

Teil III – Die Bestimmung der zuständigen Akteure

Nachdem im vorangegangenen Teil II das Kriterium der objektiven Notlage untersucht und mithilfe der in Teil I vorgestellten Gütertheorie eine gütertheoretische Konzeption von Flüchtenden entwickelt wurde, wird sich der vorliegende Teil III mit dem Kriterium der *Zuständigkeit* befassen. *Zuständigkeit* wurde, wie auch die Kriterien der *objektiven Notlage*, der *Zulässigkeit*, *Zumutbarkeit* und *Aussicht auf Erfolg*, von Mieth als notwendiges Kriterium einer positiven Gerechtigkeitspflicht ausgemacht. Im Weltarmutsfall wurde, in Analogie zum Teichbeispiel, der Fokus auf individuelle Pflichten gelegt. Mieth argumentiert in diesem Zusammenhang, dass individuelle Pflichten in strukturellen Notlagen nicht als Gerechtigkeitspflichten verstanden werden können, wenn keine vorangegangene Institutionalisierung der Pflicht besteht. Diese versteht Mieth als verrechtlichten Allokationsmechanismus, der individuelle Pflichten adressierbar macht. Individuen sehen sich in Fällen ohne vorangegangene Institutionalisierung angesichts der strukturellen Notlagen damit konfrontiert, dass die ihnen möglichen Handlungen nicht zumutbar und auch nicht erfolgsversprechend sind, um die Notlage zu beheben. Die vorliegende Untersuchung des Zuständigkeitskriteriums geht nun einen anderen Weg, indem Kollektive als zuständige Akteure untersucht werden sollen. Bei der Zuweisung positiver Gerechtigkeitspflichten zur Rettung und zur Aufnahme handelt es sich aufgrund des strukturell komplexen Charakters der Situation um einen Fall sogenannter *joint necessity*, der kollektives Handeln notwendig werden lässt und der sich auf die Analyse der noch ausstehenden Kriterien auswirkt. Der Frage, welche Akteure adressiert werden, soll folglich systematisch nachgegangen werden. So muss zunächst untersucht werden, welche Arten von Akteuren überhaupt im Zusammenhang mit Flucht eine Rolle spielen (können) und welche dieser Akteure moralische Akteure sind, die daher auch unabhängig von vorangegangenen vertraglichen Verpflichtungen als kollektive moralische Akteure und somit als Adressaten der Pflichten infrage kommen. Insbesondere, da die Staatengemeinschaft als bisheriger Adressat der positiven Gerechtigkeitspflichten gegenüber Flüchtenden ausgemacht wurde, ist es notwendig, genau zu untersuchen, wie eine solche kollektive Adressierung akteurstheoretisch aussehen kann. Hierin unterscheidet sich die Behandlung des Zuständigkeitskriteriums grundsätzlich von Mieths An-

satz. Staaten werden im Folgenden unter den Gesichtspunkten kollektiver Akteurschaft untersucht. Dabei stehen die Bedingungen für *Zuständigkeit* im Zentrum der Untersuchung, um ein weiteres Kriterium für positive Gerechtigkeitspflichten gegenüber Flüchtenden ausweisen zu können.

8. Kollektive

In Kapitel 5 wurden unterschiedliche Konzeptionen des Verständnisses von Flüchtenden diskutiert und ein gütertheoretischer Ansatz vor dem Hintergrund der humanitären und der politischen Konzeption verteidigt. Damit sowohl die Rettung als auch die statusabhängigen Forderungen der Flüchtenden tatsächlich Gerechtigkeitspflichten entsprechen, müssen die Kriterien der *Zuständigkeit*, *Zulässigkeit*, *Zumutbarkeit* und *Aussicht auf Erfolg* hinreichend erfüllt sein. Bezüglich der statusabhängigen Güter wurde festgestellt, dass Flüchtende der Gruppen 1. bis 3a) das Kriterium der *objektiven Notlage* erfüllen, Flüchtende der Gruppe 3b) erfüllen dieses Kriterium abgesehen vom Rettungsfall nicht. Hinzu traten *objektive Notlagen* während der Flucht, welche unabhängig vom Status der Flüchtenden als hinreichend drängend ausgewiesen wurde, um eine Notrettungspflicht begründen zu können.

Im vorliegenden Kapitel sollen nun unterschiedliche Akteure untersucht werden, um das Zuständigkeitskriterium zu qualifizieren. Im vorangegangenen Teil wurde die normative Grundlage von Forderungen der Flüchtenden untersucht, dieser Teil wird sich mit der Perspektive der Adressaten befassen. Bezüglich der in Teil I entwickelten Kriterien nach Mieth wird in diesem Kapitel daher die *Zuständigkeit* für die Beseitigung der *objektiven Notlagen* von Flüchtenden untersucht. Als Adressaten für die Pflichten gegenüber Flüchtenden wurden zunächst Staaten angesprochen. Mit dem humanitären Bild trat zudem auch der UNHCR legal als Adressat der Ansprüche von Flüchtenden in den Blick. Sowohl beim UNHCR als auch bei Staaten handelt es sich, so die in diesem Teil vertretene These, um kollektive moralische Akteure. Der diesem Teil zugrunde liegende Ansatz ist sozialontologisch und untersucht verschiedene Kollektive als zuständig. Dabei qualifizieren sich nicht alle Gruppen oder Ansammlungen von Individuen für den besonderen Status kollektiver moralischer Akteure.

Häufig wird *Zuständigkeit* unter dem weiterreichenden Konzept der Institutionalisierung begriffen. Doch eine gelungene Institutionalisierung ist ihrerseits auf bereits fähige (kollektive) Akteure angewiesen, damit

Handlungen in einem institutionellen Setting wirksam umgesetzt werden können. Kollektive moralische Akteure sind besonders gut dazu geeignet, *objektive Notlagen* in strukturellen Kontexten zu beheben und werden daher bereits in der Praxis mit entsprechenden Aufgaben adressiert. Die Institutionalisierung kann in rechtlichen bzw. völkerrechtlichen Festlegungen bestehen, sie ist jedoch nicht notwendige Voraussetzung dafür, Pflichten zu adressieren und die zuständigen Akteure ausfindig machen zu können. Kollektive moralische Akteure sind bereits vor einer gelungenen Institutionalisierung der Pflichten fähige Adressaten in strukturell komplexen Kontexten. So sind es in der Regel auch kollektive Akteure wie Staaten oder Organisationen, die in Institutionalisierungsprozessen die entscheidenden Akteure darstellen. Dies trifft auch auf den bisherigen internationalen Umgang mit Flüchtenden zu. Aus diesem Grund ist es lohnend, diese Akteure nicht bloß im Rahmen einer bereits geschehenen Institutionalisierung, sondern auch als singuläre Adressaten moralischer Forderungen zu untersuchen. Durch diese Perspektive singulärer Akteurschaft ist es möglich, die von Mieth entwickelten Kriterien unter Berücksichtigung der dezidiert kollektiven Handlungsfähigkeit anzuwenden, um so kollektive Akteure gemäß ihrer eigenen Struktur und ihrer eigenen Fähigkeiten zu analysieren und die Pflichten gegenüber Flüchtenden zu konkretisieren.

Die Untersuchung von Staaten, insbesondere von liberal-demokratischen Staaten, als kollektive moralische Akteure hat mindestens zwei Vorteile. Ein Vorteil besteht darin, dass sie anders als Individuen in einem noch näher zu untersuchenden Maße dem Überforderungseinwand ausgesetzt sind. Der Überforderungseinwand findet sich auch in den Kriterien nach Mieth wieder, wo er vor allem im Zumutbarkeitskriterium verhandelt wird. Staaten als kollektive moralische Akteure zu adressieren bedeutet, diese Kriterien an die ihnen eigene Struktur und Handlungsfähigkeit anzulegen, die, wie sich zeigen wird, nicht reduzierbar auf die Handlungsfähigkeit ihrer Mitglieder ist. Der zweite Vorteil ergibt sich aus dem Fokus speziell auf liberale demokratische Staaten. Eine liberale Demokratie zeichnet sich durch eine funktionierende Gewaltenteilung, einen Rechtsstaat und ein repräsentatives System aus.³⁵⁸ Die Struktur liberaler Demokratien ist in zweierlei Weise instruktiv für die Untersuchung der *Zuständigkeit* für

358 Vgl. Cristiano (1997); Habermas (1994); Rawls (1997). Dieses Konzept liberal-demokratischer Staaten ist relativ breit und bezieht sich vor allem auf die institutionelle Organisationsstruktur der Staaten. Später wird der Fokus auf die Möglichkeiten der Mitbestimmung in solchen Staaten gelegt und gezeigt, dass besonders deliberative Modelle für Mitgliedschaft einschlägig sind. Siehe Kapitel 9.2.

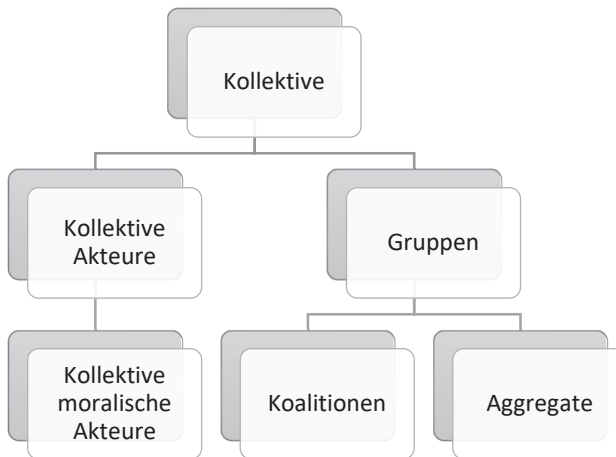
die Pflichten gegenüber Flüchtenden. Auf der einen Seite ist eine moralische Adressierbarkeit bei liberalen Demokratien aufgrund ihrer internen Verfasstheit überhaupt möglich, die sich in den Forderungen der Flüchtenden bspw. nach politischer und sozialer Teilhabe sowie dem Genuss von Grundgütern widerspiegelt. Insofern kann die *Zuständigkeit* dieser Staaten neben anderen Staatsformen zusätzlich plausibilisiert werden. Auf der anderen Seite ist bei liberalen Demokratien das Verhältnis zwischen der staatlichen Kollektivebene und der Mitglieder- bzw. Bürger_innenebene von Bedeutung. Denn, so die These, durch die Möglichkeiten der Mitbestimmung der Bürger_innen in liberalen Demokratien qualifizieren sich diese in normativ relevanter Weise als Mitglieder, sodass es für liberale Demokratien legitim ist, die durch Pflichtübernahme entstehenden Kosten intern unter den Bürger_innen zu verteilen.

Um diese Thesen zu stützen wird zunächst grundsätzlich geklärt, was hier unter kollektiver Akteurschaft bzw. kollektiver moralischer Akteurschaft verstanden wird und wieso sich einige Kollektive als kollektive, und weiter, als kollektive moralische Akteure qualifizieren. Diese Unterteilung ist notwendig, um bestimmte organisierte Kollektive als eigenständige Adressaten moralischer Forderungen verstehen zu können. Da es sich bei den Pflichten um Korrelate der moralischen Ansprüche der Flüchtenden handelt, müssen sich ihre Adressaten als moralische Akteure qualifizieren, also als solche, die moralische Ansprüche verstehen, moralische Gründe für ihr Handeln anerkennen können und in der Lage sind, ihr Verhalten entsprechend anzupassen, wenn dies von ihnen gefordert ist.³⁵⁹ Diesem theoretischen Zugang liegt die Vorstellung zugrunde, dass Staaten und andere Organisationen, wie der bereits angeführte UNHCR, aber auch private NGOs, moralische Akteure sind, die von normativen Gründen bzw. moralischen Forderungen direkt und ohne vorangegangene Institutionalisierung adressiert werden.

Im weiteren Verlauf der Arbeit werden auch andere Gruppenformen relevant werden. Diese treten insbesondere dann in den Fokus, wenn die Übernahme der Pflichten seitens kollektiver moralischer Akteure nicht ausreichend stattfindet und zusätzliche Maßnahmen diskutiert werden müssen, um kollektive Handlungsprobleme zu lösen. In diesem Zusammenhang werden nachfolgend zwei Arten von Gruppen unterscheiden:

359 Diese Kondition ist unabhängig davon, ob moralische Akteure diese Gründe dann auch anerkennen und sich ihnen entsprechend verhalten. In dieser Hinsicht gilt für kollektive Akteure dasselbe wie für individuelle Akteure.

Aggregate, welche die loseste Form der Gruppen darstellen, und Koalitionen, deren interner Zusammenhalt durch das Tragen gemeinsamer Ziele gewährleistet ist, die aber anders als kollektive Akteure nicht über eigene Entscheidungsfindungsprozeduren verfügen.³⁶⁰ Beide Gruppen unterscheiden sich nicht nur durch das Tragen gemeinsamer Ziele, sondern auch durch die Möglichkeiten der gemeinsamen Deliberation über Handlungsoptionen. Wie sich noch zeigen wird, können mithilfe dieser beiden Verständnisse von Gruppenhandeln Aussagen über supranationale Gruppen wie die EU getroffen werden. Dies ist insbesondere dann hilfreich, wenn es um die Diskussion einer fairen Kostenverteilung durch die Übernahme von Pflichten geht und wie mit Nichteinhaltung der Pflichten innerhalb einer supranationalen Organisation wie der EU umgegangen werden kann.³⁶¹ Da in der sozialontologischen Debatte verschiedene Begriffe für dieselben Phänomene verwendet werden, schlage ich für den weiteren Verlauf der Arbeit folgende Schematisierung von Kollektiven vor³⁶²:



360 Held (1970).

361 Zu solchen kollektiven Verantwortungslücken siehe Collins (2018).

362 Alle dargestellten Begriffe finden sich auch in der Debatte, allerdings bezeichnen sie je nach Autor_innen andere kollektive Konstellationen. Um nur einige zu nennen sprechen bspw. List & Pettit (2011) von „group agents“ und meinen, was ich unter kollektiven Akteuren verstehe. Collins & Lawford-Smith (2016, 2019) verwenden ebenfalls den Begriff „collective agents“, Pasternak (2013) hingegen verwendet den Begriff „corporate agents“, ebenso wie Frech (1979). Gilbert (1989) spricht von „plural subjects“, wenn sie über kollektive moralische Akteure spricht.

Des Weiteren werden Ansätze gemeinsamen Handelns in nicht-idealen Zusammenhängen zentral, um zu untersuchen, inwiefern und wann Individuen möglicherweise Pflichten haben, sich zusammenzuschließen, um auf die Bedürfnisse von Flüchtenden kollektiv reagieren zu können. Ganz ähnlich lässt sich auch die häufig in strukturellen Kontexten geforderte Institutionalisierungspflicht verstehen.³⁶³

Der nachfolgende Teil III ist wie folgt aufgebaut. Zunächst wird eine kurze Darstellung der unterschiedlichen Positionen der aktuellen Debatte um kollektive Handlungen und eine Einordnung der innerhalb dieser Debatte verwendeten Begriffe gegeben, um die in dieser Arbeit vertretenen Positionen relational zu verorten. Darauf folgt die Auseinandersetzung mit der Theorie kollektiver Akteure, respektive kollektiver moralischer Akteure. Um Staaten als dezidiert kollektive Akteure wird es im anschließenden Teil gehen. Liberale Demokratien werden als kollektive moralische Akteure untersucht, die sich als Adressaten von Pflichten aus mehreren Gründen qualifizieren. Abschließend wird die Frage der *Zuständigkeit*, insbesondere die *Zuständigkeit* der Staaten diskutiert. Nachdem die Analyse von Staaten als kollektive moralische Akteure abgeschlossen ist, wird in einem weiteren Schritt die EU hinsichtlich ihrer Akteursstruktur untersucht. Diese Untersuchung bildet den Übergang von einem idealen Verständnis liberaler Staaten hin zur Auseinandersetzung mit einem nicht-idealen Verständnis und den Möglichkeiten des Umgangs mit den Forderungen von Flüchtenden in diesen Umständen.

8.1 Begriffliche Einordnung

Zunächst folgt an dieser Stelle die Einordnung der unterschiedlichen Positionen innerhalb der breiten Debatte um kollektives Handeln anhand der häufig mehrdeutig verwendeten Begriffe zur Benennung dieser Positionen.

Ausgangspunkt der Debatte um kollektive Handlungen ist das Phänomen gemeinsamen Handelns, welches im täglichen Alltag des sozialen Lebens zu beobachten ist. In der Literatur zum gemeinsamen Handeln werden daher häufig Phänomene wie gemeinsames Spazierengehen, das Singen eines Duettts oder das Heben schwerer Gegenstände herangezogen, um gemeinsamen Handlungen und den dazugehörigen Intentionen auf den

363 Vgl. Ashford (2006); Buchanan (1996); Kuosmanen (2013); Shue (1988).

Grund zu gehen.³⁶⁴ So lassen sich einige Phänomene überhaupt nur als kollektive Handlungen hinreichend beschreiben, bspw. das Singen eines Duetts oder Heiraten. Fälle, die eine gemeinsame bzw. kollektive Handlung notwendig machen, werden in der Literatur als sogenannte *joint necessity* Fälle beschrieben. Als solche werden im Anschluss an Teil II auch die Pflichten gegenüber Flüchtenden verstanden.

Sogenannte Emergentist_innen stellen das eine Extrem des Spektrums innerhalb der Debatte dar, indem sie behaupten, dass (wenigstens einige) Kollektive Akteure „in their own rights“ sind und zusätzlich „over and above“³⁶⁵ ihrer Mitglieder bestehen. Ein Kollektiv ist in dieser Vorstellung ein eigenständiger Akteur, der aus seinen Mitgliedern + X besteht. Häufig wird hier die Vorstellung einer zusätzlichen „life force“ bemüht, einem *vis vitalis*. Da diese Vorstellung unplausibel ist³⁶⁶, müssen Vertreter_innen eines Kollektivismus häufig gegen diesen Plausibilitätseinwand antreten, der sich jedoch im Grunde an Emergentist_innen richtet und dem sich die Mehrheit der kollektivistischen Positionen längst nicht aussetzen muss, wie sich weiter unten zeigen wird.

Auf der anderen Seite des Spektrums befindet sich der sogenannte Eliminativismus. Seine These lautet, dass wir zwar so sprechen, als gäbe es genuin gemeinsame Handlungen, dass diese jedoch pure Fiktion seien und dass sich alle Phänomene, die sich zunächst als gemeinsame Handlungen darstellen, letztlich durch individuelle Handlungen und individuelle Intentionen erklären lassen.³⁶⁷ Vertreter_innen dieser Position stellen also schon grundsätzlich die Existenz kollektiver Phänomene infrage. Margaret Gilbert prägte für diese Position den Begriff des Singularismus³⁶⁸, die ähnlich aber auch als Reduktionismus³⁶⁹ zu finden ist. Der Reduktionismus ist nicht deckungsgleich aber doch eng verwandt mit der eher unpopulären These des Eliminativismus. Vertreter_innen eines Reduktionismus leugnen nicht das Phänomen kollektiver Handlungen selbst, sondern behaupten, dass es sich entweder ontologisch und/oder logisch reduzieren lässt. Ein logischer Reduktionismus behauptet, dass Aussagen über Gruppen logisch zu Aussagen über die einzelnen Individuen reduziert werden können. Ein ontologischer Reduktionismus behauptet indes, dass Kollektive selbst nur Sets aus Indivi-

364 Gilbert (1990).

365 List & Pettit (2011), S. 73.

366 Ebd.

367 Miller, S. (1997, 2006).

368 Gilbert (1990); auch Schweikard (2011).

369 Siehe List & Pettit (2011).

duen sind. Parallel zu dieser Definition findet sich innerhalb der Debatte um verschiedene Formen des Individualismus noch die Unterscheidung zwischen ontologischem und methodologischem Individualismus.

Der ontologische Individualismus, der behauptet, dass nur Individuen tatsächlich existieren, impliziert nicht notwendigerweise einen methodologischen Individualismus, der die Meinung vertritt, dass jedes soziale oder kollektive Phänomen auf befriedigende Weise erklärt werden kann, indem es auf die Individuen, die dieses Phänomen in irgendeiner Weise konstituieren, reduziert wird.³⁷⁰

Die bisher eingeführten Begriffe dienen dazu, einen groben und einführenden Blick auf die Debatte um kollektives Handeln zu bekommen. Ganz grundlegend sind innerhalb dieser Debatte die Positionen der Individualist_innen und der Kollektivist_innen. Individualistische Positionen behaupten dabei grundsätzlich, dass es keine kollektiven Akteure gibt, wohingegen im Kollektivismus die gegenteilige These vertreten und von einem Realismus kollektiver Akteure gesprochen wird. Individualist_innen vertreten daher in der Regel einen Reduktionismus wohingegen Kollektivist_innen behaupten, dass wenigstens in einigen Fällen, das bedeutet bei einigen Kollektiven, kein Reduktionismus angebracht ist.

Die meisten Positionen befinden sich zwischen den Extremen. So vertreten die meisten Kollektivist_innen einen ontologischen Individualismus auch für kollektive Akteure, indem sie nicht von einem *vis vitalis* ausgehen, sondern anerkennen, dass Gruppen letztlich auf die Beiträge ihrer Mitglieder, sowohl im Entscheidungsprozess als auch in der Ausführung, ange-

370 Gerber (2008), S. 4. Die Verwendung dieser Konzepte ist indes nicht immer transparent. So besteht durchaus Uneinigkeit darüber, inwiefern die Aussage von List & Pettit in *Group Agency*, sie würden einen methodologischen Individualismus vertreten, tatsächlich nicht vielmehr so zu verstehen ist, dass sie einen ontologischen Individualismus vertreten. Dahingegen behauptet Hindricks (2019), dass List & Pettit in Bezug auf ihre Gruppenakteure auch keinen ontologischen Individualismus vertreten, sondern ihre Supervenienztheorie nicht als ontologischer Individualismus verstanden werden könne. Ich werde mich im weiteren Verlauf nicht mit der Klärung einzelner begrifflicher Unklarheiten innerhalb der unterschiedlichen Theorien auseinandersetzen, sondern werde sie systematisch nach den Begriffen einordnen, die ich hier definiert habe. Demzufolge vertreten List & Pettit einen ontologischen Individualismus insofern, als dass ihre „group agents“ letztlich auf die Beiträge sowohl im Deliberationsprozess sowie in der Ausführung von Individuen angewiesen sind und kein *vis vitalis* zu ihrem Konzept der holistischen Supervenienz hinzukommt.

wiesen sind. Um dennoch eine kollektivistische These aufrechtzuerhalten, wird einem logischen Reduktionismus widersprochen. Bestimmte Kollektive, sogenannte kollektive Akteure, verfügen über hinreichend funktionale Ähnlichkeit mit Individuen, sodass zwar die Beitragshandlungen und Inputs der Entscheidungsfindung von Individuen beige-steuert werden, die Handlungen und Entscheidungen aber dennoch nicht auf diese reduziert werden können, sondern dezidiert dem kollektiven Akteur entsprechen. Die Handlungen kollektiver Akteure können dabei auch nicht-materielle Objekte miteinschließen.³⁷¹ Ein kollektiver Akteur trifft seine Entscheidungen durch festgelegte Prozeduren und durch die Inputs von Individuen, die konkrete Positionen innerhalb der internen Organisationsstruktur einnehmen und ausgehend von diesen, nicht von ihren privaten Überzeugungen, gemeinsam im Namen des Kollektivs entscheiden und handeln.³⁷² Solche Kollektive werden somit selbst zum Subjekt der Intentionalität, die den Handlungen des Akteurs vorausgeht. Aus diesem Grund hat sich in den vergangenen Jahren die Tendenz entwickelt, die Struktur solcher kollektiven Akteure genauer zu untersuchen und die Konditionen, unter denen sich ein Kollektiv als ein solcher Akteur qualifiziert, zu bestimmen. Individualist_innen sehen sich mit der Problematik konfrontiert, die sozialen Phänomene zu erklären, ohne in einen ebenfalls unplausiblen Eliminativismus zu verfallen. Sie befassen sich daher vermehrt mit der Frage nach gemeinsamem Handeln, meist jedoch ohne schon so weit zu gehen, kollektive Akteure „in their own rights“ zu untersuchen. Zentrale Autoren wie Michael Bratman oder Seumas Miller verorten Intentionalität immer zentral in Individuen, sodass kollektive Akteure wie von List & Pettit oder French angesprochen mit dem Instrumentarium ihrer Theorien kollektiver Intentionalität nicht erfasst werden können.³⁷³

In den letzten Jahren hat sich vor diesem Hintergrund herausgestellt, dass kollektive Akteure ein eigenes Untersuchungsfeld darstellen, welches in der Regel weniger über Intentionalität als vielmehr über interne Strukturen und Prozesse analysiert wird. Zentral in dieser Debatte ist die Frage nach der Rationalität von kollektiven Akteuren, die über längere Zeiträume hinweg konsistente Entscheidungen treffen und Handlungen ausführen müssen. Moralisch schwierig ist in dieser Debatte ist die Frage, wie Pflicht-

371 Siehe Epstein (2015); Hess (2020).

372 List & Pettit (2011); Pettit & Schweikard (2016); French (1979, 1984); Hindriks (2019); Hess (2018a); Lawford-Smith (2019).

373 Vgl. Bratman (2004); Miller (1997). Dagegen French (1984); List & Pettit (2011).

ten innerhalb der Organisation auf die Mitglieder eines solchen kollektiven Akteurs verteilt werden können. Vor dem Hintergrund der Annahme kollektiver Akteure erklärt es sich, dass in der Auseinandersetzung mit diesen Akteuren häufig kollektivistische Positionen zu finden sind, wohingegen sich insbesondere in der Debatte um Gruppen auch individualistische sowie reduktionistische Positionen wiederfinden.

8.2 Kollektive Akteure

In Teil II wurden als primäre Adressaten der Gerechtigkeitspflichten gegenüber Flüchtenden Staaten angesprochen. Allerdings fehlte bisher der Nachweis, Staaten ontologisch als solche moralischen Akteure unabhängig ihrer bereits rechtlich eingegangenen Verpflichtungen verstehen zu können. Dieser Nachweis soll nun erbracht werden, da eine genaue Betrachtung der Akteursstruktur von Staaten als kollektive moralische Akteure³⁷⁴ dazu beitragen kann, sowohl die internen Möglichkeiten der Pflichtendistribution zwischen den Mitgliedern dieses Akteurs zu untersuchen, als auch den realen Forderungen analytisch nachgehen zu können, die eine Verteilung von Pflichten gegenüber Flüchtenden zwischen den Staaten fordert. Zudem lässt sich so plausibilisieren, wieso insbesondere liberale Demokratien unabhängig der bereits verrechtlichten Forderungen Pflichten gegenüber Flüchtenden haben. Dass liberale Demokratien untersucht werden liegt auch daran, dass sie in Bezug auf den europäischen Fall der Flucht adressiert werden, der dieser Arbeit zugrunde liegt. So sind es in der Regel liberale Demokratien, die als Garanten der Menschenrechte auftreten und somit insbesondere für diejenigen, die ein Bedürfnis nach politischer Teilhabe haben, zu primären Adressaten dieser Forderungen werden. Allerdings handelt es sich dabei um dieselben Staaten, die den Zugang zu ihren Territorien und somit zur Wahrnehmung der Rechte so häufig und so rigoros einschränken und mit diesen Politiken den Grundsätzen des Völkerrechts häufig widersprechen. Diese Gründe sprechen dafür, den Fall der liberal demokratischen Staaten genauer zu betrachten.

374 Im Folgenden ist für Kollektive, die sich also solche moralischen Akteure qualifizieren, der Begriff kollektiver, respektive kollektiver moralischer Akteure verwendet. In der englischsprachigen Literatur findet sich darüber hinaus häufig der Begriff der ‚corporate agents‘ (French (1984); Hess (2018)) aber auch der ‚group agents‘ (List & Pettit (2011)) die dasselbe bezeichnen.

Auch aus der Sicht der Handlungstheorie spricht einiges für die Anwendung auf liberale Demokratien. Denn der Fall liberaler Demokratien ist insbesondere deshalb spannend, weil er aus handlungstheoretischer Sicht den schwierigeren Fall eines singulären kollektiven Akteurs darstellt, da in ihm das Verhältnis zwischen Regierung und Bevölkerung besondere Gewichtung bekommt.³⁷⁵ Liberale demokratische Staaten stellen nicht den einzigen Fall kollektiver Akteurschaft innerhalb der Staatsformen dar, im Gegenteil. Eine Autokratie lässt sich ebenfalls und sogar leichter als ein kollektiver Akteur fassen, da in ihr nur eine kleine elitäre Gruppe in der Rolle der Entscheider_innen angesehen werden kann. Besonders eindeutig sind ein-Personen Diktaturen, da in ihnen die Entscheidung des kollektiven Akteurs in der Entscheidung eines_einer Einzelnen liegt.³⁷⁶ Gerade die Beziehung zwischen Regierung und Bevölkerung ist aber sowohl für das Verständnis des kollektiven Staatsakteurs selbst als auch für dessen legitime Möglichkeiten, die an ihn adressierten Pflichten intern umzuverteilen, von größter Bedeutung. Durch die Analyse liberaler Demokratien unter Theorien kollektiver Akteurschaft können demnach Rückschlüsse auf die Pflichten der Bevölkerung gezogen werden, welche sich ohne diese Untersuchung allein vor dem Hintergrund der legalen Praxis des Völkerrechts analytisch nicht erschließen lässt. Vor diesem Hintergrund lassen sich moralische Forderungen an liberale demokratische Staaten dann womöglich auch als Forderungen an die Bevölkerung verstehen. Dies ist bei Autokratien, wie noch gezeigt werden wird, nicht der Fall.

Zunächst wird eine theoretische Herleitung angeführt, unter welchen Umständen Staaten als kollektive moralische Akteure verstanden werden können. Dafür wird zunächst ein vertiefender Einblick in die theoretischen Voraussetzungen kollektiver Akteure gegeben. In einem weiteren Schritt werden dann Staaten und insbesondere liberale Demokratien als solche kollektiven Akteure untersucht. Inwiefern liberale Demokratien ihre Bür-

375 Siehe auch Lawford-Smith (2019).

376 Es stellt sich natürlich die Frage, ob Diktaturen überhaupt als kollektive Akteure betrachtet werden sollten, wenn es sich nicht einmal um irgendeine Art der koordinierten oder aggregierten Entscheidungsfindung handelt. Dies ist allerdings möglich, da sich das in diesem Teil vorgestellte Verständnis kollektiver Akteurschaft strukturell beschreiben lässt. Der handelnde Akteur ist auch in der Diktatur ein Staat, welcher über ausgeprägte, vielleicht die ausgeprägtesten hierarchischen Strukturen verfügt. Der Unterschied zu Demokratien besteht nur darin, wie die Deliberation für diese Handlungen vollzogen wird. In idealtypischen Diktaturen entspringen sie dem ungeteilten Willen einer einzigen Person. Siehe Lawford-Smith (2019), Kapitel: What is the state?

ger_innen als Mitglieder verstehen können und was das für die in Teil II untersuchten Forderungen von Flüchtenden bedeutet, wird anschließend untersucht. Um es vorwegzunehmen wird argumentiert, dass liberale Demokratien inklusive ihrer Bürger_innen als kollektive moralische Akteure verstanden werden können, dass sich aber die EU nicht ohne weiteres als kollektiver Akteur begreifen lässt, sodass für die EU ein Verständnis als Koalition vorgeschlagen wird.

8.2.1 Theoretische Ansätze kollektiver Akteure

Damit eine Handlung überhaupt als solche ausgewiesen werden kann, ist es notwendig, dass der_die Akteur_in die Kontrolle über diese Handlung innehat. Handlungen unterscheiden sich in diesem Sinne von bloßen körperlichen Bewegungen, die zwar auch, wie das versehentliche Umstoßen einer Blumenvase, Konsequenzen haben können, die aber nicht beabsichtigt und daher auch nicht im selben Maße wie bewusste, intendierte Handlungen, Gegenstand von handlungstheoretischen Überlegungen sind. Bei moralischen Akteuren kommt hinzu, dass Handlungen, wie das Umstoßen der Vase, auch Gegenstand moralischer Aushandlung sein können.³⁷⁷ Nach Donald Davidson ist eine Handlung etwas, das jemand unter einer bestimmten Beschreibung intentional tut.³⁷⁸ Der Akteur hat in diesem Sinne Kontrolle über die Ausführung der Handlung. Bei kollektiven Handlungen stellt sich das Kriterium der Kontrolle der handelnden Entität noch einmal zentraler. Die Frage ist, inwiefern eine Gruppe eine Handlung kontrollieren kann, deren Anteile von den jeweiligen Individuen ausgeführt werden bzw. inwiefern eine Gruppe eine gemeinsame Handlung intendieren kann. Um diese Frage zu beantworten besteht, wie selten innerhalb der Debatte um kollektive Intentionalität, Einigkeit darüber, dass die geteilten Handlungsabsichten, die geteilten Intentionen, das zentrale Merkmal dessen sind, was eine gemeinsame Handlung von einer parallel individuellen Handlung unterscheidet.³⁷⁹ Intentionalität umfasst dabei nicht nur Absichten,

377 So leiten List & Pettit ihre Untersuchung von Handlungen mit dem Beispiel eines Roboters ein, anhand dessen Fähigkeit zum Erkennen und gezielten Wiederaufstellen umgefallener Kegel sie Kriterien für Akteurschaft ausarbeiten und gleichzeitig aufzeigen, inwiefern reine Handlungsfähigkeit noch nicht die Fähigkeit zum moralischen Handeln beinhaltet.

378 Davidson (1980).

379 Schmid & Schweikard (2009), S. 13.

sondern auch Wünsche, Überzeugungen und andere geistige Zustände, die handlungsanleitend sein können und eine Handlung unter Rückgriff auf diese Zustände erklärbar machen. Kontrolle stellt also die erklärende Verbindung³⁸⁰ zwischen den Intentionen und den Handlungen eines Akteurs dar. Bei kollektiven Akteuren verläuft diese Kontrolle seitens der Mitglieder graduell. Einzelne Mitglieder können innerhalb eines solchen Akteurs also mehr Kontrolle als andere Mitglieder haben. Grundsätzlich ist es für einen kollektiven Akteur auch nicht notwendig, über alle möglichen Dinge Kontrolle ausüben zu können, sondern dass er eine Auswahl an Optionen hat, aus denen er wählen kann und über deren Ausführung er Kontrolle hat. Das Kontrollkriterium wird später noch einmal detaillierter für den Fall demokratischer Staaten diskutiert.

Die am häufigsten betrachteten Kollektive in der Debatte um kollektive Akteure sind zweifelsfrei Unternehmen.³⁸¹ Doch auch andere Kollektive finden sich häufig in der Auflistung für die Anwendungsfälle kollektiver Akteurstheorien.

Corporations — or firms or companies or businesses, as we may also call them — are a species of corporate organization, on a par with clubs, churches, universities, voluntary associations, political parties and indeed political states. Like such other organizations [...], they count as agents: that is what distinguishes them from informal groups.³⁸²

Den gelisteten Akteuren ist unter anderem gemein, dass diese Kollektive unabhängig ihrer konkreten Mitglieder und teils wesentlich länger als ein Menschenleben Bestand haben (können). Kollektive Akteure scheinen insofern teilautonom von konkreten Mitgliedern zu sein. Im Gegensatz zu Aggregaten und Koalitionen ist ein weiteres Merkmal kollektiver Akteure, dass die in ihm als Mitglieder befindlichen Individuen in der Regel nicht egalitär zueinander stehen, sondern hierarchisch in die Struktur des Akteurs eingebunden sind.³⁸³ Individuen innerhalb kollektiver Akteure bezie-

380 „explanatory link“ Collins & Lawford-Smith (2019).

381 Den Startpunkt dieser Debatte bildet French (1979). Andere Anwendungen auf Unternehmen finden sich u.a. bei Hess (2013a, 2013b, 2018a); Pettit (2017); Schweikard (2011); List & Pettit (2011).

382 Pettit (2017), S. 15.

383 Meistens werden die Individuen in Aggregaten oder Koalitionen nicht hierarchisch verstanden, gerade weil die Gruppe nicht durch eine Struktur zusammengehalten wird, sondern durch die gemeinsamen Ziele und Intentionen der Mitglieder oder, im Fall der Aggregate, einfach in ihren je individuellen Fähigkeiten hinsichtlich

hen Positionen innerhalb der Struktur, in Firmen bspw. in Form bestimmter Arbeitsplätze, in Staaten in den vielfältigen Bereichen der Exekutive, Judikative, Legislative und als Bürger_innen,³⁸⁴ mit denen bestimmte Aufgaben, Einfluss- und Entscheidungsumfänge verbunden sind und die nach ihrem Ausscheiden als Mitglied von einem anderen Individuum ausgeführt werden können. Mit den unterschiedlichen hierarchischen Status der Mitglieder eines kollektiven Akteurs geht auch die Beobachtung einher, dass einige Mitglieder wenigstens intuitiv wesentlich weniger Mitsprache bzw. Einfluss auf die Entscheidungen des kollektiven Akteurs haben als andere. So steht bspw. außer Frage, dass die deutsche Bundeskanzlerin mehr Einfluss auf die Politik Deutschlands hat als es einzelne Bürger_innen in der Regel haben. Gleichzeitig ist es allerdings ebenso wahr, dass Bürger_innen insgesamt, also überzeitlich und in ihrer Funktion als Wählende, mehr Einfluss auf die Politik Deutschlands haben dürften, als Angela Merkel, nämlich solange, wie es sich um eine liberale Demokratie handelt. Dies hängt damit zusammen, dass die Bundeskanzlerin zwar bis 2021 Angela Merkel war, sie jedoch nicht persönlich, sondern als Bekleiderin der Rolle „Bundeskanzlerin“ innerhalb der Struktur des kollektiven Akteurs diesen Einfluss geltend machen konnte. Sobald Sie diese Rolle also nicht mehr bekleiden wird, wird auch ihre Einflussmöglichkeit auf die Entscheidungen des kollektiven Akteurs „deutscher Staat“ zurückgehen.

Kollektive Akteure lassen sich allerdings nicht ausschließlich über den Einfluss einzelner Akteure charakterisieren – entscheidend ist der Einfluss von Mitgliedern. Bloßer Einfluss auf das Handeln ist nicht hinreichend, um eine Handlung zu begründen. Demnach kann der Einfluss einer anderen Person zwar in Zusammenhang mit einer Handlung stehen. So nehmen

eines gemeinsamen Handlungsziels. Zwar ist es den Autor_innen der Debatte um kollektive Intentionalität ein Anliegen, auch hierarchisch organisierte Gruppen zu untersuchen, die Anwendung auf Kollektive wie Staaten wurde jedoch unter dieser Voraussetzung meines Wissens nicht geführt. Dafür gibt es gute Gründe, denn die Theorien kollektiver Intentionalität haben Schwierigkeiten, solche Gebilde einzufassen. Aus diesem Grund wird sich solchen hierarchischen Gruppen mit gemeinsamer Entscheidungsfindung vor dem Hintergrund theoretischer Überlegungen zu kollektiven Akteuren genähert.

- 384 Diese grobe Einteilung ist entnommen Collins & Lawford-Smith (2019). Zwar ist eine feingliedrigere Auflösung der Rollenverhältnisse in liberalen Demokratien möglich, so soll jedoch vor allem der Fokus der allgemeinen Frage gewahrt bleiben, inwiefern Bürger_innen im relevanten Sinne Mitglieder des Staates verstanden als kollektiver moralischer Akteur sind und es aufgrund dessen legitim ist, Pflichten intern zu verteilen sowie die Pflichten von Staaten aufzufassen.

die Anfeuerungsrufe oder die gesetzte Siegesprämie sicher Einfluss auf die Leistung eines Marathonläufers im Wettkampf. Dennoch sind es nicht die Wettenden, das Publikum und der Läufer zusammen, als kollektiver Akteur, die das Rennen machen, sondern ausschließlich der – dadurch womöglich besonders motivierte – Läufer. Die Einflussnahme ist dem Akteur in diesem Sinne äußerlich.³⁸⁵ Ähnlich verhält es sich im Fall kollektiver Akteure. So nehmen auch andere Politiker_innen wie bspw. der russische oder amerikanische Präsident oder international agierende Konzerne Einfluss auf die politischen Entscheidungen des Kollektivakteurs Bundesrepublik Deutschland. Das bedeutet jedoch nicht, dass der amerikanische oder der russische Präsident oder ein bestimmter Konzern Mitglied dieses Akteurs sind bzw. dass deren Einfluss als Handlung des Akteurs *deutscher Staat* verstanden werden könnte.³⁸⁶ Die Bundeskanzlerin hingegen ist ein ganz entscheidendes Mitglied dieses Kollektivakteurs.

Im Folgenden soll ein Verständnis kollektiver Akteurschaft herausgearbeitet werden, welches den Zusammenhang von Mitgliedschaft auf der einen, und Autonomie bzw. Singularität des kollektiven Akteurs auf der anderen Seite erklären kann. Nach Kendy Hess ist ein kollektiver Akteur (1) ein Kollektiv das (2) von einer Struktur zusammengehalten/vereinheitlicht wird, welches (3) einen rationalen Standpunkt verkörpert.³⁸⁷ (1) Ist ein eindeutiges Kriterium und lässt sich verstehen als zwei oder mehr Individuen³⁸⁸, wobei diese theoretisch selbst kollektive Akteure sein können. Kollektive dieser Art unterscheiden sich von Gruppen also nicht bereits auf dieser rein numerischen Ebene. Die Unterschiede ergeben sich in den Kriterien (2) und (3).

Das zweite Kriterium der zusammenhaltenden Struktur bedarf einiger Erläuterung. In der Struktur finden sich die komplexen Ziele und Pläne eines Kollektivs sowie die Mechanismen, die dieses Kollektiv nutzt, um

385 Hess (2020).

386 Tatsächlich entwickelt sich im Zusammenhang des wachsenden Einflusses transnationaler Unternehmen in bestimmten Staaten, bspw. auf die regionale Gesundheitsversorgung, ein Fall, in welchem diese Aussage womöglich nicht mehr in dieser Form zutrifft und der kollektive Akteur nicht mit dem zusammenfällt, was traditioneller Weise in den Blick gerät, wenn staatliches Handeln untersucht wird. Hierin liegt ein methodischer Vorteil des Zugangs über kollektive Akteure, da es mit ihrer Hilfe auch möglich ist, den Einfluss zwischen diesen unterschiedlichen kollektiven Akteuren aufeinander innerhalb der Globalisierung näher zu untersuchen.

387 Hess (2020).

388 Auch wesentlich kleinere Kollektive können demnach kollektive Akteure bilden. So bspw. die *Blue Man Group*.

auf der Basis ihrer Ziele und Pläne zu handeln. Die Struktur beinhaltet, wie Peter French prominent für Unternehmen zeigen konnte, Entscheidungsfindungsprozeduren sowie die interne Organisationsstruktur, die den unterschiedlichen Rollen und Positionen, welche ihrerseits von Mitgliedern bekleidet werden, Sinn verleihen.³⁸⁹ French nennt diese Struktur die *corporate internal decision structure*, die korporative interne Entscheidungsstruktur (CID Struktur). Die CID Struktur besteht aus den Organisations- und Verantwortungsflüssen zwischen den unterschiedlichen Stationen und hierarchischen Ebenen innerhalb der Machtstruktur des Kollektivakteurs. Gleichzeitig finden sich in den CID Strukturen auch die unternehmerischen Entscheidungsanerkennungsregeln, also die sogenannte Firmenpolitik. Die Funktion dieser Struktur für den kollektiven Akteur ist es, die Erkenntnisse aus den verschiedenen Ebenen in einen einheitlichen Entscheidungsfindungsprozess einzubetten und somit zu einer aus den einzelnen Inputs synthetisierten singulären Entscheidung des kollektiven Akteurs zu gelangen. Dabei funktioniert die CID Struktur wie die Spielregeln in einem Spiel.³⁹⁰ In diese Struktur sind die Ziele und Überzeugungen des kollektiven Akteurs in gewisser Weise schon eingespeist, sodass die Struktur die Ziele des Kollektivakteurs unterstützt, so bspw. durch besondere Anreizsysteme aber auch durch Sanktion unerwünschten Verhaltens. Häufig beschränkt sich die Literatur zu kollektiven Akteuren auf gewissermaßen öffentliche bzw. offizielle Strukturen.³⁹¹ Hess weist darauf hin, dass

389 French verwendet die Bezeichnung *Person* für kollektive Akteure, die eine solche Struktur besitzen, um auf den moralischen Stellenwert dieser Kollektive einzugehen. Damit einher geht die teilweise explizite Forderung, dass diesen Personen auch dieselben Rechte zukommen müssten wie natürlichen Personen. In dieser Arbeit wird für solche Kollektive der Begriff *kollektive Akteure* verwendet. Zu der Frage, welche Unterschiede auch innerhalb eines kollektivistischen bzw. holistischen Ansatzes dafür sprechen können, diesen kollektiven Akteuren nicht dieselben Rechte zukommen zu lassen wie Individuen, siehe Hess (2013a).

390 French (1979), S. 213.

391 Dies lässt sich anhand eines Unternehmens zeigen. Ein Unternehmen X hat bspw. das Ziel, seinen Umsatz zu steigern. Dafür muss der Absatz bei jungen umweltbewussten Konsument_innen erhöht werden. Um dieses Ziel zu erreichen, muss das Unternehmen verschiedene Informationen aufnehmen und evaluieren. So bspw. verschiedene Möglichkeiten, die eigenen Produkte umweltschonender herzustellen, eine geeignete Marketingstrategie zu entwerfen, Kosten einzusparen usw. Diese Informationen werden an unterschiedlichen Stellen innerhalb des Unternehmens erhoben und von diesen Positionen innerhalb der Organisationsstruktur weitergeleitet und zusammengebracht. Auf dem Weg durch diese Struktur werden sich einige Handlungsmöglichkeiten herauskristallisieren während andere ausgeschlossen

inoffizielle Strukturen innerhalb kollektiver Akteure ebenso wichtig wie offizielle Strukturen innerhalb der Entscheidungsfindung sind und die Handlungen kollektiver Akteure ebenso konsistent erklären können.³⁹² Demnach sind es nicht bloß die offiziellen Dienstwege, die erklären können, wie Entscheidungen innerhalb eines kollektiven Akteurs getroffen werden, sondern auch inoffizielle Verfahren, „wie wir das hier machen“, die Einfluss nehmen.³⁹³ Auch soziale Strukturen und inoffizielle Gepflogenheiten sind somit Teil der Struktur eines kollektiven Akteurs. Die Struktur eines kollektiven Akteurs ist der Ort, an dem die Deliberation eines solchen Akteurs stattfindet, in ihr findet sich, analog zum individuellen Deliberationsprozess, die Intentionalität des kollektiven Akteurs.

Das dritte Kriterium des rationalen Standpunktes bedarf ebenfalls genauerer Erklärung. Nicht nur muss ein kollektiver Akteur in der Lage sein, Intentionen zu haben, um sinnvoll von Handlungen dieses Akteurs sprechen zu können. Seine Intentionen müssen darüber hinaus in einem gewissen, dem Individuum ähnlichen, Maße rational sein. Ansätze, die mit individueller Akteurschaft vergleichend vorgehen, lassen sich als funktionalistische Ansätze beschreiben. Sie stellen über die funktionale Ähnlichkeit zu individuellem Handeln und individuellen Deliberationsprozessen Kriterien für kollektive Akteure auf.³⁹⁴ Rationalität bedeutet dann, dass ein kollektiver Akteur über eine gewisse Zeit und über seine Ziele und Einstellungen hinweg kohärent zu handeln in der Lage sein muss, sodass sein Handeln seine Überzeugungen über Fakten und Werte widerspiegelt. Die Schwierigkeit kollektiver Rationalität besteht darin, zeigen zu können, dass kollektive Akteure trotz wechselnder und sich gegenseitig größtenteils unbekannter Mitglieder überzeitlich dazu in der Lage sind, in diesem Sinne rational zu handeln. Dies stellt für die nachfolgende Anwendung des Ansatzes kollektiver Akteure auf liberale Demokratien auch eine demokratietheoretische Herausforderung dar. Denn vor dem Hintergrund eines faktischen Wertepluralismus unter den Mitgliedern des Staates ist eine einfache Aggregatfunktion, bspw. durch schlichte Mehrheitsprinzipien,

werden, ohne dass diese Prozesse zu jeder Zeit jedem Mitglied des Unternehmens bekannt wären. Die Entscheidung zwischen einigen wenigen Auswahlmöglichkeiten ist somit der letzte Schritt in einem größeren korporativen Verfahren der Entscheidungsfindung für eine bestimmte unternehmerische Handlung.

392 Hess (2020).

393 Zwar pflegt French diese inoffiziellen Kanäle nicht prominent in seine Theorie ein, er lehnt diese Art der sozialen Strukturen aber auch nicht ab. Siehe Hess (2020).

394 List & Pettit (2011); Pettit (2007); Rovane (1998, 2014); Collins (2020).

anfällig für irrationale, das bedeutet für gegenüber den eigenen staatlichen Überzeugungen widersprüchliche, Entscheidungen. Das Rationalitätskriterium ist insofern für kollektive Akteure herausfordernd, weil nicht alle Entscheidungsfindungsprozesse diesem Rationalitätsstandard gerecht werden können. So verwenden List und Pettit einen sehr großen Anteil ihrer Auseinandersetzung zu kollektiven Akteuren darauf zu zeigen, dass kollektive Akteure trotz ihrer besonderen Schwierigkeiten den Rationalitätsanforderungen von kollektiven (moralischen) Akteuren gerecht werden können.³⁹⁵ Der rationale Standpunkt formt sich durch ein logisch kohärentes Set an Überzeugungen über Fakten und Werte, welches rationale Handlungen hervorbringt. Diese werden durch die Mitglieder des Akteurs in Form von Inputs in die Entscheidungsfindungsprozedur des Akteurs hineingetragen und dort verarbeitet. Es handelt sich um die Ansammlung von Handlungsgründen, die zusammengenommen (aber nicht bloß aggregiert) den Standpunkt bilden, „from which deliberation proceeds“³⁹⁶. Es handelt sich dabei um den rationalen Standpunkt des kollektiven Akteurs, der seine eigenen, singulären Intentionen und Ziele hat.³⁹⁷

Given that [collective agents] can't rely on shared goals and intentions to motivate member behavior in accordance with those corporate goals and preferences, they have structures of imperatives and incentives that co-opt the individual (un-shared) goals and preferences of their members for corporate purposes. They connect with the members via the member's self-interest, offering to satisfy certain needs in exchange for the necessary behaviors.³⁹⁸

395 Siehe List & Pettit (2011) und die darin enthaltene Diskussion um sog. diskursive Dilemmata, an denen die Problematik einfacher Entscheidungsfindungsverfahren in kollektiven Kontexten spieltheoretisch erklärt wird. Siehe ebenfalls: Schweikard (2011). Zur Erstbehandlung eines solchen Dilemmas siehe Kornhauser & Sager (1986).

396 Rovane (1998), S. 23.

397 Das bedeutet, dass, im Gegensatz zu den Koalitionen, dieser Standpunkt von den individuellen Überzeugungen und Einstellungen der Mitglieder abweichen kann. Koalitionen sind entscheidend dadurch charakterisiert, dass ihre Mitglieder gemeinsame Ziele teilen und diese durch gemeinsame Handlungen zu erreichen trachten. Der dafür notwendige rationale Standpunkt wird in Koalitionen demnach unter den Mitgliedern geteilt, da jedes Mitglied denselben Standpunkt hinsichtlich einer gemeinsamen Handlung vertritt. Siehe Gilbert (2015).

398 Hess (2018a).

Kollektive Akteure sind notwendigerweise auf die Existenz von Mitgliedern angewiesen, um überhaupt zu bestehen, handeln und deliberieren zu können. Insofern lässt sich eine solche Position mit einem ontologischen Individualismus vereinbaren.³⁹⁹ Allerdings sind weder die Handlungen noch die Entscheidungen des kollektiven Akteurs in irgendeiner Weise reduzierbar auf die Handlungen oder Entscheidungen seiner Mitglieder. Insofern ist diese Position holistisch.⁴⁰⁰ Denn wie sich auch meine Handlung, meinen Durst zu stillen dadurch beschreiben ließe, dass mein Arm in die Richtung eines Wasserglases gestreckt wird, meine Finger hinreichend Druck auf das Glas ausüben, um es anzuheben, mein Magen einen Durstreiz an mein Hirn sendet, usw., so liegt dennoch der Handlungsgrund und somit die Handlungserklärung auf einer anderen Ebene, nämlich der Ebene des Akteurs, der, weil er Durst hat, zum Wasserglas greift. Die Handlung ist mit Rückgriff auf meine intentionale Tätigkeit hinreichend als Handlung beschrieben.⁴⁰¹ Ebenso verhält es sich bei kollektiven Akteuren, deren Handlungen mit Verweis auf die dem Akteur eigenen Ziele, Einstellungen, Überzeugungen usw. erklärt werden müssen, um vollständig zu sein.⁴⁰²

Kollektive Akteure sind somit nicht vollkommen von ihren Mitgliedern abgetrennt oder mystisch, ebenso wenig wie das Anheben des Wasserglases vollkommen losgelöst vom Druck meiner Hand auf das Glas ist. Kollektive Akteure sind auf Mitglieder angewiesen, die sich in den Strukturen handelnd an den internen kollektiven Entscheidungsfindungsprozessen sowie an der Ausführung der Handlung beteiligen. Gleichzeitig sind kollektive Akteure jedoch hinreichend autonom, um als singuläre Akteure zu gelten, deren Entscheidungen und Handlungen nicht auf die Entscheidungen und Handlungen ihrer Mitglieder reduziert werden können. Sie sind keine bloßen Aggregate, da ihr Entscheiden und Handeln einen die Mitglieder verbindenden Charakter hat und das Handeln der Individuen in ihren Rollen innerhalb der Organisationsstruktur anleitet. Vom rationalen Standpunkt des kollektiven Akteurs geht sein Handeln aus, auch wenn dieser

399 List & Pettit (2011).

400 Hess vertritt gar einen ontologischen Holismus für kollektive Akteure. Sie merkt an, dass diese These trotz sehr ähnlicher Ergebnisse bisher kaum einer der Holist_innen (French, Pettit, Gilbert) in dieser Form vertreten hat (zu dieser Vermutung Hess (2020)).

401 Vgl. Davidson (1980).

402 So argumentierte auch schon French (1979).

sich von den (privaten) Zielen und Einstellungen seiner Mitglieder stark unterscheiden kann.⁴⁰³

8.2.2 Kollektive moralische Akteure

Im vorangegangenen Unterkapitel wurden kollektive Akteure als Handelnde „in their own rights“ ausgewiesen. Als besonders zentral haben sich die Rationalitätsanforderungen an kollektive Akteure herausgestellt. Über die Entscheidungsfindungsstruktur und den rationalen Standpunkt wurde argumentiert, dass kollektive Akteure in der Lage sind sowie sich sogar dadurch definieren, kohärentes rationales Deliberieren und Handeln auszuführen. Doch die Fähigkeit, rational kohärent zu handeln sagt selbst noch nichts darüber aus, ob ein Akteur auch ein moralischer Akteur ist.⁴⁰⁴

Um einen kollektiven Akteur auch mit prospektiven moralischen Forderungen und, rückwirkend, mit Verantwortung für dessen Handlungen zu adressieren, muss dieser Akteur nicht nur als Akteur, sondern auch als moralischer Akteur ausgewiesen werden.⁴⁰⁵ Das bedeutet, dass der Akteur in der Lage sein muss, moralische Gründe für sein Handeln (anzu)erkennen, moralische Gründe zu bewerten und seine Handlungen an diesen Gründen auszurichten.⁴⁰⁶ Da kollektive Akteure letztlich auf die individuellen Mitglieder angewiesen sind und von ihnen die Inputs stammen, die für rationales Handeln notwendig sind, ist nicht einzusehen, wieso ein kollektiver Akteur nicht ebenso moralische Gründe verarbeiten können sollte. Ähnlich argumentiert auch Hess:

If the members gather and report information relevant to pleasure and pain, rights and duties, excellence and inferiority, etc. such that the representations include that information, then the corporate agent will have beliefs and desires that take such morally relevant information into account. [...] If a corporate agent is capable of doing X instead of Y *because* X causes less pain, respects rights, exemplifies an excellence, etc., then it is a moral agent. If it then fails to do X it acts not *amorally* but *immorally*.⁴⁰⁷

403 Hess (2014), das ACME Beispiel.

404 Albertzart (2017).

405 French & Wettstein (2014).

406 Ähnlich: Pettit (2007) sowie Lawford-Smith (2019).

407 Hess (2014), S. 216.

Genauso, wie ein Kollektiv nicht-moralische Gründe aufnehmen und dennoch rückwirkend eine nachteilige Entscheidung getroffen haben kann, kann das Verhalten kollektiver moralischer Akteure fehlbar sein. In der Tat ist der Vorwurf des unmoralischen Verhaltens gegenüber kollektiven Akteuren ein Indiz dafür, dass sich der Akteur moralisch hätte verhalten können und dazu auch verpflichtet gewesen wäre. Die Fehlbarkeit kollektiver moralischer Akteure ist vollkommen vereinbar mit den funktionalistischen Prämissen. Denn auch Individuen sind moralisch fehlbar. Wäre Unfehlbarkeit ein Kriterium für moralische Akteurschaft, so würden sich auch Individuen nicht als moralische Akteure qualifizieren.⁴⁰⁸

Die einzige Möglichkeit, die in der Literatur für den Fall kollektiver unmoralischer Akteure behandelt wird, ist, dass die Entscheidungsfindungsstruktur beabsichtigt so aufgebaut bzw. begrenzt ist, dass sie es per Design unmöglich macht, moralische Gründe für das Handeln zu integrieren.⁴⁰⁹ Diese Möglichkeit scheint jedoch bezüglich kollektiver Akteure sehr künstlich und vor allem dafür geschaffen, unmoralisches Verhalten als amoralisches Verhalten verkaufen zu wollen. Denn im Gegensatz zu einem *Soziopath_in*, der *die* zwar in der Lage ist, rational zu handeln, jedoch schlicht nicht fähig ist, moralische Gründe zu erkennen, sind die Mitglieder von kollektiven Akteuren selbst moralische Akteure⁴¹⁰ und somit durchaus in der Lage, moralische Gründe als Handlungsgründe zu erkennen und nach ihnen zu handeln. Da Informationen durch diese moralischen Akteure in den kollektiven Akteur eingebracht werden, der aus ihnen besteht, ist es unwahrscheinlich, dass diese Struktur moralische Gründe explizit ausschließt.⁴¹¹ Zudem kann es bei moralischer Akteurschaft nicht darum gehen, moralische *Zuständigkeit* bspw. aus finanziellen Interessen ablehnen zu wollen. Sicher macht es aus wirtschaftlicher Sicht Sinn für ein Unternehmen, zu behaupten, moralische Bedenken wegen Kinderarbeit in einem Land, in dem diese nicht explizit verboten ist (und somit aufgrund möglicher Sanktionen nicht im wirtschaftlichen Interesse des

408 Siehe auch Collins (2017).

409 Rønnegard (2013, 2017).

410 Dies ist wenigstens dann der Fall, wenn der kollektive Akteur nicht ebenfalls ausschließlich aus Mitgliedern besteht, die ihrerseits nicht in der Lage dazu sind, moralische Gründe zu erkennen.

411 Es scheint vor dem Hintergrund einer gewünschten Anerkennung des kollektiven Akteurs durch seine Mitglieder darüber hinaus geradezu selbstmanipulativ, diese Gründe auszuschließen, wenn Mitglieder sie einbringen und in ihrer Ausführung der Handlungen des kollektiven Akteurs geltend machen wollen.

Unternehmens läge), könne es nicht berücksichtigen. Dennoch würden wir sagen, dass dasselbe Unternehmen dazu in der Lage ist, diese Gründe anzuerkennen, bspw. weil seine Mitglieder dazu in der Lage sind, weil andere Unternehmen ebenfalls klar dazu in der Lage sind und weil, selbst wenn dies bisher nicht in die Struktur des Unternehmens eingebracht wurde, diese Strukturen auf Dauer veränderbar sind.⁴¹² Ähnliche Veränderungen lassen sich auch innerhalb von Staaten erkennen, wenn diese bspw. Arbeitnehmerschutz oder Minderheitenschutz in ihren Zuständigkeitsbereich aufnehmen.

Die Veränderbarkeit dieser Struktur ist es, die es kollektiven Akteuren ermöglicht, über lange Zeitspannen hinweg zu existieren. Nicht selten sogar so lang, dass die Position jedes einzelnen Mitglieds mehrfach besetzt wurde und sich somit die Mitglieder mindestens einmal vollständig ausgetauscht haben. Die Ziele, Schwerpunktsetzungen und Ausgestaltung der Struktur können sich dabei durch öffentlichen Druck ergeben, sei es durch die eigenen Mitglieder oder von außerhalb, durch interne Auseinandersetzungen, aber auch durch unbewusste bzw. nicht intendierte Veränderungen durch die unterschiedliche Zusammensetzung der Mitglieder und die Akkumulation bestimmter Entscheidungen über eine bestimmte Zeit hin.⁴¹³ Insofern die Handlungen eines kollektiven Akteurs unmoralisch sind oder werden ist es die Pflicht der Mitglieder, Anstrengungen zu unternehmen, den Akteur so zu verändern, dass er schädigendes Verhalten einstellt.

Kollektive Akteure sind zwar nicht auf ihre konkreten Mitglieder reduzierbar und von ihnen zu einem bestimmten Grad autonom, allerdings sind kollektive Akteure sehr wohl auf Mitglieder angewiesen. Da kollektive Akteure auf ihre Mitglieder angewiesen sind, muss zu jedem Zeitpunkt eine hinreichende Menge an Mitgliedern innerhalb der Struktur vertreten sein, um diese aufrechtzuerhalten. Das bedeutet auch, dass die Existenz kollektiver Akteure durch ihre Mitglieder beendet werden kann, wenn bspw. entweder die Mindestanzahl der benötigten Individuen unterschritten wird

412 Eine solche Entwicklung lässt sich bei vielen Textilunternehmen seit dem Brand im Rana Plaza 2013 feststellen, die vermehrt sogenannte *Code of Conducts* in ihre Firmenrichtlinien aufgenommen haben und somit explizit moralische Beweggründe in ihr Handeln integrieren. Dass dies auch auf öffentlichen Druck zurückgeführt werden kann unterminiert nicht das Argument, welches hier gemacht wird. Dieses lautet, dass diese Akteure moralische Gründe erkennen und danach handeln können. Dass sie es ohne öffentlichen Druck nicht tun bzw. taten zeigt hingegen nur an, dass sie sich unmoralisch verhalten haben.

413 Vgl. Hess (2020); Collins (2020).

und sich die Organisationsstruktur nicht mehr aufrechterhalten lässt oder wenn die Mitglieder sich so zusammenschließen, dass die Organisationsstruktur des Akteurs selbst so umfänglich geändert wird, dass sich nicht mehr von demselben Akteur sprechen lässt.⁴¹⁴

9. Zuständigkeit – Staaten als kollektive moralische Akteure

The state [...] is an agent that presents itself to other agents – its own citizens, the organizations that operate within its boundaries, as well as other states and international bodies – as an entity with which it is possible to do business: an entity that is conversable in the manner of an individual human being.⁴¹⁵

In diesem Kapitel wird die *Zuständigkeit* für die in Teil II argumentierten Aufnahme- und Rettungspflichten untersucht. Nach Mieth lässt sich das Zuständigkeitskriterium plausibel so verstehen, dass die Bestimmtheit einer Situation anzeigt, ob in einer Situation *Zuständigkeit* ausgemacht werden kann.⁴¹⁶ Bestimmtheit wird hier so verstanden, dass für den Handelnden – das ist der Akteur, dem die Handlung situativ „möglich ist“⁴¹⁷ – „klar ist, welche Mittel [er] ergreifen muss, um dem Opfer zu helfen bzw. eine Bedrohung von ihm abzuwenden.“⁴¹⁸ Bestimmtheit einer Notlage gegenüber einer_m Hilfsbedürftigen lässt sich demnach zweidimensional verstehen. Zum einen muss klar sein, von welchem Akteur bzw. welchen Akteuren die Rede ist, zum anderen muss Klarheit über die notwendigen Mittel bestehen, um die Notlage zu beheben.

Beide Dimensionen der Bestimmtheit wurden in dieser Arbeit bereits berührt. Zum einen konnte gütertheoretisch für konkrete Aufnahme- und Notrettungspflichten gegenüber Flüchtenden argumentiert werden. Wie in Teil II besprochen wurde, ist allen Kategorien gemein, dass ein Rechtsschutz sowie Subsistenzsicherung gegeben sein muss. Die unbefriedigten Bedürfnisse, die den Gruppen 1 bis 3a) zugrunde liegen, wurden als hinreichend ausgewiesen, um das Kriterium der *objektiven Notlage* zu erfüllen.

414 Bspw. wenn auf einem Territorium vollständig die Staatsform gewechselt wird oder ein Unternehmen vollständig in einem anderen Konzern aufgeht.

415 Pettit (2014), S. 133.

416 Mieth (2012), S. 189–195.

417 Dies. S. 157.

418 Dies. S. 191.

Für *Asylbedürftige* gilt darüber hinaus ein Recht auf politische Teilhabe, welches sich im Angebot der Staatsbürgerschaft erfüllt sieht. Für *subsidiärer Schutzbedürftige* ist politische Teilhabe zwar auf dem Papier gegeben, jedoch faktisch irrelevant, weil die Zugehörigkeit zu einem Staat diese Menschen nicht vor Verfolgung durch andere Staatsbürger_innen schützt. Insofern ist auch ihnen, wenn sich eine Änderung im Herkunftsstaat nicht abzeichnet, die Staatsbürgerschaft anzubieten. Wenigstens halten sie sich jedoch langfristig in dem aufnehmenden Staat auf, sodass sie auch ohne die direkte Staatsbürgerschaft in diesem Staat umfangreiche Grund- und Zuwachsüter in Anspruch nehmen können sollten. Unter anderem gilt dies für Bildung, medizinische Versorgung, Wohnmöglichkeiten, Bewegungsfreiheit und die Möglichkeit zur Arbeit. Für *wirtschaftlich Bedürftige* der Gruppe 3a) gilt dasselbe wie für *subsidiär Schutzbedürftige*, nur gegenüber Flüchtenden der Gruppe 3b) hat ein Staat einen Spielraum, ihren Forderungen nachzukommen. Ihre Bedürftigkeit ist, wie argumentiert wurde, nicht in der Lage, eine *objektive Notlage* zu begründen, die eine Aufnahme und die damit einhergehende Gewährleistung weiterer Rechte zum Gegenstand einer positiven Gerechtigkeitspflicht begründen können. An den Kategorien selbst zeigt sich entsprechend, welche Mittel Staaten konkret einsetzen können, um den Forderungen nachzukommen. Insofern liegt bezüglich der Bestimmtheit der Mittel keine Unklarheit vor.⁴¹⁹

Zum anderen konnte in Teil II mit dem Rückgriff auf das Unterbestimmtheitsargument plausibel gemacht werden, dass die gütertheoretisch begründeten Ansprüche auf Aufnahme und Rettung die Staatengemeinschaft kollektiv adressieren. Allerdings stellte sich in Kapitel 6.4 noch die Frage, wie wir eine solche Adressierung der Staatengemeinschaft verstehen sollten. Die hier vertretene These lautete, dass Staaten Anteilspflichten dieser gemeinschaftlich adressierten Pflichten tragen. Zu diesem Zweck wird nun zunächst ein Argument dafür entwickelt, Staaten als kollektive moralische Akteure zu verstehen.

Staaten als singuläre Akteure in den internationalen Beziehungen anzusehen hat eine lange sowie konsistente Tradition in der politischen Theorie sowie politischen Philosophie.⁴²⁰ Im Ansatz des Realismus in den Internationalen Beziehungen findet sich bspw. die Charakterisierung von Staaten als Akteuren, die permanent über ihren eigenen Fortbestand und

419 Dies. S. 192.

420 Collins (2019); O'Neill (2016); Erskine (2001).

ihr eigenes Wohl rational deliberieren und entsprechende Handlungen international umsetzen.⁴²¹ In diesem Ansatz wird Staaten allerdings nicht zugestanden auch moralische Akteure zu sein. Staaten seien zweckrationale kollektive, aber nicht auch moralische Akteure. Dies sei unabhängig davon, welche innere Konstitution ein Staat aufweist, also ob es sich um eine Demokratie, Autokratie oder eine Diktatur handelt. Doch auch das widerstreitende Bild von Staatsakteuren, die normative Gründe für ihr Handeln einbeziehen, ist in den Theorien der internationalen Beziehungen vertreten.⁴²² In internationalen Abkommen werden Staaten häufig mit normativen Forderungen konfrontiert, die sowohl retrospektiv als auch prospektiv sind. Beispiele für diese Adressierung finden sich retrospektiv bei den Wiedergutmachungsforderungen indigener Völker gegenüber ihren vormaligen Kolonisator_innen. Prospektive Verantwortung wird an Staaten und von Staaten untereinander eingefordert bspw. in dem Pariser Abkommen von 2015, in dem sich 197 Staaten auf eine gemeinsame Klimapolitik geeinigt haben, um die negativen Folgen des Klimawandels für die Menschheit möglichst gering zu halten. Die folgende Untersuchung soll dazu beitragen, diese beiden widersprüchlichen Narrative zu klären und moralische staatliche Akteurschaft zu begründen. Die interne Struktur und das Verhältnis zwischen Staaten und Mitgliedern werden dabei im Bereich der idealen Theorie verortet.⁴²³ Der Umfang der untersuchten staatlichen Handlungen ist auf die Aufnahmepflicht begrenzt, bei der es sich um eine paradigmatische staatliche Handlung handelt, die nicht von anderen Gruppen oder Individuen durchgeführt werden kann.⁴²⁴ In einem ersten Schritt wird nachfolgend näher untersucht, inwiefern Staaten allgemein als moralische Akteure gelten können, die auch ohne voangegangene vertragliche Festlegung zuständig in Sinne einer Aufnahmepflicht sind. Zweitens wird das Verhältnis von Staaten zu ihren Mitgliedern angesprochen und diskutiert, inwiefern Bürger_innen Mitglieder im relevanten Sinne einiger konkreter Staatsformen sind.

421 Korab-Karpowicz (2018).

422 Vgl. Deitelhoff (2006); Ulbert et al. (2018).

423 Unter idealen Voraussetzungen zwischen Kollektivakteuren und ihren Mitgliedern verstehe ich Verhältnisse, die durch hinreichend motivierte Akteure und eine umfassende Einhaltung der Pflichten gekennzeichnet sind. Stilz (2019), S.196.

424 Eine ähnliche Handlung ist bspw. das Führen von Kriegen. Siehe Collins & Lawford-Smith (2016).

9.1 Die Voraussetzungen moralischer Staatskollektive

Aus der Diskussion um kollektive moralische Akteurschaft ergaben sich für kollektive Akteure folgende Desiderate: ein kollektiver Akteur wurde dadurch definiert, dass es sich um ein Kollektiv handelt (das aus zwei oder mehr Individuen besteht), welches von einer vereinheitlichenden Struktur zusammengehalten wird, die einen rationalen Standpunkt verkörpert.⁴²⁵ Diese Desiderate werden nun auf Staaten übertragen, um zu überprüfen, inwiefern eine Anwendung auf sie stimmig ist. Dabei werden im Folgenden nur solche Staaten und Staatsformen untersucht, die eine funktionierende Organisationsstruktur aufweisen. Staaten ohne eine funktionierende Organisationsstruktur lassen sich als gescheiterte Staaten bezeichnen und sind keine kollektiven Akteure nach dem hier vertretenen Verständnis.⁴²⁶

9.1.1 Kollektive Akteurschaft

Ein Staat ist ein kollektiver Akteur, wenn er über Mitglieder im relevanten Sinne verfügt, deren Inputs von einer vereinheitlichenden Struktur zusammengehalten werden und die zu einem staatlichen kohärenten, rationalen Standpunkt führen, von dem aus der Staat deliberieren und handeln kann.

Die Funktionsfähigkeit von Staaten ist dabei noch vollkommen unabhängig von der in den Staaten vertretenen Staatsform. So finden sich sowohl Diktaturen als auch Demokratien unter den Staaten, die sich als kollektive Akteure qualifizieren. Denn zentral für die kollektive Akteurschaft eines Staates ist zunächst, dass ein Staat über eine interne Organisationsstruktur verfügt, innerhalb derer über Entscheidungen deliberiert werden kann und der dazu in der Lage ist, auf der Grundlage der getroffenen Entscheidungen zu handeln. Staaten brauchen somit einen rationalen Standpunkt⁴²⁷, dessen Inputs über die Mitglieder in die Struktur hineingetragen werden und der kollektiv ausgeführt wird. Unter Mitgliedern lassen sich dann je nach Staatsform eine kleine Elite oder die Gesamtheit der Bürger_innen verstehen.

425 Vgl. Hess (2014).

426 Erskine spielt den Fall der moralischen Akteurschaft für ‚failed‘ und ‚quasi-states‘ durch und weist die moralische Akteurschaft für beide zurück. Collins Ansatz versteht auch ‚quasi-states‘ noch als kollektive moralische Akteure. Erskine (2001); Collins (2019).

427 Vgl. Rovanne (1998).

Ein Staat hat darüber hinaus ihm eigene Ziele, die von den privaten Zielen seiner Mitglieder und den Zielen anderer Staaten abweichen können. Diese Ziele sind in seiner internen Struktur repräsentiert und bilden die Spielregeln der Organisation des Staates. Als grobe aber zentrale Anknüpfungspunkte einer solchen funktionierenden, jedoch verschiedentlich auslegbaren Struktur können zunächst die Bereiche der Exekutive, der Legislative und der Judikative gelten.⁴²⁸ Diese Spielregeln gestalten sowohl die nationale als auch die Außenpolitik des Staates mit. So kann ein Staat bspw. eine besonders sozialstaatliche Innenpolitik sowie eine aggressive Außenpolitik der Annexion betreiben. Auch Diktaturen und Monarchien können kollektive Akteure sein. Kollektiv ist ein solcher Staat deshalb, weil es sich um einen Machtapparat handelt, der eine kollektive Handlung ausführen kann und über eine funktionierende interne Organisationsstruktur verfügt. So argumentiert Holly Lawford-Smith, dass die Staatsform Diktatur tatsächlich den klaren Fall kollektiver Akteurschaft darstellt, weil in ihr eine klare, hierarchische und sanktionsgestützte Deliberations- und Ausführungsorganisation vorliegt.⁴²⁹ Eine Diktatur führt Handlungen kollektiv durch den Beitrag von Individuen aus. Gleichzeitig sind diese Individuen in den seltensten Fällen an den Entscheidungsfindungsprozeduren, die zu diesen Handlungen führen, beteiligt. In der Entscheidungsfindung ist meist nur eine Person bzw. ein kleiner Kreis von Personen involviert, die in dem hier vertretenen Sinne Mitglieder des kollektiven Akteurs sind und als dessen Führungselite, nicht als Privatpersonen, deliberieren. Zentral ist, dass der jeweilige Staat, um ein kollektiver Akteur zu sein, diese politischen Handlungen entscheiden und umsetzen kann.

9.1.2 Moralische Akteurschaft

Staaten sind dann moralische Akteure, wenn sie als kollektive Akteure in der Lage sind, moralische Gründe zu erkennen, zu verarbeiten und nach ihnen zu handeln. Das bedeutet nicht, dass Staaten ebenso wie andere moralische Akteure nicht auch unmoralisch handeln könnten. Dass einige Staaten unmoralisch handeln bedeutet folglich nicht, dass sie keine moralischen Staatsakteure sind, sondern dass sie sich moralisch verwerf-

428 Vgl. Collins & Lawford-Smith (2019), S. 4. Die Autorinnen untersuchen zudem die Rolle der Wähler_innen als eine diesen Bereichen vorrangige, aber faktisch häufig weniger einflussreiche Rolle innerhalb der Organisationsstruktur.

429 Lawford-Smith (2019), S. 4.

lich verhalten und dafür auch moralisch verantwortlich gemacht werden können. Sogenannte gescheiterte Staaten verfügen nicht über eine funktionierende Organisationsstruktur und qualifizieren sich weder für kollektive Akteurschaft noch für moralische Akteurschaft. Aus diesem Grund ist es in solchen Staaten umso schwieriger, Verantwortung für begangene Übel zuzuweisen, da diese individuell bzw. für kleinere Gruppen ausgemacht werden muss.

Die Theorie kollektiver moralischer Akteure lässt zwei Möglichkeiten zu, moralische Gründe in staatliche Deliberationsprozesse einzuspeisen. Zum einen, wenn staatliche Organisationsstrukturen moralische Gründe in Form von Inputs durch die Mitglieder (qua individueller moralischer Akteurschaft) zulassen oder zum anderen, wenn bereits in der internen Verfasstheit der Staaten moralische Gründe in die Organisations- und Deliberationsprozesse eingespeist sind und als Teil des rationalen Standpunktes gelten können, zum Beispiel durch die Anerkennung grundlegender Menschenrechte in der Verfassung.

Da die Möglichkeiten der Inputgebung in Kapitel 9.2 noch detaillierter erläutert werden, soll an dieser Stelle die interne Verfasstheit als Ort moralischer Deliberation betrachtet werden. Liberale Demokratien lassen Inputs ihrer Mitglieder, das bedeutet ihrer Bürger_innen, durch Wahlen und andere Formen der politischen Mitbestimmung zu. Zudem besteht eine Verfassung sowie völkerrechtliche Abkommen als Teil der Organisationsstruktur, die der rationalen Deliberation der Staaten, den demokratischen Inputs durch die Bürger_innen sowie den Amtsinhaber_innen Grenzen setzt. Die Verfassungen, insbesondere in liberalen Demokratien, nehmen daher bei der Beurteilung dieser Staaten eine besondere Rolle ein. Sie sind essenzieller Teil der Organisationsstruktur demokratischer Staaten und begrenzen den Einfluss der Bürger_innen. Insofern haben Verfassungen nicht nur die Funktion der Rechtsausgestaltung und -sicherung für die Bürger_innen, sondern fungieren zugleich als Schutz vor demokratischer Willkürherrschaft. Von solchen Staaten kann also behauptet werden, dass sie kollektive moralische Akteure sind. Staaten als moralischen Akteuren sind ie in Teil II entwickelten gütertheoretischen Grundlagen für die Pflichten gegenüber Flüchtenden somit grundsätzlich zugänglich.

Darüber hinaus können auch Diktaturen kollektive moralische Akteure sein, denn die Mitglieder, die Entscheidungshoheit haben, sind ihrerseits moralische Akteure und somit in der Lage, moralische Gründe in die Deli-

beration aufzunehmen.⁴³⁰ Einem Staat muss es, um kollektiver moralischer Akteur zu sein, möglich sein, moralische Gründe durch seine Mitglieder in die Entscheidungsfindung einzuspeisen. Es ist also prinzipiell möglich, von einer moralischen kollektiven Alleinherrschaft zu sprechen und dennoch den gesamten Staat als diesen Akteur zu verstehen. Idealtypisch ließe sich hier die Philosophenherrschaft⁴³¹ anführen, in der die Entscheidung bei Einzelnen liegt, jedoch der ganze Staat als Akteur verstanden werden kann, der diesen Entscheidungen unterworfen ist und sie umsetzt. Die Frage, ob es in solchen Fällen auch gerechtfertigt ist, durch diese Handlungen entstehende Kosten auf die Bevölkerung umzulegen, ist von der Akteurschaft des Staates zu trennen und noch nicht entschieden.

Es mag zunächst kontraintuitiv erscheinen, solche Akteure dennoch als wenigstens potenziell moralische Akteure zu verstehen, da ihre Handlungen in der Praxis häufig unmoralisch sind. In der faktischen Ausgestaltung kommt es regelmäßig dazu, dass Diktaturen der großen Mehrheit ihrer Bürger_innen gegenüber unmoralisch handeln.⁴³² Die Verantwortung dafür liegt aber individuell bei denen, die diese Struktur aus ihrer Machtposition heraus erhalten.⁴³³ Sie können bereits dafür moralisch verantwortlich gemacht werden. Im Vergleich zwischen moralischen kollektiven Akteuren, deren Organisationsstruktur bereits moralisch aufgeladen ist, und solchen kollektiven Akteuren, die moralisch ausschließlich aufgrund der Inputs ihrer Mitglieder sind, lässt sich festhalten, dass von der ersten Gruppe zuverlässiger und stabiler moralisches Handeln erwartet werden kann.

Insofern lässt sich nun erkennen, dass die Verfassungen und die darin enthaltenen Festlegungen des Flüchtlingsschutzes nicht bloß als rechtliche Festlegungen verstanden werden können, denen zufolge Staaten als Adressaten der Verantwortung gelten, weil und wenn sie diese Abkommen ratifiziert haben. Mehr noch weisen sie eine interne Organisationsstruktur auf und verfügen über ein Selbstverständniss, welches sich in ihrem rationalen Standpunkt repräsentiert und an dem sich Staaten als moralische

430 Ich möchte hier nicht die Frage behandeln, ob es dennoch grundsätzlich unmoralisch ist, Macht über Personen auszuüben, die nicht durch einen demokratischen Prozess an der Ausgestaltung der sie betreffenden Regeln teilhaben.

431 Platon: *Politeia*.

432 Rawls spricht hier von sog. ‚Outlaw States‘. Rawls (1999).

433 Eine weitere Möglichkeit ist der Umsturz der Diktatur von Seiten der Bürger_innen. Da diese aus den genannten Gründen nicht als Mitglieder verstanden werden, lässt sich eine solche Handlung als ein Umsturz von einem dem kollektiven Staatsakteur Äußeren verstehen.

Akteure messen lassen müssen.⁴³⁴ Neben einem rein pragmatischen Verständnis von Staaten als zuständigen Akteuren ist somit ein tiefergehendes Argument gegeben: Staaten sind auch als moralisch zuständige Akteure zu verstehen.

Das Verhältnis zwischen Staaten und ihren Mitgliedern ist je nach Staatsform unterschiedlich, sodass daraus verschiedene Konsequenzen für die *Zuständigkeit* konkreter Staaten erwachsen. Im Folgenden wird dieses Verhältnis näher untersucht und ein besonderes Augenmerk auf den Fall liberaler Demokratien gelegt.

9.2 Mitgliedschaft in Staaten – Der Status der Bürger_innen

Bei der Frage der Mitgliedschaft im Sinne des kollektiven Akteursverständnisses in Anwendung auf liberal-demokratischen Staaten geht es explizit darum, inwiefern Bürger_innen als Mitglieder im kollektiven Akteursverständnis betrachtet werden können, um legitimer Weise⁴³⁵ einen Teil der staatlichen Pflichten auf die Bevölkerung umlegen zu können. Das Mitgliedsverständnis mit dem theoretischen Zugang über kollektive Akteure ist nicht notwendig deckungsgleich mit anderen Mitgliederverständnissen innerhalb der politischen Theorie und kann sich aufschlussreich von solchen Mitgliedschaftsverständnissen unterscheiden, die Mitgliedschaft dadurch festlegen, dass Mitglieder eines Staates einen Pass und somit Staatsbürgerschaft besitzen.⁴³⁶ Die Analyse der Mitgliedschaft ist innerhalb der vorliegenden Systematik entscheidend für die Diskussion in Teil IV, wenn es um die Frage der Legitimität der Umverteilung und um das Problem der Backlashes geht.⁴³⁷ Nachfolgend soll untersucht werden, unter welchen Umständen Bürger_innen Mitglieder in diesem Verständnis sind.

434 Dies weist Ähnlichkeit mit der internationalen Legitimität von Staaten auf, wie sie Owen entwirft. Siehe Owen (2020b).

435 Inwiefern diese Umlage legitim bzw. zulässig ist, wird noch einmal im Kapitel 12 diskutiert.

436 Insbesondere in der Demokratietheorie ist darüber hinaus die Frage danach, wer Mitglied einer Demokratie sein *sollte*, schwierig zu beantworten. So nähert sich die Debatte um das ‚all-subjected‘ bzw. das ‚all-coerced‘ Prinzip der im Folgenden geführten Diskussion an. Zu diesen Prinzipien siehe Näsström (2007, 2011); Goodin (2007); Song (2012).

437 Siehe Kapitel 12.3; 14.6.

Um Bürger_innen als Mitglieder zu verstehen, müssen die Möglichkeiten zur Inputgebung hinreichend sein. Möglichkeiten zur Inputgebung bestehen u.a. in „Wahlen, Abstimmungen, Volksentscheiden“ sowie in der „Gewährleistung der (öffentlichen) Meinungs-, Presse- und Versammlungsfreiheit“.⁴³⁸ In Demokratien sind Bürger_innen durch ihre Möglichkeiten zur Inputgebung durch die diesen Input fördernden Strukturen Mitglieder der kollektiven moralischen Staatsakteure, in Diktaturen sind sie es aus denselben Gründen nicht.⁴³⁹ In liberalen Demokratien ist es aufgrund der Möglichkeiten der Mitgestaltung staatlicher Entscheidungen angemessen, Bürger_innen den Mitgliederstatus in den moralischen kollektiven Akteuren zuzugestehen. Obwohl Bürger_innen in Diktaturen der Macht ihrer Staaten faktisch unterworfen sind, sind sie keine Mitglieder des kollektiven Akteurs Staat, da sie in keiner Hinsicht an der Entscheidungsfindung des Staats beteiligt sind.

Für liberale Demokratien ist es zunächst naheliegend, Mitgliedschaft über die Rolle der Wähler_innen zu definieren.⁴⁴⁰ Allerdings ist die Wahl keine notwendige Bedingung für Mitgliedschaft in dem kollektiven Akteur liberale Demokratie, da diese noch weitere Möglichkeiten der politischen Mitbestimmung zulässt und darüber hinaus auch die Unterlassung des Wählens als eine Form politischer Partizipation verstanden werden kann.⁴⁴¹ Zentral ist außerdem, dass es nicht darum geht, die einzelnen Individuen als Privatpersonen zu verstehen. Hier geht es darum, inwiefern die Bürger_innen Mitglieder des kollektiven Staatsakteurs sind. Somit stellt sich die Frage grundsätzlicher: Sind Bürger_innen Mitglieder des liberal-demokratischen Staatsakteurs unabhängig davon, welche Person die kon-

438 Böckenförde (1991), Kapitel 4. III.

439 Diese These ist, wenigstens in ihrer Anwendung auf aktuell existierende Demokratien, umstritten. So argumentiert bspw. Lawford-Smith dafür, dass die Partizipationsmöglichkeiten von Bürger_innen in aktuellen liberalen Demokratien nicht hinreichend sind, um ein robustes Mitgliedsverständnis zu etablieren (Lawford-Smith (2019)). Ich vertrete die These, dass Wahlmöglichkeiten sowie Möglichkeiten der öffentlichen Kundgebung, Lobbyarbeit und Pressefreiheit dazu beitragen, die Stimmen der Bürger_innen hinreichend in das Strukturverständnis liberaler Demokratien einzubeziehen. Mit Lawford-Smith & Collins (2016, 2019) lässt sich jedoch festhalten, dass, je mehr Einflussmöglichkeiten ziviler Bürger_innen auf die Entscheidungen des Staates gegeben sind, umso besser lässt sich für die Mitgliedschaft dieser Personen in dem kollektiven moralischen Staatsakteur argumentieren.

440 Vgl. Collins & Lawford-Smith (2019).

441 Die Frage der intergenerationalen Gerechtigkeit muss hier außen vor gelassen werden.

krete Position besetzt?⁴⁴² Inwiefern Bürger_innen Mitglieder sind, hängt entscheidend von drei Dimensionen des Verhältnisses zwischen Kollektiv- und Mitgliederebene ab, Staatsbürgerschaft allein ist nicht hinreichend, um ein relevantes Mitgliederverhältnis zu begründen.

Anhand der Dimensionen der *Kontrolle*, der *Einheit* und des *individuellen Einflusses* lässt sich überprüfen, inwiefern Bürger_innen als Mitglieder anzusehen sein können.⁴⁴³ Die Kriterien sind dabei graduell zu verstehen und können mehr oder weniger erfüllt sein. Dies bedeutet nicht, dass mithilfe dieser Desiderate auf gemeinsame Handlungen der Bürger_innen abgezielt wird. Wie Collins und Lawford-Smith treffend bemerken, ist die Wahl eines_r Präsident_in oder eines_r politischen Vertreter_in selbst keine staatliche Handlung. Unter staatlichen Handlungen fallen gerade solche, denen Bürger_innen nicht unmittelbar zugestimmt haben müssen. Dies gilt insbesondere in internationaler Politik.⁴⁴⁴ Hier interessieren die Handlungen, die Staaten gegenüber Flüchtenden verpflichtend ausführen müssten.

9.2.1 Kontrolle

Kontrolle ist handlungstheoretisch entscheidend dafür, eine Handlung einem Akteur zurechnen zu können. Sie stellt die Verbindung zwischen den Intentionen und den Handlungen eines Akteurs dar. Dies gilt auch für kollektive Akteure. Als Kriterium zur Feststellung der Mitgliedschaft von Bürger_innen in demokratischen Staaten erfragt das Kontrollkriterium zweierlei. Zum einen erfragt es, inwiefern die Bürger_innen über die Entscheidungsoptionen des Staates mitbestimmen, zum anderen erfragt es, inwiefern die Bürger_innen dann diese Entscheidung des Staates beeinflussen können. Collins und Lawford-Smith nennen diese beiden Dimensionen weite und enge Kontrolle.⁴⁴⁵ Umso stärker Bürger_innen das Kontrollkriterium erfüllen, umso eher lassen sie sich als Mitglieder des Staates begreifen.

442 Die Besetzung der Wähler_innenposition ist damit ebenso dem Wechsel unterworfen wie andere Positionen innerhalb der Struktur. So ist die Position der Kanzlerin derzeit mit Angela Merkel, bald jedoch mit einer anderen Person besetzt, ohne dass dadurch der kollektive Staat Deutschland aufhören würde zu existieren.

443 Diese Desiderate sind entnommen: Collins & Lawford-Smith (2019).

444 In dieser Hinsicht unterscheidet sich die vorliegende Untersuchung nicht von der Untersuchung anderer staatlicher Handlungen wie bspw. das Schließen internationaler Handelsabkommen oder humanitärer Interventionen.

445 Collins & Lawford-Smith (2019), S. 11.

Ad Weite Kontrolle: In diesem Punkt geht es um die Kontrolle über die Inhalte, über die der Staat entscheiden können soll. Es geht also darum, wer Teil an der Agendasetzung hat. Weite Kontrolle kann nur dann gegeben sein, wenn sie nicht als die Kontrolle über eine Wahl einer einmaligen Legislaturperiode verstanden wird, sondern als die Kontrolle über einen längeren Zeitraum, nämlich der, in dem ein Individuum die Rolle der Bürger_in bekleidet. Durch die andauernde Betätigung der Bürger_innenrolle kann so Kontrolle darüber ausgeführt werden, welche Themen zentral vom Staat verhandelt werden sollen. Hinzu kommt, dass es in Demokratien Möglichkeiten neben den Wahlzeitpunkten gibt, Inhalte in den Deliberationsprozess des Staates einzubringen. So fasst denn auch Hess ganz diverse Wege der Einflussnahme als Teile der internen Entscheidungsstruktur eines kollektiven Akteurs auf, die von transparenten Wahlen unabhängig sein können.⁴⁴⁶

In Demokratien ist es zudem offiziell möglich, durch Aktivismus verschiedenster Formen Einfluss auf die Agendasetzung zu nehmen. Aktivismus als demokratische Einflussnahme ist insofern spannend bezüglich des Mitgliederverständnisses, als dass Aktivismus eine die Bürger_innen trennende Funktion einnehmen kann.⁴⁴⁷ Denn theoretisch lassen sich diejenigen, die sich aktivistisch betätigen und diejenigen, die dies nicht tun als zwei verschiedene Gruppen verstehen. Von beiden üben nur die Aktivist_innen auch Kontrolle aus und erfüllen somit ihre Mitgliederrolle. Ob diese Trennung aufrechterhalten werden sollte hängt davon ab, ob die Entscheidung einiger Bürger_innen, sich nicht aktivistisch zu beteiligen, als Teil der Entscheidungsoptionen aller Bürger_innen verstanden werden kann oder nicht. Nur, wenn sowohl Aktivist_innen als auch Nicht-Aktivist_innen Teile derselben Gruppe sind, bleibt die weite Kontrolle für Bürger_innen bestehen. Um diese unterschiedlichen Verhaltensweisen als zu einer Gruppe gehörig zu verstehen, muss die Unterlassung einiger Bürger_innen, sich nicht aktivistisch zu betätigen, als bewusste Unterlassung verstanden werden.⁴⁴⁸ Dies ist nur dann möglich, wenn solche Aktivismus-

446 Hess (2014, 2020).

447 Young (2001).

448 Das bedeutet nicht, dass sich nicht aus anderen Gründen Aktivist_innen als eine eigenständige Koalition herausstellen könnten. Das bedeutet in diesem Zusammenhang nur, dass sich in Bezug auf die Möglichkeiten der Einflussnahme bzw. Inputgebung alle Bürger_innen als Gruppe verstanden werden können, die das Kontrollkriterium erfüllt, unabhängig, wie die einzelnen Mitglieder dieser Gruppe ihre Kontrolle faktisch ausüben.

formen einfach zugänglich sind und nicht Teile der Bürger_innen von ihnen ausgeschlossen werden. Idealerweise bietet sich in liberalen Demokratien diese Möglichkeit durchaus, da Meinungs- und Versammlungsfreiheit verfassungsrechtlich vom Staat geschützt sind, sodass gerade solche Wege, Themen auch abseits von Wahlen in die Entscheidungsfindung des Staates einzuspeisen, für alle Bürger_innen möglich sind.

Ad Enge Kontrolle: Enge Kontrolle bezieht sich auf die tatsächliche Wahl der Inhalte, die über die weite Kontrolle in den Entscheidungsprozess eingebracht wurden. Diese Wahl wird in Demokratien in der Regel von gewählten Repräsentant_innen übernommen, die im Tagesgeschäft der Politik entscheiden. Idealerweise stimmen diese Repräsentant_innen im Namen ihrer Wähler_innen und in Hinblick auf die Wünsche der Bürger_innen ab, sodass die Bürger_innen indirekt an der Entscheidungsfindung auch im politischen Tagesgeschäft des Staates beteiligt sind. Umso weniger Ermessensspielraum Repräsentant_innen in diesen Entscheidungen haben, umso eher lassen sie sich als Vertreter_innen der Bürger_innen verstehen und umso eher können ihre Entscheidungen auch als Entscheidungen dieser Bürger_innen begriffen werden, sodass diese als Mitglieder des Staates angesehen werden können.

9.2.2 Einheit

Bereits zuvor wurde darauf hingewiesen, dass sich die Mitglieder eines kollektiven Akteurs nicht als die Privatpersonen mit ihren individuellen Wünschen, Überzeugungen und Glauben an den Handlungen oder gar Entscheidungen des kollektiven Akteur beteiligen, sondern dass der Mitgliedsmodus mit gewissen Rollen bzw. Positionen innerhalb des kollektiven Akteurs verbunden ist, welche diesen Akteur handlungsfähig machen. In diesem Prozess kann es durchaus dazu kommen, dass Mitglieder im Rahmen des kollektiven Entscheidungsprozesses anders entscheiden, als sie es als Privatpersonen tun würden.⁴⁴⁹ Nun ist das Besondere an der Position der Bürger_innen, dass diese in einem hohen Maße individuelle Wünsche und Überzeugungen in die Ausgestaltung des Staates einfließen lassen, sodass es, insbesondere in Demokratien, zu einem auffälligen Pluralismus innerhalb der Bevölkerung kommt. Dies spiegelt sich sodann auch in den entgegengesetzten Ausrichtungen unterschiedlicher Parteien wider. Vor diesem Hintergrund stellt sich natürlich die Frage, wie das Einheitskriterium

449 List & Pettit (2011); Collins (2019); Rovane (2014); Björnsson & Hess (2016).

bei Bürger_innen als Mitglieder verstanden werden kann, wenn doch offenkundig eine derart große Uneinigkeit unter ihnen bezüglich der politischen Entscheidungen des Staates besteht. Die naheliegende Möglichkeit, von einem allen Bürger_innen gemeinsamen geteilten Ziel auszugehen, muss daher von vorneherein abgelehnt werden. Drei alternative Verständnisse des Einheitskriteriums bieten sich folglich an.

Das erste Verständnis des Einheitskriteriums nimmt komplexe Supervenienzrelationen zwischen der Kollektiv- und der Mitgliederebene an, bei der die Entscheidungen der Mitglieder intern vor dem Hintergrund bisheriger Entscheidungen des Kollektivakteurs, Rationalitätsanforderungen sowie interner Bearbeitungsprozesse vereinheitlicht werden.⁴⁵⁰ Eine zweite Möglichkeit besteht darin, vorrangig auf den Prozess der Entscheidungsfindung zu fokussieren und diesen selbst als das vereinheitlichende Moment anzunehmen.⁴⁵¹ Wieder eine weitere Möglichkeit besteht darin, eine wesentlich breitere Form sozialer Verknüpfung unter den Bürger_innen anzunehmen, die zwar individuell in unterschiedlichen Meinungen und Überzeugungen bestehen kann, die aber als übergeordnete soziale Struktur alle Bürger_innen vereinigt.

Das zweite Verständnis der Einheit im Prozess ist am zielführendsten bezüglich der Frage, ob Bürger_innen Mitglieder ihrer demokratischen Staaten sind. Es kann gegen das erste Verständnis plausibel machen, inwiefern die Umlage der (moralischen) Kosten des Staates legitim ist. Gegen das letzte Verständnis zielt es konkret auf die Rolle von Staaten und weniger auf die sozialen gesellschaftlichen Gefüge ab, die grundsätzlich in verschiedenen Staatsformen unterschiedlich ausfallen können⁴⁵², dann aber nicht mehr mit der Frage der staatlichen Pflichten zusammen gehen.

Nach diesem zweiten Verständnis besteht also Einheit der Bürger_innen bezüglich der demokratischen Verfahrensweisen der Deliberationsprozesse. Hier bieten sich wiederum zwei verschiedene Interpretationen an. Auf der einen Seite lässt sich diese Einheit in der Zustimmung zu den Prozessen finden. Insofern ist die Einheit von der empirischen Wahrheit dieser Zustimmung abhängig. Auf der anderen Seite lässt sich aber auch, in einem schwächeren Sinn, die prozessuale Einheit als den Bürger_innen auferlegt verstehen. Diese Verfahren sind dann gerade dafür da, die Unstimmigkeiten

450 Eine solche, sehr komplexe Vorstellung liegt der Theorie von Gruppenakteuren nach List & Pettit (2011) zugrunde.

451 So bspw. Collins (2019); Lawford-Smith (2015); Stilz (2019); Pasternak (2013).

452 Zu einem solchen Vorschlag siehe Hess (2020).

in den unterschiedlichen individuellen Überzeugungen und Wünschen zu überkommen, um zu einer Entscheidung des Staates zu gelangen. Dieser Prozess lässt sich auch bei individuellen Akteuren beobachten, die in sich widerstreitende Wünsche und Interessen vereinen und durch einen Deliberationsprozess in der gegebenen Situation notwendig einige ihrer Wünsche frustrieren, indem sie eine Entscheidung fällen. Somit ist dieses Verständnis sehr gut mit dem pluralistischen Grundverständnis von Demokratie vereinbar. Aus diesem letzten Verständnis folgt, dass ein solcher Prozess zwar von oben auferlegt sein mag, dass er jedoch, um tatsächlich zu einer möglichst starken Einheit der Bürger_innen zu führen, möglichst deliberativ sein muss.⁴⁵³

9.2.3 Individueller Einfluss

Das Kriterium des individuellen Einflusses fußt laut Collins und Lawford-Smith auf zwei möglichen Verständnissen des Einflusskriteriums. Zum einen besteht essenziell das Problem des sogenannten ‚difference making‘⁴⁵⁴, also der Möglichkeit bzw. Unmöglichkeit, mit der individuellen Beteiligung einen Unterschied in der kollektiven Entscheidung oder Handlung herbeiführen zu können.⁴⁵⁵ In Bezug auf die vorliegende Frage der Mitgliedschaft von Bürger_innen stellt sich aus Bürger_innenperspektive die Frage, inwiefern ihre Stimme einen Unterschied für die staatliche Entscheidung macht. Das zweite Verständnis bezieht sich nicht auf die Möglichkeit, einen Unterschied zu machen, sondern darauf, ob der individuelle Beitrag zu einer Entscheidung oder Handlung Berücksichtigung findet, auch, wenn dann aufgrund der prozessualen Verfahrenslogik eine davon abweichende Entscheidung getroffen wird. Im ersten Fall liegt Einfluss nur dann vor, wenn die Handlungsbeschreibung besonders feingliedrig vorgenommen wird oder aber, und dies ist der entscheidendere Fall, wenn nicht nur Wahlen, sondern auch andere Möglichkeiten der Einflussnahme betrachtet werden. Schon im ersten Kriterium wurden diese zusätzlichen Möglichkeiten der Inputgebung hervorgehoben, sodass Bürger_innen dann

453 Die Frage, ob das erste Szenario tatsächlich derart unwahrscheinlich ist, bleibt empirisch zu prüfen. Allerdings deutet bspw. die US Wahl 2020 daraufhin, dass eine hohe Zustimmung zum Prozess trotz besonders starker Differenzen der Bürger_innen zu legitimem und (mehrheitlich über die Lager hinweg) anerkannten Entscheidungen führen können. Siehe Collins & Lawford-Smith (2019).

454 Zu ‚difference-making‘ und Kausalität siehe Lewis (1973); Menzies & Beebe (2020).

455 Siehe z.B. Kagan (2011); Pinkert (2015); Schwenkenbecher (2019).

umso eher als Mitglieder des Staates gelten können, desto stärker ihre Beteiligung auch „etwas bewegen“ kann. Dem zweiten Verständnis wird Rechnung getragen, wenn die Intentionen von Bürger_innen wenigstens Beachtung finden und die Möglichkeit besteht, dass sie sich durchsetzen könnten.

9.3 Fazit

In den bisherigen Überlegungen konnte *Zuständigkeit* weiter konkretisiert werden, indem mithilfe des sozialontologischen Ansatzes kollektiver Akteure gezeigt werden konnte, dass sie analog zu Individuen singuläre moralische Akteure sein können und daher Träger von Pflichten sind. Die Staatengemeinschaft ist nach der eingangs in Teil III entworfenen Systematik kein solcher Akteur und verfügt daher nicht über eigene moralische *Zuständigkeit*. Dieser Ansatz hat in Bezug auf den Anwendungsfall entscheidende Vorteile gegenüber der Anwendung auf individuelle Pflichtenträger_innen, wie sie Mieth entwickelt. Mieth argumentiert zurecht, dass individuelle Pflichten gegenüber strukturellen Notlagen nicht als Gerechtigkeitspflichten verstanden werden können, da es bei diesen Notlagen der Institutionalisierung bedarf. Diese wird dabei als verrechtlichter Allokationsmechanismus verstanden, der individuelle Pflichten adressierbar macht. Nun liegt ein Problem dort vor, wo eine Institutionalisierung noch nicht erfolgt ist. In solchen Fällen geht Mieth wieder auf die Untersuchung der individuellen Pflichten zurück. Individuen sehen sich jedoch angesichts der strukturellen Notlage nach wie vor damit konfrontiert, dass die ihnen möglichen Handlungen in dem Ausmaß für den Einzelnen nicht zumutbar sowie darüber hinaus nicht erfolgsversprechend sind, um die Notlage zu beheben. Die angesprochenen Institutionen scheinen eine doppelte Funktion anzunehmen. Einerseits sind sie der Lokus einer individuellen Pflichtverteilung. Andererseits ist eine fehlende Institutionalisierung von Pflichten per definitionem Merkmal struktureller Notlagen. Da Institutionen bei Mieth nicht den Status eigenständiger Akteure einnehmen, sondern in Form einer Institutionalisierung als Mechanismus der individuellen Pflichtverteilung und Pflichtübernahme verstanden werden können, treten Staaten und andere kollektive Akteure hinter diese Distributionsfunktion individueller Pflichten zurück. Staaten als singuläre Akteure zu verstehen hat demgegenüber den Vorteil, die Pflichten auch ohne eine bereits erfolgte

bzw. funktionierende Institutionalisierung zu adressieren, ohne direkt mit den Problemen *individueller* Unzumutbarkeit und mangelnder Erfolgsaussicht konfrontiert zu sein.⁴⁵⁶ Zusätzlich lassen sich so auch weitere Aussagen über die notwendigen Mittel treffen, da Staaten als singuläre Akteure andere Möglichkeiten haben, Klarheit über die ihnen eigenen Mittel zu erlangen und diese anzuwenden. Mit der Perspektive kollektiver Akteure gehen interessante Herausforderungen für die konkrete Adressierbarkeit von Staaten einher. So setzen sich Staaten als kollektive moralische Akteure durch ihre Mitglieder zusammen, die ihrerseits moralische Akteure sind und Ansprüche gegenüber ihrem Staat geltend machen können.

Die drei Kriterien *Kontrolle*, *Einheit* und *individueller Einfluss* lassen erkennen, dass sich tatsächlich existierende Demokratien in der Ausdeutung dieser Kriterien deutlich vom idealtypischen Fall unterscheiden können. Dies hat Einfluss darauf, in welchem Verhältnis Bürger_innen zu den über sie Zwang ausübenden Staaten stehen. Das Verständnis von Legitimität, welches hier herangezogen wird, beruht auf einem Mindestmaß an Einflussmöglichkeiten seitens der Bürger_innen zur Ausgestaltung des sie zwingenden Staates. Es ist dieses Zwangsmonopol des Staates, welches eine Umlage der Kosten auch in Diktaturen möglich, aber eben auch illegitim werden lässt. Wie die vorliegenden Überlegungen verdeutlichen, ergänzen sich die Theorie kollektiver moralischer Akteure mit demokratietheoretischen Überlegungen zur Mitbestimmung der Bürger_innen einerseits sowie zum Schutz der Bürger_innen durch den Staat und dessen interner Verfasstheit andererseits.

Der Staat kann vor dem Hintergrund dieser Mechanismen also auch im relevanten Maße autonom von seinen Bürger_innen als singulärer Akteur verstanden werden. Er ist insofern mehr als die Gesamtheit seiner Bürger_innen. Ein solches kollektives Akteursverständnis kann den Widerspruch zwischen den Bürger_innen bezüglich voneinander abweichender Vorstellungen konzeptuell auffangen und ist nicht darauf angewiesen, dass seine Mitglieder in allen Entscheidungen Konsens ihrer persönlichen Einstellungen finden. Der Staat selbst stellt die interne Struktur bereit, die Inputs seiner Mitglieder zu verarbeiten. Ein Staat, der sich als kollektiver moralischer Akteur inklusive seiner Bürger_innen auszeichnet, ist prozedu-

456 Zu den Problemen, die sich aus einer solchen Anwendung der Kriterien hinsichtlich der Nichteinhaltung dieser Pflichten auf staatlicher Seite ergeben, siehe Teil IV.

ral besonders deliberativ⁴⁵⁷, sodass die Bürger_innen durch ihre Partizipationsmöglichkeiten als Mitglieder im relevanten Sinne verstanden werden können, ohne dass für staatliches Handeln eine Einigung aller Bürger_innen zu jeder Entscheidung notwendig wäre.⁴⁵⁸

Libérale demokratische Staaten sind kollektive moralische Akteure und als solche Adressaten der gütertheoretisch begründeten Aufnahmepflichten. Zudem ist es in solchen Staaten aufgrund der Möglichkeiten der Mitgestaltung staatlicher Entscheidungen angemessen, Bürger_innen den Mitgliederstatus in den moralischen kollektiven Akteuren zuzuschreiben.⁴⁵⁹ Das bedeutet wiederum, dass es zulässig ist, die mit der Übernahme der Pflichten verbundenen Kosten auf die Bürger_innen umzulegen, wenn diese faktisch den Mitgliedsstatus besitzen. Staaten, in denen eine innere Kostenumlage legitim ist, können gegenüber denjenigen Staaten, in denen eine solche Umlage zwar möglich, jedoch illegitim ist, unterschieden und priorisiert werden. In dieser Kombination aus legitimer Umlage und interner Neuverteilung liegt dann auch das gegenüber dem Aggregat aller Bürger_innen vorhandene höhere Handlungspotenzial von demokratischen Staaten. Sie haben gerade durch diese interne Neuverteilung Möglichkeiten, mit den vorhandenen Ressourcen zu verfahren, die über die aggregierten finanziellen Möglichkeiten derselben Bürgerschaft hinausreichen. Insofern werden diese Überlegungen in Teil IV dafür instruktiv sein, das Zulässigkeitskriterium sowie auch das Zumutbarkeitskriterium genauer zu untersuchen.

9.4 Exkurs: *Zuständigkeit* für Seenotrettung

Bezüglich der *Zuständigkeit* für Seenotrettung ergibt sich ein noch etwas differenzierteres Bild. Ein Weg, die Zuständigkeitsfrage zu klären, ist selbstverständlich, eine territoriale *Zuständigkeit* auszumachen, sobald

457 Zu diesem Ergebnis kommt auch Anna Stilz, die sich der Akteurschaft des Staates jedoch von einer anderen kollektiven Handlungstheorie nähert. Stilz zufolge sind Staaten essenziell ein Zusammenschluss der Bürger_innen, ihr Fokus liegt auf kollektiver Selbstbestimmung des Volkes. In der Konsequenz führen Stilz' Ausführungen zu ähnlichen Konklusionen wie der hier vertretene Ansatz. Stilz (2019).

458 Ähnlich auch: Collins & Lawford-Smith (2016) sowie Lawford-Smith (2019), die jedoch hier argumentieren, dass das Ausmaß an deliberativer Demokratie in bestehenden Demokratien faktisch nicht hinreichend ist.

459 Dies ändert sich auch nicht dadurch, dass Personen politische Mitgliedschaft im Sinne der Staatsbürgerschaft zunächst unfreiwillig, nämlich mit Geburt, zuteilwird.

dies durch den Eintritt in Hoheitsgewässer eines Staates möglich ist. Eine konkrete territoriale Zuordnung ist allerdings nicht immer gegeben, insbesondere, wenn Staaten in unübersichtlichen oder in kaum von neutralen Beobachter_innen überwachten Territorien weiterhin Zugänge beschränken.⁴⁶⁰ Hier wurde bereits in Teil II auf die nicht-idealen Umstände der Ausgestaltung von Fluchtrouten durch ebendie Staaten hingewiesen, die im vorangegangenen Teil als Adressaten für die Forderungen von Flüchtenden ausgewiesen wurden. Dieselben Staaten, die als Adressaten der Forderungen von Flüchtenden infrage kommen, sind demnach auch diejenigen, die die Möglichkeiten einer sicheren Migration und Asylantragstellung zunehmend beschränken. Dies hat Konsequenzen für die Interpretation der *Zuständigkeit*.

Zunächst ist Staaten als kollektiv Adressierten die Unterlassung der Hilfeleistung zuzurechnen. Im Fall der Seenotrettung sind es nicht alle liberalen Demokratien weltweit, sondern vor allem die, die sich ähnlich wie in Singers Teichbeispiel in direkter Nähe und Möglichkeit zur Hilfe befinden und diese Hilfe unterlassen. Dabei ist es allerdings nicht die geographische Nähe selbst, welche die *Zuständigkeit* determiniert, da Nähe in diesem Fall als ein Proxy für die situative Bestimmtheit der konkreten Situation betrachtet werden kann.⁴⁶¹ Wesentlich stärker noch ist die *Zuständigkeit* aufgrund der negativen Pflichtverletzung, die durch die Ausgestaltung der Fluchtrouten vorliegt. Dass derart viele Menschen in eine *objektive Notlage* während ihrer Flucht geraten, ist klar den Staaten zurechenbar, die diese Fluchtrouten durch ihre Politiken ausgestalten. *Zuständigkeit* ist in diesem Fall nicht unbestimmt, da anhand der vertraglichen Regelungen und der an der Schaffung dieser Regelungen beteiligten Staaten Eindeutigkeit sowie Nachvollziehbarkeit besteht.⁴⁶² Insofern trägt die nicht-ideale Ausgestaltung der Fluchtrouten sogar dazu bei, die Zuständigkeitsfrage näher zu bestimmen, als es bei idealen, das heißt in Zuständen ohne schädigenden Grenzschutz, der Fall wäre. Vor dem Hintergrund der Feststellung der moralischen Akteurschaft dieser Staaten können diese Handlungen prinzipiell die Grundlage für Wiedergutmachungsforderungen darstellen.

460 An Land wie auch auf See gibt es noch immer zahlreiche Berichte über sogenannte Push-Backs. Siehe Pro Asyl Pressemitteilung: Kroatien; DW: UNHCR beklagt Push-Backs in Griechenland. Gleichzeitig wird auch die Überwachung der Gebiete durch NGOs systematisch beschränkt. Siehe Garelli & Tazzioli (2019).

461 Vgl. Mieth (2012), S. 189.

462 Zur Rolle der EU und ihrer Flüchtlendenpolitik siehe Kapitel 10.

An dieser Stelle treten nun spätestens nicht-ideale Umstände der Nichteinhaltung ein, denn weder sieht es danach aus, dass Staaten ihre schädigenden Praxen einstellen, noch, dass sie für den begangenen Schaden in irgendeiner Weise Wiedergutmachung leisten würden. Für die Seenotrettung ist dies daher ein Argument nicht idealer Umstände, denn würden Staaten die Migrationsrouten nicht derart beschränken, käme es nicht oder wesentlich weniger verheerend zu dem Problem der wiederkehrenden akuten Notlagen auf See. In Teil II wurde dafür argumentiert, den Zusammenhang von Seenotrettungspflichten und Aufnahmepflichten zu trennen. Vor dem Hintergrund der Auseinandersetzung mit kollektiven moralischen Akteuren ergibt sich daher für die Pflichten zur Seenotrettung ein stärkerer Akteurspluralismus, als es für die Aufnahmepflichten der Fall war. Waren für diese aufgrund der konkreten Aufnahmebedürfnisse Staaten zuständig, können für Seenotrettung prinzipiell auch andere kollektive Akteure in den Kreis derjenigen rücken, die zuständig sind.⁴⁶³

Da die Pflicht zur Rettung nicht davon abhängt, welchen Flüchtlingsstatus die notleidenden Personen haben, muss die Notrettung auch nicht direkt mit der Gewährleistung der mit diesen Status verbundenen Bedürfnisse einhergehen. Daher ist es auch anderen Akteuren prinzipiell möglich, das Bedürfnis nach Rettung zu befriedigen, die nicht in der Lage dazu sind, bspw. politische Teilnahme zu gewährleisten. Die Argumentation für kollektive moralische Akteure hat gezeigt, dass bestimmte Kollektive aufgrund ihrer Organisationsstruktur dazu in der Lage sind, Handlungen auszuführen, die lose Gruppen nicht derart koordinieren können. Da Notlagen während der Flucht von Staaten mehr forciert als behoben werden und dennoch strukturell komplexe Phänomene sind, erfordert die Notrettung eine strukturelle Antwort, wie sie nur durch kollektive Akteure gegeben werden kann. NGOs sind vor diesem Hintergrund die naheliegenden Adressaten einer Notrettungspflicht in nicht-idealen Umständen. Sie qualifizieren sich aufgrund ihrer Organisationsstruktur als kollektive moralische Akteure und sind in der Lage, Informationen zu erhalten und zu bearbeiten, die es ihnen ermöglichen, in wesentlich größerem Umfang Notrettung zu betreiben als es Individuen könnten.⁴⁶⁴

463 Zudem stellt sich angesichts dieses Problem auch die Frage, welche Möglichkeiten bzw. Pflichten Individuen haben, um die Notlagen bestmöglich zu bekämpfen. Dazu siehe Hidalgo (2016).

464 Zur Rolle transnationaler NGOs. Siehe Balboa (2015).

Durch die Einbeziehung dieser nichtstaatlichen Organisationen und die Nichteinhaltung der Rettungspflichten seitens der Staaten treten nun auch wieder individuelle Pflichten in den Fokus. Denn Bürger_innen von liberalen Demokratien haben gewissen Einfluss auf die Handlungen ihrer Staaten und sind selbst moralische Akteure. Wenn ihre Staaten also offenkundig unmoralisch handeln, so begründet dies eine Pflicht seitens der Mitglieder, im Rahmen ihrer Möglichkeiten, ihren Staat unter Druck zu setzen, damit er seine Praktiken einstellt. Gleichzeitig bieten NGOs die Möglichkeit, ja sogar die Notwendigkeit, der individuellen Partizipation durch Unterstützung, sodass individuelle Pflichten hinsichtlich der Überforderung direkter Hilfeleistung nicht vollkommen unzumutbar sind und darüber hinaus auch nicht an staatliches Handeln geknüpft sein müssen. Da Staaten einer allgemeinen Rettungspflicht nicht nachkommen, sondern stattdessen tendenziell versuchen, Lücken im internationalen Seerecht zu nutzen und die Verantwortung für Flüchtende auf externalisierte Grenzschrützer_innen an den nordafrikanischen Küsten abzugeben, treten zivile Rettungsmissionen wieder verstärkt in den Vordergrund. Vor dem Hintergrund, dass das internationale Seerecht sowie völkerrechtliche Verträge das Handeln ziviler Akteure auf See nicht verbieten, sondern solche zivilen Akteure explizit mit ihrer Rettungspflicht adressieren, rückt eine zivile, wenn auch kollektive Rettungspflicht nicht-staatlicher Akteure in den Fokus⁴⁶⁵, die an dieser Stelle jedoch nicht vertiefend ausgeführt werden kann.⁴⁶⁶

Nahfolgend soll noch der Sonderfall der EU besprochen werden. Insbesondere aufgrund der bereits diskutierten Adressierung der Staatengemeinschaft sowie der konkreten Grenzpolitik der EU stellt sich die Frage, inwiefern nicht eigentlich die EU zuständig für die Pflichten gegenüber Flüchtenden sein könnte. Insbesondere, da die Notlage der Flüchtenden die Staatengemeinschaft adressiert, ist es naheliegend, einen Staatenbund, der bereits eine Reihe an liberalen Demokratien vereint, welche gemeinsam in Bezug auf Flüchtende agieren, genauer zu betrachten. Diese Betrachtung wird anschließend um eine Diskussion der Verteilungsgerechtigkeit ergänzt, die sich an die bereits erfolgte Auseinandersetzung mit dem Unterbestimmtheitseinwand anschließt.

465 Siehe auch: Moreno-Lax et al. (2019), S. 27, FN 161.

466 Siehe Reiners & Liese (2015).

10. Zuständigkeit – Die EU

Flüchtende adressieren mit ihrer Forderung auf Aufnahme die internationale Staatengemeinschaft. Diese Adressierung legte zunächst das Problem der Unterbestimmtheit bzw. *Zuständigkeit* nahe. Im vergangenen Kapitel wurde argumentiert, dass Staaten als kollektive moralische Akteure Anteils-pflichten dieser kollektiv adressierten Pflicht tragen. Eine zusätzliche Entgegnung auf den Unterbestimmtheitseinwand ist der Blick auf bereits vorhandene supranationale Akteure wie die EU, in denen sich bereits mehrere Staaten befinden und die zusätzlich über institutionalisierte Verteilungsmechanismen verfügen. Die Anschlussfrage lautet, ob in diesen Fällen nicht bloß einzelne Staaten, sondern supranationale Staatenbünde Adressaten der Pflichten sind. Unter solchen Staatenbünden ist die EU ein besonders interessanter Fall eines eigenständigen möglichen Pflichtenadressaten, da sie bereits über eine gemeinsame Flüchtlendenpolitik verfügt und sich teilweise als singulärer internationaler Akteur präsentiert.⁴⁶⁷ So kennt auch die Theorie der Internationalen Beziehungen nicht bloß Staaten, die als Akteure in den Fokus rücken. Auch suprastaatliche Kollektive wie die UN oder die EU werden als eigenständige Akteure adressiert, auch, wenn sich diese in ihren unterschiedlichen Organisationsniveaus durchaus voneinander unterscheiden.⁴⁶⁸ Nachfolgend soll die EU als Kollektivakteur untersucht werden, um die Frage nach der *Zuständigkeit* der EU zu beantworten. Die handlungstheoretische Idee hinter suprastaatlichen kollektiven Akteuren ist simpel⁴⁶⁹: Ebenso, wie sich Individuen zu kollektiven Akteuren zusammenschließen können, so können sich auch kollektive Akteure in übergeordnete Kollektive zusammenschließen. Als singuläre Akteure verstanden sind sie in der Lage, auf einer weiteren Ebene einen Zusammenschluss einzugehen. Dieser Zusammenschluss kann in der Form eines wiederum eigenständigen suprakollektiven Akteurs vollzogen werden, wenn sich die beteiligten Akteure einer Entscheidungsfindungsprozedur, gemeinsamen Handlungen sowie einem singulären rationalen Standpunkt anschließen. Von „nested agency“⁴⁷⁰ ist dann die Rede, wenn sich innerhalb eines singulären kollektiven Akteurs weitere kollektive Akteure befinden, die ihn realisieren. In

467 Europäisches Parlament: Fact Sheets on the European Union; Rankin (2020).

468 Erskine (2002).

469 Sie findet sich, allerdings an ganz anderer Stelle, auch in der Migrationsdebatte wieder. Siehe „Territorialstaaten als Container-Assoziationen“, in: Cassee (2016), Kapitel 3.3.3.

470 Lawford-Smith (2019), S. 139.

diesem Kapitel sollen zunächst Gründe dafür diskutiert werden, die EU als kollektiven Akteur zu begreifen, anschließend wird jedoch die These vertreten, dass die EU kein kollektiver Akteur ist und dass die EU besser als Koalition begriffen werden sollte.

10.1 Die EU als kollektiver moralischer Akteur

Um die EU oder vergleichbare Staatenbünde als kollektive moralische Akteure und somit als direkte Adressaten der Aufnahmepflicht zu verstehen, muss der Akteur die bereits eingeführten Voraussetzungen kollektiver moralischer Akteurschaft erfüllen. Nachfolgend soll sowohl diskutiert werden, was dafür spricht, die EU als einen solche Akteur zu verstehen als auch was gegen eine solche Interpretation sprechen könnte.

10.1.1 Die EU als kollektiver moralische Akteur: Pro

Dafür, die EU als kollektiven moralischen Akteur zu verstehen, spricht, dass sie eigene Ziele verfolgt, eine Agenda hat, um diese Ziele umzusetzen und faktisch eine europäische Politik betreibt. Die EU als kollektiven moralischen Akteur zu verstehen scheint zunächst naheliegend und wird durch ihre Behandlung als Akteur unterstrichen, bspw. darin, dass die EU 2012 den Friedensnobelpreis unter anderem für ihren Kampf für Menschenrechte erhielt. Die EU tritt als geschlossener singulärer Akteur auf, der auch in internationalen Verhandlungen als solcher wahrgenommen wird. Zudem entspricht die Möglichkeit, sich in diesen Bereichen zu betätigen, auch der inneren Struktur der EU, in der es Wege der Mitgliedstaaten gibt, Inputs gelten zu machen, die aber durch gemeinsame Entscheidungsfindungsmechanismen zu einschlägig der EU zuzurechnenden Entscheidungen werden und die bindende Kraft über die Mitgliedsstaaten haben. Und auch bezüglich der Flüchtlendenpolitik gibt es Hinweise darauf, die EU als einen kollektiven Akteur zu verstehen. Nicht zuletzt wurde in Teil II auf einige Mechanismen europäischer Grenzpolitik hingewiesen, die eine Lesart der EU als kollektiven Akteur nahelegen. Die Mitglieder der EU sind selbst kollektive Akteure, sodass es den Anschein funktionaler Ähnlichkeit zum Fall liberal-demokratischer Staaten und ihrer Mitglieder hat. Darüber hinaus spricht die limitierte Mitgliederanzahl der EU im Vergleich zu anderen Akteuren dafür, dass gemeinsame Entscheidungsfindung sowie Handlungen sogar relativ einfach möglich sind. Aus dieser Perspektive scheint sich

die EU als eigenständiger Akteur zu qualifizieren. Ein solches kollektives moralisches Akteursverständnis der EU hinsichtlich ihrer Migrationspolitik überwindet die Pflichtadressierung aufgrund der geographischen Lage der einzelnen Mitgliedsstaaten und macht somit auch eine retrospektive Verursacherverantwortung der EU für die Konsequenzen dieser Politik möglich. Daher scheint es mithilfe eines kollektiven Akteursverständnisses der EU einleuchtend, gerechte Verteilungsmechanismen unter den Mitgliedern zu etablieren. Die Übernahme der Aufnahmepflicht ließe sich nicht mehr damit zurückweisen, auf die geografische Lage oder die eigene Staatspolitik zu verweisen.

Trotz der Vorteile, die ein solches Verständnis der EU beinhaltet, um für eine ohnehin politisch geforderte Pflichtenverteilung zu argumentieren, qualifiziert sich die EU wenigstens hinsichtlich ihrer Flüchtlendenpolitik (noch) nicht hinreichend als singulärer Akteur „in its own right“. Das bedeutet auch, dass weiterhin die Staatengemeinschaft und in ihr einzelne Staaten Adressaten der Aufnahmepflicht sind. Dass supranationale Gruppen wie die EU dennoch einen analytischen Vorteil gegenüber der Staatengemeinschaft aufweisen, wird nachfolgend plausibilisiert. Doch zunächst soll diskutiert werden, wieso ein kollektives Akteursverständnis der EU analog zum kollektiven Akteursverständnis von Staaten derzeit nicht plausibel erscheint.

10.1.2 Die EU als kollektiver moralischer Akteur: Contra

Die These gegen die EU als kollektiver moralischer Akteur wird primär durch die faktische Ausformung der aktuellen europäischen Flüchtlendenpolitik gestützt. Die EU ist, so wie sie momentan zusammengesetzt ist, nicht in der Lage, kohärent rational korporativ zu handeln, wenn es um die Ausgestaltung einer moralisch zulässigen Flüchtlendenpolitik geht. Um als kollektiver moralischer Akteur zu gelten, müssen, wie weiter oben ausgeführt, moralische Gründe in die CID Struktur des Akteurs eingebunden sein und/oder ausreichend Inputmöglichkeiten geschaffen sein, diese Gründe in den Deliberationsprozess des Akteurs einzuspeisen. Momentan scheint die EU bezüglich einer funktionierenden Flüchtlendenpolitik keine hinreichende Fähigkeit zur Deliberation und Durchsetzung gemeinsamer Politiken zu besitzen. Hinweise auf ein häufiges Scheitern von Entscheidungsfindungsprozessen und Handlungen finden sich in den der EU teils widerstreitenden nationalstaatlichen Flüchtlendenpolitiken. So weigert sich Ungarn als Mitgliedsstaat der EU seit Jahren, seiner Aufnahmepflicht nach-

zukommen. Auf diese Weigerung hin ist die EU ebenfalls seit Jahren nicht in der Lage, ein System unter den anderen kooperierenden Mitgliedsstaaten zu etablieren, diesen Anteil aufzufangen und/oder Ungarn als Mitglied zu sanktionieren. Ähnliches gilt und galt in den vergangenen Jahren auch für andere Mitgliedsstaaten.

Zwar verfügt die EU über Entscheidungsfindungsprozeduren und darüber hinaus ist ebenfalls geregelt, inwiefern europäische Entscheidungen in Form von Gesetzen zu nationaler Gesetzgebung stehen. Stephanie Collins⁴⁷¹ argumentiert, dass diese Gesetzgebungen dezidiert der EU zuzuschreiben sind und nicht reduzierbar auf einzelne Mitgliedsstaaten wären. Insofern ist das Argument gegen die EU als kollektiven Akteur nur über die Funktionalität dieser Strukturen zu führen, nicht über das Vorhandensein dieser Strukturen. Es ist daher auch nicht ausgeschlossen, dass sich die EU in der Vergangenheit oder Zukunft tatsächlich als kollektiver Akteur qualifiziert oder sich zukünftig als solcher qualifizieren wird.

Die EU stellt eindeutig einen kontroversen Fall dar. So ist es durchaus möglich, jene durch innere Transformation so umzugestalten, dass sie gemeinsame Entscheidungen in der Flüchtlendenpolitik treffen kann und dass diese Entscheidungen auch durch alle Mitgliedstaaten umgesetzt werden. Zwar deutet die existierende Infrastruktur darauf hin, dass die EU ein solcher Akteur, wenigstens bezüglich einiger Bereiche, ist, die Funktionalität ist jedoch insbesondere beim Umgang mit Flüchtenden nicht auf der kollektiven Ebene gegeben. Es fehlt schlicht an Verbindlichkeit zwischen der EU und den Mitgliedsstaaten. Einzelne Staaten können ohne wirksamen Druck durch Sanktionen gegen eine europäische Flüchtlendenpolitik handeln und dringend benötigte Entscheidungen zu einer fairen Verteilung kommen seit Jahren nicht oder höchst unzureichend zustande. Daran zeigt sich, dass sowohl bezüglich der Entscheidungsfindung als auch in der Ausführung Probleme bestehen, die es vor dem Hintergrund der hier entwickelten Analyse kollektiver moralischer Akteurschaft abwegig erscheinen lassen, die EU als singulären moralischen Akteur zu verstehen.

Die EU entgegen dieser empirischen Indizien als kollektiven Akteur verstehen zu wollen hat darüber hinaus einen entscheidenden Nachteil. Denn dieses Verständnis verschiebt den Fokus hin auf eine interne Aushandlung der EU bezüglich des Umgangs mit Flüchtenden und weg von den begründeten Aufnahmeansprüchen der Flüchtenden. So ist das Verständnis der EU als kollektiver Akteur praktisch mit dem Anspruch nach einer internen

471 Collins (2020).

Aushandlung und Einigung verbunden, die eine Flüchtlendenpolitik unabhängig dieser europäischen Aushandlung unmöglich zu machen scheint und insofern Forderungen an Mitgliedsstaaten kaschiert und als fehlgeleitet missinterpretiert. Dies wiederum bietet den Mitgliedsstaaten eine Möglichkeit, sich hinter den scheiternden Aushandlungen zu verstecken und die an sie als kollektive moralische Akteure adressierten Pflichten zu verdrängen.

Ein alternatives Verständnis der EU kann auf diese ausbremsenden Tendenzen europäischer Flüchtlendenpolitik reagieren. Eine solche Alternativkonzeption der EU soll nachfolgend vorgestellt werden.

10.2 Die EU als Gruppe

Im Gegensatz zu den Pflichten kollektiver Akteure sind Pflichten von Gruppen als Pflichten der Mitglieder dieser Gruppen zu verstehen. Zentral ist, dass Mitglieder einer Gruppe selbst kollektive Akteure sein und innerhalb von Gruppen als singuläre Mitglieder auftreten können. Dieses Verständnis ist entscheidend für die Untersuchung des Akteursstatus der EU. Das im Folgenden vorgestellte Verständnis von Gruppen lässt sich sowohl auf Gruppen anwenden, die aus einzelnen Individuen zusammengesetzt sind, als auch auf Gruppen, die ihrerseits aus kollektiven Akteuren bestehen.⁴⁷² Im weiteren Verlauf sind daher singuläre Mitglieder gemeint, wenn von Individuen oder individuellen Anteilen die Rede ist.

10.2.1 Gruppenpflichten: Aggregate und Koalitionen

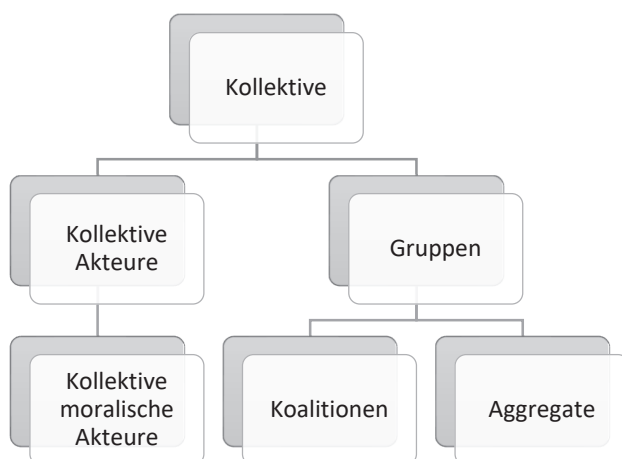
Gruppen verfügen über ein höheres, nämlich kollektives, Handlungspotenzial als einzelne Individuen. Pflichten von Gruppen ergeben sich in bestimmten Situationen, wenn gemeinsames Handeln notwendig für die Ausführung der erforderlichen Handlung ist.⁴⁷³ Allerdings verorten sie sich nicht auf der Ebene des kollektiven Subjekts, wie es bei kollektiven Akteu-

472 Insgesamt ist das Feld sowohl bei kollektiven Akteuren als auch in den Gruppenformen komplexer, da es durchaus auch Formen sogenannter ‚nested agency‘ gibt, bei denen innerhalb kollektiver Akteure oder Gruppen Mitglieder sowohl Individuen als auch kollektive Akteure wie Organisationen sind. Beispiele dafür sind: Entscheidungsfindungen, bei denen nicht nur Staaten, sondern auch Bill und Melinda Gates vertreten sind. Siehe Unmüßig (2017).

473 Im Englischen ‚joint necessity‘.

ren der Fall ist, sondern sind individuelle Pflichten, gemeinsam zu handeln. Dies hängt entscheidend mit der Struktur der Gruppe zusammen.

Der Begriff der Gruppen grenzt sich besonders deutlich von kollektiven Akteuren ab, die einen singulären rationalen Standpunkt vertreten. Innerhalb der Kategorie Gruppe lässt sich weiter differenzieren zwischen Aggregaten und Koalitionen, also losen Gruppen und solchen, deren Mitglieder durch das Tragen gemeinsamer Ziele verbunden sind.⁴⁷⁴ Folgende bereits eingeführte Einteilung der unterschiedlichen Kollektive verdeutlicht das Verhältnis zwischen den verschiedenen Kollektiven:



Die Struktur von Kollektiven wirkt sich direkt darauf aus, wie wir sie als Adressaten von Pflichten verstehen können, wie sie Pflichten intern bearbeiten und wie das Verhältnis zwischen der kollektiven und der individuellen Ebene ausgestaltet ist. Die Struktur von Gruppen macht es nicht

474 Anne Schwenkenbecher bezieht sich in ihrer Unterscheidung der distributiven kollektiven Handlungen („distributive collective action“) und den gemeinsamen geteilten Handlungen („cooperative joint action“) auf eine ganz ähnliche Unterscheidung. Auch sie versteht beide Arten dieses kollektiven Handelns als Möglichkeiten von Gruppen und merkt an, dass beide Handlungsmöglichkeiten die jeweiligen Endpunkte eines skalaren Verständnisses kollektiver Handlungen in solchen Gruppen darstellen. Für die Handlungsart, die ich als konstitutiv für Koalitionen ausweise, sind die epistemischen Voraussetzungen anspruchsvoller. Insofern ist der hier vorgestellte Vorschlag mit Schwenkenbechers kompatibel. Siehe Schwenkenbecher (2020).

möglich, Pflichten auf der kollektiven Subjektebene zu verorten, wie es bei kollektiven moralischen Akteuren der Fall ist.

Der konkrete Inhalt von Gruppenpflichten hängt davon ab, ob ein Individuum Mitglied eines Aggregats, oder ob das Individuum Mitglied einer Koalition ist. Mitglieder von Aggregaten teilen keine gemeinsamen Handlungsziele, verfügen aber über ein kollektives Handlungspotenzial. Koalitionen hingegen verfügen darüber hinaus über unter den Mitgliedern wechselseitig bekannte gemeinsamer Ziele, ihnen fehlt jedoch eine eigene Entscheidungsfindungsprozedur für kollektives Handeln, wie es bei kollektiven Akteuren vorliegt.

In einigen Fällen gemeinsamer notwendiger Ausführung ist es hinreichend, dass jedes Individuum den einzelnen Handlungsanteil ausführt, um aggregiert mit Anderen ein moralisches Problem zu lösen. Hier sind Fälle einschlägig, in denen ein Schwellenwert, bspw. einer gewissen finanziellen Summe, erreicht werden muss und jedes Individuum seinen fairen Anteil der Summe spenden kann. In anderen Fällen reichen solche aggregierten Handlungen nicht aus, um ein Problem zu lösen. Die Individuen müssen, um das Problem lösen zu können, Koordination betreiben. Koordination ist allerdings nur innerhalb von Koalitionen möglich, da es bestimmter Deliberationsmechanismen bedarf, um auch ohne eine gemeinsame Entscheidungsfindungsprozedur, die ihrerseits nur in kollektiven Akteuren vorliegt, koordiniert zu handeln. In beiden Fällen entfallen auf die Individuen Pflichten, wenn es wahrscheinlich ist, dass das Problem durch die kollektive Handlung gelöst werden kann.

Da es sich um essenziell individuelle Pflichten handelt, sind Individuen, besonders angesichts strukturell komplexer Probleme, schnell mit dem Überforderungseinwand konfrontiert, wenn es direkt um die Lösung des vorliegenden Problemfalles geht.

Abhängig von der Problemlage (also ob sie eine aggregierte oder koordinierte Anstrengung bedarf, um gelöst zu werden) und abhängig von der Art der adressierten Gruppe ist der Inhalt der Pflicht entweder, einen individuellen Anteil zu leisten oder Koordination zu betreiben und den daraus resultierenden⁴⁷⁵ und notwendigen Anteil zu leisten. Pflichten in Fällen notwendiger gemeinsamer Ausführung sind daher zu allererst individuelle

475 Unter zugewiesenen Handlungen verstehe ich hier nicht explizit verbalisierte Handlungsaufforderungen, sondern auch solche Handlungen, die sich aus der bestimmten Deliberation des Mitglieds einer Koalition hinsichtlich eines Problems und in (auch non-verbaler) Absprache mit den anderen Mitgliedern für das konkrete Mitglied ergibt.

Pflichten, auf eine bestimmte, den unterschiedlichen Gruppen eigene Art und Weise über eine angemessene Problemlösungsstrategie zu deliberieren. Diese Deliberation findet allerdings ungleich zu kollektiven Akteuren nicht auf Gruppenebene, sondern individuell statt.

Problemstruktur	Erfordert	Notwendige Gruppenart	Art der Pflicht	Art der Deliberation
Einfach, Schwellenwertkonzept	Aggregierte Handlungsanteile	Aggregat	individuell	I-reasoning
Strukturell komplex	Kooperation/ Koordination	Koalition	individuell	We-reasoning

Die Frage ist nun, unter welchen Voraussetzungen welche Art individueller Deliberation eingefordert werden kann. Zu diesem Zweck wird im Folgenden dargelegt, wie sich auf Grundlage der beiden Gruppenarten die aggregierten Einzelhandlungen von den Koordinationshandlungen als verpflichtend unterscheiden lassen und wieso wir in beiden Fällen jeweils erwarten können, dass eine solche Handlung ausgeführt wird.

Es wird argumentiert, dass Individuen in Aggregaten nur Ich-Urteile fällen können, also sogenanntes ‚I-reasoning‘ betreiben, und vor diesem Hintergrund Unsicherheit über die Handlungen anderer Individuen besteht. Unabhängig davon, ob andere ihren Anteilen auch nachkommen, sind sie daher nur in Situationen, in denen eine aggregierte Kollektivhandlung prinzipiell in der Lage ist, das kollektive Handlungsproblem zu lösen, zur Leistung des Anteils verpflichtet. In Koalitionen besteht für die Mitglieder bereits ein stärkerer Zusammenhalt durch ein oder mehrere gemeinsame Ziele. Ihnen ist es durch Wir-Urteile, sogenanntes ‚we-reasoning‘, möglich, sich zu koordinieren und sich somit strukturell komplexeren Notlagen anzunehmen. Im Folgenden wird nun knapp das Konzept des ‚we-reasonings‘ vorgestellt und dem des ‚I-reasonings‘ gegenüber erläutert. Anschließend wird die EU als Koalition untersucht, deren Mitglieder angesichts des vorliegenden Koordinationsproblems auch ohne (funktionierende) Absprache verpflichtet sind, we-reasoning zu betreiben.

10.2.2 Zwei Arten der Deliberation: ‚I-reasoning‘ und ‚we-reasoning‘

In der Philosophie ist insbesondere die Debatte um kollektive Intentionalität einschlägig, wenn es um Erklärungen gemeinsamen Handelns in

Gruppen geht.⁴⁷⁶ Doch mit diesem Fokus auf Intentionen geht auch ein Problem einher, nämlich dass Fälle, in denen Gruppenmitglieder keine Möglichkeit zur Absprache haben, aus dem Blick geraten. Die implizite Notwendigkeit einer Absprache, die auch non-verbal stattfinden kann, ergibt sich bei den individualistischen Theorien kollektiver Intentionalität dadurch, dass Intentionen letztlich „in den Gehirnen der Gruppenmitglieder“⁴⁷⁷ verankert sind. In diesem Zusammenhang lässt sich auch von einem „mental Individualismus“⁴⁷⁸ sprechen. Um also von Gruppenhandeln und geteilter Intention sprechen zu können, müssen sich die beteiligten Individuen schon als eine Gruppe verstehen bzw. sich darauf verständigen, eine Gruppe zu sein. Dieser Herausforderung, Gruppenhandeln ohne die Möglichkeit der Absprache zu erklären, stellen sich Ansätze, die sich nicht zentral mit Intentionen auseinandersetzen, sondern ein anderes Paradigma individuellen Handelns aufgreifen: die Rationalität von Akteuren.⁴⁷⁹

Insbesondere in den Wirtschaftswissenschaften und von der Spieltheorie herrührend kommt die Debatte um kollektive Rationalität. Im Kern werden soziale, politische oder wirtschaftliche Zusammenhänge als ein Spiel modelliert, bei dem sich zwei oder mehr Individuen für eine Handlung entscheiden müssen. Die leitende Idee ist, dass sich die beteiligten Individuen für die bestmögliche, das bedeutet nutzenbringendste, Handlung entscheiden müssten.

In spieltheoretischen Ansätzen sind zwei Grundannahmen zentral. Zum einen wird davon ausgegangen, dass die Individuen in ihrem eigenen Interesse nach ihrem Glauben und ihrem situativen Wissen handeln und in diesem Sinne instrumentell rational handeln. Zum anderen wird davon ausgegangen, dass das Wissen um diese Rationalität geteiltes Wissen unter den Individuen ist, also dass alle Spieler_innen dieses Wissen haben und wissen, dass alle anderen dieses Wissen haben und alle wissen, dass alle wissen, dass sie dieses Wissen haben und so weiter. Anhand scheinbar einfacher Spiele wie dem Gefangenendilemma, dem Hi-Lo Spiel oder dem Stag Hunt Spiel wird deutlich, dass eine Mehrheit der Teilnehmer_innen kooperative Lösungsstrategien dieser Spiele wählt.⁴⁸⁰ Was empirisch zunächst trivial wirkt, ist auf theoretischer Ebene höchst interessant, denn die

476 Chant, Hindriks & Preyer (2014).

477 Searle (2009), S. 100.

478 Petersson (2016), S. 202.

479 Diesen Ansatz wählen innerhalb der Debatte um kollektive Akteure dann auch List & Pettit (2011), wenn sie sich mit diskursiven Dilemmata befassen.

480 Gold & Colman (2020); Gold & Sugden (2007).

klassische, auf individuelle Rationalität ausgelegte Spieltheorie kann dieses kooperative Verhalten unter den beiden Prämissen des eigenen rationalen Interesses sowie des wechselseitigen Wissens um das Wissen usw. nicht hinreichend erklären. Unter der Frage: Was soll ich tun? Lässt sich dieses Verhalten nicht erklären.

Eine mögliche Reaktion auf dieses Verhalten wäre, das Rationalitätskriterium bei kollektivem Handeln abzuschwächen. Doch diese Option scheint unattraktiv vor dem Hintergrund, dass die Wahl der kooperativen Handlungsoption nicht weniger rational ist, sondern sich im Gegenteil als die vorteilhafte Wahl für alle Beteiligten präsentiert.⁴⁸¹ Daher untersuchen einige Autor_innen die Art der Deliberation und formulieren in diesem Sinne die handlungsleitende Frage um.⁴⁸² Laut diesen Wir-, oder Team-Überlegungsansätzen lautet die Frage bei solchen Problemen für rationale Akteure: „Was sollen wir tun?“ Der Kerngedanke der Handlungstheorie ist hier, sich mit dem Modus der Deliberation auseinanderzusetzen. Sie ist in diesem Sinne nicht äquivalent zu der Frage „Was soll ich für uns tun?“⁴⁸³ Die Frage „Was sollen wir tun?“ in dieser Form zu formulieren ist also weder banal, noch lässt sie sich ausschließlich mit Verweis auf Intentionalität oder individuelle Rationalität beantworten. Laut Sugden und Gold geht der gemeinsamen Intentionalität der Modus der Deliberation voraus, aus dem sich eine Intention dann formt.

The basic idea is that, when an individual reasons as a member of a team, she considers which combination of actions by members of the team would best promote the team's objective, and then performs her part of that combination. The rationality of each individual's action derives from the rationality of the joint action of the team. In the same way that individual reasoning leads to individual intentions, it is natural to suppose that team reasoning leads to collective intentions.⁴⁸⁴

Um dieses we-reasoning oder team-reasoning zu betreiben, muss sich ein Individuum als ein Mitglied einer Gruppe verstehen. Michael Bacharach spricht in diesem Zusammenhang von der Identifikation mit einer Gruppe als einem psychologischen Zustand.⁴⁸⁵ Robert Sugden versteht die Iden-

481 Dies.

482 Sugden (2015); Sugden & Gold (2007), Bacharach (1999).

483 Petersson (2016), S. 204.

484 Gold (2007), S. 121.

485 Bacharach (1999).

tifikation hingegen als eine Selbst-Versicherung („assurance“), dass man sich auf die anderen Mitglieder der Gruppe in gemeinsamen Handlungen verlassen kann.⁴⁸⁶ Diese weniger psychologisch anspruchsvolle Deutung lässt sich gut mit Michael Bratmans Ansatz geteilter Intentionalität verbinden, der in seinen Kriterien für geteiltes kooperatives Handeln eine Art wechselseitige Versicherung und Verlässlichkeit im Kriterium des Aufeinandergehens festhält.⁴⁸⁷

Die Unterteilung von Gruppen in Aggregate und Koalitionen kann durch den Fokus auf gemeinsame Ziele in Koalitionen erklären, wieso diese Gruppenart *we-reasoning* betreiben kann, wohingegen Aggregate dazu nicht in der Lage sind. Insofern ist die Auseinandersetzung mit den Gruppenarten und den Deliberationsformen instruktiv, um in einem weiteren Schritt Pflichten gemäß diesen Unterschieden adressieren zu können. Denn je nach Problemlage und angesprochener Gruppe ist entweder *I-reasoning* oder *we-reasoning* einforderbar, da die jeweilige Gruppe zu diesen Deliberationsformen sowie zur kollektiven Handlung, entweder aggregiert oder koordiniert, fähig ist. Insofern liegen die Gründe, entweder *I-reasoning* oder *we-reasoning* zu betreiben, nicht in der Rationalität selbst, sondern finden sich in der Problemlage und in der Art der adressierten Gruppe begründet. Entsprechend unterscheiden sich auch die Pflichten der Mitglieder dieser Gruppen abhängig von den Möglichkeiten der Deliberation.⁴⁸⁸

Mit der Analyse des *we-reasonings* ist also ein entscheidender Schritt in Richtung der Bestimmung der Pflichten von solchen Gruppen getan. Die klassische Spieltheorie konnte nicht hinreichend erklären, wie Gruppenverhalten in Fällen ohne Absprachemöglichkeit zu erklären ist.⁴⁸⁹ *We-reasoning* kann diese theoretische Lücke schließen, indem es den besonderen Modus der Deliberation individuell verortet, somit also keinen unplausiblen oder gar mystischen Kollektivgeist beschwören muss. Gleichzeitig lassen sich nun auch individuelle Pflichten in Koalitionen im Vergleich zu Pflichten innerhalb von Aggregaten genauer analysieren.

Wenn die Mitglieder in Gruppen nicht nur rationale Akteure, sondern auch moralische Akteure sind, sind sie die natürlichen Adressaten moralischer Forderungen.⁴⁹⁰ In komplexen Situationen, die eine gemeinsame Handlung entweder aggregiert oder koordiniert erfordern, ist es daher

486 Sugden (2015).

487 Bratman (2004).

488 Vgl. Collins (2019); Schwenkenbecher (2020).

489 Dasselbe Problem stellt sich auch für die Theorie kollektiver Intentionalität.

490 Dies gilt, wie Kapitel 9 zeigen konnte, für alle Staaten der EU.

sinnvoll, zwischen den Möglichkeiten des Handelns bei Aggregaten und Koalitionen zu unterscheiden. Aus dieser Unterscheidung folgt, dass Individuen in Koalitionen verpflichtet sind, *we-reasoning* zu betreiben, wenn das Problem nicht durch aggregierte Einzelhandlungen gelöst werden kann.

10.3 Die EU als Koalition

Die EU als Koalition zu verstehen bedeutet vor diesem Hintergrund, dass die Rede von einer europäischen Verantwortung nicht bloß ein leeres Konzept ist. Mithilfe der Untersuchung kollektiver Handlungen und Verantwortung konnte gezeigt werden, dass es verschiedene Formen der Kollektivität gibt, die ihrerseits mit unterschiedlichen Möglichkeiten verbunden sind, Pflichten unter den Mitgliedern zuzuweisen. Die hier im Weiteren vertretene These ist, dass die EU zwar nicht als kollektiver moralischer Akteur zu fassen ist, jedoch als eine Koalition. Dies wird unterstützt durch eine Betrachtung der EU hinsichtlich der faktisch genutzten Möglichkeiten zum *we-reasoning*. Hieraus folgt, dass die EU als Koalition auch die Pflicht hat, als Koalition *we-reasoning* hinsichtlich einer gemeinsamen Flüchtlendenpolitik zu betreiben, sodass alle Mitgliedsstaaten in den Prozess einbezogen werden und die Wahrscheinlichkeit für eine faire Verteilung unter den Mitgliedsstaaten gewährleistet werden kann.

Als Koalition lässt sich die gemeinsame europäische Flüchtlendenpolitik erklären und zwar sowohl deskriptiv in ihren kollektiven negativen Auswirkungen als auch in ihren Problemen der gemeinsamen Ausführung und Einigung. Der analytische Zugang zum Verständnis der EU als Koalition ist darüber hinaus in der Lage, Solidaritätsforderungen zu formulieren und Politiken gemeinsamer Zielsetzung zu begründen. Vor diesem Hintergrund lässt sich Verantwortung an die Mitgliedsstaaten der EU adressieren, obwohl die EU kein kollektiver moralischer Akteur ist. Einzelne Mitgliedsstaaten sollten ihr Handeln als Teil einer Koalition an die Frage „was sollen wir tun?“ anpassen und so ihre Anteile ermitteln. Entsprechend können sie weiterhin als Gruppe verantwortlich für eine gemeinsame Flüchtlendenpolitik sein. Allerdings sind die Mitgliedsstaaten prioritär individuell für ihre Handlungen verantwortlich, was sowohl für ihre Handlungen als Teil der Koalition als auch außerhalb dieser gilt.

Diese Perspektive ist für die Zuweisung und Analyse von Pflicht- und Verantwortungsrelationen keinesfalls nachteilig. Denn vor dem Hin-

tergrund einer gemeinsamen Zielsetzung, die die europäischen Staaten durchaus haben (so bestehen trotz dieser Perspektive eine europäische Agenda⁴⁹¹ und ein wechselseitig anerkanntes Selbstverständnis der europäischen Staaten, sich bspw. menschenrechtskonform zu verhalten⁴⁹²), kann erklärt werden, warum es überhaupt zu einer gemeinsamen Politik kommt und kommen sollte. Gleichzeitig können aber auch einzelne Staaten als die kollektiven moralischen Akteure, die sie sind, direkt für ihren Umgang mit Flüchtenden verantwortlich gehalten werden und nicht bloß als teilverantwortlich für die Taten des supranationalen Staatenbundes. Ihre Anteile sind innerhalb einer gemeinsamen Politik reduzierbar, auch, wenn dies empirisch aufwendig ist. So ist es möglich, Staaten sowohl für ihre europäische Politik als auch für ihre nationalstaatliche Politik hinsichtlich des Umgangs mit Flüchtenden zu adressieren.

Zentral ist hier, dass die *europäische Politik der Staaten* selbst, und nicht die Politik der EU, Gegenstand moralischer Untersuchung sein muss. Die Aufnahmepflicht von Flüchtenden ist eine an die Staaten kollektiv adressierte Pflicht, sie ist kein zugewiesener Anteil der Pflicht des supranationalen Kollektivakteurs EU. Eine europäische Politik lässt sich daher verstehen als eine auf interne Unterstützung und Zielorientierung bauende gemeinsame Handlung der Mitgliedsstaaten, für die jeder Mitgliedsstaat individuell und direkt verantwortlich ist.

Bezüglich der Flüchtlendenpolitik bedeutet dies, dass die Pflichten also nicht an die EU adressiert werden können, sondern dass europäische Politik als ein Mechanismus verstanden werden muss, die Kosten der Pflichtübernahme unter einem Solidaritätsverständnis der Mitgliedsstaaten für die einzelnen Staaten möglichst gering zu halten. Das bedeutet aber auch, dass, wenn keine Einigung in der Flüchtlendenpolitik hergestellt werden kann, wenn also faktisch nicht hinreichend *we-reasoning* betrieben wird, um zu einer Lösung zu kommen, Mitgliedsstaaten individuell gemessen an ihren Möglichkeiten adressiert werden.

Bezüglich der Schädigungen, die durch die bisherige europäische Flüchtlendenpolitik entstanden sind, ist das Verständnis der EU als Koalition ebenfalls hilfreich. Denn als gemeinsame Handlung der Koalition können Wiedergutmachungsanteile gleichermaßen an die Mitglieder verteilt werden, da alle Mitgliedstaaten an dieser Politik gemeinsam beteiligt waren und sind. Andere Wiedergutmachungsforderungen, bspw. durch eine kon-

491 Vgl. Europäischer Rat (2019).

492 Vgl. Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte (1950).

krete Kolonialhistorie einzelner Mitgliedsstaaten, lassen sich davon unabhängig weiterhin an diese Staaten adressieren.

Das bisherige Argument könnte den Eindruck erwecken, dass insgesamt weniger effektiv gehandelt werden kann, als es mit einem wahrhaft funktionierenden gemeinsamen europäischen Handlungspotenzial eines kollektiven Akteurs EU möglich wäre. Dies ist durchaus möglich. Ein Vorteil dieser Perspektive besteht jedoch dennoch darin, die einzelnen Mitgliedsstaaten in ihren prospektiven Pflichten direkt adressieren zu können, die prospektiven Pflichten stärker von den Wiedergutmachungspflichten und den negativen Pflichten einer gemeinsamen europäischen Flüchtlendenpolitik zu trennen und somit differenzierter auf die Pflichten einzelner Staaten zu fokussieren, welches praktisch instruktiv für eine Untersuchung der Aufnahme- und Rettungspflichten Flüchtender ist.

10.4 Eine gerechte Verteilung der Aufnahmepflicht

Die in dieser Arbeit vorgestellte Perspektive auf die Pflichten gegenüber Flüchtenden legt nahe, die Legitimität von Staaten daran zu binden, wie sehr sie die Rechte, welche sich aus einer gütertheoretischen Konzeption ergeben, schützen. In Teil I wurde gezeigt, dass die Staatengemeinschaft von einer solchen Schutzpflicht adressiert wird und im vorangegangenen Teil konnte gezeigt werden, dass sich diese Pflicht anteilig auf Staaten, die Mitglieder dieser Gemeinschaft, verteilt. Durch die Verletzung der Grundgüter einiger Personen, die nun auf den Schutz eines anderen Staates angewiesen sind, entsteht eine kollektive Verantwortung der Staatengemeinschaft, auch diesen Menschen Schutz zu gewähren.⁴⁹³ Owen spricht im Zusammenhang mit der Übernahme von Pflichten gegenüber Flüchtenden auch von „Legitimitäts-Reparaturmechanismen.“⁴⁹⁴ Da Staaten als Beschützer sowie als Schädiger dieser Rechte angesehen werden können, sollte einzelstaatliche Legitimität nicht ausschließlich daran bemessen werden, ob ein Staaten die Rechte seiner Bürger_innen und von anderen im Territorium anwesenden Personen schützt. Denn auch der Umgang der Staatengemeinschaft mit Flüchtenden wirkt zurück auf die Legitimität der Einzelstaaten, die diesen Schutz bereitstellen können und kollektiv adres-

493 Zum Legitimitätspunkt von Staaten als Beschützer von Flüchtenden: Bauböck (2018); Carens (2013); Owen (2016).

494 Owen (2020a), S. 29.

siert werden. Legitimität wird so wechselseitig unter den Staaten, die diesen Rechtsschutz bieten, anerkannt und zugestanden.

Da Flüchtende selten einen Anspruch auf Aufnahme gegenüber konkreten einzelnen Staaten geltend machen können und Nähe zu einem Krisengebiet bezüglich der Möglichkeit zur Hilfe keine relevante Rolle spielt, adressiert ihre Notlage die Staatengemeinschaft kollektiv.⁴⁹⁵ Aufgrund dieser kollektiven Adressierung entsteht die Notwendigkeit, eine Verteilung unter den adressierten Staaten zu organisieren, um auf der einen Seite dem Anspruch auf Schutz durch Aufnahme gerecht zu werden und auf der anderen Seite, um eine einseitige Belastung einzelner Staaten zu vermeiden und gleichzeitig die Legitimität der internationalen Staatengemeinschaft respektive die Legitimität der Einzelstaaten aufrechtzuerhalten.

Nachfolgend geht es in einem ersten Schritt darum, zu diskutieren, welche Kriterien bei einer gerechten Verteilung der Pflicht zwischen den Staaten berücksichtigt werden müssen. Anschließend wird die Frage diskutiert, ob andere Staaten zu einer Übernahme der durch Nichteinhaltung zusätzlich entstandenen Anteile verpflichtet sind. In diesem Unterkapitel geht es nicht darum, zu untersuchen, welche Gründe Einzelstaaten gegen die grundlegende Pflicht zur Aufnahme vorbringen können.⁴⁹⁶ Stattdessen werden die grundlegenden Aufnahmepflichten und ihre Verteilung zwischen den potenziell aufnehmenden Staaten behandelt.

10.4.1 Das Problem einer gerechten Verteilung

Flucht entsteht als Reaktion auf das Problem, dass Herkunftsstaaten die politische und soziale Teilhabe, die öffentliche Ordnung oder den Grundgüterschutz ihrer Bürger_innen nicht mehr effektiv wahrnehmen können oder wollen. Der daraus resultierende Anspruch auf Aufnahme adressiert die Staatengemeinschaft. Aufgrund dieser Adressierung stellt sich nun die Frage, wie der sich daraus ergebende Aufnahmeanteil einzelner Staaten bemessen werden kann.

In diesem Zusammenhang ergeben sich zwei Fragen hinsichtlich der Kostenverteilung. Die erste Frage lautet, wie eine gerechte Verteilung der durch Flucht entstehenden Kosten zwischen den nun zuständigen Staaten aussehen sollte. Dabei ist zweierlei zu bedenken. Zum einen, dass eine ge-

495 Siehe Kapitel 6.4.

496 Diese Diskussion findet sich in Teil IV.

rechte Verteilung für alle Beteiligten untersucht werden muss. So stellt sich eine gerechte Verteilung sowohl als Gerechtigkeitsfrage unter den aufnehmenden Staaten als auch gegenüber bzw. unter Einbezug der Perspektive der Flüchtenden dar. Zum anderen müssen die Kosten für Staaten hier zunächst sehr breit verstanden werden.⁴⁹⁷ So ergeben sich für aufnehmende Staaten finanzielle, politische und soziale Kosten durch die Aufnahme von Flüchtenden. Wenn Aufnahmepflichten durch individuelle Staaten nicht erfüllt werden, resultiert daraus zweitens das Problem, was sich in der englischsprachigen Debatte unter dem Slogan „taking up the slack“ findet. Die zweite Frage lautet entsprechend, inwiefern die noch verbleibenden Staaten für die Nichteinhaltung anderer Staaten kompensatorisch verpflichtet sind, einen höheren Anteil an der Gesamtverantwortung zu übernehmen, als sie es unter den idealen Umständen der Pflichterfüllung aller adressierten Staaten hätten tun müssen. Wie bereits zu Beginn der Arbeit erläutert, investieren unter anderem europäische Staaten viel Mühe darin, Zugänge zu ihren Staatsterritorien zu begrenzen. Dies hängt nicht zuletzt auch damit zusammen, dass es zwischen den Staaten keinen funktionierenden Mechanismus der Kostenverteilung gibt, sodass die aktuelle Flüchtlendenpolitik eher dem Versuch gleicht, womöglich entstehende Kosten durch Abschottung präventiv zu verhindern, um nicht als einzelner europäischer Staat einen wesentlich höheren Anteil der Kosten tragen zu müssen als andere europäische Staaten.⁴⁹⁸ Diese potenziell ungleiche Verteilung unter den Staaten und die damit einhergehenden nationalen Veränderungen durch Zuwanderung scheinen erklären zu können, wieso sich die europäischen Staaten derart abschotten, dafür aber bereit sind, besonders hohe finanzielle Kosten zu tragen, denn diese können anscheinend problemlos unter den Staaten verteilt werden. Die Abschottungspolitik, welche das Leid auf den Fluchtrouten (mit)verursacht, ist also auch Ausdruck eines Problems, welches Staaten anscheinend lösen müssen, um, auf der einen Seite, dem Leid auf den Fluchtrouten, und auf der anderen Seite den Aufnahmeansprüchen der Flüchtenden begegnen zu können. Derweil scheint die europäische Flüchtlendenpolitik stärker darauf zu setzen, ein negatives Anreizsystem

497 Siehe Kapitel 13.

498 Dies sagt nichts darüber aus, dass diese Staaten nicht in der Lage dazu wären, wesentlich höhere Kosten zu tragen, unabhängig davon, was andere Staaten tun. Es geht hier noch nicht darum, mehr zu verlangen, als es unter einem Prinzip des *fair share* ohnehin wäre. Es scheint viel eher darum zu gehen, den Anteil insgesamt niedrig zu halten.

zu etablieren, was den eigenen kodifizierten Flüchtlingsrechten teilweise widerspricht.⁴⁹⁹ Sie betreiben hinsichtlich ihrer Flüchtlendenpolitik das, was als „security lense“⁵⁰⁰ beschrieben wird. Dabei handelt es sich um die Verengung der staatlichen Perspektive auf den Grenzschutz unter dem Vorwand von Sicherheitsaspekten, mit deren Hilfe international gültige Abkommen zum Schutz von Flüchtenden so ausgelegt werden können, dass legale Lücken ausgenutzt werden, um Migration zu begrenzen. Diese Art des ‚Cherry-pickings‘ führt nicht bloß dazu, dass Flüchtende systematisch ihrer bereits legal installierten Rechten enthoben werden, sondern auch dazu, dass ein solches Rechtssystem international zu erodieren droht, da es faktisch zu einer ungerechten Lastenverteilung unter den Staaten selbst beiträgt. Potenzielle Aufnahmestaaten tragen demnach selbst einen entscheidenden Teil zu der Ausgestaltung von internationaler Flucht bei, der schon vor dem Hintergrund bereits installierter Rechtsvorschriften zu Ungerechtigkeiten gegenüber Flüchtenden aber auch zu Verstößen gegen das Fairnessprinzip unter den partizipierenden Staaten führt.

Nachfolgend soll sich mit beiden Fragen, den Kriterien einer gerechten Verteilung und der Frage nach Pflichten bei Nichteinhaltung der Aufnahmepflicht anderer Staaten, auseinandergesetzt werden. Anschließend werden die Überlegungen konkret am Fall der EU weiter ausgeführt, da ihre Koalitionsstruktur theoretisch besonders gut dazu in der Lage ist, ein funktionierendes und gerechtes System der Verteilung unter den Mitgliedsstaaten zu etablieren.⁵⁰¹

10.4.2 Kriterien einer gerechten Verteilung

Die Verteilung von Flüchtenden wird sowohl theoretisch als auch in der praktisch-politischen Diskussion von unterschiedlichen Überlegungen beeinflusst. Ein relationales Konzept gerechter Verteilung sucht nach vergleichbaren Konstanten innerhalb der Einzelstaaten, um individualisierte Aufnahmekapazitäten zu ermitteln, da sich die adressierten Staaten in ihrer individuellen Kapazität zur Aufnahme stark voneinander unterscheiden können. Anne Schwenkenbecher⁵⁰² schlägt in Anlehnung an Iris Marion

499 Amnesty International Pressemitteilung (2021).

500 Moreno-Lax et al. (2019), S. 717.

501 Siehe auch Bauböck (2018).

502 Schwenkenbecher (2011).

Youngs Konzept der sozialen Beziehungen⁵⁰³ vor, den Anteil einzelner Staaten anhand dreier Kriterien zu untersuchen: I. der „Kapazität“ eines Staates, II. der „moralischen Korrelationen“ zwischen konkreten Staaten und dem Entstehen der Hilfsbedürftigkeit und III. der „Bekennnis zur Hilfe“, die konkrete Staaten abgegeben haben.

Ad I: Das Kriterium der Kapazität fragt, wieviel Macht, Einfluss und Leistungsvermögen ein konkreter Staat hat, die Notlagen der Flüchtenden zu beheben. Zur Aufnahmekapazität konkreter Staaten ist zu klären, welche Kriterien herangezogen werden können, um eine Vergleichbarkeit potenziell aufnehmender Staaten herzustellen. Innerhalb der bisherigen Diskussion unter den EU-Mitgliedsstaaten sowie innerhalb philosophischer Diskussionen zu Vorschlägen zu einem gerechten Verteilungsmechanismus wurden, um den gerechten Aufnahmeanteil für einen konkreten Staat auszuweisen, das Bruttoinlandsprodukt, die Bevölkerungsgröße, die Anzahl an Asylanträgen und die Arbeitslosigkeit des potenziell aufnehmenden Staates herangezogen, um den einzelnen Staat in Relation zu den Aufnahmekapazitäten von anderen Staaten zu setzen.⁵⁰⁴ Eine an diesen Kriterien bemessene „integrative Kapazität“⁵⁰⁵ eines Staates zur Aufnahme von Flüchtenden liegt auch bereits bestehenden Institutionen wie dem UNHCR zugrunde, der solche Vergleichsvariablen verwendet.⁵⁰⁶ Diesen Überlegungen liegen auch Kosten- und Nutzenerwägungen durch Zuwanderung zugrunde, so dass Migration in einigen Staaten durchaus als willkommener, besonders wirtschaftlicher Nutzen angesehen werden kann. Mit der Perspektive eines Kosten-Nutzen-Verständnisses von Migration befasst sich Kapitel 13.

Auf die Aufnahmekapazität eines Staates können noch weitere Faktoren einwirken. Eine weitere international vergleichbare Konstante ist die vorherrschende historische Aufnahmekultur einzelner Staaten. So gelten einige Staaten, wie bspw. die USA⁵⁰⁷, als Einwanderungsgesellschaften, wohingegen andere Staaten historisch lange als Emigrationsgesellschaften angesehen werden konnten, so bspw. Deutschland.⁵⁰⁸ Die Tatsache, dass einige Gesellschaften historisch gesehen mehr Menschen aufgenommen haben, wird innerhalb der Migrationsdebatte sowohl für als auch gegen

503 Young (2006).

504 EU Commission (2016).

505 Gibney (2015), S. 450.

506 Ders. S. 457.

507 Migration Policy Institute tabulations of U.S. Department of Homeland Security.

508 Oltmer (2016).

eine zusätzliche Aufnahme angeführt. So argumentiert David Miller, dass diejenigen Staaten, die in der Vergangenheit bereits viele Menschen aufgenommen haben, aufgrund ihres relational größeren Anteils einer insgesamt bestehenden Menge an Personen zukünftig weniger Personen aufnehmen müssten. Dieser Vorstellung liegt ein Bild zugrunde, demzufolge Staaten eine maximale Aufnahmekapazität haben, die bei Aufnahmegesellschaften bereits zu einem höheren Anteil ausgelastet ist, als dies bei anderen Staaten der Fall ist. Miller plädiert daher dafür, dass zunächst andere Staaten ihren Anteil erhöhen sollten.⁵⁰⁹ Joseph Carens hält dem entgegen, dass Aufnahmegesellschaften aufgrund ihrer bisherigen Erfahrungen mit Aufnahme besser dafür gerüstet sind, mehr Personen aufzunehmen, da kulturelle Bindungen zwischen bereits ansässigen und neu ankommenden Personen anderer Herkunftsstaaten bestehen, diese eher auf Netzwerke und Jobs zurückgreifen können und sich somit einfacher in den aufnehmenden Staat und dessen Gesellschaft einfügen können.⁵¹⁰ Die historische Aufnahme kann eine erhöhte Aufnahmekapazität einiger Staaten erklären, da die Mechanismen zur Aufnahme relational zu anderen, weniger aufnahmeerfahrenen Staaten weniger Kapazitäten beanspruchen. Millers Argument, dass dennoch auch Staaten, die historisch wenig Menschen aufgenommen haben, ihre Aufnahme erhöhen sollen, um eine Gleichmäßigkeit zu wahren, fokussiert einen anderen Punkt der Aufnahmekapazität und ihrer historischen Beeinflussung. Miller geht es darum, dass Staaten dennoch irgendwann an ihre maximale Aufnahmekapazität stoßen und dass, bevor dies geschieht, andere Staaten ihre Aufnahme erhöhen sollten.⁵¹¹ Dies ist mit Carens' Modell kompatibel. Problematisch an Millers Argument ist, dass es die Kapazität vergangener Aufnahme mit dem aktuellen Aufnahmebedarf verrechnet. So entsteht der Eindruck, dass auch die in der Vergangenheit liegende Aufnahme aktuell Kapazitäten beansprucht, die für die Neuaufnahme nicht zur Verfügung stünden. Hierauf reagiert Carens, indem er den dynamischen Charakter der Aufnahmekapazität selbst hervorhebt. Ziel dieses Unterkapitels ist es, für ein solches dynamisches Konzept bei der Frage nach fairer Verteilung zu argumentieren.⁵¹² Die historische Aufnahme kann entsprechend eines solchen Modells bei der Berechnung von

509 Miller (2016), S. 86 -88.

510 Carens (2013), S. 215.

511 Miller (2016).

512 Carens (2013).

Aufnahmekapazitäten herangezogen werden, um für eine erhöhte Kapazität einiger Staaten zu argumentieren.

Auch das Argument der territorialen Größe eines aufnehmenden Staates wird von manchen Autor_innen im Rahmen der Kapazitätsfrage herangezogen, um einen höheren oder niedrigeren Aufnahmeanteil für konkrete Staaten zu fordern.⁵¹³ Diesem Argument zufolge sollten größere Staaten mehr Menschen aufnehmen als territorial kleinere Staaten. Dieses Argument kann nur mit Rückgriff auf eine Idee des „ursprünglichen Gemeinbesitzes“⁵¹⁴ überzeugen. Diesem Argument zufolge haben alle Menschen ein Anrecht auf einen Anteil der begrenzten Erdoberfläche. Da Staaten einen „besonderen Anspruch“⁵¹⁵ auf große Teile dieser Oberfläche haben, müssen sie, um diesen Anspruch zu legitimieren, zulassen, dass Personen, die in ihren Herkunftsstaaten keine Möglichkeit zur Nutzung ihres Anteils haben, in ihre Territorien migrieren. Es handelt sich dabei um ein ursprüngliches „paritätisches Recht auf Nutzung der Erdoberfläche.“⁵¹⁶ Das Argument ist in der Lage, aufgrund eines Territorialkriteriums einen allgemeinen Verpflichtungsgrund für die Aufnahme zu generieren. Es ähnelt darin dem Legitimitätsargument von Owen. In Bezug auf die gerechte Verteilung von Flüchtenden ist es jedoch wenig zielführend, denn bei Flüchtenden handelt es sich nicht um koloniale Siedler.⁵¹⁷ Ihnen mangelt es nicht bloß an einem territorialen Anteil der Erdoberfläche, sondern an der Bereitstellung fehlender Grundgüter und, insbesondere bei längerfristiger Aufnahme, der sozialen und politischen Teilhabe in bestehenden Gemeinschaften. Aus dem territorialen Größenargument lässt sich ableiten, was Staaten als soziale Kosten ihrer individuellen Aufnahmekapazität in Anschlag bringen können, nämlich dass es durch Zuwanderung zu infrastrukturellen Herausforderungen kommen kann, bspw. auf einem ohnehin umkämpften Wohnungsmarkt. Diese infrastrukturellen Probleme ergeben sich jedoch nicht allein aufgrund der territorialen Größe eines konkreten Staates, sondern sind ihrerseits beeinflusst durch städtebauliche Maßnahmen, Mietregularien und andere demographische Faktoren der aufnehmenden Staaten.

513 Zu einer empirischen Diskussion um die Auswirkung des Einbezugs territorialer Größe bei der Bemessung einer gerechten Verteilung von Flüchtenden innerhalb der EU-Mitgliedsstaaten siehe Angeloni (2019), S. 329. Für den Einbezug der territorialen Größe. Siehe Owen (2016), S. 160f.

514 Hoesch (2016), S. 19.

515 Ebd.

516 Ders. S. 20.

517 Bauböck (2018), S. 145.

Ad II: Das Kriterium der „Korrelation“ zwischen konkreten Staaten und Flüchtenden lässt die Möglichkeit zu, den Staaten, die an den Ursachen der Flucht oder deren Fortbestehen kausal beteiligt sind, einen höheren Pflichtenanteil als anderen Staaten zuzuweisen. Unter dem Konzept der Verursacherverantwortung wird die besondere Aufnahmepflicht von Staaten diskutiert, die am Zustandekommen der Notlage beteiligt waren. Einige Staaten haben, bspw. durch Kriegsführung, durch unterlassene Hilfeleistung oder durch andere Formen der Schädigung einen Anteil an der Flucht aus konkreten Staaten, sodass diesen eine (Teil-)Verursacherverantwortung für die Flucht zukommt. Solche Staaten sollten im Vergleich zu anderen Staaten, die nicht ursächlich an der Entstehung einer konkreten Fluchtbewegung Anteil hatten, einen höheren Anteil der Flüchtenden aufnehmen.⁵¹⁸ Dieser Mehranteil ergibt sich nicht aus einer allgemeinen Aufnahmepflicht, der den Staaten als Gemeinschaft zukommt, er kann diesen jedoch numerisch beeinflussen und somit die Aufnahmeanforderung an andere Staaten relational mindern. Der erhöhte Anteil ergibt sich aus einer Kompensationspflicht aufgrund vorangegangener schädigender Handlungen, die auf konkrete Staaten aufgrund der kausalen Mitverursachung entfällt. Da diese Kompensationspflicht dieselbe Handlung zum Inhalt hat wie die allgemeine positive Gerechtigkeitspflicht – nämlich die Aufnahme – ergibt sich aus der Kompensationspflicht ein zusätzlich zur allgemeinen Gerechtigkeitspflicht entstehender Aufnahmeanteil, der angesichts des Bedarfs verrechnet werden kann. Inwiefern diese zusätzliche Aufnahmepflicht jedoch praktisch festgelegt werden kann, bleibt schwierig. Mindestens vier Aspekte sollten bei der Festlegung einer Verursacherverantwortung berücksichtigt werden.⁵¹⁹ Zunächst ist die kausale Beziehung zwischen konkreten Flüchtenden und konkreten Aufnahmestaaten bei strukturell komplexen Fluchtursachen schwierig zu determinieren. Zweitens kann es Beziehungen zwischen potenziellem Aufnahmestaat und Flüchtenden geben, die keine zusätzliche Kompensationsverantwortung rechtfertigen können, bspw. wenn ein konkreter Staat aufgrund seiner Verpflichtung zur Verhinderung eines Genozids in einen Bürgerkrieg eingegriffen hat und somit zwar am Entstehen der Flucht beteiligt war, eine Unterlassung dieser Beteiligung jedoch ebenfalls problematisch gewesen wäre. Drittens spielt trotz der theoretisch gerechtfertigten Forderung einer zusätzlichen Aufnahme die Kapazität des Staates eine Rolle, dieser Aufnahmepflicht nachkommen zu können. Wenn

518 Für Verursacherverantwortung argumentiert bspw. Miller (2015), S. 44.

519 Diese Aspekte finden sich bei Holtug (2016), S. 285f.

ein Staat diese Kapazität nicht hat, dann kann er der Forderung trotz kausaler Verursachung nicht nachkommen. Zuletzt muss berücksichtigt werden, dass es unter den Flüchtenden unterschiedlich starke Ansprüche auf Aufnahme gibt, vor deren Hintergrund es im Fall beschränkter Ressourcen gerechtfertigt sein kann, diejenigen zu priorisieren, die einen besonders starken gütertheoretischen Anspruch auf Aufnahme in einem Staat haben und nicht diejenigen, die in einem kausalen Verursacherverhältnis zu dem Staat stehen.

Ad III: Zuletzt kann auch eine öffentlich gegenüber anderen Staaten geäußerte Verpflichtung zur Hilfe Einfluss darauf nehmen, welcher Anteil von einem Staat verlangt werden kann.⁵²⁰ Eine solche Verpflichtung gegenüber anderen spielt insofern eine Rolle, als dass sie zurückverweist auf das eingangs beschriebene Verhältnis zwischen Legitimation und Handlungspflicht. Staaten, die sich gegenüber anderen Staaten der Staatengemeinschaft verpflichten, einen hohen Hilfsanteil zu leisten, müssen damit rechnen, diesen Anteil zugewiesen zu bekommen. Beispielhaft für einen solchen Fall sind die Staaten, welche die völkerrechtlichen Abkommen zum Flüchtlingsschutz ratifiziert haben. In diesem Fall wird aus der öffentlich geäußerten Selbstverpflichtung eine Verpflichtung gegenüber den anderen Staaten innerhalb der Staatengemeinschaft, den angekündigten Anteil auch zu erfüllen. Dieser Punkt ist insbesondere dann relevant, wenn es sich um Staatenkoalitionen handelt, unter denen solche Verpflichtungen institutionell bereits bestehen. All diese Überlegungen finden aus der Perspektive der aufnehmenden Staaten statt.

Dieser Perspektive gegenüber steht die Perspektive der Flüchtenden selbst. Inwiefern ihr Wunsch, in konkreten Staaten aufgenommen zu werden, berücksichtigt werden sollte, wird als zusätzliches Kriterium für Aufnahme in konkrete Staaten diskutiert.⁵²¹ Im Kapazitätsargument findet sich bereits ein Schritt in Richtung der Einbeziehung der Perspektive von Flüchtenden. Dort werden historische Einwanderungsgesellschaften, welche bereits bestehende Beziehungen zwischen möglichen Einwander_innen und ansässigen Personen aufweisen, besprochen. Hier wird ein möglicherweise bestehender Wunsch von Flüchtenden antizipiert, dorthin zu migrieren, wo sich bereits andere Personen desselben Herkunftsstaates aufhalten. Daraus ergibt sich die zusätzliche Frage, ob einige Staaten besser für die Integration

520 Schwenkenbecher (2011).

521 Gibney (2015, 2018); Carens (2012), S. 216; Ferracioli (2019), S. 193f.; Miller (2016).

sorgen können, gerade weil bereits Erfahrungen mit Immigration gemacht wurden. Die Perspektive der Flüchtenden kommt in diesen Überlegungen vermittelt zum Ausdruck, wird jedoch nicht direkt einbezogen. In Erweiterung zum Kapazitätsargument betont das Argument des konkreten Immigrationswunsches von Flüchtenden jedoch die Perspektive der Flüchtenden selbst. Diese Erweiterung ergibt sich durch die Maßgabe einer *gerechten* Verteilung, die allen Beteiligten gegenüber gerechtfertigt werden können sollte.⁵²² Insbesondere dieses letzte Argument für die Einbeziehung der Perspektive der Flüchtenden zeigt, dass die Frage nach einer gerechten Verteilung auf ganz unterschiedliche und vielseitige Kriterien zurückgreifen kann, welche ihrerseits moralisch relevant für die Auswirkung von Aufnahme für die beteiligten Akteure sind. So gibt auch Bauböck zu bedenken:

Refugees are not a global public bad similar to carbon emissions the costs for which have to be shared fairly between states in relation to their capacities and involvement. They are human agents with particular ties, needs and plans and these point them often towards particular destinations.⁵²³

Diese Perspektive wird gestärkt durch den hier gewählten gütertheoretischen Ansatz, der die Agency der Flüchtenden in den Vordergrund stellt und ihren Bedürfnissen deshalb normative Kraft verleiht. Die vorliegenden Kriterien sollten die Perspektiven der aufnehmenden Staaten auf der einen Seite und die Perspektive der Flüchtenden auf der anderen Seite einbeziehen, um zu einer fairen theoretischen Verteilung kommen zu können. Dabei sind einige Überlegungen nicht relevant für eine faire Verteilung, bspw. die territoriale Größe eines potenziell aufnehmenden Staates, welche als Platzhalter für die infrastrukturelle Aufnahmekapazität eines Staates herangezogen wurde. Noch zu klären bleibt neben diesen theoretischen Überlegungen zu den Kriterien einer fairen Verteilung, wie Staaten untereinander mit der Nichteinhaltung der Aufnahmepflicht einiger Staaten umgehen sollten. Konkret besteht die Frage, ob Staaten bloß dazu verpflichtet sind, ihren Anteil unter der idealen Voraussetzung vollkommener Einhaltung der Aufnahmepflicht zu erfüllen, selbst wenn sich nicht-ideal ein höherer Aufnahmepressure aufgrund von Nichteinhaltung anderer Staaten ergibt, oder ob sie darüber hinaus dazu verpflichtet sind, den entstehenden zusätzlichen Anteil zu kompensieren.

522 Abizadeh (2017); Cassee (2016), S. 12; Forst (2007); Maffei (2019).

523 Bauböck (2018), S. 144f.

10.4.3 Mehr tun oder gerade genug tun – Besteht eine Pflicht zur Kompensation?

Voraussetzung der Frage nach einer gerechten Verteilung ist, dass durch die Nichteinhaltung der Aufnahmepflicht einiger Staaten ein zusätzlicher durch die einhaltenden Staaten zu erfüllender Aufnahmebedarf entsteht, wenn allen Flüchtenden, die einen gütertheoretischen Anspruch auf Aufnahme haben, Aufnahme gewährleistet werden soll. Unter dem Slogan *taking up the slack* ist das Problem zu verstehen, dass einige Akteure, um das kollektive Handlungsziel noch erreichen zu können, die metaphorische Leine aufnehmen müssen, die andere durch mangelnde Pflichterfüllung fallen gelassen haben.⁵²⁴ Die entsprechende Diskussion befasst sich mit der Frage, ob die die Aufnahmepflicht erfüllenden Staaten nun dazu verpflichtet sind, diesen zusätzlichen Pflichtenanteil zu übernehmen.⁵²⁵ Es handelt sich hierbei um ein zentrales Problem moralischer Handlungspflichten im Zusammenhang mit der Debatte um ideale und nicht-ideale Theorie.

Ein besonders gut ausgearbeitetes Argument innerhalb der Migrationsdebatte für eine Pflichtbegrenzung auf den idealen Anteil auch unter Bedingungen der Nichteinhaltung stammt von David Miller.⁵²⁶ Drei zentrale Aspekte sind für sein Konzept entscheidend. Erstens muss die Pflicht auf mehrere Akteure entfallen, zweitens muss klar sein, was eine gerechte Verteilung der Pflicht beinhaltet und drittens muss die potenzielle Übernahme eines Mehranteils über den gerechten Anteil hinaus für die verbleibenden Akteure möglich sein.⁵²⁷

524 Diese Diskussion findet sich sowohl unter dem Stichwort der *fair share* Einwände als auch unter dem Slogan *taking up the slack*. Die nachfolgende Diskussion wird davon ausgehen, dass die Aufnahmepflicht verteilt werden muss und dass Staaten andere, nicht einhaltende Staaten, nicht zur Übernahme der Pflicht zwingen können, was eine tatsächliche Übernahme von deren Anteilen hinfällig lassen würde. Zur Pflicht, *slack taking* bei Problemen globaler Ethik zu betreiben, siehe Karnein (2014).

525 Diese Frage, inwiefern Pflichten an das Höchstmaß des gerechten Anteils unter vollkommener Pflichterhaltung aller adressierten Akteure gebunden sind, findet sich nicht nur in der Migrationsdebatte wieder. Siehe Murphy (2003).

526 Miller (2007, 2016).

527 Owen (2016), S. 150. Von dieser Frage ist zu unterscheiden, ob die Pflichtübernahme nichteinhaltender Staaten zunächst sanktioniert werden sollte und inwiefern eine mögliche Sanktion sich auf die Pflicht zur Übernahme des Mehranteils auswirken könnte. Auf dieses Problem werde ich nicht weiter eingehen. Festzuhalten ist hier bloß, dass die Sanktion der nichteinhaltenden Staaten nicht zu Lasten der Flüchtenden geschehen darf, sodass bis zur Übernahme der Aufnahmepflicht ohnehin

Das erste Kriterium ist durch die Adressierung der Staatengemeinschaft erfolgt. Der zweite Aspekt ergibt sich aus den bisher erläuterten Kriterien einer gerechten Verteilung. Der dritte Aspekt stellt sicher, dass eine Pflicht zur Übernahme zusätzlicher Pflichtenanteile nicht deshalb als Pflicht abgelehnt wird, weil die Akteure nicht dazu in der Lage wären, diese zusätzliche Aufnahme zu leisten. Es geht somit ausschließlich um die Frage, ob Staaten, die in der Lage sind, diesen Mehranteil zu leisten, zu dieser Leistung verpflichtet sind, oder ob sie diesen zusätzlichen Anteil zwar großzügiger Weise übernehmen können, jedoch keine Pflicht dazu besteht. Miller argumentiert, dass Staaten nur zu dem Anteil einer kollektiv adressierten Aufnahmepflicht verpflichtet sind, den sie unter idealen Umständen⁵²⁸ der Einhaltung aller anderen adressierten Akteure hätte. Folglich ist die zusätzliche Aufnahme von Flüchtenden, die sich aus der Weigerung zur Aufnahme anderer Staaten ergibt, nicht mehr Bestandteil der Gerechtigkeitspflicht zur Aufnahme.⁵²⁹

In diesem Unterkapitel soll Millers Argument widerlegt und stattdessen dafür argumentiert werden, dass sich eine Pflicht zu einer höheren Aufnahme dann ergeben kann, wenn einzelne Staaten ihrer Aufnahmepflicht nicht nachkommen. Millers Argument lässt sich entgegensetzen, dass seine Bemessung des gerechten Anteils aus zwei Gründen problematisch ist. Erstens werden bei der Beurteilung idealer Einhaltung nur die potenziell aufnehmenden Staaten berücksichtigt. Vor dem Hintergrund einer idealen Pflichteinhaltung müssten jedoch auch die Herkunftsstaaten der Flüchtenden berücksichtigt werden. Da diese den Pflichten gegenüber ihren eigenen Bürger_innen nicht nachkommen, befinden sie sich bereits in einem Zustand der Nichteinhaltung. Um für den Schutz dieser Personen Sorge zu tragen, werden nun andere Staaten adressiert. Unter dieser Beschreibung ist jedoch nicht klar, wieso die Nichteinhaltung der Herkunftsstaaten eine andere Rolle in der Zuschreibung einer Gerechtigkeitspflicht für potenziell aufnehmende Staaten spielen sollte als partielle Nichteinhaltung unter den aufnehmenden Staaten. Aber wenn sowohl die Nichteinhaltung der Herkunftsstaaten als auch die Nichteinhaltung einiger potenziell aufneh-

die Notwendigkeit besteht, ihre Nichteinhaltung zu kompensieren. Ob zu dieser Kompensation eine Pflicht besteht, ist der Sanktionsfrage insofern notwendig vorgelegt. Zudem gebe ich zu bedenken, dass die Möglichkeit zur Sanktion besonders international schwierig ist und von weiteren Faktoren abhängig gemacht werden muss, bspw. von Notwendigkeit und Proportionalität.

528 Vgl. Valentini (2012).

529 Miller (2013), S. 206–227.

menden Staaten gleich behandelt wird, dann sieht es mit Miller so aus, als sei die Aufnahmepflicht grundsätzlich keine Gerechtigkeitspflicht, da sie aus der Nichteinhaltung der Pflicht von Herkunftsstaaten gegenüber ihren Bürger_innen resultiert.⁵³⁰

Zweitens ist das entscheidende Argument gegen Millers Vorstellung einer gerechten Verteilung, dass die Bemessung des gerechten Anteils außer Acht lässt, wie viele Flüchtende tatsächlich der Aufnahme bedürfen. Die Anzahl der Flüchtenden ist dynamisch und verändert sich je nach weltpolitischer Lage. Der Sachverhalt dynamischer Veränderung beinhaltet zwei leicht verschiedene Aspekte gegen Millers Argument. Zum einen wird der Pflichtenanteil festgelegt, ohne zu wissen, wie viele adressierte Staaten die Pflicht einhalten werden.⁵³¹ Eine mögliche Veränderung dieser hypothetischen Zahl wird dann als Abweichung eines gerechten Anteils verstanden, nicht als zugehörig zu einer immer schon dynamischen Entwicklung. Zum anderen lässt Miller unberücksichtigt, dass sich der Pflichtenanteil an die veränderte Aufnahmenotwendigkeit anpasst. Demnach ist es problematisch, bei einer eintretenden erhöhten Aufnahmenotwendigkeit aufgrund unterschiedlicher Fluchtursachen an einem zuvor festgelegten Anteil festzuhalten. Dies liegt vor allem daran, dass die kollektive Aufnahmepflicht gütertheoretisch begründet ist und die einzelstaatliche Aufnahmepflicht an diesem kollektiven Bedarf bemessen werden muss. Es ist nicht klar, wieso der einzelstaatliche Anteil dieser Pflicht ausschließlich und prioritär an Überlegungen geknüpft sein sollte, die weder die dynamische Entwicklung des Bedarfs erfassen, noch die gütertheoretischen Voraussetzungen des Aufnahmeanspruchs hinreichend berücksichtigen. Entsprechend fragt sich „why must the constraint for the derivation of individual duties be that of fairness rather than, in lexical priority, effectiveness, and fairness?“⁵³² Wenn die Veränderungen in der Gesamtzahl der Flüchtenden aufgrund der bereits bestehenden Fluchtursachen den Anteil für einzelne Staaten verändern kann, dann ist unklar, wieso die Nichteinhaltung einiger Staaten keinen Einfluss auf die Aufnahmepflicht der verbleibenden Staaten haben sollte, wenn beiden Entwicklungen starke gütertheoretisch begründete Ansprüche zugrunde liegen.⁵³³

530 Owen (2016a), S. 152.

531 Ebd.

532 Stemplowska (2016), S. 6.

533 Bauböck (2018).

Zudem war Millers Punkt, dass potenziell aufnehmenden Staaten nicht überfordert von der zusätzlichen Aufnahme sind, der durch die Nichteinhaltung einer Pflicht anderer Staaten entsteht. Dies ist der dritte Aspekt in der Problemexposition. Bei Überlegungen zu einer gerechten Verteilung der Aufnahmepflicht unter partieller Nichteinhaltung einiger Staaten spielen daher die empirischen Voraussetzungen eine zentrale Rolle. Hier zeigt sich, dass einige Staaten einen wesentlich höheren Anteil der weltweit Flüchtenden aufnehmen, sodass derzeit nicht von einer gerechten Verteilung unter idealen Umständen gesprochen werden kann. Ein Argument gegen eine zusätzliche Aufnahme Flüchtender, welche sich aus einer solchen Nichteinhaltung ergibt, kann entsprechend überhaupt erst dann vorgebracht werden, wenn wenigstens der ideale Anteil übernommen worden ist. Für die meisten Staaten des Globalen Nordens trifft dies nicht zu.⁵³⁴ Entsprechend kann Millers Argument unter den empirisch gegebenen Voraussetzungen nicht angeführt werden, um seitens dieser Staaten eine zusätzliche Aufnahme abzulehnen. Miller kommt zu dem Schluss, dass, wenn der Großteil der Staaten ihre gerechten Anteile erfüllt, manche Staaten jedoch keinen Pflichtenanteil übernehmen, einige Flüchtende vor dem schweren Problem stünden, keine Aufnahme gewährleistet zu bekommen. Diese Konklusion ist unstimmg, da nun die Flüchtenden, die einen gütetheoretisch begründeten Gerechtigkeitsanspruch auf Aufnahme haben, die Kosten dafür tragen, dass einige Staaten ihren Aufnahmepflichten nicht nachkommen und dass andere Staaten, obwohl sie die Fähigkeit zu einer zusätzlichen Aufnahme haben, diese ablehnen.⁵³⁵ Diese Umlage auf Flüchtende ist, insbesondere angesichts ihrer Situation, im höchsten Maße ungerecht und illegitim. Wird jedoch der faktische und der sich dynamisch verändernde Anteil der Flüchtenden unter einem gerechten Verteilungskonzept, welches die eingangs diskutierten Kriterien erfüllt, berücksichtigt, so kann es nicht dazu kommen, dass einigen die Aufnahme verwehrt bleibt. Dies bedeutet, dass Staaten dynamisch auf steigende Zahlen reagieren und ihren individuellen Aufnahmeanteil fortlaufend daran anpassen müssen.⁵³⁶ Vor dem Hintergrund des dritten Kriteriums nach Miller, welches Überforderung ausschließt, lässt sich abschließend argumentieren, dass Staaten dazu ver-

534 Amnesty International: The World's Refugees in Numbers.

535 In Teil IV wird untersucht, unter welchen Umständen Staaten Aufnahme ablehnen dürfen.

536 Hinzu kommt die eingangs diskutierte Aufnahmekapazität, die sich ebenfalls dynamisch mit der zunehmenden Aufnahme verändert.

pflichtet sind, einen höheren Anteil der Aufnahme zu gewährleisten, als es unter idealen Umständen vollständiger Einhaltung der Fall wäre.

Der Vorschlag eines dynamischen Aufnahmebedarfs als Ausgangspunkt kann bereits etwas besser auf das Problem der gerechten Verteilung eingehen, es jedoch nicht lösen. Denn praktisch bleibt das Problem fortbestehen, dass einige Staaten die Nichteinhaltung der Pflichten anderer Staaten kompensieren müssen. Problematisch wird diese Kompensation dann, wenn zu wenige Staaten der Aufnahmepflicht nachkommen und dabei mit dem Problem konfrontiert sind, eine besonders hohe Anzahl Flüchtender aufnehmen zu sollen und letztlich an eine mögliche Überforderungsgrenze stoßen. Praktisch würde dies bedeuten, dass sehr wenige Staaten dem eingangs beschriebenen Kriterium der Legitimität entsprechen würden. Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage, welche Optionen die verbleibenden Staaten haben. Die Überlegungen einer gerechten Verteilung enden bei einem solchen Fall, in dem Verteilung praktisch nicht mehr hinreichend vorgenommen werden kann, weil eine Überforderungsgrenze erreicht wird. In einem solchen Fall geht es darum, so gut es geht der einzelstaatlichen Pflicht zur Aufnahme gemessen an rein innerstaatlichen Kriterien gerecht zu werden und zugleich zu versuchen, andere Staaten zur Einhaltung ihrer Pflicht zu bewegen.⁵³⁷ Diese Kollektivierung einer „Koalition der Willigen“⁵³⁸ ist besonders gut dazu geeignet, innerhalb der kleineren, pflichteinhaltenden Gruppen für eine effiziente Übernahme und Verteilung der Pflichten seitens der Einzelstaaten zu sorgen.

10.4.4 ‚Burden-sharing‘ in Koalitionen – Das Beispiel der EU

“Attractively void of precise meaning, the notion of ‘solidarity’ or ‘burden-sharing’ continue to linger in the debate on asylum and migration in Europe.”⁵³⁹

Wie bereits gezeigt, gibt es innerhalb der Staatengemeinschaft Koalitionen, innerhalb derer bereits Verteilungsmechanismen zu finden sind und die gegenüber den anderen Staaten der Staatengemeinschaft bessere Voraussetzungen einer gelingenden Verteilung haben. Nachfolgend soll zunächst das Verhältnis der EU im internationalen Zusammenhang betrachtet werden, bevor anschließend die Verteilung innerhalb der EU in den Blick

537 Bauböck (2018).

538 Von Marschall (2020).

539 Noll (2003).

genommen wird. Wichtig ist, dass international betrachtet insbesondere die Nachbarstaaten von Konfliktregionen einen Großteil der aus diesen Regionen stammenden Flüchtenden aufnehmen. Die Staaten der EU sind derzeit keine Anrainerstaaten eines solchen Konfliktes. Das bedeutet, dass ihre Pflicht zur Aufnahme beinhaltet, mit diesen Nachbarstaaten in eine gerechte Verteilung der Flüchtenden zu treten. Ein häufig vertretener Vorschlag ist, dieser Pflicht durch finanzielle Ausgleichszahlungen nachzukommen. Für diesen Vorschlag spricht zunächst, dass einige Flüchtende in örtlicher Nähe zu ihren Herkunftsstaaten Aufnahme suchen. Gründe dafür können die kulturelle oder sprachliche Ähnlichkeit sein oder auch die Möglichkeit, möglichst schnell und problemlos wieder einreisen zu können, sobald sich die krisenhafte Situation entspannt.

Wenn der Wunsch der Flüchtenden Gewicht in der Verteilungsfrage hat und wenn es so ist, dass einige Flüchtende tatsächlich lieber in den Nachbarstaaten ihrer Herkunftsregionen verbleiben möchten, dann kann der finanzielle Ausgleich durch potenziell andere Aufnahmestaaten wie den Staaten der EU zulässig sein, um die Kapazitäten vor Ort zu erhöhen, gerade weil der Wunsch der Flüchtenden Gewicht bekommt. Zudem scheint es ein Argument dafür zu geben, die Flüchtenden innerhalb dieser Nachbarstaaten nicht mehr als Flüchtende, sondern als im Grunde abgesicherte Personen zu verstehen, die sich nicht länger in Situationen befinden, die eine Aufnahme seitens der EU oder anderer, geographisch weiter entfernter Staaten rechtfertigen könnte.⁵⁴⁰ Insofern ließe sich womöglich zusätzlich dafür argumentieren, dass zum Zeitpunkt des Aufenthalts in einem Nachbarstaat gar kein Aufnahmeanspruch in einem anderen Staat bestünde.

Gegen diese Argumentation spricht die empirische Situation der Flüchtenden in den Nachbarstaaten, wenn sich diese mit besonders hohen Flüchtlendenzahlen konfrontiert sehen.⁵⁴¹ Die finanzielle Kompensation dieser Staaten seitens bspw. der EU oder den USA ist häufig nicht hinreichend, um die Kostenlast dieser Aufnahme in diesen Staaten auszugleichen. Dies liegt vor allem daran, dass die Kosten der Aufnahme einer derart großen Anzahl an Flüchtenden nicht bloß finanzieller Natur sind, sondern auch zu Stabilitätsproblem, einem Anstieg an Gewalt und sexueller Ausbeutung führen können.⁵⁴² Diese Entwicklung spricht zudem für den Wunsch vieler Flüchtender, in stabilere Regionen zu migrieren und nicht in den direkten

540 Miller (2016), S. 168.

541 Vgl. UNHCR (2021).

542 Siehe Holtug (2016), S. 281; Owen (2020a), S. 35.

Anrainerstaaten zu verbleiben. Die vergleichsweise hohe Belastung durch die Aufnahme vieler Flüchtender in kurzer Zeit kann dazu führen, dass die Aufnahmekapazität der Nachbarstaaten in einer Art beeinträchtigt wird, die weder den Schutz der Flüchtenden garantieren kann, noch langanhaltend ist. Denn durch eine dauerhafte Überbelastung dieser Staaten sieht sich deren Aufnahmekapazität mit einem Zusammenbruch konfrontiert, der wiederum zu einem Anstieg der hilfsbedürftigen Flüchtenden führen würde⁵⁴³ und welche darüber hinaus zunehmend auf lebensgefährliche Routen ausweichen müssten. Dies ist aus der Perspektive einer internationalen Verteilungsgerechtigkeit nicht wünschenswert, da somit weniger Staaten verbleiben, um den angestiegenen Bedarf befriedigen zu können.

Ein Aspekt internationaler Verteilungsgerechtigkeit betrifft entsprechend die gesamte Staatengemeinschaft. Eine gerechte internationale Verteilung funktioniert aktuell nicht, da, wie beschrieben, vor allem die Nachbarstaaten von Konfliktregionen einen ungleich höheren Anteil der Flüchtenden aufnehmen. Zwar wird sich diese Situation wohl kaum zeitnah ändern, dennoch sollten Staaten, die weniger Flüchtende aufnehmen, ihre Aufnahmezahlen erhöhen, um zum einen der internationalen Verteilungsgerechtigkeit näher zu kommen und somit zum anderen die Staaten so zu entlasten, dass diese ihrer Aufnahme noch hinreichend nachkommen können. Denn bei der Frage einer gerechten Verteilung muss klar sein, dass der Mehranteil, den die Nachbarstaaten übernehmen, sich zu einem relevanten Anteil aus der Weigerung besonders der Staaten des Globalen Nordens ergibt, ihrem fairen Anteil unter idealen Umständen nachzukommen. Letztlich ist es analytisch sinnvoll, den aktuellen internationalen Verteilungsfall so zu verstehen, dass die Nachbarstaaten ‚slack taking‘ betreiben, also den Mehranteil der Staaten des Globalen Nordens kompensieren, die ihren Pflichtanteil zu Lasten der Nachbarstaaten begrenzen.⁵⁴⁴

Die EU als Koalition verfügt in einigen Bereichen bereits über rechtlich institutionalisierte Verteilungsmechanismen. Außerhalb solcher bereits bestehender Koalitionen auf internationaler Ebene fehlt es häufig an Mechanismen, um eine Verteilung sowohl logistisch vornehmen als auch rechtlich absichern zu können. Dort bleibt das Problem bestehen, dass eine Verteilung zwar aufgrund des kollektiven Handlungspotenzials möglich wäre, jedoch keine hinreichende Koordination betrieben wird, um das struktu-

543 Vgl. Holtug (2016), S. 282.

544 Vgl. UNHCR (2021).

rell komplexe Verteilungsproblem unter den beteiligten Akteuren fair zu lösen.⁵⁴⁵ Die Staatengemeinschaft ist ein Aggregat ihrer Mitglieder, weshalb an Stelle einer Koordination zwischen allen Staaten meist bilaterale Verträge treten, die aus Ich-Urteilen hervorgehen. Solche Verträge sind häufig von einem Machtungleichgewicht der Vertragspartner gekennzeichnet, sodass sie nur sehr begrenzt dazu in der Lage sind, eine internationale gerechte Verteilung voranzutreiben. Innerhalb von Koalitionen bestehen auch abseits von solchen bilateralen Verträgen Mechanismen, um eine gemeinsame Politik verfolgen zu können. Die EU als Koalition zeichnet sich genau durch solche Mechanismen aus.⁵⁴⁶

Die Verteilung von Flüchtenden innerhalb einer Koalition entspricht einem Gefangenendilemma, bei dem das beste Ergebnis für alle Beteiligten dann erzielt werden kann, wenn sich die Mitglieder koordinieren und Wir-Urteile angestellt werden, wo direkte Kommunikation (noch) nicht etabliert wurde.⁵⁴⁷ Die EU verfügt über Kommunikationswege, die es zumindest prinzipiell ermöglichen, eine faire Verteilung unter den Mitgliedsstaaten auszuhandeln – Kommunikationswege, die im Fall der internationalen Staatengemeinschaft nicht vorliegen.

Das praktische Problem, wieso eine solche interne gerechte Verteilung innerhalb der EU in den vergangenen Jahren nicht funktioniert hat, liegt an der Dublin-Verordnung, welche die Verantwortung für Flüchtende den Staaten der europäischen Außengrenze zuweist.⁵⁴⁸ Diese geographische Zuordnung bedient sich nicht den anderweitigen Möglichkeiten einer internen gerechten Verteilung und belastet die Staaten der Außengrenze überproportional im Vergleich zu den Staaten im Inneren der EU. Diese Staaten stellen entgegen ihrer Pflicht Ich-Urteile an und belasten dadurch die anderen Mitgliedsstaaten der EU. Zudem bestehen innerhalb der Staaten unterschiedliche legale Regelungen im Umgang mit Flüchtenden, sodass, je nach Staat, Flüchtende aus bestimmten Herkunftsstaaten ihren Anspruch auf Asyl in einem Mitgliedsstaat der EU bestätigt bekommen und sich in einem anderen Mitgliedsstaat nicht für diesen legalen Status

545 Siehe Kapitel 10.2.

546 Da die EU international in Hinblick auf Flüchtlendenpolitik als kollektiver Akteur auftritt (siehe Kapitel 10.1.1), führen ihre bilateralen Verträge aufgrund des Machtungleichgewichts zu ihren Gunsten in der Regel zu einer Externalisierung der europäischen Grenzen und zu einer Verknüpfung von Entwicklungshilfe und externalisiertem Grenzschutz. Vgl. Buckel (2018).

547 Vgl. Bauböck (2018), S. 150.

548 Vgl. EU (2013): Dublin III Verordnung.

qualifizieren.⁵⁴⁹ Diese praktischen Probleme bei einer internen Verteilung innerhalb einer Koalition zeigen, wie zentral die Bestimmung gerechter Verteilungskriterien sowie eine funktionierende Verteilung sowohl für die Flüchtenden als auch für die Mitgliedsstaaten sind. Auf der einen Seite trägt eine gerechte Verteilung dazu bei, den Notlagen der Flüchtenden zu begegnen. Auf der anderen Seite ist eine gerechte Verteilung entscheidend dafür, die Legitimität der einzelnen Mitgliedsstaaten sowie den zentralen internen Zusammenhalt solcher supranationalen Koalitionen zu erhalten, auf den die EU auch abseits der Flüchtlendenpolitik angewiesen ist.

Obwohl die gerechte Verteilung auch innerhalb von Koalitionen praktisch äußerst problematisch scheint, verfügen Koalitionen wenigstens über Möglichkeiten zur Absprache und gemeinsamer Politik, über die die gesamte Staatengemeinschaft nicht verfügt. Zudem gibt es innerhalb von Koalitionen, die zusätzlich zu einer gemeinsamen Flüchtlendenpolitik durch andere Handlungen, bspw. eine gemeinsame Währungspolitik, internen Handel, und bestimmte Privilegien für die Bürger_innen aller Mitgliedsstaaten, verbunden sind, die Möglichkeit zur Sanktion unter den Mitgliedsstaaten bei Nichteinhaltung der gemeinsamen Pflicht. Dies beinhaltet das Potenzial, eine gerechte Verteilung innerhalb dieser Koalitionen zu erreichen, die sich auch darauf auswirken würde, den Anteil, den Koalitionen und ihre Mitgliedsstaaten übernehmen, im internationalen Vergleich zu vergrößern.

Der Punkt hier ist nicht zu behaupten, dass die Flüchtlendenpolitik der EU beispielhaft für eine effektive und gerechte Verteilung steht – leider ist zum Zeitpunkt des Erscheinens dieses Textes das Gegenteil der Fall. Der Punkt ist vielmehr zu sagen, dass, aufgrund der Struktur der EU als Koalition, eine effektive und gerechte Verteilung innerhalb der Koalition in einem Maße möglich wäre, wie sie es in der internationalen Staatengemeinschaft nicht ist. Wie bereits in Kapitel 10.2 angesprochen, geht es darum, dass die EU, weil ihre Mitgliedsstaaten dazu in der Lage sind, Wir-Urteile anzustellen und sich direkt abzusprechen und zu koordinieren, eine gemeinsame und gerechte Flüchtlendenpolitik organisieren sollte, selbst, wenn die bisherige Politik weder intern noch international gegenüber anderen Staaten oder den Flüchtenden gerecht ist. Aufgrund der bereits vorhandenen Möglichkeiten zur Absprache und der rechtlichen gegenseitigen Festlegung auf Vereinbarungen innerhalb der EU ist eine solche Koalition praktisch in der Lage, ein kollektives Handlungsproblem wie das der gerechten Vertei-

549 Murray (2021).

lung unter Berücksichtigung der eingangs erwähnten Verteilungskriterien zu lösen. Auch, weil ein Unterlassen einer solchen Einigung momentan zu Lasten der Flüchtenden ausgetragen wird, stellt die Einigung auf eine gerechte interne Verteilung eine Gerechtigkeitspflicht dar.

II. Fazit Teil III

In diesem Teil wurden ausgehend von der in Teil I entwickelten gütertheoretischen Begründung positiver Gerechtigkeitspflichten und der in Teil II vorgestellten gütertheoretischen Konzeption von Flüchtenden die Adressaten der Aufnahme- und Rettungspflichten näher untersucht. Bereits in Teil II wurde dafür argumentiert, dass Flüchtende insbesondere bezüglich der Aufnahmepflichten die Staatengemeinschaft adressieren.

In Teil III wurde argumentiert Staaten als Adressaten der Anteilspflichten zu verstehen. Die Argumentation für diese Anteilspflichten erfolgte in mehreren Schritten. Ausgehend von der Prämisse, dass Pflichten nur von moralischen Akteuren getragen werden können, wurde argumentiert, dass einige kollektive Akteure zudem moralische Akteure sein können, wenn sie die handlungstheoretischen Voraussetzungen hierfür erfüllen. Zu diesem Zweck wurden zunächst sozialontologisch zu unterscheidende Akteursformen analysiert. Zunächst wurde für die moralische Akteurschaft einiger Kollektive, den sogenannten kollektiven Akteuren, argumentiert. Sie können aufgrund ihrer Struktur und den darin enthaltenen Entscheidungsfindungsprozeduren sowie ihrer Handlungsfähigkeit als rationale Akteure betrachtet werden. Darüber hinaus wurde argumentiert, dass einige von ihnen als kollektive moralische Akteure gelten und folglich Adressaten moralischer Gründe sind. Diese Untersuchung schuf die theoretische Grundlage dafür, solche kollektiven Akteure als potenzielle Adressaten der Notlagen von Flüchtenden zu verstehen.

Anschließend wurde gezeigt, dass Staaten diese Voraussetzungen erfüllen, die Staatengemeinschaft jedoch nicht. In diesem Zusammenhang wurden liberale Demokratien als kollektive Akteure untersucht und argumentiert, dass sie als kollektive Akteure inklusive ihrer Bürger_innen verstanden werden können. Bürger_innen dieser Staaten sind im relevanten Sinne Mitglieder der Akteure, sodass eine Umlage der für den Staat entstehenden Handlungskosten auf seine Mitglieder interne Legitimität hat. Entscheidend für die Festlegung liberaler Demokratien als kollektive Akteure inklusiver ihrer Bürger_innen sind die Kriterien Kontrolle, Einheit und

individueller Einfluss. Diese drei Kriterien sind graduell gegeben, ebenso graduell ist das Mitgliedschaftsverhältnis zwischen Bürger_innen und Staat zu verstehen.

Kontrolle erfasst den Aspekt einer Handlung, der für die Zuschreibung von Verantwortung notwendig ist. Eine Handlung muss, um eine echte Handlung zu sein, vom Akteur kontrolliert werden. Bürger_innen haben Kontrolle über die Handlungen ihres Staates, wenn sie wählen können und wenn ihr Staat ihnen zusätzliche Möglichkeiten lässt, die Politik zu beeinflussen bspw. durch Lobbyarbeit, Aktivismus und Protest. Je mehr Kontrolle die Bürger_innen über die Handlungen ihres Staates haben, desto eher können Bürger_innen als Mitglieder des Staates betrachtet werden.

Das Kriterium der Einheit wurde verstanden als Einheit durch eine Entscheidungsstruktur, welche keine Bevorzugung bestimmter Bürger_innen gegenüber anderen vornimmt und die in der Lage ist, individuelle Konflikte zu überwinden, um eine staatliche Entscheidung zu generieren. Je deliberativer eine solche Entscheidungsfindungsstruktur ist, desto eher ist das Kriterium der Einheit erfüllt und desto mehr lässt sich sagen, dass Bürger_innen eines Staates wirklich Mitglieder des Staates sind.

Bei dem letzten Kriterium des individuellen Einflusses wurde argumentiert, Einfluss nicht als Differenzierung innerhalb der Entscheidungsprozesse zu verstehen, sondern als Einfluss im Sinne einer prozessualen Berücksichtigung. Idealerweise zeichnen sich liberale Demokratien einerseits dadurch aus, dass sie Mitbestimmung über die offiziellen Kanäle staatlicher Institutionen ermöglichen, zum Beispiel durch Wahlen, Aktivismus oder Lobbying. Andererseits schützt der liberale Staat seine Bürger_innen durch seine Verfassung auch vor demokratischer Willkür und ermöglicht damit Räume des Dissenses der Bürger_innen gegenüber dem Staat. In liberalen Demokratien sind diese Räume durch Grundrechte wie die Meinungsfreiheit oder die Versammlungsfreiheit geschützt. Auch hier gilt dabei ein graduelles Verständnis von Einfluss. Umso vielfältiger die Räume für die individuelle Einflussnahme sind, desto eher können Bürger_innen als vollwertige Mitglieder in dem kollektiven Akteur Staat angesehen werden. Vor dem Hintergrund dieser Kriterien wurde dafür argumentiert, Bürger_innen liberaler demokratischer Staaten als Mitglieder zu verstehen. In dieser Hinsicht konnte gezeigt werden, inwiefern sich ihr Handlungspotenzial vom Aggregat der Bürger_innen sowie von anderen Staaten, die als kollektive Akteure exklusive Bürger_innen gelten müssen, unterscheidet. Sie wurden als zuständige Adressaten der Notlagen ausgewiesen.

In Kapitel 6.4. wurde argumentiert, dass ein Ansatz positiver Gerechtigkeitspflichten gegenüber Flüchtenden die Staatengemeinschaft kollektiv adressiert, weil in der Regel andere Determinanten der *Zuständigkeit* fehlen, die es ermöglichen würden, einzelne Staaten direkt zu adressieren. Da die Staatengemeinschaft, wie erläutert, jedoch nicht die Kriterien für moralische Akteurschaft erfüllt, sind ihre Mitglieder die direkten Träger der sich aus der kollektiv adressierten Ansprüche ergebenden Aufnahmespflicht, die sich anteilig auf alle Staaten der Staatengemeinschaft gleichermaßen verteilt. Gegen den Einwand, dass mit dieser Argumentation ein unnötiger Umweg über die Staatengemeinschaft gemacht wurde, wenn letztlich einzelne Staaten die Pflichten übernehmen, lässt sich mit dem in Teil I vorgestellten Unterbestimmtheitsinwand argumentieren. Denn wenn die Staatengemeinschaft adressiert wird und die einzelnen Staaten Mitglieder dieser Gemeinschaft sind, dann ist ihre Pflicht nicht unterbestimmt, da der Inhalt der Pflicht in der Aufnahme Flüchtender besteht. Der Umfang der Pflicht ist schlicht der Anteil der insgesamt an die Staatengemeinschaft adressierten Ansprüche.

In Kapitel 10 wurden die entwickelten handlungstheoretischen Grundlagen auf den supranationalen Kontext übertragen und untersucht, ob sich die EU ebenfalls als singulärer kollektiver Akteur qualifiziert und somit gegenüber der Staatengemeinschaft der naheliegende zuständige Akteur sein könnte. Mithilfe der sozialontologischen Differenzierung anderer Kollektive wurde gezeigt, dass die EU in Bezug zur Ausgestaltung ihrer Fluchtpolitik als eine Koalition zu verstehen ist. Zu diesem Zweck wurde zwischen I-reasoning und we-reasoning unterschieden und argumentiert, dass die Mitgliedsstaaten der EU we-reasoning betreiben können. Dies hat zur Folge, dass die Pflichten zur Behebung der Notlagen nicht an die EU adressiert werden können, sondern dass europäische Politik als ein Mechanismus zur Etablierung einer solidarischen Kostenteilung verstanden werden kann. Zudem konnte gezeigt werden, dass sich die durch die aktuelle europäische Flüchtlendenpolitik entstehenden Wiedergutmachungspflichten gleichermaßen unter den Mitgliedsstaaten verteilen lassen. Die Zusammensetzung der EU in einem Koalitions-Setting beinhaltet ein im Vergleich zu kollektiven Akteuren geringeres kollektives Handlungspotenzial, allerdings können dennoch die einzelnen Mitgliedsstaaten direkt adressiert werden. Die Auseinandersetzung mit den sozialontologischen Voraussetzungen kollektiver Akteurschaft kann so letztlich dazu beitragen, unter Berücksichtigung der gegebenen internen Strukturiertheit der EU prospektive Pflichten von Wiedergutmachungspflichten und von negativen

Pflichten einer gemeinsamen europäischen Flüchtlendenpolitik zu trennen und dabei zusätzlich die Pflichten einzelner Staaten zu konkretisieren.

Zuletzt wurde das Problem der gerechten Verteilung der Aufnahme-pflichten diskutiert. Zur Berechnung des individuellen Anteils ist eine Analyse individueller Kapazitäten notwendig. Zunächst wurden unterschiedliche Kriterien diskutiert, anhand derer eine gerechte Verteilung der Aufnahme-pflicht bemessen werden kann. Dabei spielte die „integrative Kapazität“ der aufnehmenden Staaten eine entscheidende Rolle. Ebenfalls besprochen wurde, inwiefern der Wunsch der Flüchtenden selbst in die Zuweisung der Aufnahme-pflicht einfließen sollte. Dieser Punkt ist praktisch schwierig, jedoch ein wichtiger Punkt bezüglich der Implementierung in nicht-ideale Verhältnisse. Auf Grundlage des gütertheoretischen Fokus auf die Agency der Flüchtenden und um sie nicht als bloße Last zu verstehen, die international verteilt werden muss, sollten die Wünsche von Flüchtenden zukünftig Eingang in Verteilungsüberlegungen finden, um eine wirklich gerechte Verteilung zu ermöglichen. Dies bedeutet dabei auch eine Verteilung, die gerecht in Hinblick auf die Bedürfnisse der Flüchtenden selbst ist. Anschließend wurde dafür argumentiert, dass Staaten dazu verpflichtet sind, den zusätzlichen durch Nichteinhaltung anderer Staaten entstandenen Anteil der Aufnahme-pflicht zu übernehmen, wenn sie nicht durch individuelle Überforderung daran gehindert sind. In diesem Zusammenhang wurde am konkreten Beispiel der Koalition EU die Frage der internationalen Verteilung diskutiert.

Drei Aspekte müssen im Folgenden noch geklärt werden. Nach Mieths Kriterien liegt eine positive Gerechtigkeitspflicht nur dann vor, wenn neben der *objektiven Notlage* und der *Zuständigkeit* auch die Kriterien der *Zulässigkeit*, der *Zumutbarkeit* und der *Aussicht auf Erfolg* geklärt wurden. Diese drei Kriterien können die einzelstaatlichen Pflichten einschränken und konkretisieren, sodass eine nähere Bestimmung des individuellen Anteils auch durch sie beeinflusst werden kann. Nach wie vor stellt sich also die Frage, ob die in diesem Kapitel herausgearbeiteten Akteure unter Rückgriff auf die noch zu untersuchenden Kriterien Gründe gegen die Pflichten als Gerechtigkeitspflichten vorbringen können. Mit dem hier gewonnenen analytischen Zugriff auf die Akteure können im Folgenden auch die noch ausstehenden Kriterien akteursrelativ untersucht werden. In diesem Zusammenhang werden auch nicht-ideale Probleme der Nichteinhaltung von Pflichten besprochen. Es ist ein Ergebnis dieses Kapitels, dass wir eine solche Weigerung moralisch verurteilen können, wo wir zuvor

eine *Zuständigkeit* aufgrund ungeklärter moralischer Zurechenbarkeit nur vermuten konnte.

