauberem Wasser steht in engem Zusammenhang mit dem Ausmaß der Kindersterblichkeit in einem Lande. Während im Jahr 2005 in Westeuropa zwischen zwei und vier Kinder unter eintausend Lebendgeburten vor Ablauf des ersten Lebensjahres starben, waren es in Niger 150, in Angola 154, in Sierra Leone sogar 165, ein Sechstel der Neugeborenen. Das gleiche Bild zeigt sich in der Sterblichkeit von Kindern vor dem fünften Lebensjahr. Während in OECD-Staaten 2005 durchschnittlich elf von eintausend Kindern den fünften Geburtstag nicht erlebten, beträgt diese Zahl in den *Least Developed Countries* einhundertdreißig. Aber auch wer dort die Kindheit überlebt, hat eine im Vergleich zu den entwickelten Ländern nur sehr eingeschränkte Lebenserwartung: Während die durchschnittliche Lebenserwartung in Japan bei 81,9 Jahren liegt, wird der/die durchschnittliche Senegalese/in und Angolaner/in nur 41 und die Bevölkerung in Zambia lediglich 39,2 Jahre alt. Die Wahrscheinlichkeit, das 65. Lebensjahr zu überleben,

3 Alle Angaben im Human Development Report (2007/08). S. 251 ff., Tab. 7 – http://hdr.undp.org/en/media/HDR_20072008_EN_Indicator_tables.pdf.

4 Human Development Report (2006). S. 31 ff. – <http://hdr.undp.org/en/media/HDR06-complete.pdf>.

beträgt in Sambia für Männer 18,6 % und für Frauen 21,9 % und in Sierra Leone für Männer 30,4 % und für Frauen 37,6 %. Zum Vergleich: die Wahrscheinlichkeit, das 65. Lebensjahr zu überleben, beträgt in Japan für Männer 86,1 % und für Frauen 93,8 % und in Island für Männer 88,7 % und für Frauen 92,4 %⁵.

Diese und viele ähnliche Daten werfen ein grelles Licht auf Armut und Elend großer Teile der Bevölkerung insbesondere in den Ländern der dritten Welt und führen uns den dramatischen Gegensatz zwischen deren Lebensbedingungen und dem Wohlstand der Bewohner insbesondere der OECD-Welt drastisch vor Augen. Zunehmend verstört diese extreme Ungleichverteilung der Lebensgüter unseres Planeten das moralische Empfinden vieler Menschen auch in den reichen Ländern. Immer weniger schützen uns Unkenntnis und mangelnde Vorstellungskraft vor der Wahrnehmung der Not, deren Bilder eine globalisierte Medienindustrie in die Wohnstuben der Wohlhabenden sendet. Nicht zufällig hat sich in den letzten dreißig Jahren, maßgeblich angestoßen durch John Rawls' kursorische Bemerkungen in seiner *Theorie der Gerechtigkeit*⁶ und seinem (später zu einem Buch erweiterten) Essay über das Recht der Völker,⁷ das Thema der globalen Gerechtigkeit zu einer politisch-philosophischen Unterdisziplin im Grenzbereich von Sozialphilosophie und politischer Wissenschaft entwickelt.⁸ Wie sich zeigen wird, ist es auch ein Gegenstand der Rechtswissenschaft.

Wenn ich von globaler Gerechtigkeit spreche, so sind zwei Einschränkungen erforderlich. Zum einen grenze ich Gerechtigkeitspflichten von anderen normativ begründbaren Pflichten zur Hilfeleistung ab, wie sie

5 HDR (2007/2008) (Fn. 3), S. 261 ff., Tab. 10.

6 Rawls, John (1979). *Eine Theorie der Gerechtigkeit*. Frankfurt am Main, Suhrkamp, S. 415 f.

7 Rawls, John (1993). The Law of Peoples. In: Stephen Shute and Susan Hurley, Eds. *On Human Rights. The Oxford Amnesty Lectures 1993*. New York, Basic Books: 41-82; Rawls, John (2000). *The Law of Peoples. 2nd printing*. Cambridge/Mass.-London, Harvard Univ. Press.

8 Frühe kritische Auseinandersetzungen mit Rawls' Begrenzung seiner Grundsätze der Gerechtigkeit auf nationale Gesellschaften bei Barry, Brian (1975). *The Liberal Theory of Justice. A critical examination of the principal doctrines in A Theory of Justice by John Rawls*. Oxford, Clarendon Press, S. 128 ff.; Beitz, Charles R. (1975). "Justice and International Relations." *Philosophy and Public Affairs* 4(4): 360-389.

sich z.B. aus Geboten der Menschlichkeit, der Nächstenliebe, des Mitleids, der Barmherzigkeit oder aus ähnlichen moralischen oder religiösen Impulsen ergeben mögen. Gebote der Gerechtigkeit haben ebenfalls einen moralischen Charakter, doch sind sie auf rechtliche Institutionalisierung gerichtet; sie beruhen auf sozialer Wechselseitigkeit und haben aus diesem Grunde einen über bloße Tugendpflichten hinausgehenden Charakter.⁹ Ich folge Kants Unterscheidung zwischen Tugendpflicht, „die auf dem freien Selbstzwange allein beruht“, und Rechtspflicht, zu welcher „ein äußerer Zwang moralisch-möglich ist“.¹⁰ Zum anderen beschränke ich mich hier, wie die obigen Beispiele bereits deutlich machen, auf den Bereich der distributiven oder Verteilungsgerechtigkeit. Diese bildet einen Ausschnitt aus einem breiteren Spektrum von Gerechtigkeitsthemen im Bereich der internationalen Beziehungen. Dazu gehören z.B. das Problem des gerechten Krieges, die sogenannte humanitäre Intervention, der Begriff des internationalen Verbrechens und einer ihm angemessenen Gerichtsbarkeit oder der Streit um Geltungskraft und -umfang von Menschenrechten.¹¹

Unter all diesen Gegenständen einer Ethik der internationalen Beziehungen¹² spielte das Thema der distributiven Gerechtigkeit bis vor wenigen Jahrzehnten fast keine Rolle. Im Völkerrecht ist es bis auf den

- 9 Vgl. zur Abgrenzung von Gerechtigkeit und Moral Koller, Peter (2001). Zur Semantik der Gerechtigkeit. In: ders., *Gerechtigkeit im politischen Diskurs der Gegenwart*. Wien, Passagen-Verlag: 19-46 [22 ff.]; Höffe, Otfried (1999). *Demokratie im Zeitalter der Globalisierung*. München, C.H. Beck, S. 410.
- 10 Kant, Immanuel (1777 [1797]). Die Metaphysik der Sitten. Zweiter Teil: Metaphysische Anfangsgründe der Tugendlehre. Werkausgabe Bd. VIII (hrsgg.v. W. Weischedel). Frankfurt/M., Suhrkamp, S. 503 ff., [512].
- 11 Vgl. allgemein zu den Dimensionen von Gerechtigkeit Koller, Semantik (Fn. 9), S. 19-46; Höffe, Otfried (2004). *Gerechtigkeit. Eine philosophische Einführung*, 2. Aufl. München, C. H. Beck, S. 96 ff.; Steffek, Jens (2004). Gerechtigkeit zwischen Staaten – eine empirische Spurensuche. In: Stefan Liebig, Holger Lengfeld und Stefan Mau, Hrsg. *Verteilungsprobleme und Gerechtigkeit in modernen Gesellschaften*. Frankfurt/New York, Campus: 361-386; vgl. auch Nagel, Thomas (2005). "The Problem of Global Justice." *Philosophy & Public Affairs* 33(2): 113-147 [114].
- 12 Vgl. zu deren Themenvielfalt und Traditionen Nardin, Terry and David R. Mapel, Eds. (1993). *Traditions of International Ethics*. Cambridge Studies in International Relations. Cambridge, Cambridge University Press; siehe auch O'Neill, Onora (2003). "'Ethical Foreign Policy': Where Does the Ethics Come From?" *European Journal of Political Theory* 2(2): 227-234.

heutigen Tag so gut wie gar nicht präsent. Das hat einsehbare Gründe. Das auf Aristoteles zurückgehende Konzept der austeilenden Gerechtigkeit (*iustitia distributiva*) ist ein etablierter Topos der Gerechtigkeitsdiskurse innerhalb politischer Gemeinwesen. Dort ist die Sicherung bzw. Herstellung von Gleichheit der Bürger der zentrale Richtpunkt des Konzepts der Verteilungsgerechtigkeit.¹³ Sie bedeutet die Korrektur einer primären, in der Regel durch den Markt bewirkten und als „ungerecht“ empfundenen Verteilung bestimmter Lebensgüter mittels Umverteilung mit dem Ziel der Herstellung einer größeren Gleichheit unter den Mitgliedern der Gemeinschaft; sie setzt eine zentrale Autorität voraus, die in der Lage und legitimiert ist, über das Sozialprodukt zu verfügen.¹⁴ Nicht zufällig spricht man im Zusammenhang von distributiver Gerechtigkeit vom Wohlfahrts- oder Sozialstaat, welfare state oder état providence – ohne die zentralisierte politische Autorität des modernen Staates scheint distributive Gerechtigkeit nicht möglich zu sein.¹⁵ Im Lichte dieses begrifflichen Rahmens erscheint die Verwendung der Idee der Verteilungsgerechtigkeit im Bereich der internationalen Beziehungen geradezu als ein Kategorienfehler. Denn offenkundig gibt es auf der globalen Ebene einer Gesellschaft souveräner, d.h. unabhängiger Staaten weder eine kollektive Verfügung über den Reichtum dieser Welt oder einzelner Staaten, noch eine zentrale Autorität, die eine Verteilung vornehmen könnte. So kann also die Abwesenheit dieser Dimension der Gerechtigkeit in den internationalen Beziehungen und im internationalen Recht nicht überraschen.

- 13 Vgl. die kritische Diskussion dieses Axioms bei Ladwig, Bernd (2004). Art. „Gerechtigkeit“. In: Gerhard Göhler, Matthias Iser und Ina Kerner, Hrsg. *Politische Theorie. 22 umkämpfte Begriffe zur Einführung*. Wiesbaden, VS Verlag für Sozialwissenschaften: 119-136.
- 14 Zur distributiven Logik der verschiedenen Versionen des Wohlfahrtsstaates vgl. Esping-Andersen, Gösta (1990). *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Cambridge, Polity Press.
- 15 Zum Etatismus des deutschen Sozialstaatsmodells, der aber wohl auch für die übrigen kontinental-europäischen Varianten behauptet werden könnte vgl. die klassische Analyse von Forsthooff, Ernst (1968). Begriff und Wesen des sozialen Rechtsstaates. In: ders., Hrsg. *Rechtsstaatlichkeit und Sozialstaatlichkeit*. Darmstadt, Wiss. Buchgesellschaft: 165-200.

Dennoch sollten wir zögern, die Idee der globalen distributiven Gerechtigkeit insgesamt zu verabschieden. Es sind ja immerhin auch Mechanismen der Umverteilung denkbar, die mit den strukturellen Voraussetzungen der Staatengesellschaft vereinbar sind. Mit dem Argument einer fehlenden zentralen Autorität in der Staatenwelt ist bekanntlich lange Zeit auch die begriffliche Möglichkeit eines internationalen Rechts geleugnet worden, das man sich in Analogie zum innerstaatlichen Recht nur als von einer souveränen Rechtsetzungsgewalt erzeugt und durch seinen Zwangsapparat vollzogen vorstellen konnte.¹⁶ Ebenso wie es heute selbstverständlich ist, daß im Rahmen koordinierter Beziehungen rechtlich gleicher Staaten internationales Recht entsteht und ganz überwiegend beachtet wird, so sind jedenfalls auch Umverteilungen von Gütern ohne den autoritären Zwangsapparat eines globalen „Staates“ denkbar. Reichtumstransfers von den wohlhabenden zu den armen Ländern finden heute auch tatsächlich in erheblichem Umfange statt. So hat z.B. die Bundesrepublik Deutschland in den vergangenen vierzig Jahren Transferleistungen an Entwicklungsländer des Südens im Umfange von ca. 196 Milliarden US Dollar geleistet. Für viele andere Staaten der nördlichen Halbkugel liegen ähnliche Zahlen vor.¹⁷ Trotz der rechtlichen Gleichheit von Empfänger- und Leistungsstaaten wird man dennoch nicht sagen können, hier handele es sich um Fälle der als ausgleichende Gerechtigkeit bezeichneten *iustitia commutativa*; dafür sind die Leistungsbeziehungen zwischen ihnen zu asymmetrisch. Freilich, ob diese umverteilenden Transferleistungen Kriterien distributiver Gerechtigkeit erfüllen, also zumindest im Ansatz eine Ausdehnung der Idee des Wohlfahrtsstaates auf die globale Ebene bedeuten, ist damit noch nicht gesagt. Diese Frage läßt sich erst beantworten, wenn zuvor geklärt ist, ob es für die Kategorie der distributiven Gerechtigkeit überhaupt einen

16 Vgl. hierzu die nach wie vor grundlegende Analyse von Walz, Gustav Adolf (1930). *Wesen des Völkerrechts und Kritik der Völkerrechtsleugner*. Stuttgart. Kohlhammer Verlag.

17 Z.B. USA \$397 Mrd., Japan \$269 Mrd., Frankreich \$198 Mrd., Vereinigtes Königreich \$135 Mrd., Italien \$73 Mrd., Kanada \$72 Mrd., Schweden \$62 Mrd.; vgl. OECD International Development Statistics (Online-Datenbank) – <http://stats.oecd.org/Index.aspx> (Zugriff 7.8.2009). Alle Angaben beziehen sich auf offizielle Entwicklungshilfe im Zeitraum 1968–2008.

theoretisch begründbaren Ort in einer Theorie der internationalen Beziehungen geben kann. Sie bildet den Gegenstand dieser Abhandlung. Sie zielt also nicht auf die wissenschaftliche Begründung einer global gerechten Ordnung, sondern auf die Analyse der strukturellen Bedingungen, unter denen globale Verteilungsgerechtigkeit möglich ist, kurz: auf die Erkenntnis der Bedingungen globaler Gerechtigkeit.

Ich verfolge diese Fragestellung in fünf Schritten. Ich beginne mit der Erörterung der Kriterien, nach denen globale Ungleichheit zu bewerten ist. Obwohl es naheliegend scheint, Ungleichheit an der Norm einer wie immer gearteten idealen Theorie der Gerechtigkeit zu messen, dürfte dieser Maßstab bei denjenigen auf taube Ohren stoßen, die das globale Wohlfahrtsgefälle, wenn sie es denn überhaupt bewußt wahrnehmen, nicht unter normativen, sondern unter dem strategisch-instrumentellen Aspekt der internationalen Sicherheit betrachten. Vieles spricht dafür, daß diese strategische Sicht unter den Bürgern der wohlhabenden Länder verbreitet ist und unter den meisten Staaten sogar die vorherrschende ist. Läuft nicht ihnen gegenüber das Konzept einer Theorie globaler Gerechtigkeit ins Leere? Ich werde die Gründe darlegen, warum es auch für „normativ Unmusikalische“ Gründe gibt, sich mit dem Thema globaler distributiver Gerechtigkeit zu beschäftigen (I). Anschließend untersuche ich etwas eingehender den bislang vorausgesetzten Sachverhalt der globalen Ungleichverteilung von Lebensgütern. Zumindest die Verteilung der natürlichen Rohstoffe unseres Planeten unter die Staaten scheint eine reine Naturlatsache zu sein; ist es nicht verfehlt, sie nach Kriterien der Gerechtigkeit bewerten zu wollen? Wie verhält es sich mit anderen Tatbeständen der Ungleichheit? Beruhen sie auf der ungleichen Macht der Staaten, also auf soziologischen Tatsachen, denen gegenüber normative Argumente nur idealistisches Wunschdenken darstellen? Ich werde die These begründen, daß die Verteilung – sei es von natürlichen Ressourcen, von Macht oder von Mitteln zur Befriedigung menschlicher Lebensbedürfnisse – weniger durch empirisch-soziale als durch normativ-institutionelle „Tatsachen“ strukturiert wird, die am Maßstab der Gerechtigkeit gemessen werden können. Hier spielen die durch das Völkerrecht geschaffenen „institutionellen Tatsachen“ eine zentrale Rolle (II). Erst danach geht es dann um die zentrale Frage nach dem kategorial richtigen Gerechtigkeitsmaßstab für die Bewertung des extremen glo-

balen Wohlfahrtsgefälles. Lassen sich die für nationstaatlich organisierte Gesellschaften entwickelten Kriterien distributiver Gerechtigkeit direkt oder in modifizierter Form auf die Weltgesellschaft übertragen? Kosmopolitischen Positionen, die davon ausgehen, daß Gerechtigkeitspflichten nur gegenüber Individuen bestehen können und diese Frage bejahen, stehen jene gegenüber, die auf dem „Gerechtigkeitshindernis der nationalstaatlichen Pluralität“¹⁸ beharren und die Möglichkeit eines Verhältnisses distributiver Gerechtigkeit zwischen souveränen Staaten leugnen (III.). Nach der Skizzierung einer vermittelnden Position zwischen diesen entgegengesetzten Auffassungen (IV.) werde ich prüfen, ob sich im geltenden Völkerrecht Elemente distributiver Gerechtigkeit finden (V.). In einer abschließenden kritischen Reflexion über die theoretische und praktische Angemessenheit der Konzeption distributiver Gerechtigkeit werde ich mit der These schließen, daß der angemessene Weg zu globaler Gerechtigkeit nicht in der Umverteilung von Gütern liegt, sondern darin, gerechte Institutionen sowohl in jedem Staat wie aber auch in der Sphäre der globalisierten Politik zu schaffen (VI.).

I. Normative und strategische Dimensionen globaler Ungleichheit

Nicht jede Ungleichheit zwischen zwei Größen ist per se von normativer Bedeutung (z.B. die unterschiedliche Körpergröße von Individuen); ob sie es ist, hängt von der Theorie ab, die der Betrachter über das Verhältnis dieser Größen hat. So ist die extrem ungleiche Verteilung der Lebensgüter und -chancen in den verschiedenen Regionen unseres Globus nur für Menschen von Bedeutung, nach deren expliziter oder impliziter moralischer oder religiöser Weltauffassung alle Menschen einen prinzipiell gleichen Anteil am Reichtum der Menschheit haben sollten. Viele andere Menschen aber stehen dieser Ungleichheit gleichgültig gegenüber; dieser Tatbestand löst keinerlei normative Resonanz in ihren Weltbildern aus. Unter den mehr als sechs Milliarden Bewohnern dieses Pla-

18 Kersting, Wolfgang (1995/96). "Globale Rechtsordnung oder weltweite Verteilungsgerechtigkeit". *Jahrbuch Politisches Denken*: 197-246 [226].

neten gilt dies möglicherweise sogar für die Mehrheit. Wenn das eine plausible Annahme ist, so ist zu fragen, ob es dann überhaupt sinnvoll ist, über globale distributive Gerechtigkeit nachzudenken, wenn diese Kategorie gar keinen allseits anerkannten Beurteilungsmaßstab bildet? In unserer Welt des moralischen und religiösen Pluralismus, ja der normativen Fragmentierung ist eine solche Frage natürlich nicht neu. Wollte man an dieser Pluralität verzagen und auf das Pfingstwunder einer universellen Verständigung warten, so müßte man einstweilen – das heißt: *ad Calendas Graecas* – jegliche Arbeit an der Verbesserung der Weltzustände einstellen. Das wäre nichts weniger als eine Abkehr von der Politik. „Politik“, bemerkte Hannah Arendt zu Recht, „handelt von dem Zusammen- und Miteinander-Sein der *Verschiedenen*“.¹⁹ Diese Einsicht wird täglich durch die Erfahrung bestätigt, daß Menschen, vor allem aber auch Staaten mit sehr unterschiedlichen Interessen, Werten und Weltauffassungen sich zu gemeinsamen Aktionen verbinden, wenn sich ihre jeweiligen partikularen und heterogenen Interessen und Motive im Hinblick auf ein bestimmtes Ziel überschneiden – John Rawls hat hierfür die Formel des „overlapping consensus“ geprägt.²⁰ Es ist daher nicht ausgeschlossen, daß auch an Gerechtigkeit gänzlich Desinteressierte Motive haben, an der globalen Ungleichverteilung Anstoß zu nehmen und ein Interesse an ihrer Beseitigung oder doch Milderung zu entwickeln.

So werfen die erwähnten Transferzahlungen wohlhabender Staaten an Entwicklungsländer die Frage auf, ob sie überhaupt etwas mit internationaler Gerechtigkeit zu tun haben. Nach einer weit verbreiteten Theorie internationaler Beziehungen sind Staaten strategische Akteure, die einzig dem Ziel des nationalen Eigeninteresses verpflichtet sind.²¹ Warum sollten sie sich also um Fragen globaler Ungleichheit kümmern?

19 Arendt, Hannah (2003). *Was ist Politik? Fragmente aus dem Nachlaß*. München, Piper Verlag, S. 9 [Hervorhebung i.O.].

20 Vgl. Rawls, Law (Fn. 7), S. 172 ff.

21 Der moderne Begründer dieser sog. Realistischen Schule Morgenthau, Hans J. (1973). *Politics Among Nations. The Struggle for Power and Peace*. 5th ed. New York, Alfred A. Knopf, S. 4 ff.; vgl. auch Waltz, Kenneth (1979). *Theory of International Politics*. Reading, Massachusetts/London; Mearsheimer, John J. (2001). *The Tragedy of Great Power Politics*. New York London, W.W. Norton & Company.

Dennoch hat sich das Problem der extremen Armut einer nicht unerheblichen Zahl von Staaten und deren Bewohner mittlerweile auch Zutritt zu den Think Tanks der wohlhabenden Länder verschafft, die sich bekanntlich vor allem mit den Realien der Weltpolitik beschäftigen. Denn auch diejenigen, die dem allseits offenkundigen Elend in den ärmsten Ländern der Welt bislang weitgehend gleichgültig gegenüberstanden, beginnen zu ahnen, daß dieser Zustand nicht mehr beliebig lange fort dauern kann. Die fortschreitende Ghettoisierung einer überwiegend aus außereuropäischen Mangelregionen eingewanderten und auch hier meist unterhalb der Armutsgrenze lebenden Wohnbevölkerung in den Großstädten Europas – lange Zeit ignoriert, dann widerwillig als eine offenbar unvermeidliche Störung der überkommenen Muster guter Ordnung hingenommen – wird nun zunehmend als Zeichen dafür begriffen, daß die Armut der Dritten Welt buchstäblich vor unserer Haustür angekommen ist. Es gibt weitere Indizien. Die Quellen für globale Gefährdungen, die den Experten der internationalen Politik heute vor allem Sorgen bereiten,²² liegen fast ausschließlich in jenen Regionen „begrenzter Staatlichkeit“,²³ die zugleich auch die Armuts- und Elendsregionen unseres Planeten sind. So artikuliert sich das Gefährdungsbewußtsein und die Besorgnis über die Verwirklichung dieser Gefahren und Risiken vor allem in den entwickelten Ländern des Nordens, deren Bewohner zweifellos mehr zu verlieren haben als ihre weniger begünstigten Mitmenschen in den südlichen Armutsregionen. So gelten als globale Sicherheitsrisiken²⁴

- 22 Zur Erweiterung der Dimensionen internationaler Sicherheit vgl. Sheehan, Michael (2005). *International security: an analytical survey*. Boulder, Colo., Lynne Rienner Publishers; die Veränderungen der Herausforderungen an die internationale Sicherheit im Spiegel der Entscheidungen des UN Sicherheitsrates sind dokumentiert und analysiert bei Malone, David (2004). *The UN Security Council: from the Cold War to the 21st century*. Boulder, Colo., Lynne Rienner.
- 23 Vgl. zu den Problemen von Staatlichkeit die Studien in Risse, Thomas und Ursula Lehmkuhl, Hrsg. (2007). *Regieren ohne Staat? Governance in Räumen begrenzter Staatlichkeit*. Schriften zur Governance-Forschung. Baden-Baden, Nomos.
- 24 Vgl. die verschiedenen Beiträge in Talbott, Strobe und Nayan Chanda, Hrsg. (2002). *Das Zeitalter des Terrors. Amerika und die Welt nach dem 11. September*. München-Berlin, Propyläen, insbes. den von Niall Ferguson S. 114-138; vgl. auch Heinrich-Böll-Stiftung, Hrsg. (2006). *Die Zukunft des Völkerrechts in einer globalisierten Welt*. Baden-Baden, Nomos, insbes. S. 37 ff.

- Ungesteuerte grenzüberschreitende Massenmigration infolge von ökologischen Katastrophen, ökonomischer Verelendung, Bürgerkriegen und anderen Erscheinungen endemischer politischer Gewalttätigkeit,
- die von scheiternden, bereits zusammengebrochenen oder von sog. Schurkenstaaten ausgehenden Gefährdungen der Berechenbarkeit und Stabilität internationaler Beziehungen,
- globale Pandemien,
- die dank technologischer Entwicklungen zunehmend leichtere Verfügbarkeit und Verbreitungsmöglichkeit atomarer, biologischer und chemischer Massenvernichtungswaffen
- sowie schließlich der internationale Terrorismus.

Nicht für jede dieser Gefahrenquellen läßt sich ohne weiteres ein kausaler Zusammenhang mit der globalen Ungleichverteilung von Lebenschancen behaupten. Aber die Asymmetrie zwischen der sozial-geographischen Verteilung der Quellen von Gefahren und Risiken und den möglichen Opfern der potentiellen Schäden gibt Anlaß zu der Frage, ob es hier einen systematischen Zusammenhang gibt. Die Tatsache, daß sich der Schwerpunkt der Gefahren für eine friedliche Entfaltung der menschlichen Zivilisation auf globaler Ebene in die ökonomisch und politisch marginalisierten Armutsregionen des Globus verschoben hat, nötigt zugleich auch zu Überlegungen über die Zukunft globaler Ordnungspolitik. Eine friedliche und stabile internationale Ordnung kann nicht, wie bisher, allein auf den berechenbaren Beziehungen der Mächtigen beruhen; um nachhaltig zu sein, muß sie heute auch die Ohnmächtigen einbinden. Denn in der enger gewordenen Welt des 21. Jahrhunderts sind die Mächtigen auch durch die Ohnmächtigen verletzbar geworden. Nachhaltiger Frieden mit den Ohnmächtigen läßt sich nur auf dem Boden von Gerechtigkeit erlangen, und so ist es keineswegs nur das Bedürfnis einer hochentwickelten moralischen Empfindsamkeit, sondern auch das Gebot des machstrategischen Interesses an globaler Sicherheit, sich des Themas der globalen Gerechtigkeit anzunehmen. Trotz eines sich jedenfalls teilweise überschneidenden Interesses an globaler Ungleichheit unterscheiden sich natürlich Normativisten und Machtstrategen in ihrer Herangehensweise an diesen übereinstimmend als problematisch erkannten Tatbestand. Jene werden ihre Aufgabe darin

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.²⁵ 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 Weltgesellschaft²⁶ 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“.²⁷

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.²⁸ Das erklärt, daß distributive Gerechtigkeit entgegen einer mißverständlichen Terminologie nicht Verteilungs-, sondern *Umverteilungsgerechtigkeit* 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:²⁹ 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.³⁰ 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 Recht³¹ 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“,³² 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“.³³ 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“.³⁴ Diese Persönlichkeit ist mithin „theoretisch eine das Individuum qualifizierende Beziehung zum Staate. Sie ist juristisch daher ein Zustand, ein Status“.³⁵ 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-Arabiens 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.³⁶ Und niemand wird ernstlich behaupten, daß die gegenwärtige Aufteilung der Erdoberfläche in Staatsgebiete sich irgendeinem Prinzip der Gerechtigkeit verdankt.³⁷

Wenn heute dennoch Saudi-Arabien 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.³⁸ 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.³⁹ Die naturrechtliche Idee, daß die natürlichen Ressourcen der Erde der gesamten Menschheit gehören,⁴⁰ 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.⁴¹

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.⁴² 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,⁴³ 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.⁴⁴ 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.⁴⁵ 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 Tauschgerechtigkeit⁴⁶? 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.

III. Zwei Denkschulen

Unter den Theoretikern globaler Gerechtigkeit gibt es einen grundlegenden Dissens über diese Frage. Der Streit dreht sich vordergründig um die Reichweite distributiver Gerechtigkeit: Kann es sie nur in den Grenzen von Staaten und deren politischen Verantwortlichkeiten geben, oder müssen Prinzipien distributiver Gerechtigkeit auf alle den Globus bewohnenden Menschen angewendet werden? Im Kern geht es dabei um den sozial-moralischen Status von staatlichen Grenzen. Bernhard Schlink hat jüngst zu Recht darauf hingewiesen, „das letzte Problem der Moral ist nicht, wie wir uns moralisch verhalten, sondern wem gegenüber wir zu moralischem Verhalten verpflichtet sind“.⁴⁷ In dem Stimmengewirr dieses im wesentlichen von Sozialphilosophen und Politikwissenschaftlern geführten Streits haben sich zwei Hauptrichtungen herausgeschält, die, in sich nochmals vielfach differenziert, diametral entgegengesetzte Antworten auf diese Frage geben. In der Literatur werden diese Positionen als ‚kosmopolitisch‘ bzw. ‚nationalistisch‘ bezeichnet, wobei ich wegen des in der deutschen Sprache pejorativen Klanges des Begriffs ‚nationalistisch‘ für letztere den Begriff ‚national-partikular‘ vorziehe.

1. Die kosmopolitische Schule

Die kosmopolitische Schule betrachtet die Beseitigung zumindest der extremen Formen von Ungleichheit unter den Menschen unseres Globus als ein Gebot der Gerechtigkeit – für sie zielt distributive Gerechtigkeit auf das gute Leben eines jeden Menschen; sie hat daher notwendigerweise einen globalen Geltungsanspruch. Theoretischer Ausgangspunkt aller Überlegungen ist die Annahme, daß jedes Individuum den gleichen moralischen Wert und daher Anspruch auf gleiche Aufmerksamkeit, gleichen Respekt und gleiche Lebenschancen hat. Diesem Anspruch jedes Individuums auf Anerkennung als Gleiche(r) korrespondiert die

47 Schlink, Bernhard (2009). "Das Moralische versteht sich von selbst". *Merkur* Heft 722: 557-569 [567].

Pflicht jedes Adressaten, in der sozialen Interaktion die Verschiedenheiten von Individuen z.B. im Hinblick auf nationale oder ethnische Zugehörigkeit, auf Herkunft, Hautfarbe, kulturelle oder geschlechtliche Identität außer Betracht zu lassen. Gerechtigkeit, auch und gerade distributive Gerechtigkeit, bezieht sich auf die vitale Bedürftigkeit des Menschen schlechthin.⁴⁸

In dieser Sicht lassen sich Ungleichheiten der Individuen nicht mit Verschiedenheiten etwa ihres Geburtsortes oder ihrer Staatsangehörigkeit rechtfertigen. Die ungleiche Verteilung der natürlichen Ressourcen unseres Globus auf die Staaten dieser Welt, deren ausschließliches Verfügungsrecht und die daraus folgende Ungleichheit der Lebenschancen der Menschen je nach der Zufälligkeit ihres Geburtsortes in einem ressourcenreichen oder -armen Staat verhindere eine faire Verteilung des Nutzens dieser Ressourcen unter allen Menschen der Welt und stelle daher eine korrekturbedürftige Ungerechtigkeit dar. Erst wenn die Gerechtigkeitsschranke des Nationalstaats falle, sei es möglich, die Vorteile dieser scheinbar durch die Natur bewirkten Begünstigung grenzüberschreitend umzuverteilen.⁴⁹ Generell erscheint dieser Schule die Beschränkung von Gerechtigkeitspflichten auf den Kreis der Mitglieder eines Staatswesens als eine mit dem Anspruch aller Menschen auf gleiche Berücksichtigung und gleichen Respekt unvereinbare Diskriminierung.

So richtet sich denn die polemische Stoßrichtung der kosmopolitischen Schule vor allem gegen die moralische Relevanz von Staatsgrenzen. Sie bestreitet, daß die moralischen Verpflichtungen der Bürger eines Staates untereinander Vorrang vor ihren Pflichten gegenüber allen anderen Menschen hätten und folgert daraus, daß eine moralische Pflicht bestehe, den nationalen Wohlstand mit der übrigen Menschheit zu teilen. Angeichts der allen Menschen gleichen Grundbedürfnisse und des gleichen

48 Vgl. die Übersicht und Nachweise bei Caney, Simon (2001). "Review Article: International Distributive Justice." *Political Studies* 49(5): 974-997 [977].

49 So schlägt Beitz die Anwendung des Rawls'schen Differenzprinzips auf die ungleiche Verteilung natürlicher Ressourcen vor, vgl. Beitz, Charles R. (1999). *Political theory and international relations*. Princeton, NJ, Princeton University Press, S. 141 f. Dieses Prinzip rechtfertigt eine ungleiche Verteilung der sozial-ökonomischen Güter in einer Gesellschaft, solange sie die Situation der am schlechtesten gestellten Mitglieder der Gesellschaft zu verbessern geeignet ist, vgl. Rawls, Theorie (Fn. 6), S. 336 f.

moralischen Status aller Menschen könne der Zugehörigkeit zu einem bestimmten Staat keine sozial-moralische Bedeutung zukommen.⁵⁰ Konsequenz zu Ende gedacht führt das u.a. auch zu der Schlußfolgerung, daß Staaten nicht das Recht haben, Fremden die Einwanderung zu verwehren.⁵¹

Es gibt moderatere Versionen des Kosmopolitismus. So warnt Onora O'Neill vor den Risiken der Machtkonzentration in einer Welt ohne jegliche Grenzen und betrachtet daher die in einer Welt der Staatenpluralität notwendigen Grenzen nicht per se als ungerecht. Um Standards der Gerechtigkeit zu genügen, müßten sie allerdings für Fremde durchlässig sein.⁵² Auch Brian Barry räumt ein, daß es vertretbare Gründe geben könne, warum Mitglieder einer politisch organisierten Gesellschaft Pflichten untereinander haben könnten, die Außenstehenden gegenüber nicht bestünden. Dies gälte jedoch nur unter der Bedingung, daß die Vorzugsbehandlung mit Gründen gerechtfertigt werden könne, die auch von den Ausgeschlossenen akzeptiert werden könnten. Um dies zu „testen“, schlägt er eine dem Rawls'schen Urzustand ähnliche hypothetische Verhandlungssituation vor, in der die Individuen auf der Grundlage eines Status der Gleichheit und Freiheit Prinzipien festlegen, die niemand zurückweisen könnte, der von dem Willen zur Unparteilichkeit beseelt sei. Um eine Welt zu vermeiden, in der zwar jedes Land intern gerecht, doch das Weltsystem als Ganzes extrem ungerecht sei, müßten Prinzipien für die Regulierung der Beziehungen der Staaten zueinander gefunden werden. Dies erfordere, daß alle Individuen der Welt

50 Vgl. Beitz, Theory (Fn. 49), S. 152 f.; Pogge, Thomas W. (1994). "An Egalitarian Law of Peoples." *Philosophy and Public Affairs* 23(3 [Summer 1994]): 195-224, [198]; Barry, Brian (1999). Statism and Nationalism: A Cosmopolitan Critique. In: Ian Shapiro and Lea Brilmayer, Eds. *Global Justice*. New York – London, New York University Press. Nomos XLI: 12-66 [38]; Gosepath, Stefan (2001). "The Global Scope of Justice." *Metaphilosophy* 32(1/2): 135-159 [137].

51 So ausdrücklich Carens, Joseph H. (1987). "Aliens and Citizens. The Case for Open Borders." *The Review of Politics* 49(2): 251-273.

52 O'Neill, Onora (2000). *Bounds of justice*. Cambridge, U.K.; New York, Cambridge University Press, S. 200 ff.

in diese hypothetische Verhandlungssituation einbezogen seien.⁵³ Barry unterstellt, daß die Beteiligten sich in dieser hypothetischen Situation auf vier Gerechtigkeitsprinzipien einigen würden: (1) Gleichheit an Rechten, Chancen und Ressourcen; Ungleichheiten sind nur akzeptabel, wenn sie vernünftigerweise auch von denen nicht zurückgewiesen werden können, die am wenigsten erhalten haben; (2) Ansprüche auf Entschädigung für unvermeidbare Benachteiligungen, für die der Benachteiligte keine Verantwortung trägt, insbesondere für Benachteiligungen durch die Natur; (3) Vorrang vitaler Interessen von Individuen (physische Sicherheit, angemessene Ernährung, sauberes Wasser und sanitäre Versorgung, Kleidung, Wohnung, medizinische Versorgung und Bildung) vor anderen Interessen; schließlich (4) das Prinzip des wechselseitigen Vorteils, wonach Abweichungen von diesen Prinzipien nur zulässig sind, wenn sie allen, insbesondere den am wenigsten Begünstigten zum Vorteil gereichen.⁵⁴ Diese Prinzipien haben universalen Charakter und lassen konsequenterweise die Zugehörigkeit der Individuen zu besonderen Solidargemeinschaften (z.B. Familie, Gemeinde, Staat oder Nation) außer Betracht.

Tatsächlich läßt es sich ja schwerlich begründen, daß der bloße Zufall des Geburtsortes darüber entscheiden soll, ob ein Mensch bittersten Mangel an elementaren Lebensgütern wie sauberes Wasser, Hygiene, Nahrung und Bildung erleiden muß oder in den komfortablen Verhältnissen eines entwickelten Industriestaates aufwächst. Übersetzt in die Logik einer egalitären Gerechtigkeitskonzeption, für die „die Unterscheidung von bloßem Glück und Pech auf der einen und von selbstverantworteten Entscheidungen und Handlungen auf der anderen Seite den Kern der Gerechtigkeit bildet“,⁵⁵ bedeutet das, daß die vom Individuum nicht zu vertretenden Benachteiligungen ausgeglichen werden müssen. Letztendlich folgt daraus das Postulat, die national-wohlfahrtsstaatlichen distributiven Gerechtigkeitsprinzipien auf die globale Ebene der Menschheit zu erstrecken. Im Klartext bedeutet dieses Postulat, daß

53 Barry, Brian (1998). *International Society from a Cosmopolitan Perspective*. In: David Mapel and Terry Nardin, Eds. *International society: diverse ethical perspectives*. Princeton, N.J., Princeton Univ. Press: 144-163 [145, 146].

54 Barry, Society (Fn. 53), S. 147 ff.

55 Ladwig, Gerechtigkeit (Fn. 13), S. 125.

die Wohlhabenden dieser Welt ihren Wohlstand mit den Armen und Elenden teilen müssen.

Aus der bloßen Tatsache, daß es Arme und Reiche auf der Welt gibt, folgt allerdings noch keine normativ begründbare Verpflichtung der Reichen, ihren Wohlstand mit den Armen zu teilen.⁵⁶ Binnenstaatliche Wohlfahrtsregime kennen solch eine Verpflichtung. Hier wird zugunsten der Benachteiligten umverteilt, um die Idee eines egalitären Staatsbürgertums sozial-ökonomisch zu unterfangen; im Wohlfahrtsstaat verwirklichen sich bürgerschaftliche Solidaritätspflichten.⁵⁷ Sie gründen auf der vorgängigen Existenz einer politischen Gemeinschaft der Solidaritätspflichtigen. Auf der globalen Ebene kann es diese Begründung für eine Pflicht zum Teilen und Umverteilen nicht geben. Als ein Gebot der Gerechtigkeit, nicht der bloßen Mildtätigkeit oder Barmherzigkeit, läßt sie sich wohl nur begründen, wenn den Wohlhabenden irgendwie eine Verantwortung für das Elend der Armen zugeschrieben werden kann in dem Sinne, „daß wir an der Produktion von Armut mitwirken oder profitieren“.⁵⁸ Pogge hält diese Voraussetzung für gegeben und nennt drei konkurrierende, verschiedenen Denktraditionen entstammende Begründungen. Danach läßt sich globale radikale Ungleichheit als eine Auswirkung der (von den Wohlhabenden reformierbaren) institutionellen Weltordnung, als Folge des ersatzlosen Ausschlusses der Armen von der Nutzung der natürlichen Rohstoffe oder als Auswirkung einer gemeinsamen blutigen, insbesondere kolonialen Geschichte charakterisieren.⁵⁹

Wie immer man zu diesen möglichen Begründungen für eine globalisierte Solidaritätspflicht steht, entscheidend ist, daß sie der Rechtfertigung von Umverteilungen zugunsten der am meisten benachteiligten Menschen dienen und nicht die Beziehungen der Staaten zum Gegen-

56 Krit. auch Höffe, Demokratie (Fn. 9), S. 410, 412.

57 Vgl. Preuß, Ulrich K. (1990). Verfassungstheoretische Überlegungen zur normativen Begründung des Wohlfahrtsstaates. In: Christoph Sachße und H. Tristram Engelhardt, Hrsg. *Sicherheit und Freiheit. Zur Ethik des Wohlfahrtsstaates*. Frankfurt/M., Suhrkamp: 106-132.

58 Pogge, Thomas W. (1998). Eine globale Rohstoffdividende. In: Christine Chwaszcza und Wolfgang Kersting, Hrsg. *Politische Philosophie der internationalen Beziehungen*. Frankfurt/M., Suhrkamp: 325-362 [327].

59 Ebd., S. 329 ff.

stand haben. So soll die von Pogge vorgeschlagene globale Rohstoffdividende – eine Abgabe rohstoffreicher Staaten an die Regierungen der ärmsten Länder oder an eine kompetente internationale Organisation – ausdrücklich „den ärmsten *Menschen*, und nicht den ärmsten Staaten, ihren fairen Anteil an der Nutzung natürlicher Rohstoffe sichern“.⁶⁰

Pogge's zweifellos innovative Idee einer globalen Rohstoffdividende ist bereits ein recht konkretes globales Umverteilungsinstrument, das, anders als zunächst rein philosophische Begründungen globaler Gerechtigkeit, durchaus Eingang in politische Programme und Initiativen finden könnte. Doch es stellen sich Zweifel an der philosophischen Begründung ein, insbesondere an den kosmopolitischen Prämissen. Wenn alle Menschen durch das Band einer alle umgreifenden egalitären Gerechtigkeit miteinander verbunden sind, dann müsste die Menschheit als Ganzes in der Lage sein, ihre Verhältnisse in gerechter Weise zu ordnen. Zwar ist uns spätestens seit dem 18. Jahrhundert der Begriff der Menschheit als einer universellen Moralgemeinschaft vertraut.⁶¹ Doch davon ist das Konzept der Menschheit im Sinne eines einheitlich handlungsfähigen Kollektivs zu unterscheiden, das universell verbindliche Entscheidungen treffen und durchsetzen, insbesondere Ressourcen umverteilen kann. In der Wirklichkeit unserer Welt existiert *diese* Menschheit bekanntlich nicht. In dieser Wirklichkeit ist die Menschheit auf Staaten verteilt und territorial parzelliert. Die Zugehörigkeit zu einem Staat ist eine wesentliche und folgenreiche institutionelle Grundlage des rechtlichen, sozialen und kulturellen Status der Menschen und ihrer individuellen und kollektiven Handlungsfähigkeit. Mit Blick auf die Schreckensherrschaft der totalitären Regime des 20. Jahrhunderts hat Hannah Arendt eindrucksvoll gezeigt, wie seinerzeit Staatenlosigkeit Rechtlosigkeit zur Folge hatte; auf diesem Hintergrund hat sie das fundamentale Recht jedes Menschen auf Rechte, insbesondere das – in Artikel 15 der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte vom 10. Dezember 1948 proklamierte – Ur-Recht auf Zugehörigkeit zu einer organisierten Ge-

60 Ebd., S. 344. [Hervorh. i.O.].

61 Bödeker, Hans Erich (1982). Artikel "Menschheit, Humanität, Humanismus". In: Otto Brunner, Werner Conze und Reinhart Koselleck, Hrsg. *Geschichtliche Grundbegriffe. Historisches Lexikon zur politisch-sozialen Sprache in Deutschland*. Stuttgart, Klett Cotta. Bd. 3, 1063-1128 [1079 ff.].

meinschaft konzeptionell begründet.⁶² So stellt sich die Frage, ob die Pluralität der Staaten, staatliche Grenzen, die Institution der Staatsangehörigkeit und die Verschiedenheit der Staatsangehörigkeiten der Menschen tatsächlich in sozial-moralischer Hinsicht arbiträre Sachverhalte sind oder doch gerechtigkeits-theoretische Bedeutsamkeit beanspruchen. In diese Richtung bewegt sich die Argumentation der national-partikularen Denkschule.

2. Die national-partikulare Schule

Hier lassen sich zwei Varianten unterscheiden, die kommunitaristische und die etatistische. Jene argumentiert, daß distributive Gerechtigkeitspflichten Solidargemeinschaften voraussetzen, in denen die Individuen vorgängig miteinander verbunden seien. Nicht Gerechtigkeit stiftet danach soziale Solidarität, sondern Solidarität bildet den Humus für Gerechtigkeit. Die meisten Menschen seien in solche Solidargemeinschaften wie Familie, Nachbarschaft, örtliche Gemeinschaft, religiöse Gemeinde eingebettet.⁶³ Auch die Nation wird von „akademische(n) Nationalisten“⁶⁴ als eine solche, Gerechtigkeit erst ermöglichende Solidargemeinschaft angesehen⁶⁵. Die gesamte Menschheit dagegen ist keine Solidargemeinschaft. In ethischer Hinsicht ist der Mensch als Mitglied der Menschheit der ortlose, von sozialen Zusammenhängen und Zugehörigkeiten abstrahierte Weltbürger, der nirgends verwurzelt ist und überall – und damit nirgends – zu Hause ist. Seine sozialen Pflichten gelten unterschiedslos gegenüber jedermann, und das macht es ihm unmöglich, zwischen dem sozial Nahen und dem fernstehenden Fremden, zwischen einem „Wir“ und „den Anderen“ zu unterscheiden. Nationen sind dagegen für diese Schule nicht nur politisch, sondern auch ethisch

62 Arendt, Hannah (1973). *The Origins of Totalitarianism. New Edition with Added Prefaces*. New York; London, A Harvest / HBJ Book, S. 290 ff. [296 f.].

63 Vgl. Miller, David (1995). *On Nationality*. New York, Clarendon Press, S. 10 f.

64 Barry, Statism (Fn. 50), S. 14, 20.

65 Vgl. Miller, Nationality (Fn. 63), insbes. S. 49 ff.; Tamir, Yael (1993). *Liberal nationalism*. Princeton, N.J., Princeton University Press, S. 104 ff.

distinkte Gemeinschaften.⁶⁶ Ihre Mitglieder bildeten durch ihre Teilhabe an den Institutionen, sozialen Praktiken und Milieus ihrer Nation ihre Identitäten als moralische Subjekte und das Bewußtsein der besonderen Pflichten gegenüber den anderen Mitgliedern der Nation aus.⁶⁷ Diese aus der gemeinsamen Zugehörigkeit zur selben Nation erwachsende engere Verbundenheit mit den Mitbürgern bedeute, daß die Solidarpflichten diesen gegenüber intensiver und aufopferungsreicher seien als die (durchaus auch bestehenden) Pflichten gegenüber fremden Mitmenschen.⁶⁸ Eine etwas andere Begründung für diese Schlußfolgerung stützt sich auf die Annahme, daß Nationen spezielle Kooperationssysteme seien, die auf Wechselseitigkeit beruhen und dementsprechend speziellere Pflichten unter den Beteiligten dieses Systems auslösten.⁶⁹ Das ist freilich lediglich eine andere Umformulierung des hervorgehobenen Charakters der Nation als Quelle von Solidaritätspflichten, die nicht jedermann geschuldet sind; denn in heutigen Wohlfahrtsstaaten erhalten auch und gerade diejenigen staatliche Transferleistungen und sind somit Begünstigte von Solidarpflichten, die aufgrund verschiedener Umstände (Behinderung, Krankheit, Arbeitslosigkeit u.ä.) gar nicht an einem nationalen Kooperationssystem teilnehmen können.⁷⁰

Die etatistische Variante der national-partikularen Schule ist jüngst von Thomas Nagel verteidigt worden.⁷¹ Er erinnert an den zuerst von Hobbes erkannten Zusammenhang zwischen Souveränität und Gerechtigkeit und wendet ihn auf das Thema der gerechten Güterverteilung an. Hobbes definierte Gerechtigkeit als den ständigen Willen, „einem jeden das Sei-

66 Vgl. Miller, David (1988). "The Ethical Significance of Nationality." *Ethics* 98 (July 1988): 647-662; ders., *Nationality* (Fn. 63), S. 49 ff., 65 ff.

67 Vgl. Miller, *Significance* (Fn. 66), S. 650, 654.

68 Vgl. die von Michael Walzer verteidigte grundlegende Unterscheidung zwischen Fremden und Mitgliedern, *Spheres of Justice. A Defense of Pluralism and Equality*. New York, Basic Books, 1983, S. 33 f. Miller ist allerdings skeptisch gegenüber der Annahme, Verpflichtungen gegenüber Mitgliedern engerer Gemeinschaften beschränkten die Solidarpflichten gegenüber Außenstehenden, vgl. Miller, *Significance* (Fn. 66), S. 661.

69 Vgl. McMahan, Jeff (1997). *The Limits of National Partiality*. In: Robert McKim und Jeff McMahan, Eds. *The Morality of Nationalism*. New York, Oxford University Press: 107-138 [129].

70 Kritisch auch Miller, *Significance* (Fn. 66), S. 652.

71 Nagel, *Problem* (Fn. 11), S. 113-147.

ne zu geben“.⁷² wo es aber kein Mein und Dein, kein Vertrauen in die Erfüllung von Verträgen und die ständige Furcht um das Eigene gibt, wo m.a.W. alle ein Recht auf alles haben, da kann es keine Gerechtigkeit und dementsprechend auch keine Ungerechtigkeit geben.⁷³ „Wo keine allgemeine Gewalt ist, ist kein Gesetz, und wo kein Gesetz ist, keine Ungerechtigkeit“.⁷⁴ Ungerechtigkeit wird zum Synonym für Gesetzlosigkeit. Nagel präzisiert diese Gleichsetzung: Eine große Zahl von Menschen könne sich, selbst wenn sie übereinstimmende Gerechtigkeitsvorstellungen teilen, nicht auf eine rein freiwillige Kooperation verlassen; die Menge sei auf die Vertrauen schaffende Macht eines Zwangsmonopols angewiesen, um nach diesen Gerechtigkeitsnormen leben und ihr politisch-soziales Leben organisieren zu können. Erst diese Vertrauen schaffende Zwangsgewalt erlaube ihnen, kollektiv und verbindlich Gerechtigkeitsnormen zu entwickeln und danach zu leben. Die Form zwangsweiser Gerechtigkeit ist das Gesetz. Insofern ist die Existenz einer souveränen Zwangsgewalt konstitutiv für Gerechtigkeit.⁷⁵ Nagel bezeichnet seine Konzeption von Gerechtigkeit als politisch, weil sie nicht aus einem universell gültigen moralischen System abgeleitet ist, sondern auf das Merkmal moderner politischer Organisation abstellt.⁷⁶ Dieses erkennt er zu Recht darin, daß einer Menge ein hoheitlicher, sie vereinigender Zwang auferlegt wird, durch den genuin politische Forderungen nach Legitimation, Verantwortlichkeit, gleichem Bürgerstatus und eben auch Gerechtigkeit ausgelöst werden.⁷⁷ Offenkundig gilt diese Bedingung eines auf kollektiver Autorisierung, kollektivem Zwang und kollektiver Verantwortung beruhenden politischen Handelns heute uneingeschränkt nur für den Nationalstaat. In der institutionellen Struktur der Europäischen Union sind ebenfalls einige

72 Hobbes, Thomas (1984 [1651]). *Leviathan*; oder Stoff, Form und Gewalt eines kirchlichen und bürgerlichen Staates. Herausgegeben und eingeleitet von Iring Fetscher. Frankfurt/M. Suhrkamp, Kap. 15, S. 110.

73 Ebd., Kap. 15, S. 110.

74 Ebd., Kap. 13, S. 98.

75 Nagel, Problem (Fn. 11), S. 116.

76 Ebd., S. 120.

77 Ebd., S. 128 f., 133, 138, 140; vgl. die Kritik an Nagel's Konzeption von Cohen, Joshua and Charles Sabel (2006). "Extra Rempublicam Nulla Justitia?" *Philosophy & Public Affairs* 34(2): 147-175.

dieser Elemente vorhanden. So können ihre Organe dank der Direktwirkung ihres Rechts und dessen Vorrang vor nationalem Recht unmittelbar bindende Entscheidungen für die Bürger der Mitgliedstaaten treffen. Doch beruht diese Autorität der EU-Organe auf einem völkerrechtlichen Vertrag, kraft dessen sie lediglich ihnen zur Ausübung übertragene begrenzte Kompetenzen der Mitgliedstaaten wahrnehmen; ein direkter Legitimations- und Verantwortungszusammenhang zwischen ihnen und den Bürgern der Mitgliedstaaten besteht (noch) nicht. Der Versuch, der EU eine eigenständige supranationale Autorisierung durch eine Verfassung zu verschaffen, ist bekanntlich gescheitert. Auf der globalen Ebene fehlen selbst diese embryonalen Erscheinungen eines kollektiv autorisierten und verantworteten politischen Handelns. Unter den von Nagel präzisierten Bedingungen des unauflöslichen Hobbes'schen Zusammenhanges zwischen Souveränität und Gerechtigkeit könnte es daher Gerechtigkeit nur unter dem kaum erstrebenswerten Regime einer einzigen globalen souveränen Autorität geben.⁷⁸

So scheint denn die Bindung distributiver Gerechtigkeit an den souveränen Nationalstaat unvermeidlich zu sein. Es klingt ja auch plausibel, daß ein Staat bei der Zuteilung von Vergünstigungen und Lebenschancen seinen eigenen Bürgerinnen und Bürgern eine Vorzugsstellung gegenüber allen anderen Menschen einräumt. Schließlich verteilt er den von ihnen erarbeiteten Reichtum, und die meisten von ihnen dürften eher bereit sein, mit ihren Mitbürgern zu teilen als mit ihnen völlig fremden Menschen in fernen Erdteilen. Ob sich das mit der Begründung rechtfertigen läßt, daß zwischen Mitgliedern einer Nation eine dichtere ethische Gemeinschaft besteht als im Verhältnis zu allen anderen Menschen, erscheint allerdings zweifelhaft. Doch soll das hier auf sich beruhen.

Vordringlicher stellen sich einige andere Fragen: Steckt hinter der Anerkennung der Verschiedenheit der Nationen und ihres Reichtums implizit auch die Annahme, daß jeder Staat schließlich für seinen Reichtum oder seine Armut selbst verantwortlich sei und die in ihnen lebenden Menschen die damit verbundenen Folgen kraft ihrer existentiellen Zu-

78 Nagel, Problem (Fn. 11), S. 121 f.; Wolfgang Kersting hat ebenfalls die These vertreten, daß die kosmopolitische Konzeption insbesondere von Pogge konsequenterweise zu der Forderung nach einem Weltstaat führen müßte, vgl. Kersting, Rechtsordnung (Fn. 18), S. 226.

gehörigkeit im Guten wie im Schlechten zu tragen haben? Ist die Nation eine Schicksalsgemeinschaft, die Zugehörigkeit zu ihr ein unentrinnbares Schicksal, kraft dessen die einzelne Person unabhängig von ihren individuellen Bedürfnissen und Verdiensten das kollektive Wohl und Wehe seiner Nation zu teilen hat? Müßte das nicht auch bedeuten, daß kein in eine solche Gemeinschaft hineingeborenes Individuum diese verlassen dürfte? Konsumiert die Zugehörigkeit zu einer Nation die individuellen Menschenrechte ihrer Bewohner? Wo bleiben für die Bewohner der ärmsten Länder der Welt z.B. die im Internationalen Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte versprochenen Menschenrechte „eines jeden auf einen angemessenen Lebensstandard für sich und seine Familie..., einschließlich ausreichender Ernährung, Bekleidung und Unterbringung“ (Art. 11), das „Recht auf das für ihn erreichbare Höchstmaß an körperlicher und geistiger Gesundheit“ (Art. 12) oder das Recht auf Bildung (Art. 13)? Was ist mit den Bewohnern jener Staaten, denen wesentliche Merkmale von Staatlichkeit fehlen, insbesondere eine die Grundbedürfnisse ihrer Bürger schützende institutionelle und materielle Infrastruktur?⁷⁹ Und welche Rechte gegen die internationale Gemeinschaft haben die Bewohner der von rücksichtslosen Diktaturen oder gar verbrecherischen Cliquen beherrschten Staaten?

Und schließlich stellt sich die Frage nach dem Schicksal derjenigen, die ihren Heimatstaat als Migranten oder als Flüchtlinge verlassen haben und in der Regel einen höchst prekären rechtlichen und sozialen Status in den Aufnahmeländern haben. Im Jahre 2008 gab es weltweit etwa 200 Millionen Migranten, drei Prozent der Weltbevölkerung; hinzu kommen 11,4 Millionen Flüchtlinge (im Jahre 2007).⁸⁰ Müßten sie vollständig auf pure Mildtätigkeit angewiesen sein und damit dauerhaft in den unwürdigen und schwerlich rechtlich zulässigen Status der Fremdbestimmung absinken?

79 Vgl. hierzu die Übersicht der Probleme bei Risse und Lehmkuhl, Regieren (Fn. 23).

80 International Organization for Migration [IOM] (2008). *World Migration Report 2008: Managing Labour Mobility in the Evolving Global Economy*. Angaben auch erhältlich auf der Internetseite der IOM – <http://www.iom.int/jahia/Jahia/about-migration/facts-and-figures/global-estimates-and-trends#1> (Zugriff 7.8.2009).

Die naheliegende Antwort auf diese Fragen liegt in dem Verweis auf die Souveränität der Staaten, d.h. ihre Unabhängigkeit von anderen Staaten. Das bedeutet, daß jeder Staat in erster Linie Verantwortung für seine eigenen inneren Angelegenheiten trägt. „Innere Angelegenheiten“ eines Staates sind nur ein anderer Ausdruck für das Wohl seiner Bürger und der in seinen Grenzen lebenden Bewohner.⁸¹ Auf dieser Eigenverantwortung beruht das grundlegende, in Art. 2 Abs. 1 der UN-Charter niedergelegte internationalrechtliche Prinzip der souveränen Gleichheit der Staaten. Doch nur in demokratischen Staaten, in denen die Bürger ihre Regierungen frei wählen und damit deren Politik legitimieren, kann man sie auf ihre eigenen Möglichkeiten der Abhilfe verweisen, wenn sie über unerträgliche, von der Regierung zu verantwortende Lebensverhältnisse klagen. Wie wir wissen, leben die Ärmsten der Welt nicht in demokratischen Staaten. Und so wird man zögern, die Bewohner eines katastrophal regierten Landes für das daraus für sie folgende Elend haftbar zu machen und ihnen den Schutz der internationalen Gemeinschaft zu verweigern.

Der Verweis auf die staatliche Souveränität führt für die wirklich dramatischen Fälle von Armut und Elend zu keiner Lösung. Er ist aber auch aus rechtlicher Sicht nicht überzeugend. Nicht zufällig bezeichnet die UN-Charter die Staaten stets als „Mitglieder“; alle Rechte und Pflichten aus der Charter sind Rechte und Pflichten von *Mitgliedstaaten*. Dieser Status verändert ihre Bedeutung und impliziert Verantwortlichkeiten gegenüber den übrigen Mitgliedern der internationalen Gemeinschaft, zunehmend auch gegenüber der internationalen Gemeinschaft selbst.⁸² Die internationalen Menschenrechtspakte bringen diesen doppelten Sinn treffend zum Ausdruck: einerseits haben sie eine rein innerstaatliche Bedeutung, insofern sie Garantien der staatlichen Autoritäten zugunsten der Bürger und Bewohner der Vertragsstaaten sind; andererseits bedeutet diese internationale Garantie aber zugleich auch das Verspre-

- 81 Deng, Francis M. et al. (1996). *Sovereignty as Responsibility. Conflict Management in Africa*. Washington, D.C., The Brookings Institution; International Commission on Intervention and State Responsibility [ICISS] (2001). *The Responsibility to Protect*. Ottawa, International Development Research Center, S. 12 ff.
- 82 Preuß, Ulrich K. (2008). "Equality of States – Its Meaning in a Constitutionalized Global Order." *Chicago Journal of International Law* 9(1): 17-49, m.w.N.

chen eines jeden Vertragsstaates gegenüber den anderen Vertragsstaaten, seine durch die Menschenrechtspakte stipulierten Verpflichtungen zu erfüllen. So sind die Leiden eines Volkes unter den umfassenden und systematischen Menschenrechtsverletzungen seiner Regierung nicht länger eine rein innere Angelegenheit dieses Staates. Sie lösen auch internationale Verantwortlichkeiten aus. Die Völker verwirken die für sie abgegebenen Rechtsgarantien nicht dadurch, daß sie das Pech haben, unter einer schlechten oder gar verbrecherischen Regierung leben zu müssen. Jeder Staat hat also die vorrangige Verantwortung für das Wohlergehen seiner Bürger und sonstigen dauerhaften Bewohner; aber diese Zuständigkeit ist keine ausschließliche. Der internationale Charakter der Menschenrechte öffnet gewissermaßen den Souveränitätspanzer der Staaten und schafft einen globalen normativen Raum, in dem die Ungleichheit nicht nur der Staaten, sondern auch der Individuen eine Frage der Gerechtigkeit, nicht nur der Humanität ist. Die Verantwortlichkeit der Staaten für das Wohl ihrer Bürger und Bewohner und eine gleichzeitige sowohl moralische wie rechtliche Zuständigkeit der internationalen Gemeinschaft für den Schutz bestimmter elementarer Rechte dieser Menschen bilden keinen Gegensatz.

Daher ist der kosmopolitische Ansatz, globale Gerechtigkeit als ein unterschiedslos alle Menschen des Globus einschließendes Konzept zu denken, durch die bloße Tatsache, daß die Menschen in unterschiedlichen Staaten mit je eigenen und unabhängigen Herrschaftsordnungen, Legitimationsgrundlagen und Verantwortungszuschreibungen leben, nicht widerlegt. Der normative Anspruch globaler Gerechtigkeit ist grenzenlos, genauer: er überspringt die Grenzen der Staatlichkeit. Er ist universalistisch. Das bedeutet aber nicht, daß im Diskurs über globale Gerechtigkeit die Menschheit gedanklich zu einer ungegliederten Menge von sechs Milliarden Individuen umgeformt und das zwischen ihnen bestehende Wohlfahrtsgefälle nach bestimmten Kriterien gerechter Güterverteilung eingeebnet oder doch zumindest erheblich abgeflacht wird. Wer wären denn die Akteure in einem solchen globalen Umverteilungsunternehmen? Die Menschheit ist, wie bereits erwähnt, kein handlungsfähiges Subjekt. Die internationale Gemeinschaft besitzt in Gestalt der

Vereinten Nationen zwar eine handlungsfähige Organisation,⁸³ doch hat diese nur Entscheidungs- und Zwangsbefugnisse zur Wahrung der internationalen Sicherheit, nicht zur Herstellung distributiver Gerechtigkeit; selbst in dem ihr zustehenden Kompetenzbereich der Friedenswahrung hat sie keine eigenen Ressourcen und ist auf freiwillige Beiträge einzelner Staaten angewiesen. Und schließlich wären Adressaten globaler Umverteilungsansprüche stets wiederum nur einzelne Staaten, und zwar vorzüglich die reichsten und mächtigsten, nicht „die Menschheit“ oder „die internationale Gemeinschaft“. Es bestätigt sich hier die oben (sub II.) näher begründete Auffassung, daß wir die Güterverteilung – die innergesellschaftliche wie die globale – nur angemessen verstehen können, wenn wir sie als einen institutionell geprägten Sachverhalt erkennen.

Mit anderen Worten, auch ein kosmopolitisches Konzept globaler distributiver Gerechtigkeit kann die Existenz von Staaten nicht ignorieren.⁸⁴ Die Behauptung, daß beispielsweise der Transfer von einem US-Dollar pro Tag von jedem Bürger eines reichen OECD-Landes an einen armen Einwohner des afrikanischen Kontinents deren Elend grundlegend beheben würde, mag statistisch zutreffen, ist aber für die Herstellung von Gerechtigkeit in diesen Ländern irrelevant. Ein solcher Transfer müßte ja nicht nur durch die Kooperation der beteiligten Staaten vermittelt werden; zusätzlich müßten Garantien abgegeben werden, daß das Geld auch tatsächlich bei dem begünstigten Individuum eintrifft. Es müßten grundlegende strukturelle Einwirkungen auf die internen institutionellen Verhältnisse des Heimatstaates des Empfängers stattfinden⁸⁵ (z.B. hinsichtlich des Steuer- und Abgabensystems, der Anreize für eigene Erwerbstätigkeit, der Regulierung örtlicher Märkte etc.), die die aus den reichen Ländern kommenden Transfers mit den Lebensbedingungen im Empfängerland kompatibel machen. Der Charakter zwi-

83 Vgl. hierzu umfassend Paulus, Andreas L. (2001). *Die internationale Gemeinschaft im Völkerrecht. Eine Untersuchung zur Entwicklung des Völkerrechts im Zeitalter der Globalisierung*. München, C.H. Beck.

84 Das wird im übrigen auch z.B. von Pogge ausdrücklich in Rechnung gestellt, vgl. seine ausdrücklichen Hinweise in Pogge, Rohstoffdividende (Fn. 58), S. 340.

85 Vgl. den Hinweis bei Miller, David (2007). *National responsibility and global justice*. Oxford, New York, Oxford University Press, S. 393.

schenstaatlicher Transaktionen prägt m.a.W. entscheidend das Niveau der Bedürfnisbefriedigung der Menschen dieses Globus.⁸⁶ Wir gelangen somit zu einem verwirrenden Ergebnis: Auch wenn die Idee der globalen Gerechtigkeit alle Menschen dieses Globus unabhängig von ihrer Zugehörigkeit zu einem Staat in ein unmittelbares Verhältnis zueinander setzt, ist ihre praktisch-politische Verwirklichung doch nur unter Berücksichtigung der Tatsache möglich, daß Menschen in verschiedenen Staaten leben. Die Ungleichheit unter ihnen, obwohl in erheblichem Maße Folge der Verschiedenheit ihrer Staatszugehörigkeiten, läßt sich nur durch Vermittlung eben dieser Staatenwelt beseitigen oder mildern. Lassen sich diese beiden widersprüchlichen Elemente – der universalistische Anspruch der Idee globaler Gerechtigkeit und die Anerkennung der Verschiedenheit der Staaten, die schließlich die Ungleichheit unter den Individuen mitbewirken, verstärken oder perpetuieren – in einem Konzept globaler Gerechtigkeit vereinen? Auch Kosmopoliten behaupten nicht, daß unsere moralischen Verpflichtungen gegenüber allen Menschen unterschieds- und ausnahmslos dieselben sind, es also keinerlei Differenzierungen nach dem Grad unserer Beziehung zu anderen Menschen gibt. Auch universalistische Begründungen moralischer Verpflichtungen erkennen spezielle Pflichten in Abhängigkeit von dem konkreten Charakter von Sozialbeziehungen an – angefangen von individuellen Vertragsbeziehungen über die besonderen Moralpflichten zwischen Familienangehörigen bis hin zu den bereits ziemlich abstrakten Beziehungen der Mitglieder z.B. einer Rentenversicherung, aus der auch nur diejenigen Leistungen erhalten, die zuvor eingezahlt haben.⁸⁷ Es ist daher keineswegs ausgeschlossen, ja durchaus vollkommen normal, daß es Pflichten und Rechte unter Staatsbürgern gibt, die im Verhältnis zu allen anderen Menschen keine Geltung haben. Nur läßt sich diese Sonderstellung des Bürgers gegenüber dem (bloßen) Menschen nicht mit der Behauptung eines ethisch exklusiven Charakters der Nation

86 Dem westlichen Zeitungsleser ist z.B. noch in schlechter Erinnerung, daß die Militärjunta von Burma (offiziell: Myanmar) nach einem verheerenden Wirbelsturm Anfang Mai 2008, der im Lande Zehntausende von Toten forderte und Hunderttausende obdachlos machte, Helfer und Hilfslieferungen aus dem Ausland nicht in das Land ließ.

87 Vgl. Barry, Statism (Fn. 50), S. 59.

begründen, da diese Gründe im Zweifel nur für die Angehörigen dieser Nation selbst akzeptabel sind.⁸⁸ Um den Status von Gerechtigkeitsgründen zu erlangen und universalistischen Kriterien zu genügen, müssen sie so beschaffen sein, daß sie vernünftigerweise auch von den ausgeschlossenen Nicht-Staatsbürgern akzeptiert werden könnten.⁸⁹

IV. Die Bedeutung der Staaten für ein Konzept globaler Gerechtigkeit

Wenn es solche Gründe gibt, dann wäre damit die konzeptionelle Möglichkeit von Gerechtigkeit jenseits der Grenzen von Nationalstaaten erwiesen. In der sozialphilosophischen Literatur sind solche Gründe vielfältig dargelegt worden,⁹⁰ die ich hier nicht weiter verfolge, da ich hier mehr an der institutionellen, insbesondere rechtlichen Dimension distributiver Gerechtigkeit interessiert bin.

Diese Blickrichtung führt geradewegs zu der von dem australischen Politikwissenschaftler Robert Goodin aufgeworfenen Frage: *What Is So Special About Our Fellow Countrymen?*, die er als Titel einer erhellenen Abhandlung gewählt hat.⁹¹ Er vertritt die These, daß die innerhalb einer Nation geltenden besonderen, also Fremde ausschließenden Solidarpflichten gegenüber den eigenen Staatsangehörigen als Spezifikationen der generellen, gegenüber allen Menschen bestehenden Pflichten anzusehen seien.⁹² Wenn ich an einem Gewässer vorbeikomme und sehe, daß jemand am Ertrinken ist, so habe ich die moralische Pflicht, ihn zu retten, wenn mir das ohne Aufopferung meines eigenen Lebens möglich ist; diese Pflicht gilt unabhängig von Herkunft, Rasse, Sprache, Ge-

88 Vgl. die ausf. Kritik an der Koppelung von Identität und Territorialität O'Neill, *Bounds* (Fn. 52), S. 172 ff.

89 Barry, *Society* (Fn. 53), S. 145.

90 Vgl. den Literaturbericht von Caney, *Justice* (Fn. 48); Gosepath, *Scope* (Fn. 50); Hinsch, Wilfried (2001). "Global Distributive Justice." *Metaphilosophy* 32(1/2): 58-78.

91 Goodin, Robert E. (1988). "What Is So Special About Our Fellow Countrymen?" *Ethics* 98 (July 1988): 663-686.

92 Ebd., S. 678 ff.

schlecht, Alter, Religionsangehörigkeit oder Nationalität des Ertrinkenden. Wenn sich dieser Vorfall aber in einer Badeanstalt abspielt, in der Bademeister für die Sicherheit der Besucher verantwortlich sind, so darf ich mich auf deren Verantwortlichkeit und deren spezielle Berufspflicht verlassen, in welche die allgemeine Menschenpflicht der Hilfe für Notleidende transformiert worden ist.⁹³ Nach diesem Muster institutionalisierter funktionaler und moralischer Arbeitsteilung werden die meisten unserer Pflichten gegenüber unseren Mitmenschen erfüllt: Ich brauche mich nicht individuell um das Schicksal jedes Verarmten, Verunglückten, Behinderten oder sonst Hilfsbedürftigen zu sorgen, wenn ich mit meinen Steuern Institutionen finanziere, die in professioneller Weise Hilfe leisten – für mich persönlich bleibt nur noch die Restkategorie der Mildtätigkeit für Einzelne, die mehr oder weniger zufällig und damit rein willkürlich in der Lage sind, mein Mitleid zu erregen.⁹⁴

In ähnlicher Weise kann man die Bedeutung von Staaten, Staatsgrenzen und Staatsangehörigkeit deuten.⁹⁵ Die Gliederung der Menschheit in verschiedene, wechselseitig exklusive Staaten hat zur Folge, daß die allgemeinen wechselseitigen Menschheitspflichten gewissermaßen parzelliert werden. Im Gegensatz zu Imperien sind Staaten politische Gemeinschaften, die notwendigerweise im Plural existieren. „Der moderne Staat betrachtet sich als ein souveränes Gebilde neben anderen; die Reiche jedoch konnten ihrer Bestimmung nach keine Gleichen neben sich dulden.“⁹⁶ Staaten sind räumlich getrennte, jedoch funktional gleichartige Herrschaftsgebilde mit jeweils universaler Zuständigkeit auf ihrem

93 Ebd., S. 680.

94 Kritisch zu der hier zum Ausdruck kommenden moralischer Arbeitsteilung Gosepath, Scope (Fn. 50), S. 146 ff.

95 Bemerkenswerte Einsichten über den Zusammenhang von territorialen Grenzen und Konstitutionalismus finden sich bei Ley, Isabelle (2009). Verfassung ohne Grenzen? Zur Bedeutung von Grenzen im postnationalen Konstitutionalismus. In: Ingolf Pernice, Benjamin v. Engelhardt, Sarah H. Krieg, Isabelle Ley und Osvaldo Saldias, Hrsg. *Europa jenseits seiner Grenzen. Politologische, historische und juristische Perspektiven*. Baden-Baden, Nomos: 91-126.

96 Creveld, Martin van (1999). *Aufstieg und Untergang des Staates*. München, Gerling Akademie Verlag, S. 51.

Territorium;⁹⁷ sie stellen die territoriale Gliederung der Menschheit dar und sind die Agenten der Menschheitsinteressen in ihrem jeweiligen territorial definierten Menschheitssegment.⁹⁸ Als organisierte Gebilde haben Staaten funktional spezialisierte Institutionen (z.B. Märkte, Schulen, Polizei, Krankenhäuser, etc.) herausgebildet, die jene universellen Interessen für die jeweils dauerhaft auf ihrem Territorium lebenden Menschen erfüllen. Für nicht auf ihrem Territorium lebende Menschen sind Staaten *prima facie* unzuständig, weil vorausgesetzt wird, daß deren Interessen und Bedürfnisse jeweils in deren Staat und mittels dessen Institutionen erfüllt werden. Denn nach der Logik der Staatenpluralität lebt jeder Erdmensch in einem Staat, hat also einen institutionellen Garanten für seine Menschenrechte. Auf dieser Prämisse beruht das oben erwähnte Menschenrecht auf Zugehörigkeit zu einer politischen Gemeinschaft. So erklärt sich auch der Vorrang, den Staaten in der Regel den eigenen Staatsbürgern vor Fremden einräumen, wenn sie Vorteile, aber auch Lasten verteilen.

Akzeptiert man die These, daß Staaten die Vermittler der Interessen und der Moral der Menschheit in bezug auf die jeweils auf ihrem Territorium dauerhaft lebenden Menschen sind, so folgt daraus, daß eine Differenzierung der Rechte, Pflichten, Vorteile etc., kurz: des Status der Staatsangehörigen von dem Status Außenstehender gerechtfertigt und auch sinnvoll ist. Jeder Staat bringt infolge geographischer, historischer, kultureller und anderer Umstände jeweils ganz spezifische Institutionen und Formen der sozialen Organisation hervor und erfüllt damit auch auf spezifische Weise seine in der Idee der Menschheit wurzelnden Verantwortlichkeiten. Es bestehen daher spezielle Verantwortlichkeiten des Staates gegenüber seinen eigenen Angehörigen und ständigen Bewohnern im Verhältnis zu allen anderen Menschen. Doch bedeutet diese Abstufung von Verantwortlichkeiten nicht wechselseitige Ausschließung; sie begründet vielmehr ein Verhältnis des Vorranges des Speziellen vor dem Allgemeinen. Wo eine spezielle Verantwortung nicht be-

97 Vgl. Ruggie, John G. (1993). "Territoriality and beyond: problematizing modernity in international relations." *International Organization* 47(1): 139-174 [151].

98 So erklärt sich, daß die Franzosen in ihrer revolutionären Erklärung vom 26. August 1789 die Menschen- und die Bürgerrechte zwar unterschieden, jedoch im selben Atemzug nannten.

steht und ein negativer Kompetenzkonflikt zwischen mehreren Staaten über die Zuständigkeit z.B. für einen Staatenlosen entsteht, dort tritt die allgemeine Verantwortung des Staates für die Erfüllung der universell geltenden Verantwortlichkeiten gegenüber jedem Menschen in Kraft. Im Hinblick auf die elementaren Rechte aller Menschen wie das Recht auf Leben und würdegerechte Subsistenz, körperliche Integrität, Freiheit von ungesetzlichem Zwang, etc. hat die Staatsangehörigkeit nur eine administrative Bedeutung. Hier sind Staatsgrenzen nichts anderes als Zuständigkeitsgrenzen, nicht Grenzen zwischen dem moralischen Status von Individuen. Aus diesem Grunde ist die Staatsangehörigkeit zwar von großer staats- und völkerrechtlicher, nicht aber von sozial-moralischer Bedeutung.⁹⁹

Diese Feststellung bietet freilich noch keine Begründung für eine Verpflichtung der Staaten zu distributiver Gerechtigkeit. Sie legt nur fest, daß die Staaten bei der Garantie von elementaren Menschenrechten, zu denen auch ein Recht auf würdegemäße Subsistenz gehört, nicht nach der Staatsangehörigkeit diskriminieren dürfen. Das ist weit entfernt von einer Verpflichtung, anderen Staaten etwas von ihrem eigenen Wohlstand abzugeben. Der Grund liegt in der Eigenart der internationalen Gemeinschaft. Sie ist eine Gesellschaft unabhängiger und gleicher Staaten, die ähnlich wie die Individuen im Naturzustand zu kollektivem Handeln nicht in der Lage und infolgedessen auch keiner übergreifenden Autorität unterworfen sind. Auch für sie gilt der oben von Hobbes zitierte Zusammenhang von Autorität und Gerechtigkeit: Wo jeder ein Recht auf alles hat, kann es weder Recht noch Unrecht geben. So bestand der erste Schritt zur Herbeiführung eines rechtlichen Verhältnisses der Staaten zueinander darin, eine Ordnung ihrer Machtbeziehungen zu errichten, d.h. ihre wechselseitigen Machtansprüche abzugrenzen und Bedingungen eines friedlichen Nebeneinanders zu schaffen. Hierin hat im Grunde seit der Mitte des 17. Jahrhunderts bis zur Gründung der Vereinten Nationen und auch noch einige Zeit danach der Kern des Völkerrechts bestanden. Wie Buchanan zutreffend feststellt, waren die in der sog. Westfälischen Ordnung ins Leben getretenen Staaten nicht nur rechtlich, sondern überwiegend auch ökonomisch von einander unab-

99 Ähnlich Goodin, *Countrymen* (Fn. 91), S. 685.

hängig; ihre Beziehungen zueinander waren in erster Linie militärischer, nicht ökonomischer Natur.¹⁰⁰ 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“¹⁰¹ bildet das bis heute fortwirkende Modell dieser Orientierung einer Bändigung des inhärenten Gewaltpotentials der Staaten.¹⁰² 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.¹⁰³

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“¹⁰⁴ 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 ausbreitete 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.¹⁰⁵ 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,¹⁰⁶ 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 sind¹⁰⁷ 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“¹⁰⁸ 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 and 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.¹⁰⁹ 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.¹¹⁰ In der völkerrechtlichen Literatur wird von einem Prozeß der Konstitutionalisierung gesprochen¹¹¹ – das bedeutet nichts weniger als die Behauptung einer Umwandlung der Vielheit der Staaten in eine rechtlich organisierte Gemeinschaft.¹¹² 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.¹¹³

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.¹¹⁴ Alle rechtlichen Erwägungen haben daher von der Grundstruktur der internationalen Beziehungen als einem System von Interaktionen unabhängiger, freilich stark miteinander verflochtener Staaten auszugehen.¹¹⁵

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.¹¹⁶ 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 Solidarität¹¹⁷ – eine globale Schicksalsgemeinschaft¹¹⁸ – 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-Fritzsche, 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“¹¹⁹ annimmt, so ist die bloße „Tatsache, daß es arme und reiche Länder gibt“, kein zureichendes Argument, um eine Pflicht zur Umverteilung anzunehmen.¹²⁰ 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.¹²¹ 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,¹²² 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“.¹²³

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.¹²⁴ 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*.¹²⁵ 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 (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 partikulare 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“¹²⁶ in bezug auf die Ressourcen des Meeres¹²⁷ 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“.¹²⁸ 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.¹²⁹ 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.¹³⁰ 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.

schließlich Ausbeutung gesichert. Diese exklusive Stellung wird nur durch das Recht von Binnenstaaten und geographisch benachteiligten Staaten gemildert, „auf der Grundlage der Billigkeit“ an der Ausbeutung „eines angemessenen Teiles des Überschusses der lebenden Ressourcen“, spricht: der Fische, teilzunehmen.¹³¹

Für das gemeinsame Erbe der Menschheit und deren Recht auf einen gerechten Anteil an dem Reichtum der Meere bleibt damit nicht viel übrig. Immerhin ist mit diesem Konzept aber ein wichtiger Schritt zur Anerkennung globaler Ressourcenverantwortung und Ressourcengerechtigkeit im Völkerrecht vollzogen. Das Seerechtsübereinkommen verbietet eine Aneignung oder Souveränitätsanmaßung über Teile des offenen Meeres und seiner Ressourcen, garantiert einen gleichberechtigten Zugang zur friedlichen Nutzung, insbesondere auch zur Erforschung der Meeresressourcen und errichtet die internationale Meeresbodenbehörde, welche die Ausbeutung und Nutzung der Meeresressourcen „zum Nutzen der gesamten Menschheit“ ausübt und Nutzungskonflikte reguliert. Eine wesentliche Aufgabe besteht in der „gerechten Verteilung der finanziellen und der sonstigen wirtschaftlichen Vorteile, die aus Tätigkeiten“ in den ihrer Hoheit unterliegenden Meeresgebieten stammen.¹³² Da nun aber die zum Erbe der Menschheit gehörenden Teile des Meeres wirtschaftlich nicht sonderlich attraktiv sind,¹³³ hat es durch die seit Juni 1996 tätige Behörde, soweit ersichtlich, noch keine Ausschüttungen an arme Staaten gegeben. Doch ein institutionelles Paradigma globaler Verteilungsgerechtigkeit ist immerhin zunächst einmal geschaffen worden.

VI. Gerechtigkeit durch gerechte Institutionen

Dennoch, die Vermutung, daß Egoismus und Eigensucht der Staaten das Gesetz der internationalen Politik bilden, scheint erst einmal bestätigt. Die völkerrechtliche Anerkennung globaler Verantwortlichkeit und

131 Art. 69, 70.

132 Art. 140 Abs. 2, 160 Abs. 2.

133 Franck, Fairness (Fn. 104), S. 396 f.

Verteilungsgerechtigkeit durch das Konzept des gemeinsamen Erbes der Menschheit ist jedenfalls für die Bedürftigen dieser Welt weitgehend folgenlos geblieben. Anhänger einer kosmopolitischen Konzeption von internationaler Gerechtigkeit argwöhnen daher, daß der politische Modus der Staatlichkeit als solcher einer gerechten Verteilung der Ressourcen des Globus im Wege steht. Korrupte, unfähige und machtgierige Regierungen verzerren nach dieser Auffassung das moralisch reziproke und integrale Verhältnis der individuellen Weltbürger zueinander¹³⁴ und kommen daher als Agenten globaler distributiver Gerechtigkeit nicht in Betracht. Ja, man könnte sogar sagen, daß das in der UNO-Charter im Interesse der internationalen Sicherheit und Stabilität festgeschriebene Staatsgrundrecht auf territoriale Unversehrtheit bestehende Ressourcenverteilungen in Stein meißelt, deren Gerechtigkeit durchaus fragwürdig ist. So ist z.B. argumentiert worden,¹³⁵ daß das von einer unermesslich reichen und autokratisch herrschenden Familie regierte winzige Kuwait dank seiner Ölquellen das 20fache Pro-Kopf-Einkommen des benachbarten Irak habe, von dem es im Jahre 1922 allein aufgrund geschichtlicher Willkürlichkeiten – kolonialen Interessen Großbritanniens – abgetrennt worden sei. Wie immer historische Argumente im Gerechtigkeitsdiskurs zu bewerten sein mögen, das Völkerrecht steht jedenfalls auf der Seite des status quo und der *beati possidentes*; im Falle Kuweits hat bekanntlich die internationale Gemeinschaft den Schutz dieses Landes gegen die Angriffe des Irak zur eigenen Sache erklärt¹³⁶ und diese Zusage im zweiten Golfkrieg von 1990/91 auch durch eine internationale Militärallianz erfüllt.

Es trifft also zu, daß das staatszentrierte Völkerrecht keineswegs die Gebote internationaler Verteilungsgerechtigkeit zum obersten Prinzip der internationalen Politik erklärt. Dieser Befund macht das kosmopolitische Modell globaler Gerechtigkeit zumindest auf den ersten Blick plausibel und attraktiv. Doch bei genauerem Hinsehen melden sich Zweifel. Will man dieses Modell institutionell verwirklichen, so müßte man wohl zuallererst einen Weltgesetzgeber schaffen, der verbindlich

134 Barry, Statism (Fn. 50), S. 34 ff.

135 Vgl. Franck, Fairness (Fn. 104), S. 23.

136 Vgl. die Resolution des Sicherheitsrates vom 29 November 1990, S/RES/678 (1990).

festlegt, was, wieviel an wen umverteilt werden soll. Es müßten sodann entweder die vorhandenen internationalen Organisationen, zuvorderst also die UNO, aber auch die Weltbank und der Internationale Währungsfonds, als globale Verteilungsagenten eingesetzt werden; oder man müßte neue internationale Organisationen – nach dem Modell der Internationalen Meeresbodenbehörde (*International Seabed Authority*) – erschaffen. Freilich bestünde der gravierende Unterschied darin, daß internationale Organisationen für die Erfüllung der Gebote distributiver Gerechtigkeit über Steuer- und Ressourcenhoheit verfügen und mit dem zum Vollzug erforderlichen administrativen Apparat ausgestattet sein müßten. Mit anderen Worten, es müßte nichts weniger als eine Weltregierung gebildet werden.

Das ist weder ein realistischer noch ein wünschenswerter Weg zu globaler Gerechtigkeit.¹³⁷ In einer „nicht-idealen Welt wie der unseren“¹³⁸ sind nicht nur die Staaten nicht-ideal und anfällig für dem Menschen eigene moralische Schwächen; das gilt für alle menschlichen Institutionen schlechthin, auch für jene, deren Existenz auf universalistischen Prinzipien beruht. Eine globale Verteilungsbükratie, losgelöst von jeglicher Verbindung zu konkreten politischen Gemeinschaften, ohne deren legitimierenden Auftrag, ohne deren Vertrauen und ohne Rechenschaftspflichten dürfte für Korruption, Machtmißbrauch und vormundschaftliche Herrschaftsformen mindestens ebenso anfällig sein wie eine undemokratische und tyrannische Regierung.¹³⁹ Eine solche globale Bürokratie wäre weder effizient noch legitim und würde den Grad internationaler Gerechtigkeit schwerlich erhöhen, zugleich aber

137 Krit. auch Kersting, Rechtsordnung (Fn. 18), S. 197 ff.

138 Pogge, Law (Fn. 50), S. 202.

139 So mit Nachdruck Nagel, Problem (Fn. 11), S. 138 ff.

jedenfalls das Maß politischer Apathie unter den Bedürftigsten dieser Welt noch steigern.¹⁴⁰

1. Die Verantwortung der Staaten

Ohne die tragende Rolle der Staaten ist globale Gerechtigkeit daher nicht möglich. Freilich müssen Staaten heute als *Mitgliedstaaten* der internationalen Gemeinschaft handeln, d.h. in ständiger praktischer Reflexion ihrer Reziprozitätsbeziehungen zu den anderen Mitgliedern der internationalen Gemeinschaft. Sie „müssen“ das nicht aus Gründen abstrakter normativer Erwägungen – obwohl auch diese jedenfalls in demokratischen Gesellschaften eine bedeutende Rolle spielen –, sondern weil dies die heute geeignetste Methode staatlicher Interessenverfolgung darstellt. Interdependenz bedeutet, daß die eigenen Interessen eines Staates am wirkungsvollsten unter Berücksichtigung der Interessen aller anderen Staaten verfolgt werden – diese Einsicht gilt sicherlich für unterschiedliche Staaten in unterschiedlichem Maße, doch ist kein Staat vollständig unabhängig von dieser Bedingung.

Die Wandlung der Staaten aus selbstinteressierten und selbstbezüglichen Nutzenmaximierern in Mitglieder einer reziproken internationalen Gemeinschaft ist geeignet, die Tendenz zu einem fairen Interessenausgleich zwischen ihnen zu fördern. Das in Art. 2 Abs. 1 der UNO-Charta niedergelegte Prinzip der souveränen Gleichheit aller (Mitglieds-)Staaten verlangt die Teilhabe aller Staaten an den Prozessen der Aushandlung von Problemlösungen und garantiert damit ein Minimum an universaler prozeduraler Gerechtigkeit. Es garantiert natürlich kein gerecht-

140 Zu den Problemen der Legitimation, Verantwortlichkeit und Effizienz der heute bereits bestehenden internationalen Administration vgl. Caplan, Richard and International Institute for Strategic Studies (2002). *A new trusteeship?: the international administration of war-torn territories*. Oxford, Oxford University Press for the International Institute for Strategic Studies, insbes. S. 179 ff., 195 ff., 230 ff.; Chesterman, Simon (2004). *You, the people. The United Nations, Transitional Administration, and State-Building*. Oxford, Oxford University Press, insbes. S. 126 ff., 242 ff.; Wolfrum, Rüdiger (2005). "International Administration in Post-Conflict Situations by the United Nations and Other International Actors." *Max Planck Yearbook of United Nations Law* 9: 649-696.

tes Ergebnis; aber dadurch, daß es keinen Staat ausschließt und gewährleistet, daß die Stimme jedes Staates gehört wird, vermindert es die Wahrscheinlichkeit extrem ungerechter Ergebnisse.

Dies führt zu dem schwierigen Problem des inhaltlichen Maßstabes internationaler Gerechtigkeit. An sich ist diese Frage, wie eingangs begründet, nicht Gegenstand dieser Überlegungen, die von den institutionellen Voraussetzungen und Bedingungen internationaler Gerechtigkeit handeln. Aber die beiden Aspekte lassen sich nicht vollständig voneinander trennen. Da es universal richtige und als richtig anerkannte inhaltliche Prinzipien distributiver Gerechtigkeit nicht gibt, können sie nur, wenn überhaupt, in fairen Prozeduren unter gleichberechtigter Beteiligung aller Staaten hervorgebracht werden. Kein Ergebnis kann gerecht sein, das von einem einzelnen Staat oder einer partikularen Staatengruppe allen anderen oktroyiert worden ist. In den verschiedenen Begründungen für bestimmte Prinzipien distributiver Gerechtigkeit findet sich denn auch immer wieder das Argument, daß die Gleichheit, sei es der Staaten, sei es, wie in den Theorien der Kosmopoliten, aller Menschen, notwendig das materielle Gerechtigkeitsprinzip der gleichen Verteilung der Lebensgüter zum Maßstab hat. Abweichungen von der Gleichverteilung sind zulässig, wenn sie durch vernünftige Gründe gerechtfertigt werden können.¹⁴¹ Auf diesem Argument beruht bekanntlich das von John Rawls vorgeschlagene Differenzprinzip.¹⁴² Prozedurale Gleichheit und substantielle Gleichheit bedingen einander in der Annahme einer fairen Verhandlungssituation,¹⁴³ in der über allgemein verbindliche gerechte Verteilungen entschieden wird.

Nun erscheint allerdings die Annahme nicht übermäßig realistisch, daß die Staaten dieser Welt in einem Verfahren gleichberechtigter Teilnahme sich über gemeinsame Gerechtigkeitsprinzipien und darüber hinaus sogar über die zu ihrer Verwirklichung erforderlichen Politiken ver-

141 Vgl. z.B. Franck, *Fairness* (Fn. 104), S. 18; Barry, *Society* (Fn. 53), S. 147 f.; Helm, Carsten und Udo E. Simonis (2001). Verteilungsgerechtigkeit in der Internationalen Umweltpolitik. Theoretische Fundierung und exemplarische Formulierung. In: Claus Leggewie und Richard Münch, Hrsg. *Politik im 21. Jahrhundert*. Frankfurt/M., Suhrkamp: 211-227 [215 ff.].

142 Rawls, *Theorie* (Fn. 6), S. 336 f.

143 So ausdrücklich Barry, *Society* (Fn. 53), S. 146.

ständigen können. Dazu sind die Traditionen, Werte, historischen Erfahrungen und Konzeptionen des guten Lebens zu unterschiedlich. Bereits innerhalb liberaler Gesellschaften gelingt selten ein inhaltlicher Konsens über die Gebote der Gerechtigkeit, auf globaler Ebene dürfte das utopisch sein. Andererseits sind in verschiedenen Regionen der Welt das Elend der Menschen, ihre Hilfsbedürftigkeit und ihr Angewiesen-sein auf die Solidarität der Weltgemeinschaft so offenkundig, daß der Gedanke der globalen distributiven Gerechtigkeit nicht ernstlich mit dem Hinweis auf die kulturelle Verschiedenheit und politische Autonomie der verschiedenen Staaten zurückgewiesen werden kann.

Hier liegt offenkundig ein Dilemma vor: Erklärt man die Staaten zu den Hauptakteuren bei der Festlegung und Verwirklichung der Standards globaler Verteilungsgerechtigkeit, dann dürfte das zum einen am Egoismus der einzelnen Staaten, zusätzlich aber auch an ihrer kulturellen Heterogenität scheitern. Dies umso mehr, als das Argument der kulturellen Verschiedenheit und Eigenart nicht selten nichts weiter als ein wohlfeiles Feigenblatt autokratischer Regime ist, ihren Bevölkerungen elementare Rechte vorzuenthalten. Die Diskussion über die sog. „asiatischen Werte“ ist bekannt. Andererseits verbietet sich aber auch die Auferlegung von Gerechtigkeitsstandards durch den kollektiven Zwang der internationalen Gemeinschaft – zum einen, weil dafür die völkerrechtlichen Voraussetzungen fehlen, vor allem aber deshalb, weil dies, wie Kant schon vor über zweihundert Jahren vermutete,¹⁴⁴ in letzter Konsequenz zur Herausbildung eines Weltstaates führen würde, der entweder despotisch oder ein fragmentiertes und schwaches Gebilde wäre, das permanent durch nationale, ethnische, religiöse und andere Konflikte gelähmt wäre.¹⁴⁵

Einen Ausweg aus diesem Dilemma könnte vielleicht der von John Rawls vorgenommene Wechsel der Perspektive auf das Problem der internationalen Gerechtigkeit weisen. Wenn er von internationaler Gerechtigkeit spricht, so geht es ihm nicht um das Wohlbefinden und den Lebensstandard von Individuen, sondern um die Gerechtigkeit von Gesellschaften. Das innergesellschaftliche, im Verhältnis der Individuen

144 Kant, Frieden (Fn. 101), S. 225 f.

145 Vgl. auch die Bemerkung bei Rawls, Law (Fn. 7), S. 36.

zueinander geltende Differenzprinzip, das am Maßstab der Gleichheit orientiert ist, hat für ihn keine Geltung im Verhältnis der Staaten¹⁴⁶ zueinander. Materielle Ungleichheiten zwischen Völkern seien nicht per se ungerecht, nur benachteiligte Gesellschaften (*burdened societies*) benötigten Hilfe.¹⁴⁷ Bemerkenswert ist nun, durch welche Merkmale eine benachteiligte Gesellschaft gekennzeichnet ist. Es ist nicht ihre Armut und auch nicht ein Mangel an natürlichen Ressourcen als solcher; vielmehr mangelt es ihnen „an politischen und kulturellen Traditionen, an Humankapital und Wissen, sowie häufig an den materiellen und technologischen Ressourcen, die erforderlich sind, um eine wohlgeordnete Gesellschaft zu sein“.¹⁴⁸ „Wohlgeordnet“ ist in dem Rawls'schen Begriffsrahmen eine Gesellschaft, die nicht notwendigerweise liberal und demokratisch sein muß, die aber zumindest Merkmale aufweist, die in der deutschen Tradition wohl als rechtsstaatlich anerkannt würden. Auf die Details dieses Begriffs kommt es hier nicht an. Bedeutsam und folgenreich ist Rawls' These, daß „das entscheidende Kriterium dafür, wie es einem Land ergeht, seine politische Kultur – die politischen und zivilen Tugenden seiner Bürger – nicht das Maß seiner Ressourcen ist“.¹⁴⁹ Hier verweist er auf das Buch von David Landes,¹⁵⁰ der die nicht abwegige These vertritt, daß die Entdeckung von Erdölreserven sich als ein monumentales Unglück für die arabische Welt erwiesen habe. Sobald eine Gesellschaft – u.U. auch durch die Hilfe anderer Staaten – gerechte Institutionen herausgebildet habe, sei sie nicht länger Gegenstand internationaler Hilfsbemühungen.¹⁵¹

146 Ich lasse hier die Diskussion von Rawls' problematischem Begriff „Peoples“ beiseite; im Kern bedeutet er „staatlich organisierte Gesellschaft“. Ich benutze ihn als Synonym zu „Staaten“, vgl. hierzu Caney, Justice (Fn. 48), S. 983 f.; Buchanan, Law (Fn. 100), S. 698 f.

147 Rawls, Law (Fn. 7), S. 113 ff., 119.

148 Ebd., S. 106.

149 Ebd., S. 117.

150 Landes, David S. (2004 [am. Original 1998]). *Wohlstand und Armut der Nationen. Warum die einen reich und die anderen arm sind*. Berlin, Berliner Taschenbuch Verlag.

151 Rawls, Law (Fn. 7), S. 119; so explizit auch Risse, Mathias (2005). "What We Owe to the Global Poor." *Journal of Ethics* 9: 81-117.

Das ist, jedenfalls auf den ersten Blick, kein sehr anspruchsvolles Konzept globaler Gerechtigkeit.¹⁵² Doch Rawls verweist hier zu Recht auf die Untersuchungen von Amartya Sen über den Zusammenhang zwischen dem Auftreten von Hungersnöten in einem Land und dessen unzulänglicher Regierungsform.¹⁵³ „Hunger hat nicht nur mit Nahrungsmittelproduktion und landwirtschaftlicher Expansion, sondern auch mit den Mechanismen der gesamten Wirtschaft zu tun und – darüber hinaus – mit den Funktionsweisen der politischen Strukturen, die die Möglichkeit der Menschen, sich Nahrung zu verschaffen und für ihre Gesundheit und ihre Ernährung zu sorgen, direkt oder indirekt beeinflussen“.¹⁵⁴ Die von Sen untersuchten Beispiele belegen, daß nicht in erster Linie physische Knappheit von Lebensmitteln die Ursache von Hungersnöten gewesen ist, sondern die Verweigerung elementarer Rechte durch die Herrschenden und die Abwesenheit politischer Institutionen verantwortlicher Regierungsführung. In keiner funktionierenden Mehrparteiendemokratie habe es je Hungersnot gegeben, und es lasse sich zeigen, daß die Gründe dafür in der Existenz jener demokratischen Institutionen zu finden seien.¹⁵⁵

Natürlich kann das nicht alle Erscheinungsformen der oben beispielhaft aufgezählten Fälle von Not und Elend erklären. Auch ist höchst ungewiß, ob Rawls' minimale Bedingungen für gerechte Institutionen auch jene Mechanismen politischer Verantwortlichkeit einschließen würden, die Sen zu Recht als wesentliche Voraussetzung für die Vermeidung von Hunger ansieht. Ich sprach daher von einem ersten Schritt, der mit dem Perspektivwechsel von der Orientierung an der Verteilung teilbarer Güter zu dem Ziel gerechter Institutionen getan worden ist. Es mag sein, daß auch eine wohlgeordnete Gesellschaft im Rawls'schen Sinne arm

152 Es ist diese Begrenzung des Konzepts der internationalen Gerechtigkeit auf die Gerechtigkeit innerstaatlicher Institutionen, welche die Kritik der kosmopolitischen Schule – bestehend zum großen Teil aus seinen eigenen Schülern – und die lebhafteste Debatte seit dem Beginn der 90er Jahre des vergangenen Jahrhunderts ausgelöst hat.

153 Rawls, *Law* (Fn. 7), S. 109.

154 Sen, Amartya (2002). *Ökonomie für den Menschen. Wege zur Gerechtigkeit und Solidarität in der Marktwirtschaft*. München, dtv, S. 196 ff., 198; vgl. auch ders. (1981). *Poverty and Famines. An Essay on Entitlement and Deprivation*. Oxford, Clarendon Press.

155 Sen, *Ökonomie* (Fn. 154), S. 217 ff.

ist, aber es ist schwer vorstellbar, daß sie bei größeren Teilen der Bevölkerung jenes extreme Maß an Elend aufweist, das aus den oben zitierten *Human Development Indices* hervorgeht. In jedem Falle wäre eine Politik der internationalen Gemeinschaft, die auf die Einführung oder Stärkung gerechter Institutionen, insbesondere auf die Garantie elementarer demokratischer Rechte für die Völker ihrer Mitglieder gerichtet ist, eine Form globaler Verantwortung, die einige besonders drückende Armutsprobleme lösen könnte. Da permanente Transferleistungen von den wohlhabenden zu den armen Ländern langfristig eine Mentalität der Passivität und Unterlegenheit sowie Zweifel der Bevölkerungen der Empfängerländer an den eigenen Fähigkeiten bewirken können,¹⁵⁶ könnte eine Politik des Aufbaus von Institutionen verantwortlichen Regierens das Vertrauen der betroffenen Bevölkerungen in ihre Fähigkeit zur Selbstregierung und ihre Selbstachtung stärken. Diese könnten dann vermutlich auch viel wirkungsvoller und erfolgreicher gegenüber der internationalen Gemeinschaft das von ihnen nicht verantwortete Unrecht, unter dem sie leiden, zur Geltung bringen und dessen Korrektur verlangen. All dies sind gute Gründe für die These, daß Internationale Gerechtigkeit zu allererst die Fähigkeit aller Staaten erfordert, die ihnen als Staat obliegende Verantwortung für ein menschenwürdiges Dasein ihrer Bürger und sonstigen ständigen Bewohner zu erfüllen. Diese Fähigkeit erlangen sie durch Strukturen effektiven, legitimen und verantwortlichen Regierens.

Effektive und legitime Staatlichkeit muß daher als notwendige Bedingung der Lösung des Problems globaler Gerechtigkeit angesehen werden. Wie wir oben gesehen haben (Abschn. II 2), ist das im Kern das Hobbes'sche Theorem über den unauflöslichen Zusammenhang von Souveränität und Gerechtigkeit, das Thomas Nagel hervorgehoben und vertieft hat. Wir erinnern uns, für ihn ist Gerechtigkeit nur in einer Organisationsform möglich, die politische Legitimität erfordert sowie das Recht beansprucht, Entscheidungen zwangsweise aufzuerlegen. In einem freiwilligen Verband oder einem Vertragsverhältnis unabhängiger

156 Vgl. die Bemerkungen von Akonor, Kwame (2008). "Foreign Aid to Africa: A Hollow Hope?" *N. Y. U. Journal of International Law and Politics* 40(4): 1071-1078 [1072 f.], m.w.N.

Parteien, die ihre gemeinsamen Interessen zu fördern beabsichtigen, sei dies unmöglich.¹⁵⁷ Warum ist das so? Weil nur dort, wo die Notwendigkeit der Rechtfertigung von Herrschaft und die Pflicht zur Rechenschaft existieren, die Machthaber verantwortlich im Interesse der Herrschaftsunterworfenen handeln müssen; diese Notwendigkeit wiederum entsteht nur in sozialen Beziehungen, in denen kollektiver Zwang ausgeübt wird. Es klingt paradox, aber tatsächlich fördert erst verantworteter kollektiver Zwang gesellschaftliche Kooperation, ermöglicht den gleichen Status der Herrschaftsunterworfenen und bringt das Prinzip der gerechten Verteilung der Vorteile des gesellschaftlichen Zusammenlebens unter ihnen hervor. Niemand kann sich aus diesem Gesellschaftsvertrag lösen, weil er glaubt, er könne einen größeren Anteil erhalten, wenn er auf eigene Faust – häufig durchaus im wörtlichen Sinne – handelt und sich nimmt, was ihm nach seinem eigenen Urteil zusteht. Diese Möglichkeit der Machtusurpation ist angesprochen, wenn Onora O'Neill feststellt, daß, wie andere Aspekte der Gerechtigkeit auch, ökonomische Gerechtigkeit (in dem von ihr vertretenen Kantischen Sinne) eine Frage der Begrenzung zugleich von Macht und von Machtlosigkeit sei; dadurch erhielten die Menschen jene äußere Freiheit, die es ihnen ermögliche, ihr Leben zu führen.¹⁵⁸

Die Bewohner auch der ärmsten Länder dieser Welt können Gerechtigkeit nur dadurch erlangen, daß sie in einem Staat leben, der ihnen diese Freiheit gewährleistet und dessen Herrscher ihnen gegenüber rechenschaftspflichtig sind. Es ist letztlich die Qualität des politischen Systems einer Gesellschaft, welche ganz wesentlich das Lebensniveau ihrer Mitglieder bestimmt. Ökonomen, die die Frage untersuchen, warum einige Länder ökonomisch erfolgreicher sind als andere, bestätigen die These, daß weder die geographische Lage eines Landes (einschließlich der Ausstattung mit natürlichen Rohstoffen) noch der Grad seiner Integration in die Weltwirtschaft entscheidend den Reichtum eines Landes bestimmen, sondern seine institutionelle Ausstattung. Allerdings haben sie bei der Bestimmung der wesentlichen Institutionen meist nur Eigentumsrechte und rechtsstaatliche Einrichtungen wie eine unabhängige

157 Nagel, Problem (Fn. 11), S. 140.

158 O'Neill, Bounds (Fn. 52), S. 140.

Justiz und einen effektiven Vollstreckungsapparat im Sinn, während die politische Dimension der politischen Mitwirkung der Bevölkerung weitgehend unbeachtet bleibt.¹⁵⁹ 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.¹⁶⁰

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“,¹⁶¹ 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.¹⁶²

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-formalisierter 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.¹⁶³ 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 Staaten¹⁶⁴ – 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 Textilexporturen auskonkurriert werden.¹⁶⁵ 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.¹⁶⁶ 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.¹⁶⁷

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.¹⁶⁸ Ein einheitliches Modell für alle Kategorien von Akteuren kann es nicht geben.¹⁶⁹ 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.¹⁷⁰ 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.

Bibliographie

- Akonor, Kwame (2008). "Foreign Aid to Africa: A Hollow Hope?" *N. Y. U. Journal of International Law and Politics* 40(4): 1071-1078.
- Anghel, Remus Gabriel et al., Eds. (2008). *The making of world society: perspectives from transnational research*. Bielefeld, Transcript.
- Arendt, Hannah (1973). *The Origins of Totalitarianism*. New Edition with Added Prefaces. New York, London, A Harvest / HBJ Book.
- Arendt, Hannah (2003). *Was ist Politik? Fragmente aus dem Nachlaß*. München, Piper Verlag.
- Barkan, Elazar (2000). *The guilt of nations: restitution and negotiating historical injustices*. New York, Norton.
- Barry, Brian (1975). *The Liberal Theory of Justice*. A critical examination of the principal doctrines in *A Theory of Justice* by John Rawls. Oxford, Clarendon Press.
- Barry, Brian (1998). *International Society from a Cosmopolitan Perspective*. In: David Mapel and Terry Nardin, Eds. *International society: diverse ethical perspectives*. Princeton, N.J., Princeton Univ. Press: 144-163.
- Barry, Brian (1999). *Statism and Nationalism: A Cosmopolitan Critique*. In: Ian Shapiro and Lea Brilmayer, Eds. *Global Justice*. New York – London, New York University Press. *Nomos* XLI: 12-66.
- Beitz, Charles R. (1975). "Justice and International Relations." *Philosophy and Public Affairs* 4(4): 360-389.
- Beitz, Charles R. (1999). *Political theory and international relations*. Princeton, NJ, Princeton University Press.
- Bödeker, Hans Erich (1982). Artikel "Menschheit, Humanität, Humanismus". In: Otto Brunner, Werner Conze und Reinhart Koselleck, Hrsg. *Geschichtliche Grundbegriffe. Historisches Lexikon zur politisch-sozialen Sprache in Deutschland*. Stuttgart, Klett Cotta. Bd. 3: 1063-1128.
- Bryde, Brun-Otto (2006). *Das Völkerrecht zwischen Konstitutionalisierung, Hegemonie und Renationalisierung*. In: Heinrich Böll Stiftung, Hrsg. *Die Zukunft des Völkerrechts in einer globalisierten Welt*. Baden-Baden, *Nomos*: 88-103.
- Buchanan, Allen (2000). "Rawls' Law of Peoples: Rules for a Vanished Westphalian World." *Ethics* 110: 697-721.
- Caney, Simon (2001). "Review Article: International Distributive Justice." *Political Studies* 49(5): 974-997.
- Caplan, Richard and International Institute for Strategic Studies (2002). *A new trusteeship?: the international administration of war-torn territories*. Oxford, Oxford University Press for the International Institute for Strategic Studies.
- Carens, Joseph H. (1987). "Aliens and Citizens. The Case for Open Borders." *The Review of Politics* 49(2): 251-273.
- Cassese, Antonio (1989). *International Law in a Divided World*. Oxford, Clarendon Press.
- Cassese, Antonio (1995). *Self-determination of peoples: a legal reappraisal*. Cambridge, New York, Cambridge University Press.
- Chesterman, Simon (2004). *You, the people. The United Nations, Transitional Administration, and State-Building*. Oxford, Oxford University Press.

- 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.
- Cohen, Joshua and Charles F. Sabel (2005). "Global Democracy?" *N. Y. U. Journal of International Law and Politics* 37(4): 763-797.
- Cohen, Joshua and Charles F. Sabel (2006). "Extra Rempublicam Nulla Justitia?" *Philosophy & Public Affairs* 34(2): 147-175.
- Crevelde, Martin van (1999). *Aufstieg und Untergang des Staates*. München, Gerling Akademie Verlag.
- Deng, Francis M. et al. (1996). *Sovereignty as Responsibility. Conflict Management in Africa*. Washington, D.C., The Brookings Institution.
- Emmerich-Fritzsche, Angelika (2007). *Vom Völkerrecht zum Weltrecht*. Berlin, Duncker & Humblot.
- Esping-Andersen, Gøsta (1990). *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Cambridge, Polity Press.
- 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.
- Forsthoff, Ernst (1968). Begriff und Wesen des sozialen Rechtsstaates. In: ders., Hrsg. *Rechtsstaatlichkeit und Sozialstaatlichkeit*. Darmstadt, Wissenschaftliche Buchgesellschaft: 165-200.
- Franck, Thomas (1995). *Fairness in International Law and Institutions*. Oxford, Clarendon Press.
- Goodhart, Michael (2009). *Justice or Injustice?* (Unveröff. Papier, Hertie School of Governance, April 2009).
- Goodhart, Michael (forthcoming). "Democratic Accountability in Global Politics." *American Political Science Review*.
- Goodin, Robert E. (1988). "What Is So Special About Our Fellow Countrymen?" *Ethics* 98 (July 1988): 663-686.
- Gosepath, Stefan (2001). "The Global Scope of Justice." *Metaphilosophy* 32(1/2): 135-159.
- Hayward, Tim (2006). "Global Justice and the Distribution of Natural Resources." *Political Studies* 54: 349-369.
- Heinrich-Böll-Stiftung, Hrsg. (2006). *Die Zukunft des Völkerrechts in einer globalisierten Welt*. Baden-Baden, Nomos.
- Held, David (2004). "Democratic Accountability and Political Effectiveness from a Cosmopolitan Perspective." *Government and Opposition* 39(2): 364-391.
- Held, David, Anthony McGrew, et al. (2000). *Global Transformations. Politics, Economics and Culture*. Cambridge, Polity Press.
- Held, David and Mathias Koenig-Archibugi, Eds. (2005). *Global Governance and Public Accountability*. Oxford, Blackwell Publishing.
- Helm, Carsten und Udo E. Simonis (2001). *Verteilungsgerechtigkeit in der Internationalen Umweltpolitik. Theoretische Fundierung und exemplarische Formulierung*. In: Claus

- Leggewie und Richard Münch, Hrsg. Politik im 21. Jahrhundert. Frankfurt/M., Suhrkamp: 211-227.
- Hinsch, Wilfried (2001). "Global Distributive Justice." *Metaphilosophy* 32(1/2): 58-78.
- Hobbes, Thomas (1984 [1651]). *Leviathan; oder Stoff, Form und Gewalt eines kirchlichen und bürgerlichen Staates*. Herausgegeben und eingeleitet von Iring Fetscher. Frankfurt/M., Suhrkamp.
- Höffe, Otfried (1999). *Demokratie im Zeitalter der Globalisierung*. München, C.H. Beck.
- Höffe, Otfried (2004). *Gerechtigkeit. Eine philosophische Einführung*. 2. Aufl., München, C.H. Beck.
- Hopkins, Anthony G. (2008). "Rethinking Decolonization." *Past & Present* 200(1): 211-247.
- Human Development Report (2006). New York. <http://hdr.undp.org/en/media/HDR06-complete.pdf>
- Human Development Report (2007/08). New York. http://hdr.undp.org/en/media/HDR_20072008_EN_Indicator_tables.pdf
- Human Development Report [HDR] (2005). *International cooperation at a crossroads. Aid, trade and security in an unequal world*. New York. http://hdr.undp.org/en/media/HDR05_complete.pdf
- International Commission on Intervention and State Responsibility [ICISS] (2001). *The Responsibility to Protect*. Ottawa, International Development Research Center.
- International Labour Organization (2008). *World of work report 2008: income inequalities in the age of financial globalization*. Geneva, International Labour Office; International Institute for Labour Studies. <http://www.ilo.org/public/english/bureau/inst/download/world08.pdf>
- International Organization for Migration [IOM] (2008). *World Migration Report 2008: Managing Labour Mobility in the Evolving Global Economy*.
- Ipsen, Knut (2004). *Völkerrecht*. 5. Aufl., München, Beck.
- Jellinek, Georg (1963 [1905]). *System der subjektiven öffentlichen Rechte*. Darmstadt, Wissenschaftliche Buchgesellschaft.
- Kant, Immanuel (1977 [1797]). *Die Metaphysik der Sitten. Zweiter Teil: Metaphysische Anfangsgründe der Tugendlehre*. Werkausgabe Bd. VIII (hrsgg. v. W. Weischedel). Frankfurt/M., Suhrkamp.
- Kant, Immanuel (1977 [1795]). *Zum ewigen Frieden. Ein philosophischer Entwurf*. Werkausgabe Bd. XI (hrsgg. v. W. Weischedel). Frankfurt/M., Suhrkamp: 194-251.
- Kersting, Wolfgang (1995/96). "Globale Rechtsordnung oder weltweite Verteilungsgerechtigkeit." *Jahrbuch Politisches Denken*: 197-246.
- Knox, John H. (2008). "Horizontal Human Rights Law." *The American Journal of International Law* 102(1): 1-47.
- Koenig-Archibugi, Mathias (2004). "Transnational Corporations and Public Accountability." *Government and Opposition* 39(2): 234-259.
- Koller, Peter (2001). *Zur Semantik der Gerechtigkeit*. In: ders., *Gerechtigkeit im politischen Diskurs der Gegenwart*. Wien, Passagen-Verlag: 19-46.
- Krieger, Heike (2000). *Das Effektivitätsprinzip im Völkerrecht*. Berlin, Duncker & Humblot.

- Ladwig, Bernd (2004). Art. „Gerechtigkeit“. In: Gerhard Göhler, Matthias Iser und Ina Kerner, Hrsg. Politische Theorie. 22 umkämpfte Begriffe zur Einführung. Wiesbaden, VS Verlag für Sozialwissenschaften: 119-136.
- Landes, David S. (2004 [am. Original 1998]). Wohlstand und Armut der Nationen. Warum die einen reich und die anderen arm sind. Berlin, Berliner Taschenbuch Verlag.
- 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, Hrsg. Die Zukunft des Völkerrechts in einer globalisierten Welt. Baden-Baden, Nomos: 11-72.
- Lechner, Frank J. (2009). Globalization: the making of world society. Malden, MA, Wiley-Blackwell.
- Ley, Isabelle (2009). Verfassung ohne Grenzen? Zur Bedeutung von Grenzen im postnationalen Konstitutionalismus. In: Ingolf Pernice, Benjamin v. Engelhardt, Sarah H. Krieg, Isabelle Ley, Osvaldo Saldias, Hrsg. Europa jenseits seiner Grenzen. Politologische, historische und juristische Perspektiven. Baden-Baden, Nomos: 91-126.
- Locke, John (1967 [1690]). Zwei Abhandlungen über die Regierung. Frankfurt, Europäische Verlagsanstalt, Buch II.
- 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.
- Malone, David (2004). The UN Security Council: from the Cold War to the 21st century. Boulder, Colo., Lynne Rienner.
- McMahan, Jeff (1997). The Limits of National Partiality. In: Robert McKim and Jeff McMahan, Eds. The Morality of Nationalism. New York, Oxford University Press: 107-138.
- Mearsheimer, John J. (2001). The Tragedy of Great Power Politics. New York London, W. W. Norton & Company.
- Miller, David (1988). "The Ethical Significance of Nationality." *Ethics* 98 (July 1988): 647-662.
- Miller, David (1995). On Nationality. New York, Clarendon Press.
- Miller, David (2007). National responsibility and global justice. Oxford, New York, Oxford University Press.
- Morgenthau, Hans J. (1973). Politics Among Nations. The Struggle for Power and Peace. 5th ed. New York, Alfred A. Knopf.
- 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.
- Nagel, Thomas (2005). "The Problem of Global Justice." *Philosophy & Public Affairs* 33(2): 113-147.
- Nardin, Terry und David R. Mapel, Eds. (1993). Traditions of International Ethics. Cambridge Studies in International Relations. Cambridge, Cambridge University Press.
- Nozick, Robert (1976). Anarchie, Staat, Utopia. München, mvg-Moderne Verlags Gesellschaft.
- O'Neill, Onora (2000). Bounds of justice. Cambridge, U.K., New York, Cambridge University Press.

- O'Neill, Onora (2003). "Ethical Foreign Policy: Where Does the Ethics Come From?" *European Journal of Political Theory* 2(2): 227-234.
- Oppenheim, Lassa and Francis Lawrence (1947). *International Law. A Treatise*. Vol. I – Peace. 6th ed., ed. by Hersch Lauterpacht. London-New York-Toronto, Longmans, Green and Co.
- 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>.
- Paulus, Andreas L. (2001). *Die internationale Gemeinschaft im Völkerrecht. Eine Untersuchung zur Entwicklung des Völkerrechts im Zeitalter der Globalisierung*. München, C.H. Beck.
- Peters, Anne (2005). Global Constitutionalism in a Nutshell. In: Klaus Dicke et al., Hrsg. *Weltinnenrecht: Liber Amicorum Jost Delbrück*. Berlin, Duncker & Humblot: 535-550.
- Peters, Anne (2006). "Compensatory Constitutionalism: The Function and Potential of Fundamental International Norms and Structures." *Leiden Journal of International Law* 19(03): 579-610.
- Pogge, Thomas W. (1994). "An Egalitarian Law of Peoples." *Philosophy and Public Affairs* 23,3 (Summer 1994): 195-224.
- Pogge, Thomas W. (1998). Eine globale Rohstoffdividende. In: Christine Chwaszcza und Wolfgang Kersting, Hrsg. *Politische Philosophie der internationalen Beziehungen*. Frankfurt/M., Suhrkamp: 325-362.
- Pogge, Thomas W. (2001). "The Influence of the Global Order on the Prospects for Genuine Democracy for the Developing Countries." *Ratio Juris* 14(1): 326-343.
- Preuß, Ulrich K. (1990). Verfassungstheoretische Überlegungen zur normativen Begründung des Wohlfahrtsstaates. In: Christoph Sachße und H. Tristram Engelhardt, Hrsg. *Sicherheit und Freiheit. Zur Ethik des Wohlfahrtsstaates*. Frankfurt/M., Suhrkamp: 106-132.
- 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.
- 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.
- Preuß, Ulrich K. (2008). "Equality of States – Its Meaning in a Constitutionalized Global Order." *Chicago Journal of International Law* 9(1): 17-49.
- Ratner, Steven R. (2001). "Corporations and Human Rights: A Theory of Legal Responsibility." *Yale Law Journal* 111(3): 443-546.
- Rawls, John (1979). *Eine Theorie der Gerechtigkeit*. Frankfurt am Main, Suhrkamp.
- Rawls, John (1993). *The Law of Peoples*. In: Stephen Shute und Susan Hurley, Eds. *On Human Rights. The Oxford Amnesty Lectures 1993*. New York, Basic Books: 41-82.
- Rawls, John (2000). *The Law of Peoples*. 2nd printing. Cambridge/Mass.-London, Harvard University Press.
- Riemer, Carsten L. (2003). *Staatengemeinschaftliche Solidarität in der Völkerrechtsordnung*. Düsseldorf, Books on Demand.
- Risse, Mathias (2005). "How Does the Global Order Harm the Poor?" *Philosophy & Public Affairs* 33: 349-376.

- Risse, Mathias (2005). "What We Owe to the Global Poor." *Journal of Ethics* 9: 81-117.
- Risse, Thomas und Ursula Lehmkuhl, Hrsg. (2007). *Regieren ohne Staat? Governance in Räumen begrenzter Staatlichkeit*. Schriften zur Governance-Forschung. Baden-Baden, Nomos.
- 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.
- Ruggie, John G. (1993). "Territoriality and beyond: problematizing modernity in international relations." *International Organization* 47(1): 139-174.
- Rüthers, Bernd (1999). *Rechtstheorie. Begriff, Geltung und Anwendung des Rechts*. München, C.H. Beck.
- Schlink, Bernhard (2009). "'Das Moralische versteht sich von selbst'." *Merkur* Heft 722: 557-569.
- Searle, John R. (1995). *The construction of social reality*. New York, Free Press.
- Searle, John R. (2006). "Social ontology. Some basic principles." *Anthropological Theory* 6(1): 12-29.
- Sen, Amartya (1981). *Poverty and Famines. An Essay on Entitlement and Deprivation*. Oxford, Clarendon Press.
- Sen, Amartya (2002). *Ökonomie für den Menschen. Wege zur Gerechtigkeit und Solidarität in der Marktwirtschaft*. München, dtv.
- Sen, Amartya (2006). "What do we want from a theory of justice?" *The Journal of Philosophy* CIII(5): 215-238.
- Sheehan, Michael (2005). *International security: an analytical survey*. Boulder, Colo., Lynne Rienner Publishers.
- Steffek, Jens (2004). *Gerechtigkeit zwischen Staaten – eine empirische Spurensuche*. In: Stefan Liebig, Holger Lengfeld und Steffen Mau, Hrsg. *Verteilungsprobleme und Gerechtigkeit in modernen Gesellschaften*. Frankfurt/New York, Campus: 361-386.
- Talbott, Strobe und Nayan Chanda, Hrsg. (2002). *Das Zeitalter des Terrors. Amerika und die Welt nach dem 11. September*. München-Berlin, Propyläen.
- Tamir, Yael (1993). *Liberal nationalism*. Princeton, N.J., Princeton University Press.
- 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.
- US-Zensusbüro (2009). <http://www.census.gov/ipc/www/popclockworld.html> (Zugriff: 7.8.2009).
- Vitzthum, Wolfgang Graf (2006). *Begriff, Geschichte und Rechtsquellen des Seerechts*. In: ders., Hrsg. *Handbuch des Seerechts*. München, C.H. Beck: 1-61.
- Wagener, Anja Alexandra (2006). *Probleme globaler Verteilungsgerechtigkeit dargestellt am Beispiel natürlicher Rohstoffe*. Otto-Suhr-Institut für Politikwissenschaft, Freie Universität Berlin.
- Waltz, Kenneth (1979). *Theory of International Politics*. Boston, McGraw-Hill.
- Walz, Gustav Adolf (1930). *Wesen des Völkerrechts und Kritik der Völkerrechtsleugner*. Stuttgart, Kohlhammer.
- Wolfrum, Rüdiger (2005). "International Administration in Post-Conflict Situations by the United Nations and Other International Actors." *Max Planck Yearbook of United Nations Law* 9: 649-696.

Wolfrum, Rüdiger (2006). Hohe See und Tiefseeboden (Gebiet). In: Wolfgang Graf Vitzthum, Hrsg. Handbuch des Seerechts. München, C.H. Beck: S. 287-345.

Zürn, Michael (2004). "Global Governance and Legitimacy Problems." *Government and Opposition* 39(2): 260-287.



Ulrich K. Preuß

6. Dez. 1939	geboren in Marienburg/vorm. Westpr. (heute Malbork)
1959-1964	Studium der Rechtswissenschaft und Soziologie an der Universität Kiel und der FU Berlin
1964	Erstes jur. Staatsexamen (Kammergericht Berlin)
1968	Promotion Dr. jur. (Universität Giessen)
1969	Zweites. jur. Staatsexamen (Kammergericht Berlin)
1966-1971	wissenschaftlicher Mitarbeiter am Max-Planck-Institut für Bildungsforschung, Berlin
1971	Professor für öffentliches Recht und Verwaltungswissenschaft an der Universität Bremen
1980	Forschungsstipendium des American Council of Learned Societies, Visiting Scholar an der Princeton University
1990-1991	Visiting Professor (Volkswagen Professor), Graduate Faculty New School University for Social Research, New York
1988-1989	Fellow am Zentrum für interdisziplinäre Forschung (ZIF), Universität Bielefeld
1989-1990	Fellow am Wissenschaftskolleg zu Berlin
1991-1996	Direktor des Zentrums für europäische Rechtspolitik (ZERP) an der Universität Bremen
seit 1992	Mitglied des Bremischen Staatsgerichtshofs
1996-2005	Professor für öffentliches Recht und Politik, FU Berlin
1997-1998	Visiting Professor (Hans Speier Professor), Graduate Faculty New School University for Social Research, New York
2003	Visiting Professor, University of Chicago Law School
seit 2006	Professor of Law and Politics, Hertie School of Governance, Berlin

Ausgewählte selbständige Veröffentlichungen

Zum staatsrechtlichen Begriff des Öffentlichen, untersucht am Beispiel des verfassungsrechtlichen Status kultureller Organisationen. Stuttgart 1969 (Klett).

Legalität und Pluralismus. Beiträge zum Verfassungsrecht der Bundesrepublik Deutschland. Frankfurt/M. 1973 (Suhrkamp).

Die Internalisierung des Subjekts. Zur Kritik der Funktionsweise des subjektiven Rechts. Frankfurt/M. 1979 (Suhrkamp).

Politische Verantwortung und Bürgerloyalität. Von den Grenzen der Verfassung und des Gehorsams in der Demokratie. Frankfurt/M. 1984 (S. Fischer).

Revolution, Fortschritt und Verfassung. Zu einem neuen Verfassungsverständnis. Berlin 1990 (Wagenbach). 2. erw. Aufl. Frankfurt/M. 1994 (Suhrkamp).

Krieg Verbrechen Blasphemie. Zum Wandel bewaffneter Gewalt. 2. erw. Aufl. Berlin 2003 (Wagenbach).

Des weiteren zahlreiche Aufsätze und sonstige Beiträge zu Fragen der politischen Theorie und Philosophie sowie des Staats- und Verfassungsrechts.