



Hertie School of Governance - working papers, No. 27, April 2008

## **Zur Architektur internationaler Gerechtigkeit**

Ulrich K. Preuß (Hertie School of Governance)

working papers

Hertie School of Governance – working papers, No. 27, April 2008

**Zur Architektur internationaler Gerechtigkeit**

Ulrich K. Preuß (Hertie School of Governance)

## **About the HSoG Working Paper Series**

The Working Paper Series of the Hertie School of Governance is intended to provide visibility, internally as well as externally, to the current academic work of core faculty, other teaching staff, and invited visitors to the School. High-quality student papers will also be published in the Series, together with a foreword by the respective instructor or supervisor.

Authors are exclusively responsible for the content of their papers and the views expressed therein. They retain the copyright for their work. Discussion and comments are invited. Working Papers will be made electronically available through the Hertie School of Governance homepage. Contents will be deleted from the homepage when papers are eventually published; once this happens, only name(s) of author(s), title, and place of publication will remain on the list. If the material is being published in a language other than German or English, both the original text and the reference to the publication will be kept on the list.

## Zur Architektur internationaler Gerechtigkeit\*

### I.

Der Vortrag handelt nur am Rande von den inhaltlichen Prinzipien und Merkmalen internationaler Gerechtigkeit. Seine zentrale Fragestellung ist die „Architektur internationaler Gerechtigkeit“. Gerechtigkeit meint hier nur die distributive<sup>1</sup>, verteilende, nicht die ausgleichende, kommutative Gerechtigkeit. Auf diese Unterscheidung ist noch zurückzukommen. Untersucht wird die Frage, unter welchen institutionellen Bedingungen internationale Gerechtigkeit möglich ist. Im wesentlichen geht es dabei um das Problem, ob Gerechtigkeit eine moralische Beziehung ausschließlich zwischen natürlichen Personen ist oder ob sie auch eine passende Kategorie im Verhältnis zwischen Staaten darstellt. Wenn man ersteres annimmt – Gerechtigkeit könne es nur zwischen Personen, nicht zwischen Institutionen geben –, dann stellt sich die weitere Frage, welche Bedeutung die Staatsangehörigkeit eines Menschen für die ihm gegenüber bestehenden Gerechtigkeitspflichten hat. Erkennt man dagegen an, daß Gerechtigkeit auch ein Begriff ist, der auf zwischenstaatliche Beziehungen angewendet werden kann, so rückt sogleich das Problem der institutionellen Gestaltung von Gerechtigkeit in diesem spezifischen, durch Staatlichkeit geprägten Felde in das Zentrum unserer Überlegungen.

Die Beschränkung des Themas auf die konstruktiven Grundlagen internationaler Gerechtigkeit bedeutet natürlich keine Blindheit und Fühllosigkeit gegenüber den Weltverhältnissen, die den lebhaften Diskurs über Prinzipien internationaler Gerechtigkeit zuallererst ausgelöst haben. Im Gegenteil, die Klärung der realweltlichen Bedingungen von Gerechtigkeit auf heute notwendig globaler Ebene unterstreicht nur die Dringlichkeit der Suche nach einer materiell gerechten Gestaltung der Lebensverhältnisse auf dem Globus. Gerechtigkeitskonzepte sind dafür eine notwendige Bedingung. Hinreichend sind sie allerdings erst, wenn sie ihre Anschlußfähigkeit an die politischen Grundstrukturen der gegenwärtigen Weltgesellschaft erweisen.

Ich beginne mit einer kursorischen Darstellung einiger Beispiele für die Ungleichheit der Lebenschancen in den verschiedenen Teilen der Welt, die die Dringlichkeit des Themas der

---

\* Vortrag im Rahmen der Reihe „Grenzen der Rechtsordnung“ des Akademischen Zentrums Rabanus Maurus, Frankfurt/M., am 19. Nov. 2007.

<sup>1</sup> Hierzu ausführlich Caney, Simon (2005). Justice Beyond Borders. A Global Political Theory. Oxford, Oxford University Press, S. 102 ff.

internationalen Gerechtigkeit auf der politischen Agenda vieler Staaten, internationaler Organisationen und Nichtregierungsorganisationen belegen. Es ist daher auch nicht überraschend, daß internationale Gerechtigkeit zu einem zunehmend wichtiger werdendes Feld in den internationalen sozialphilosophischen und z.T. auch völkerrechtlichen Diskursen geworden ist (II.). Danach spreche ich über das Problem der Reichweite distributiver Gerechtigkeit: kann sie Gemeinschaftsgrenzen, insbesondere Staatsgrenzen, überschreiten und sich auf die gesamte Menschheit beziehen? Hier geht es um den Streit zwischen universalistischen und partikularistischen Positionen (III.) Im darauffolgenden Abschnitt werde ich versuchen, eine Konstruktion der Bedingungen internationaler Gerechtigkeit zu entwickeln, welche die Schwächen dieser beiden entgegengesetzten Ansätze vermeidet; im Ergebnis werde ich zu einer Konstruktion internationaler Gerechtigkeit gelangen, in der Staaten als institutionelle Träger und Vermittler von Menschheitsinteressen fungieren (IV.). Der nächsten Schritt führt zur Untersuchung des positiven Völkerrechts der Befragung auf seine Offenheit gegenüber Problemen distributiver Gerechtigkeit, mit erwartungsgemäß gemischtem Ergebnis (V.). Schließlich werde ich zum Abschluß die Frage aufwerfen, ob *Verteilungsgerechtigkeit* ein geeignetes Konzept ist, die unbestreitbare Not der großen Masse der Menschen in vielen Ländern der Dritten Welt zu beseitigen – möglicherweise wäre die Gewährleistung grundlegender Institutionen guten Regierens ein viel effektiveres Mittel als Ressourcenverteilung (VI.).

## II.

Von den bekannten und mit heutiger Technik förderbaren Vorräten an Erdöl auf der Welt von etwa 1.100 Milliarden barrel befinden sich allein 262 Milliarden barrel, also etwa ein Viertel der gesamten Weltvorräte, auf dem Staatsgebiet von Saudi-Arabien. Saudi-Arabien hat etwa 27 Millionen Einwohner, das sind 0,4% der Weltbevölkerung. Vier tausendstel der Weltbevölkerung verfügen über ein Viertel des wichtigsten Energierohstoffes unserer gegenwärtigen Zivilisation. Bevölkerungsreiche Entwicklungsländer wie Pakistan, Bangladesh und Äthiopien besitzen dagegen keinerlei oder vollkommen unbedeutende Erdölvorräte. Ist das eine gerechte Verteilung der natürlichen Ressourcen dieser Erde?

Ist dies aber überhaupt eine sinnvolle Frage? Wie sollte eine von der Natur gegebene Verteilung von Ressourcen nach dem Maßstab der Gerechtigkeit bewertet werden? Schließlich ist die Geophysik keine normative Wissenschaft. Selbst wenn man die Verteilung der Bodenschätze einem allwissenden und allmächtigen Schöpfergott zuschriebe, so verböte sich doch eine Bewertung seiner Schöpfung nach menschlichen Gerechtigkeitsvorstellungen. Seit dem 16. Jahrhundert lehren uns die Theologen, daß Gott die menschliche Ordnung nicht schuf, weil sie

gerecht ist, sondern daß sie gerecht ist, weil er sie schuf. Agnostiker und Gläubige stimmen hier also überein.

Dennoch hat sich damit das Thema der Gerechtigkeit noch keineswegs erledigt. Denn daß der Staat, in dessen Territorium sich knappe und zivilisationswesentliche Bodenschätze befinden, deren Herr ist und kraft seiner territorialen Hoheit alle anderen Staaten von ihrem Genuß ausschließen kann, ist kein Naturtatbestand; er ist das Ergebnis menschlicher Ordnung und könnte mithin durchaus Gegenstand von Reflexionen über ihre Gerechtigkeit sein.

Die Verteilung von Bodenschätzen auf die Staaten dieser Welt ist aber wohl gar kein besonders gut geeignetes Kriterium für die Bewertung der Gerechtigkeit der globalen Güterverteilung. So gehören rohstoffarme Staaten wie Japan, Deutschland und die Schweiz bekanntlich zu den reichsten Ländern der Erde, während z.B. die an Bodenschätzen reiche Demokratische Republik Kongo in bezug auf fast alle Wohlstandsindikatoren des UN Entwicklungsprogramms am unteren Ende rangiert. Diese Daten zeichnen ein drastisches Bild globaler Ungleichheit: so verfügten im Jahre 2001 die reichsten 20% der Weltbevölkerung über 75% des Welteinkommens, während die ärmsten 40% (ca. 2 Milliarden Menschen) gerade einmal 5% bekamen, die ärmsten 20% sogar nur 1,5%<sup>2</sup>. Es sieht auch nicht so aus, daß sich diese Ungleichheit grundlegend geändert hätte. So betrug im Jahre 1990 der durchschnittliche US-Amerikaner 38 Mal reicher als ein durchschnittlicher Tansianer, im Jahre 2005 war er bereits 61 Mal reicher<sup>3</sup>. Im Jahre 2000 betrug das Durchschnittseinkommen der wohlhabendsten 20% der Weltbevölkerung das 50fache des Durchschnittseinkommens der ärmsten 20%<sup>4</sup>.

Anschaulicher werden solche statistischen Kennziffern, wenn wir das hinter ihnen stehende Niveau menschlicher Bedürfnisbefriedigung näher betrachten. So hatten nach dem letzten, im Jahre 2006 vom UN Entwicklungsprogramm veröffentlichten Index über menschliche Entwicklung 20% der Bevölkerung in den Entwicklungsländern keinen Zugang zu der für die menschlichen Grundbedürfnisse erforderlichen Mindestmenge von 20 Litern sauberem Wasser pro Tag; in vielen Ländern beträgt der Anteil dieser Menschen an der Gesamtbevölkerung über 50%, so in Papua Neuguinea 61%, in Kambodscha 59%, in Tschad 58%, in Mozambique 57%, in der Demokratischen Republik Kongo 54%, in Nigeria 52% etc<sup>5</sup>. In der

---

<sup>2</sup> Human Development Report 2005. International cooperation at a crossroads. Aid, trade and security in an unequal world. New York 2005, S. 36.

<sup>3</sup> A. a. O., S. 37.

<sup>4</sup> A.a.O., S. 36.

<sup>5</sup> <http://hdr.undp.org/hdr2006/statistics/indicators/21.html>

OECD-Welt ist diese Indexzahl 0, dort hat jedermann Zugang zu sauberem Wasser. In Europa verbraucht jede Person im Durchschnitt 200 bis 300 Liter täglich, in den USA 575 Liter.

Noch extremer ist die Ungleichheit zwischen den Ländern der OECD und Entwicklungsländern in bezug auf die Kindersterblichkeit. Sie hängt aufs engste mit dem Niveau der Versorgung mit sanitären Einrichtungen zusammen. Der Index der Kindersterblichkeit mißt die Anzahl der Kinder, die je eintausend Lebendgeburten vor Ablauf des ersten Lebensjahres sterben. Im Land mit der im Jahr 2004 weltweit geringsten Kindersterblichkeit, Island, waren dies zwei Kinder, in Schweden, Finnland, Spanien und Japan waren es 3, in Norwegen, Belgien, Dänemark, Frankreich und Deutschland 4; generell lag die Zahl in den entwickelten Ländern unter 10. In Sierra Leone dagegen waren es 165, in Angola 154, in Niger 152 – das ist nicht weniger als ein Siebtel bis ein Sechstel der Neugeborenen dieser Länder<sup>6</sup>.

Auch wer dort das erste Jahr überlebt, hat eine im Vergleich zu den entwickelten Ländern nur sehr eingeschränkte Lebenserwartung: die Wahrscheinlichkeit, das 40. Lebensjahr nicht zu überleben, beträgt in Sierra Leone 47%, in Angola 48,1% und in Niger immerhin noch 41,1%. Zum Vergleich: die Wahrscheinlichkeit, das 60. Lebensjahr – wohlgemerkt: das 60., nicht das 40. Lebensjahr – nicht zu überleben, beträgt in Japan 7,1%, in Schweden 7,2%, in Israel und Australien jeweils 7,7%. Für das Gros der EU-Mitgliedsstaaten liegen die Werte zwischen 8% und 12%, allerdings mit einigen charakteristischen Abweichungen für die neuen EU-Mitglieder aus Ost- und Mitteleuropa: In Polen lautet die entsprechende Kennzahl 15,1%, für Ungarn 18,3%, für Rumänien 19,0%, für Litauen, Lettland und Estland 20,6% bzw. 21,5% und 21,7% – immer noch relativ gute Zahlen im Vergleich mit den östlichen Nicht-EU-Staaten Ukraine (31,0%), Rußland (31,6%), Kasachstan und Turkmenistan (jeweils 32%)<sup>7</sup>.

### III.

Diese und viele ähnliche Daten bezeugen ein äußerstes Maß an Armut und Elend großer Teile der Bevölkerung insbesondere in den Ländern der Dritten Welt. Sie werfen ein grelles Licht auf den dramatischen Gegensatz zwischen deren Lebensbedingungen sowie dem Zivilisationsniveau und Reichtum der Bewohner insbesondere der OECD-Welt. Zunehmend verstört diese extreme Ungleichverteilung der Lebensgüter dieser Welt das moralische Empfinden vieler Menschen auch

---

<sup>6</sup> Quelle: <http://hdr.undp.org/hdr2006/statistics/indicators/91.html> ; die neuesten Zahlen des CIA World Fact Book für 2007 finden sich unter <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/rankorder/2091rank.html>

<sup>7</sup> Quelle: [http://hdr.undp.org/hdr2006/statistics/documents/hpi\\_1.pdf](http://hdr.undp.org/hdr2006/statistics/documents/hpi_1.pdf) und [http://hdr.undp.org/hdr2006/statistics/documents/hpi\\_2.pdf](http://hdr.undp.org/hdr2006/statistics/documents/hpi_2.pdf)

in den reichen Ländern. In der Tradition des christlichen Rechtstheologie<sup>8</sup> ebenso wie auch im Denken der Aufklärung<sup>9</sup> ist das Bewußtsein von der Einheit der Menschheit als einer zur Wechselseitigkeit fähigen Moralgemeinschaft stets lebendig gewesen. Spätestens seit wir die ökologische Verletzlichkeit unseres Planeten sowie die Endlichkeit ihrer natürlichen Ressourcen genauer erkennen, hat sich das Bewußtsein der moralischen Einheit der Menschheit zum Bewußtsein ihrer sozialen Einheit als globale Lebensgemeinschaft fortentwickelt. Die Bedingungen des Zusammenlebens der Menschen auf dem eng gewordenen Lebensraum der menschlichen Gattung sind problematisch geworden. Die gerechte Verteilung knapp gewordenen Naturgüter – Luft, Wasser, Energieträger, Tiere und Pflanzen des Meeres und der Erde – ist zu einer Menschheitsfrage geworden.

Aus diesem Befund scheint ohne weiteres das Postulat der „Globalisierung“ distributiver Gerechtigkeitsanforderungen zu folgen – eine Ausdehnung der aus den nationalen Wohlfahrtsstaaten bekannten Prinzipien, Institutionen und Verfahren der Herstellung eines sozialen Ausgleichs zwischen den wohlhabenden und den benachteiligten Klassen der Bevölkerung auf die Weltgesellschaft. Wie wir wissen, beruht dieser soziale Ausgleich in den nationalen Wohlfahrtsstaaten auf der hoheitlichen Regulierungs- und Umverteilungsgewalt des Staates; der Wohlfahrtsstaat ist daher, wiewohl moralisch fundiert, eine *politische* Institution. Er beruht auf demokratisch legitimierter staatlicher Zwangsgewalt.

Die Erstreckung des Wohlfahrtsstaatsmodells auf die gesamte Menschheit setzt die Konstitution der Menschheit als politische Gemeinschaft voraus. Denn wir können nicht erwarten, daß, anders als in den nationalstaatlichen Gesellschaften, auf der globalen Ebene die Besitzenden aufgrund eines kollektiven moralischen Impulses einer freiwilligen Umverteilung zu ihren Lasten zustimmen würden. Wenn überhaupt, so wäre dies wohl nur im Gefolge einer Transformation der Menschheit aus einer (bloß) moralischen in eine politische Gemeinschaft möglich.

Gegenwärtig können wir uns eine globale politische Gemeinschaft nur als einen Weltstaat vorstellen. Ich lasse offen, ob ein Weltstaat als eine bloße globale Ausdehnung der heutigen Nationalstaaten möglich sein könnte und wünschenswert ist – selbst wenn man beides bejahen würde so ist er doch so weit von unserer Realität entfernt, daß es sich nicht lohnt, in Spekulationen

---

<sup>8</sup> Stein, Tine (2007). *Himmlische Quellen und irdisches Recht : religiöse Voraussetzungen des freiheitlichen Verfassungsstaates*. Frankfurt am Main, Campus, insbes. S. 112 ff.

<sup>9</sup> Bödeker, Hans Erich (1982). Artikel "Menschheit, Humanität, Humanismus". In: Otto Brunner, Werner Conze and Reinhart Koselleck, Eds. *Geschichtliche Grundbegriffe. Historisches Lexikon zur politisch-sozialen Sprache in Deutschland*. Stuttgart, Klett Cotta. 3: 1083-1128, [1079 ff.].



darüber einzutreten. Dies ist auch nicht nötig, denn in Gestalt der internationalen Gemeinschaft, die genauer betrachtet eine Gesellschaft von Staaten ist, gibt es bereits einen politischen Weltzusammenhang<sup>10</sup>. Das Verhältnis der Staaten zu einander als Mitglieder dieser Staatengesellschaft kann durchaus dem Maßstab der Gerechtigkeit unterworfen werden<sup>11</sup>.

Ich spreche hier noch nicht von distributiver Gerechtigkeit und zwischenstaatlichen Solidarpflichten, sondern von elementaren rechtlichen Pflichten der Staaten wie ihrer wechselseitigen Anerkennung als Rechtssubjekte, der Respektierung ihrer Unabhängigkeit und territorialen Integrität oder der Beachtung des grundlegenden Satzes des internationalen Rechts, nämlich *pacta sunt servanda*. Das ist gewissermaßen die oben erwähnte *iustitia commutativa*, die ausgleichende Gerechtigkeit zwischen Staaten. Mit der bloßen Existenz des Völkerrechts, d.h. eines nicht ausschließlich auf Machtbeziehungen, sondern zumindest teilweise auch auf Recht beruhenden Verhältnisses der Staatenpluralität, wird anerkannt, daß auch Staaten moralische Subjekte sind und folglich ihre Beziehungen auch nach Kriterien der Gerechtigkeit bewertet werden können<sup>12</sup>. Über die gegenteiligen Behauptungen der in Vergangenheit einflußreichen Schule der sog. Völkerrechtsleugner<sup>13</sup>, die heute in der neorealistischen Richtung der internationalen Beziehungen ihre zeitgemäße Ausprägung gefunden hat<sup>14</sup>, ist die Entwicklung des Völkerrechts insbesondere nach dem Zweiten Weltkrieg hinweggegangen.

Eine andere und weniger eindeutig zu beantwortende Frage ist die, ob es zwischen Staaten auch Beziehungen nach dem Maßstab der *distributiven* oder *sozialen* Gerechtigkeit geben kann. Es gibt eine einflußreiche Schule in der Disziplin der Ethik der internationalen Beziehungen, nach der internationale distributive Gerechtigkeit ein Verhältnis der Menschen dieses Globus, nicht der Staaten zu einander ist. Nur Menschen können nach dieser als kosmopolitisch bezeichneten Schule

---

<sup>10</sup> Vgl. Paulus, Andreas L. (2001). Die internationale Gemeinschaft im Völkerrecht. Eine Untersuchung zur Entwicklung des Völkerrechts im Zeitalter der Globalisierung. München, Beck, S. 45 ff.

<sup>11</sup> Hierzu O'Neill, Onora (1999). Transnationale Gerechtigkeit. In: S. Gosepath and G. Lohmann, Eds. Philosophie der Menschenrechte. 2. Aufl. Frankfurt/M., Suhrkamp, S. 188-232; dies. (2000). Bounds of justice. Cambridge, U.K. ; New York, Cambridge University Press; Steffek, Jens (2004). Gerechtigkeit zwischen Staaten - eine empirische Spurensuche. In: Stefan Liebig, Holger Lengfeld and Steffen Mau, Eds. Verteilungsprobleme und Gerechtigkeit in modernen Gesellschaften. Frankfurt/New York, Campus: 361-386.

<sup>12</sup> Vgl. Walzer, Michael (1980). "The Moral Standing of States: A Response to Four Critics." Philosophy and Public Affairs 9(3): 209-229, zu den vielfältigen Facetten dieses Themas in dem Sammelband von Nardin, Terry and David R. Mapel, Eds. (1993). Traditions of International Ethics. Cambridge Studies in International Relations. Cambridge, Cambridge University Press; vgl. auch Preuß, Ulrich K. (2006). Normorientierung in den internationalen Beziehungen. In: H. Buchstein and R. Schmalz-Bruns, Eds. Politik der Integration. Symbole, Repräsentation, Institution. Festschrift für Gerhard Göhler zum 65. Geburtstag. Baden-Baden Nomos 175-196.

<sup>13</sup> Walz, Gustav Adolf (1930). Wesen des Völkerrechts und Kritik der Völkerrechtsleugner. Stuttgart; Grewe, Wilhelm G. (1988). Epochen der Völkerrechtsgeschichte. 2. Aufl. Baden-Baden, Nomos, S. 408 f., 592 ff.

<sup>14</sup> Vgl. Paulus, Andreas L. (2001). Die internationale Gemeinschaft im Völkerrecht. Eine Untersuchung zur Entwicklung des Völkerrechts im Zeitalter der Globalisierung. München, Beck, S. 48 ff.

moralische Subjekte sein<sup>15</sup>. Danach sind alle Menschen des Globus unabhängig von ihrer Zugehörigkeit zu einer bestimmten Nation und unabhängig von ihrer Herkunft, ihrer Rasse, ihrem Geschlecht oder ihrer Religion moralisch berechnete Subjekte von distributiven Gerechtigkeitspflichten; diese Pflichten gelten global, sie sind Menschenpflichten. Das Problem dieses Programms einer globalen sozialen Gerechtigkeit auf der Grundlage der Menschengleichheit liegt offenkundig in dem Fehlen angemessener institutioneller Formen. Denn die Menschheit ist auf Staaten verteilt, die Staaten mediatisieren und parzellieren die Menschen. Die Zugehörigkeit zu einem Staat ist ein wesentliches und folgenreiches Element der Verschiedenheit der Menschen<sup>16</sup>. Doch ist es gerade die Behauptung der Kosmopoliten, daß im Angesichts der allen Menschen gleichen Grundbedürfnisse und angesichts des gleichen moralischen Status eines jeden Menschen ihre Zugehörigkeit zu einem bestimmten Staat moralisch keine Bedeutung haben könne.

Genau das Gegenteil behauptet eine sozialphilosophische Denkschule, die davon überzeugt ist, daß Solidarpflichten nur innerhalb besonderer Gemeinschaften bestehen können. Man könnte von einer kommunitären Begrenzung von Solidarität und distributiver Gerechtigkeit sprechen. Sie fußt auf der vor allem von Michael Walzer und anderen Kommunitaristen ausführlich begründeten Annahme, daß die Mitgliedschaft eines Individuums in einer spezifischen Gemeinschaft moralisch bedeutsam ist und es von anderen Individuen, die dieser Gemeinschaft nicht angehören, in moralisch relevanter Weise unterscheidet<sup>17</sup>. Individuen können nicht, so das Argument, als abstrakte Wesen angesehen werden, die allein durch das allen Menschen gemeinsame Merkmal ihrer Vernunftfähigkeit charakterisiert seien. Ihre existentiellen Bindungen an besondere und konkrete Gemeinschaften, Institutionen, soziale Praktiken und Milieus formten ihre Individualität und Identität prägten ihr moralisches Bewußtsein<sup>18</sup>. Diese besondere Zugehörigkeit definiere die wechselseitigen Pflichten ihrer Mitglieder, die intensiver und anspruchsvoller seien als die jedem Menschen obliegenden Pflichten gegenüber fremden Mitmenschen<sup>19</sup>.

Man könnte in diesem Zusammenhang das Beispiel herbeizitieren, das der englische Publizist und politische Philosoph William Godwin (1756-1836) Ende des 18. Jahrhunderts konstruierte, um

---

<sup>15</sup> Vgl. Beitz, Charles R. (1999). Political theory and international relations. Princeton, NJ, Princeton University Press, S. 152 f.; Pogge, Thomas (1994). "An Egalitarian Law of Peoples." Philosophy and Public Affairs 23(3 (Summer 1994)): 195-224, [202]; Barry, Brian (1999). Statism and Nationalism: A Cosmopolitan Critique. In: Ian Shapiro and Lea Brilmayer, Eds. Global Justice. New York - London, New York University Press. Nomos XLI: 12-66, [38]; Gosepath, Stefan (2001). "The Global Scope of Justice." Metaphilosophy 32(1/2): 135-159, [137].

<sup>16</sup> Krit. zu diesem "ethischen Weltbürgeregalitarismus" Kersting, Wolfgang (1995/96). "Globale Rechtsordnung oder weltweite Verteilungsgerechtigkeit." Politisches Denken: 197-246, [220 ff.].

<sup>17</sup> Walzer, Michael (1983). Spheres of Justice. A defense of pluralism and equality. New York, Basic Books, Inc., Publishers, S. 31 ff.

<sup>18</sup> Vgl. Miller, David (1988). "The Ethical Significance of Nationality." Ethics 98(July 1988): 647-662, 649;

<sup>19</sup> Walzer, Spheres of Justice, S. 33.

seine Position möglichst suggestiv vorzutragen<sup>20</sup>: Stellen Sie sich vor, Ihr Haus brennt. Zwei Menschen sind im Feuer eingeschlossen, Sie können aber nur einen retten, der andere wird unweigerlich zu Tode kommen. Einer dieser beiden Menschen ist Ihre Mutter, der andere ist ein bedeutender und anerkannter Wohltäter der Menschheit, der bei Ihnen zu Besuch ist – wen würden Sie retten? Der Kommunitarist würde natürlich erklären, daß es jedermanns moralische Pflicht sei, seine Mutter zu retten – sie steht einem unendlich viel näher als der Wohltäter der Menschheit, der schließlich ein Fremder ist, auch wenn er ein Gast ist. Die Pointe dieses Beispiels ist nun, daß es für Godwin ganz klar war, daß er, ein früher Vertreter des Utilitarismus, natürlich den Wohltäter der Menschheit retten müsse, während das Beispiel heute ein besonders starkes Argument für eine kommunitaristische oder, wenn man so will, partikularistische Position darstellt, die erhöhte moralische Pflichten des Individuums aus seiner Einbettung in besondere Gemeinschaften ableitet.

Als eine solche besondere Gemeinschaft wird auch die Nation angesehen. „Akademische Nationalisten“, wie zuweilen jene Theoretiker bezeichnet werden<sup>21</sup>, die eine kommunitaristische oder partikularistische Sicht auf die Prinzipien der Gerechtigkeit vertreten, betrachten Nationen als nicht nur politisch, sondern auch ethisch distinkte Gemeinschaften, deren Grenzen ethische Relevanz haben<sup>22</sup>. Unbeschadet vieler Variationen dieses theoretischen oder akademischen Nationalismus gilt weitgehend übereinstimmend die Annahme, daß die Loyalität zur Nation Vorrang vor allen anderen Verpflichtungen hat<sup>23</sup>. Wenn es also darum geht, Maßstäbe für verteilende Gerechtigkeit zu finden, so kann man sie nach dieser Denkschule nur innerhalb einer Nation suchen, denn Gerechtigkeit kann es nur zwischen jenen geben, die durch Gemeinschaft miteinander verbunden sind – sie ist immer Gerechtigkeit für eine bestimmte Gemeinschaft und ihre Mitglieder. Infolgedessen könne es keine internationale distributive Gerechtigkeit geben, da es – entgegen einer geläufigen Redeweise – keine genuine internationale Gemeinschaft im Sinne einer durch existentielle Gemeinsamkeiten miteinander verbundene Einheit der Staaten gebe<sup>24</sup>.

---

<sup>20</sup> Goodin, Robert E. (1988). "What Is So Special about Our Fellow Countrymen?" *Ethics* 98(July 1988): 663-686, [665]. Goodin verweist auf William Godwin Enquiry Concerning Political Justice [1793], Neudruck Oxford 1971, Buch 2, Kap. 2.

<sup>21</sup> Barry, Brian (1999). Statism and Nationalism: A Cosmopolitan Critique. In: Ian Shapiro and Lea Brilmayer, Eds. *Global Justice*. New York - London, New York University Press. **Nomos XLI**: 12-66, [14, 20].

<sup>22</sup> Vgl. Miller, David (1988). "The Ethical Significance of Nationality." *Ethics* 98(July 1988): 647-662; ders. (1995). *On Nationality*. New York, Clarendon Press, S. 49 ff., 65 ff.

<sup>23</sup> Vgl. Smith, Anthony D. (1996). *Nations and Nationalism in a Global Era*. Cambridge, Polity Press, S. 149.

<sup>24</sup> M. Walzer in Miller, David and Michael Walzer (1995). *Pluralism, justice, and equality*. Oxford [England] ; New York, Oxford University Press, pp. 281-297.

Eine offenkundige Schwäche diese „nationalistischen“ Argumentation ist der idealisierte Begriff von Nation. Nationen besitzen in der Regel oder erstreben doch jedenfalls staatliche Institutionalisierung. In einem idealen Sinne läßt sich daher als Nationalstaat ein Staat kennzeichnen, dessen territoriale Grenzen mit den Grenzen einer ethnisch homogenen Bevölkerung übereinstimmen. In der heutigen Staatenwirklichkeit erfüllt jedoch nur eine Minderheit von weniger als 10% aller UN-Mitglieder dieses Merkmal<sup>25</sup>. Die ganz überwiegende Mehrheit der Staaten sind ethnisch und kulturell heterogen und haben nicht selten auch in zusammenhängenden Gebieten lebende ethnische oder nationale Minderheiten<sup>26</sup>. So werden denn konsequenterweise in allen Diskussionen internationaler Angelegenheiten die Begriffe Nation und Nationalstaat nicht ethnisch-kulturelle, sondern politisch definiert: Nation bzw. Nationalstaat ist jenes Gebilde, dessen Bevölkerung durch das Medium der Staatlichkeit – souveräne Gebiets Herrschaft – politisch geeint und dadurch zur Nation geformt wurden<sup>27</sup>. Es ist m.a.W. der international anerkannte souveräne und unabhängige Staat. Dieser Typus Staat besitzt nun aber in der Regel nicht jene Merkmale von Gemeinschaftlichkeit, welche nach der „nationalistischen“ oder besser kommunitaristischen Denkschule die Grundlage einer exklusiv nationalen Konzeption von Gerechtigkeit bildet. Zumal die entwickelten liberalen, zunehmend multikultureller werdenden Gesellschaften des Westens sind in der Regel so fragmentiert, daß man ihnen den Charakter einer durch Gemeinsinn integrierten Gemeinschaft nicht zuschreiben kann, ohne sich weit von der sozialen und politischen Wirklichkeit zu entfernen.

Dennoch mögen viele der von den Kommunitaristen vertretenen nationalen Meist- und Selbstbegünstigungsklausel intuitiv zustimmen – wenn ich als Bürger dieses Staates Steuern zahle, um damit den Bedürftigen ein Leben in Würde und Anstand zu ermöglichen, dann teile ich meine Güter lieber mit meinen bedürftigen Landsleuten als mit mir völlig fremden Menschen in fernen Erdteilen. Doch muß die Vorzugsbehandlung der eigenen Landsleute ja nicht unbedingt darin begründet sein, daß zwischen Mitgliedern einer Nation eine dichtere ethische Gemeinschaft besteht als im Verhältnis zu allen anderen Menschen. Sie läßt sich durchaus auch mit universalistischen Argumenten begründen.

#### IV.

---

<sup>25</sup> Anthony D. Smith Nations and Nationalism..., S. 86.

<sup>26</sup> Vgl. hierzu Fleiner, Thomas and Lidija R. Basta Fleiner (2004). Allgemeine Staatslehre. Über die konstitutionelle Demokratie in einer multikulturellen globalisierten Welt. Berlin Heidelberg, Springer, S. 513 ff.

<sup>27</sup> Miller The Ethical Significance.. , S. 648 meint dagegen mit Nation nicht den Nationalstaat, sondern die durch gemeinsame distinkte Merkmale gekennzeichnete Willensgemeinschaft.

Daß besonders befürftigte oder behinderte Personen oder Kinder in besonderem Maße die Solidarität der Gemeinschaft benötigen, ist trivial. Daß sie diese Solidarität von jener Gemeinschaft erwarten können, in der sie leben, liegt nun aber nicht notwendigerweise daran, daß sie unsere Landsleute sind, mithin mit uns in einer Weise verbunden sind, die den Nicht-Landsleuten, d.h. den Fremden fehlt. Denn es gibt normativ verpflichtende Gründe, anderen zu helfen, deren tiefste Quelle in der Überzeugung liegt, daß alle Menschen gleich sind, die gleichen Grundbedürfnisse haben und Anspruch auf gleiche Berücksichtigung bei der Erfüllung jener Bedürfnisse haben. Im Lichte dieser grundlegenden *condition humaine* ist die Zugehörigkeit eines Individuums zu einer bestimmten Gemeinschaft, speziell zu einem bestimmten Staat – Folge der Zufälligkeit des Geburtsortes und/oder der Staatsangehörigkeit der Eltern – ein moralisch irrelevanter Tatbestand, ebenso wie z. B. der soziale Status der Eltern oder deren Hautfarbe<sup>28</sup>. Welche Pflichten wir gegenüber anderen Menschen haben, ist nicht durch deren besondere Eigenschaften, deren Gemeinschaftszugehörigkeit oder räumliche Nähe zu uns bedingt, sondern allein durch Prinzipien, die von jedermann als vernünftig und fair akzeptiert werden können<sup>29</sup>. Die Verallgemeinerungsfähigkeit der Gerechtigkeitsprinzipien, bezogen nicht auf eine spezifische Gemeinschaft, sondern auf alle Menschen des Erdkreises, ist das Kennzeichen einer universalistischen Sozialphilosophie; von ihren Protagonisten wird sie häufig auch als kosmopolitisch bezeichnet<sup>30</sup>.

Auch Universalisten behaupten natürlich 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 speziellen Sozialbeziehungen an – angefangen von speziellen Vertragsbeziehungen über die besonderen Moralpflichten zwischen Familienangehörigen bis hin zu bereits ziemlich abstrakten Sozialbeziehungen einer Rentenversicherung, in der auch nur diejenigen Leistungen erhalten, die zuvor eingezahlt haben<sup>31</sup>. Es ist daher keineswegs ausgeschlossen, ja durchaus vollkommen normal, daß es Pflichten und Rechte unter Staatsbürgern gibt, die sie im Verhältnis zu allen

---

<sup>28</sup> Vgl. etwa Gosepath, Stefan (2001). "The Global Scope of Justice." *Metaphilosophy* 32(1/2): 135-159; Hinsch, Wilfried (2001). "Global Distributive Justice." *Metaphilosophy* 32(1/2): 58-78; Blake, Michael (2005) International Justice. *Stanford Encyclopedia of Philosophy* Volume, DOI: <http://plato.stanford.edu/entries/international-justice/>

<sup>29</sup> Barry, Brian (1998). International Society from a Cosmopolitan Perspective. In: David Mapel and Terry Nardin, Eds. *International society : diverse ethical perspectives*. Princeton, N.J., Princeton Univ. Press: 144-163, [146]

<sup>30</sup> Vgl. den Überblicksartikel von Caney, Simon (2001). "Review Article:International Distributive Justice." *Political Studies* 49(5): 974-997.

<sup>31</sup> Vgl. Barry Statism and Nationalism..., S. 59.

anderen Menschen nicht haben. Nur kann diese Unterschiedlichkeit der Berechtigungen und Verpflichtungen nicht mit einem ethisch exklusiven Charakter der Nation gerechtfertigt werden. Sie lassen sich vielmehr nur rechtfertigen, wenn sie im Lichte einer allen Menschen zugänglichen Vernunft auch von jenen akzeptiert werden können, die Nicht-Staatsbürger sind<sup>32</sup>.

Wenn es solche Gründe gibt, dann ist damit die Möglichkeit von Gerechtigkeit jenseits der Grenzen von Nationalstaaten erwiesen. Denn dann würden alle Menschen unabhängig von ihrer spezifischen Zugehörigkeit zu einer bestimmten Nation – und natürlich auch unabhängig von ihrer Bindung an eine bestimmte Religion, kulturelle Tradition oder Weltanschauung, unabhängig von Geschlecht, Hautfarbe und anderen identitätsprägenden Merkmalen – gleichberechtigte Teilnehmer im Diskurs über die richtigen Prinzipien der Gerechtigkeit sein. Es gibt solche Gründe, die philosophische Literatur von Kant über die Utilitaristen bis Habermas ist reich daran, und insbesondere die zeitgenössischen Befürworter einer globalen Reichweite distributiver Gerechtigkeit haben eine beeindruckende Fülle solcher Gründe zusammengetragen<sup>33</sup>. Sie können hier nicht im einzelnen geprüft werden.

Besonders überzeugend scheint mir aber das Argument von Robert Goodin, wonach die innerhalb einer Nation geltenden besonderen, also Fremde ausschließenden Pflichten gegenüber den eigenen Staatsangehörigen als Spezifikationen der generellen, gegenüber allen Menschen bestehenden Verpflichtungen anzusehen seien<sup>34</sup>. Wenn ich an einem Gewässer vorbeikomme und sehe, daß jemand am Ertrinken ist, so habe ich die moralische Pflicht, ihn zu retten, wenn mir das ohne Aufopferung meines eigenen Lebens möglich ist; diese Pflicht gilt unabhängig davon, welchen Geschlechts, welcher Herkunft, Rasse, Sprache, Religionsangehörigkeit oder Nationalität der Ertrinkende ist. Wenn sich dieser Vorfall aber in einer Badeanstalt abspielt, in der Bademeister für die Sicherheit der Besucher verantwortlich sind, so darf ich mich auf deren Verantwortlichkeit und deren spezielle Berufspflicht verlassen, in welche die allgemeine Menschenpflicht der Hilfe für Notleidende transformiert worden ist<sup>35</sup>. Nach diesem Muster institutionalisierter funktionaler und moralischer Arbeitsteilung werden die meisten unserer Pflichten gegenüber unseren Mitmenschen erfüllt: ich brauche mich nicht individuell um das Schicksal jedes Verarmten, Verunglückten, Behinderten oder sonst Hilfsbedürftigen zu besorgen, wenn ich mit meinen Steuern Institutionen finanziere, die in professioneller Weise Hilfe leiste – für mich persönlich

---

<sup>32</sup> Barry International Society from a Cosmopolitan Perspective, S. 145.

<sup>33</sup> Vgl. den Literaturbericht von Caney [FN ...]; zusätzlich Blake [FN ...]; Gosepath [FN ...]; Hinsch [FN ...]; Pogge ...

<sup>34</sup> Goodin, Robert E. (1988). "What Is So Special about Our Fellow Countrymen?" *Ethics* 98(July 1988): 663-686, [678 ff.].

<sup>35</sup> Vgl. das Beispiel bei Goodin „What is so special ...“, S. 680.

bleibt nur noch die Restkategorie der Mildtätigkeit für Einzelne, die mehr oder weniger zufällig und damit rein willkürlich in der Lage sind, mein Mitleid zu erregen.

In ähnlicher Weise kann man die Bedeutung von Staaten, Staatsgrenzen und Staatsangehörigkeit deuten: die Gliederung der Menschheit in verschiedene, wechselseitig exklusive Staaten hat zur Folge, daß die allgemeinen wechselseitigen Menschheitspflichten gewissermaßen parzelliert werden. Staatlichkeit stellt unter den verschiedenen Formen politischer Gemeinschaft, die die Menschheit hervorgebracht hat, eine Kategorie dar, die notwendigerweise im Plural existiert. „Der moderne Staat betrachtet sich als ein souveränes Gebilde neben anderen; die Reiche jedoch konnten ihrer Bestimmung nach keine Gleichen neben sich dulden“<sup>36</sup>. Staaten sind räumlich getrennte, jedoch funktional gleichartige Herrschaftsgebilde mit jeweils universaler Zuständigkeit auf ihrem Territorium<sup>37</sup>; sie stellen die territoriale Gliederung der Menschheit dar und sind die Agenten der Menschheitsinteressen, -bedürfnisse und –aspirationen in ihrem jeweiligen territorial definierten Menschheitssegment<sup>38</sup>. Als organisierte Gebilde haben Staaten, wenn auch in zum Teil sehr unterschiedlicher Art und Intensität, funktional spezialisierte Institutionen herausgebildet, die jene allgemeinen Menschheitsinteressen für die jeweils dauerhaft auf ihrem Territorium lebenden Menschen erfüllen. Für alle anderen sind sie *prima facie* unzuständig, weil die Logik der Staatenpluralität voraussetzt, daß deren Interessen und Bedürfnisse jeweils in ihrem Staat und dessen Institutionen erfüllt werden. Daraus erklärt sich der Vorrang, den Staaten vielfach den eigenen Staatsbürgern vor Fremden einräumen, wenn sie Vorteile, aber auch Lasten verteilen. Aus diesem Grunde ist die Staatsangehörigkeit, also die rechtliche Zuordnung eines Individuums zu einem spezifischen Staat, von zentraler staats- und völkerrechtlicher, aber eben auch von sozialmoralischer Bedeutung. Denn sie ist die Gewähr dafür, daß die jedem Menschen als Menschen von allen anderen Menschen geschuldeten Pflichten der Solidarität in verlässlicher und effektiver Weise erfüllt werden.

Akzeptiert man die Behauptung, daß Staaten die Vermittler der Humanitätsinteressen und -moral in bezug auf die auf ihrem Territorium dauerhaft lebenden Menschen sind, so folgt daraus, daß die gegenüber den eigenen Staatsbürgern geltenden Pflichten und die gegenüber Außenstehenden bestehenden Verantwortlichkeiten nicht im Verhältnis der Ausschließung zu einander stehen. Der Vorrang, den Staaten bei der Verteilung von Vorteilen und Lasten häufig den

---

<sup>36</sup> Creveld, Martin van (1999). Aufstieg und Untergang des Staates. München, Gerling Akademie Verlag, S. 51.

<sup>37</sup> Vgl. Ruggie, John G. (1993). "Territoriality and beyond: problematizing modernity in international relations." International Organization Vol. 47(1): 139-174, [151].

<sup>38</sup> So erklärt sich, daß die Franzosen in ihrer revolutionären Erklärung vom 26. August 1789 die Menschen- und die Bürgerrechte zwar unterschieden, jedoch im selben Atemzug nannten.

eigenen Staatsangehörigen einräumen, ist der Vorrang des Speziellen vor dem Allgemeinen, dessen Geltung latent weiterbesteht. Ein Staatenloser, für dessen Grundbedürfnisse und -rechte m.a.W. kein Staat dieser Erde die Primärverantwortlichkeit hat, bleibt Mitglied der Menschheit, und die jedem Menschen gegenüber bestehenden Pflichten sind von jedem Staat zu erfüllen.

Gewiß löst dieses Prinzip nicht jeden ethischen Konflikt: darf, um das obige Beispiel zurückzukommen, die staatliche Feuerwehr, die zu einem brennenden Haus herbeieilt und erkennt, daß sie von den zwei Eingeschlossenen – einem Mitbürger und einem Ausländer – nur einen retten kann, sich für die Rettung des Mitbürgers entscheiden? Darf das Argument eine Rolle spielen, daß nur der Mitbürger Steuern zahlt und damit gewissermaßen eine Art Lebensversicherungsprämie entrichtet hat, die ihm ein Recht auf Lebensrettung einräumt? Was aber, wenn der Ausländer, wie regelmäßig der Fall, ebenfalls Steuern zahlt, am normalen Leben der Gesellschaft teilnimmt und mithin seinen Anteil an den jedermann zugänglichen Vorteilen des gesellschaftlichen Zusammenlebens leistet? Doch selbst wenn eine der beiden auf Rettung wartenden Personen keinen Beitrag zu den Vorteilen des gesellschaftlichen Lebens leistet – z. B. ein seit Geburt schwer Behinderter –, dürfte die Feuerwehr dann diesen seinem Schicksal überlassen und den anderen retten<sup>39</sup>?

## V.

Ich lasse diese Fragen hier auf sich beruhen und will stattdessen untersuchen, ob im positiven Völkerrecht Prinzipien, Regeln oder Institutionen existieren, die auf die Herstellung internationaler Gerechtigkeit gerichtet sind. Vor gut einem Jahrzehnt hat der amerikanische Völkerrechtler Thomas Franck eine umfassende Studie unter dem Titel „Fairness in International Law and Institutions“<sup>40</sup> veröffentlicht, in der er die verschiedenen Felder der internationalen Politik daraufhin untersucht, ob darin Prinzipien der Gerechtigkeit – die er im Anschluß an Rawls als fairness definiert – im positiven Völkerrecht Geltung haben und wirksam sind. Seine Analyse erstreckt sich vom Recht der Individuen auf demokratische Regierung und der Völker auf Selbstbestimmung über die Rolle der Organe der UN bis hin zu dem uns hier beschäftigenden Bereich der Verteilungsgerechtigkeit in bezug auf Ressourcen. Das von ihm ausgebreitete Material zeigt, daß sowohl im internationalen Umwelt- wie im Wirtschafts- und Handelsrecht Regeln und Institutionen (wie z.B. die WTO-Regeln, die Weltbank, der Int. Währungsfonds oder regionale Entwicklungsbanken) existieren, die darauf gerichtet sind, das riesige Wohlstandsgefälle zwischen den entwickelten und den Entwicklungsländern durch Hilfsprogramme, Handelsvorteile,

---

<sup>39</sup> Vgl. zu diesem Problemkomplex den Sammelband von Lübke, Weyma, Ed. (2004). Tödliche Entscheidung. Allokation von Leben und Tod in Zwangslagen. Paderborn, Mentis.

<sup>40</sup> Oxford 1995 (Clarendon Press).



vergünstigte Kredite, sowie Ressourcen- und Technologietransfer zu verringern. Trotz dieser Bemühungen aber, stellt Franck fest, tue die internationale Gemeinschaft wenig, um den am meisten benachteiligten Staaten jenes Mindestmaß an sozialer Gerechtigkeit angedeihen zu lassen, das die entwickelten Staaten in ihrem Innern ihren sozial benachteiligten und deprivierten Bürgern ohne weiteres gewähren<sup>41</sup>. Angesichts der eingangs berichteten Belege für die extreme Ungleichheit der Lebenschancen der in der Dritten Welt lebenden Menschen im Vergleich mit denen der entwickelten Welt drängt sich in der Tat der Schluß auf, daß wir dem Ziel der distributiven Gerechtigkeit in den internationalen Beziehungen trotz vielfältiger Bemühungen bislang nicht sehr nahe gekommen sind.

Die Erforschung der Ursachen dafür liegt jenseits der Thematik dieses Beitrags und der Kompetenzen ihres Autors. Aber es lohnt vielleicht die Untersuchung, ob das Völkerrecht Möglichkeiten enthält, diesen Zustand zu mildern. Noch vor einer Generation wäre eine solche Frage auf weitgehendes Unverständnis gestoßen, da das völkerrechtliche Grundprinzip der Souveränität der Staaten eine klare Bedeutung hatte, nämlich ihre Unabhängigkeit von einander. Daraus folgte, daß Staaten grundsätzlich nur jenen Verpflichtungen unterliegen, denen sie selbst durch Vertrag oder durch Mitwirkung an der Herausbildung von Gewohnheitsrecht zugestimmt haben. Das folgte aus dem Grundgedanken der Staatengesellschaft, daß jeder Staat ausschließlich für seine eigene Sicherheit und sein eigenes Wohl verantwortlich war und dementsprechend auch ausschließlich selbst definiert, was seine Sicherheit respektive sein Wohl erforderte. Dieses Grundmodell war im buchstäblichen Sinne eine Ordnung der wechselseitigen Rücksichtslosigkeit. Einschränkend muß allerdings gesagt werden, daß das Völkerrecht auch Pflichten der Staaten anerkennt, die unabhängig von ihrer Zustimmung bestehen. Sie werden aus dem Umstand abgeleitet, daß die Staaten Mitglieder der internationalen Gemeinschaft sind<sup>42</sup> und gewissermaßen qua Mitgliedsstatus die berechtigten Belange der anderen Mitglieder zu beachten haben; im Statut für den Internationalen Gerichtshof werden sie als die „von den Kulturvölkern anerkannten allgemeinen Rechtsgrundsätze“<sup>43</sup> bezeichnet.

Es handelt sich hier um erste Relativierungen absoluter staatlicher Unabhängigkeit und des darin enthaltenen Rechts zur „Rücksichtslosigkeit“, die inzwischen sehr viel weiter fortgeschritten sind. Sie haben die Existenzbedingungen der Staaten in den vergangenen sechs Dekaden seit der

---

<sup>41</sup> Franck, a.a.O., S. 414, 436 f.

<sup>42</sup> Vgl. Oppenheim, Lassar Francis Lawrence (1947). International Law. A Treatise. Vol. I - Peace 6th ed., ed. by H. Lauterpacht. London-New York-Toronto, Longmans, Green and Co., § 19, S. 27 ff..

<sup>43</sup> Art. 38 Abs. 1 lit. c des Statuts des Internationalen Gerichtshofs; vgl. auch Art. 53 des Wiener Übereinkommens über das Recht der Verträge von 1969, wo als zwingend jene Normen definiert werden, „die von der internationalen Staatengemeinschaft in ihrer Gesamtheit angenommen und anerkannt“ werden.

Gründung der UNO grundlegend verändert. Durch eine steigende Zahl immer umfassender werdender multilateraler Verträge, objektiver Normen und Praktiken sind die Staaten in ein immer dichter werdendes Netz von wechselseitigen Verpflichtungen einbezogen und verstrickt worden; bedeutende völkerrechtliche Autoren sprechen sogar von einem Prozeß der Konstitutionalisierung<sup>44</sup> – das bedeutet nichts weniger als die Behauptung einer Umwandlung der Vielheit der Staaten in eine rechtlich organisierte Gemeinschaft<sup>45</sup>. Wie immer man diese Veränderungen begrifflich faßt, sie haben jedenfalls eine Statusänderung der Staaten bewirkt: sie sind nun Mitglieder einer internationalen Gemeinschaft, kurz: Mitgliedsstaaten. Nicht Unabhängigkeit, sondern Interdependenz ist heute daher das prägende Merkmal staatlicher Existenz<sup>46</sup>.

Es ist daher zunehmend die internationale Gemeinschaft, auf die die gesamthänderische Verantwortung für Angelegenheiten übergeht, die in der Vergangenheit zur ausschließlichen Domäne der Staaten gehörte – wie die Befriedigung der elementaren Bedürfnisse und der Schutz der Menschenrechte ihrer eigenen Bevölkerungen – oder die sich erst in den letzten Jahrzehnten als ernsthafte Probleme und Risiken herausgebildet haben, die die gesamte Menschheit betrafen und für deren Lösung das System rivalisierender einzelner Staaten sich als unzulänglich erweist<sup>47</sup>. Auf der Liste dieser Themen stehen Frieden und internationaler Sicherheit, der Umweltschutz und der Klimawandel, die Ausbeutung und Bewirtschaftung der begrenzten natürlichen Ressourcen, ein fairer Welthandel und nicht zuletzt die Errichtung fairer Institutionen und Verfahren, in denen alle Menschen des Globus gleichberechtigt repräsentiert sind und ihre Stimme bei der Lösung der Menschheitsfragen zu Gehör bringen können<sup>48</sup>.

---

<sup>44</sup> Vgl. die Beiträge in Macdonald, R. St. J. and D. M. Johnston, Eds. (2005). *Towards World Constitutionalism: Issues in the Legal Ordering of the World Community*. Leiden-Boston, Martinus Nijhoff Publishers; Peters, Anne (2005). *Global Constitutionalism in a Nutshell*. In: Klaus Dicke et al., Ed. *Weltinnenrecht: Liber Amicorum Jost Delbrück*. Berlin, Duncker & Humblot: 535-550; dies. (2006). "Compensatory Constitutionalism: The Function and Potential of Fundamental International Norms and Structures." *Leiden Journal of International Law* 19(03): 579-610; Bryde, Brun-Otto (2006). *Das Völkerrecht zwischen Konstitutionalisierung, Hegemonie und Renationalisierung*. In: Heinrich-Böll-Stiftung, Ed. *Die Zukunft des Völkerrechts in einer globalisierten Welt*. Baden-Baden, Nomos: 88-103.

<sup>45</sup> Paulus *Die internationale Gemeinschaft im Völkerrecht*, S. 162 ff., 179 ff., 285 ff.

<sup>46</sup> Vgl. Preuß, Ulrich K. (2007). *Souveränität - Zwischenbemerkung zu einem Schlüsselbegriff des Politischen*. In: Tine Stein, Hubertus Buchstein and Claus Offe, Eds. *Souveränität, Recht, Moral. Die Grundlagen politischer Gemeinschaft*. Frankfurt/M., Campus: 313-335.

<sup>47</sup> Vgl. hierzu Laubach, Birgit, Ulrich K. Preuß, et al. (2006). *Die Rolle des Völkerrechts in einer globalisierten Welt. Sicherheitspolitische Herausforderungen an die internationale Ordnung zu Beginn des 21. Jahrhunderts*. Berlin, Heinrich Böll Stiftung, insbes. S. 55 ff., 64 ff.

<sup>48</sup> Hierzu die umfassende Analyse des positiven Völkerrechts bei Franck, Thomas M. (1995). *Fairness in International Law and Institutions*. Oxford, Clarendon Press; vgl. auch Riemer, Carsten Ludwig (2003). *Staatengemeinschaftliche Solidarität in der Völkerrechtsordnung. Eine normative Analyse staatengemeinschaftlicher Solidarkonzepte in Bezug auf die internationale Staatenpraxis aus den Bereichen Friedenswahrung, Entwicklungshilfe, Wirtschaft und Umweltschutz*. Düsseldorf, Books on Demand; die sozialphilosophische Dimension eindrucksvoll bei Höffe, Otfried (1999). *Demokratie im Zeitalter der Globalisierung*. München, C.H. Beck, insbes. S. 315 ff.

Doch ist dieser Prozeß der Vergemeinschaftung der Staatenwelt noch lange nicht so weit fortgeschritten, daß etwa die internationale Gemeinschaft oder gar einzelne wohlhabende Staaten Solidarpflichten in Gestalt des Transfers von Ressourcen gegenüber bedürftigen Staaten hätten. Daß das positive Völkerrecht solche Pflichten nicht anerkennt hat vielfältige Gründe, unter denen der insbesondere von Brian Barry und anderen vor allem kosmopolitisch orientierten Sozialphilosophen kritisierte Grund des Egoismus der wohlhabenden Staaten gewiß nicht der geringste ist<sup>49</sup>. Doch es gibt durchaus auch weniger anfechtbare Gründe. Auch wenn wir annehmen können, daß eine notwendige Bedingung internationaler Solidarität<sup>50</sup> – eine globale Schicksalsgemeinschaft<sup>51</sup> - heute zweifellos gegeben ist und daß internationale Politik zunehmend den Charakter von „Weltinnenpolitik“<sup>52</sup> annimmt, so ist die bloße „Tatsache, daß es arme und reiche Länder gibt“, kein zureichendes Argument, um eine Umverteilung vorzunehmen<sup>53</sup>. Es müssen spezielle Gründe hinzutreten, denn bei einer Umverteilung handelt es ja schließlich darum, einigen etwas wegzunehmen oder vorzuenthalten, was anderen gegeben wird.

Daß es in vielen Fällen solche Gründe gibt – man denke nur an die bis heute fortwirkenden Folgen des europäischen Kolonialismus – kann nicht bezweifelt werden. Doch erfordert die Überführung solcher Gründe in den Status konkreter rechtlicher Pflichten und Ansprüche wirkmächtige Institutionen, Verfahren und Legitimationsformen auf globaler Ebene – und diese gibt es, trotz der Existenz der UNO und ihrer zahlreichen Unterorganisationen, offenbar nicht. Das gegenwärtige Völkerrecht ist nach wie vor in erster Linie das Recht der Staatenbeziehungen<sup>54</sup>, die sich im Gefolge der oben erwähnten Verrechtlichungsprozesse zu Beziehungen der Staatenkooperation gewandelt haben. Es gibt daher durchaus Ansätze für kollektive Willensbildungsprozesse der Staatengemeinschaft, höchst bedeutsam natürlich im Bereich der Sicherung des Friedens und der internationalen Sicherheit durch den Sicherheitsrat der UNO. Im Bereich der distributiven Gerechtigkeit dagegen hält sich die internationale Gemeinschaft dagegen noch sehr zurück. Es gibt mittlerweile auf globaler Ebene ein internationales Handels-, Wirtschafts-, Finanz- und auch Umweltrecht, aber es gibt noch kaum eine globale „Sozialpolitik“, noch weniger ein globales „Sozialrecht“.

---

<sup>49</sup> Barry Statism and Nationalism..., S. 16, 25 ff.

<sup>50</sup> Zum Begriff vgl. Preuß, Ulrich K. (1998). Nationale, supranationale und internationale Solidarität. In: Kurt Bayertz, Ed. Solidarität. Begriff und Problem. Frankfurt am Main, Suhrkamp. **1364**: 399-410.

<sup>51</sup> Höffe Demokratie im Zeitalter der Globalisierung, S. 414.

<sup>52</sup> Dazu Paulus Die internationale Gemeinschaft, S. 188 ff. m.w.N.

<sup>53</sup> Höffe Demokratie im Zeitalter der Globalisierung, S. 410

<sup>54</sup> Emmerich-Fritsche, Angelika (2007). Vom Völkerrecht zum Weltrecht. Berlin, Duncker & Humblot, S. 187.

Es gibt freilich eine bedeutsame Ausnahme, die vielleicht einmal zum Modell für eine globale „Sozialpolitik“ werden könnte. Sie bezieht sich auf die gerechte Verteilung der Reichtümer der Weltmeere und findet sich im Seerechtsübereinkommen der Vereinten Nationen von 1982, das im Jahre 1994 in Kraft getreten ist und dem bis Oktober 2007 155 Staaten beigetreten sind. Man kann es mit guten Gründen als den Weltordnungsvertrag über das Meer und seine Ressourcen bezeichnen; es betrifft nicht weniger als 70% der Erdoberfläche.

Seit Anfang des 17. Jahrhunderts bis etwa zur Mitte des 20. Jahrhunderts hatte das von Hugo Grotius theoretisch begründete Prinzip gegolten, daß das Meer *res nullius* (niemandes Eigentum) sei und daher von allen Nationen zur Schifffahrt und zum Fischfang frei genutzt werden könne – das Prinzip des *mare liberum*. Nach dem zweiten Weltkrieg erodierte dieses Prinzip jedoch zunehmend, nicht zuletzt dank des technischen Fortschritts bei der Ausbeutung der Meeresressourcen. Immer mehr Küstenstaaten erweiterten ihren Hoheitsanspruch über die traditionell geltenden 12-Meilen hinaus auf teilweise bis zu 200 Seemeilen. Im Jahre 1945 erklärte Präsident Truman den küstennahen Meeresboden – den Festlandssockel – zur Fortsetzung des Festlandes und reklamierte ihn damit als nationales Hoheitsgebiet. Andere Staaten folgten diesem Beispiel, so daß immer größere Teile des Meeres dem Regime der Freiheit der Meere entzogen und die Reichtümer des Meeres und des Meeresgrundes unter die partikulare Herrschaft einzelner Küstenstaaten gerieten.

Das Seerechtsübereinkommen von 1982 hat hier einen bedeutsamen Wandel herbeigeführt. Es verlieh dem Meer den Status einer *res communis*, kodifizierte das Prinzip des „gemeinsamen Erbes der Menschheit“<sup>55</sup> in bezug auf die Ressourcen des Meeres<sup>56</sup> und verwirklichte damit den Gedanken, „daß nicht alle Güter unter den Staaten aufgeteilt sind, sondern auch Werte und Ressourcen bestehen, die allen Staaten gemeinschaftlich zugewiesen sind“<sup>57</sup>. Freilich ist dies der weitaus geringste und ökonomisch bedeutungsloseste Teil. Man kann die Bedeutung des Konzeptes des „gemeinsamen Erbes der Menschheit“ nur vollständig ermessen, wenn man berücksichtigt, daß sich die Zuständigkeit der Weltgemeinschaft nur auf jene Teile des Meeres bezieht, die nicht unter nationaler Souveränität stehen. Nach dem Seerechtsübereinkommen haben die Staaten innerhalb einer Zone von bis zu 200 Seemeilen das souveräne Recht der Ausbeutung

---

<sup>55</sup> Es findet sich auch in der Vereinbarung zur Regelung der Aktivitäten der Staaten auf dem Mond und anderen Himmelskörpern von 1979, ist aber von geringer praktischer Bedeutung.

<sup>56</sup> Vgl. Art. 1 Abs. 1 Nr. 1, 136 Seerechtsübereinkommen der Vereinten Nationen v. 10. 12. 1982; zum Konzept und seiner Entwicklung vgl. Cassese International Law in a Divided World, S. 379 ff.

<sup>57</sup> Riemer Staatengemeinschaftliche Solidarität..., S. 122.

und Bewirtschaftung der Meeresressourcen<sup>58</sup>. Dasselbe Recht haben sie in bezug auf den Meeresboden des Festlandssockels, der sich nach den Festlegungen des Seerechtsübereinkommens bis zu 350 Meilen ins Meer erstrecken kann<sup>59</sup>. Die Küstenstaaten haben sich damit den wirtschaftlich interessantesten Anteil an den Meeresressourcen zu ihrer ausschließlichen Ausbeutung gesichert. Diese exklusive Stellung wird nur durch das Recht von Binnenstaaten und geographisch benachteiligten Staaten gemildert, „auf der Grundlage der Billigkeit“ an der Ausbeutung „eines angemessenen Teiles des Überschusses der lebenden Ressourcen“, sprich: der Fische teilzunehmen<sup>60</sup>.

Für das gemeinsame Erbe der Menschheit und deren Recht auf einen gerechten Anteil an dem Reichtum der Meere bleibt da nicht viel übrig. Immerhin ist mit diesem Konzept aber ein wichtiger Schritt zur Anerkennung globaler Ressourcenverantwortung und Ressourcengerechtigkeit im Völkerrecht vollzogen. Das Seerechtsübereinkommen verbietet eine Aneignung oder Souveränitätsanmaßung über Teile des offenen Meeres und seiner Ressourcen, garantiert einen gleichberechtigten Zugang zur friedlichen Nutzung, insbesondere auch Erforschung der Meeresressourcen und errichtet die internationale Meeresbodenbehörde, welche die Ausbeutung und Nutzung der Meeresressourcen „zum Nutzen der gesamten Menschheit“ ausübt und Nutzungskonflikte reguliert. Eine wesentliche Aufgabe besteht in der „gerechten Verteilung der finanziellen und der sonstigen wirtschaftlichen Vorteile, die aus Tätigkeiten“ in dem ihrer Hoheit unterliegenden Meeresgebieten stammen<sup>61</sup>. Da nun aber die zum Erbe der Menschheit gehörenden Teile des Meeres wirtschaftlich nicht sonderlich attraktiv sind<sup>62</sup>, hat es durch die seit Juni 1996 tätige Behörde, soweit ersichtlich, noch keine Ausschüttungen an arme Staaten gegeben.

## VI.

Die Vermutung, daß Egoismus und Eigensucht der Staaten das Gesetz der internationalen Politik ist, scheint damit bestätigt. Die völkerrechtliche Anerkennung globaler Verantwortlichkeit und Verteilungsgerechtigkeit durch das Konzept des gemeinsamen Erbes der Menschheit ist jedenfalls für die Bedürftigen dieser Welt weitgehend folgenlos geblieben. Anhänger einer kosmopolitischen Konzeption von internationaler Gerechtigkeit – also eines auf Individuen, nicht Staaten gerichteten Verteilungsmusters – argwöhnen, daß der politische Modus der Staatlichkeit als solcher einer gerechten Verteilung der Ressourcen des Globus im Wege steht. Korrupte,

---

<sup>58</sup> Art. 3, 193, 55 ff. Seerechtsübereinkommen. Danach beträgt die Zone des Küstenmeeres 12 Seemeilen, die sich anschließende Ausschließliche Wirtschaftszone (unter Einbeziehung des Küstenmeeres, vgl. Art. 57) 200 Seemeilen.

<sup>59</sup> Art. 76ff., zur Art. 69, 70. Berechnung der äußersten Ausdehnung vgl. Art. 76 Abs. 4 bis 6.

<sup>60</sup> Art. 69, 70.

<sup>61</sup> Art. 140 Abs. 2, 160 Abs. 2..

<sup>62</sup> Franck *Fairness in international law...*, S. 396 f.

unfähige und machtgierige Regierungen verzerren nach dieser Auffassung das moralisch reziproke und integre Verhältnis der individuellen Weltbürger zu einander<sup>63</sup> und kommen daher als Agenten globaler distributiver Gerechtigkeit nicht in Betracht. Ja, man könnte sogar sagen, daß das in der UNO-Charter festgeschriebene Staatsgrundrecht auf territoriale Unversehrtheit im Interesse der internationalen Sicherheit und Stabilität Ressourcenverteilungen in Stein meißelt, deren Gerechtigkeit durchaus fragwürdig ist. So ist z.B. argumentiert worden<sup>64</sup>, daß das von einer unermeßlich reichen und autokratisch herrschenden Familie regierte winzige Kuwait dank seiner Ölquellen das 20fache Pro-Kopf-Einkommen des benachbarten Irak habe, von dem es allein aufgrund der geschichtlichen Willkürlichkeiten der kolonialen Interessen vor allem Großbritanniens getrennt worden sei. Wie immer historische Argumente im Gerechtigkeitsdiskurs zu bewerten sein mögen, das Völkerrecht steht jedenfalls auf der Seite des status quo und der *beati possidentes*; im Falle Kuweits hat bekanntlich die internationale Gemeinschaft den Schutz dieses Landes gegen die Angriffe des Irak zur eigenen Sache erklärt<sup>65</sup> und diese Zusage im zweiten Golfkrieg von 1990/91 auch durch eine internationale Militärallianz erfüllt.

Es trifft also zu, daß das staatszentrierte Völkerrecht keineswegs die Gebote internationaler Verteilungsgerechtigkeit zum obersten Prinzip der internationalen Politik erklärt. Dieser Befund macht das kosmopolitische Modell globaler Gerechtigkeit zumindest auf den ersten Blick plausibel und attraktiv. Doch bei genauerem Hinsehen melden sich Zweifel. Will man dieses Modell institutionell verwirklichen, so müßten dafür entweder die vorhandenen internationalen Organisationen, zuvörderst also die UNO, aber auch die Weltbank und der Internationale Währungsfonds, eingesetzt werden; oder man müßte neue internationale Organisationen – nach dem Modell der Internationalen Meeresbodenbehörde (*International Seabed Authority*) – erschaffen. Freilich bestünde der gravierende Unterschied darin, daß internationale Organisationen für die Erfüllung der Gebote distributiver Gerechtigkeit mit Mitteln zur Ausübung von globaler Zwangsgewalt ausgestattet werden und somit so etwas wie eine Weltregierung bilden müßten. Zu allererst müßte es einen Weltgesetzgeber geben, der verbindlich festlegt, was, wieviel an wen umverteilt werden soll.

Das scheint kein realistischer Weg zu globaler Gerechtigkeit zu sein<sup>66</sup>, jedenfalls kein wünschenswerter. In einer „nicht-idealen Welt wie der unseren“<sup>67</sup> sind nicht nur die Staaten nicht-

---

<sup>63</sup> Barry Statism and Nationalism, S. 34 ff.

<sup>64</sup> Vgl. Franck Fairness in International Law, S. 23.

<sup>65</sup> Vgl. die Resolution des Sicherheitsrates vom 29 November 1990, S/RES/678 (1990).

<sup>66</sup> Krit. auch Kersting, Wolfgang (1995/96). "Globale Rechtsordnung oder weltweite Verteilungsgerechtigkeit." *Politisches Denken*: 197 ff.

ideal und anfällig für dem Menschen eigene moralische Schwächen; das gilt für alle menschlichen Institutionen schlechthin, auch für jene, deren Existenz auf universalistischen Prinzipien beruht. Eine globale Verteilungsbürokratie, losgelöst von jeglicher Verbindung zu konkreten politischen Gemeinschaften, ohne deren legitimierenden Auftrag, ohne deren Vertrauen und ohne Rechenschaftspflichten dürfte für Korruption, Machtmißbrauch und vormundschaftliche Herrschaftsformen mindestens ebenso anfällig sein wie eine undemokratische und tyrannische Regierung. Beispiele aus der Praxis internationaler Verwaltung unter der Ägide der UN gibt es zuhauf. Eine solche globale Bürokratie wäre weder effizient noch legitim und würde den Grad internationaler Gerechtigkeit schwerlich erhöhen, zugleich aber jedenfalls das Maß politischer Apathie unter den Bedürftigsten dieser Welt noch steigern.

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

Die Wandlung der Staaten aus selbstinteressierten und selbstbezüglichen Nutzenmaximierern in Mitglieder einer reziproken internationalen Gemeinschaft ist geeignet, die Tendenz zu einem fairen Interessenausgleich zwischen den Staaten zu fördern. Das in Art. 2 Abs. 1 der UNO-Charta niedergelegte Prinzip der souveränen Gleichheit aller (Mitglieds-)Staaten verlangt die Teilhabe aller Staaten an den Prozessen der Aushandlung von Problemlösungen und garantiert damit ein Minimum an universaler prozeduraler Gerechtigkeit. Es garantiert natürlich kein gerechtes Ergebnis; aber dadurch, daß es keinen Staat ausschließt und gewährleistet, daß die Stimme jedes Staates gehört wird, vermindert es die Wahrscheinlichkeit extrem ungerechter Ergebnisse.

Dies führt zu dem schwierigsten Problem internationaler Gerechtigkeit, nämlich den inhaltlichen Maßstäben für internationale Gerechtigkeit. An sich ist diese Frage, wie eingangs

---

<sup>67</sup> Pogge, Thomas (1994). "An Egalitarian Law of Peoples." *Philosophy and Public Affairs* 23(3 (Summer 1994)): 195-224, [202].

begründet, nicht Gegenstand dieser Überlegungen, die von den institutionellen Voraussetzungen und Bedingungen internationaler Gerechtigkeit handeln. Aber die beiden Aspekte lassen sich nicht vollständig von einander trennen. Da es universal richtige und als richtig anerkannte inhaltliche Prinzipien distributiver Gerechtigkeit nicht gibt, können sie nur, wenn überhaupt, in fairen Prozeduren unter gleichberechtigter Beteiligung aller Staaten hervorgebracht werden. Kein Ergebnis kann gerecht sein, das von einem einzelnen Staat oder einer partikularen Staatengruppe allen anderen oktroyiert worden ist. In den verschiedenen Begründungen für bestimmte Prinzipien distributiver Gerechtigkeit findet sich denn auch immer wieder das Argument, daß die Gleichheit sei es der Staaten, sei es, wie in den Theorien der Kosmopoliten, aller Menschen, notwendig das materielle Gerechtigkeitsprinzip der gleichen Verteilung der Lebensgüter bedinge. Wenn Gleichverteilung die Grundnorm ist, dann kann eine ungleiche Verteilung nur gerecht sein, wenn für sie vernünftige Gründe sprechen<sup>68</sup>. Prozedurale Gleichheit und substantielle Gleichheit bedingen einander in der Annahme einer fairen Verhandlungssituation<sup>69</sup>, in der über allgemein verbindliche gerechte Verteilungen entschieden wird.

Nun erscheint allerdings die Annahme nicht übermäßig realistisch, daß die Staaten dieser Welt in einem Verfahren gleichberechtigter Teilnahme sich über gemeinsame Gerechtigkeitsprinzipien und darüberhinaus sogar über die zu ihrer Verwirklichung erforderlichen Politiken verständigen können. Dazu sind die Traditionen, Werte, historischen Erfahrungen und Konzeptionen des guten Lebens zu unterschiedlich. Bereits innerhalb liberaler Gesellschaften gelingt selten ein inhaltlicher Konsens über die Gebote der Gerechtigkeit, auf globaler Ebene dürfte das utopisch sein. Andererseits ist in verschiedenen Regionen der Welt das Elend der Menschen, ihre Hilfsbedürftigkeit und ihr Anspruch auf die Solidarität der Weltgemeinschaft so offenkundig, daß der Gedanke der globalen distributiven Gerechtigkeit nicht mit dem Hinweis auf die kulturelle Verschiedenheit und politische Autonomie der verschiedenen Staaten zurückgewiesen werden kann.

Hier liegt offenkundig ein Dilemma vor: erklärt man die Staaten zu den Hauptakteuren bei der Festlegung und Verwirklichung der Standards globaler Verteilungsgerechtigkeit, dann dürfte das zum einen am Egoismus der einzelnen Staaten, zusätzlich aber auch an ihrer kulturellen Heterogenität scheitern. Dies um so mehr, als das Argument der kulturellen Verscheidenheit und Eigenart nicht selten nichts weiter als ein wohlfeiles Feigenblatt autokratischer Regime ist, ihren Bevölkerungen elementare Rechte vorzuenthalten. Die Diskussion über die sog. „asiatischen

---

<sup>68</sup> Vgl. z.B. Franck *Fairness in International Law*, S. 18; Barry *International Society form a Cosmopolitan Perspective*, S. 147 f.; Helm/Simonis *Verteilungsgerechtigkeit*, S. 215 ff.

<sup>69</sup> So ausdrücklich Barry *International Society...*, S. 146.



Werte“ ist bekannt. Andererseits verbietet sich aber auch die Auferlegung von Gerechtigkeitsstandards durch den kollektiven Zwang der internationalen Gemeinschaft – zum einen, weil dafür die völkerrechtlichen Voraussetzungen fehlen, vor allem aber deshalb, weil dies, wie Kant schon vor über zweihundert Jahren vermutete<sup>70</sup>, in letzter Konsequenz zur Herausbildung eines Weltstaates führen würde, der entweder despotisch oder ein ein fragmentiertes und schwaches Gebilde wäre, das permanent durch nationale, ethnische, religiöse und andere Konflikte gelähmt wäre<sup>71</sup>.

Einen keineswegs vollständig befriedigenden Ausweg aus diesem Dilemma scheint mir der Ansatz von John Rawls in seinem „Recht der Völker“ zu weisen<sup>72</sup>. In seiner „Theorie der Gerechtigkeit“, die sich auf die Verhältnisse innerhalb einer Gesellschaft bezog, ging er von dem Prinzip der Gleichheit aller Individuen aus mit der Folge, daß Ungleichheiten nur gerecht waren, wenn sie mit vernünftigen Gründen gerechtfertigt werden konnten – hier spielte bekanntlich das sog. Differenzprinzip eine zentrale Rolle<sup>73</sup>. Diese Position lehnt er im Verhältnis der Völker zu einander wegen der Unterschiedlichkeit ihrer inneren Verhältnisse ab. Materielle Ungleichheiten zwischen Völkern seien nicht per se ungerecht. Nur solche ungleichen Verhältnisse seien ungerecht, in denen eine Gesellschaft aus Mangel an Ressourcen außerstande sei, gerechte Institutionen herauszubilden, durch die es sich selbst regieren kann. Es geht Rawls also nicht, wie er ausdrücklich betont, um das Wohlbefinden von Individuen, sondern um die Gerechtigkeit von Gesellschaften und deren Fähigkeit, wohlgeordnete Mitglieder einer internationalen Gemeinschaft zu sein<sup>74</sup> und, so ist hinzuzufügen, in ihrem Innern gerechte Verhältnisse zu schaffen.

Das ist jedenfalls auf den ersten Blick kein sehr anspruchsvolles Ziel. Doch Rawls verweist hier zu Recht<sup>75</sup> auf die Untersuchungen von Amartya Sen über den Zusammenhang zwischen dem Auftreten von Hungersnöten in einem Land und dessen unzulänglicher Regierungsform. „Hunger hat nicht nur mit Nahrungsmittelproduktion und landwirtschaftlicher Expansion, sondern auch mit den Mechanismen der gesamten Wirtschaft zu tun und – darüber hinaus – mit den Funktionsweisen der politischen Strukturen, die die Möglichkeit der Menschen, sich Nahrung zu verschaffen und für ihre Gesundheit und ihre Ernährung zu sorgen, direkt oder indirekt

---

<sup>70</sup> Kant, Immanuel (1977). Über den Gemeinspruch: Das mag in der Theorie richtig sein, taugt aber nicht für die Praxis. Werkausgabe Bd. XI (hrsgg. v. W. Weischedel). Frankfurt/M., Suhrkamp, [...].

<sup>71</sup> Vgl. auch die Bemerkung bei Rawls, John (2000). The Law of Peoples. 2nd printing. Cambridge/Mass.-London, Harvard Univ. Press, S. 36.

<sup>72</sup> Vgl. die ausf. Diskussion des Rawl'schen Ansatzes bei Caney Justice Beyond Borders, S. 125 ff.

<sup>73</sup> Rawls, John (1978). A Theory of Justice. Cambridge, The Belknap Press of Harvard University Press, S. 75 ff. (dt. Eine Theorie der Gerechtigkeit. Frankfurt am Main, Suhrkamp, S. ..

<sup>74</sup> Rawls The Law of Peoples, S. 113 ff.

<sup>75</sup> a.a.O., S. 109.

beeinflussen“<sup>76</sup>. Die von ihm untersuchten Beispiele belegen, daß nicht in erster Linie physische Knappheit von Lebensmitteln die Ursache von Hungersnöten gewesen ist, sondern die Verweigerung elementarer Rechte durch die Herrschenden und die Abwesenheit politischer Institutionen verantwortlicher Regierungsführung. In keiner funktionierenden Mehrparteiendemokratie habe es je Hungersnot gegeben, und es lasse sich zeigen, daß die Gründe dafür in der Existenz jener demokratischen Institutionen zu finden seien<sup>77</sup>.

Natürlich kann das nicht alle Erscheinungsformen der oben beispielhaft aufgezählten Fälle von Not und Elend erklären. Aber eine Politik der internationalen Gemeinschaft, die auf die Garantie elementarer demokratischer Rechte bei ihren Mitgliedern gerichtet ist, wäre eine Form globaler Verantwortung, die bereits einige Probleme distributiver Ungerechtigkeiten lösen und zugleich den betroffenen Völkern ihre Selbstachtung wiedergeben könnte. Sie wären dann vermutlich auch viel wirkungsvoller und erfolgreicher, wenn sie bei der internationalen Gemeinschaft die Korrektur der von ihnen nicht verantworteten Ungerechtigkeiten zu ihren Lasten zur Geltung bringen und deren Korrektur verlangen würden. Internationale Gerechtigkeit – das bedeutet daher zu allererst die Herstellung der Fähigkeit aller Staaten zu gutem Regieren.

---

<sup>76</sup> Amartya Sen (2002). Ökonomie für den Menschen. Wege zur Gerechtigkeit und Solidarität in der Marktwirtschaft. München, dtv, S. 196 ff., [198]; vgl. auch ders. (1981). *Poverty and Famines. An Essay on Entitlement and Deprivation*. Oxford, Clarendon Press.

<sup>77</sup> Sen *Ökonomie für den Menschen*, S. 217 ff.

## **HSoG Publishing**

Schlossplatz 1  
10178 Berlin · Germany

---

Tel. 030 - 21 23 12 -100

Fax 030 - 21 23 12 -999

---

[publishing@hertie-school.org](mailto:publishing@hertie-school.org)