

balen Wohlfahrtsgefälles. Lassen sich die für nationstaatlich organisierte Gesellschaften entwickelten Kriterien distributiver Gerechtigkeit direkt oder in modifizierter Form auf die Weltgesellschaft übertragen? Kosmopolitischen Positionen, die davon ausgehen, daß Gerechtigkeitspflichten nur gegenüber Individuen bestehen können und diese Frage bejahen, stehen jene gegenüber, die auf dem „Gerechtigkeitshindernis der nationalstaatlichen Pluralität“¹⁸ beharren und die Möglichkeit eines Verhältnisses distributiver Gerechtigkeit zwischen souveränen Staaten leugnen (III.). Nach der Skizzierung einer vermittelnden Position zwischen diesen entgegengesetzten Auffassungen (IV.) werde ich prüfen, ob sich im geltenden Völkerrecht Elemente distributiver Gerechtigkeit finden (V.). In einer abschließenden kritischen Reflexion über die theoretische und praktische Angemessenheit der Konzeption distributiver Gerechtigkeit werde ich mit der These schließen, daß der angemessene Weg zu globaler Gerechtigkeit nicht in der Umverteilung von Gütern liegt, sondern darin, gerechte Institutionen sowohl in jedem Staat wie aber auch in der Sphäre der globalisierten Politik zu schaffen (VI.).

I. Normative und strategische Dimensionen globaler Ungleichheit

Nicht jede Ungleichheit zwischen zwei Größen ist per se von normativer Bedeutung (z.B. die unterschiedliche Körpergröße von Individuen); ob sie es ist, hängt von der Theorie ab, die der Betrachter über das Verhältnis dieser Größen hat. So ist die extrem ungleiche Verteilung der Lebensgüter und -chancen in den verschiedenen Regionen unseres Globus nur für Menschen von Bedeutung, nach deren expliziter oder impliziter moralischer oder religiöser Weltauffassung alle Menschen einen prinzipiell gleichen Anteil am Reichtum der Menschheit haben sollten. Viele andere Menschen aber stehen dieser Ungleichheit gleichgültig gegenüber; dieser Tatbestand löst keinerlei normative Resonanz in ihren Weltbildern aus. Unter den mehr als sechs Milliarden Bewohnern dieses Pla-

18 Kersting, Wolfgang (1995/96). "Globale Rechtsordnung oder weltweite Verteilungsgerechtigkeit". *Jahrbuch Politisches Denken*: 197-246 [226].

neten gilt dies möglicherweise sogar für die Mehrheit. Wenn das eine plausible Annahme ist, so ist zu fragen, ob es dann überhaupt sinnvoll ist, über globale distributive Gerechtigkeit nachzudenken, wenn diese Kategorie gar keinen allseits anerkannten Beurteilungsmaßstab bildet? In unserer Welt des moralischen und religiösen Pluralismus, ja der normativen Fragmentierung ist eine solche Frage natürlich nicht neu. Wollte man an dieser Pluralität verzagen und auf das Pfingstwunder einer universellen Verständigung warten, so müßte man einstweilen – das heißt: *ad Calendas Graecas* – jegliche Arbeit an der Verbesserung der Weltzustände einstellen. Das wäre nichts weniger als eine Abkehr von der Politik. „Politik“, bemerkte Hannah Arendt zu Recht, „handelt von dem Zusammen- und Miteinander-Sein der *Verschiedenen*“.¹⁹ Diese Einsicht wird täglich durch die Erfahrung bestätigt, daß Menschen, vor allem aber auch Staaten mit sehr unterschiedlichen Interessen, Werten und Weltauffassungen sich zu gemeinsamen Aktionen verbinden, wenn sich ihre jeweiligen partikularen und heterogenen Interessen und Motive im Hinblick auf ein bestimmtes Ziel überschneiden – John Rawls hat hierfür die Formel des „overlapping consensus“ geprägt.²⁰ Es ist daher nicht ausgeschlossen, daß auch an Gerechtigkeit gänzlich Desinteressierte Motive haben, an der globalen Ungleichverteilung Anstoß zu nehmen und ein Interesse an ihrer Beseitigung oder doch Milderung zu entwickeln.

So werfen die erwähnten Transferzahlungen wohlhabender Staaten an Entwicklungsländer die Frage auf, ob sie überhaupt etwas mit internationaler Gerechtigkeit zu tun haben. Nach einer weit verbreiteten Theorie internationaler Beziehungen sind Staaten strategische Akteure, die einzig dem Ziel des nationalen Eigeninteresses verpflichtet sind.²¹ Warum sollten sie sich also um Fragen globaler Ungleichheit kümmern?

19 Arendt, Hannah (2003). *Was ist Politik? Fragmente aus dem Nachlaß*. München, Piper Verlag, S. 9 [Hervorhebung i.O.].

20 Vgl. Rawls, Law (Fn. 7), S. 172 ff.

21 Der moderne Begründer dieser sog. Realistischen Schule Morgenthau, Hans J. (1973). *Politics Among Nations. The Struggle for Power and Peace*. 5th ed. New York, Alfred A. Knopf, S. 4 ff.; vgl. auch Waltz, Kenneth (1979). *Theory of International Politics*. Reading, Massachusetts/London; Mearsheimer, John J. (2001). *The Tragedy of Great Power Politics*. New York London, W.W. Norton & Company.

Dennoch hat sich das Problem der extremen Armut einer nicht unerheblichen Zahl von Staaten und deren Bewohner mittlerweile auch Zutritt zu den Think Tanks der wohlhabenden Länder verschafft, die sich bekanntlich vor allem mit den Realien der Weltpolitik beschäftigen. Denn auch diejenigen, die dem allseits offenkundigen Elend in den ärmsten Ländern der Welt bislang weitgehend gleichgültig gegenüberstanden, beginnen zu ahnen, daß dieser Zustand nicht mehr beliebig lange fort dauern kann. Die fortschreitende Ghettoisierung einer überwiegend aus außereuropäischen Mangelregionen eingewanderten und auch hier meist unterhalb der Armutsgrenze lebenden Wohnbevölkerung in den Großstädten Europas – lange Zeit ignoriert, dann widerwillig als eine offenbar unvermeidliche Störung der überkommenen Muster guter Ordnung hingenommen – wird nun zunehmend als Zeichen dafür begriffen, daß die Armut der Dritten Welt buchstäblich vor unserer Haustür angekommen ist. Es gibt weitere Indizien. Die Quellen für globale Gefährdungen, die den Experten der internationalen Politik heute vor allem Sorgen bereiten,²² liegen fast ausschließlich in jenen Regionen „begrenzter Staatlichkeit“,²³ die zugleich auch die Armuts- und Elendsregionen unseres Planeten sind. So artikuliert sich das Gefährdungsbewußtsein und die Besorgnis über die Verwirklichung dieser Gefahren und Risiken vor allem in den entwickelten Ländern des Nordens, deren Bewohner zweifellos mehr zu verlieren haben als ihre weniger begünstigten Mitmenschen in den südlichen Armutsregionen. So gelten als globale Sicherheitsrisiken²⁴

22 Zur Erweiterung der Dimensionen internationaler Sicherheit vgl. Sheehan, Michael (2005). *International security: an analytical survey*. Boulder, Colo., Lynne Rienner Publishers; die Veränderungen der Herausforderungen an die internationale Sicherheit im Spiegel der Entscheidungen des UN Sicherheitsrates sind dokumentiert und analysiert bei Malone, David (2004). *The UN Security Council: from the Cold War to the 21st century*. Boulder, Colo., Lynne Rienner.

23 Vgl. zu den Problemen von Staatlichkeit die Studien in Risse, Thomas und Ursula Lehmkuhl, Hrsg. (2007). *Regieren ohne Staat? Governance in Räumen begrenzter Staatlichkeit*. Schriften zur Governance-Forschung. Baden-Baden, Nomos.

24 Vgl. die verschiedenen Beiträge in Talbott, Strobe und Nayan Chanda, Hrsg. (2002). *Das Zeitalter des Terrors. Amerika und die Welt nach dem 11. September*. München-Berlin, Propyläen, insbes. den von Niall Ferguson S. 114-138; vgl. auch Heinrich-Böll-Stiftung, Hrsg. (2006). *Die Zukunft des Völkerrechts in einer globalisierten Welt*. Baden-Baden, Nomos, insbes. S. 37 ff.

- Ungesteuerte grenzüberschreitende Massenmigration infolge von ökologischen Katastrophen, ökonomischer Verelendung, Bürgerkriegen und anderen Erscheinungen endemischer politischer Gewalttätigkeit,
- die von scheiternden, bereits zusammengebrochenen oder von sog. Schurkenstaaten ausgehenden Gefährdungen der Berechenbarkeit und Stabilität internationaler Beziehungen,
- globale Pandemien,
- die dank technologischer Entwicklungen zunehmend leichtere Verfügbarkeit und Verbreitungsmöglichkeit atomarer, biologischer und chemischer Massenvernichtungswaffen
- sowie schließlich der internationale Terrorismus.

Nicht für jede dieser Gefahrenquellen läßt sich ohne weiteres ein kausaler Zusammenhang mit der globalen Ungleichverteilung von Lebenschancen behaupten. Aber die Asymmetrie zwischen der sozial-geographischen Verteilung der Quellen von Gefahren und Risiken und den möglichen Opfern der potentiellen Schäden gibt Anlaß zu der Frage, ob es hier einen systematischen Zusammenhang gibt. Die Tatsache, daß sich der Schwerpunkt der Gefahren für eine friedliche Entfaltung der menschlichen Zivilisation auf globaler Ebene in die ökonomisch und politisch marginalisierten Armutsregionen des Globus verschoben hat, nötigt zugleich auch zu Überlegungen über die Zukunft globaler Ordnungspolitik. Eine friedliche und stabile internationale Ordnung kann nicht, wie bisher, allein auf den berechenbaren Beziehungen der Mächtigen beruhen; um nachhaltig zu sein, muß sie heute auch die Ohnmächtigen einbinden. Denn in der enger gewordenen Welt des 21. Jahrhunderts sind die Mächtigen auch durch die Ohnmächtigen verletzbar geworden. Nachhaltiger Frieden mit den Ohnmächtigen läßt sich nur auf dem Boden von Gerechtigkeit erlangen, und so ist es keineswegs nur das Bedürfnis einer hochentwickelten moralischen Empfindsamkeit, sondern auch das Gebot des machstrategischen Interesses an globaler Sicherheit, sich des Themas der globalen Gerechtigkeit anzunehmen. Trotz eines sich jedenfalls teilweise überschneidenden Interesses an globaler Ungleichheit unterscheiden sich natürlich Normativisten und Machtstrategen in ihrer Herangehensweise an diesen übereinstimmend als problematisch erkannten Tatbestand. Jene werden ihre Aufgabe darin