

Regina Kreide

Armut, Gerechtigkeit und Demokratie

Kommentar zu Thomas W. Pogge:

„Eine globale Rohstoffdividende“ (Analyse & Kritik 17, 183-208)

Abstract: In his article "A Global Resources Dividend" Thomas Pogge argues that all inhabitants of the world have an equal claim to use the world's natural resources. Pogge suggests a Global Resource Dividend (GRD) which is to be used for raising the minimum living standard of the world's poorest people. Pogge's proposal has been criticized on three different levels. First, it has been objected that from a normative point of view the moral justification of the GRD is not convincing. Second, he has been criticized for the empirical assumptions that underlie his analysis of worldwide poverty. And third, the proposal has been rejected, because of problems involved in the realization of the GRD. In this article all three objections are answered and it is argued for a democratic legitimization of the GRD.

Die Armut von Millionen Menschen auf der Welt gehört neben der Erhaltung der natürlichen Umwelt und der internationalen Friedenssicherung zu den Problemen der Menschheit, die nur durch nationale und internationale Anstrengungen in den Griff zu bekommen sind. Nach Maßstab der Weltbank ist arm, wer weniger als einen US-Dollar pro Tag zur Verfügung hat. Demnach waren 1993 1,3 Milliarden Menschen arm – mehr als ein Viertel der Weltbevölkerung.¹ Das Bruttoinlandsprodukt pro Kopf, mit dem internationale Einkommensunterschiede deutlich werden, sagt allerdings wenig über die realen Lebensbedingungen und die verschiedenen Aspekte der Armut aus. Armut

¹ World Bank 1996, 4. Für den internationalen Vergleich wurde 1985 die Armutsgrenze auf \$ 1 (PPP \$) festgelegt. Für den Vergleich zwischen Industrienationen z.B. liegt die Armutsgrenze bei einem Einkommen von \$ 14.40 (PPP \$). Da die Verwendung von Wechselkursen die Versorgung mit Gütern und Dienstleistungen verzerrt, wurde bei dieser Berechnung von der Kaufkraftparität pro Kopf ausgegangen (PPP = Purchasing Power Parity), durch die die relative Kaufkraft von Währungen ausgedrückt wird. Der Umrechnungskurs ergibt sich aus den Kosten (in einheimischer Währung), die für den Kauf eines identischen Warenkorbs anfallen. Ein häufig verwendeter Indikator, der die Einkommensdiscrepanz zwischen Armen und Reichen in Zahlen ausdrückt, ist das Bruttoinlandsprodukt. Dem durchschnittlichen Bruttoinlandsprodukt pro Kopf im Jahre 1993 von durchschnittlich 23.000 US-\$ in den Industrieländern standen nur 900 US-\$ in den Entwicklungsländern gegenüber. Die Studie von Hauchler/Messner/Nuscheler 1997 bietet hier einen sehr guten Überblick. Für die genannten Daten vor allem Hauchler/Messner/Nuscheler 1997, 43.

hat viele Gesichter und zeigt sich in hoher Säuglings- und Kindersterblichkeit, im Analphabetismus von Frauen, in ernährungsbedingten Mangelerscheinungen und daran, daß Menschen an für unsere Verhältnisse leicht zu heilenden Krankheiten chronisch leiden oder sogar daran sterben.² In manchen Regionen der Welt hat sich in den letzten drei Jahrzehnten die Situation erheblich gebessert. In zehn bis fünfzehn Jahren, so wird erwartet, erreichen einige ostasiatische Schwellenländer das Wohlstandsniveau der Industrieländer, und auch Lateinamerika wird sich bis dahin weiter dem Niveau der Industrieländer angenähert haben. Trotz der zunehmenden Auflösung des Gegensatzes zwischen Nord und Süd ist dennoch nicht mit einem weltweiten Rückgang der Armut zu rechnen. Schon heute zeichnet sich ab, daß der soziale Unterschied zwischen den Reichsten und den Ärmsten – und zwar nicht nur zwischen Ländern des Nordens und des Südens, sondern auch innergesellschaftlich – auf der Welt noch zunehmen wird.³

Weder werden Lösungen für dieses Problem einfach sein, noch gibt es nur *einen* ernst zu nehmenden Ansatz, der eine genauere Prüfung verdient. Einen Vorschlag zur Linderung der Armut hat vor kurzem der Philosoph Thomas Pogge unterbreitet.⁴ Er schlägt eine ‚globale Rohstoffdividende‘ vor, eine Art Gewinnanteil an der Nutznießung von Rohstoffen, der an diejenigen ausgeschüttet wird, die nicht annähernd proportional an der Nutzung der Rohstoffe beteiligt sind. Diesem Vorschlag liegt die moralische Annahme zugrunde, daß alle Menschen gleichermaßen ein Anrecht auf alle Rohstoffe besitzen. De facto aber, so die empirische Annahme, befinden sich in der bestehenden Weltordnung Rohstoffe nicht nur auf dem Territorium einiger we-

² Einkommensarmut ist ein wichtiger Faktor bei der Bestimmung von Armut. Hunger ist in der Regel nicht auf ein nicht vorhandenes Angebot an Nahrungsmitteln zurückzuführen, sondern hat ihre Ursache in der Armut der betroffenen Bevölkerung. Reeves 1994, 48–60; Sen 1981. Zur Messung von Armut und gesellschaftlicher Wohlfahrt wurden eine Reihe von Konzepten entwickelt, die nicht nur von der Kaufkraftparität pro Kopf ausgehen, sondern sich mehr an den Lebensverhältnissen der Menschen orientieren. Der UNDP-Entbehungsindex (CPM = Capability Poverty Measure) z.B. erfaßt die Wirkung gesellschaftlicher Strukturen auf die Lebensbedingungen von Bevölkerungsteilen, denen die grundlegenden Voraussetzungen für die Entfaltung produktiver Fähigkeiten fehlen. Der gänzliche Verzicht auf die Einbeziehung von Einkommen erhöht die internationale Vergleichbarkeit. Dem Entbehungsindex zufolge sieht Armut in manchen Ländern dann anders aus: In Indien liegen nach offiziellen Angaben 25% der Bevölkerung unter der Armutsgrenze, dem Entbehungsindex nach sind es für das Jahr 1993 62%. UNDP 1996, 17ff. (Hauchler/Messner/Nuscheler 1996, 44). Der UNDP-Index für die menschliche Entwicklung (HDI = Human Development Index) bezieht sich außer auf das BIP pro Kopf nach Kaufkraftparität auch auf die Lebenserwartung, die Analphabeten- und Einschulungsrate. Während der Entbehungsindex ganz gezielt das Ausmaß der Unterversorgung erfaßt, sagt der Index für menschliche Entwicklung etwas über die bestehenden und fehlenden Rahmenbedingungen, die den Gesellschaftsmitgliedern eine eigenverantwortliche Existenzsicherung ermöglichen.

³ UNDP 1996, 2; Globale Trends 1997, 46ff.

⁴ Pogge 1995. Die Grundidee zu einer globalen Rohstoffdividende, allerdings mit Fokus auf den Vorschlag von John Rawls zu einem liberalen Völkerrecht, findet sich auch in Pogge 1994.

niger Länder, es gelangen weltweit gesehen auch wesentlich mehr Menschen aus Industrieländern als aus Entwicklungsländern in den Genuß ihrer Nutzung, da sie über die nötige Kaufkraft verfügen. Diese Ungerechtigkeit könnte wenigstens ein Stück weit beseitigt werden, so Pogge, wenn die Regierungen von Ländern, in denen Rohstoffe gefördert werden, eine Abgabe an eine unabhängige überstaatliche Organisation zahlen würden. Firmen, die Rohstoffe nutzen, und Endverbraucher, die Produkte mit einem Rohstoffanteil erwerben und dadurch eine Reihe von Annehmlichkeiten erfahren, entrichteten indirekt, über einen erhöhten Kaufpreis, an diejenigen, die von diesem Qualitätsgewinn ausgeschlossen sind, einen finanziellen Ersatz. Wenn diese Ersatzzahlung nur ein Prozent des globalen Sozialproduktes ausmachen würde, so die Berechnungen, wären dies DM 450 Milliarden im Jahr, mit denen die schlimmste Not des ärmsten Fünftel der Menschheit abgewendet werden könnte.

Pogges Vorschlag wurde vor kurzem auf drei Ebenen in Frage gestellt (Reichel 1997; Kesselring 1997). Erstens wurde die normative Begründung der globalen Rohstoffdividende als nicht schlüssig zurückgewiesen. Zweitens wurde kritisiert, daß auf deskriptiver Ebene die empirischen und theoretischen Annahmen der Analyse des Armutsproblems nicht gerecht würden. Und schließlich wurde eingewandt, daß selbst unter der Annahme einer plausiblen moralischen Begründung die Realisierung einer globalen Rohstoffdividende wenig real, ja geradezu utopisch sei. In diesem Beitrag zur Kontroverse um die globale Rohstoffdividende werde ich zeigen, daß die Kritik auf allen drei Ebenen nicht haltbar ist. Dennoch bin ich der Auffassung, daß Pogges Vorschlag an Überzeugungskraft gewinnt, wenn die demokratietheoretische Frage, die mit der Etablierung und Verteilung der Dividende im Zusammenhang steht, expliziert wird. Ich werde die These vertreten, daß eine weitere Demokratisierung transnationaler Institutionen ebenfalls einen wichtigen Beitrag zur Armutsbekämpfung darstellt, zumal ich der Meinung bin, daß Pogges Vorschlag dadurch mehr Legitimität erhält. Bevor ich auf diese vier Punkte zu sprechen komme, werde ich zunächst kurz auf Pogges Begriff der negativen Verantwortung eingehen, ohne den die dann folgende Diskussion der Kritiken nur schwer verständlich ist.

1. Ungleichheit und negative Verantwortung

Haben die Bürger der reichen Länder eine Verantwortung gegenüber den Menschen, die in Armut leben, und wenn ja, welcher Art ist diese Verantwortung? Das ist die Ausgangsfrage für Pogges Begründung eines globalen Reformvorschlages. Die meisten unter uns werden diese Frage mit „Ja“ beantworten und erklären, daß sich eine Verpflichtung zur Hilfe ergibt, weil es uns wesentlich besser als vielen Menschen in armen Ländern geht. Philosophische Begründungsversuche für diese Art der *positiven* Verantwortung zur Hilfelei-

stung sind gerade in der letzten Zeit wieder diskutiert worden. Eine Version stützt sich dabei auf einen kantischen Begriff von Autonomie. Wenn es Menschen versagt sein sollte, so z.B. durch Hunger, große Armut oder Machtlosigkeit, sich als autonome und rationale menschliche Wesen zu entfalten, so gehört es zu unserer Pflicht, sie in ihren Bestrebungen zu unterstützen, sich aus dieser Lage zu befreien. Das gebietet Kants Prinzip, andere nicht nur als Mittel, sondern als Zweck an sich zu behandeln. Andere als Zweck an sich anzuerkennen impliziert demnach, daß wir hilfsbedürftigen Menschen nicht unsere Unterstützung versagen (O'Neill 1993).

Gelegentlich wird eine positive Verpflichtung zur Unterstützung auch als Kehrseite sozialer Menschenrechte gesehen, die auf der Basis eines um den Aspekt des menschlichen Gedeihens erweiterten Freiheitsbegriff begründet werden. Dieser Freiheitsbegriff, der Anleihen in der aristotelischen Tradition nimmt, meint in diesem Fall nicht mehr nur die negative Freiheit, die besagt, daß man von anderen bzw. von Seiten des Staates nicht daran gehindert wird, etwas zu tun. Unfrei sind wir dieser Auffassung nach auch dann, wenn wir nicht über die Ressourcen verfügen und die Fähigkeiten besitzen, uns und unsere Familie am Leben zu erhalten. Positive Verantwortung, formuliert in Form sozialer Menschenrechte, richtet sich darauf, den Schlechtergestellten in ihrer Entwicklung zu helfen, wenn diese selbst nicht mehr dazu in der Lage sind, weil ihnen die notwendigen Mittel fehlen (Tugendhat 1993, 360).

Und auch aus konsequentialistischer Perspektive ist erst kürzlich wieder der Versuch unternommen worden, Hilfeleistungen auf der Basis positiver Verantwortung zu begründen. Demnach handeln wir moralisch gesehen falsch, wenn wir uns selbst nicht den Verlust eines Spendenbetrages aufbürden, der einigen Kindern das Leben retten würde, obwohl wir der Ansicht sind, daß – in analogen Situationen – es richtig ist, anderen einen Verlust aufzuzwingen, wenn dadurch ein größerer Verlust insgesamt vermieden werden kann (Unger 1996; Singer 1971).

Auf weitere Ansätze zur Begründung einer positiven Verpflichtung brauche ich hier nicht weiter einzugehen. Pogge sieht in dem Begriff positiver Verantwortung einen erheblichen Nachteil. Dieser sagt nämlich nichts über die Reichweite der Verpflichtung, die sich daraus ergibt, daß es uns wesentlich besser geht als vielen anderen Menschen, d.h. er sagt nichts darüber, ob es nicht vielleicht ausreicht, Obdachlose in der eigenen Gemeinde zu unterstützen, anstatt Arme in Entwicklungsländern.

Eine Rechtfertigung dafür ist, daß der Verpflichtungsgrund, sich für das Elend von Menschen irgendwo auf der Welt einzusetzen, nicht sehr überzeugend erscheint. Es ist nämlich nicht unmittelbar einsehbar, ob, und wenn überhaupt inwieweit, man an dem Zustandekommen dieser Ungerechtigkeit beteiligt war (Pogge 1995, 185). Mit einem negativen Begriff von Verantwortung geht Pogge auch anderen Einwänden aus dem Weg, die sich regelmäßig

gegen Vertreter eines positiven Verantwortungsbegriffes richten. So ist z.B. umstritten, ob man überhaupt davon sprechen kann, daß eine moralische Pflicht besteht, sich für das Wohlergehen *aller* Menschen einzusetzen, oder ob eine Pflicht, sich für das Wohlergehen anderer einzusetzen, nicht eine spezielle Pflicht darstellt, die sich auf eine bestimmte Gemeinschaft beschränkt (Koller 1993, 118ff.).

Entscheidend ist, daß Pogge einen anderen und auf den ersten Blick eher traditionell anmutenden Weg einschlägt. Er stützt seine Argumentation ausschließlich auf einen negativen Begriff von Verantwortung. Demnach ist man verpflichtet, den Menschen, denen es wesentlich schlechter geht als einem selbst, zu helfen, da man die Situation, in der sie sich befinden, mit verursacht hat bzw. daran beteiligt ist, sie aufrechtzuerhalten. Dieser Vorstellung unterliegt ein negativer Begriff von Freiheit. Man ist negativ unfrei, wenn man von anderen oder vom Staat mit Zwang in seiner persönlichen Autonomie beschränkt wird.⁵ Auf ökonomische Verhältnisse übertragen heißt das, man ist dann unfrei, wenn ein Teil der Menschen im Besitz von Ressourcen ist und sich zugleich in einer Position befindet, diese Ungleichverteilung von Ressourcen mit Zwang aufrechtzuerhalten.

Während es für einen positiven Begriff von Verantwortung also ausreicht, daß die Welt, in der wir leben, durch radikale Ungleichheiten gekennzeichnet ist, z.B. der Art, daß es den Armen wesentlich schlechter geht als den Reichen und daß diese Ungleichheit im wesentlichen permanent ist, so ist dies für den Begriff der negativen Verantwortung nicht genug. Es muß sich zeigen lassen, daß die radikale Ungleichheit deshalb besteht, weil Arme daran gehindert werden, ein „anständiges“ Leben zu führen.

Die Frage ist nun, welche Bedingungen gelten müssen, um von einer negativen Verantwortung jedes Einzelnen sprechen zu können. Pogge gibt drei Gründe für unsere negative Verantwortung bzw. für die negative Verantwortung der Bessergestellten, die jeweils verschiedenen philosophischen Traditionen entspringen. Ein erster Grund, der sich an Konsequentialisten, Kontraktualisten und Diskurstheoretiker richtet, bezieht sich auf die Auswirkungen von Institutionen. Die Bessergestellten sind dafür verantwortlich, daß andere wesentlich schlechter leben als sie selbst, da sie in einer institutionellen Weltordnung leben, in der ihr Reichtum in einem kausalen Verhältnis steht mit der Armut anderer. Ein wichtiger Faktor ist dabei, daß alle einem gemeinsamen Institutionensystem unterworfen sind, das aus völkerrechtlichen Verträgen, internationalen Abkommen, diplomatischen Beziehungen, globalen Netzwerken von Märkten und politischen Einflußsphären besteht. Diese globalen Institutionen regeln internationale Investitionen und Kredite, Kulturexporte und Militär- und Entwicklungshilfe, und haben somit einen direkten Einfluß auf das Leben der Menschen in armen Ländern. Diejenigen, die diese institu-

⁵ Zu der Unterscheidung von positiver und negativer Freiheit siehe Berlin 1969.

tionellen Verflechtungen schaffen, tragen eine Verantwortung, da durch sie Armut erzeugt wird, die vermeidbar wäre, weil es wenigstens eine (z.B. Pogges) gerechtere Alternative gibt. Ein zweiter Grund richtet sich an Vertreter einer libertären Position. Sie sprechen von unserer negativen Verantwortung, wenn die Aneignung natürlicher Rohstoffe nach Regeln geschieht, die nicht gerecht sind. Das ist z.B. dann der Fall, wenn die Reichen in erheblichem Maße Vorteile aus der Nutzung von Rohstoffen ziehen, auf die alle Menschen einen gleichen Anspruch haben, während die Armen keinen Zugang zu diesen Vorteilen haben und auch nicht entsprechend dafür entschädigt werden. Die Aneignung von Rohstoffen durch die Reichen führt zwar insgesamt zu einem Effizienzgewinn, aber auch, im Unterschied zum Naturzustand, in dem jedem ein gleicher Anteil zusteht, zu wesentlich größerer Armut. Und Vertreter einer dritten Position sehen eine negative Verantwortung gegeben, wenn die herrschenden ungleichen sozialen Ausgangspositionen das Ergebnis historischer Prozesse sind, in denen grundlegende moralische und rechtliche Regelungen nicht eingehalten wurden. Pogge geht davon aus, daß alle drei Voraussetzungen, die Auswirkungen gemeinsamer Institutionen; ungerechte Aneignung natürlicher Rohstoffe, gemeinsame blutige Geschichte, gegeben sind und somit die Vertreter der verschiedenen philosophischen Strömungen davon überzeugt werden können, daß eine negative Verantwortung besteht.

Für jeden dieser Gründe lassen sich ganz unterschiedliche Reformvorschläge finden, deren Begründbarkeit und Durchsetzungsfähigkeit der Prüfung bedürfen. Pogges globale Rohstoffdividende orientiert sich an der zweiten Bedingung, dem ersatzlosen Ausschluß von der Nutznießung natürlicher Rohstoffe. Pogges Vorschlag, Arme für den überproportionalen Verbrauch von Rohstoffen durch die Bessergestellten zu entschädigen, will zweierlei erreichen: Die Abgabe kommt nicht, wie beim regulären Kauf von Rohstoffen, den ohnehin Wohlhabenden in dem Exportland, sondern denen zugute, die zu den besonders Mittellosen gehören. Die mit der Dividende verbundene Teuerung von Rohstoffen und – indirekt – von sämtlichen Produkten, für deren Herstellung diese Produkte verwendet wurden, wird dazu führen, daß sparsamer mit ihnen umgegangen wird. Auf diese Weise, so Pogges Anspruch, lassen sich Unterstützungsleistungen für die am schlechtesten Gestellten und Anreize zum ökologischen Umgang mit Rohstoffen miteinander verbinden.

2. Die Begründung der globalen Rohstoffdividende

Das Elegante an Pogges Vorschlag ist, daß auch die normative Begründung seines Reformvorschlages so konstruiert ist, daß Vertreter unterschiedlicher philosophischer Theorien, d.h. konsequentialistische, kontraktualistische, diskurstheoretische und libertäre Theorien ihn akzeptieren können. Das ist möglich, da aus der Perspektive aller hier diskutierten Moraltheorien die diagnostizierte extreme Ungleichheit und die damit verbundene Armut übereinstimmend als Ungerechtigkeit, als – wie Pogge sagt – „Kernungerechtigkeit“, eingestuft wird (Pogge 1995, 200).

Der Philosoph Thomas Kesselring wirft Pogge vor, daß er die negative Verantwortungsthese wie auch den Reformvorschlag aus der Konjunktion aller drei Gründe herleite, was die Begründungsstrategie unnötig schwäche bzw. eine Begründung unmöglich mache. Da Pogge nicht einen „pluralistischen“ Ansatz vertrete, der die Wahl zwischen den verschiedenen Gründen zulasse, könne er ja wohl kaum die Anhänger verschiedener, inkompatibler moralphilosophischer Lager ansprechen (Kesselring 1997, 244f.). Ohne es auszuführen, lautet Kesselrings Kritik offenbar, daß Pogge entweder hinnehmen müsse, nur *eine* moralische Richtung überzeugen zu können und so seine Begründung deutlich geschwächt zu sehen, oder aber in erhebliche Erklärungsnot zu geraten. Wie nämlich können Vertreter verschiedener, inkompatibler Moraltheorien gleichermaßen die These der negativen Verantwortung und den Reformvorschlag plausibel finden?

Kesselring wirft Pogge diese Ungereimtheiten zu unrecht vor. Er unterscheidet ganz offensichtlich nicht hinreichend zwischen Gründen, die Vertreter verschiedener Moraltheorien haben, um von unserer negativen Verantwortung zu sprechen, die wir angesichts weltweiter Armut haben, und jenen Gründen, aus denen Anhänger verschiedener Gerechtigkeitstheorien dem Reformvorschlag zustimmen würden. Wie wir gesehen haben, lassen sich wenigstens drei Gründe anführen, weshalb die bestehende Weltordnung ungerecht ist und durch einen Vorschlag wie z.B. die globale Rohstoffdividende gerechter würde. Der erste Grund, der sich auf die Auswirkungen gemeinsamer Institutionen bezieht, kann mit konsequentialistischen, kontraktualistischen und diskurstheoretischen Argumenten gestützt werden. Der zweite Grund, der ersatzlose Ausschluß von der Rohstoffnutzung, findet Zustimmung bei nicht-egalitären Denkern wie Locke und Nozick. Und der dritte Grund, die Auswirkungen einer gemeinsamen, von Gewalttaten geprägten Geschichte, findet Zustimmung bei denen, die negative Verantwortung für bestehendes Unrecht heute als Resultat vergangener erlittener Ungerechtigkeiten herleiten wollen. Entgegen der Interpretation von Kesselring brauchen nach Auffassung von Pogge gar nicht alle drei Gründe zu gelten, um von einer radikalen Ungerechtigkeit zu sprechen. Schon wenn man der Meinung ist, daß *eine* der drei genannten Bedingungen

auf das gegenwärtige Armutsproblem zutrifft, reicht dies zur Begründung der negativen Verantwortung aus. Nur ist dann der Kreis derer, die von der negativen Verantwortung überzeugt werden können, entsprechend kleiner. Pogge geht allerdings davon aus, daß alle drei Bedingungen erfüllt sind und seine These von der negativen Verantwortung daher auf festem Boden steht. Um die Vertreter aller beteiligten Moralthorien zu überzeugen, muß er daher zeigen können, daß alle drei Bedingungen gegeben sind, die eine radikale Ungerechtigkeit auszeichnen. Diejenigen, die diese Position bestreiten wollen, müssen dann zeigen, daß entweder alle drei, zwei oder zumindest eine der Bedingungen nicht zutreffen. Gelänge ihnen dies, könnte nicht von unserer negativen Verantwortung gesprochen werden.

Anders sieht die Sache bei der Begründung der globalen Rohstoffdividende aus. Hier liegt der entscheidende Vorteil der Poggeschen Begründung gerade darin, daß sein Reformvorschlag zur Überwindung der Kernungerechtigkeit darauf abzielt, von den verschiedenen moralischen Theorien akzeptiert zu werden. Aus der Perspektive *aller* von Pogge erwähnten Moralthorien ist die bestehende ungerechte Weltordnung Grund genug, um diesem Reformvorschlag zuzustimmen. Während Vertreter nicht-kompatibler moralischer Theorien aus *verschiedenen* Gründen akzeptieren, daß die Bessergestellten negativ verantwortlich sind, so stimmen sie doch aus *gleichen* Gründen dem Reformvorschlag zu, d.h. auf Basis der Überzeugung, daß die bestehende Weltordnung ungerecht ist und wir die Verantwortung haben, nicht an deren Aufrechterhaltung mitzuwirken. Auf diese Weise kann von einem „übergreifenden Konsens“ im Rawlschen Sinne gesprochen werden (Rawls 1992, 265/ 1993, 137f., 144ff.). Von Vorteil ist dabei, daß der Konsens sich auf einen recht begrenzten Gegenstand bezieht, nämlich „nur“ auf eine Reform zur Überwindung einer groben Ungerechtigkeit und nicht auf umfassende Gerechtigkeitsprinzipien, von denen wohl wirklich kaum erwartet werden kann, daß sie von allen genannten Seiten Zustimmung erfahren würden. Trotz der Diversität der Beteiligten erfüllt die Übereinstimmung auch eine weitere Anforderung, die Rawls an einen Konsens stellt: Die Akzeptanz des Reformvorschlags beruht nicht auf Gründen, die aus strategischen Überlegungen zu einem Kompromiß führen. Vielmehr kommt es zu einer Übereinkunft aus Einsicht in den begründeten moralischen Konsens aus der Perspektive der jeweiligen Moralthorien.

Die Beweislast liegt hier also bei Kesselring. Er müßte erstens den Nachweis führen, daß auf die in unserer Welt bestehende Armut wenigstens einer der drei genannten Aspekte nicht zutrifft und man daher nicht von einer „Kernungerechtigkeit“ in dem formulierten Sinne sprechen kann.⁶ Und er müßte zweitens Gründe angeben, warum man aus moralischer Sicht den Reformvorschlag von Pogge zurückweisen sollte. Diese Begründung bleibt Kesselring schuldig.

⁶ Auf einen weiteren Einwand von Kesselring komme ich weiter unten zu sprechen.

3. Rohstoffnutzung und internationale Beziehungen

Die Kritik des Ökonomen Richard Reichel zielt auf die empirischen und handelstheoretischen Annahmen, die dem Reformvorschlag unterliegen. Er versteht die globale Rohstoffdividende als Kompensation dafür, daß es durch den Welthandel mit Rohstoffen zu einer „relativen Verarmung“ der Rohstoffexporteure komme und zu einer zunehmenden Bereicherung der Rohstoffimporteure. Den Grund hierfür sieht Reichel in dem seit Jahrzehnten stetigen Preisverfall von Rohstoffen.⁷ Seiner Ansicht nach läuft das Poggesche Argument folgendermaßen: Eine globale Rohstoffdividende sei gerechtfertigt, da die reichen Importländer den armen Exportländern eine Handelsordnung aufzwingen, der zufolge sie ihre Waren zu ungünstigen Bedingungen auf dem Weltmarkt anbieten müssen. Diese ungünstigen „Terms of Trade“ (Austauschbeziehungen) seien eine Hauptursache für die anhaltende Verarmung einiger Entwicklungsländer und bedürften daher der finanziellen Korrektur.

Reichel versucht diese, den Poggeschen Ausführungen angeblich implizierende These, mit mehreren Argumenten zu entkräften. Zum einen will er dies tun, indem er verdeutlicht, daß die Ursachen der Armut nicht in den gegenwärtig bestehenden zwischenstaatlichen Handelsbeziehungen liegen. Vielmehr seien es politische Entscheidungen auf nationaler und internationaler Ebene, so z.B. die Verflechtung hoher Zölle auf Importe aus Entwicklungsländern mit Kontingentierungen, Exportsteuern und Wechselkursen zugunsten von Industrieländern, die zur Armut von Entwicklungsländern beitragen. Über Armut oder Wohlergehen eines Landes werde nicht nur und nicht mal in erster Linie durch die Außenhandelsbeziehungen entschieden, sondern durch die nationalen Institutionen und der durch sie verfolgten Wirtschaftspolitik, wie sich z.B. an den ostasiatischen ‚Tigerstaaten‘ zeige (Reichel 1997, 233). Zweitens sei der relative Preisverfall von Rohstoffen, so Reichel, schlicht eine Reaktion des Marktes auf die zurückgegangene Nachfrage. Eine solche Entwicklung könne man weder als moralisch gut noch als schlecht bewerten. Er kommt dann zu der Schlußfolgerung, daß eine ungünstige Marktentwicklung für eine der beteiligten ökonomischen Parteien noch kein Grund für eine Entschädigung darstelle.

Die Kritik von Reichel trifft, wie mir scheint, deshalb nicht zu, da sie ihr Objekt gänzlich verfehlt. Weder behauptet Pogge, daß die globale Rohstoffdividende eine Kompensation für ungünstige „Terms of Trade“ der Entwicklungsländer bzw. eine Subventionierung für fallende Rohstoffpreise darstellt, noch implizieren seine Ausführungen diese These. Die Rohstoffdividende gründet nicht auf der Vorstellung, einen Ausgleich schaffen zu wollen, weil der fallende Wert von Rohstoffen *Ursache* der Armut sei. Ganz unabhängig

⁷ Reichel 1997, 234. Reichel diskutiert diese Entwicklung mit Bezug auf die Prebisch-Singer-These.

davon, ob diese empirische These zutrifft oder nicht, basiert die Idee einer Rohstoffdividende auf einer ganz anderen, recht banalen empirischen These, auf der Annahme nämlich, daß als *Folge* der Armut die Nutzung von Rohstoffen und die daraus erwachsenden Vorteile eines besseren Lebens höchst ungleich verteilt und überproportional den Bürgern der reichen Länder vorbehalten sind.⁸ Diejenigen, die von diesem Nutzen profitieren, haben die negative Verantwortung, zumindest eine Ersatzleistung zu erbringen, da die legitimen Anrechte der weniger kaufkräftigen Menschen übergangen werden. Vielleicht ist es klärend, sich an dieser Stelle vor Augen zu führen, worin genau der Unterschied zwischen dem oben erwähnten ersten und dem zweiten Grund für unsere negative Verantwortung liegt. Während der erste Grund besagt, daß wir eine negative Verantwortung besitzen, wenn gemeinsame Institutionen, wie z.B. Exportzölle, gegenwärtig armen Ländern zu deren Ungunsten aufgezwungen werden, obwohl es eine gerechtere Alternative gibt, ist der zweite Grund für unsere negative Verantwortung ein anderer. In diesem Fall ist es nicht unsere kausale Verstrickung in ein ungerechtes Institutionensystem, die für die negative Verantwortung den Ausschlag gibt, sondern hier geht es um die unverhältnismäßige Aneignung von Rohstoffen, die aus moralischer Sicht im Besitz der ganzen Menschheit sind.⁹

Ich möchte im folgenden noch auf zwei Einwände näher eingehen. Sowohl Kesselring wie auch Reichel erscheint es willkürlich, gerade eine Abgabe auf Rohstoffe erheben zu wollen. In der Weltwirtschaft nämlich verlöre die Nutzung von Rohstoffen zunehmend an Gewicht, da die Nachfrage zurückgehe, und in den letzten Jahren sei eine Entwicklung weg von der Verarbeitung rohstoffhaltiger Schwerindustrie hin zu einer Hochtechnologie, d.h. der Chemie-, Pharma-, und Elektroindustrie zu erkennen (Kesselring 1997, 250; Reichel 1997, 233). Ein erhöhter Rohstoffpreis habe zudem den unerwünschten Nebeneffekt, daß die Industrieländer vermehrt nach Rohstoffsubstituten forschen würden, weshalb die Nachfrage zusätzlich gedrosselt werde und sich damit das Austauschverhältnis zwischen Rohstoffen und Fertigprodukten weiter zuungunsten der Rohstoffe verschiebe. Als Folge dessen müsse die Dividende entsprechend erhöht werden, um zu erreichen, daß die exportierenden und meist armen Länder nicht mehr verlieren als ihnen durch die Dividende wieder zufließe.

⁸ Diese Annahme wird, so weit ich weiß, überhaupt nicht bestritten, sondern eindrucksvoll durch Untersuchungen belegt. Vgl. The World Resources Institute 1994.

⁹ Die moralischen, gleichen Anrechte auf die Ressourcen der Welt können z.B. mit Hilfe von Robert Nozicks Theorie der legitimen Ansprüche begründet werden. Demnach sind die gegenwärtigen Ansprüche auf natürliche Ressourcen nur dann legitim, solange man davon ausgehen kann, daß ihre ursprüngliche Aneignung legitim war. Das wiederum ist nur dann der Fall, wenn die Aneignung ohne Gewalt geschehen ist. Diese Bedingung ist heute sicherlich nicht erfüllt, da die territorialen Grenzen und damit die natürlichen Ressourcen in der Regel das Ergebnis blutiger Kämpfe waren und oft noch sind. Vgl. Nozick 1974, 230ff.

Sehen wir uns den ersten Vorwurf genauer an. In der Tat ist der Pro-Kopf-Verbrauch fossiler Brennstoffe seit dem ersten Ölschock in den Industrieländern leicht zurückgegangen, dafür aber ist er in den Entwicklungsländern rapide angestiegen. Diese Zahlen sagen allerdings nicht sehr viel aus, wenn man sie nicht im Kontext mit dem weltweiten Verbrauch von Rohstoffen überhaupt sieht. Obwohl der Verbrauch fossiler Brennstoffe in den Entwicklungsländern in den letzten dreißig Jahren um den Faktor 4 gestiegen und der weltweite Anteil der Industrieländer auf weniger als 50% zurückgegangen ist, so ist der Pro-Kopf-Verbrauch in den Industrieländern immer noch neunmal so hoch wie in Entwicklungsländern (The World Resources Institute 1994, 8). Außerdem trifft der rückläufige Verbrauch nicht auf alle nicht-erneuerbaren Ressourcen zu. Der Verbrauch von Aluminium und Kupfer z.B. ist weltweit und auch in den Industrieländern gestiegen, wobei hier der Verbrauch von Aluminium zwanzigmal höher ist als der in den Entwicklungsländern und der von Kupfer siebzehnmals. Daran hat auch die Tatsache nichts geändert, daß bereits erhebliche Anstrengungen unternommen worden sind, um für die nicht-erneuerbaren Rohstoffe Substitute zu schaffen: Im Kommunikationssystem hat Fiberglas bereits den Kupferdraht ersetzt, Plastik und kombinierte Materialien haben den Anteil von Eisen und Stahl in der Autoherstellung verdrängt, und ausgefeiltere, effizientere Methoden bei der Konvertierung von Treibstoff in Elektrizität werden den Energieverbrauch auch zukünftig weiter senken (The World Resources Institute 1994, 6). Da man also von einem gleichen Zugang bei der Nutzung von Rohstoffen noch lange nicht sprechen kann, erscheint der Vorwurf einer ‚willkürlichen‘ Besteuerung nicht einleuchtend.

Nun zum zweiten Einwand. In der Tat sinkt seit Jahrzehnten der Rohstoffpreis, da – in ökonomischen Termini gesprochen – aufgrund des Zusammenspiels von mehr Wettbewerb unter den Anbietern, der Sparpolitik in europäischen Ländern und des Einsatzes von Substituten Rohstoffe als weniger ‚knapp‘ eingestuft werden als noch vor zwanzig Jahren (The World Resources Institute 1994, 5ff., 14ff.). Ob die Einführung einer ‚Konsumptionsgebühr‘ allerdings tatsächlich, wie befürchtet, dazu führt, daß die Einnahmen weiter zurückgehen, ist fraglich. Eine Antwort auf diesen Einwand gibt Pogge an anderer Stelle selbst. Die Einnahmen, die durch die globale Rohstoffdividende erhoben werden, sind ja nicht verloren, sondern können von einigen Millionen Menschen wieder investiert werden, was vor allem in den Entwicklungsländern neue Nachfrage schafft.¹⁰ Außerdem muß man sich vor Augen führen, daß eine Gebühr in Höhe von 1% zwar Einnahmen von schätzungsweise 450 Milliarden Dollar im Jahr liefern würde und für die annähernd eine Milliarde in Armut lebender Menschen eine erhebliche Verbesserung ihrer Lebensumstände darstellen würde. Die Kosten, die auf die Verbraucher zukämen, wären hingegen verhältnismäßig minimal: Durch einen Aufschlag

¹⁰ Pogge erwähnt dieses Argument in: Pogge 1994, 199f.

von zwei Dollar auf jeden Barrel Rohöl würde bereits ein Sechstel der Dividende erhoben, dabei aber der Preis einer Gallone Erdöl (=3,79l) um nur 5 Cent (9 Pfennig) erhöht. Die eventuell hemmenden Effekte auf die wirtschaftliche Entwicklung wären also relativ gering.¹¹ Zudem ist mit der Rohstoffdividende ein willkommener Anreiz verbunden, sparsam mit Rohstoffen umzugehen.¹² Rohstoffpreise decken außerdem nur den Preis der Förderung der Rohstoffe ab, die ökologischen Kosten von Raubbau und Bestandsminimierung nicht-erneuerbarer Reserven sowie die Umweltschäden durch Förderung und Verbrauch von Rohstoffen werden als externe Kosten behandelt, die nicht der Verbraucher von Rohstoffen bezahlt. Würde dies als Kostenfaktor einkalkuliert, wären Rohstoffe ohnehin wesentlich teurer (Pogge 1994, 199ff.).

4. Die Realisierbarkeit einer globalen Rohstoffdividende

Selbst wenn man die empirischen Annahmen, wie z.B., daß die Bessergestellten daran beteiligt sind, eine ungerechte institutionelle Weltordnung aufrechtzuerhalten, für zutreffend und die moralische Begründung für überzeugend hält, wird man dennoch geneigt sein zu sagen, daß das ja alles schön und gut sei, aber sich so ein global angelegter Reformvorschlag doch nicht realisieren ließe. Zwei Fragen insbesondere werden da auf den Plan gerufen. Wie werden sich die reichen Industrienationen auf politischer Ebene überhaupt dazu bewegen lassen, einem solchen Reformvorschlag, der ihre gegenwärtige günstige wirtschaftliche Position möglicherweise schwächen wird, zuzustimmen und ihn dann auch durchzusetzen? Und wie kann eine gerechte Verteilung der globalen Rohstoffdividende aussehen, so daß verhindert wird, daß die Zahlungen an die Armen in den Entwicklungsländern nicht in den Taschen einer korrupten Elite verschwinden?

Nun hängt die Beantwortung der ersten Frage, der nach einer realistischen Einschätzung der Realisierbarkeit einer globalen Rohstoffdividende, allgemein gesprochen auch davon ab, wie die Beziehung zwischen Tatsachen und Normen beurteilt wird. Häufig stehen sich dabei eine eher zynische und eine eher moralistische Auffassung gegenüber. Während erstere auf die Macht von Tatsachen gegenüber der Schwäche von Normen pocht, was z.B. dann der Fall ist, wenn hervorgehoben wird, daß internationale Institutionen schnell zur „Spielwiese internationaler Interessenkonflikte“ werden (Reichel 1997, 238), betont

¹¹ Am erfolgversprechendsten wäre es, wenn die geplante Rohstoffsteuer aufkommensneutral eingeführt würde, d.h. sie müßte so gestaltet sein, daß durch sie die Bürger finanziell insgesamt nicht mehr belastet würden. Vielmehr müßte sie mit einer Senkung anderer Abgaben einhergehen, so daß die Kaufkraft der Bürger erhalten bleibt. Vgl. dazu z.B. die Studie des Wuppertaler Instituts für Klima, Umwelt, Energie 1997, 186, 397.

¹² Vgl. hierzu ebenfalls die Studie des Wuppertaler Instituts für Klima, Umwelt, Energie 1997, 188, 400ff.

letztere gerade die Normen, verliert dabei aber häufig die Tatsachen aus dem Auge. Solche Entwürfe rufen dann schnell einen Utopismus-Verdacht hervor. Ein normativer Vorschlag aber, der sich nicht sogleich in die Tat umsetzen läßt, braucht hingegen nicht sofort seine Gültigkeit einzubüßen. Solange er sich nicht als Blaupause für die beste aller Gesellschaft erweist, sondern sich als Vorschlag präsentiert, über den in der Öffentlichkeit diskutiert werden kann, ist nichts dagegen einzuwenden.

Es gibt aber noch eine dritte Variante, den Zusammenhang zwischen Tatsachen und Normen zu deuten, die mir am überzeugendsten erscheint. Normative Vorschläge besitzen demnach eine *heuristische Funktion* (Peters 1994, 50): Vor dem Hintergrund idealer Vorstellungen, wie hier einer gerechteren Teilhabe an der Nutzung der weltweit vorhandenen Rohstoffe in Form einer Dividende, lassen sich Abweichungen und Annäherungen der realen Verhältnisse aufzeigen und bewerten. Ausgehend von dem Vorschlag eines gerechteren überstaatlichen Institutionensystems, das nach Maßgabe der globalen Rohstoffdividende gestaltet werden soll, gelangen die bereits bestehenden strukturellen Voraussetzungen in den Blick.

Ein Hindernis bei der Realisierung der globalen Rohstoffdividende kann mit Recht in dem Widerstand der reichen Länder gesehen werden, sich für die globale Rohstoffdividende einzusetzen. Schließlich wären es die Bürger in den Industrieländern, die den größten finanziellen Anteil leisten müßten.¹³ Sicherlich kann man auf die performative Kraft gut begründeter normativer Vorschläge hoffen. Die historische Entwicklung gibt einem da ja auch nicht unbedingt unrecht: Angesichts der erfolgreichen Ausbreitung der Menschenrechte und der demokratischen Regierungsform in den letzten fünfundzwanzig Jahren gibt es Stimmen, die meinen, daß eine politisch ‚realistische‘ Position weniger auf einer Macht-Balance-Politik beruht, sondern daß als ‚realistisch‘ diejenige zu bezeichnen ist, die sich zumindest auch für Menschenrechte und Demokratie einsetzt. Nelson Mandela und Václav Havel sind Beispiele dafür, wie unvorhersehbar die Gefangenen von heute zu Präsidenten von morgen werden können.¹⁴ Ein normativer Vorschlag gewinnt aber deutlich an Überzeugungskraft, wenn für ihn auch Klugheitsargumente sprechen, wenn, wie in diesem Fall, erkennbar würde, daß eine globale Rohstoffdividende nicht *gegen* nationale Interessen der Industrienationen verstieße. Ein solches Argument liefert der mit der ‚Konsumptionsgebühr‘ verbundene ökologische Aspekt. Ein

¹³ Das ist nicht zuletzt deshalb der Fall, weil mit Rohstoffen zu einem großen Teil innerhalb der Industrienationen gehandelt wird: Siebzig Prozent des Imports im Norden stammt aus Industrieländern, nur 25% kommt hingegen aus dem Süden. Für die Entwicklungsländer stellt der Handel mit den Industrieländern mit 65% einen wichtigen Wirtschaftsfaktor dar. The World Resources 1994, 13.

¹⁴ The Economist 1997; Pogge verweist in diesem Zusammenhang auf die Abschaffung des Sklavenhandels durch Großbritannien im neunzehnten Jahrhundert und den Rückzug der USA aus Vietnam nach anhaltenden öffentlichen Protesten; Pogge 1995, 203.

erhöhter Rohstoffpreis wird, wie bereits oben erwähnt, aller Wahrscheinlichkeit nach erstens dazu führen, daß sparsamer mit Rohstoffen umgegangen wird, und kann zweitens auch auf den Verbrauch von Rohstoffen wie Wasser und Luft ausgedehnt werden (Pogge 1995, 193, 205). Es ist nicht nur im Eigeninteresse des wohlhabenderen Teils der Weltbevölkerung, daß in den ärmeren Ländern wirtschaftliche Prosperität an ökologische Programme gekoppelt wird, die die Umweltsünden des Nordens vermeiden. Ein sparsamer Umgang mit Rohstoffen wird auch im langfristigen Interesse der Bürger der Industrienationen sein, die an der gegenwärtigen systematischen Zerstörung der menschlichen Lebensgrundlagen den größten Anteil haben. Bei der Nutzung von sogenanntem ‚Naturvermögen‘, das ausdrücklich auch Boden, Wald, Wasser, Luft und biologische Vielfalt einschließt, liegen die Industrienationen weit vorne. Im Vergleich zu den Entwicklungsländern hinterlassen die Industrienationen wesentlich größeren Schaden, wie sich anhand der sogenannten „ökologischen Fußabdrücke“¹⁵ messen läßt. Mit diesem Index wird die Fläche ermittelt, die jeder Bewohner zur Aufrechterhaltung eines bestimmten Lebensstils benötigt. Die weltweit verfügbare Fläche lag 1995 bei 1,5 Hektar pro Kopf, die Pro-Kopf-Nachfrage übersteigt heute schon mit 1,8 Hektar das vorhandene Angebot.¹⁶

Kommen wir zur zweiten hier angesprochenen Frage, der nach der effizienten Erhebung und Verteilung der Dividende. Reichel bezweifelt, daß die internationale Dachorganisation, die – nach Ansicht von Pogge – am besten aus juristischen und ökonomischen Experten bestehen solle, effektiv arbeiten könne, wenn sie nicht mit international anerkannten Kontroll- und Sanktionsmechanismen ausgestattet sei (Reichel 1997, 237). Nun werden sicherlich nicht alle Staaten freiwillig ihre Zahlungen leisten. Pogges Vorschlag sieht in der Tat nicht vor, daß die internationale Organisation, die für die Erstellung und Einhaltung der Regeln zuständig sein soll, über entsprechende global wirksame Sanktionsmöglichkeiten verfügen sollte. Das würde nicht nur zusätzliche Legitimitätsprobleme aufwerfen, es ist seiner Meinung nach auch aus pragmatischen Gründen gar nicht erforderlich. Ihm schweben vielmehr dezentrale Sanktionen vor, so z.B. derart, daß kooperierende Staaten den nicht-kooperierenden Staaten Sonderabgaben auf ihre Exporte aufschlagen, so daß auf diese Weise die Rohstoffgebühr doch bezahlt wird. Auf lange Sicht

¹⁵ Mit dem international beachteteten Konzept des „ökologischen Fußabdrucks“ (Ecological Footprint) wird die rechnerische Flächenbelegung im In- und Ausland für die Entnahme von natürlichen Ressourcen und für die Entsorgung von Abfallstoffen und Emissionen bezeichnet. Vgl. Wackernagel/Rees 1996.

¹⁶ Statistisch gesehen verbraucht in den USA jede dort lebende Person 5,1 Hektar, der entsprechende Wert für Kanada liegt bei 4,3 Hektar, für die Niederlande bei 3,3 Hektar. Dagegen fällt die indische Flächennutzung mit 0,4 Hektar kaum ins Gewicht. Wackernagel/Rees 1996, 34ff.

gesehen, so die Vermutung, wird kein Staat solche ökonomischen Nachteile tragen wollen (Pogge 1995, 196).

5. Die demokratietheoretische Frage

Zur Bekämpfung der Armut sind im Laufe der Jahre eine Reihe von Vorschlägen gemacht worden, die vor allem auf eine Veränderung der Bedingungen für die Entwicklungsländer auf dem Finanz- und Wirtschaftsmarkt abzielen. Die Vorschläge reichen von einem vereinfachten Zugang zu Krediten und Senkung der Zinsen über die Abschaffung protektionistischer Maßnahmen und Subventionierungen bis hin zur Neuordnung des Landbesitzes.¹⁷ Weniger Beachtung fand bislang die Frage, welche Rolle bei der Umsetzung dieser Programme demokratische Institutionen und die politische Partizipation der Bürger spielen. Meiner Meinung nach gibt es wenigstens zwei Gründe, die die Bedeutung einer fortschreitenden Demokratisierung inner- und zwischenstaatlicher Institutionen für die Armutsbekämpfung unterstreichen.

Ein erster, praktischer Grund, auf den Zusammenhang zwischen Armut und demokratischen Institutionen zu blicken, liegt auf der Hand. Die Bereitschaft von Regierungen, sich für das Wohl der ärmsten Bevölkerungsschicht einzusetzen, ist dann wesentlich größer, wenn es diesen Menschen möglich ist, ihre Bedürfnisse und Forderungen öffentlich zu artikulieren. Ein Beispiel, das zeigt, wie eng die Verdrängung der Armut mit dem Demokratisierungsprozeß zusammenhängt, ist Norwegen. Noch im Jahre 1900 war Norwegen trotz reichlicher natürlicher Ressourcen, wie z.B. Fisch, ein armes Land, in dem

¹⁷ Entwicklungsländer haben im Vergleich zu den Industrieländern eine unvorteilhafte Lage auf dem Finanzmarkt. Begünstigt durch die Einstufung als wenig kreditfähig und durch geringes Vertrauen in die jeweiligen Landeswährungen bezahlen die Entwicklungsländer gegenwärtig Zinssätze, die viermal so hoch sind wie die, die reiche Länder während der 80er Jahre bezahlten. Auch die Uruguay-Runde hat kaum wesentliche Verbesserungen der Handelsbedingungen für die armen Länder gebracht. Die Güter aus Industrienationen erhielten verhältnismäßig größere Zollreduzierungen als die der Entwicklungsländer (45% im Verhältnis zu 20–25%). Die „Anti-Dumping Maßnahmen“, die den Import billiger Waren in Industrieländer verhindern sollen, treffen in erster Linie Waren aus Entwicklungsländern, und die Hauptexporteure auf dem Agrarsektor, die USA und die europäische Gemeinschaft, subventionieren auch weiterhin die Produktion und den Export ihrer Agrarprodukte. Häufig gehen auch Armut und ökologische Probleme Hand in Hand. Zur Überwindung von Armut ist wirtschaftliches Wachstum und Industrialisierung nötig, was aber wiederum zur weiteren Umweltzerstörung beitragen kann. Das ist z.B. dann der Fall, wenn moderne, umweltschonende Technologien bei der Förderung von Ressourcen zu teuer sind. Auf diesen Punkt machen die Entwicklungsländer aufmerksam, wenn sie sich gegen Maßnahmen von Industrieländern wehren, z.B. im Rahmen der WTO, die eine Öffnung ihrer Märkte für Produkte aus Ländern des Südens an die Erfüllung von Umweltschutzstandards koppeln. Häufig kann es sich der ärmste Teil der Bevölkerung gar nicht leisten, Produkte zur Befriedigung grundlegender Bedürfnisse zu kaufen, so daß öffentliches Eigentum bei der Grundversorgung noch eine wichtige Rolle spielt. Human Development Report 1997, 82–94.

70% der Landbevölkerung unter Hunger litt. Mit der Einführung des allgemeinen Wahlrechts 1913 erhielt die zahlenmäßig starke Landbevölkerung bei der gerade im Anfang begriffenen Industrialisierung des Landes eine parlamentarische Vertretung. Zusammen mit den Stimmen der städtischen Arbeiter, in deren Interesse es lag, daß verarmte Bauern nicht in die Städte zogen und um Arbeitsplätze konkurrierten, wurden erhebliche Maßnahmen zur Beseitigung der Armut ergriffen. Andere, rezente Beispiele, wo im Zuge der Demokratisierung große materielle Not gelindert wurde, sind Malaysia, Simbabwe und Malawi, wo die jeweiligen Regierungen nach Einführung des Wahlsystems die Interessen der ärmeren Teile der Bevölkerung berücksichtigten (Human Development Report 1997, 94–105). Analog gilt dies auch für die internationale Ebene. Die Bereitschaft der bislang wirtschaftlich und militärisch einflußreichen Staaten, die Interessen der ärmeren Staaten zu berücksichtigen, würde aller Wahrscheinlichkeit nach steigen, wenn diese in den bereits bestehenden internationalen Institutionen stärker repräsentiert wären. An Vorschlägen zur Umstrukturierung z.B. des Weltsicherheitsrates mangelt es nicht. Gedacht wird u.a. daran, daß der Weltsicherheitsrat auch Regionen vertritt (wie z.B. Lateinamerika) und langfristig durch ein Parlament der Weltbürger ersetzt wird.¹⁸

Ein zweiter, rechtsphilosophischer Grund bezieht sich auf die Legitimität zwischenstaatlicher rechtlicher Regelungen. Es ist relativ unstrittig, daß das moderne Demokratieverständnis auf wenigstens zwei Prinzipien beruht, die die normative Grundlage heutiger Demokratien darstellen. Das erste Prinzip besagt, daß die Stimmen all derer in politischen Entscheidungen zur Geltung kommen müßten, deren Interessen betroffen sind. Dieses Prinzip kann Betroffenheitsprinzip genannt werden. Es ist allgemeiner als ein zweites Prinzip, das Selbstgesetzgebungsprinzip. Danach müssen sich die Bürger als Adressaten nur dem Recht unterwerfen, als deren Autoren sie sich verstehen können.

Mit zunehmender Globalisierung wird es immer schwieriger, dem Betroffenheitsprinzip im Rahmen des Nationalstaates gerecht zu werden. Vermeintlich „lokale“ Entscheidungen auf ökonomischem und politischem Gebiet haben auf immer mehr Menschen und Gesellschaften Auswirkungen, die auf das Zustandekommen der Entscheidungen keinen Einfluß haben. Außerdem ist der Stand der rechtlichen Entwicklungen und der politischen Vereinbarungen auf internationaler Ebene der demokratischen Kontrolle durch die betroffenen Bürger weit voraus. Internationales Recht beruht in der Regel auf Vereinbarungen oder ist Gewohnheitsrecht, das Geltung beansprucht, ohne sie aus demokratischen Prozessen erhalten zu haben. Dies läuft dem Selbstgesetzgebungsprinzip entgegen. Die zukünftige Verwirklichung beider Prinzipien

¹⁸ An anderer Stelle setzt sich auch Pogge mit Problemen transnationaler Demokratie auseinander. Er schlägt ein „demokratisches Mehrebenensystem“ vor und diskutiert die in diesem Zusammenhang auftretenden Probleme nationalstaatlicher Souveränität. Vgl. Pogge 1992. Zum Thema Kosmopolitischer Demokratie siehe auch Held 1995.

verlangt nach einer schrittweisen Einführung überstaatlicher demokratischer Repräsentation, bei der die Bürger auf demokratischem Wege bei Themen, die ihre Interessen betreffen, auch auf überstaatlicher Ebene auf die Entscheidungen Einfluß nehmen können. Zu den Themen, die von überstaatlicher Bedeutung sind, gehört neben Friedenssicherung und Umweltschutz auch die weltweite Armut.

Kommen wir zu dem Vorschlag einer globalen Rohstoffdividende zurück. Die globale Rohstoffdividende, die bislang *moralisch* gut begründet ist, könnte dann den normativen Anforderungen einer *rechtlichen* Legitimation gerecht werden, wenn sie das Resultat demokratischer Prozesse wäre. Auf diese Weise wäre gewährleistet, daß alle diejenigen, die dieser rechtlichen Regelung unterworfen sind, auch an ihrem Entstehen beteiligt wären. Eine demokratische Legitimation der Rohstoffdividende würde dann auch die Akzeptanz rechtlicher Sanktionen, die bei der Verweigerung der Zahlung nötig werden, erhöhen.¹⁹ Bei aller Skepsis, die der Idee der Demokratisierung bestehender internationaler Organisationen entgegengebracht wird, sollte man nicht die Faktizität einer zunehmenden weltweiten Demokratisierung aus den Augen verlieren. Nicht nur haben sich bereits 130 Staaten zu einer demokratischen Regierungsform verpflichtet. Internationales Recht, das demokratische Ansprüche formuliert, wie z.B. das Recht auf freie Meinungsäußerung und das Recht auf freie und offene Wahlen, wird immer mehr zum Maßstab für die Einschätzung der Legitimität bestehender Staaten.²⁰

Bibliographie

- Berlin, I. (1969), Two Concepts of Liberty, in: *Four Essays on Liberty*, Oxford
 Hauchler, I./D. Messner/F. Nuscheler (1997), *Globale Trends 1998*, Frankfurt
 Held, D. (1995), *Democracy and the Global Order. From the Modern State to Cosmopolitan Governance*, Stanford
 Kesselring, T. (1997), Weltarmut und Ressourcen-Zugang, in: *Analyse & Kritik* 19, 242–254
 Koller, P. (1993), Ernst Tugendhat über Menschenrechte – Kontroverse Bemerkungen, in: *Analyse & Kritik* 15, 115–120
 Nozick, R. (1974), *Anarchy, State, and Utopia*, New York
 O'Neill, O. (1993), Ending World Hunger, in: T. Regan (ed.), *Matters of Life and Death*, New York, 85–113
 Peters, B. (1994), Der Sinn von Öffentlichkeit, in: *Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie*, F. Neidhardt (Hrsg.): *Öffentlichkeit, öffentliche Meinung, soziale Bewegung (Sonderheft)*, 42–77

¹⁹ An dieser Stelle kann ich leider nicht näher auf die damit verbundenen Schwierigkeiten eingehen, wie z.B. das Verhältnis von staatlicher Souveränität und Autonomie des Einzelnen oder die Rechtfertigung überstaatlicher juridischer Zwangsmaßnahmen.

²⁰ Für sehr hilfreiche Diskussionen, mündliche und schriftliche Kommentare danke ich Amy Baehr, René Gabriëls und Thomas Pogge.

- Pogge, T. (1992), Cosmopolitan Sovereignty, in: *Ethics* 103, 48–75
- (1994), An Egalitarian Law of Peoples, in: *Philosophy & Public Affairs*, 23.3, 195–224
- (1995), Eine globale Rohstoffdividende, in: *Analyse & Kritik* 17, 183–208; engl.: A Global Resources Dividend, in: D. Crocker/T. Linden (1998)(eds.), *Ethics of Consumption. The Good Life, Justice, and Global Stewardship*, New York-Oxford, 162–186
- Rawls, J. (1992), *Die Idee des politischen Liberalismus. Aufsätze 1978–1989*, Frankfurt
- (1993), *Political Liberalism*, New York
- Reeves, D. (1994), Poverty and Hunger, in: *Hunger 1995. Causes of Hunger (=Fifth Annual Report on the State of World Hunger)*, Silver Spring, 1–22
- Reichel, R. (1997), Internationaler Handel, Tauschgerechtigkeit und die globale Rohstoffdividende, in: *Analyse & Kritik* 19, 229–241
- Sen, A. (1981), *Poverty and Famines*, Oxford
- Singer, P. (1972), Famine, Affluence and Morality, in: *Philosophy & Public Affairs* 1, 229–243
- The Economist (1997), *Human Rights and Diplomacy*, April
- World Bank (1996), *Poverty Reduction and the World Bank. Progress and Challenges in the 1990s*, Washington
- The World Resources Institute (1994), *World Resources*, New York-Oxford
- Tugendhat, E. (1993), Die Kontroverse um die Menschenrechte, in: *Analyse & Kritik* 15, 101–110
- Unger, P. (1996), *Living High & Letting Die. Our Illusion of Innocence*, New York-Oxford
- United Nations Development Programme (UNDP) (1996), *Human Development Report*, New York-Oxford
- Wackernagel, M./W. Rees (1996), *Our Ecological Footprint: Reducing Human Impact in the Earth*, Gabriola Island
- Studie des Wuppertaler Instituts für Klima, Umwelt, Energie/BUND/Misereor (Hrsg.) (1996), *Zukunftsfähiges Deutschland. Ein Beitrag zu einer globalen nachhaltigen Entwicklung*, Basel-Boston-Berlin