

Democratische politiek in een economie zonder grenzen¹

Fritz W. Scharpf

Fritz W. Scharpf is directeur van het Max-Planck Instituut für Gesellschaftsforschung (MPiFG) in Keulen. Hij is de auteur van *Sozialdemokratische Krisenpolitik in Europa* (1987), *Games real actors play* (1997), en *Governing in Europe* (1999). Binnenkort verschijnt onder zijn redactie en die van Vivien A. Schmidt, *Welfare and work in the open economy* (2 dln.) bij Oxford University Press.

Dit artikel is een vertaling van het MPiFG working-paper 97/71, *Demokratische Politik in der Globalisierte Wirtschaft*. De redactie van *b en m* is prof.dr. Fritz W. Scharpf bijzonder erkentelijk voor de toestemming die hij hiervoor heeft verleend. De vertaling is van de hand van M.C. van Spaendonck. De uiteindelijke redactie is gevoerd door Ko Colijn en Anton Hemerijck.

Adres: MPiFG, Paulstraße 3, D- 50676 Köln
<http://www.mpi-fg-koeln.mpg.de>

1 De grenzen van de politiek in de open economie

Democratische politiek en kapitalistische economie coëxisteerden tot lang na de Eerste Wereldoorlog in een antagonistische verhouding. Pas na de crisis van de jaren dertig hebben zich meer eenduidige vormen ontwikkeld. Na de Tweede Wereldoorlog heeft de politiek geleerd de kapitalistische crises te beheersen en de uitbuiting van de menselijke arbeidskracht en de natuur te beperken. Dat gebeurde zonder de innovatieve dynamiek van de markteconomie te verlammen. De opbrengsten van de kapitalistische groei maakten zelfs uitbreiding van de sociale zekerheid en een stelsel van marktcorrigerende maatregelen mogelijk, waardoor de tot dan toe ontegenzeggelijk preciaire legitimatie van de democratische regeringsvorm zodanig werd versterkt, dat concurrerende vormen aan het eind van de eeuw niet meer meetelden.

Deze 'democratische verburgerlijking van de kapitalistische economie' kon vooral plaatsvinden bij de gratie van gegarandeerde controle van de nationale staat over zijn economische buitengrenzen. Deze controle garandeerde fiscale autonomie, waardoor het mogelijk was het rendement van in-

vesteringen zeker te stellen, buitenlandse investeerders te interesseren en (dus) een succesvol keynesiaans werkgelegenheidsbeleid te voeren. Hierdoor was de wetgever in de positie om alle binnen zijn jurisdictie concurrerende ondernemingen een uniform regime van arbeidsvoorwaarden, milieueisen enzovoort, op te leggen. Voorzover onder deze voorwaarden de internationale mededingingscapaciteit van de binnenlandse economie überhaupt een probleem zou worden (zoals bij een chronisch tekort op de betalingsbalans), bood ten slotte de wisselkoerspolitiek voldoende additionele correctiemogelijkheden.

Sinds het midden van de jaren zeventig zijn de nationale staten de controle over hun economische grenzen geleidelijk aan kwijtgeraakt. De financiële markten zijn geïnternationaliseerd, het dagelijkse volume van de grensoverschrijdende financiële transfers overstijgt vandaag de som van de deviezenreserves van alle nationale banken. De handel werd zo sterk geliberaliseerd, dat consumenten vrijwel zonder beperking een wereldwijde keuze kunnen maken uit goederen en diensten. Binnen de Europese Unie kunnen ondernemingen zich vrij vestigen, zonder de toegang tot hun thuismarkt

in de waagschaal te stellen. Bovendien liberaliseert de Europese Unie nu sectoren die voorheen ook nationaal van mededinging waren gevrijwaard, zoals de telecommunicatie, het luchtverkeer, het goederenverkeer op de weg of de energievoorziening. Ook zijn de lidstaten aan strikte regels van 'negatieve integratie' onderworpen, die concurrentievervalsing moeten voorkomen (Scharpf 1996).

De internationalisering van de kapitaalmarkten maakt nationale overheden tamelijk machteloos tegen grote werkeloosheid door globalisering. Liberalisering van de handel en de vrije vestiging van ondernemingen verminderden daarbij de mogelijkheid van de staat en ook de vakbeweging om de uitbuiting van natuur en arbeidskracht door marktregulering aan banden te leggen,² en de mogelijkheid om een beleid van herverdeling te voeren. De staat heeft dan nog over het monopolie van legitiem gezag, maar beschikt niet langer over het reguleringsmonopolie. Ondernemingen kunnen zich daaraan onttrekken door grensoverschrijdend aan 'beleids-shopping' te doen. Nationale overheden zijn daartegen veroordeeld tot beleidsconcurrentie om de gunst van de mobiele productiefactor en belastingbetaler.

Nu kan tegen deze diagnose het verwijt van generalisering worden ingebracht. Blijft op de kapitaalmarkten niet, zoals voorheen, het leeuwendeel van alle beleggingen binnen de nationale grenzen? Zeker, maar nu oriënteren de verwachte en in de markt realiseerbare rendementen zich op internationaal niveau. Het is ook waar, dat handelsquoten in weerwil van globalisering nauwelijks nog groeien, maar ook dat verandert niets aan het feit, dat de gezamenlijke industrieproductie en grote delen van de dienstverlening nu onder grotere mededingingsdruk dan ooit tevoren staan en dat de speelruimte voor het afwentelen van belastingen en regulerings- en arbeidskosten veel beperkter is dan twintig jaar geleden. Inderdaad kan men tegenwerpen, dat het nu bereikte niveau van de economische globalisering absoluut geen nieuw historisch fenomeen is. De vóór de Eerste Wereldoorlog en in de jaren twintig bereikte mate van internationale integratie van de kapitaalmarkten werd pas weer in het laatste decennium van de vorige eeuw gehaald en hetzelfde geldt voor de omvang van de directe industriële investeringen in het buitenland en de buitenlandse handel. (Hirst en Thompson 1996).

Dat biedt echter nauwelijks troost: het geïnternationaliseerde kapitalisme van de laatste eeuw heeft enorme rijkdom, grote armoede, snelle groei en diepe crises voorgebracht – precies zoals door Marx en Engels is beschreven. Lijdzaamheid was het devies voor de slachtoffers en de nationale politiek bood nauwelijks beleidsalternatieven aan om het lot van de economie wezenlijk te beïnvloeden. De economische crisis van de jaren dertig was de eerste die zich ook als politieke crisis manifesteerde, met de opkomst van nazi-Duitsland als catastrofe van democratische legitimiteit. De productieve symbiose van de democratische politiek en de kapitalistische economie werd pas bereikt in de naoorlogse jaren en onder bescherming van controleerbare economische buitengrenzen. Zij worden pas nu ernstig op de proef gesteld.

In de neoliberale literatuur over de politieke economie van de globalisering wordt het opheffen van de grenzen toegejuicht, omdat beleids- en systeemconcurrentie ongebreidelde overheidsbemoeienis inperken en de marktvrijheid tegen politieke interventie beschermt (Streit en Mussler 1994). Andere auteurs zijn van mening dat door het onvermijdelijke verlies van de nationale beleidsruimte en de mogelijkheid belastingen te heffen, het einde van de democratie in zicht is (Cerny 1993; Streeck 1997; Guéhenno 1994). Weer andere auteurs stellen daartegen dat het verlies van de nationale politiek goed te maken is door de uitbreiding van supranationale regulering (Leibfried en Pierson 1995). Die zouden op hun beurt gelegitimeerd kunnen worden door structuren van een Europese- of 'kosmopolitische democratie' (Held 1993).

De eerste stelling lijkt me onvolledig, want zij onderschat de welvaartstheoretische betekenis van marktbeperkende en marktcorrigerende functies van de natiestaat (Scharpf 1997a). Daarop wil ik hier niet nader ingaan. Mijn tegenwerpingen tegen de tweede en derde stelling zijn van empirische aard: de tweede lijkt mij te pessimistisch, omdat de speelruimte voor nationale oplossingen, ondanks de mondiale concurrentie, niet onderschat mag worden. Het derde antwoord lijkt mij juist te optimistisch omdat het de feitelijke, maar ook de legitimiteitsbarrières van de Europese – en nu pas werkelijk internationale – politiek onderschat.

Een inschatting van het probleemoplossend vermogen en van de legitimiteitsproblemen van de na-

tionale, Europese (en globale) politiek – een inschatting die normatief en empirisch correct is – wordt echter vertroebeld door het onoverzichtelijke discours over het zogeheten ‘Europese democratisch tekort’. Sommigen zoeken naar het bestaan van ‘een Europese demos’ met bijbehorende boven-nationale legitimiteitsgronden (Habermas 1995; Weiler 1995; Böckenförde 1997). Anderen zijn in een – optimistischer – discours verwickeld, waarin de hoop op formeel geïnstitutionaliseerde vormen van een ‘kosmopolitische democratie’ wordt gekoppeld aan projecten van maatschappelijke zelfregulering (Cohen en Rogers 1992), waarin de idealen en de praktijk van politieke deliberatie en de capaciteiten van overleg- en onderhandelingsnetwerken (Piischas 1994; Benz en Lehbruch 1996; Joerges en Neyer 1997) centraal staan. De verscheidenheid van deze discoursen maakt het noodzakelijk eerst het thema van deze bijdrage te begrenzen. Vervolgens zal ik voor het verklaren van de specifieke legitimatieproblemen van de Europese politiek, een normatief-analytische verheldering van de fundamentelementen van de democratische legitimiteit proberen te geven.

2 Democratie als methode ter legitimatie van macht

Om te beginnen laat ik twee zaken buiten beschouwing. Ten eerste is het hier toegepaste democratiebegrip instrumenteel. Het gaat mij dus niet om democratische participatie als doel op zich (Lindner 1990), maar om de mogelijkheid tot – en de controle op – collectief handelen. Ten tweede maak ik onderscheid tussen het *toepassen* van ‘democratie’ als organisatiebeginsel van maatschappelijke interacties en het *begrip* democratie ter legitimatie van overheidsgezag. Mijn overdenkingen beginnen met de premisse van de ouderwetse welvaartstheorie, dat er een categorie van welvaartsrelevante bijdragen (of probleemoplossingen) is die noch door eenzijdig handelen van autonome individuen, noch door de markt – en zelfs niet door vrijwillig-gemeenschappelijk handelen in de burgerlijke maatschappij – geproduceerd kunnen worden. Daartoe behoren ook in het bijzonder de regelingen die de markt aan banden leggen respectievelijk corrigeren, die de kapitalistische economie een sociaal gezicht hebben gegeven. Als zij al doeltreffend zijn, berusten zij in laatste instantie op het

wetgevende en fiscale monopolie van de staat. Maar de doeltreffendheid hangt ook af van de legitimiteit bij de ‘doelgroep’. In de termen van Max Weber zal gehoorzaamheid pas bereikt worden als deze ‘de inhoud van het bevel omwille van het bevel, tot grondbeginsel van gedrag heeft gemaakt’ (Weber 1956, 123). Waar dit geloof aan legitimatie ontbreekt, blijft de bereidheid om gevolg te geven aan af te dwingen en te controleren gedragingen beperkt – met het gevolg, dat de inzet van sancties stijgt, terwijl overtredingen, corruptie, belastingontduiking en criminaliteit om zich heen grijpen. Legitimiteit heeft dus zeer reële voordelen en haar erosie wordt duur betaald. Maar waarop kan het geloof in de legitimiteit worden gegrondvest?

Max Weber heeft ‘democratische legitimiteit’ louter als variant van de charismatische, of rationeel-legaal gelimiteerde machtsvormen behandeld (Weber 1956, 155-157, 172-174). In de tweede helft van de twintigste eeuw heeft het geloof in de democratische legitimiteit tegen alle concurrentie in doorgezet en een onbeperkte monopoliepositie bereikt in de politiektheoretische discussie.³ Als dus de Europese Unie (en daarna pas alle andere supranationale instituties) aan een duurzaam of in elk geval niet op te heffen democratisch tekort zou lijden, dan zou dat het normatieve doodvonnis zijn voor alle hoop op het herwinnen van de kans op een democratische en sociale vermaatschappelijking van het kapitalisme op Europees niveau.

Maar op welke wijze kan macht door democratie worden gelegitimeerd? Het bondigste antwoord levert Abraham Lincoln’s trias van ‘government of the people, by the people and for the people’. In de democratie van de nationale staat kan de eerste van deze dimensies – een als politieke gemeenschap reeds geconstitueerd ‘nationaal volk’ – als een gegeven aangenomen worden, zodat de democratische discussie zich op de vraag concentreert, onder welke voorwaarden de beide andere premissen kunnen worden vervuld. Ze beantwoorden aan het analytische onderscheid tussen *inputgerichte* en *outputgerichte* versies van democratische legitimatie. In een feitelijk bestaande en goed functionerende democratie zijn beide noodzakelijk en versterken zij elkaar, ondanks hun eigen logica.

Government by the people

Ik begin met de inputgerichte logica. Op grond daarvan gelden politieke besluiten als legitiem, indien en omdat zij op de toestemming van de *demos* kunnen worden teruggevoerd. In de woorden van Carl Schmitt: 'wat het volk wil, is daarom goed, omdat het (dat) wil'. Maar wat is 'goed'? Met het Romeinse grondbeginsel *volenti non fit iniuria* laat zich wellicht de dwangmatige handhaving van eensgezinde beslissingen rechtvaardigen⁴, maar zo gauw men overgaat tot meerderheidsbesluiten, ontbreekt de individuele toestemming van de dissidenten. De macht van een vijandig gezinde meerderheid kan – daarvoor hoeft men zich niet eerst de Goldhagen-these of het voormalige Joegoslavië te herinneren – dodelijk voor de minderheid zijn. Maar zelfs wanneer men niet van vijandig gezinde, maar van slechts egoïstisch-rationele oriënteringen uitgaat, laat de analytische democratietheorie zien, dat de meerderheidsregel slechts door aanvaarding onder streng voorbehoud, niet tot volledig irrationele, normatief op geen enkele wijze te verdedigen uitkomsten leidt (Riker 1982).⁵ Van normatief dwingende, inputgeoriënteerde legitimiteit (daar komt het voor fundering van de gehoorzaamheidsplicht op aan) van meerderheidsbeslissingen is pas sprake, zodra men van een organisch begrip van het volk uitgaat, of wanneer men homogene voorkeuren aan burgers toedicht. Dergelijke varianten van de democratietheorie gaan ervan uit, dat de handelingseenheden van de politiek niet de individuele leden van de gemeenschap zijn maar de klasse, de beweging, de partij of zelfs 'het volk', aan wie een gemeenschappelijke wil of in elk geval een gemeenschappelijk belang wordt toegeschreven. De normatieve individualist zou natuurlijk, in elk geval op deze grond, aan een morele verplichting tot gehoorzaamheid aan meerderheidsbesluiten nauwelijks boodschap hebben.

Een tweede variant van de inputgeoriënteerde democratietheorie vooronderstelt objectief homogene belangen van de burger.⁶ Men denke aan de situatie van een gemeenschappelijke dreiging van buitenaf, of van een dreigende uitputting van grondstoffen (Ostrom 1990) of de waarborg en de productie van andere 'gemeenschappelijke goederen'. Dan kan men in principe van het bestaan van een 'juiste' oplossing uitgaan, omdat ze voor alle deelnemers objectief de beste is.⁷ Maar in dat geval

lijkt het ook aannemelijk om een meerderheidsvotum als benadering van deze juiste oplossing – en daarmee in de zin van Rousseau als manifestatie van mijn eigen 'ware' voorkeur – te behandelen, die mij ook bindt wanneer ik eigenlijk anders had moeten stemmen (Manin 1987). Toch zal in een normale politieke situatie, waarin de reële voorkeuren geen homogeniteit vertonen, ook deze variant van inputgeoriënteerde legitimatie van de macht van de meerderheid tot totalitaire ideologie worden (Offe en Preuss 1991).

Resteert een constructie van een inputgeoriënteerde grondslag van de 'meerderheidsmacht', wanneer men bij individu en ambtsdrager niet slechts egoïstische belangen, maar op zijn minst ten dele⁸ ook op het gemeenschappelijk belang georiënteerde of solidaristische voorkeuren veronderstelt. Deze aanname schijnt niet bij voorbaat ir-reëel, zelfs niet onder de premissen van het Rational-Choice-beginsel (Brennan 1989; Kirchgässner 1992). Dat veronderstelt op zijn beurt het bestaan van een gemeenschap waarvan de leden bereid zijn zich wederkerig door solidaire richtinggeving te laten leiden, ook onder condities van normatief individualisme. Hoe zwaarder de offers wegen die aan een meerderheidsbesluit vastzitten, des te groter de noodzaak aan 'het geloof in de gemeenschap' (Weber 1956, 237).

Aangezien het hier over normatief-cognitieve overtuigingen gaat, hoeft de vereiste van een solidaire gemeenschap niet als vastomlijnde – etnisch gefundeerde – feitelijkheid verstaan te worden (Smith 1992). Haar ontwikkeling kan door historische ervaring, door religieuze, culturele of ideologische overtuiging en in zoverre ook door de politiek beïnvloed en veranderd worden (Neuman 1996). Maar het is niet de politiek zelf, doch het bewustzijnsproces bij de adressanten die het legitimerende 'geloof in de gemeenschap' kan bewerkstelligen. Waar zo'n 'wij-identiteit' (Elias 1987) bestaat, kunnen inderdaad voor de legitimatie van politieke besluiten op lokaal, regionaal en nationaal niveau meerderheidsbesluiten volstaan en voldoen. Voor de Europese Unie geldt uiteraard een geheel ander verhaal. Het ontbreekt hier nog aan een solidaire identiteit van Europese burgers (Risse 1997) en nog meer aan politieke communicatieprocessen en onderhandelingsstructuren, waardoor een 'wil van het volk' in effectief beleid kan worden vertaald.

Vanzelfsprekend steunt ook geen enkele nationale democratie alleen maar op de inputgeoriënteerde legitimatie door de manifeste wil van het volk (Scharpf 1970). Overall wordt deze aangevuld of – zoals in geval van een politiek onafhankelijke rechtspraak of een centrale bank – vrijwel geheel verdrongen door outputgeoriënteerde legitimiteitsgronden, die op de ‘de juistheid’ van de op het algemeen belang en de effectiviteit van beleid gebaseerde besluiten betrekking hebben. Deze kunnen ook voor de Europese politiek betekenis hebben. Hierop wil ik mij nu richten.

Government for the people

In het outputperspectief is de ‘democratie’ zoveel als *government for the people*. Anders gezegd: het criterium voor legitimatie behelst de oplossing van gemeenschappelijke problemen en behartiging van belangen van de leden van de gemeenschap. Maar wat zijn ‘gemeenschappelijke belangen’? Wanneer men hier ook van primair egoïstisch-rationeel georiënteerde burgers uitgaat, dan hebben zij hoogstens een ‘veralgemeniseerbare belangstelling’ voor de productie van puur collectieve goederen en het belang van pareto-superieure oplossingen, zolang niemand daar slechter van wordt. De normatieve implicatie zou een strikt afgrenzen van de functies van de staat zijn in de zin van het liberale constitutionalisme (Müller 1996). Ruimere grenzen zijn denkbaar als ook de mogelijkheid van verliescompensatie door schadeloosstelling en inkomensoverdrachten tot de taak van de overheid wordt gerekend. Het gebied van het legitimeerbare handelen wordt dan niet slechts door het Pareto- maar door het Kaldor-criterium bepaald (Scharpf 1992; 1997b).

Hiermee is ook outputlegitimatie aangewezen op een ‘wij’-identiteit, die tenminste bepaalt wie bij ‘wij’ hoort en welke belangen behartigd moeten worden. De eisen die aan de bindkracht van deze wij-identiteit worden gesteld, worden zwaarder naarmate meer offers of een grotere bereidheid tot herverdeling worden gevraagd. Omgekeerd betekent dit dat politieke gemeenschappen met een zwakke wij-identiteit – bijvoorbeeld de Europese Unie, maar ook etnisch, religieus of ideologisch diep verdeelde nationale staten – slechts over een smalle basis van legitimatie beschikken. Hun ruimte voor politiek handelen, zeker voor herverdeling, is beperkt. Het outputperspectief beschouwt de wij-

identiteit dan ook als een variabele, die een gedifferentieerder analyse mogelijk maakt en daarmee het alles-of-niets-concept van volkssoevereiniteit omzeilt. De inherente flexibiliteit sluit ook bovennationale legitimiteit niet uit.

Hoe staat het, naast het benoemen van de criteria en de grenzen van de outputlegitimatie, met haar realiseerbaarheid? Aangezien noch bij de leden van de gemeenschap noch bij de dragers van het gezag van het openbaar bestuur a priori identieke of solidaristische belangen kunnen worden verondersteld, moet het probleemoplossend vermogen van de politiek steeds tegelijk ook als een uitbuittings- en onderdrukingspotentieel worden gezien. Outputgeoriënteerde legitimatie vereist daarom institutionele waarborgen tegen misbruik en een effectieve toepassing van macht ten dienste van het algemeen belang. Bovendien zijn garanties tegen evident oneerlijke verdelingseffecten noodzakelijk.

Het is dus niet verwonderlijk dat adequate ‘waarborgmaatregelen’ in de eerste plaats het outputgeoriënteerde discours beheersen. De argumenten daarvoor hebben in de *Federalist Papers* (Cooke 1961) hun klassieke formulering gevonden, maar de daadwerkelijke rijkdom aan institutionele vormen van deze waarborgen gaat ver boven de *checks and balances* van de democratie in Amerika uit. Ook in de Britse Westminster-, de Zwitserse Concordantie- en de Duitse Bondsdemocratie komt het principe van checks and balances tot uiting in juridisch gegarandeerde grondrechten, vaak ook een onafhankelijk constitutioneel hof, een onafhankelijke centrale bank, gegarandeerde bevoegdheden voor sociale partners of kerken, vormen van maatschappelijke zelfregulering van door de overheid ondersteunde beroepen en sectoren. Uit deze schier onoverzienbare mozaïek heeft George Tsebelis in een belangrijke theoretische doorbraak een classificatie van politieke instituties naar aard en aantal van ‘veto players’ geabstraheerd (Tsebelis 1995). Ik vereenvoudig dit schema tot drie⁹ oorspronkelijk opzichzelfstaande mechanismen¹⁰ om te waarborgen dat er politieke besluiten worden genomen die op het algemeen belang zijn georiënteerd.

- geïnstitutionaliseerde mechanismen waarvan de werking bij het volk ligt; bestuurders zijn direct of indirect afhankelijk via ofwel de ‘democratische’ input, denk aan algemene verkiezingen en referenda;

- mechanismen waarvan de werking op de institutionalisering van de uiteenlopend gelegitimeerde vetoposities berust, die een rol spelen in onderhandelingen;
- mechanismen waarvan de werking op consensuscriteria berust ten aanzien van het 'objectief' juiste en noodzakelijke besluiten; deze worden toevertrouwd aan politiek onafhankelijke en ter zake deskundige instellingen (bijvoorbeeld rechtbanken of centrale banken).

De legitimerende werking van het eerste mechanisme berust feitelijk op Carl J. Friedrichs (1937, 16) beroemde wet van de 'anticiperende reactie'. Zolang politieke communicatie, betrekking hebbend op het algemeen belang, aan de openbaarheid blootstaat, wordt in het bewustzijn van de kiezers het gewicht versterkt van 'algemeen belang'-criteria (Elster 1986; 1991; Habermas 1973; 1992, hfdst. VIII).¹¹ Een openbare argumentatie versterkt daarmee tegelijk het risico voor de regering, dat beleid dat schadelijk is voor het algemeen belang zich bij de verkiezingsuitslag zou kunnen wreken (Scharpf 1997b, 183-193).

Dat betekent ook weer niet dat alle politieke besluiten een product van openbare deliberatie zouden moeten zijn. Publieke aandacht is een extreem smalle basis voor beleidsontwikkeling. Het volstaat dat een regering in een situatie van onzekerheid – op een moment dat zij nog niet kan weten welke thema's de oppositie zal aansnijden, welke de media aangrijpen, en welke de kiezer op de verkiezingsdag nog zullen interesseren – haar politiek moet bepalen. Maar zolang de kiezer de uitkomst van de verkiezing kan bepalen, en die uitkomst door openbare politieke discussie kan worden beïnvloed, hebben regeringen en meerderheden in het parlement goede redenen om voor dat beleid te kiezen, dat in een controversiële openbare discussie met goede argumenten op basis van het algemeen belang kan worden verdedigd (Scharpf 1997b, 183-188). Dat sluit ideologisch vertekende en verkeerde beoordelingen zeker niet uit, maar het opzettelijk verijdelen van oplossingen die het algemeen belang dienen, is in de politiek van constitutioneel-democratische staten toch een zeldzaamheid.

In principe geldt dat ook voor de, niet van verkiezingen afhankelijke, expertocratie van de rechterlijke macht of van de centrale bank, wier onafhanke-

lijkheid in een eventueel conflict met regering en parlement uiteindelijk ook slechts door de geanticipeerde reactie van het publiek en de kiezer verzekerd is. Formeel onafhankelijke instellingen zijn bij uitstek gedwongen hun argumenten bij het nemen van beslissingen zo te laten wortelen in het algemeen belang – vooral als zij in conflict raken met politiek gelegitimeerde instanties – dat zij op steun van de publieke opinie kunnen rekenen. Hun onafhankelijkheid laat zich – in de woorden van een der grootste Amerikaanse rechters – slechts zo lang verdedigen als hun beleid 'the sober second of thought of the community' vertegenwoordigt (Bickel 1962, 26).

Ook voor de systemen van onderhandelende besluitvorming waarin een groot deel van de beleidsontwikkeling plaatsvindt, is de inbedding in de openbare politieke discussie van belang. Dergelijke gremia, onderhandelingen tussen coalitiepartijen, tussen de federale regering en deelstaten, tussen regering en de sociale partners en ook tussen de Amerikaanse president en het Congres of tussen de president en de premier in de Franse situatie van *cohabitation*, staan bloot aan kritiek van 'input-legitimiteits'-adepten. Vanuit een oogpunt van outputlegitimiteit zou kritiek pas relevant zijn, als door eenzijdig handelen voor de leden betere resultaten bereikt zouden worden.

Indien bruikbare oplossingen alleen door samenwerking van formeel zelfstandige eenheden bereikt kunnen worden, kunnen de uitgesproken voorkeuren van de leden van elk van de betrokken eenheden slechts in beperkte mate als criterium dienen. Zolang geen van de partijen met een overeenkomst hoeft in te stemmen waarin zij slechter af is dan bij het mislukken van de onderhandelingen, is het onderhandelingsresultaat volgens het outputperspectief in principe gelegitimeerd. Wat natuurlijk niet wegneemt, dat er binnen die eenheden strijd geleverd kan worden over de vraag of er niet meer in had gezeten. Maar niets staaft het vermoeden dat het resultaat voor alle partijen beter geweest zou zijn, als alle onderhandelaars aan een bindend mandaat of controle achteraf van (parlementaire) opdrachtgevers gebonden zouden zijn.

De karakteristieke zwakte van onderhandelings-systemen ligt dus niet in de loskoppeling van democratische controle, maar in het gevaar dat de partijen bij hardnekkig nastreven van de door hen

vertegenwoordigde deelbelangen, het mislukken van de onderhandelingen op de koop toe nemen en zo het algemeen belang een slechte dienst bewijzen. Juist tegen dit gevaar biedt de inbedding van de beraadslagingen in de politieke openbaarheid een zekere bescherming. Immers, dat dwingt de deelnemers rekening te houden met negatieve electorale sancties.

3 Europese politiek: begrensde legitimiteit

Op dit punt zij de lezer eraan herinnerd, dat in de nationale politiek goed gemotiveerde inputgeoriënteerde en outputgeoriënteerde legitimatieargumenten, die elkaar wederzijds versterken, naast elkaar bestaan. Maar wat is nu het gevolg van deze overwegingen voor de democratische legitimatie van het beleid van de Europese Unie?

Het ontbreken van inputlegitimatie

De Europese politiek moet een inputgeoriënteerde legitimiteitsbasis ontberen. Dit komt niet primair door de ontoereikende bevoegdheden van het direct gekozen Europese parlement. Ook als dat de volledige legislatieve en politieke bevoegdheden van een nationaal parlement zou hebben, zouden zijn besluiten beslist niet alleen met een verwijzing naar het meerderheidsprincipe kunnen worden gelegitimeerd. In dat verband stelde Joseph Weiler de retorische vraag: 'wat zou de Denen er eigenlijk, in het geval van een eventuele aansluiting bij Duitsland, toe kunnen brengen, een meerderheidsvotum in de Bundestag als moreel verplichtend te zien?' (Weiler 1996). De burgers uit de Europese Unie ontbreekt het in elk geval tot nu toe aan die solidaristische wij-identiteit en aan een pan-Europese politieke openbaarheid, die nodig is voor de legitimatie van een meerderheidsvotum – volgens het maxime 'the people can do no wrong' (Niedermayer en Sinnott 1995). Daarom gaan ook alle voorstellen om door de invoering van Europese plebiscieten met het 'Europese democratisch tekort' af te rekenen (Grande 1996; Zürn 1996) aan het probleem voorbij.

Het is niet waarschijnlijk dat dit snel zou kunnen veranderen. Bindend Europees nationalisme, de gebrekkige Europese identiteitsontwikkeling en het voortbestaan van taalbarrières zijn daarvan de oorzaken. Nu is het wel zo dat de economische en institutionele integratie van Europa misschien het

bindend vermogen van de nationale staat verzwakt, maar dat is eerder in het voordeel van de subnationale, zoals de Schotse, de Catalaanse of de Vlaamse identiteiten dan van een nieuwe Europese identiteit.

Kortom, Europa mist tot op heden de inputgeoriënteerde legitimatie, en daarmee de principiële geldigheid van het meerderheidsprincipe. Wie dus, zoals ongeveer het Duitse Bundesverfassungsgericht in de beoordeling van het Verdrag van Maastricht, de inputdimensie van het democratiebegrip sterk accentueert, en daarom een nogal sterk demos-begrip vooronderstelt, moet dan wel consequent niet alleen de democratische legitimiteit van de huidige Europese Unie ontkennen, maar ook de kansen op een toekomstige oplossing voor het Europese democratische tekort met scepsis bezien (Kielmansegg 1996).

Zwakke outputlegitimatie

De legitimatie van de Europese politiek is dus aangewezen op outputgeoriënteerde argumenten, die bovendien niet kunnen refereren aan de, in engere zin, 'democratische'¹² controlemechanismen zoals verkiezingen, referenda en openbaarheid. Ofschoon zwakker dan ze geweest zou zijn in combinatie met inputgeoriënteerde mechanismen, is 'outputlegitimiteit' in Europa niet zonder betekenis.

Negatieve integratie door autonoom recht. Het minst omstreden leek tot voor kort de legitimiteit van de zogenaamde 'negatieve integratie'. Dat slaat op de rechtstreeks op de verdragsteksten gebaseerde interventies door de Commissie en het Europees Hof met betrekking tot nationale handelsbarrières en mededinging (Scharpf 1996). Zeker in de Duitse juridische discussie werd nogal eens een beroep gedaan op de 'boven de bedoeling van de partijen' uitgaande historische bestemming van Europa of op een quasi-natuurrechtelijke Europese 'economische grondwet' (Ibsen 1972; Behrens 1994). Volgens dergelijke interpretaties moeten de principes van een radicaal marktliberale economische grondwet zelfs de lidstaten in hun rol van 'Herren van het Akkoord' binden (Mestmäcker 1994).

Naast de in het proces van de Europese integratie mogelijk geworden loskoppeling van het autonome recht van de politiek, legt een tweede reeks

van argumenten de nadruk op de zelfstandige legitimiteit van, uitsluitend naar criteria van op efficiëntie georiënteerde, onafhankelijke reguleringscommissies en de centrale bank (Majone 1996). Dat geldt op het Europese vlak bijvoorbeeld voor het mededingingstoezicht door de Commissie. En denk ook aan de argumentatie van het Duitse BvG in zijn 'pleidooi' voor politieke onafhankelijkheid van de (toen nog) toekomstige Europese Centrale Bank. Daarin werd gesteld dat 'de garantie van het in een valuta gesteld vertrouwen' door een onafhankelijke ECB beter gewaarborgd is dan door 'overheidsorganen, die van hun kant (...) zijn aangewezen op de goedkeuring van kort aan het bewind zijnde politieke autoriteiten'.¹³

Hoe overtuigend pleidooien voor de expertocratie op nationaal vlak ook kunnen zijn, in Europese context is dat minder het geval, omdat de mogelijkheden van de democratisch-politieke controle uiteindelijk veel zwakker zijn. Minister Waigel (Financiën) zou de wettelijke positie van de Bundesbank met een gewone parlementaire meerderheid hebben kunnen 'veiligstellen', maar voor een wijziging van de 'bank'-artikelen van Maastricht zou een unanieme verandering van het Verdrag vereist zijn, die bovendien geratificeerd zou moeten worden door alle nationale parlementen. Hetzelfde geldt *mutatis mutandis* voor het mededingingsrecht.

Het Europees recht reikt dus weliswaar ver zolang zijn expansie door het nationaal recht wordt ondersteund, maar zonder politieke legitimatie is het in het geval van een politiek conflict buitengewoon kwetsbaar. Het risico van zulke conflicten is bovendien toegenomen, sinds de Commissie midden jaren tachtig het Europese mededingingsrecht ook op 'sectoren van semi-overheid' (Mayntz en Scharpf 1955) van toepassing heeft verklaard. De liberalisering van de telecommunicatie kon nog met de stilzwijgende steun van de meeste regeringen worden bespoedigd, de liberalisering van het luchtverkeer, het vrachtverkeer en van de elektriciteitsvoorziening heeft bij enkele lidstaten al aanzienlijke weerstand opgeroepen (Schmidt 1997).

Naarmate mededinging dichterbij het kerngebied van de door de publieke sector opgebrachte, gefinancierde of gereguleerde infrastructuur en dienstverlening komt – die in Duitsland als *Da-seinsvorsorge* en in Frankrijk als *service public* tot de gelegitimeerde functies van de moderne staat wor-

den gerekend – moeten de argumenten voor out-pulegenitimititeit sterker zijn. Daarom is het interessant om te zien dat er nu een zekere vertraging optreedt, tot uiting komend in de praktijk van de Commissie, in de besluiten van het Hof en heel duidelijk van de Top van Amsterdam (1997). De liberalisering van de energiemarkt laat op nationaal vlak verschillende oplossingen toe, het monopolie van de post zal niet helemaal aan de mededinging worden geofferd, de publieke positie van de Duitse spaarbanken wordt ontzien en hetzelfde geldt voor de publieke omroep. Kortom: het is niet louter marktwerking wat de klok slaat, er lijkt nu ruimte te komen voor een afweging tussen marktvrijheid en publieke verplichtingen. Een afweging die een openlijk legitimiteitsconflict zou kunnen vermijden (Scharpf 1992; 1997b).

Positieve integratie door onderhandelen. Voor 'positieve integratie' komt meer kijken. De institutionele voorwaarden, die negatieve integratie bevorderen, ontbreken ten enenmale. We spreken van positieve integratie als Europese regels het verlies aan nationale regulering compenseren. Zulke regels kunnen niet alleen door de Commissie en het Hof worden ingevoerd en met voorbijgaan aan de politiek als louter interpretatie van de verdragen worden gelegitimeerd. Aangezien zij op grond van eerdergenoemde redenen ook niet majoritair gelegitimeerd kunnen worden, blijft alleen de onderhandelingslegitimatie over. Zoals boven al werd betoogd, meen ik dat het er hierbij vooral op aankomt of de daadwerkelijk betrokken belangen in de onderhandelingen zijn vertegenwoordigd en of de transactiekosten laag genoeg kunnen worden gehouden om de welvaartswinst, die door de uitkomsten van de onderhandelingen mogelijk werd, ook inderdaad te realiseren (Scharpf 1997b).

Zeker wat betreft het eerste criterium lijken de onderhandelingsystemen van de EU-politiek op een bijna ideale constructie. Rechtstreeks betrokken zijn de directeuren-generaal als bekleeders van een formele vetoppositie, want zij hebben nu eenmaal het recht van initiatief. Vervolgens de nationale ministers, die in de ministerraad een voorgestelde richtlijn eenstemmig dan wel met gekwalificeerde meerderheid moeten goedkeuren. En in een toenemend aantal gevallen ook de meerderheid van het Europese parlement. Daarmee zijn de sectorbe-

langen per lidstaat al vertegenwoordigd, nog aangevuld door de expertgroepen en de 'comitologie' die in het wetgevingstraject geraadpleegd worden. De hindermacht van deze belangen is zo aanzienlijk, dat wie zich in zijn belangen geschaad voelt het proces gemakkelijk kan frustreren. In vergelijking met de nationale politiek kan, verrassenderwijs, daarentegen gesteld worden dat de outputlegitimiteit van *positieve* actie dan ook wel heel groot moet zijn. De zwakte van de Europese politiek ligt dus niet zozeer in een legitimiteittekort als wel in haar geringe handelingsbevoegdheid of, beter gezegd, in de discrepantie tussen de verwachtingen die aan de Europese politiek worden gesteld en in haar feitelijk probleemoplossend vermogen.

Aan deze delegitimerende discrepantie tussen verwachtingen en institutionele capaciteiten hebben verschillende actoren bijgedragen: nationale politici die bij elke gelegenheid om 'Europese oplossingen' roepen, en visionaire politici die steeds opnieuw aanzetten voor 'de grote sprong vooruit', wat onder de gegeven omstandigheden toch niet kan lukken. De Europese Unie, kan men ten slotte stellen, is voor 'legitimiteitsgroei' afhankelijk van de coöperatieve en oplossingsgerichte instelling van de leden. Iets preciezer: dat betreft politieke vraagstukken die op nationaal vlak niet meer en op het Europese niveau wel kunnen worden verwerkt (Scharpf 1997). Dit gaat niet alleen om de buitenlandse handelspolitiek en de mededingingspolitiek, maar ook om beslissingen over uniforme producteisen, die een grotere Europese markt mogelijk maken. Het potentieel van de gemeenschappelijke Europese politiek is daarmee overigens nog lang niet uitgeput (Scharpf 1996; 1997).

Voorlopig onbereikbaar blijft Europese integratie op terreinen waar zwaarwegende belangenconflicten tussen de economisch hoogontwikkelde en minder hoogontwikkelde lidstaten te verwachten zijn, of waar de algemene Europese besluiten drastische verschillen in de mutatiekosten tussen de nationale instituties teweegbrengen. Dat betreft ongelukkig genoeg juist die beleidsterreinen waarin op nationaal niveau de pijn van de economische integratie het sterkst voelbaar wordt – namelijk het werkgelegenheids- en sociaal beleid (Leibfried en Pierson 1995; Scharpf 1999). Niet dat voortgang hier onmogelijk is, maar de economische en institutionele belangenconflicten zijn hier zo hevig, dat

de meest zwaarwegende politieke problemen als gevolg van economische integratie voor de Europese verzorgingsstaten niet door Europese oplossingen, en al helemaal niet door globale overeenkomsten in het voordeel van die staten geregeld kunnen worden.

Het spreken over 'het Europese democratisch tekort' gaat, de argumenten samenvattend, aan de realiteit van de Europese politiek voorbij. Meerderheidsbesluitvorming zou inderdaad op normatieve gronden niet te legitimeren zijn – maar is op het gebied van positieve integratie ook geen serieuze optie. Uit een oogpunt van democratische theorie laten de onderhandelingsresultaten zich zeker zo goed legitimeren als de resultaten van de praktijk van beleidsvervlechting in het Duitse federalisme. Misschien kan de discussie over het democratisch tekort maar beter op nationaal vlak worden gevoerd – de politieke gevolgen van het economische keurslijf roepen daar nog de meeste legitimiteitsproblemen op.

4 Democratie van de nationale staat zonder almacht

De nationale overheden ondervinden externe beperkingen van hun autonomie. Dat is een probleem voor de inputgeoriënteerde legitimeringsconcepten, die de democratische macht als uitdrukking van de wil van het volk en manifestatie van de volkssoevereiniteit definiëren. Het primaat van de 'volkswil' en soortgelijke concepten laat zich moeilijk rijmen met beperkte autonomie of gedeeltelijke juridische vrijheid van handelen (Hindes 1991). Wat het volk wil is niet alleen per se goed, maar het moet ook gedaan worden. Vanuit dit perspectief zouden we ons daarom moeten neerleggen bij het feit dat de nationale politiek wordt beperkt door de nieuwe exit-opties van de kapitaalverschaffers, ondernemers en consumenten en met het juridische terreinverlies aan Commissie en Hof (door negatieve integratie). Voor de democratische autonomie zijn dat niet te compenseren verliezen.

Vanuit het perspectief van outputgeoriënteerde probleemoplossing daarentegen, is het probleem van nationaal autonomieverlies irrelevant. Het doet er minder toe hoe, dan met welk resultaat de politiek een probleem behandelt. Legitimiteit hangt in dit geval niet af van populistische toegeeflijkheid, maar van het probleemoplossend vermogen en de

resultaatverantwoordelijkheid van de politiek. Verkiezingsuitslagen kunnen 'inputgeoriënteerd' worden uitgelegd (wil de kiezer het mandaat van de regering bevestigen of niet?), maar belangrijker lijkt een 'outputgeoriënteerde' uitleg te zijn, namelijk of de kiezer meent dat de regering aan het eind van haar probleemoplossend vermogen is gekomen. Dat betekent helemaal niet dat in de democratische politiek alleen succes wordt gehonoreerd: Winston Churchill en zijn regering hebben na Duinkerken beslist niet aan legitimatie ingeboet, en ook Helmut Schmidt is eerder versterkt dan verzwakt uit de eerste oliecrisis tevoorschijn gekomen. Democratie veroorlooft niet alleen het varen voor de wind met lichte bries en stralende zon. Als het weer verslechtert stijgen de eisen die aan de stuurman en de manschappen worden gesteld – zou dan de indruk van hulpeloosheid en handelingsonbewaamheid ontstaan, dan lopen niet alleen kabinetten gevaar, maar ook de legitimiteit van het democratische politiek bestel zelf zou kunnen worden ondergraven.

Daarom moeten crisissymptomen zoals stijgende werkeloosheid, een groeiende armoede en krakende sociale verzekeringssystemen beslist ernstig genomen worden. Maar dit zijn primair politieke uitdagingen, geen democratische crises. De geïnternationaliseerde economie getuigt van problemen en gevaren. Maar zoals landen als Zweden, Frankrijk, Groot-Brittannië en de vs totaal verschil-

lende oplossingen zochten – en vonden – gedurende de economische wereldcrisis uit de jaren dertig zonder de democratische legitimatie in gevaar te brengen, zo moeten ook in moderne crises landen in staat geacht worden hun eigen politieke antwoorden op de nieuwe uitdaging van de globalisering te ontwikkelen. Voor de legitimatie van het politieke systeem komt het er blijkbaar ook niet op aan of alle sociale verworvenheden van de naoorlogse jaren kunnen worden verdedigd, of dat nieuwe, in de publieke discussie getoetste en geaccepteerde vormen van maatschappelijke solidariteit en economische efficiëntie kunnen worden getoetst. Beslissend is, of het vertrouwen overeind blijft dat, ten aanzien van dreigend gevaar en ten aanzien van het gemeenschappelijk belang, al het mogelijke wordt ondernomen om schade aan de gemeenschap af te wenden en onvermijdelijke kosten (en baten) eerlijk te verdelen.

Blijft dit vertrouwen overeind, dan kan ook een economische wereldcrisis de democratie niet in gevaar brengen. Zo niet, dan dreigt niet alleen het niet herkozen worden van de regeringspartijen, maar ook de erosie van de politieke legitimiteit. Met alle gevolgen van dien: van cynische uitbuiting van het systeem tot gewelddadig protest, en van een zich passief afkeren van de democratische politiek tot agressieve radicalisering. De republiek van Weimar fungeert immer als waarschuwing.

Noten

1 Referaat op het DVPW-congres *Demokratie: Eine Kultur des Westens*, Bamberg, 14 oktober 1997

2 Het historische voorbeeld hiervoor boden de Verenigde Staten, waar de individuele staten voor de 'New-Deal-Revolutie' in 1937 uit angst voor concurrentie wat betreft de plaats van vestiging niet de mogelijkheid zagen kinderarbeid te verbieden en andere maatregelen ter bescherming van de werknemer door te voeren, terwijl na de erkenning van federale bevoegdheid van het Congres dergelijke maatregelen van economische regulering federaal konden worden doorgevoerd.

3 Zo bijvoorbeeld Habermas in zijn verhandeling *Über den inneren Zusammenhang von Rechtsstaat und Demokratie* (Habermas 1996, 293-305).

4 Vanuit radicaal-individualistisch standpunt lijkt ook de gedwongen intertemporaire zelfverplichting problematisch (Elster 1979).

5 Weliswaar kan het probleem van de cyclische instabiliteit

door institutionele waarborgen worden uitgesloten, maar daardoor wordt de rationaliteit van de zo gestabiliseerde resultaten niet groter (Scharpf 1997b, hfst. 7).

6 Dezelfde logica volgt het Verdrag van Maastricht over het Duitse BvG, wanneer er (met het oog op de nationale democratie) wordt gezegd, dat voor de staten voldoende belangrijk eigen werkterrein zou moeten overblijven, 'waarin die bepaalde staat een door hem gelegitimeerd en gestuurd proces van politieke wilsvorming kan ontplooiën en articuleren, om zo datgene wat de natie – relatief homogeen – geestelijk, sociaal en politiek verbindt, juridisch tot uitdrukking te brengen'.

7 Ook voor Rousseau, aan wie gewoonlijk de collectivistische democratietheorie wordt toegeschreven, is er een individualistische wijze van interpretatie mogelijk in zover men maar vooropstelt, dat de betrokken individuen dezelfde 'objectieve' belangen hebben, omdat ze zich allemaal in dezelf-

de positie (namelijk in een symmetrisch 'prisoner's dilemma' of in de constellatie van een 'assurance game' bevinden (Runciman en Sen 1965).

8 Volgens het Condorcet-Jury-Theorem, zou de verkiezingsuitslag het algemeen belang pas benaderen wanneer bij divergerende individuele belangen en een convergerende definitie van het algemeen belang de individuele kiezers minder waarschijnlijk zullen stemmen voor het algemeen belang.

9 Kaiser (1997) stelt de majoritaire democratie tegenover de onderhandelingsdemocratie, waarbij hij onderscheid maakt tussen 'consociational veto points', 'delegatory veto points', 'expert veto points' en 'legislatory veto points'. Deze nuttige classificatie dekt het hier benadrukte dubbelaspect van het

mogelijk maken en het afremmen van politiek handelen.

10 Voor de betekenis van 'mechanisms' in de sociale wetenschappen vergelijk Elster (1989, hfst 1; 1989a, viii) en Scharpf (1997b, hfst. 2).

11 De nabijheid van Elster tot Habermas' positie is duidelijk, maar Elsters argument is empirisch bedoeld en normatief minder pretentief dan de door Habermas gepostuleerde uitsluiting van 'niet veralgemeenbare belangen' van het, op waarheid georiënteerde discours (Habermas 1973, 140-162).

12 Om eventuele misverstanden uit te sluiten, moet er aan worden herinnerd, dat het adjectief 'democratisch' niet voor

inputlegitimatie gereserveerd mag worden.

13 Verdrag van 12 oktober 1993, 2 BVR 2134/92 en BVR 2159/92,37.

Literatuur

Behrens, Peter, 1994, 'Die Wirtschaftsverfassung der Europäischen Gemeinschaft'. In: Gert Brüggemeier (red.), *Verfassungen für ein ziviles Europa*, Baden-Baden: Nomos, 73-90.

Benz, Arthur und Gerhard Lehmbuch, 1996, *Democratische Legitimation regionaler Politik im europäischen Mehrebenensystem*, Ms. Halle: Universität Halle-Wittenberg.

Bickel, Alexander M., 1962, *The least dangerous branch: The supreme court at the bar of politics*, Indianapolis: Bobbs-Merrill.

Böckenförde, Ernst Wilfgang, 1997, 'Wenn der europäische Stier vom goldenen Kalb überholt wird. Die Politik in der ökonomischen Falle: Wirtschaftliche Einigung schafft noch keine politische Solidarität'. In: *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 24.7.1997, 30.

Brennan, Geoffrey, 1989, 'Politics with romance: Towards a theory of democratic socialism'. In: Alan Hamlin and Philip Pettit (red.), *The good polity: Normative analysis of the state*, Oxford: Basil Blackwell, 49-66.

Burley, Anne-Marie and Walter Matili, 1993, 'Europe before the court: A political theory of legal integration'. *International Organization* 47, 41-76.

Cerny, Philip G., 1993, 'The deregulation and regulation of financial markets in a more open world'. In: Philip G. Cerny (red.), *Finance and world politics: Markets, regimes and states in the post-hegemonic era*, Aldershot: Elgar, 51-85.

Cohen, Joshua and Joel Rogers, 1992, 'Secondary associations and democratic governance'. *Politics and Society* 20, 393-472.

Cooke, Jacob E. (red.), 1961, *The federalist*, Cleveland: Meridian Books.

Deutsch, Morton, 1975, 'Equity, equality, and need: What determines which value will be used as the basis of distributive justice?'. *Journal of Social Issues* 31, 137-149.

Elias, Norbert, 1987, *Die Gesellschaft der Individuen*, Frankfurt/M: Suhrkamp.

Elster, Jon, 1979, *Ulysses and the Sirens: Studies in rationality and irrationality*, Cambridge: Cambridge University Press.

Elster, Jon, 1983, *Sour grapes: Studies in the subversion of rationality*, Cambridge: Cambridge University Press.

Elster, Jon, 1989, *Nuts and bolts for the social sciences*, Cam-

bridge: Cambridge University Press.

Elster, Jon, 1989a, *The cement of society: A study of social order*, Cambridge: Cambridge University Press.

Friedrich, Carl J., 1973, *Constitutional government and politics*, New York: Harper.

Gellner, Ernest, 1983, *Nations and nationalism*, Ithaca: Cornell University Press.

Grande, Edgar, 1996, 'Demokratischen Legitimation und europäische Integration'. *Leviathan* 24, 339-360.

Grande, Edgar, 1997, *Abschied vom Nationalstaat?*, München: Carl Friedrich von Siemens Stiftung.

Grofman, Bernard and Scott L. Feld, 1988, 'Rousseau's general will: A Condorcetian perspective'. *American Political Science Review* 82, 567-576.

Guéhenno, Jean-Marie, 1994, *Das Ende der Demokratie*, München: Artemis & Winkler.

Habermas, Jürgen, 1973, *Legitimationsprobleme im Spätkapitalismus*, Frankfurt/M: Suhrkamp.

Habermas, Jürgen, 1992, *Faktizität und Geltung: Beiträge zur Diskurstheorie des Rechts und des demokratischen Rechtsstaats*, Frankfurt/M: Suhrkamp.

Habermas, Jürgen, 1995, 'Comment: "Does Europe need a constitution?"'. *European Law Journal* 1, 303-307.

Habermas, Jürgen, 1996, *Die Einbeziehung des Anderen: Studien zur politischen Theorie*, Frankfurt/M: Suhrkamp

Held, David, 1993, 'Democracy: From city-states to a cosmopolitan order? In: David Held (red.), *Prospects for democracy: North, south, east, west*, Cambridge: Polity Press, 11-52.

Hindess, Barry, 1991, 'Imaginary presuppositions of democracy'. *Economy and Society* 20, 173-195.

Hirst, Paul en Grahame Thompson, 1996, *Globalisation in question The international economy and the possibility of governance*, Cambridge: Polity Press.

Ibsen, Hans Peter, 1972, *Europäisches Gemeinschaftsrecht*, Tübingen: Mohr.

Joerges, Cristian and Jürgen Neyer, 1997, 'From intergovernmental bargaining to deliberative political processes: The constitutionalisation of comitology'. *European Law Journal* 3, 273-299.

- Kaiser, Andr., 1997, 'Types of democracy: From classical to new institutionalism'. *Journal of Theoretical Politics* 9, 419-444.
- Kielmansegg, Peter Graf, 1977, *Volkssouveränität: Eine Untersuchung der Bedingungen demokratischer Legitimität*, Stuttgart: Klett.
- Kielmansegg, Peter Graf, 1996, 'Integration und Demokratie'. In: Markus Jachtenfuchs en Beate Kohler-Koch (red.), *Europäische Integration*, Opladen: Leske + Budrich, 47-72.
- Kirchgässner, Gebhard, 1992, 'Towards a theory of low-cost decisions'. *European Journal of Political Economy* 8, 305-320.
- Leibfried, Stephan and Paul Pierson (red.), 1995, *European social policy: Between fragmentation and integration*, Washington, DC: Brookings.
- Lindner, Clausjohann, 1990, *Kritik der Theorie der partizipatorischen Demokratie*, Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Majone, Giandomenico, 1996, *Regulating Europe*, London: Routledge.
- Manin, Bernard, 1987, 'On legitimacy and political deliberation'. *Political Theory* 15, 338-368.
- Mayntz, Renate and Fritz W. Scharpf, 1955, 'Steuerung und Selbstorganisation in sattsamen Sektoren'. In: Dieselben, (red.), *Gesellschaftliche Selbstregulierung und politische Steuerung*, Frankfurt/M.: campus, 9-38.
- Mestmäcker, Ernst-Joschim, 1994, 'Zur Wirtschaftsverfassung der Europäischen Union'. In: Rolf H. Hasse, Josef Molsberger and Cristian Wattin (red.), *Ordnung in Freiheit: Festgabe für Hans Wilgerodt zum 70 Geburtstag*, Stuttgart: Klett, 263-292.
- Müller, Dennis C., 1996, *Constitutional democracy*, Oxford: Oxford University Press.
- Narr, Wolf-Dieter, 1997, 'Das demokratische Fiasko der Europäische Union'. In: Carsten Schlüter-Knauer (red.), *Die Demokratie überdenken: Festschrift für Wilfried Röhrich*, Berlin: Duncker & Humblot, 251-260.
- Neuman, Iver B., 1996, 'Self and others in international relations'. *European Journal of International Relations* 2, 139-174.
- Niedermayer, Oskar and Richard Sinnit (red.), 1995, *Public opinion and internationalized governance*, Oxford: Oxford University Press.
- Offe, Claus and Ulrich K. Preuss, 1991, 'Democratic institutions and moral resources'. In: David Held (red.) *Political theory today*, Stanford: Stanford University Press.
- Ostrom, Elinor, 1990, *Governing the commons: The evolution of institutions for collective action*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Pierson, Paul, 1994, *Dismantling the welfare state? Reagan, Thatcher, and the politics of retrenchment*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Riker, William H., 1982, *Liberalism against populism: A confrontation between the theory of democracy and the theory of social choice*, San Francisco: W.H. Freeman.
- Risse, Thomas, 1997, *Who are we? A Europeanization of national identities?*, Ms. Florenz: European University Institute.
- Rousseau, Jean Jaques, 1959, *Der Gesellschaftsvertrag – Contrat Social*, Stuttgart: Reclam.
- Runciman, Walter G. en Amartya Sen, 1965, 'Games, justice and the general will'. *Mind* 74, 554-562.
- Scharpf, Fritz W., 1970, *Demokratietheorie zwischen Utopie und Anpassung*, Konstanz: Universitätsverlag.
- Scharpf, Fritz W., 1985, 'Die politikverflechtungs-Falle: Europäische Integration und deutscher Föderalismus im Vergleich'. *Politische Vierteljahresschrift* 26, 323-356.
- Scharpf, Fritz W., 1996, 'Negative and positive in the political economy of European welfare states'. In: Gary Marks e.a., *Governance in the European Union*, London: Sage, 15-39.
- Scharpf, Fritz W., 1997, Introduction: The problem-solving capacity of multi-level governance'. In: *Journal of European Public Policy* 4, special issue.
- Scharpf, Fritz W., 1997a, 'Globalisierung als Beschränkung der Handlungsmöglichkeiten nationalstaatlicher Politik'. Discussion Paper 97/1, Köln: Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung.
- Scharpf, Fritz W., 1997b, *Games real actors play: Actor-centered institutionalism in policy research*, Boulder: Westview.
- Scharpf, Fritz W., 1997c, *Balancing positive and negative integration: The regulatory options for Europe*, Working paper [Http://www.mpi-fg-koeln.mpg.de](http://www.mpi-fg-koeln.mpg.de)
- Schmalz-Bruns, Rainer, 1995, *Reflexive Demokratie: Die demokratische Transformation moderner Politik*, Baden-Baden: Nomos
- Schmidt, Susanne K., 1997, *Behind the council agenda: The supranational shaping of decisions*, Discussion Paper 97/3, Köln: Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung.
- Smitt, Carl, 1963, *Verfassungslehre*, Berlin: De Gruyter (Nachdruck der Auflage von 1928).
- Swartz, Bernard, 1957, *The supreme court: Constitutional revolution in retrospect*, New York: Ronald Press.
- Smith, Anthony, 1992, 'National identity and the idea of European unity'. *International Affairs* 68, 55-76.
- Streeck, Wolfgang, 1997, 'Industrial citizenship under regime competition: The case of the "European Works Councils"'. *Journal of European Public Policy* 4, Special Issue.
- Streit, Manfred E. and Werner Mussler, 1994, 'The economic constitution of the European Community: From Rome to Maastricht'. *Constitutional Political Economy* 5, 319-353.
- Tsebelis, George, 1995, 'Decision making in political systems: Comparison of presidentialism, parlementarism, multicameralism, and multipartism'. *British Journal of Political Science* 25, 289-325.
- Weber, Max, 1956, *Wirtschaft und Gesellschaft: Grundriß der verstehende Soziologie. Vierte, neu herausgegebene Auflage, besorgt von Johannes Winkelmann*, Tübingen: Mohr.
- Weiler, J.H.H., 1995, 'Does Europe need a constitution? Reflections on Demos, Telos and the German Maastricht decision'. *European Law Journal* 1, 19-158.