

# Einleitung

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

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

- 1 Human Development Report [HDR] (2005). International cooperation at a crossroads. Aid, trade and security in an unequal world. New York, S. 36. – [http://hdr.undp.org/en/media/HDR05\\_complete.pdf](http://hdr.undp.org/en/media/HDR05_complete.pdf).
- 2 Alle Zahlen HDR (2005) (Fn. 1), S. 37; vgl. auch die differenzierten Zahlen in International Labour Organization zur globalen Einkommensentwicklung (2008). *World of work report 2008: income inequalities in the age of financial globalization*. Geneva, International Labour Office; International Institute for Labour Studies, insbes. S. 9 ff. – <http://www.ilo.org/public/english/bureau/inst/download/world08.pdf>.

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

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

3 Alle Angaben im Human Development Report (2007/08). S. 251 ff., Tab. 7 – [http://hdr.undp.org/en/media/HDR\\_20072008\\_EN\\_Indicator\\_tables.pdf](http://hdr.undp.org/en/media/HDR_20072008_EN_Indicator_tables.pdf).

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Unter all diesen Gegenständen einer Ethik der internationalen Beziehungen<sup>12</sup> spielte das Thema der distributiven Gerechtigkeit bis vor wenigen Jahrzehnten fast keine Rolle. Im Völkerrecht ist es bis auf den

- 9 Vgl. zur Abgrenzung von Gerechtigkeit und Moral Koller, Peter (2001). Zur Semantik der Gerechtigkeit. In: ders., *Gerechtigkeit im politischen Diskurs der Gegenwart*. Wien, Passagen-Verlag: 19-46 [22 ff.]; Höffe, Otfried (1999). *Demokratie im Zeitalter der Globalisierung*. München, C.H. Beck, S. 410.
- 10 Kant, Immanuel (1977 [1797]). Die Metaphysik der Sitten. Zweiter Teil: Metaphysische Anfangsgründe der Tugendlehre. Werkausgabe Bd. VIII (hrsgg.v. W. Weischedel). Frankfurt/M., Suhrkamp, S. 503 ff., [512].
- 11 Vgl. allgemein zu den Dimensionen von Gerechtigkeit Koller, Semantik (Fn. 9), S. 19-46; Höffe, Otfried (2004). *Gerechtigkeit. Eine philosophische Einführung*, 2. Aufl. München, C. H. Beck, S. 96 ff.; Steffek, Jens (2004). Gerechtigkeit zwischen Staaten – eine empirische Spurensuche. In: Stefan Liebig, Holger Lengfeld und Stefan Mau, Hrsg. *Verteilungsprobleme und Gerechtigkeit in modernen Gesellschaften*. Frankfurt/New York, Campus: 361-386; vgl. auch Nagel, Thomas (2005). "The Problem of Global Justice." *Philosophy & Public Affairs* 33(2): 113-147 [114].
- 12 Vgl. zu deren Themenvielfalt und Traditionen Nardin, Terry and David R. Mapel, Eds. (1993). *Traditions of International Ethics*. Cambridge Studies in International Relations. Cambridge, Cambridge University Press; siehe auch O'Neill, Onora (2003). "Ethical Foreign Policy": Where Does the Ethics Come From?" *European Journal of Political Theory* 2(2): 227-234.

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

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

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

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

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

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

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