

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

2. *Die national-partikulare Schule*

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

76 Ebd., S. 120.

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

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

So scheint denn die Bindung distributiver Gerechtigkeit an den souveränen Nationalstaat unvermeidlich zu sein. Es klingt ja auch plausibel, daß ein Staat bei der Zuteilung von Vergünstigungen und Lebenschancen seinen eigenen Bürgerinnen und Bürgern eine Vorzugsstellung gegenüber allen anderen Menschen einräumt. Schließlich verteilt er den von ihnen erarbeiteten Reichtum, und die meisten von ihnen dürften eher bereit sein, mit ihren Mitbürgern zu teilen als mit ihnen völlig fremden Menschen in fernen Erdteilen. Ob sich das mit der Begründung rechtfertigen läßt, daß zwischen Mitgliedern einer Nation eine dichtere ethnische Gemeinschaft besteht als im Verhältnis zu allen anderen Menschen, erscheint allerdings zweifelhaft. Doch soll das hier auf sich beruhen. Vordringlicher stellen sich einige andere Fragen: Steckt hinter der Anerkennung der Verschiedenheit der Nationen und ihres Reichtums implizit auch die Annahme, daß jeder Staat schließlich für seinen Reichtum oder seine Armut selbst verantwortlich sei und die in ihnen lebenden Menschen die damit verbundenen Folgen kraft ihrer existentiellen Zu-

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

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

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

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

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

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

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

81 Deng, Francis M. et al. (1996). *Sovereignty as Responsibility. Conflict Management in Africa*. Washington, D.C., The Brookings Institution; International Commission on Intervention and State Responsibility [ICISS] (2001). *The Responsibility to Protect*. Ottawa, International Development Research Center, S. 12 ff.

82 Preuß, Ulrich K. (2008). "Equality of States – Its Meaning in a Constitutionalized Global Order." *Chicago Journal of International Law* 9(1): 17-49, m.w.N.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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