Lisa Herzog

Die strukturelle Perspektive auf globale Gerechtigkeit und die Verantwortung epistemischer Gemeinschaften

In: Nida-Rümelin, Julian / Daniels, Detlef von / Wloka, Nicole (Hrsg.): Internationale Gerechtigkeit und institutionelle Verantwortung. – ISBN: 978-3-11-061586-9. - Berlin: De Gruyter, 2019.
S. 369-382

(Forschungsberichte / Interdisziplinäre Arbeitsgruppen, Berlin-Brandenburgische Akademie der Wissenschaften ; 41)

Persistent Identifier: urn:nbn:de:kobv:b4-opus4-31670

Die vorliegende Datei wird Ihnen von der Berlin-Brandenburgischen Akademie der Wissenschaften unter einer Creative Commons Attribution-NonCommercial-ShareAlike 4.0 International (cc by-nc-sa 4.0) Licence zur Verfügung gestellt.

Lisa Herzog

Die strukturelle Perspektive auf globale Gerechtigkeit und die Verantwortung epistemischer Gemeinschaften

Dass die heutige Welt nicht gerecht ist, folgt aus quasi jeder Theorie globaler¹ Gerechtigkeit, und sei sie noch so minimalistisch. Angesichts von Bürgerkriegen, Flüchtlingswellen, Hungersnöten, Epidemien, den ungleichen Auswirkungen des Klimawandels und vielen anderen Problemen mit vermeidbaren, unschuldigen Opfern – bei gleichzeitig immensem und weiter wachsendem Wohlstand einer kleinen globalen Elite – stellen sich selbst für diejenigen, die auf der internationalen Ebene nur von Hilfspflichten ausgehen, drängende Fragen danach, warum nicht mehr passiert, um zumindest die größte Not zu lindern. Doch sehr viele gutgemeinte Versuche der „Entwicklungshilfe“ sind in der Vergangenheit wenig erfolgreich gewesen (z. B. Moyo 2010). Obwohl sich in einer Reihe wichtiger Länder die wirtschaftliche Lage der unteren Mittelschicht verbessert hat (z. B. Milanovich 2016), ist ein Ende der Armut nicht in Sicht. Diese praktischen Herausforderungen tragen zu den Zweifeln daran bei, ob es so etwas wie „internationale Gerechtigkeit“ überhaupt geben kann.

In diesem kurzen Beitrag gehe ich von der Notwendigkeit aus, die *strukturellen* Dimensionen der derzeitigen Situation ernst zu nehmen. Die strukturelle Perspektive hilft zu verstehen, warum sich viele Versuche, Armut zu lindern und benachteiligten Gruppen zu besseren Lebenschancen zu verhelfen, als wenig erfolgreich erwiesen haben. Dabei möchte ich allerdings weniger ein eindimensionales Bild von „Zentrum“ und „Peripherie“ zeichnen,² sondern vielmehr argumentieren, dass in *verschiedenen* Dimensionen globaler Strukturen jeweils Formen struktureller Ungerechtigkeit vorliegen. Diese multidimensionale strukturelle Perspektive wirft auch neues Licht darauf, wie die Verantwortung für den Kampf gegen strukturelle Ungerechtigkeit verteilt werden kann. Die Frage danach wird sowohl auf der Ebene der Moralphilosophie als auch auf der der politischen Philosophie gestellt: Welche Verantwortung haben *Individuen*, zu internationaler

1 Ich verwende im Folgenden den Begriff „globaler“ Gerechtigkeit, weil dieser von den von mir herangezogenen Autor*innen größtenteils verwendet wird. Damit soll keine Vorentscheidung (etwa anhand der Unterscheidung „global“ vs. „international“) zugunsten einer bestimmten Gerechtigkeitskonzeption getroffen werden.

2 Dies war die Perspektive der „Dependenztheorie“ der 1960er Jahre. Siehe z. B. Risse 2005.

Gerechtigkeit beizutragen? Und welche Verantwortung haben *Staaten*, einen entsprechenden Beitrag zu leisten?

Wie ich argumentieren möchte, legt die multidimensionale strukturelle Perspektive nahe, als eines der Prinzipien der Verantwortungszuschreibung die Trägerschaft von Wissen und Kenntnissen über eben jene Strukturen, die strukturelle Ungerechtigkeit erzeugen, zu sehen. Dies führt zu dem Argument, dass „epistemische Gemeinschaften“ (Haas 1992) eine Mitverantwortung im Kampf gegen ungerechte Strukturen tragen. Während dieser Begriff in der empirischen Forschung zu internationalen Beziehungen und globaler Politik schon länger eingeführt wurde, möchte ich vorschlagen, ihn normativ zu wenden und in Zusammenhang mit dem Kampf gegen strukturelle Ungerechtigkeiten zu stellen.

Es soll im Folgenden also nicht darum gehen, eine bestimmte Konzeption globaler Gerechtigkeit zu entwerfen oder zu verteidigen, sondern darum, die Vorteile einer bestimmten Art und Weise, die Frage nach ihr zu stellen – nämlich der strukturellen Perspektive – herauszustreichen. Dies ist unabhängig davon, welche *Prinzipien* globaler Gerechtigkeit man vertritt, ob man z. B. mit Rawls gegen Rawls ein „globales Differenzprinzip“ verteidigt, eine Gerechtigkeitskonzeption von Schwellenwerten vertritt, unter die kein Mensch fallen darf, oder aber „Gerechtigkeit“ in erster Linie als innerstaatliche Angelegenheit sieht und auf der internationalen Ebene vor allem Hilfspflichten betont (für einen Überblick über die „global justice“-Debatte s. Blake/Smith 2015; Brock 2017). Ich beziehe mich dabei insbesondere auf den Ansatz der „strukturellen Ungerechtigkeiten“ von Iris Marion Young (insbes. Young 2011), der sowohl für die staatliche als auch für die internationale Ebene hilfreiche Einsichten liefert. Nach der Vorstellung dieses Ansatzes im nächsten Abschnitt verwende ich die Beispiele des globalen Handelssystems und des globalen Finanzsystems, um zu illustrieren, wie tiefgreifend die strukturellen Faktoren sind, die zu Ungunsten des „globalen Südens“ wirken. Abschließend diskutiere ich die Frage, zu welchen Implikationen für die Zuschreibung von Verantwortung für Verbesserungen in Bezug auf internationale Gerechtigkeit dieser Ansatz führt. Neben den von Young selbst vorgeschlagenen Faktoren gehe ich dabei, wie schon angedeutet, besonders auf die Verteilung von Wissen und Kenntnissen und auf die Rolle „epistemischer Gemeinschaften“ ein.

1 Die strukturelle Perspektive auf Gerechtigkeitsfragen

Obwohl schon die Rawls'sche Gerechtigkeitstheorie (1971) zentral auf den Begriff der „Grundstruktur“ abzielte, blieb dieser stark an formalen, zwangsbehafteten

Institutionen orientiert. Iris Marion Young betont dagegen, dass es Fälle von Ungerechtigkeit geben kann, die auf multiplen, komplex miteinander interagierenden Faktoren beruhen (Young 2011, S. 47; s. auch Kahn 2012). Aus der Kombination von im Prinzip gerechten Gesetzen und im Prinzip legitimen individuellen Verhaltensmustern können Konstellationen entstehen, in denen einzelne Individuen systematisch ihrer Lebensgrundlage beraubt werden, wie Young am Beispiel einer alleinerziehenden Mutter, die von Obdachlosigkeit bedroht ist, illustriert. Weder sind die Gesetze zur Regulierung des Wohnungsmarktes per se ungerecht, noch liegt individuelles Unrecht, z.B. durch einen Wohnungseigentümer, der bestimmte Gruppen diskriminiert, vor. Vielmehr ergibt sich der Mangel an bezahlbarem Wohnraum aus einer Vielzahl von Faktoren und den unbeabsichtigten, kumulativen Nebenfolgen menschlichen Verhaltens, zum Beispiel dem Wunsch, in ein bestimmtes Stadtviertel zu ziehen, das gerade „in“ ist.

Den Fokus auf soziale Strukturen zu richten ist hilfreich, um sich von einem übermäßig individualistischen Verständnis menschlichen Verhaltens, das vor allem auf das Wahl- und Entscheidungsverhalten Einzelner fokussiert, zu lösen.³ Individuen in strukturell benachteiligten Positionen können noch so klug und wohlinformiert entscheiden, oft haben sie schlicht keine attraktiven Optionen zur Auswahl. Das Bewusstsein dieser Tatsache führt dazu, dass sie auch in zwischenmenschlichen Verhandlungssituationen einen schwachen Stand haben, so dass deren Ergebnisse entsprechend zu ihren Ungunsten verzerrt sein können. Nach außen sieht der Vertragsabschluss dann nach einer freiwilligen Vereinbarung zwischen mündigen Individuen aus, während die Hintergrundstrukturen dafür sorgen, dass er zutiefst ungerecht sein kann – die marxistische Einsicht über die Möglichkeit dieses Auseinanderklaffens lässt sich auch in Begriffen der strukturellen Ungerechtigkeit fassen.

Dieser strukturelle Blick auf die Verhältnisse zwischen Akteuren lässt sich sowohl auf die Ebene menschlicher Individuen als auch auf die Ebene von Gruppen oder politischen Entitäten, z.B. Ländern, anwenden (zum Begriff der „background injustice“ s. auch Ronzoni 2009). Denn die globale Welt ist viel zu stark vernetzt, als dass man sinnvollerweise von dem ausgehen könnte, was in der Debatte über globale Gerechtigkeit der „separate island view“ genannt wird (Valentini 2011, S. 182–185): einem Bild der internationalen Ordnung, demzufolge unterschiedliche Länder weitgehend unabhängig voneinander agieren und nur gelegentlich eine Schiffsladung Güter aus einem anderen Land empfangen wür-

³ Methodisch findet sich der Fokus auf individuelle Entscheidungen besonders in der Ökonomie und „rational choice“-Analyse, die auch in andere Fächer Einzug gehalten hat; der Blick auf Strukturen entspricht dagegen eher der Perspektive der Soziologie.

den. Vielmehr ergibt sich aus einer Vielzahl struktureller Faktoren eine globale Ordnung, in deren Strukturen unterschiedliche Länder sehr unterschiedliche Positionen einnehmen, die ihre Handlungsoptionen mitbestimmen. Die geographische Lage, Bodenschätze und andere natürliche Ressourcen, aber auch historisch gewachsene kulturelle und soziale Strukturen spielen dabei eine offensichtliche Rolle, ebenso wie politische Entscheidungen der Vergangenheit, die in die Gegenwart hineinwirken.

Damit soll die Verantwortung von Ländern für die *in ihnen* vorherrschenden Strukturen – und auch die Verantwortung einzelner Individuen – keineswegs gezeugnet werden. Vielmehr müssen diese unterschiedlichen, geschachtelten Ebenen („nested structures“) alle in den Blick genommen werden.⁴ Die jeweils nächsthöhere Ebene bestimmt die Handlungsoptionen, aus denen die Akteure auf der darunterliegenden Ebene wählen können.⁵ Allerdings sollten die Strukturen, die diese Handlungsoptionen definieren, nicht monolithisch verstanden werden. Eine Vielzahl von Dimensionen trägt dazu bei, wie sie sich formieren und welche Freiräume und Beschränkungen sich für die einzelnen Akteure ergeben. So wie die strukturelle Benachteiligung der alleinerziehenden Mutter in Youngs Beispiel sich aus Faktoren wie beispielsweise der allgemeinen wirtschaftlichen Entwicklung, den Bauvorschriften, den Sozialstaatsregelungen und verschiedenen kulturellen Trends ergibt, wird auch die Lage von Ländern durch unterschiedliche Faktoren, in unterschiedlichen Bereichen der internationalen Politik, aber auch unabhängig von ihr, bestimmt.⁶ Diesen Punkt möchte ich im Folgenden kurz an zwei Beispielen illustrieren.

2 Beispiele: Die globale Handelsordnung und die globale Finanzarchitektur

Ein Beispiel für die Dimensionen der globalen Strukturen, die die Optionen von Ländern mitprägen, ist die globale Handelsordnung. Diese wird stark durch die

⁴ Eine verwandte Debatte findet sich zwischen Pogge (2002) und Risse (2005), die sich um die Frage drehte, ob durch die „globale Ordnung“ die global Armen „geschädigt“ würden. Dabei geht es einerseits um die Frage des Schädigungsbegriffs und andererseits um die Abgrenzung negativer und positiver Rechte, die verletzt würden. Außerdem führte Risse insbesondere die Rolle nationaler Institutionen für das wirtschaftliche Wohlergehen eines Landes und die Frage nach Alternativen zur gegenwärtigen globalen Ordnung an; wie ich unten zeigen werde, gibt es für einzelne Aspekte dieser Ordnung durchaus Vorschläge zu Verbesserungen.

⁵ In dieser Hinsicht entspricht das Bild also der „structuration theory“ von Giddens (1984).

⁶ Diese Perspektive hat u. a. Thomas Pogge immer wieder betont (z. B. 2002, 2005).

Regeln der Welthandelsorganisation (WHO) geprägt, aber auch durch Regelungen wie z. B. die Agrarsubventionen der EU. Ein wichtiger, besonders von Leif Wenar (2015) hervorgehobener Aspekt ist dabei, dass der globale Handel auf dem Prinzip basiert, die Eigentumsrechte anderer Staaten gegenseitig anzuerkennen. Das führt unter anderem dazu, dass Bodenschätze, die unter moralisch und politisch höchst fragwürdigen Bedingungen, z. B. unter Beteiligung privater Milizen, gefördert werden, ohne weitere Auflagen in andere Länder verkauft werden können. Dies, so Wenars Kritik, sei ein entscheidender Anreiz für Bürgerkriege oder Militärcoups, da diejenigen, die an die Macht kommen, wissen, dass sie durch den Verkauf von Ressourcen Gewinne erzielen können – der sogenannte „Fluch der Ressourcen“, der viele Länder mit schwach ausgeprägten staatlichen Strukturen plagt, kann also nur vor dem Hintergrund der globalen Handelsordnung verstanden werden.

Die Tatsache, dass der globale Handel weitgehend auf privatrechtlicher Grundlage stattfindet und es in diesem Bereich nur sehr rudimentäre, oft auf freiwilligen Vereinbarungen basierende Formen der „global governance“ wie z. B. den Global Compact der UN gibt (für einen Überblick s. Ruggie 2004), hat eine weitere Folge. Globale Firmen haben in vielen Fällen keine Transparenzpflichten hinsichtlich ihrer Lieferketten, was Informationen über Arbeitsbedingungen, Umweltstandards etc. angeht (Herzog 2018). Das erschwert die Anstrengungen von wohlmeinenden Politiker*innen, NGOs und moralisch motivierten Konsument*innen, diese Strukturen überhaupt zu verstehen und auf Verbesserungen hinzuwirken – nicht zuletzt, weil durch mangelnde Informationen die psychologische Präsenz des Unrechts und Leids, an dem man sich durch den Kauf bestimmter Produkte möglicherweise indirekt beteiligt, verlorengeht. Die „Fair Trade“-Bewegung versucht seit langem, besser zu rechtfertigende Handelsstrukturen aufzubauen und durch Labels zu kennzeichnen (zu den normativen Dimensionen von Fair Trade siehe z. B. Beck 2010; Goff 2018) – nur um festzustellen, dass die damit angesprochene Käufergruppe auch von anderen Produzentengruppen angesprochen wird, mit Labels, die ähnlich aussehen, aber weit niedrigere Standards aufweisen. Der Kampf um die Informationshoheit über den „ethischen“ Handel wird erbittert geführt.

Eine zweite Dimension der globalen Ordnung, die ebenfalls zu den sehr unterschiedlichen Positionen verschiedener Länder beiträgt, ist die globale Finanzordnung. In der Diskussion über „global financial justice“ wurde bislang vor allem über die Rolle der Staatsverschuldung diskutiert. Hier gibt es, analog zum Problem des Ressourcenverkaufs, das Problem, dass die Regierungen von „Schurkenstaaten“ sich auf den internationalen Finanzmärkten Geld besorgen können (z. B. Pogge 2008, Kap. 4). Die Doktrin der „odious debt“ beschreibt die Situation, die sich dann oft ergibt: Spätere Generationen werden mit Schulden

belastet, obwohl die entsprechenden Gelder nicht dem Gemeinwohl ihrer Länder dienten, sondern auf die privaten Konten der herrschenden Klasse flossen, und dies den Geldgebern oft auch bekannt war (Sack 1927; jüngst z.B. Howse 2007; Dimitriu 2015). Ein weiteres Problem ist, dass die Governance-Strukturen der internationalen Finanzinstitutionen, der Weltbank und des Internationalen Währungsfonds, stark von den westlichen Ländern beherrscht werden (s. z.B. Hassoun 2012; Krishnamurthy 2014).⁷

Diese Dimensionen der globalen Finanzordnung sind sicherlich wichtig, doch ein noch grundlegendere Phänomen, das all diese Dimensionen mitprägt, blieb in der Debatte bislang außen vor: die Rolle globaler Reservewährungen, namentlich des US-Dollars und in geringerem Maße des Euros (s. dazu ausführlicher Herzog (in Vorbereitung)). Diese Währungen spielen eine entscheidende Rolle für die globale Wirtschaft: Ungefähr 56 Prozent der globalen Währungsreserven werden in US-Dollar gehalten, gefolgt von gut 18 Prozent in Euro und sehr viel kleineren Anteilen in chinesischem Renminbi, japanischem Yen, britischem Pfund und kanadischen und australischen Dollar.⁸ Gerade in Weltgegenden, in denen die wirtschaftliche Entwicklung bislang schwächer ist, findet ein Großteil des Handels in diesen Währungen statt; außerdem sind die Staatsschulden vieler Länder in diesen Währungen notiert. Wie Wissenschaftler*innen um Barry Eichengreen analysiert haben, ist der Hauptfaktor, der die Ausgabe von Staatsschulden in einer Fremdwährung bestimmt, die Größe einer Volkswirtschaft; außerdem spielen historische Pfadabhängigkeiten, Netzwerkeffekte und Transaktionskosten eine Rolle (s. z.B. Hausmann/Panizza 2003; Eichengreen/Hausmann/Panizza 2005a, 2005b, 2007; Bordo/Meissner/Redish 2005). All dies sind Faktoren, die die einzelnen Länder kaum beeinflussen können und für die sie nicht verantwortlich sind; vielmehr finden sie sich in gewachsenen Strukturen, in denen ihre Optionen stark eingeschränkt sind und die Ausgabe von Staatsschulden in der eigenen Landeswährung keine realistische Möglichkeit ist.

Nun haben globale Reservewährungen sicherlich Vorteile, was die Senkung von Transaktionskosten und das Minimieren von Risiken angeht – deswegen haben sie sich nach dem Ende von Bretton Woods historisch entwickelt, ohne dass dies von den Ländern, die diese Währungen ausgeben, beabsichtigt worden wäre (Gulati 1980; Eichengreen 2011). Doch sie machen Länder, deren Währungen *keine* Reservewährungen sind, stark von anderen Ländern abhängig. Zum Bei-

7 Am Internationalen Währungsfonds z.B. haben die USA 16,52% der Stimmrechte, gefolgt von Japan mit 6,15%, China mit 6,09%, und Deutschland mit 5,32%. <http://www.imf.org/external/np/sec/memdir/members.aspx>, abgerufen am 11.12.2018.

8 http://data.imf.org/?sk=E6_A5F467-C14B-4AA8-9F6D-5_A09EC4E62_A4; Daten für 2018Q1, abgerufen am 3.09.2018.

spiel werden die Preise vieler Rohstoffe auf dem Weltmarkt in US-Dollar notiert, so dass Schwankungen zwischen den eigenen Währungen und dem US-Dollar für viele Länder ein hohes wirtschaftliches Risiko darstellen. Auch wenn die Verschuldung von Ländern in US-Dollar oder Euro notiert ist, macht sie dies abhängig von der Politik der Federal Reserve Bank beziehungsweise der Europäischen Zentralbank.

Diese strukturellen Faktoren sind leicht erklärbar, wenn man sich vor Augen führt, was Geld überhaupt ist: eine komplexe soziale Institution, die heutzutage hauptsächlich durch die Geldschöpfung privater Geldinstitutionen entsteht, abgesichert durch Zentralbanken, hinter denen wiederum in letzter Instanz die Staatsmacht steht, ohne die das moderne Finanzsystem nicht denkbar wäre (s. auch Eichengreen 2011; Mehrling 2011). Weil es keinen Weltstaat gibt, der eine globale Währung ausgeben würde, greifen die Akteure des globalen Handelssystems auf die Währungen der mächtigsten und als am verlässlichsten empfundenen Staaten zurück, die – so zumindest die Hoffnung – auch im Krisenfall ihre Stabilität behalten. Wie Mehrling schreibt: „The whole world treats dollar deposits at the FED not only as good as dollar currency, but also as the ultimate world reserve in a time of crisis“ (Mehrling 2011, S. 29).

Umgekehrt bedeutet dies aber auch, dass zahlreiche Länder strukturell von der US-amerikanischen Geldpolitik oder der Geldpolitik der Europäischen Zentralbank abhängig sind. Diese jedoch richtet sich nach den *innerhalb* des Landes beziehungsweise der Währungsunion⁹ vorherrschenden ökonomischen Bedingungen – und kann damit nicht gleichzeitig die Geldpolitik wählen, die aus globaler Perspektive optimal wäre. Dieses Problem ist in der Ökonomie unter dem Begriff „Triffin-Dilemma“ bekannt: Ein Land, das eine Währung ausgibt, kann nicht gleichzeitig eine national optimale und eine international optimale Geldpolitik verfolgen; eine international optimale Geldpolitik kann sich außerdem langfristig selbst unterminieren, wenn andere Länder das Vertrauen in diese Währung verlieren (Triffin 1961; s. auch Amato/Fantacci 2012, S. 96; United Nations 2009, S. 109–119; Eichengreen 2011, S. 50 ff.). Miller (2010, S. 134–141) spricht deshalb von einer „indirekten finanziellen Herrschaft“ der USA.

Man könnte einwenden, dass die strukturellen Dimensionen des Welthandels und des globalen Finanzsystems unvermeidlich sind und deswegen eher auf der Ebene unveränderlicher geographischer Faktoren als auf der Ebene politischer Institutionen, die grundsätzlich veränderbar sind, liegen. Doch historische Pfadabhängigkeit ist nicht mit Unveränderbarkeit gleichzusetzen. Wenar (2015)

⁹ Zu den Gerechtigkeitsproblemen innerhalb einer Währungsunion wie des Euros siehe jüngst Viehoff 2018.

hat einen detaillierten, auf zahlreiche Einwände und Bedenken antwortenden Vorschlag zum Umgang mit dem „resource curse“ vorgelegt. Was das Problem der Reservewährungen angeht, gibt es seit den 1940ern Vorschläge, u.a. von J.M. Keynes (1980) und von E.F. Schumacher (1943), wie ein multilaterales Weltfinanzsystem mit einer Clearing-Stelle zum Ausgleich von Handelsungleichgewichten aussehen könnte. Nach der Finanzkrise von 2008 wurden ähnliche Vorschläge von der UN (2009), vom Vorsitzenden der chinesischen Zentralbank (Xiaochuan 2009) und sogar vom Internationalen Währungsfond (2010) aufgegriffen – jedoch ohne allzu große Hoffnung auf Umsetzung. Denn das derzeitige System ist für die USA und die EU natürlich von Vorteil, auch materiell: Für die USA gehen Schätzungen von Vorteilen in Höhe von mehr als 100 Milliarden Dollar im Jahr aus (Rogoff 2013). Dies ist eine regressive Form der Umverteilung (Gulati 1980, S. 19; s. auch Amato/Fantacci 2012, S. 96). Wie Reddy vorschlug, ließen sich diese Vorteile durch Kompensationszahlungen an ärmere Länder ausgleichen (Reddy 2005, S. 225), doch die Umsetzung dieses Vorschlags ist politisch denkbar unwahrscheinlich.

Um es noch einmal zu betonen: Es soll keineswegs gesagt werden, dass diese strukturellen Dimensionen der gegenwärtigen globalen Ordnung die einzigen entscheidenden Faktoren für eine Entwicklung in Richtung einer gerechteren Welt – oder die einzigen Hindernisse auf dem Weg dorthin – wären. Länder, die davon gleichermaßen betroffen sind, haben sich dennoch wirtschaftlich und sozial sehr unterschiedlich entwickelt, was zeigt, dass es weitere Erklärungsfaktoren geben muss. Was die Berücksichtigung dieser strukturellen Faktoren klar macht, ist jedoch, dass von einer „separate island view“ keine Rede sein kann. Historisch gewachsene Strukturen prägen die Positionen, in denen sich einzelne Länder befinden, und oft funktionieren sie zum Nachteil ärmerer Länder. Sie sind nicht unveränderlich, doch ihre Veränderung verlangt politisch das Bohren extrem dicker Bretter.

3 Die Verantwortung „epistemischer Gemeinschaften“

Die Diagnose struktureller Ungerechtigkeit mag auf den ersten Blick zu Hilflosigkeit führen, was die Zuschreibung von Verantwortung angeht – wenn die Lage derart komplex ist, kann dann überhaupt *irgendein* Individuum, eine Gruppe oder Institution Verantwortung dafür übernehmen, die Lage zu verbessern? Aber dies wäre ein Fehlschluss. An der einen oder anderen Stelle dürfte sich durchaus Verantwortung im klassischen Sinne der moralischen und juristischen Haftbar-

machung für Fehlverhalten zuschreiben lassen. Allerdings reicht dies vermutlich nicht aus; die strukturelle Perspektive betont ja gerade, dass es die *unbeabsichtigten* Folgen menschlichen Handelns sein können, die erst in ihrem *Zusammenspiel* zu den ungerechten Zuständen führen, und für die Verantwortungszuschreibung deshalb oft schwierig bis unmöglich ist.

Young schlägt deshalb vor, neben dem juridisch-rückwärtsgewandten Verständnis von Verantwortung auch einen „vorwärtsblickenden“ Begriff von Verantwortung zu verwenden (Young 2011, S. 92). Denn wir alle haben „a responsibility to care about the institutions within which we live and act [...] to make sure that they are not grossly harmful“ (Young 2011, S. 88). Diese Verantwortung teilen wir mit anderen, und wir können ihr nur durch gemeinsames Handeln gerecht werden (Young 2011, S. 105). Die Frage ist freilich, wie diese „vorwärtsblickende“ Verantwortung auf die unzähligen in Frage kommenden Individuen und Institutionen verteilt werden sollte. Young schlägt dafür eine Reihe von Parametern vor: Macht und Privilegien, aber auch Interessen und kollektive Handlungsfähigkeit (Young 2011, S. 144–147). Der Begriff der „vorwärtsblickenden“ Verantwortung ist also pragmatisch und funktionalistisch orientiert, anstatt sich auf die oft wenig aussichtsreiche Diskussion einzulassen, wer in einem rückwärtsgerichteten Sinne welche Form von Verantwortung trägt.

All die von Young genannten Faktoren erscheinen relevant, um über die Zuschreibung von „vorwärtsblickender Verantwortung“ nachzudenken. Ich möchte jedoch einen fünften hinzufügen, ausgehend von der Tatsache, dass viele Dimensionen der globalen Strukturen, die zu Ungerechtigkeit beitragen, für normale Bürger*innen kaum zugänglich sind. Sie zu verstehen, erfordert Fachwissen und eine Intensität der Beschäftigung, die in der Freizeit kaum zu leisten ist. Gutgemeinte Hilfeleistung ohne Sachverstand kann allzu oft unbeabsichtigte negative Folgen haben – aber der nötige Sachverstand ist nicht einfach zu erwerben. Oft ist dazu eine Ausbildung in dem entsprechenden Bereich nötig, oder sogar die berufliche Beschäftigung mit den entsprechenden Themen, um wirklich alle Aspekte zu verstehen, die relevanten Theorien, Institutionen und Akteure kennenzulernen und neue Entwicklungen frühzeitig zu erkennen.

Es bietet sich daher an, als einen weiteren Faktor der Verantwortungszuschreibung die Verteilung eben dieser Fähigkeiten und Kenntnisse zu betrachten, die Individuen in die Lage versetzen, innerhalb bestimmter Themenkreise Probleme zu diagnostizieren, Lösungsvorschläge zu entwickeln und die Chancen auf deren politische Umsetzung richtig einzuschätzen. Um die Gruppe derjenigen, die diese Fähigkeiten und Kenntnisse haben, genauer zu beschreiben, kann auf einen Begriff aus der Forschung zu internationalen Beziehungen zurückgegriffen werden: den der „epistemischen Gemeinschaften“ (Haas 1992; s. auch Cross 2013; zu Vorgängerkonzepten s. Cross 2013, S. 141 f.). Diese sind „networks of knowledge-

based experts“ (Haas 1992, S. 2), die in der internationalen Politik eine Vermittlerrolle übernehmen können, weil sie über Wissen und Informationen und damit über eine wichtige Dimension von Macht verfügen (Haas 1992, S. 2). Als gemeinsame Merkmale der Teilnehmer*innen einer „epistemischen Gemeinschaft“ führt Haas (1992, S. 3) an:

- (1) a shared set of normative and principled beliefs, which provide a value-based rationale for the social action of community members;
- (2) shared causal beliefs, which are derived from their analysis of practices leading or contributing to a central set of problems in their domain and which then serve as the basis for elucidating the multiple linkages between possible policy actions and desired outcomes;
- (3) shared notions of validity – that is, intersubjective, internally defined criteria for weighing and validating knowledge in the domain of their expertise; and
- (4) a common policy enterprise – that is, a set of common practices associated with a set of problems to which their professional competence is directed, presumably out of the conviction that human welfare will be enhanced as a consequence.

Damit beschreibt Haas das Phänomen erfolgreicher Gruppen von Expert*innen, die sich bereits auf gemeinsame Werte und ein gemeinsames Projekt geeinigt haben. Als Beispiel nennt Haas u. a. die Allianz, die sich den Kampf gegen das Ozonloch auf die Fahnen geschrieben und ihn erfolgreich geführt hat (Haas 1992, S. 4). Allerdings ist ihm natürlich bewusst, dass auch im besten Fall, wenn es solche Gruppen gibt und sie an einem Strang ziehen, die Umsetzung von Vorschlägen von den politischen Machtkonstellationen abhängig bleibt. Wie er betont, können besonders Situationen der Unsicherheit, z. B. nach einer Krise, günstige Zeitfenster für epistemische Gemeinschaften sein, ihre Anliegen vorzutragen und bei politischen Entscheidungsträgern Gehör zu finden (Haas 1992, S. 14 f.; s. auch Cross 2013, 151 f.).

Darüber hinaus kann man argumentieren, dass auch Gruppen von Expert*innen, die weniger klar konturiert und konstituiert sind, Verantwortung für den Kampf gegen ungerechte globale Strukturen haben können – zu denken wäre etwa an Expert*innen in der Makroökonomie, die die Komplexitäten des globalen Finanzsystems verstehen und sinnvolle Vorschläge zu dessen Verbesserung in den politischen Diskurs einbringen könnten. Eine Möglichkeit, diese Verantwortung zu begründen, liegt darin, mit David Miller (2001) auf „Kapazität“ als ein Prinzip der Verantwortungszuschreibung zu verweisen: Wer in der Lage ist, ein Problem zu lösen, hat eine (Mit-)Verantwortung, dies zu tun, besonders, wenn eine akute Notlage vorliegt. Man könnte einwenden, dass zwischen „Notlage“ und „struktureller Ungerechtigkeit“ ein Widerspruch vorliege; eine Verantwortung, in

akuten Notlagen Hilfe zu leisten, dürfte bei vielen Kommentator*innen mehr Anklang finden als eine generelle „vorwärtsblickende“ Verantwortung. Aber es sind die globalen Strukturen in ihren vielfältigen Dimensionen, die allzu oft dazu beitragen, dass Notlagen entstehen, wenn eine Veränderung in einer anderen Hinsicht eintritt, z. B. ein Wettereinbruch oder der Ausbruch einer ansteckenden Krankheit. Wären die Strukturen anders, könnte damit problemlos umgegangen werden; weil sie es nicht sind, wird aus der Veränderung eine Notsituation. Diese Verletzbarkeit zu bekämpfen, indem man die Strukturen verändert, kann deshalb in einer Linie mit der Hilfe in Notlagen gesehen werden.

Natürlich könnte man kritische Gegenfragen nach der demokratischen Legitimität epistemischer Gemeinschaften bei der Gestaltung internationaler Politik stellen. Doch diese sollen nicht alleine handeln, in der Regel können sie es auch gar nicht. Die Verantwortlichkeiten anderer Akteure, die anhand von Youngs vier Faktoren bestimmt werden können, bleiben bestehen. Epistemische Gemeinschaften können aber dazu beitragen, dass andere Akteure ihrer Verantwortung gerecht werden können, indem sie Wissen und Expertise zur Verfügung stellen. Hier stellen sich grundsätzliche Fragen nach der Rolle von Expert*innen in Demokratien, die hier nicht abschließend behandelt werden können, zu denen aber innerhalb der Demokratietheorie eine Reihe von interessanten Vorschlägen vorliegt (z. B. Christiano 2012; Moore 2017).

Auf der pragmatischeren Ebene könnte man anmerken, dass sogar ein demokratisch nicht legitimes Handeln von epistemischen Gemeinschaften, wenn es am Gemeinwohl orientiert wäre, immer noch eine Verbesserung gegenüber dem Status quo darstellen würde, sind doch viele der derzeitigen Entscheidungsprozesse auf internationaler Ebene ebenfalls von einem Defizit demokratischer Legitimität geprägt, das Tür und Tor für den Einfluss privatwirtschaftlicher Akteure öffnet (für empirisch fundierte Überlegungen dazu siehe z. B. Kennedy 2016; Braithwaite/Drahoš 2000). Unabhängige Expert*innen könnten hier ein wichtiges Gegengewicht bilden; die Frage ihrer Unabhängigkeit ist allerdings weit mehr als eine Formalität (s. Oreskes/Conway 2010 für einige Gegenbeispiele). Auch und gerade, wenn das langfristige Ziel die Schaffung transnationaler demokratischer Strukturen sein muss, dürfte die Verantwortungsübernahme epistemischer Gemeinschaften für die Beseitigung struktureller Ungerechtigkeit ein wichtiger Schritt auf dem Weg dorthin sein.

Bibliographie

- Amato, Massimo/Fantaci, Luca (2011): *The End of Finance*. Cambridge: Polity Press.
- Beck, Valentin (2010): „Theorizing Fairtrade from a Justice-related Standpoint“. In: *Global Justice: Theory, Practice, Rhetoric* 3, S. 1–21.
- Blake, Michael/Smith, Patrick T. (2015): „International Distributive Justice“. In: *The Stanford Encyclopedia of Philosophy* (Spring 2015 Edition). Edward N. Zalta (Hrsg.). <https://plato.stanford.edu/archives/spr2015/entries/international-justice>, abgerufen am 11.12.2018.
- Bordo, Michael D./Meissner, Christoph/Redish, Angela (2005): „How ‚Original Sin‘ Was Overcome: The Evolution of External Debt Denominated in Domestic Currencies in the United States and the British Dominions 1800–2000“. In: Barry Eichengreen/Ricardo Hausmann (Hrsg.): *Other People's Money: Debt Denomination and Financial Instability in Emerging Market Economies*. Chicago: Chicago University Press, S. 122–153.
- Brathwaite, John/Drahos, Peter (2000): *Global Business Regulation*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Brock, Gillian (2017): „Global Justice“. In: *The Stanford Encyclopedia of Philosophy* (Spring 2017 Edition). Edward N. Zalta (Hrsg.). <https://plato.stanford.edu/archives/spr2017/entries/justice-global>, abgerufen am 11.12.2018.
- Christiano, Thomas (2012): „Rational Deliberation among Experts and Citizens“. In: John Parkinson/Jane Mansbridge (Hrsg.): *Deliberative Systems. Deliberative Democracy at the Large Scale*. Cambridge: Cambridge University Press, S. 27–51.
- Cross, Mai'A K. Davis (2013): „Rethinking Epistemic Communities Twenty Years Later“. In: *Review of International Studies* 39. Nr. 1, S. 137–160.
- Dimitriu, Cristian (2015) „Odious Debts: A Moral Account“. In: *Jurisprudence* 6. Nr. 3, S. 470–491.
- Eichengreen, Barry (2011): *Exorbitant Privilege: The Rise and the Fall of the Dollar and the Future of the International Monetary System*. Oxford: Oxford University Press.
- Eichengreen, Barry/Hausmann, Ricardo/Panizza, Ugo (2005a): „The Mystery of Original Sin“. In: Barry Eichengreen/Ricardo Hausmann (Hrsg.): *Other People's Money: Debt Denomination and Financial Instability in Emerging Market Economies*. Chicago: University of Chicago Press, S. 233–265.
- Eichengreen, Barry/Hausmann, Ricardo/Panizza, Ugo (2005b): „The Pain of Original Sin“. In: Barry Eichengreen/Ricardo Hausmann (Hrsg.): *Other People's Money: Debt Denomination and Financial Instability in Emerging Market Economies*. Chicago: University of Chicago Press, S. 13–47.
- Eichengreen, Barry/Hausmann, Ricardo/Panizza, Ugo (2007): „Currency Mismatches, Debt Intolerance, and Original Sin. Why They Are Not the Same and Why It Matters“. In: Sebastian Edwards (Hrsg.): *Capital Controls and Capital Flows in Emerging Economies: Policies, Practices and Consequences*. Chicago: University of Chicago Press, S. 121–169.
- Giddens, Anthony (1984): *The Constitution of Society. Outline of the Theory of Structuration*. Berkeley, Los Angeles: University of California Press.
- Goff, Sarah C. (2018): „Fair Trade: Global Problems and Individual Responsibilities“. In: *Critical Review of International Social and Political Philosophy*, 21(4), 521–543.
- Gulati, Iqbal (1980): *International Monetary Development and the Third World: A Proposal to Redress the Balance*. New Dehli: Orient Longman.

- Haas, Peter M. (1992): „Epistemic Communities and International Policy Coordination“. In: *International Organization* 46. Nr. 1, S. 1–35.
- Hassoun, Nicole (2012): *Globalization and Global Justice: Shrinking Distances, Expanding Obligations*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Hausmann, Ricardo/Panizza, Ugo (2003): „On the Determinants of Original Sin: An Empirical Investigation“. In: *Journal of International Money and Finance* 22, S. 957–990.
- Herzog, Lisa (2018): „Global Trade with an Epistemic Upgrade“. In: *Moral Philosophy and Politics* 5(2), 257–279.
- Herzog, Lisa (in Vorbereitung): „International Financial Domination. Global Reserve Currencies From a Perspective of Justice“.
- Howse, Robert (2007): *The Concept of Odious Debt in Public International Law* (= United Nations Conference on Trade and Development Discussion Papers 185). July 2007, <https://ideas.repec.org/p/unc/dispap/185.html>, abgerufen am 11.12.2018.
- IMF (2010): „Reserve Accumulation and International Monetary Stability“. 13. April, www.imf.org/external/np/pp/eng/2010/041310.pdf, abgerufen am 11.12.2018.
- Kahn, Elizabeth (2012): „Global Economic Justice: A Structural Approach“. In: *Public Reason* 4. Nr. 1–2, S. 48–67.
- Kennedy, David (2016): *A World of Struggle. How Power, Law, and Expertise Shape Global Political Economy*. Princeton, Oxford: Oxford University Press.
- Keynes, John Maynard (1980): *The Collected Writings, Volume XXV: Activities, 1940–44 – Shaping the Post-war World: The Clearing Union*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Krishnamurty, Meena (2014): „International Financial Institutions“. In Darell Moellendorf/Heather Widdows (Hrsg.): *Handbook of Global Ethics*. Abingdon: Routledge, S. 230–250.
- Mehrling, Perry (2011): *The New Lombard Street: How the Fed Became the Dealer of Last Resort*. Princeton: Princeton University Press.
- Milanovich, Branco (2016): *Global Inequality: A New Approach for the Age of Globalization*. Boston: Harvard University Press.
- Miller, David (2001): „Distributing Responsibilities“. In: *The Journal of Political Philosophy* 9. Nr. 4, S. 453–471.
- Miller, Richard W. (2010): *Globalizing Justice. The Ethics of Poverty and Power*. Oxford: Oxford University Press.
- Moore, Alfred (2017): *Critical Elitism. Deliberation, Democracy and the Problem of Expertise*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Moyo, Dambissa (2010): *Dead Aid: Why Aid is Not Working and How There is Another Way for Africa*. London: Penguin.
- Oreskes, Naomi/Conway, Erik M. (2010): *Merchants of Doubt. How a Handful of Scientists Obscured the Truth on Issues from Tobacco Smoke to Global Warming*. New York, Berlin, London, Sydney: Bloomsbury.
- Pogge, Thomas (2002): *World Poverty and Human Rights. Cosmopolitan Responsibilities and Reforms* Cambridge: Blackwell.
- Pogge, Thomas (2008): *World Poverty and Human Rights. Cosmopolitan Responsibilities and Reforms*. 2. Auflage. Cambridge: Polity.
- Rawls, John (1971): *A Theory of Justice*. Cambridge, MA: Belknap Press of Harvard University Press.

- Reddy, Sanjay (2005): „Developing Just Monetary Arrangements“. In: Christian Barry/Thomas Pogge (Hrsg.): *Global Institutions and Responsibilities: Achieving Global Justice*. Oxford: Wiley-Blackwell, S. 218 – 234.
- Risse, Mathias (2005): „How Does the Global Order Harm the Poor?“ In: *Philosophy and Public Affairs* 33. Nr. 4, S. 349 – 376.
- Rogoff, Kenneth (2013): „America’s Endless Budget Battle“. *Project Syndicate* vom 01.10.2013, <https://www.project-syndicate.org/commentary/kenneth-rogooffwhat-a-us-default-would-mean-for-america-and-the-world?barrier=true>, abgerufen am 11.12.2018.
- Ronzoni, Miriam (2009): „The Global Order: A Case of Background Injustice? A Practice-dependent Account“. In: *Philosophy & Public Affairs* 37. Nr. 3, S. 229 – 256.
- Ruggie, John G. (2004): „Reconstituting the Global Public Domain – Issues, Actors, and Practices“. In: *European Journal of International Relations* 10. Nr. 4, S. 499 – 531.
- Sack, Alexander N. (1927): *Les effets des transformations des Etats sur leurs dettes publiques et autres obligations financières: traité juridique et financier*. Paris: Recueil Sirey.
- Schumacher, E.F. (1943): „Multilateral Clearing“. In: *Economica* 10. Nr. 38, S. 150 – 165.
- Triffin, Robert (1961): *Gold and the Dollar Crisis*. New Haven: Yale University Press.
- United Nations (2009): *Report of the Commission of Experts of the President of the United Nations General Assembly on Reforms of the International Monetary and Financial System*. http://www.un.org/ga/econcrisissummit/docs/FinalReport_CoE.pdf, abgerufen am 11.12.2018.
- Valentini, Laura (2011): *Justice in a Globalized World*. Oxford: Oxford University Press.
- Viehoff, Juri (2018): „Eurozone Justice“. In: *Journal of Political Philosophy* 26. Nr. 3, S. 388 – 414.
- Wenar, Leif (2015): *Blood Oil. Tyrants, Violence, and the Rules that Run the World*. Oxford: Oxford University Press.
- Xiaochuan, Zhou (2009): „Reform the International Monetary System“. BIS Review www.bis.org/review/r090402c.pdf, abgerufen am 11.12.2018.
- Young, Iris Marion (2011): *Responsibility for Justice*. Oxford: Oxford University Press.