



Gerechtigkeitskosmopolitismus und Demokratie

Christian Hiebaum,* Graz

Abstract: Transnationalisierungsprozesse scheinen sich nationalstaatlich-demokratischer Kontrolle oder gar Gestaltung entzogen zu haben und die Chancen auf Demokratie jenseits des Nationalstaates muten nicht sonderlich gut an. Das kann Zweifel an kosmopolitischen Theorien nähren, nach denen der Anwendungsbereich von Normen der sozialen Gerechtigkeit die Grenzen staatlich verfasster politischer Gemeinschaften überschreitet. Im Folgenden soll gezeigt werden, dass das Problem der Demokratie für den gerechtigkeitstheoretischen Kosmopolitismus zwar ein echtes, aber nicht schon prinzipiell fatales und überdies für den Partikularismus nicht nennenswert kleiner ist.

Keywords: Demokratie, soziale Gerechtigkeit, Kosmopolitismus, Partikularismus, Globalismus, Gemeinsinn, Neoliberalismus, politische Gleichheit

I. Einleitung

Der Kosmopolitismus als ein explanatorischer und normativer Rahmen des rechtspolitischen Denkens war bei nationalistischen Rechten immer schon unpopulär. Mittlerweile aber werden auch unter Linken wieder Stimmen laut für mehr nationale Souveränität oder Autonomie, insbesondere in der Wirtschafts- und Sozialpolitik und gerade in der Debatte über die Europäische Währungsunion.¹ Einer der Gründe dafür ist, dass sich Transnationalisierungsprozesse, wiewohl auf politische Entscheidungen zurückgehend und auch weiterhin durch solche befördert, demokratischer Kontrolle, noch mehr aber demokratischer Gestaltung entzogen zu haben scheinen und dass die Chancen auf eine nennenswerte Demokratisierung der Politik jenseits des Nationalstaates nicht sonderlich gut anmuten. Die Debatte innerhalb der Linken über den Kosmopolitismus, für die die „Habermas-Streeck-Kontroverse“ ein gutes Beispiel abgibt², wird zu einem guten Teil öffentlich und durchaus polemisch geführt.³ Die Kritik richtet sich freilich nicht direkt gegen

* Christian Hiebaum ist ao.Universitätsprofessor am Institut für Rechtswissenschaftliche Grundlagen an der Karl-Franzens-Universität Graz.

¹ Siehe Merkel, Kosmopolitismus versus Kommunitarismus – ein neuer Konflikt, in Bröningl/Mohr (Hrsg), *Flucht, Migration und die Linke in Europa* (2017) 299.

² Siehe Höpner, Die Habermas-Streeck-Kontroverse.

http://www.mpifg.de/forschung/forschung/standpunkt/hoepner_kontroverse.asp (zuletzt abgefragt am 30.5.2020)

³ Siehe etwa zahlreiche Beiträge zum Kosmopolitismus und zum Brexit aus linker Perspektive („Lexit“) in der Zeitschrift Makroskop (<https://makroskop.eu/>) sowie Streeck, Nicht ohne meine Nation, *Die Zeit* Nr 18 (2017).

den hier interessierenden *gerechtigkeitstheoretischen* Kosmopolitismus, sondern gegen ein Amalgam aus Globalismus, einer Politik der Entgrenzung von Märkten, und kulturellem Kosmopolitismus, der Vorstellung, dass ein hohes Maß an kultureller Diversität in der Gesellschaft das individuelle Lebens in vielerlei Hinsicht besser macht.⁴ Dem „falschen Kosmopolitismus“ wird dabei ein „echter Internationalismus“ gegenübergestellt, eine „Solidarität zwischen den Nationen“.⁵ Doch auch wenn die rechtspolitische und sozialwissenschaftliche Kontroverse nicht auf der Ebene der Gerechtigkeitstheorie ausgetragen wird, lassen sich leicht Bezüge zu dieser herstellen. Denn das Demokratieproblem, auf das Streeck und andere hinweisen, ist nicht nur ein Problem des globalistischen und kulturellen Kosmopolitismus. Es könnte auch Zweifel an philosophischen Theorien nähren, nach denen der Anwendungsbereich von Normen der sozialen Gerechtigkeit die Grenzen staatlich verfasster politischer Gemeinschaften überschreitet. Womöglich sind solche Theorien allzu realitätsuntüchtig. Allenfalls, so könnte man meinen, handle es sich bei ihnen um ethische Theorien, aber nicht um politische bzw Rechtsphilosophie, die Legitimitätsanforderungen und *feasibility constraints* hinreichend ernst nimmt.

Im Folgenden möchte ich zeigen, dass das Demokratieproblem für den Kosmopolitismus im Sinne eines Gerechtigkeitsuniversalismus unter Globalisierungsbedingungen zwar durchaus ein echtes, aber nicht schon prinzipiell fatales ist. Der Kosmopolitismus, so die Hauptthese, ist nicht darauf festgelegt zu oszillieren zwischen Träumen von einer kaum realisierbaren globalen Demokratie auf der einen Seite und technokratischen Utopien auf der anderen. Für den Anti- oder Nichtkosmopolitismus ist das Problem, globale Gerechtigkeit und Demokratie in einer Konzeption so weit wie möglich zu vereinen, auf den ersten Blick kleiner bis nichtexistent. Versteht er doch globale Gerechtigkeit (im Gegensatz zu internationaler, dh im Wesentlichen zwischenstaatlicher Gerechtigkeit) entweder als Scheinproblem oder als etwas, das bereits mit der universellen Gewährleistung von Menschenrechten und der Beseitigung extremer Armut verwirklicht wäre. Ein nennenswerter Vorteil ergibt sich daraus aber nicht für ihn. Das Problem der Demokratie, so die Nebenthese, bleibt ihm erhalten. Es löst sich nicht auf, wenn man es von der Frage der globalen sozialen Gerechtigkeit und dabei vor allem der Verteilungsgerechtigkeit abkoppelt.

Wenn ich von sozialer Gerechtigkeit spreche, dann meine ich „die Gesamtheit aller jener Erfordernisse der Gerechtigkeit ..., die auf die soziale Ordnung und die grundlegenden

https://www.zeit.de/2017/18/europaeische-union-nationalstaat-deutschland-neoliberalismus/komplettansicht?utm_referrer=https%3A%2F%2Fwww.google.at%2F (zuletzt abgefragt am 16.4.2021). Die Debatten werden aber nicht nur in Zeitschriften und Feuilletons zwischen Intellektuellen geführt, sondern auch in linken Parteien. Siehe nur <https://www.welt.de/politik/deutschland/article172473811/Linke-Wagenknecht-und-Lafontaine-werben-mit-Melenchon.html> (zuletzt abgefragt am 1.4.2021).

⁴ Zur Unterscheidung zwischen „cosmopolitanism about justice“ und „cosmopolitanism about culture“ Scheffler, Two Conceptions of Cosmopolitanism, in ders, *Boundaries and Allegiances. Problems of Justice and Responsibility in Liberal Thought* (2001) 111.

⁵ Cunliffe, Falscher Kosmopolitismus versus echter Internationalismus, *Makroskop* v 10.2.2019. <https://makroskop.eu/falscher-kosmopolitismus-versus-echter-internationalismus/> (zuletzt abgefragt am 1.4.2021).

sozialen Verhältnisse ganzer Gesellschaften Anwendung finden“.⁶ Sie umfasst Erfordernisse der distributiven, der Tausch-, der politischen und der korrektiven Gerechtigkeit, wobei den auf Gemeinschaftsverhältnisse bezogenen Erfordernissen der distributiven Gerechtigkeit insofern ein Sonderstatus zukommt, „als alle Tausch-, Herrschafts- und Unrechtsverhältnisse bereits irgendeine Anfangsverteilung der Rechte und Pflichten der beteiligten Personen voraussetzen“.⁷ „Demokratie“ wiederum verwende ich, dem überwiegenden Begriffsgebrauch folgend, im Sinne eines Systems des kollektiven Entscheidens, das gekennzeichnet ist (a) durch eine gewisse Kongruenz von Entscheidenden und durch die Entscheidungen Gebundenen oder von ihnen Betroffenen sowie (b) durch Gleichheit der an der Entscheidungsfindung direkt oder indirekt Beteiligten. Demokratie ist auf diversen gesellschaftlichen Ebenen und in diversen Gruppen denkbar, wenn auch nicht überall wünschenswert oder realisierbar: in Familien, Vereinen, Unternehmen, Staaten sowie inter-, supra- und transnationalen Organisationen.

Soziale Gerechtigkeit und Demokratie bzw demokratische Legitimität sind offensichtlich nicht dasselbe, stehen aber in einem begrifflichen, normativen und empirischen Zusammenhang. Zum *begrifflichen Zusammenhang*: Darüber, was „Demokratie“ genau bedeutet und welche Institutionen das Prädikat „demokratisch“ verdienen, besteht bekanntlich Uneinigkeit. Aus dem oben Gesagten folgt jedoch, dass keine Demokratiekonzeption ohne Bezugnahmen auf bestimmte Prinzipien der Gerechtigkeit auskommt, eben Prinzipien der politischen Gleichheit. Deshalb handeln Diskussionen darüber, ob und inwieweit institutionelle Arrangements als demokratisch gelten können, regelmäßig auch davon, wie Gerechtigkeitsnormen am besten zu verstehen sind oder plausiblerweise verstanden werden können. Auch jene, die einen minimalistisch-realistischen Demokratiebegriff verwenden und lediglich auf Wahlen und die Chance, Regierungen auszutauschen, abstellen, setzen immer schon einiges über die Verteilung von Partizipationsmöglichkeiten, über die Stimmengewichtung und mitunter auch über die Bedingungen der Präferenzbildung voraus.⁸ Wahlen dürfen, um als demokratische Wahlen gelten zu können, nicht allzu unfair sein. Demokratie ist durchaus vereinbar mit bestimmten Ungerechtigkeiten. Zu einem guten Teil handelt der demokratische Streit gerade davon, was als Ungerechtigkeit anzusehen und wie diese zu korrigieren ist. Demokratie ist aber nicht mit jedem beliebigen Unrecht vereinbar. Zum *normativen Zusammenhang*: Eine Konzeption sozialer Gerechtigkeit kann zwar durchaus auch dann als eine solche gelten, wenn sie keinerlei Demokratie vorsieht. Jedoch gäbe es in diesem Fall heute wohl keinen guten Grund mehr, sie für akzeptabel zu halten. Das heißt, gleiche Rechte auf politische Teilhabe sind – neben rechtlicher Gleichheit, bürgerlicher Freiheit, sozialer Chancengleichheit und wirtschaftlicher Ausgewogenheit – selbst ein Gebot der sozialen Gerechtigkeit. Dementsprechend hat eine vollständige Analyse wirtschafts- und sozialpolitischer Maßnahmen unter dem Gesichtspunkt der Gerechtigkeit auch die „politics“-Dimension einzuschließen, mithin die Auswirkungen auf die Allokation von öffentlicher Macht und die Organisationsfähigkeit gesellschaftlicher Gruppen. Umgekehrt

⁶ Koller, Soziale Gerechtigkeit – Begriff und Begründung, *Erwägen Wissen Ethik* 14(2) 237 (241).

⁷ Koller, Soziale Gerechtigkeit 241; s auch Hiebaum, Distributions, Relations, and Justifications. Mixing Flavors of Egalitarianism, in Herlin-Karnell Klatt (Hrsg), *Constitutionalism Justified*. Rainer Forst in Discourse (2019) 73.

⁸ Dementsprechend betrachten auch manche fest auf dem Boden der Empirie stehenden Politikwissenschaftler „illiberale Demokratie“ als einen „Widerspruch in sich“ (*Schäferl Zürn*, Die demokratische Regression [2021] 23).

lassen sich aus dem Postulat der politischen Gleichheit gewisse Forderungen hinsichtlich der Verteilung von Freiheiten, Chancen und sonstigen sozialen Gütern ableiten.

Zum *empirischen Zusammenhang*: Auch wenn demokratische Systeme nicht unbedingt Entscheidungen hervorbringen, die soziale Gerechtigkeit befördern oder wenigstens große Ungerechtigkeit (im Sinne einer egalitären oder zumindest suffizienztheoretischen Konzeption) vermeiden, so tun sie dies eher als nichtdemokratische Systeme, das heißt, als technokratische, oligarchische oder schlicht autokratische Systeme. Wirtschaftliche Ungerechtigkeit in Form großer Einkommens- und Vermögensungleichheit wiederum übersetzt sich typischerweise in politische Ungleichheit und führt somit zur Aushöhlung demokratischer Systeme bzw zu deren Transformation in Plutokratien oder Postdemokratien.

Nach diesen Vorbemerkungen über den allgemeinen, durchaus spannungsreichen Zusammenhang zwischen Gerechtigkeit und Demokratie möchte ich mich nun dem Verhältnis zwischen *globaler* Gerechtigkeit und Demokratie widmen. Zu Beginn werde ich jeweils zwei Spielarten des Kosmopolitismus und seines Gegenspielers, des Partikularismus, grob skizzieren, ohne auf die Argumente, die für und gegen diese Paradigmen des politischen Denkens ins Treffen geführt werden, näher einzugehen (2). Im Anschluss soll kurz rekapituliert werden, wogegen sich die linke Kosmopolitismus-Kritik richtet, nämlich gewisse deflationistische Tendenzen des Globalismus (3), um danach zu zeigen, wie nichtneoliberale Kosmopolitinnen dieser Kritik begegnen können, ohne sich als politisch-ökonomisch allzu blauäugig zu erweisen, mithin, dass der Globalismus nur eine Form des politischen Kosmopolitismus und mit diesem keineswegs identisch ist (4). Den Schluss macht ein kurzes Resümee, das noch eine hier nicht behandelte und auch sonst in der politischen Philosophie – wohl nicht ganz zufällig – unterbelichtete Frage aufwirft (5).

II. Partikularismus, Kosmopolitismus und das Problem der Demokratie

Sowohl den Partikularismus als auch den Kosmopolitismus gibt es in einer starken und in einer schwachen Version.⁹ Nach *stark-partikularistischer* Auffassung beschränkt sich der Anwendungsbereich von Normen der sozialen Gerechtigkeit auf staatlich verfasste, jedenfalls aber partikuläre Gesellschaften. Der starke Partikularismus leugnet nicht unbedingt die Existenz moralischer Pflichten, die über Staatsgrenzen hinausreichen, etwa Pflichten zur Nichtschädigung oder zur Hilfeleistung, doch betrachtet er solche Pflichten nicht als Gerechtigkeitspflichten, jedenfalls nicht als Pflichten der den Kern der sozialen Gerechtigkeit bildenden Verteilungsgerechtigkeit.¹⁰ Wenn starke Partikularistinnen die großen globalen Ungleichheiten und die Tatsache, dass zahlreiche Menschen in extremem Elend leben, eine

⁹ Ausführlicher dazu und zu den Argumenten *Caney*, Global Distributive Justice and the State, *Political Studies* 56 (2008) 487; *Hiebaum*, Die Reichweite sozialer Gerechtigkeit, *Jahrbuch Politisches Denken* (2011) 77. Einige zentrale Texte in Übersetzung inkl einer guten Einführung in die Kontroverse und ihre Vorgeschichte bietet *Brosziesl/Hahn* (Hrsg), *Globale Gerechtigkeit. Schlüsseltexte zur Debatte zwischen Partikularismus und Kosmopolitismus* (2010).

¹⁰ *Nagel*, The Problem of Global Justice, *Philosophy and Public Affairs* 33(2) (2005) 113; *Walzer*, *Spheres of Justice. A Defense of Pluralism and Equality* (1983).

Ungerechtigkeit nennen, dann meinen sie entweder die Ungerechtigkeit, die „das Leben an sich“ auszeichne, vergleichbar mit der „Ungerechtigkeit“ der natürlichen Verteilung von Talenten, oder eine Ungerechtigkeit, für welche die Verantwortung allein bei den Staaten liegt, in denen die Armen leben.

Nicht alle starken Partikularisten behaupten, dass soziale Gerechtigkeit sich *notwendig* nur auf das Innere partikularer Gemeinwesen bezieht. Manche liberal-hobbesianisch argumentierenden Partikularisten, etwa *Nagele*, halten es durchaus für möglich, dass soziale Gerechtigkeit globale Gerechtigkeit einschließt. Das sei aber erst dann der Fall, wenn die übernationale politische Integration zu so etwas wie einem mit Gewaltmonopol ausgestatteten Weltstaat geführt hat. Der Partikularismus erschöpft sich also nicht im Kommunitarismus, welcher eine weitgehende politische Denationalisierung nicht nur als Voraussetzung für die Sinnhaftigkeit der Rede von globaler sozialer Gerechtigkeit ansieht, sondern üblicherweise auch (anders als zwischenstaatliche Kooperation) dezidiert ablehnt.

Der *schwache Partikularismus* gesteht durchaus zu, dass bestimmte Grundrechte, eben Menschenrechte, und die zu ihrer Gewährleistung nötigen Ressourcen global, vor allem international, also zwischen den Staaten, zu verteilen seien.¹¹ Den Anwendungsbereich darüberhinausgehender Prinzipien der Verteilungsgerechtigkeit, insbesondere von Prinzipien, nach denen das Ausmaß wirtschaftlicher Ungleichheiten weiter zu verringern wäre, beschränkt aber auch der schwache Partikularismus auf die innerstaatliche Sphäre. Generell können nach partikularistischer Auffassung globale Institutionen der Verteilung ökonomischer Ressourcen nicht mit komparativen Prinzipien der Verteilungsgerechtigkeit gerechtfertigt werden. Globale Ungleichheit möge zwar einige moralische Herausforderungen mit sich bringen, aber im Gegensatz zu extremer Armut stelle sie nicht schon selbst ein Problem der Gerechtigkeit dar.

Nach kosmopolitischer Auffassung hingegen definieren Staatsgrenzen nicht die Gesellschaft. Sie konstituieren damit auch nicht schlechthin den Anwendungsbereich von Normen der sozialen Gerechtigkeit. Das Staatensystem wird vielmehr als eine Form der politischen Organisation eines zumindest teilweise globalen gesellschaftlichen Interaktions- und Kommunikationszusammenhangs verstanden.

Der *starke Kosmopolitismus* erkennt dabei gar keinen prinzipiellen, normativ relevanten Unterschied zwischen dem nationalen und dem transnationalen oder globalen Kontext.¹² Typischerweise präsentiert er sich eher als ein interaktionaler moralischer Kosmopolitismus. Das heißt, sein Fokus liegt mehr auf den unmittelbaren Handlungspflichten von Individuen und Kollektiven als auf Prinzipien zur Bewertung von Institutionen.¹³ Hier liegt das

¹¹ Siehe etwa *Blake*, Distributive Justice, State Coercion, and Autonomy, *Philosophy and Public Affairs* 30(3) (2001) 257; *Miller*, National Responsibility and Global Justice (2007).

¹² *Singer*, *The Life You Can Save. Acting Now to End World Poverty* (2009); *Nussbaum*, Patriotism and Cosmopolitanism, in *Cohen* (Hrsg.), *For Love of Country. Debating the Limits of Patriotism* (1996 2. Zuletzt hat *Nussbaum* ihren Kosmopolitismus revidiert und einen Schwenk zum „liberalen Nationalismus“ vollzogen (s. *The Cosmopolitan Tradition: A Noble But Flawed Ideal* [2019]).

¹³ Zur Unterscheidung zwischen interaktionalem moralischem und institutionellem Kosmopolitismus *Beitz*, Cosmopolitan Liberalism and the States System, in *Brown* (Hrsg.), *Political Restructuring in Europe. Ethical Perspectives* (1994) 123 (124 f); *Pogge*, Cosmopolitanism and Sovereignty, *Ethics* 103(1) (1992) 48 und *Dockstader*, Cynic Cosmopolitanism, *European Journal of Political Theory* 20(2) (2021) 272 (276), wo der institutionelle Kosmopolitismus als „politischer Kosmopolitismus“ firmiert, der einen „rechtlichen Kosmopolitismus“ impliziere, wonach „all humans have basic rights to be treated in certain ways by foreign nation-states“.

Hauptaugenmerk aber auf jenem moralischen Kosmopolitismus, den wir institutionellen Gerechtigkeitskosmopolitismus nennen können. Denn sein Analysegegenstand sind inter-, supra- und transnationale Regelsysteme und die auf sie anwendbaren Prinzipien der Gerechtigkeit. So geht es weniger darum, wozu Staaten verpflichtet sind, als darum, ob und inwieweit das Staatensystem als solches mit der Gerechtigkeit vereinbar ist und welche Alternativen zum Status quo vorzugswürdig wären. Das Staatensystem lässt sich nach der starken Version des institutionellen Gerechtigkeitskosmopolitismus, wenn überhaupt, nur pragmatisch rechtfertigen: als Institution, die der Realisierung globaler Gerechtigkeit dadurch dient, dass sie individuelles und kollektives Handeln entsprechend koordiniert. Nach dieser Auffassung unterscheiden sich die Gerechtigkeitsprinzipien, die innerhalb von Staaten anzuwenden sind, idealiter nicht von denen, die im globalen Raum maßgeblich sind. Lediglich seien unter den herrschenden nichtidealen Bedingungen (Dissens über die Prinzipien, unterschiedliche wirtschaftliche Entwicklung, diverse Unrechtsvergangenheiten und -gegenwarten etc) kontextsensibel, mithin differierende Interpretationen und Gewichtungen nötig.

Der *schwache Kosmopolitismus* geht nicht so weit. Zwar beschränkt auch er den Anwendungsbereich von Normen der sozialen, insbesondere der Verteilungsgerechtigkeit nicht auf die innerstaatliche Sphäre. Anders als der schwache Partikularismus nimmt der schwache Kosmopolitismus also auch auf globaler Ebene Prinzipien an, die Ungleichheiten (der Lebenschancen, der Klimawandelkosten etc.) begrenzen, ohne bloß auf die Gewährleistung von Menschenrechten abzielen. Jedoch anerkennt er, dass die soziale Beziehung zwischen den Bürgerinnen eines halbwegs wohlgeordneten Staates eine besondere ist und deshalb besondere distributive Konsequenzen haben soll.¹⁴ Diese Beziehung ergebe sich aus Institutionen der Solidarität unter Fremden und bestehe nicht zuletzt in der Kooperation zur Bereitstellung öffentlicher Güter, welche selbst unter idealen, aber nicht gänzlich utopischen Bedingungen in die primäre Zuständigkeit partikularer Staaten falle. Jedenfalls habe auch eine ideale Theorie globaler Gerechtigkeit, die von bestimmten „circumstances of justice“ (Rawls)¹⁵ ausgehe, partikularen politischen Einheiten einen höheren moralischen Stellenwert einzuräumen, als ihnen der starke Kosmopolitismus zugesteht. Das System, das sie bilden, sei als System teilweise *originärer* moralischer und nicht bloß *derivativer* oder *institutioneller* Arbeitsteilung zu verstehen. „Moralische Arbeitsteilung“ bedeutet, ganz allgemein, die Definition und Zuweisung von sozialen Rollen und nicht zuletzt rechtlichen Positionen inkl. rollen- und positionsspezifischer

¹⁴ Siehe etwa Koller, Internationale Ordnung und globale Gerechtigkeit, in Lutz-Bachmann/Niederberger/Schink (Hrsg), Kosmopolitanismus. Zur Geschichte und Zukunft eines umstrittenen Ideals (2010) 277; Scheffler, Two Conceptions of Cosmopolitanism.

¹⁵ Darunter sind allgemeine Tatsachen des sozialen Lebens zu verstehen, die Gerechtigkeit möglich und notwendig machen, wie etwa moderate Ressourcenknappheit, Kombinationen von Interessenkonflikt und Interessenharmonie, die Ähnlichkeit individueller Fähigkeiten und Bedürfnisse, Grenzen des Wissens und beschränkter Altruismus. Siehe Rawls, Eine Theorie der Gerechtigkeit (1975) 148 ff; zuvor schon Hume, Ein Traktat über die menschliche Natur. Buch III. Über Moral (1978) 227 ff. Für manche Autoren freilich kompromittieren empirische Erwägungen jede Theorie der Gerechtigkeit (im Gegensatz zu Konzeptionen des insgesamt Vernünftigen), erst recht als *ideale* Theorie. Siehe G. A. Cohen, Rescuing Justice and Equality (2008) 331 ff; dazu Miller, Political Philosophy for Earthlings, in ders., Justice for Earthlings. Essays in Political Philosophy (2013) 16.

Handlungspflichten. Sie verhindert Überforderung und begründet zugleich *besondere* moralische Verantwortung.¹⁶ Wer in einem System territorialer Staaten einen Fall originärer moralischer Arbeitsteilung sieht, nimmt an, dass das Zusammenleben in einem Staat mit historischen, politisch-kulturellen und institutionellen Eigenheiten selbst Pflichten begründet, die sich nicht aus universellen Pflichten ergeben. Starke Kosmopolitinnen, die dies bestreiten, aber dennoch meinen, dass Staatsgrenzen auch von einer idealen Theorie globaler Gerechtigkeit als wertvoll ausgewiesen werden können, betrachten sie lediglich als Mittel zur effizienten Allokation von *eigentlich* universellen Pflichten.

Der praktisch-politische Unterschied zwischen diesen Kosmopolitismen sowie zwischen dem schwachen Kosmopolitismus und zumindest dem schwachen Partikularismus mag sich in Grenzen halten, solange die globale Ungleichheit Benachteiligungen einschließt, die in extremer Armut und eklatanten Menschenrechtsverletzungen bestehen. Doch handelt es sich keineswegs um Unterschiede, die *gar keinen* Unterschied für die politische Argumentation und Rhetorik machen würden.

Insofern globale Gerechtigkeit nicht nur im Sinne des starken, sondern auch des schwachen Kosmopolitismus mehr politische Institutionen und Entscheidungen jenseits des Nationalstaates erfordert, drängen sich zwei Fragen auf:

- (i) Untergräbt der Kosmopolitismus, soweit wirkmächtig, notwendig die nationale Demokratie?
- (ii) Was bietet der Kosmopolitismus als ein Paradigma des Gerechtigkeitsdenkens „für Erdlinge“ (*Miller*) an prinzipiell realisierbaren Ideen für Demokratie auf trans- und supranationaler Ebene?

Partikularistische Kritikerinnen beantworten (i) typischerweise mit „Ja“ und (ii) mit „So gut wie nichts“. Das Problem ergibt sich daraus, dass soziale Gerechtigkeit, wie oben festgestellt, neben anderen Dingen Demokratie erfordert, Demokratie als Prozess kollektiver Entscheidungsfindung jedoch empirische Voraussetzungen hat, die sich ebenso wenig normativ wegtheoretisieren lassen wie die „circumstances of justice“. Man könnte sagen, neben den „circumstances of justice“ sind auch noch „*circumstances of democracy*“ ins Kalkül einzubeziehen, und letztere scheinen eine Vielzahl hauptsächlich territorial definierter politischer Einheiten weit unterhalb des Weltstaates oder eines weltstaatsähnlichen Gebildes nahezulegen. Denn zu den „circumstances of democracy“ zählen neben einem Bedarf an kollektiv verbindlichen Regeln der Kooperation, Koordination und Verteilung unter Bedingungen der konflikthaften Heterogenität von Interessen, Werthaltungen, Weltdeutungen und Lebensplänen auch ein gewisses Maß an Einmütigkeit und Zusammenhalt respektive die (beschränkte) Fähigkeit und Bereitschaft zu wechselseitiger Anerkennung, Diskurs und Kompromiss.

Gänzlich auflösbar erscheint das Problem nur jenen, die einem Gerechtigkeits- oder einem Demokratieminimalismus oder beidem zugleich zuneigen. Tatsächlich sind das die deflationistischen Strategien des Globalismus oder realpolitischen Kosmopolitismus, und sie haben dazu geführt, dass heute auch einige traditionell antinationalistische Linke für eine stärkere Renationalisierung des politischen Fokus votieren. Solche nunmehr *kommunitarisch-realistischen* Progressiven sehen im Kosmopolitismus von Autoren wie etwa

¹⁶ Siehe *Shue*, *Mediating Duties*, *Ethics* 98(4) (1988) 687.

Habermas wenig mehr als eine moralistisch verbrämte Aufgabe der Kritik an der kapitalistischen politischen Ökonomie und eine Anpassung an neoliberale Entpolitisierungstendenzen, den Traum von einer Welt ohne handfeste Interessenkonflikte, aber mit permanent deliberierenden Weltbürgern oder zumindest Europäern.¹⁷ Dafür handeln sie sich im Gegenzug leicht den Vorwurf ein, anachronistisch der Kleinstaaterei das Wort zu reden und die Problemlösungskapazitäten von Nationalstaaten maßlos zu überschätzen.¹⁸ Diesen Vorwurf kann man durchaus nachvollziehen.¹⁹ Gleichwohl meine ich, dass in der Kritik am realpolitischen Kosmopolitismus einiges an Wahrheit steckt. Das wiederum können und sollten auch Verteidigerinnen des Kosmopolitismus einräumen.

III. Globalistische Deflationen

Der Globalismus teilt mit dem gerechtigkeits-theoretischen Kosmopolitismus in der tendenziell egalitären politischen Philosophie eine gewisse Skepsis gegenüber nationaler Souveränität und Identität sowie eine Präferenz oder zumindest Toleranz für relativ viel inter- und supranationale Koordination. Dabei weist er allerdings einen Hang zum Verteilungsgerechtigkeitsminimalismus auf und leistet augenscheinlich der Ungleichheit *innerhalb* der wohlhabenden Staaten Vorschub. Überdies untergräbt er nationalstaatliche Demokratien, ohne dafür Kompensation auf supranationaler Ebene zu bieten.²⁰

So stellen die Argumente durch sogenannte „Freihandelsabkommen“ wie NAFTA, TTIP, CETA und Mercosur regelmäßig auf aggregative Effekte ab und vernachlässigen distributive Konsequenzen. Wobei erstere im Gegensatz zu letzteren nicht selten gering ausfallen, wenn das Regime des transnationalen Handels bereits ein hohes Liberalitätsniveau erreicht hat. Die damit geschaffenen Institutionen beschränken die sozial-, fiskal, umwelt- und gesundheitspolitischen Möglichkeiten von Staaten, indem sie die Öffnung von Märkten, die Gleichbehandlung aller Anbieter sowie einen Investitionsschutz gebieten, der weit über den traditionellen Eigentumsschutz hinausgeht. Demokratische Verfahren zur Entscheidung über die Verteilung der Nutzen und Kosten – im Gegensatz etwa zu Sondergerichten, die lediglich über die Einhaltung der vertraglichen Verpflichtungen wachen – sehen sie nicht vor.

¹⁷ *Streeck*, What About Capitalism? Jürgen Habermas's Project of a European Democracy. *European Political Science* 16 (2017) 246; ders., How Will Capitalism End? (2016) Kap 8; ders., Gekaufte Zeit. Die vertagte Krise des demokratischen Kapitalismus (2013) 225 ff; *Höpner*, Der integrationistische Fehlschluss, *Leviathan* 43(1) (2015) 29; sozialphilosophischer *Mouffe*, Über das Politische: Wider die kosmopolitische Illusion (2007).

¹⁸ *Habermas*, Demokratie oder Kapitalismus? Vom Elend der nationalstaatlichen Fragmentierung in einer kapitalistischen integrierten Weltgesellschaft, *Blätter für deutsche und internationale Politik* 13(5) (2013) 59.

¹⁹ *Crouch*, Comment on Wolfgang Merkel, "Is capitalism compatible with democracy?", *Zeitschrift für Vergleichende Politikwissenschaft* 9(2015) 61 (71).

²⁰ *Rodrik*, The Globalization Paradox. Democracy and the Future of the World Economy (2011) 190 ff. Nach *Slobodian*, *Globalists. The End of Empire and the Birth of Neoliberalism* (2018) war es sogar das deklarierte Hauptziel zumindest der europäischen Neoliberalen, regionale und globale Institutionen zu schaffen, die Märkte bzw Marktakteure schützen vor Zumutungen von Seiten demokratischer Politik (im Gegensatz zu technokratischer und gerichtlicher Regelsetzung). Der Ordoliberalismus, der auf eine Wirtschaftsverfassung auf nationalstaatlicher Ebene gesetzt habe, sei bald zu einem Ordoliberalismus geworden.

Auch dort, wo die internationale Kooperation zu vertiefter politischer Integration geführt hat, bleiben große Defizite unübersehbar. So ist in der Europäischen Union die Kombination aus Vermarktlichung und technokratischer oder posttechnokratischer Regulierung geradezu Programm.²¹ Kollektiv verbindliche Entscheidungen werden in der Administration unter Beiziehung von wie immer rekrutierten „Experten“ und „Stakeholdern“ oder im Wege von Verhandlungen zwischen den Staaten getroffen. Im letzteren Fall sind sie zuerst eine Funktion dessen, was die einzelnen Regierungen für die Interessen ihres jeweiligen Staates zu halten vorgeben bzw wofür sie hinreichende Zustimmung in der Bevölkerung erwarten dürfen. Die strategischen Konstellationen sind komplex und die Verhandlungen intransparent. Wahlvölker und nationale Parlamente sind deshalb kaum in der Lage, politische Verantwortung treffsicher zuzuschreiben und geltend zu machen. Am Ende lässt sich fast immer behaupten, dass einfach nicht mehr möglich gewesen sei. Und das Bestmögliche ist allzu oft negative Koordination, mithin die Beseitigung nationaler „Marktbeschränkungen“.

Im innerstaatlichen politischen Diskurs wiederum lässt sich, soweit soziale Gleichheit noch einen Fokus bildet, eine zumindest rhetorische Verschiebung bemerken. Es ist immer weniger von Verteilung die Rede als von *Diversität*, die es zu schützen oder zu fördern gelte, und von *Inklusion* gut identifizierbarer, notorisch diskriminierungsgefährdeter Gruppen. Vor allem wirtschaftliche Ungleichheiten, die sich nicht als Diskriminierungseffekte beschreiben lassen, rücken zunehmend aus dem Blick. Systemisch-strukturelle Ungerechtigkeiten werden primär als Repräsentationsdefizite charakterisiert. *Adolph Reed* spitzt diesen Befund polemisch zu und beschreibt die progressive neoliberale Vorstellung von einer akzeptablen sozialen Ordnung folgendermaßen:

„[W]ithin that moral economy a society in which 1% of the population controlled 90% of the resources could be just, provided that roughly 12% of the 1% were black, 12% were Latino, 50% were women, and whatever the appropriate proportions were LGBT people. It would be tough to imagine a normative ideal that expresses more unambiguously the social position of people who consider themselves candidates for inclusion in, or at least significant staff positions in service to, the ruling class.“²²

In der Tat, so könnte man meinen, stehen Anerkennung und Inklusion als die zentralen Gleichheitstopoi nur für ein rudimentär egalitäres Gerechtigkeitsprogramm, das große Gruppen der Bevölkerung in den Wohlstandsregionen nicht mehr direkt adressiert. Umso empfänglicher werden diese für dezidiert anti-egalitäre, grund- und menschenrechtsinkompatible Identitätspolitik. Doch in komplexen globalen und regionalen Systemen sowie ihren nationalen Subsystemen, in denen allzu vieles nicht mehr Gegenstand demokratischen bzw demokratisch gut legitimierten Entscheidens ist, kann der „progressive

²¹ Siehe *Offe*, *Europe Entrapped* (2015); *Scharpf*, *Monetary Union, Fiscal Crisis, and the Disabling of Democratic Accountability*, in *Schäfer/Streeck* (Hrsg), *Politics in the Age of Austerity* (2013) 108; *Höpner/Schäfer*, *Embeddedness and Regional Integration. Waiting for Polanyi in a Hayekian Setting*, *International Organization* 66 (Summer) (2012) 429; zum Begriff der Posttechnokratie *Hiebaum*, *Technokratie und Posttechnokratie*, *Austrian Law Journal* 5(1) (2018), <https://unipub.uni-graz.at/alj/periodical/titleinfo/2718189>. (zuletzt abgefragt am 9.11.2020).

²² *Reed*, *From Jenner to Dolezal. One Trans Good, the Other Not So Much*, *Common Dreams* v 15.6.2015, commondreams.org/views/2015/06/15/jenner-dolezal-one-trans-good-other-not-so-much (abgefragt am 13.11.2018). Siehe auch *Benn Michaels*, *The Trouble With Diversity. How We Learned to Love Identity and Ignore Inequality* (2007); *Somek*, *From Workers to Migrants, from Distributive Justice to Inclusion: Exploring the Changing Social Democratic Imagination*, *European Law Journal* (2012) 711; etwas weniger scharf, aus gerechtigkeitsrechtlicher Perspektive *Hiebaum*, *Anerkennen und verteilen. Votum für ein ökumenisch-distributives Gerechtigkeitsparadigma*, *Juridikum* (2019) 227.

Neoliberalismus“ (*Fraser*) einiges an Wirkmacht entfalten, und er kann es leichter als anspruchsvollere Vorstellungen von sozialer Gerechtigkeit. Egalitäre, die unter demokratiefreundlicheren Bedingungen eine ambitionierte Politik der Umverteilung nach unten vorziehen würden, haben also durchaus einen guten Grund, sich im Sprechen und Handeln anzupassen.²³ Manche nehmen dabei sogar einen sehr starken „Oberklassenakzent“²⁴ an, der allenfalls dort zum Nachteil gereicht, wo man auf Wahlerfolge angewiesen ist. Diese Erklärung diverser Entwicklungen in den Rhetoriken und Strategien von deklarierten egalitären Demokratinnen – Entwicklungen, an denen sich partikularistische Linke stoßen bzw die Linke erst partikularistische und republikanisch-kommunitaristische Standpunkte einnehmen lässt – mag etwas zu simpel und stilisiert anmuten. Aber sie dürfte zumindest Teil einer angemessenen Erklärung sein.

Kosmopolitische Gerechtigkeitstheoretikerinnen könnten darauf erwidern, das alles hätte eigentlich nichts mit ihnen zu tun. Ihr Kosmopolitismus sei kein politisches Programm, erst recht nicht ein naturgemäß marktliberales und antidemokratisches, sondern eben ein Ansatz in der Gerechtigkeitstheorie. Diese befasse sich zuallererst mit der Frage, was gerecht ist bzw welche Gerechtigkeitsnormen wie begründet werden können. Davon zu unterscheiden seien zwei weitere Fragen: Was für soziale Zustände sollten überhaupt hervorgebracht werden, gegeben, dass Gerechtigkeit nicht der einzige Wert ist, dessen Realisierung man sich vernünftigerweise wünschen kann? Und was sollte ein Gesetzgeber tun, gegeben, dass er nicht alles tun kann, nicht für jede Gerechtigkeit oder Ungerechtigkeit zuständig ist und auch noch andere Aufgaben hat, als für Gerechtigkeit zu sorgen?²⁵ Dem könnte jedoch entgegnet werden, dass eine Theorie sozialer Gerechtigkeit auch die Bedingungen der nachhaltigen Realisierung von Gerechtigkeit berücksichtigen und etwas zur Gerechtigkeit politischer Institutionen zu sagen haben sollte. Tatsächlich tun Kosmopolitinnen angesichts des Konnexes zwischen Gerechtigkeit und Demokratie gut daran, nicht einfach darauf zu bestehen, dass ihre Theorien Gerechtigkeitskonzeptionen sind, die lediglich den *Inhalt* von politischen Entscheidungen betreffen, wie immer diese *zustande kommen* mögen. Sie sollten die demokratiethoretische und -politische Herausforderung annehmen.

Nun scheinen aber viele Visionen transnationaler oder gar globaler Demokratie ohne jene Elemente auszukommen, die nach verbreiteter Auffassung essenziell sind für eine Demokratie: Parteien, Wahlen und Mehrheitsentscheidungen. Diese Auffassung mag zwar falsch sein und eine plausible *Konzeption*, nämlich die Konzeption einer parlamentarischen Demokratie, mit dem *Konzept* der Demokratie verwechseln. Aber sie verweist auf Anforderungen an eine Demokratiethorie, die oft nicht oder nur unzureichend erfüllt werden. So bleiben Theorien transnationaler Demokratie nicht selten macht- und autoritätsvergessen sowie eigentümlich wenig interessiert an Problemen, die aus

²³ Zur Anpassung der Sprache und Agenda sozialdemokratischer Parteien an die zunehmend beschränkten Möglichkeiten für ambitionierte Umverteilungspolitik s. *Przeworski*, Revolution, Reformism, and Resignation, in *Adereth* (Hrsg), Market Economy, Market Society. Interviews and Essays on the Decline of European Social Democracy (2021) 16.

²⁴ *Schattschneider*, The Semi-Sovereign People. A Realist's View of Democracy in America (1960) 35.

²⁵ Siehe *G. A. Cohen*, How to Do Political Philosophy? in ders., On the Currency of Egalitarian Justice, and Other Essays in Political Philosophy (2011) 225 (227).

Informationsasymmetrien erwachsen, wie sie typisch sind für komplexe administrative Systeme mit Bürgerbeteiligungskomponenten. Hier ein Beispiel:

„The idea of democratic legitimacy of transnational governance can be summed up as follows: fostering deliberation among affected citizens (or their representatives) over the nature of the problem and the best way to solve them, participatory arenas produce a pool of (transnationally) shared arguments which—often disseminated by civil society organisations—contribute to the emergence of a wider public sphere, in which the decisions of international organisations are exposed to ‘transnational’ public scrutiny. Ultimately, transnational governance arrangements should become sites of public deliberation between social actors (for example, government officials from different national communities, scientific experts and the ‘critical voices’ of minority expertise, NGOs, advocacy and economic interest groups, etc) that generate democratic legitimation in a heterogeneous polity.“²⁶

Bisweilen ist in diesem Zusammenhang auch von Demokratie als „deliberativer Polyarchie“ die Rede. Bei deliberativer Polyarchie soll es sich um Demokratie gerade für heterarchische Mehrebenensysteme (wie etwa die EU) handeln, wo „principal-agent accountability gives way to peer review, in which decisionmakers learn from and correct each other even as they set goals and establish provisional rules for the organization“.²⁷ Wer hier lediglich Technokratie in einem neuen Gewand vermutet, liege falsch:

„Technocratic reasoning focuses exclusively on selecting the best means to achieve well-defined goals. Deliberative polyarchy is founded in part on the idea that the actors’ goals are too broadly and diversely defined to allow for means-ends calculations. Thus situated, deliberation acknowledges, indeed underscores, that all complex practical problems—from trade and security to organizing schools and transportation, providing clean water and public safety, allocating health care and ensuring fair compensation—are political in the sense that they implicate a range of distinct values, that reasonable people disagree about the precise content of and weights to be assigned to those values, that some form of collective decision is needed despite these disagreements, and that a normatively desirable way to make such collective decisions is by a process in which participants offer reasons that others can be expected to acknowledge, even as they disagree about how the variety of relevant reasons add up.“²⁸

Soweit eine solche Konzeption transnationaler deliberativer Politik als Demokratiekonzeption durchgehen kann, handelt es sich offensichtlich um eine „that does not require any substantial emphasis on popular sovereignty – at the extreme, the projection of a kind of democracy without the demos at its centre“.²⁹ Sie lässt es zu, das Problem der Einbindung

²⁶ Nanz, Democratic Legitimacy and Constitutionalisation of Transnational Trade Governance. A View from Political Theory, in Joerges/Petersmann (Hrsg), Constitutionalism, Multilevel Trade Governance and Social Regulation (2006) 59 (81).

²⁷ J. Cohen/Sabel, Global Democracy? *New York University Journal of International Law and Politics* 37(4) (2006) 763 (778).

²⁸ J. Cohen/Sabel, Global Democracy 780.

²⁹ Mair, Ruling the Void. The Hollowing of Western Democracy (2013) 9. Siehe auch Jörke, Die Größe der Demokratie. Über die räumliche Dimension von Herrschaft und Partizipation (2019) 146 ff. Benhabib schlägt dagegen eine reichlich unklare Neufassung des Volkssouveränitätsbegriffs vor: „Popular sovereignty no longer refers to the physical presence of a people gathered in a delimited territory, but rather to the interlocking in a global public sphere of the many processes of democratic iteration in which peoples learn from one another“ (Democracy, Demography, and Sovereignty. *Law and Ethics of Human Rights* 2[1] [2008] 1 [34] [kursiv im Original]). Neben anderem sind es solche habermasianisch-derridaianischen Rekonzeptualisierungen, gegen die sich Kosmopolitismus-Skeptiker aus der Soziologie und der politischen Ökonomie, wie etwa Streeck, wenden.

großer Teile der Bevölkerung und das Problem der Sicherung des erforderlichen Gemeinsinns weitgehend zu ignorieren.³⁰ Denn wo nach viel Diskurs mit Stakeholdern nichtdemokratisch entschieden oder etwas zwischenstaatlich vereinbart wird, brauchen die Einzelnen zwar Zeit, ein gewisses Maß an moralischer Passion und weitere Ressourcen materieller wie immaterieller Art (Internet-Zugang, Bildung etc), aber auf kollektive Identität bzw eine robuste Solidarität, die auch noch den politischen Gegner einschließt, kommt es nicht an.

IV. Vier Argumentationsoptionen für den Kosmopolitismus

Doch es gibt Alternativen zur deflationistischen Scheinlösung des Problems, globale Gerechtigkeit und Demokratie miteinander zu versöhnen. Im Einzelnen stehen Kosmopolitinnen mindestens vier Argumentationswege offen, die ich im Folgenden grob skizzieren möchte.³¹ Die ersten beiden betreffen die Frage nach dem Verhältnis zwischen globaler Gerechtigkeit und nationaler Demokratie (Frage i), die letzten beiden das Problem der trans- und supranationalen Demokratie (Frage ii). Allerdings sind bei den ersten drei Argumenten einige Caveats angebracht.

A. Das Argument der Defizienzen nationaler Demokratien

Zunächst könnten Kosmopoliten darauf hinweisen, dass – bei allen Unzulänglichkeiten transnationaler Politik – auch die nationale Demokratie *vor* der letzten, Anfang der 1990er einsetzenden Globalisierungswelle, mithin vor dem, was *Rodrik* als „Hyperglobalisierung“ bezeichnet, kaum dem Ideal der politischen Gleichheit gerecht wurde. Noch weniger, so können Kosmopolitinnen hinzufügen, tun das die meisten nationalen politischen Systeme heute. Neben neoliberaler ökonomischer Globalisierung generieren eben auch technologischer Fortschritt, Individualisierung und ethnisch-kulturelle Diversität *cum* Rassismus und Sexismus Ungleichheiten, die die demokratische Legitimität staatlicher Politiken schwächen. Rhetoriken der nationalen Identität und des Patriotismus wirken dem selten entgegen. Vielmehr führen sie häufig – mitunter entgegen der erklärten Absicht, das Gemeinsame vor „identitätspolitischen Regressionen“ zu bewahren – zu einer Verschiebung weg von „teilbaren Konflikten des Mehr-oder-Weniger-Typs“ hin zu „kategorischen Konflikten des Entweder-oder-Typs“.³² Und oft dienen sie gerade der Ablenkung von Politiken der wirtschaftlichen Ungleichheit und Demokratieaushöhlung.³³

³⁰ Eine gute Analyse verschiedener, im Allgemeinen durchaus wünschenswerter Formen und Mechanismen der Verantwortlichkeit auf trans-, supra- und internationaler Ebene bietet *Keohane*, Global Governance and Democratic Accountability, in *Heldt/Koenig-Archibugi* (Hrsg), Taming Globalization. Frontiers of Governance (2003) 130. Meistens haben wir es hier, wie *Keohane* betont, *nicht* mit „democratic accountability“ zu tun.

³¹ Die „bite-the-bullet“-Strategie, das Argument, dass Politik auch noch anders vernünftig legitimiert werden könne als durch demokratische Verfahren oder, mehr noch, dass die „Epistokratie“ der Demokratie ohnehin *prinzipiell* überlegen sei (s etwa *Brennan*, Against Democracy [2016]), lasse ich hier außer Betracht.

³² *Hirschman*, Wieviel Gemeinsinn braucht die liberale Gesellschaft? in ders, Selbstbefragung und Erkenntnis (1996) 243 (254 ff.)

³³ *Somek*, Einwanderung und soziale Gerechtigkeit, in *Chwaszczal/Kersting* (Hrsg), Politische Philosophie der internationalen Beziehungen (1998) 409 (419 f). Mittlerweile vertritt *Somek* in der Gerechtigkeitstheorie eine partikularistische Position.

Eine Variante des Defizienzarguments betont weniger die politische Ungleichheit im vorgeblich demokratischen Nationalstaat als die Unmöglichkeit wahrhafter demokratischer Souveränität in einer funktional differenzierten Gesellschaft, insbesondere in einer Gesellschaft, in der Politik und Wirtschaft voneinander abhängig sind:

„[E]ven the things that states *do* govern about their economies, they have never sovereignly controlled. The public budget, the tax system, public debt, monetary and exchange policy: these have always been constrained by international actors. Indeed, the finance provided by the international actors has often been a precondition for the states' ability to decide these matters at all. Once we look at things through that lens, the *trentes glorieuses* narrative falls apart. The years of the Marshall Plan, the Bretton Woods system, and the European Coal and Steel Community were not an era of autarkic policy-making and local democratic control. And even when Bretton Woods dissolved, the 1973 oil embargo dealt a shock to Western economies, and Britain entered a liberalizing European Economic Community – the confidence that international planners had shaped the economic world for the better rode high. After all, Robert McNamara's years as head of the World Bank, when he massively expanded its programs and lending (and, thus, the debt of developing countries), lasted until 1981. I suggest that the sense of *control* that is often attributed to voters in the olden days was really a sense of *satisfaction with outcomes*.“³⁴

Dieser Version des Defizienzarguments dürfte freilich ein unerfüllbarer Begriff von kollektiver Autonomie zugrunde zu liegen. Mit dem Hinweis, dass es um mehr als Autonomie, nämlich um demokratische *Souveränität* gehe, lässt sich das Argument nicht retten. Denn auch demokratische Souveränität wurde wohl noch nie als Fähigkeit verstanden, sämtliche Umstände und Konsequenzen kollektiven Handelns vollständig zu kontrollieren. Das Defizienzargument in seiner ersten Version hat größere Plausibilität. Doch es eignet sich nur als Einwand gegen allzu idyllische Bilder von der nunmehr in die Defensive geratenen nationalen Demokratie. Es richtet nichts aus gegen die Diagnose, dass Hyperglobalisierung und die damit einhergehenden Machtverschiebungen innerhalb von Staaten (etwa zu Lasten von Gewerkschaften) insgesamt ein *Weniger* an Demokratie bedeuten. Und es richtet für sich genommen auch nichts aus gegen die Befürchtung, dass dies auf unabsehbare Zeit für jede Form der politischen Kosmopolitisierung gilt. Zur Verteidigung des Kosmopolitismus gegen den Einwand der Demokratieaushöhlung braucht es jedenfalls weitere Argumente.

B. Das Argument der konstitutiven Beschränkungen nationaler Demokratie

Ein zweites Argument stellt darauf ab, dass es neben einigen kontingenten auch notwendige Beschränkungen demokratischer Entscheidungsfindung gibt, und zwar notwendig in dem Sinne, dass sie Bedingung der Möglichkeit von Demokratie sind. So essenziell das Mehrheitsprinzip sein mag, es bedarf noch wesentlich mehr: insbesondere tatsächlicher politischer Spielräume und Ausnahmen von Mehrheitsprinzip, welche die politische Gleichheit absichern. Inter- und supranationale Institutionen können nicht nur demokratische Gesetzgeber weitgehend entmachten. Sie können auch verfassungs-

³⁴ Levy, *The Sovereign Myth* (2017). <https://niskanencenter.org/blog/sovereign-myth/> (zuletzt abgefragt am 10.8.2020).

rechtliche Selbstbeschränkungen ergänzen, diese absichern und damit zur Gewährleistung kollektiver Handlungsfähigkeit beitragen.³⁵

Grundrechte, Verfahrensnormen und Gewaltenteilung reichen jedoch nicht aus. Auch bestimmte kulturelle und wirtschaftliche Bedingungen müssen erfüllt sein. Zu diesen zählen ein hinreichendes breites und hohes Bildungsniveau, Toleranz und Kompromissbereitschaft sowie die Abwesenheit von Einkommens- und Vermögensungleichheiten, die mit politischer Gleichheit unvereinbar sind. Auch dafür hängt einiges von inter- und supranationalen Institutionen ab. So votieren wohl die meisten Kosmopoliten für eine Änderung jener völkerrechtlichen Normen, aus denen sich das für viele Missstände in den Armutregionen der Welt mitursächliche Kredit- und Ressourcenprivileg ergibt, *de iure* ein Privileg von souveränen Staaten, *de facto* oft von korrupten Eliten.³⁶ Das sähe zweifellos nach einer Begrenzung politischer Spielräume von Staaten aus. Doch würde damit auch die Autonomie der *Staatsvölker* eingeschränkt? Wie auf der individuellen Ebene rechtliche Bindungen nicht bloß die Autonomie begrenzen, sondern, indem sie Vertrauen generieren, Handlungsoptionen eröffnen, die ohne sie nicht bestünden, so ist auch kollektive Selbstbestimmung auf regionale und globale Institutionen angewiesen, die politische Gemeinschaften binden. Für kosmopolitische Demokraten geht es dabei aber nicht bloß um *internationale* Gerechtigkeit und die Kompatibilisierung von Sphären kollektiver negativer Freiheit im Sinne einer Implementierung des Grundsatzes gleicher Souveränität. Wahrhaft kollektive Selbstbestimmung, meinen sie, erfordert soziale Verhältnisse *innerhalb* der Gemeinschaften, die der Partizipation möglichst vieler zuträglich sind. Einschränkungen des Kredit- und Ressourcenprivilegs von Staaten könnten nicht nur der Armutsbekämpfung dienen, sie hätten auch eine demokratiepolitische Pointe, und zwar eine, die von Hoffnungen auf *transnationale* Demokratie unabhängig ist. Zumal die genannten Privilegien einen starken Anreiz geben zu versuchen, sich mit nichtdemokratischen Mitteln an die Macht zu bringen und dort zu halten.

Allerdings müssen wenigstens nichtideale und schwach-kosmopolitische Theorien durchaus einige Trade-offs zulassen, etwa zwischen dem Ziel der Reduktion globaler wirtschaftlicher Ungleichheiten und dem Wert der nationalen Solidarität als Voraussetzung für demokratische Selbstbestimmung.³⁷ So spricht zwar vieles dafür, dass Migration der globalen

³⁵ Siehe *Holmes, Passions and Constraint. On the Theory of Liberal Democracy* (1995); *Keohane/Macedol/Moravcsik, Democracy-Enhancing Multilateralism*, *International Organization* 63 (Winter) (2009); *Schäfer/Zürn, Die demokratische Regression* Kap 2.

³⁶ Es handelt sich dabei um das Recht von Regierungen souveräner Staaten, im Namen letzterer und mit Bindungswirkung für ihre Nachfolgerinnen über natürliche Ressourcen des Landes zu verfügen und Kredite auf den globalen Finanzmärkten aufzunehmen. Siehe *Pogge, World Poverty and Human Rights. Cosmopolitan Responsibilities and Reform* (2002) 112 ff.

³⁷ *Benhabib* dagegen meint: „The spread of cosmopolitan norms which aim to protect the human being as such, regardless of national membership, but rather as a citizen of a global civil society, and popular sovereignty mutually reinforce one another.“ (*Twilight of Sovereignty or the Emergence of Cosmopolitan Norms? Rethinking Citizenship in Volatile Times*, *Citizenship Studies* 11[1] [2007] 19 [33]) Doch spätestens dann, wenn zu den „cosmopolitan norms“ Verteilungsnormen hinzukommen, die mehr leisten sollen, als „the human being as such“ zu schützen, liegt nicht mehr auf der Hand, dass sich diese Normen und die Volkssouveränität lediglich wechselseitig verstärken und nicht zugleich auch in einem Spannungsverhältnis zu befinden.

Einkommensungleichheit besonders effizient entgegenwirkt.³⁸ Zugleich aber ist es keineswegs abwegig anzunehmen, dass sie *unter den gegebenen Bedingungen* in reichen Staaten dazu tendiert, den nationalen Zusammenhalt zu schwächen und die Ungleichheit zu vergrößern; zumindest scheint sie Auswirkungen auf die Größe bzw. das Wachstum des Wohlfahrtsstaates zu haben.³⁹ Jedoch sieht jede halbwegs vernünftige Konzeption der sozialen Gerechtigkeit Abwägungen verschiedener Werte vor. Nicht nur Kosmopolitinnen sind regelmäßig dazu gezwungen. Hinzu kommt, dass die gegebenen ideologisch-kulturellen, institutionellen und strukturellen Bedingungen keineswegs unveränderlich sind. Entsolidarisierung ist kein Naturprozess und eine etwaige Vergrößerung innerstaatlicher Ungleichheit durch Immigration kein ehernes ökonomisches Gesetz, das eine Gerechtigkeitskonzeption einfach zu akzeptieren hätte.⁴⁰ Gleichwohl wird die Grenzöffnung nicht von allen Kosmopolitinnen als politisch-moralisch prioritär angesehen. Zumindest stimmen sie nicht darin überein, dass die Liberalisierung der Einwanderungspolitik, verglichen mit anderen möglichen Maßnahmen und institutionellen Reformen, die vorzugswürdige Strategie zur Bekämpfung extremer globaler Armut ist.⁴¹

Die Einwanderungsfrage ist aber nicht bloß eine Frage der globalen Gerechtigkeit und der Sicherung empirischer Funktionsbedingungen nationaler Demokratie. Sie konfrontiert uns noch mit einem grundlegenden Problem: Wieviel Legitimationskraft kann Demokratie überhaupt entfalten, wenn politische Entscheidungen erwartbar negative Externalitäten von *existenzieller* Tragweite verursachen?⁴² Immerhin haben in der nationalen Einwanderungspolitik gerade diejenigen keinerlei Mitspracherecht, die von den Gesetzen bzw. dem Zwang, den ihre Vollziehung impliziert, am direktesten und stärksten betroffen sind.⁴³

³⁸ Siehe *Cassee*, Globale Bewegungsfreiheit. Ein philosophisches Plädoyer für offene Grenzen (2016) Kap 7.2.1 f; *Milanovic*, Global Inequality. A New Approach for the Age of Globalization (2016) Kap 3; *Cheneval*, Migration and Global Inequalities, in *Merle Foisneaul Hiebaum Velasco* (Hrsg), Spheres of Global Justice Volume 1: Global Challenges to Liberal Democracy. Political Participation, Minorities and Migrations (2013) 307.

³⁹ Für eine Differenzierung der Fragestellungen und eine Analyse der empirischen Befunde bis zum Anfang der 2000er Jahre s. *Soroka Banting Johnston*, Immigration and Redistribution in a Global Era, in *Bardham Bowles Wallerstein* (Hrsg), Globalization and Egalitarian Redistribution (2006) 261. Umgekehrt scheinen der Rechtspopulismus und die Aversion gegen Immigrantinnen dort besonders ausgeprägt und verbreitet zu sein, wo ein vergleichsweise gut entwickelter Wohlfahrtsstaat existiert (*Manow*, Die Politische Ökonomie des Populismus [2018]). Allerdings dürfte der rechte Protest gegen „die Eliten“ und Immigration auch genährt werden von Austeritätspolitikern und der oben erwähnten Verengung des Gleichheitsfokus auf Antidiskriminierung, Diversität und Inklusion. Dass er sich allein damit erklären lässt, möchte ich freilich nicht behaupten. Siehe dazu auch *Schäferl Zürn*, Die demokratische Regression. Die politischen Ursachen des autoritären Populismus Kap 3.

⁴⁰ Der starke Kosmopolitismus betrachtet immigrationsbedingte Entsolidarisierung als Effekt moralischer Unzulänglichkeiten (wie etwa Rassismus), denen höchstens im Rahmen einer nichtidealen Theorie Rechnung zu tragen ist. Sie gehören für ihn nicht zu den unhintergehbaren allgemeinen Tatsachen des Lebens, die auch eine ideale Theorie nicht ignorieren dürfe. Der schwache Kosmopolitismus hingegen tendiert zu einer neutraleren Beschreibung dessen, was Entsolidarisierung bewirken kann. Er nimmt zwar auf der Ebene der idealen Theorie Rassismus uä ebenso wenig als schlicht gegeben an, betrachtet aber geteilte und als geteilt wahrgenommene kollektive Identitäten weniger als Ausdruck moralischer Unzulänglichkeit denn als eine gewöhnliche Voraussetzung für nicht bloß sporadische Solidarität unter Fremden. Allerdings räumt er diesen Identitäten nicht einen so hohen Stellenwert ein wie der kommunitarische Partikularismus, da starke kollektive Identifikation und „patriotische Gefühle“ nicht notwendig mit nennenswerter Solidarität einhergehen, zumindest nicht ohne akute Bedrohung von außen. Zudem geht der schwache Kosmopolitismus davon aus, dass die Bereitschaft zum regelmäßigen Opfer für Fremde (und sei es im Sinne indirekter Reziprozität) eine Fähigkeit ist, die sich, wenngleich typischerweise auf einem etwas bescheideneren Niveau, auch ohne Abgrenzung von „noch Fremderen“ kultivieren lässt.

⁴¹ Siehe etwa *Pogge*, Migration and Poverty, in *Bader* (Hrsg), Citizenship and Exclusion (1997) 12.

⁴² Zu interner und externer politischer Legitimität *Koller*, Überlegungen zur Legitimität politischer Gemeinschaften im Allgemeinen und der Europäischen Union im Besonderen, in *Merle* (Hrsg), Die Legitimität von supranationalen Institutionen der EU: Die Debatte in den neuen und alten Mitgliedstaaten (2012) 87 (92 ff).

⁴³ Siehe *Abizadeh*, Democratic Theory and Border Coercion. No Right to Unilaterally Control Your Own Borders, Political Theory 36(1) (2008) 37; *Bertram*, Do States Have the Right to Exclude Immigrants? (2018). Skeptisch aus schwach-partikularistischer

Zudem sind Staaten bei der Gestaltung und Implementierung ihres Einwanderungsrechts von der Kooperation anderer Staaten abhängig, von denen einige als klar undemokratisch oder allenfalls formal demokratisch verfasst gelten können. Probleme dieser Art lenken den Blick unweigerlich auf die Ebene jenseits der einzelnen Staaten.

C. Das Argument der Denationalisierung politischer Praxis

Ein drittes Argument setzt auf die bereits beobachtbare Transnationalisierung des politischen Lebens, in der zivilgesellschaftlichen Sphäre und in der Form institutionalisierter Verfahren der kollektiven Entscheidungsfindung. Wobei transnationale Entscheidungen bislang eher „soft“ als „hard law“ zum Gegenstand haben. Was die Institutionen und ihre Demokratisierung betrifft, liegen auch einige Vorschläge vor. Im Wesentlichen sind dies: Einführung von Mehrheitsentscheidungen, grenzüberschreitende Wahlen, gar Referenden (anstatt langwieriger und intransparenter zwischenstaatlicher Verhandlungen) im Zuständigkeitsbereich internationaler Organisationen, der primär funktional, also nach den Regulierungsgegenständen, definiert wird; Aufwertung existierender transnationaler parlamentarischer Versammlungen, Besetzung von entscheidungsbefugten Kommissionen durch Losentscheid („Demarchie“) und Stärkung internationaler Gerichtshöfe bei der Sicherung menschenrechtlicher und sonstiger Gerechtigkeitsstandards.⁴⁴

Doch bei aller Plausibilität der Argumentation gegen die Nationalstaatszentriertheit politischen Denkens⁴⁵ wird bisweilen ausgeblendet, dass politische Transnationalisierung *de facto* überwiegend ein Elitenphänomen ist und wenigstens auf absehbare Zeit wohl bleiben wird.⁴⁶ So muten manche Ausführungen zu möglichen Reformen inter-, trans- und supranationaler Verfahren insofern steril an, als auf nötige Tugenden und strukturelle Voraussetzungen für halbwegs inklusive öffentliche Debatten (insbesondere Medien ohne ausgeprägten nationalen Bias in der Berichterstattung und transnationale Parteien, die Interessen und ideologische Überzeugungen bündeln und artikulieren) wenig oder lediglich am Rande Bezug genommen wird. Der Beitrag transnationaler Diskurse zu etwas, das einer demokratischer Legitimierung von Entscheidungen jenseits des Staates zumindest nahekommt, wird aber nur dann ein nennenswerter sein, wenn diese Diskurse nicht auf

Perspektive *Miller*, Why Immigration Controls Are Not Coercive: A Reply to Arash Abizadeh, *Political Theory* 38(1) (2010) 111. *Miller* meint, dass sich die Exklusion von Immigrationsaspirantinnen in der Tat nur schwer rechtfertigen oder legitimieren ließe, wenn es sich dabei um Zwang handeln würde. Aber das sei nicht der Fall. Kosmopoliten könnten dem entgegenhalten, dass *Millers* Begriff des Zwangs viel zu eng ausfällt und kaum noch mit der ebenso gängigen wie plausiblen Charakterisierung des Rechts als Zwangsordnung vereinbar ist. Siehe *Abizadeh*, Democratic Legitimacy and State Coercion: A Reply to David Miller, *Political Theory* 38(1) (2010) 121.

⁴⁴ *Zürn*, A Theory of Global Governance. Authority, Legitimacy, and Contestation (2018) Kap 9; *Zürn*, Regieren jenseits des Nationalstaates. Globalisierung und Denationalisierung als Chance (1998) 350 ff; *Habermas*, Warum der Ausbau der Europäischen Union zu einer supranationalen Demokratie nötig und wie er möglich ist, *Leviathan* 42(4) (2014) 524; *Held*, Models of Democracy³ (2006) Kap 11; *Held*, Democracy and the Global Order. From the Modern State to Cosmopolitan Governance (1995); *Pogge*, Cosmopolitanism and Sovereignty 61 ff; *Burnheim*, Democracy, Nation States and the World System, in *Held/Pollitt* (Hrsg), New Forms of Democracy (1986) 218.

⁴⁵ Siehe etwa *Caney*, Justice Beyond Borders. A Global Political Theory (2005) Kap 5.

⁴⁶ *Crouch*, Can Neoliberalism Be Saved from Itself? (2017) 64 f; *Neyer*, Globale Demokratie. Eine zeitgemäße Einführung in die Internationalen Beziehungen (2013) 210 f; *Rodrik*, The Globalization Paradox 231.

kleine Gruppen wohlhabender wie gut gebildeter „Postmaterialisten“ und finanzstarke Lobbys beschränkt bleiben (etwas, das eher nationalistische Gegenreaktionen auslöst). Dazu muss es transnationalen Bewegungen wohl gelingen, Anschluss an Volksparteien, Gewerkschaften und ähnliche nationale politische Akteure zu finden. Dies wiederum setzt voraus, dass solche Akteure überhaupt noch existieren und eine über die Rekrutierung von Personal für den Staatsapparat hinausgehende Funktion erfüllen können, nämlich die Einbindung der Massen in das politische System, und dass sie selbst hinreichend offen sind für grenzüberschreitende Diskurse und Kooperationen.

Worauf dann noch gehofft werden kann, ist, dass eine transnationale Massenzivilgesellschaft übernationale kollektive oder zumindest konvergierende Identitäten in Form geteilter und auch als geteilt wahrgenommener Prinzipien und Interessen entstehen lässt, die *in manchen Politikbereichen* tatsächlich als Beschränkungen nationaler Parteilichkeit wirken und mehr als nur sporadische Solidarität begründen. Solche Identitäten würden eine Demokratisierung regionaler und globaler Institutionen nicht mehr als das bloße Luftschloss erscheinen lassen, für das sie viele Realisten halten. Die Demokratisierung könnte ihrerseits den Identitäten jene Robustheit verschaffen, die eine egalitäre supranationale Politik erfordert. Jedoch spricht vieles dafür, dass Politik, die primär Verteilungspolitik ist, nur dann demokratisch organisiert werden kann, „wenn der Identitätsaspekt des *demos* bereits stark ausgebildet ist“.⁴⁷ Deshalb dürfte der Nationalstaat als Hauptschauplatz der Demokratie unentbehrlich bleiben. Für andere, weniger direkt auf Ressourcenverteilungen abzielende Politiken, etwa Menschenrechts- oder Sicherheitspolitik, könnten hingegen schwächere Formen des Gemeinsinns ausreichen.⁴⁸

Andererseits können transnationale Verfahren und Diskurse, auch wenn sie selbst kein demokratisches System jenseits des Staates konstituieren, wichtige Beiträge zur Aufklärung nationaler Öffentlichkeiten leisten sowie Interesse und Akzeptanz für internationale Entscheidungen generieren. Aktuelle Beispiele dafür wären nun nicht mehr rein akademische oder in diplomatischen Kreisen geführte Debatten über eine globale Unternehmensbesteuerung und eine Aufhebung des Patentschutzes für Covid-19-Impfstoffe.⁴⁹ Wenn sie regelmäßig Gegenstand ausführlicher massenmedialer

⁴⁷ Zürn, *Regieren jenseits des Nationalstaates* 355.

⁴⁸ Zürn, *Regieren jenseits des Nationalstaates* 347 ff. Zumindest der schwache Kosmopolitismus legt an die supranationale Verteilungspolitik ohnehin andere Maßstäbe an als an die Verteilung innerhalb von Staaten. Demnach kann soziale Gleichheit in einer Weltgesellschaft, in der Staaten jedoch bei der demokratisch legitimierten Bereitstellung öffentlicher Güter eine unverzichtbare Rolle spielen, durchaus für noch komplexer gehalten werden als soziale Gleichheit in der innerstaatlichen Sphäre. Tatsächlich ist schon globale wirtschaftliche (Un-)Gleichheit etwas komplexer als das, was üblicherweise unter diesem Titel gemessen wird. Wenn man etwa bei der Quantifizierung der Ungleichheit nicht bloß auf die Verteilung von absoluten Einkommen abstellt, sondern auch das besondere Interesse der Einzelnen an der relativen Position im je eigenen Land berücksichtigt, mithin die typische individuelle Nutzenfunktion etwas modifiziert, dann kann man – trotz abnehmender globaler Einkommensungleichheit – eine Zunahme der globalen Wohlfahrtsungleichheit konstatieren. Siehe *Milanovic/Roemer*, Interaction of Global and National Income Inequalities, *Journal of Globalization and Development* 7(1) (2016) 109.

⁴⁹ Siehe *Stiglitz/Ocampo/Ghosh*, An Open Letter to Joe Biden on International Corporate Taxation. [An Open Letter to Joe Biden on International Corporate Taxation \(columbia.edu\)](#) (zuletzt abgefragt am 20.4.2021); *Zucman*, A new policy proposal for burden-sharing in the post-Covid world. https://voxeu.org/content/new-policy-proposal-burden-sharing-post-covid-world#_YH8ETQ05-fM.twitter (zuletzt abgefragt am 20.4.2021); *Clark/Brown/Roberts/Stiglitz*, President Biden, Support a People's Vaccine. [President Biden, Support a People's Vaccine by Helen Clark, et al - Project Syndicate \(project-syndicate.org\)](#) (zuletzt abgefragt am 20.4.2021). Dass eine etwaige internationale Gesetzgebung im Sinne der Vorschläge kosmopolitischer Eliten allein durch kosmopolitische Gerechtigkeitserwägungen motiviert wäre, braucht man freilich nicht anzunehmen.

Berichterstattung sind, können solche Initiativen auch ein kosmopolitisches *Ethos* in den Wahlvölkern befördern.⁵⁰ Dieser interne Kosmopolitismus hat eine kognitive und eine motivationale Dimension: Es zeigt sich zunächst im Sinn für grenzüberschreitende Interdependenzen und steht damit dem explanatorischen Nationalismus (der Neigung, die Ursachen für nationale soziale Phänomene ausschließlich oder hauptsächlich in den jeweiligen Staaten zu verorten) entgegen. Der Sinn für Interdependenz wiederum sollte tendenziell die Bereitschaft senken, politische Programme zu unterstützen, deren Grundlage oder Ziel eine allzu saloppe Umdeutung von Interessenkonflikten zwischen sozio-ökonomischen Klassen in Konflikte zwischen Kulturen und Nationen ist oder die gravierende negative externe und in weiterer Folge auch interne Effekte erwarten lassen. Man denke in diesem Zusammenhang an europäische oder U.S.-amerikanische Politiken im jeweiligen „nationalen“ oder „regionalen Interesse“, die absehbar große Armut in anderen Weltgegenden produzieren, welche ihrerseits zu politisch schwer handhabbaren Migrationsbewegungen führt. Man denke aber auch an die eklatante Ungleichverteilung von Covid-19-Impfstoffen. Aus egalitär-kosmopolitischer Sicht besteht deren Ungerechtigkeit nicht allein darin, dass wirtschaftlich schwache Staaten mangels Zahlungskraft benachteiligt sind gegenüber wohlhabenden Staaten. Das Problem liegt vielmehr in einem Konflikt zwischen privaten Profit- und öffentlichen Gesundheitsinteressen. Für Kosmopolitinnen ist diese Frage jedenfalls nicht nur eine der zwischenstaatlichen Gerechtigkeit, also des fairen Ausgleichs nationaler Interessen, wie sie von Regierungen souveräner Staaten gerade definiert werden.

Der interne Kosmopolitismus als moralischer Kosmopolitismus ist zu unterscheiden vom kulturellen Kosmopolitismus. Vor allem ist er wohl auch wesentlicher Bestandteil der Grundeinstellung von „Internationalisten“, soweit sie sich zu Recht auf der linken Seite des ideologischen Spektrums verorten. Allerdings ist schwer vorstellbar, dass sich dieses Ethos nennenswert weit verbreitet, wenn es sich hauptsächlich in globalistischen Argumenten widerspiegelt, die eine Enttäuschung von Solidaritäts- und Sicherheitserwartungen großer Teile der adressierten Bevölkerung rechtfertigen sollen.⁵¹

D. Das *tu-quoque*-Argument

Die Hoffnung auf eine Demokratisierung der Politik jenseits des Nationalstaates muss vorerst wohl schwach bleiben.⁵² Gänzlich unvernünftig ist sie jedoch nicht. Auch demokratie- und wohlfahrtsstaatsförderliche nationale Identitäten waren lange Zeit extrem unwahrscheinlich, ja geradezu unvorstellbar. Und zu einem guten Teil sind sie selbst das Ergebnis der

⁵⁰ Zu diesem Ethos s die Debatte in *Benhabib et al, Another Cosmopolitanism: Hospitality, Sovereignty, and Democratic Iterations* (2006) und die Rezension von *Blake, Review of Seyla Benhabib et al., Another Cosmopolitanism: Hospitality, Sovereignty, and Democratic Iterations*, ed. Robert Post, Oxford University Press. Notre Dame Philosophical Reviews (2007), <https://ndpr.nd.edu/> (zuletzt abgefragt am 29.3.2021).

⁵¹ Ob und inwieweit der moralische Kosmopolitismus sich (in der Form von Verboten der Diskriminierung nach Nationalität) auch im staatlichen Verfassungsrecht niederschlagen soll, ist für Kosmopoliten nicht entschieden, zumindest nicht für Vertreterinnen eines schwachen Kosmopolitismus. Für eine kritische Analyse verfassungsrechtlicher Kosmopolitisierungen aus partikularistisch-antiglobalistischer Sicht s *Somek, The Cosmopolitan Constitution* (2014).

⁵² Siehe *Zürn, A Theory of Global Governance* 237 ff.

rechtlichen Institutionalisierung von Solidarität zwischen Fremden.⁵³ Vor allem aber ist die Hoffnung auf Demokratisierung keine spezifisch kosmopolitische. Die Realisierung von anderen Werten als globaler Gerechtigkeit, von Werten wie Sicherheit, Frieden, Gesundheit und Wohlstand, und die Lösung von Problemen wie das Voranschreiten des Klimawandels oder die Instabilität von Finanzmärkten erfordern ebenfalls global verbindliche Entscheidungen.⁵⁴ Diese Entscheidungen ausschließlich von Regierungen im Wege zwischenstaatlicher Verhandlungen treffen zu lassen, ist auch für *nichtkosmopolitische* Demokraten keine vollends befriedigende Option, da die Möglichkeiten einer demokratischen Kontrolle oder gar Steuerung der Außenpolitik innerhalb von Staaten notorisch sehr begrenzt sind.⁵⁵

Doch wer supranationale Demokratie für wünschenswert oder gar geboten hält, sieht sich mit Verteilungsfragen konfrontiert, die zugleich Gerechtigkeitsfragen sind und sich als solche im partikularistischen Paradigma gar nicht stellen sollten. Immerhin braucht es einen Demos aus politisch Gleichen, mag sich die supranationale Entscheidungsfindung auch auf bestimmte Politikbereiche beschränken. Politische Gleichheit wiederum erfordert, wie eingangs betont, neben gleichen Freiheitsrechten eine weitere Begrenzung sozialer Ungleichheit. Die Gewährleistung wie immer vermittelter politischer Teilhabe für die Massen zwingt nachgerade zu einem gewissen Verteilungsegalarismus. Und dieser muss, wenn es um Demokratie in (wie immer funktional limitierten) supranationalen Systemen geht, zumindest einige Prinzipien postulieren, deren Anwendungsbereich nicht durch Staatsgrenzen definiert wird.

Ansonsten bleibt Partikularisten, die den erhöhten Bedarf an global verbindlichen Entscheidungen erkennen und sich keine Illusionen über die Effizienz und demokratische Legitimität intergouvernementaler Entscheidungsfindung machen, nur, auf eine nichtdemokratische Input-Legitimation und auf die Output-Legitimität supranationaler Institutionen zu setzen. Das freilich können Kosmopolitinnen in ihren Konzeptionen globalen oder wenigstens denationalisierten Regierens ebenso tun, und sie tun es auch (was ihnen oft den Vorwurf der Technokratie-Affinität einbringt). Aber anders als Partikularisten schlagen sie für die Bewertung des Outputs auch Kriterien transnationaler und komparative Prinzipien einschließender Verteilungsgerechtigkeit vor. Das wiederum ist durchaus folgerichtig, wengleich über die Prinzipien und ihre relative Gewichtung Uneinigkeit besteht, und zwar gerade zwischen starken und schwachen Kosmopoliten.

Es ist schwer zu sehen, wie sich Partikularistinnen am Streit über die faire, wenn auch nicht unbedingt *demokratisch* legitimierte Verteilung der Kosten und des Nutzens globaler Kooperation (etwa im Rahmen der Klimawandel- und der Pandemiebekämpfung) beteiligen können, ohne einige ihrer wesentlichen gerechtigkeitstheoretischen Grundannahmen aufzugeben. Zumal die Frage sich schon *vor* der Schaffung der entsprechenden Institutionen und der damit verbundenen politischen wie rechtlichen Vergemeinschaftung stellt und von

⁵³ *Habermas*, Ausbau der Europäischen Union zu einer supranationalen Demokratie 530; *Zürn*, Democratic Governance Beyond the Nation-State. The EU and Other International Institutions, *European Journal of International Relations* 6(2) (2000) 183 (201).

⁵⁴ Siehe *Zürn*, A Theory of Global Governance 27 ff.

⁵⁵ Siehe *Kaiser*, Das internationale System der Gegenwart als Faktor der Beeinträchtigung demokratischer Außenpolitik, *Politische Vierteljahresschrift, Sonderheft 2* (1970) 340; *Zürn*, Democratic Governance Beyond the Nation-State 193 f; noch viel früher, aber mit anderer Akzentsetzung: *Tocqueville*, Über die Demokratie in Amerika (1985) 136.

der Antwort einiges abhängt für die Gestaltung der mehr oder weniger epistokratischen, mehr oder weniger partizipationsfreundlichen Entscheidungsverfahren. Partikularistinnen könnten erwidern: Das sei zwar richtig, doch stelle sich die Verteilungsfrage als Gerechtigkeitsfrage nur *im Verein* mit der Frage der politischen Institutionalisierung. Für sich genommen könnten die globalen Ungleichheiten kein Gerechtigkeitsproblem darstellen. Dem wäre aus kosmopolitischer Sicht (im Sinne der Charakterisierung in Abschnitt 2) entgegenzuhalten, dass globale Ungleichheiten in der Verteilung von Risiken, Kosten und Nutzen schon zur Erklärung beitragen können, weshalb es überhaupt politische Institutionen jenseits des Staates braucht (welche Gründe für eine Denationalisierung der Entscheidungsfindung es immer sonst noch geben mag). Diese Ungleichheiten können das Gerechtigkeitsproblem sein, dessen Lösung bestimmte politische Institutionen erst erforderlich macht, und sie hören nicht dadurch auf, ungerecht zu sein, dass diese Institutionen nicht geschaffen werden.

V. Fazit und eine offene Frage

Das Demokratieproblem des gerechtigkeitstheoretischen Kosmopolitismus lässt sich in zwei Fragen fassen: Untergräbt der Kosmopolitismus, wenn er die reale Politik inspiriert, notwendig die nationale Demokratie? Und: Was bietet der Kosmopolitismus an Ideen für eine Demokratie auf trans- und supranationaler Ebene, die diesen Namen verdient?

Die Antwort auf die erste Frage lautet: Er untergräbt die nationale Demokratie nicht unbedingt, zumindest tut er das nicht mehr als die bloße Koexistenz von Staaten unter Bedingungen des Standortwettbewerbs. Eine Überwindung von Staaten ist auch nicht das schlechthinige kosmopolitische Ideal. Jedenfalls ist es nicht das Ideal des schwachen Kosmopolitismus. Der gerechtigkeitstheoretische Kosmopolitismus ist vom realpolitischen Kosmopolitismus zu unterscheiden und nicht selbst ein Globalisierungsprogramm. Vielmehr betrachtet er die Globalisierung wesentlicher Sphären der Gesellschaft als notwendige und hinreichende Bedingung für die Ausweitung des Anwendungsbereichs von Normen der sozialen Gerechtigkeit. Daraus ergibt sich zwar durchaus eine Tendenz zur Beschreibung von Problemen als *transnationale* Probleme. Doch sind Kosmopoliten nicht darauf festgelegt, zur Lösung der Probleme (im Wege internationaler Verträge zu etablierende) trans- oder supranationale politische Verfahren vorzuschlagen. Oft reicht für sie internationale Kooperation aus. Kosmopolitisch lassen sich prinzipiell sogar gewisse De-Globalisierungen rechtfertigen, etwa Einschränkungen der Freiheit von Finanzmärkten durch Wiedereinführung von Kapitalverkehrskontrollen. Auch für Kritik am Euro-Regime und für die Begründung der Forderung, zu nationalen Währungen zurückzukehren muss man den kosmopolitischen Denkraum nicht verlassen.

Was die zweite Frage betrifft, so ist einzuräumen, dass der Kosmopolitismus tatsächlich, von mehr oder weniger tiefschürfenden Begründungen diverser Desiderate abgesehen, nicht so viele Ideen im Repertoire hat, dass es einen exzellenten Grund gäbe, optimistisch zu sein. Aber er bietet auch nicht nichts – und definitiv nicht weniger als der Partikularismus. Letzterer

neigt sogar dazu, diese Herausforderung gänzlich zu ignorieren – und das zu Unrecht, denn der in den letzten Jahrzehnten stark gestiegene Bedarf nach kollektiv verbindlichen Entscheidungen jenseits des Staates lässt sich nicht nur mit Gerechtigkeitserwägungen begründen.

Ich habe mich hier mit dem Kosmopolitismus als Paradigma befasst, nicht mit einzelnen Gerechtigkeits- und Demokratietheorien oder gar politischen Programmen. Das Hauptaugenmerk lag dabei auf der Frage, was wir uns wünschen sollten und was prinzipiell möglich ist. Nicht erörtert habe ich, wie angesichts der bestehenden Machtkonstellationen und der Schwierigkeiten kollektiven Handelns der Status quo im egalitär-kosmopolitischen Sinne verändert werden kann und wer genau die politischen Akteure sein sollen, die diese Veränderung herbeiführen.⁵⁶ Doch auch solche Fragen stellen sich nicht nur den Kosmopolitinnen. Mit ihnen sind ebenso jene (sozial-)demokratischen Kritiker des Globalismus konfrontiert, die umfassendere Renationalisierungen der Politik vorschlagen, als sich noch ansatzweise plausibel im Rahmen des Gerechtigkeitskosmopolitismus begründen lassen. Zumal es sich bei den derzeit aussichtsreichsten Kandidaten für die Umsetzung derartiger Renationalisierungsagenden, nämlich rechtspopulistische Parteien, schwerlich um „lupenreinere“ Demokraten handelt, als dies die neoliberalen Globalistinnen sind.⁵⁷

Gleichwohl sind die abstrakteren Analysen der politischen Theorie, die nicht strategische und taktische Fragen zum Gegenstand haben, sondern institutionenbezogene Prinzipien und die empirischen Bedingungen ihrer nachhaltigen Realisierung, keineswegs bloße Glasperlenspiele. Denn die Erreichbarkeit von sozialen Zuständen hängt nicht allein von Interessenlagen und Machtverteilungen ab, sondern auch davon, was in der Gesellschaft weithin für wünschenswert und prinzipiell möglich gehalten wird. Freilich sind solche Überzeugungen und Präferenzen oft selbst das Ergebnis von Anpassungen an Realisierungsprobleme.⁵⁸ Dass sie niemals etwas anderes sind, dem entgegenzuwirken ist eine der Ambitionen normativer, mehr oder weniger stark von Idealisierungen Gebrauch machender politischer Theorie. Und wie normative Theorien der Gerechtigkeit und der Demokratie gut daran tun, nicht in Wunschdenken zu verfallen und Probleme der politischen Ökonomie zu ignorieren, so sollte man beim Studium der politischen Ökonomie die Rolle von Ideen (schon bei der Bestimmung von individuellen und kollektiven *Interessen*) nicht unterschätzen.⁵⁹

⁵⁶ Zu diesen drei Ebenen des politischen Denkens („desirability“, „viability“, „achievability“) *Wright*, *Envisioning Real Utopias* (2010) 20 ff.

⁵⁷ Siehe *Kumm*, *Demokratie als verfassungsfeindlicher Topos*. [Demokratie als verfassungsfeindlicher Topos – Verfassungsblog](#) (zuletzt abgefragt am 25.4.2021).

⁵⁸ Siehe *Hiebaum*, *Drei Weisen, an den Markt zu glauben*, in *Pantelid/Sturm* (Hrsg), *Dem Markt vertrauen. Beiträge zur Tiefenstruktur neoliberaler Regulierung* (2018) 39.

⁵⁹ *Rodrik*, *When Ideas Trump Interests. Preferences, Worldviews, and Policy Innovations*, *Journal of Economic Perspectives* 28(1) (2019) 189; *Piketty*, *Capitalism and Ideology* (2020).