

PDF hosted at the Radboud Repository of the Radboud University Nijmegen

The following full text is a publisher's version.

For additional information about this publication click this link.

<http://hdl.handle.net/2066/95514>

Please be advised that this information was generated on 2021-05-09 and may be subject to change.

Zichtbare politiek als voorwaarde voor een Europese publieke ruimte

Stefan Rummens, Raf Geenens & Steven Van Hecke

1. Inleiding

Ondanks de grote impact die de Europese Unie (EU) heeft op het dagelijkse leven van een half miljard Europeanen, blijft de identificatie met de EU bij de meeste van haar inwoners erg beperkt (Fligstein 2008; Haller 2011). Empirisch onderzoek toont aan dat slechts een minderheid zichzelf als 'Europeaan' beschouwt. Van een echte Europese samenleving waarin alle burgers het gevoel hebben dat hun (politieke) lot nauw met dat van hun medeburgers verbonden is, is tot nu toe nauwelijks sprake. Ook van een Europese publieke ruimte waarin die burgers met elkaar in discussie gaan over de toekomst van hun gezamenlijke Europese project, zijn er nog maar weinig sporen (Diez Medrano 2010).

De afwezigheid van een Europese publieke ruimte is voor auteurs zoals Marcel Gauchet (2004), Dieter Grimm (1995) of Will Kymlicka (2001) inherent verbonden met de afwezigheid van een gedeelde Europese identiteit en/of taal. De collectieve identiteit van een gemeenschap van burgers zou immers voorafgaan aan het bestaan van een gedeelde publieke ruimte. Aangezien een door alle lagen van de bevolking gedeelde Europese identiteit nauwelijks lijkt te bestaan (Fligstein 2008; Haller 2011), is volgens deze auteurs ook het ontstaan van een Europese publieke ruimte onhaalbaar of zelfs onwenselijk en moeten de nationale publieke sferen ook in de Europese context een primaire rol blijven spelen.

In dit artikel argumenteren we dat een dergelijke 'sceptische positie' de kar voor het paard spant aangezien het ontstaan van een Europese collectieve identiteit net mogelijk gemaakt wordt door de uitbouw van een Europese publieke ruimte. Maar hoe kan die Europese publieke ruimte dan worden 'gecreëerd'? Auteurs zoals Joshua Cohen en Charles Sabel (1997) of James Bohman (2005) wijzen op het belang van 'functionele participatie': via deelname aan allerlei overlegorganen en inspraakmomenten kan een Europese publieke ruimte tot stand komen.

Het probleem met deze benadering is echter dat ze volgens ons zelfs in het beste scenario leidt tot een te versnipperde of gedifferentieerde publieke ruimte. Mede daarom sluiten wij ons aan bij een derde, ‘politieke’ model dat onder meer ontwikkeld werd door Andreas Føllesdal en Simon Hix (2006). Het politieke model stelt niet alleen dat de verdere uitbouw van een Europese publieke sfeer noodzakelijk is om de democratische legitimiteit van de Europese besluitvorming te waarborgen, maar gaat er ook vanuit dat die uitbouw enkel gerealiseerd kan worden door middel van een verdere ‘politisering’ van de Europese besluitvorming.

De belangrijkste ambitie van ons artikel bestaat erin een scherper begrip te krijgen van het ‘waarom’ van een dergelijke politisering. Waarom is die politisering zo wenselijk, en welke heilzame effecten mogen we daarvan verwachten? Na een korte, kritische bespreking van het sceptische (sectie 2) en het functionalistische model (sectie 3), argumenteren we dat een meer uitgesproken partijpolitieke dynamiek met een geësceneerde strijd tussen meerderheid en oppositie de *zichtbaarheid* van de Europese besluitvorming sterk zou vergroten. Die zichtbaarheid heeft op haar beurt een dubbel effect: ze verhoogt de kwaliteit van de democratische besluitvorming en ze creëert een gevoel van gemeenschappelijkheid onder de Europese burgers (sectie 4). In een laatste paragraaf laten we zien dat een dergelijk project van politisering niet noodzakelijk verre toekomstmuziek hoeft te zijn, maar dat enkele beperkte institutionele ingrepen al sterk zouden kunnen bijdragen tot de uitbouw van een ‘transnationale’ Europese publieke sfeer (sectie 5).

2. De sceptische positie

De sceptische positie ten aanzien van de EU wordt – zoals het succes van rechtspopulistische partijen in verschillende landen aantoonde (Markowski & Tucker 2010) – breed gedeeld door haar inwoners. Deze positie wordt theoretisch allicht het meest coherent verwoord door *nationalistische* of, accurater, *liberaal-nationalistische* auteurs en *communitaristische* auteurs (Gauchet 2004; Grimm 1995; Miller 2008; Smith 1992; 1995; Kymlicka 2001). De centrale veronderstelling van deze auteurs luidt dat democratische politiek een sterke identificatie vereist met een gemeenschappelijk, particulier substraat zoals belichaamd door bestaande natiestaten. Idealiter is de politieke gemeenschap het kader waarin de waarden en normen, de religie, de geschiedenis of de cultuur worden bewaard en uitgedrukt. Hieraan ontleent het individu zijn identiteit. De publieke sfeer, of *politiek* tout court, wordt in dit model herleid tot de uitdrukking van een eenheid die verondersteld wordt écht te bestaan. Die eenheid gaat vooraf aan haar politieke veruitwendiging en bepaalt dus de grenzen waarbinnen elke vorm van institutioneel design zich zal moeten bewegen. Niet toevallig benadrukken heel wat van deze auteurs het belang van *taal* in processen van democratische be-

sluitvorming en beschouwen ze de afwezigheid van een gedeelde Europese taal als ‘het grootste obstakel’ (Grimm 1995, 295) voor de vorming van een Europese politieke ruimte.¹ Deze auteurs opteren daarom voor een ‘dunne’, intergouvernementele EU. De legitimiteit van de beslissingen genomen op Europees niveau ontstaat niet op datzelfde niveau, maar wordt trapsgewijs aangeleverd door het niveau van de natiestaten, die de enige volwaardige vertegenwoordigers blijven van de burgers. Bij gebrek aan gedeelde Europese identiteit – bij gebrek aan een ‘Europees volk’ (Grimm 1995, 297) – moeten de bevoegdheden van de EU noodgedwongen beperkt blijven.

De facto is de positie van deze auteurs erg plausibel. Er is inderdaad geen *demos* op Europees niveau, en de prille pogingen om een Europese publieke sfeer op te richten lijken dood te lopen op het gebrek aan een gedeelde taal, aan gedeelde culturele ankerpunten, en aan gedeelde ethische of maatschappelijke oriëntaties. Die vaststelling volstaat echter niet om te concluderen dat een dergelijk *demos* er ook niet kan komen. Het fatalisme van de ‘sceptische’ auteurs heeft dan ook een andere bron en heeft met name te maken met de opvatting van politiek waarmee nationalistische of communitaristische auteurs opereren. Deze auteurs werken met een *reductionistische* lezing van de rol en de werkzaamheid van politiek in maatschappelijke integratie. Politiek wordt hier herleid tot drager van een ‘echte’ eenheid (de natie of de gemeenschap). Die eenheid wordt geconstitueerd door elementen die voorafgaan aan de politieke sfeer, en in de mate dat politiek nodig is om die eenheid in stand te houden, gaat het om een louter *praktische* noodzaak. De kanalen van de politieke macht zijn het meest geschikt om die eenheid te verwoorden en zijn dus dienstbaar ten aanzien van die prepolitieke gemeenschappelijkheid.

Een dergelijke lezing van de verhouding tussen politiek en samenleving is om talrijke redenen problematisch. Zo kan de institutionele plausibiliteit van dit model in vraag worden gesteld. Het is helemaal niet zeker of de regeringen van de natiestaten, die in dit model de primaire vertegenwoordigers zijn van de Europese burgers, daadwerkelijk de meest geschikte vertegenwoordigers zijn van de belangen van die burgers. Een van de primaire objecten van conflict in de Europese (en in elke andere, ‘nieuwe’ supranationale) politieke ruimte is immers de institutionele inrichting van die ruimte zelf, en dat wil vooral zeggen: de verdeling van macht daarbinnen. In een dergelijk conflict is het niet vanzelfsprekend dat de belangen van de vertegenwoordigers van natiestaten automatisch samenvallen met de belangen van de inwoners ervan (Geenens 2011). Die vertegenwoordigers treden daar immers onvermijdelijk in competitie met andere organisatorische eenheden, zoals supranationale en subnationale politieke organen, en met allerlei niet-politieke actoren. Binnen die competitie zouden de vertegenwoordigers van natiestaten wel eens een eigen agenda kunnen aanhouden, met name: ervoor zorgen dat ze de voornaamste kanalen en bewaarders van politieke macht blijven. Wanneer de inrichting van de internationale politieke ruimte zelf op het spel staat, zullen nationale regeringen soms moeten kiezen tussen twee

doelstellingen: constitutionele en efficiëntie-overwegingen enerzijds, en het veiligstellen van hun eigen institutionele relevantie anderzijds.

Als de geschiedenis van de hervormingen van de EU ons iets leert, dan is het wel dat regeringen niet altijd (en zeker niet spontaan) voor het eerste kiezen. Hoewel die regeringen de EU dikwijls voorstellen als een bureaucratische moloch die geleid wordt door een ondemocratische elite, is het duidelijk dat de lidstaten nog steeds – en volgens sommigen in toenemende mate – een beslissende vinger in de pap hebben (Puetter, te verschijnen). Bijvoorbeeld de Europese Raad, de vergadering van staatshoofden en regeringsleiders van de EU-lidstaten, heeft zich ontpopt als het centrale orgaan dat niet alleen de grote beleidslijnen uitzet maar ook in toenemende mate de wetgevende agenda bepaalt. Tijdens de verschillende hervormingsrondes die de Unie de voorbije twee decennia heeft gekend, hebben de lidstaten – vertegenwoordigd in de Europese Raad en de Raad van Ministers – hun machtige positie duidelijk weten te handhaven en institutioneel zelfs verder verankerd. Op cruciale domeinen zoals economisch bestuur en buitenlands beleid is de onderlinge afhankelijkheid en coördinatie sterk toegenomen, maar tot een formele bevoegdheidsoverdracht en een versterking van de zogenaamde communautaire methode (met de Europese Commissie als initiator en het Europees Parlement als medewetgever) is het niet gekomen. Finaal zijn het de regeringen van de lidstaten die in vele belangrijke materies het laatste woord houden. Het is niet voor niets dat er nog steeds geen pan-Europese verkiezingen plaatsvinden en de voorzitter van de Europese Commissie nog steeds niet rechtstreeks wordt verkozen. De nationale uitvoerende machten hebben er immers steeds over gewaakt “de centrale instellingen op zo’n manier te structureren dat het machtsevenwicht [...] in het voordeel bleef van de natiestaten” (Milward & Sørensen 1993, 19). Het Verdrag van Lissabon heeft daar niets aan veranderd, integendeel. Eerder dan het versterken van de democratische controle op de werking van de EU, heeft Lissabon ervoor gezorgd dat nationale regeringen van de EU gebruik kunnen maken om hun macht te ‘poolen’ en samen te regeren, daarbij grotendeels ongehinderd door de representatieve en juridische weerstand die ze op binnenlands niveau zouden ervaren.

Het lijkt er dus op dat de zogenaamde ‘no demos’-these niet noodzakelijk de vrucht is van een nuchtere analyse van de feiten, maar zelf functioneert als een bijzonder efficiënt wapen in een nieuwsoortig politiek conflict: het conflict om de institutionele inrichting van de Europese ruimte. Precies daarom is het oprichten van een Europese publieke sfeer geen vrijblijvende optie. Wanneer beslissende vragen over de institutionele organisatie van onze ‘lotsgemeenschap’ aan de orde zijn, dan lijkt het onverstandig om het beantwoorden van die vragen uitsluitend over te laten aan de vertegenwoordigers van onze oude lotsgemeenschappen. Die hebben er immers – om evidente redenen – belang bij om hun eigen institutionele rol zo lang mogelijk te rekken, zoals overigens ook reeds door andere auteurs werd opgemerkt. Jürgen Habermas, bijvoorbeeld, schrijft

dat het “Europese enthousiasme” van nationale elites meestal erg snel verdampt “wanneer hun eigen macht, hun mogelijkheden voor zelfpromotie, of het actieterrain van nationale regeringen, in vraag worden gesteld” (Habermas 2008a, 454; 2008b, 124). Ook Nancy Fraser, in haar recente boek over supranationale politieke structuren, stelt vast dat het zogenaamde Westfaalse systeem zichzelf overeind houdt. In Frasers eigen woorden: “De architectuur van het interstate-lijke systeem beschermt de opdeling van de politieke ruimte waarvan het zelf de institutionalisering is” (Fraser 2009, 20).

De verdedigers van de sceptische positie zouden op dit punt uiteraard opwerpen dat zelfs indien constitutionele of efficiëntie-overwegingen ertoe nopen een Europese publieke sfeer op te richten, daaruit op geen enkele manier volgt dat een dergelijke sfeer ook *kan* worden opgericht, aangezien er vooralsnog geen tekenen zijn dat er zoiets als een Europese demos bestaat. Maar ook die opwerping is vatbaar voor kritiek, en wel omdat ze de dynamiek van gemeenschapsvorming verkeerd inschat. Op typisch conservatieve manier lijkt de sceptische positie te veronderstellen dat een culturele of ethische gemeenschap (een demos) een natuurlijk of alleszins een spontaan geëvolueerd gegeven is, een feitelijke eenheid waar politieke instellingen – als een soort bovenbouw – zich vervolgens moeten op afstemmen. Verderop zullen we argumenteren dat de verhouding tussen politiek en gemeenschapsvorming anders kan en moet worden begrepen.

3. Het optimisme van de functionalisten en de mythe van functionele participatie

Auteurs met een meer ‘functionalistische’ invalshoek geloven evenmin dat het nodig of wenselijk is om een publieke sfeer te creëren op Europees niveau, zij het om heel andere redenen dan de ‘sceptische’ auteurs.² Een eerste groep functionalisten, waarvan Andrew Moravcsik en Giandomenico Majone de bekendste vertegenwoordigers zijn, beweren dat de EU een transnationale instelling *sui generis* is. Zij conceptualiseren de EU niet zozeer als een politieke instelling, maar als een nieuwsoortig, regulatorisch agentschap waarvan de politieke legitimiteit hoofdzakelijk verzekerd wordt via het niveau van de natiestaten (Moravcsik 2002; Majone 1996; 1998; 1999). Van de burgers wordt niet verwacht dat ze zich politiek identificeren met de EU; ze moeten de EU enkel beoordelen op haar performantie in een aantal welomschreven domeinen. Vanuit dit perspectief kan er geen sprake zijn van een democratisch deficit – zelfs als het Europese bevoegdhedenpakket nog verder wordt uitgebreid – zolang het EU-apparaat de nodige functionele (hoofdzakelijk: economische) prestaties blijft afleveren. De kern van deze positie luidt dus dat de EU niet onderworpen is aan dezelfde legitimiteitsvereisten als de klassieke natiestaten, en bij gevolg geen nood heeft aan de creatie van een volwaardige publieke sfeer.

Ook deze visie op de EU is om meerdere redenen problematisch. Ten eerste zien deze auteurs, net als hun eurosceptische collega's, een deel van de inzet van de Europese politiek over het hoofd. De besluitvorming in de Europese politieke ruimte betreft niet alleen de keuze tussen verschillende beleidsopties in het licht van het optimaliseren van economische prestaties. Tegelijk staat ook altijd de institutionele inrichting van die politieke ruimte zelf (en de verdeling van politieke macht daarbinnen) op het spel. In dat conflict is het niet zeker of de vertegenwoordiging van burgers via het tussenniveau van de nationale regeringen op lange termijn ook effectief zorgt voor het optimaal behartigen van de belangen en preferenties van de burgers.

Daarnaast onderschatten deze auteurs de mate waarin het beleid van de EU verder gaat dan het maken van technische, en dus vermeend 'niet-politieke' beslissingen. Zoals onder meer Føllesdal en Hix (2006) hebben beargumenteerd, zijn de competenties van de EU inmiddels te verstrekkend om een dergelijke lezing houdbaar te maken. In heel wat beleidsdomeinen worden er meerderheden gevormd die hun wil opleggen aan minderheden, ook in niet strikt technische kwesties. In dergelijke gevallen moet de politieke loyaliteit van de minderheid door meer dan alleen een verwijzing naar technische efficiëntie worden gegarandeerd. Bovendien zijn niet alle beslissingen van de EU te herleiden tot hun regelgevend karakter. Sommige hebben ook herverdelende implicaties. Daarbij wordt een mate van economische solidariteit verondersteld waarvan men zich kan afvragen of ze langdurig in stand kan worden gehouden enkel en alleen op basis van efficiëntie-overwegingen of op basis van indirecte processen van legitimatie. Het permanente steunfonds voor landen van de Eurozone die op de rand van het bankroet staan (European Financial Stability Mechanism, EFSM), is daar uiteraard een treffend voorbeeld van. In de verantwoording van de oprichting van dit steunfonds – vooral in de lidstaten die moeten bijdragen – gaat het om meer dan alleen economische motieven (zoals efficiëntie of eigenbelang). De noodzaak van het steunfonds wijst ook op de ontwikkeling van de Eurozone als een 'lotsgemeenschap'.³

Naast auteurs als Moravcsik of Majone is er ook een tweede groep 'functionalistisch' georiënteerde auteurs (Bohman 2004; 2005; Cohen & Sabel 1997; Joerges & Neyer 1997; Smismans 2004; 2007). Deze auteurs erkennen de volle draagwijdte van het huidige EU-bevoegdheidspakket en geloven dat de Europese besluitvorming wel degelijk een zelfstandige legitimering nodig heeft, los van de indirecte legitimering via nationale politieke ruimtes.

Die legitimering hoeft echter niet te verlopen via een gecentraliseerde representatie waarbij de verschillende debatten en conflicten in de samenleving uiteindelijk één gemeenschappelijk brandpunt hebben in de publieke sfeer rondom de cluster parlement, regering en partijen. De voorwaarden van democratische besluitvorming, zo beweren deze auteurs, kunnen net zo goed – en misschien zelfs

beter – gerealiseerd worden in nieuwsoortige institutionele vormen.⁴ Beleid is volgens deze auteurs ‘democratisch’ wanneer het ontstaat in rationele processen waarin ruime mogelijkheid bestaat voor inspraak door alle betrokkenen, waarin de ‘input’ van die betrokkenen ernstig in overweging wordt genomen en dus ook effectief doorweegt in het uiteindelijke beleid. Op die manier geformuleerd, is het duidelijk dat die voorwaarden anders gerealiseerd kunnen worden dan via klassieke, gepolitiseerde besluitvorming. Meer concreet stellen deze auteurs de wenselijkheid van een centrale publieke ruimte in vraag. In plaats daarvan kiezen ze voor een fijnmazig netwerk van overlegorganen die zijn ingedeeld al naargelang het beleidsdomein. Stijn Smismans spreekt in dit verband van “functionele participatie” (Smismans 2004; 2007). Dergelijke ‘deelsferen’ of “issue publics” (Peters 2007, 286) zijn gespecialiseerd in welbepaalde kwesties, en zorgen dat alle relevante actoren over inspraak beschikken in beslissingen terzake. Sommige auteurs erkennen wel dat deze semi-publieke ruimtes op bepaalde punten aan elkaar gekoppeld moeten worden wanneer dat nodig is om beleidsmatige redenen, maar ze zien geen reden om ze ook te koppelen aan één overkoepelende, zichtbare publieke sfeer. Ze benadrukken vooral dat deze overlegorganen open moeten staan voor participatie en dat de lopende discussies toegankelijk moeten zijn voor alle potentieel betrokkenen: ze moeten volkomen *transparant* en *inclusief* zijn. De publieke ruimte wordt op die manier, in de woorden van James Bohman, “gedecentreerd” (Bohman 2005, 297). Vanuit democratisch oogpunt lijkt zo’n decentrerings niet onwenselijk, aangezien dergelijke ‘minipublieken’ (Bohman 2004, 333) nieuwe mogelijkheden openen voor participatie en inclusie.

Ook dit model is vatbaar voor de ‘positivistische’ kritiek die hierboven werd vermeld. Net als Moravcsik of Majone begaan de verdedigers van nieuwsoortige vormen van ‘functionele participatie’ de vergissing collectieve besluitvorming te herleiden tot het oplossen van de reële, materiële problemen waar die besluitvorming schijnbaar enkel op gericht is. Ze zien daarbij over het hoofd dat die besluitvorming intrinsiek *politiek* van aard is. De nadruk op functionele participatie en de bijbehorende belofte van een ‘rationalisatie’ van het beleid lijkt er vooral op gericht om die politieke dimensie zoveel mogelijk uit het zicht te verdrijven.

Daar komt bij dat verdedigers van functionele participatie over het hoofd lijken te zien dat de keuze voor dergelijke vormen van besluitvorming *zelf* een politieke keuze is. Zoals onder meer Adrienne Héritier en Dirk Lehmkuhl recent hebben beargumenteerd, verkiezen de regeringen van lidstaten vaak deze vormen van politieke beslissing. Ze laten immers toe om de coördinatieproblemen die zich op Europees niveau stellen collectief aan te pakken, zonder dat de lidstaten formeel competenties verliezen aan volwaardige Europese politieke instellingen (Héritier & Lehmkuhl 2011, 134-135). Ook de voortdurende, retorische nadruk op het ‘transparante’ karakter van heel wat Europese besluitvormingsprocedures kan op een soortgelijke manier worden ontmaskerd. Zelfs wanneer alle relevante informatie op de een of andere manier (bijvoorbeeld via internet) beschikbaar

is, is het zonder meer duidelijk dat deze zelden of nooit zal doorstromen naar alle betrokken burgers. Die officiële transparantie lijkt dan ook vooral bedoeld, niet zozeer om de effectieve betrokkenheid van de burgers bij het beleid te verhogen, dan wel om een aureool van democratische legitimiteit te creëren (Curtin & Meijer 2006).

Ten slotte stelt het model van ‘functionele participatie’ zich ook bloot aan een kritiek die John Dewey reeds in 1927 formuleerde ten aanzien van ‘expertocratische’ opvattingen van politiek. Om een samenleving voorbij de natiestaat – wat Dewey ‘the Great Society’ noemt – democratisch te kunnen aansturen, is er ook nood aan een ‘Great Community’. Dat betekent dat een democratische aansturing niet kan gebeuren op basis van een veelheid aan gedecentreerde, tijdelijke en anonieme ‘publieken’ die elk gebonden zijn aan een particulier maatschappelijk probleem. Op die manier is er “too much public and too many publics” (Dewey 1927, 126, 137). Dewey pleit niet zozeer voor het oprichten van een homogene, publieke sfeer waarin gedeelde culturele of ethische waarden uitgedrukt worden (zoals nationalisten of communitaristen beogen), maar benadrukt vooral dat volledig gesegmenteerde, naast elkaar pratende publieke sferen, onvoldoende zijn. Om goed te kunnen functioneren mag een publiek niet amorf en ongearticuleerd blijven. Een publiek moet zichzelf kunnen lokaliseren, vorm geven en identificeren aan de hand van concrete politieke kwesties die gereguleerd worden door herkenbare agentschappen en instituties (*ibid.*, 131) waarin de leden van een publiek een meer permanente band met elkaar kunnen opbouwen (*ibid.*, 141). De precieze redenen daarvoor worden het duidelijkst gearticuleerd in een derde model van de publieke ruimte, een model dat we het *politieke model* noemen en dat we hier naar voor willen schuiven als alternatief voor de *sceptische* en de *functionalistische* opvattingen.

4. Het politieke model van de Europese besluitvorming

Die alternatieve, *politieke* visie op de Europese besluitvorming vinden we onder meer terug in het werk van Andreas Føllesdal en Simon Hix (2006), die zich expliciet afzetten tegen het functionalisme van Majone en Moravcsik. Contra Majone stellen zij dat het Europese beleid op dit moment wel degelijk over veel meer gaat dan enkel de Pareto-efficiënte organisatie van de vrije markt. Aangezien de Europese beslissingen allerlei herverdelende effecten hebben, is het onwenselijk om deze beslissingen door van het volk afgeschermd technocraten te laten nemen. Herverdelend beleid moet gelegitimeerd worden door de burgers die de gevolgen van dat beleid daadwerkelijk dragen (Føllesdal & Hix 2006, 542-544). Contra Moravcsik stellen zij dat de huidige democratische controle binnen de EU niet volstaat om herverdelend beleid op adequate wijze te koppelen aan de preferenties die de burgers ter zake aanhouden. Deze terugkoppeling is immers

te indirect. De door Moravcsik benadrukte empirische vaststelling dat het Europese beleid op dit moment *feitelijk* lijkt overeen te stemmen met de voorkeuren van de burgers, biedt geen soelaas. Deze overeenstemming moet op afdoende wijze gegarandeerd worden door de juiste institutionele mechanismen en procedures (*ibid.*, 544-545). Meer fundamenteel benadrukken Føllesdal en Hix dat democratisch beleid niet louter de bestaande preferenties van burgers dient te weerspiegelen. Het democratisch proces is ook een *constructief* proces, waarin burgers hun voorkeuren kunnen vormen en transformeren in het licht van de al dan niet legitieme voorkeuren van anderen (*ibid.*, 545-546).

Beide auteurs pleiten daarom voor een veel meer *gepolitiseerde* Europese besluitvorming waarin dat bewuste, collectieve proces kan plaatsvinden (*ibid.*, 546-556; Hix 2008, 87-178). Er moet op Europees niveau meer ruimte komen voor electorale competitie tussen personen die leidinggevende Europese mandaten ambiëren, zodat ook een echte Europese ‘oppositie’ ontstaat die de zetelende machthebbers uitdaagt om beleidsalternatieven te ontwikkelen. Volgens Føllesdal en Hix is een dergelijke geïnstitutionaliseerde competitie noodzakelijk om voor de Europese burgers inzichtelijk te maken welke beleidskeuzes er feitelijk gemaakt worden en welke alternatieven zich aandienen.

Het geloof in het vormende karakter van een oppositioneel gestructureerd democratisch proces impliceert ook dat Føllesdal en Hix niet onder de indruk zijn van het ‘sceptische’ argument dat een Europese democratie maar kan werken als er eerst een Europees volk is. Integendeel, zij benadrukken dat de causale keten omgekeerd loopt en dat een geïnstitutionaliseerde electorale competitie juist kan leiden tot het ontstaan van een collectieve politieke identiteit.

“Policy debates including deliberation concerning the best means and objectives of policies are an inherent by-product of electoral competition. Without such debates, voters would not be able to form their preferences on complex policy issues. Electoral contestation thus has a powerful formative effect, promoting a gradual evolution of political identities. (...) [R]ather than assuming that a European *demos* is a prerequisite for genuine EU democracy, a European democratic identity might well form through the practice of democratic competition and institutionalized co-operation.” (Føllesdal & Hix 2006, 550)

Føllesdal en Hix zijn ongetwijfeld de meest uitgesproken voorstanders van een meer gepolitiseerde EU, maar ze zijn zeker niet de enigen. Auteurs die deels gelijklopende argumentaties ontwikkelen, zijn onder meer Karlheinz Neunreither (1998), Paul Magnette (2006), Yannis Papadopoulos (2007), Wilfried Swenden (2008) en, in mindere mate, Jürgen Habermas (1998; 2002; 2004; 2008b).

In deze paper sluiten wij ons aan bij dit politieke model. Wij gaan er eveneens van uit dat de Europese besluitvorming momenteel op onvoldoende democratische wijze verloopt en dat dit democratische tekort in eerste instantie aangepakt

moet worden door een meer doorgedreven politisering van de Europese besluitvorming. Wat onze positie onderscheidt van de genoemde auteurs, is dat de wenselijke effecten van een dergelijke politisering volgens ons best geanalyseerd worden in termen van de *zichtbaarheid* die gepaard gaat met een partijpolitieke dynamiek van meerderheid versus oppositie.

4.1 Nood aan zichtbaarheid

Uitgangspunt van het politieke model is enerzijds de feitelijke vaststelling dat functionele druk de lidstaten ertoe noopt meer en meer beslissingen te nemen op Europees niveau en anderzijds de normatieve premisse dat die overgedragen bevoegdheden op een afdoende democratische wijze moeten worden uitgeoefend. Aangezien, zoals eerder beargumenteerd, het intergouvernementele model onvoldoende garanties biedt voor een dergelijke democratische legitimering, is het noodzakelijk dat er op Europees niveau eigenstandige, democratische besluitvormingsprocedures worden opgezet.

In het licht van de vele bevoegdheden die op dit moment al door de EU worden uitgeoefend, is het merkwaardig dat ‘sceptici’ zich blijven vastklampen aan de natiestaat als primaire context voor de politieke betrokkenheid van de burger. Het is onvermijdelijk dat burgers vroeg of laat gaan beseffen dat het nationale niveau vaak niet het niveau is waar de belangrijke beslissingen genomen worden. In dat verband zou het toenemende populistische en soms zelfs antipolitieke ressentiment bij een deel van de bevolking wel eens een symptoom van onvrede kunnen zijn over het groeiende onvermogen van de nationale democratie om ‘grote’ maatschappelijke problemen aan te pakken. Het politieke model stelt zich tot doel om hieraan te verhelpen door de politieke verbeelding van de burgers een nieuwe richting te geven. Indien urgente kwesties, de macht om erover te beslissen, en dus het potentieel voor “arbitraire autoriteit” (Bohman 2004, 342) zich opstapelen op het supranationale niveau, dan lijkt het noodzakelijk dat burgers hun politieke aandacht meer en meer gaan richten op datzelfde supranationale niveau. Net zoals de strijd om stemrecht, het opeisen van welvaartsrechten en de organisatie van massaonderwijs de natiestaat destijds als vanzelf het natuurlijke centrum maakten van ons politieke universum, zo zouden de sleutelproblemen van de eenentwintigste eeuw ons wel eens kunnen doen wegkijken van die natiestaat naar een andere politieke arena. Indien die dynamiek zich doorzet, zouden de moeilijkheden om een werkbare democratie te creëren op Europees niveau op termijn wel eens kleiner kunnen blijken dan de moeilijkheden om een levendige democratie in stand te houden op het niveau van de natiestaten (Geenens 2011).

Volgens het ‘politieke’ model zal de noodzakelijke democratisering van de Europese Unie enkel slagen indien er op dat Europese niveau ook een volwaardige

publieke ruimte wordt opgebouwd naar analogie met de publieke ruimten die bestaan op het niveau van de natiestaat. Cruciaal voor de uitbouw van een dergelijke publieke ruimte is de verdere *institutionalisering* van de oppositionele dynamiek die achter elke politieke of collectieve beslissing schuilgaat (Neunreither 1998; Magnette 2006; Føllesdal & Hix 2006).

Die politisering is volgens ons van belang omdat alleen zo de publieke ruimte haar rol kan vervullen als plaats waar de inzet en de essentiële momenten van de collectieve besluitvorming opzettelijk *zichtbaar* gemaakt worden voor alle burgers als geheel (Rummens, te verschijnen). Doordat de macht wordt uitgeoefend in een gecentraliseerde en duidelijk herkenbare formele instelling zoals het parlement en doordat de zetelverdeling in dat parlement afhangt van een electorale strijd, is het publieke debat niet langer een amorf en gedecentraliseerd proces, maar wordt het gestructureerd rond een beperkt aantal issues en rond een beperkt aantal publieke spelers en inhoudelijke posities. De formele kern van de publieke sfeer geeft aan de informele publieke sfeer daarrond de nodige focuspunten en de nodige urgentie. De zichtbaarheid die zo ontstaat, gaat veel verder dan de idee van transparantie. Zelfs als de besluitvorming in een of ander orgaan *transparant* is (bijvoorbeeld omdat de bijeenkomsten publiek toegankelijk zijn of omdat de verslagen integraal beschikbaar worden gemaakt), dan nog is er geen enkele garantie dat burgers in staat zijn om te begrijpen welke beslissing nu eigenlijk genomen is ten koste van welke alternatieven en welke groepen nu precies invloed hebben uitgeoefend op de uiteindelijke beslissing. Alleen als er ook politieke spelers zijn die er electoraal belang bij hebben om alternatieven uit te werken en publiekelijk naar voor te schuiven, maar bijvoorbeeld ook om bepaalde ongewenste invloeden aan te klagen, kan de machtsdynamiek van de politieke besluitvorming, niet alleen transparant maar ook echt *zichtbaar* worden.

Een dergelijke zichtbaarheid is nodig om ten minste twee redenen.⁵ Ten eerste (4.2) draagt die zichtbaarheid bij tot het probleemoplossend vermogen van democratische besluitvorming en tot de inhoudelijke kwaliteit van de collectieve beslissingen. Ten tweede (4.3) draagt die zichtbaarheid ook bij aan het creëren van een gevoel van gemeenschappelijkheid, dat wil zeggen, aan gevoelens van burgerlijke solidariteit. Een dergelijke burgerlijke solidariteit is onder meer nodig om de loyauteit van weggestemde minderheden te verzekeren, alsook om een draagvlak voor economische solidariteit te creëren en in stand te houden.

4.2 De kwaliteit van besluitvorming

Dat de zichtbaarheid van de oppositionele politiek bijdraagt tot de kwaliteit van de besluitvorming, volgt uit het feit dat die zichtbaarheid een soort narratieve structuur geeft aan het politieke proces en dit zowel in de ruimtelijke als in de temporele zin. Net omdat de oppositie er electoraal belang bij heeft om de tekort-

komingen van het beleid zichtbaar te maken voor de burgers, zal zij steeds alternatieve beleidsvoorstellen trachten te ontwikkelen. Op die manier ontstaat rond elk onderwerp een discrete set van verschillende beleidsposities die het feitelijk gevoerde beleid situeren in een *ruimte van publieke, politieke argumenten* en zo aan de burger duidelijker maken welk beleid er feitelijk gevoerd wordt en welke alternatieve beleids pistes op dit moment niet bewandeld worden. Een dergelijke mogelijkheid ontbreekt in het geval van een functionalistische stakeholder-democratie omdat beslissingen daar gepresenteerd worden als de uitkomst van een consensualistisch consultatieproces en de verschillende opties die voorhanden waren na afloop van het proces uit beeld verdwijnen. Op die manier is de specificiteit en contesteerbaarheid van de genomen beslissing niet langer zichtbaar. In temporele zin geeft de oppositionele dynamiek dan weer continuïteit aan het democratisch debat als een open en nooit af te sluiten epistemisch proces. Oppositiepartijen en middenveldorganisaties fungeren daarbij als een soort *epistemische reservoirs* die, ook nadat een bepaalde beslissing is genomen, de alternatieve mogelijkheden op een zichtbare manier blijvend aanwezig stellen in de publieke ruimte. In die zin zijn zij zowel het geheugen van het democratisch proces als, daardoor, ook bron van toekomstige alternatieve beleidsplannen (Neunreither 1998, 440). Ook hier is het verschil met het democratisch functionalisme erg groot. Daar verschijnen beslissingen immers als singuliere momentopnames en zorgt de afgedwongen consensus ervoor dat geen van de betrokken spelers nog in staat is om de mede door henzelf genomen beslissing openlijk te contesteren. Meer algemeen maakt de zichtbaarheid van de oppositionele politiek het mogelijk om de voor de goede werking van een democratie noodzakelijke *responsiveness* te realiseren (Bellamy 2010, 4-5). Binnen een oppositioneel systeem is het immers duidelijk wie wat beslist heeft boven welk alternatief. De meerderheid kan aangesproken worden op de beslissingen die ze genomen heeft en moet deze dus ook met argumenten verdedigen (*accountability*). De oppositie heeft er alle belang bij om op basis van goede argumenten zichtbaar te maken waarom de genomen beslissingen niet de goede zijn. Het laatste oordeel ligt daarbij uiteindelijk altijd bij de kiezer die met de macht van het stemhokje zo indirect de politiek kan dwingen om te luisteren naar de verzuchtingen van de burgers. Een dergelijk mechanisme ontbreekt – opnieuw – in de functionalistische benadering waar alle betrokken politieke spelers zich achter de vermeende consensus kunnen verschuilen (Neunreither 1998, 437; Meyer 1999; Papadopoulos 2007, 473; Offe 2009, 550). Burgers kunnen dan geen politieke actoren identificeren die ter verantwoording geroepen kunnen worden voor de genomen beslissing en kunnen de huidige beleidsmakers ook niet dwingen om te luisteren door te dreigen met een stem voor een identificeerbare oppositie (Papadopoulos 2007).

4.3 Het gemeenschapsvormend vermogen

Dat de zichtbaarheid van de oppositionele politiek kan bijdragen aan politieke identiteitsvorming, zonder noodzakelijk te vervallen in een nationalistische of communitaristische identiteitspolitiek, wordt onder meer beargumenteerd door Jürgen Habermas. In zijn pleidooi voor een *Europees constitutioneel patriottisme* (1998, 149-156; 2002, 116-124; 2004, 43-51, 52-58, 68-82; 2008b, 105-108) benadrukt Habermas dat de participatie van burgers aan het democratische project kan leiden tot gevoelens van verbondenheid met dit project, zonder dat er daarbij gesteund wordt op gedeelde culturele identificaties die voorafgaan aan het democratische proces. Hoewel Habermas de idee van het constitutioneel patriottisme in eerste instantie heeft gebruikt voor zijn analyse van de nationale democratische rechtsstaat, heeft hij deze idee ook al vroeg ingezet als argument tegen de *no demos* claim in de Europese context. Sindsdien blijft Habermas er systematisch op hameren dat de gebrekkige democratische legitimiteit van de EU alleen hersteld kan worden als de Unie ook echt de vorm aanneemt van een gezamenlijk constitutioneel project. Dat betekent dat de formele besluitvormingsorganen in de EU versterkt moeten worden en dat de besluitvorming die daar gebeurt, ook daadwerkelijk moet teruggekoppeld worden aan een breed politiek debat in een uit te bouwen transnationale Europese publieke ruimte. Alleen op die manier kan een echte Europese politieke dynamiek tot stand komen, waarin een aantal voor de burgers herkenbare visies op de toekomst van Europa en een beginnende Europese identiteit kunnen ontstaan.

„Die Frage ist deshalb nicht, ob es eine europäische Identität ‘gibt’, sondern ob die nationalen Arenen füreinander so geöffnet werden können, dass sich über nationale Grenzen hinweg die Eigendynamik einer gemeinsamen politischen Meinungs- und Willensbildung über europäische Themen entfalten kann. Nur auf dem Rücken demokratischer Prozesse kann sich heute ein politisches Selbstverständnis der Europäer (...) herausbilden.“ (Habermas 2004, 81)

Zoals de laatste zin van het citaat aangeeft, is het de bedoeling dat burgers zichzelf gaan verstaan *als* Europese burgers. Hoewel Habermas benadrukt dat het daarbij gaat om een louter *politiek* zelfverstaan, is dit niettemin een vorm van gemeenschapsvorming. Bedoeling is dat de gemeenschap van Europese burgers voor zichzelf *zichtbaar* wordt *als* politieke gemeenschap. Een dergelijke gemeenschappelijkheid kan niet worden gerealiseerd enkel en alleen op basis van de belofte van rationeel en efficiënt beleid (zoals het functionalistisch model voorstaat), maar vereist integendeel een verandering in de manier waarop burgers zichzelf *zien*. Daarom moeten de politieke instellingen, behalve het ‘produceren’ van beleid, ook een letterlijke ‘enscenering’ bieden van de conflicten en krachten die de Europese samenleving doorkruisen. Enkel wanneer de Europese instituties vorm geven aan het perspectief van waaruit individuen zichzelf kunnen zien als politiek gesitueerd binnen – en betrokken partij in – een Europawijd krachten-

spel, kunnen ze zichzelf herkennen als Europese burgers. Net zoals ook in een vorige historische fase de vervanging van lokale loyauteiten door nationale identiteiten zich heeft voorgedaan doorheen politieke conflicten, massaverkiezingen en meerpartijencompetitie (Rosanvallon 1998; Follesdal & Hix 2006; Key 1961). Met andere woorden, een zichtbaar, geïnstitutionaliseerd democratisch conflict is noodzakelijk om een dergelijke, politieke gemeenschapsvorming mogelijk te maken. Alleen door meningsverschillen zichtbaar te maken op de politieke scène kan het volk zichzelf verstaan als eenheid-in-verscheidenheid (Lefort 1986). Het gaat dus over een wijziging in de collectieve zelfrepresentatie van de burgers.

Die *representatieve* functie kan onmogelijk herleid worden tot processen van delegatie en kan niet verstaan worden in termen van het efficiënt opwaarts communiceren van beleidspreferenties. Deze representatieve functie is integendeel intrinsiek *symbolisch*: de politieke natuur van de besluitvorming voegt een specifieke betekenis toe aan het zelfbeeld van de betrokken individuen, namelijk het beeld van zichzelf als actor met een zekere hoeveelheid beslissingsmacht in een collectief besluitvormingsproces, een proces waarin andere actoren eveneens een gelijke hoeveelheid beslissingsmacht hebben. Op die manier krijgen burgers effectief het gevoel deel uit te maken van eenzelfde politieke gemeenschap: ze kunnen letterlijk *zien* op welke manier beslissingen het gevolg zijn van procedures waarin alle partijen elkaar erkennen als volwaardige leden van die politieke gemeenschap.

Een dergelijk gevoel van gemeenschappelijkheid is volgens ons onmisbaar om de volgende twee redenen. Ten eerste is het zo dat zelfs schijnbaar zuiver economisch-technische beslissingen van de EU vaak verder gaan dan enkel het (technische, politiek-neutrale) verhogen van de efficiëntie van de Europese markt. Heel wat beslissingen hebben wel degelijk herverdelende effecten, en vereisen dus een (soms erg hoge) mate van solidariteit tussen de verschillende lidstaten. Een treffend voorbeeld zijn de tijdelijke en (vanaf 2013) permanente mechanismen die in de nasleep van de kredietcrisis werden opgezet om op basis van solidariteit tussen de landen van de Eurozone financiële stabiliteit te verzekeren. Een dergelijke, *economische* solidariteit kan niet langdurig in stand worden gehouden enkel en alleen op basis van efficiëntie-overwegingen of op basis van indirecte processen van legitimatie. Uiteindelijk vereist ze ook een zekere mate van *burgerlijke* solidariteit, dat wil zeggen, ze vereist dat de individuen elkaar erkennen als burgers van eenzelfde politieke gemeenschap. Dat vereist, opnieuw, dat die politieke gemeenschap op de een of andere manier *zichtbaar* wordt gemaakt zodat de individuen zich effectief bewust kunnen worden van zichzelf – zichzelf kunnen *zien* – als burgers van eenzelfde politieke gemeenschap.

Een dergelijk besef is ten tweede ook nodig omdat sommige Europese beslissingen onvermijdelijk meerderheid tegen minderheid genomen worden. Dat wil zeggen, het gaat uiteindelijk over een proces waarin sommige groepen hun macht gebruiken om (vaak ethisch gekleurde, waardegeladen) beslissingen te nemen en

op die manier vorm te geven aan het leven van de gehele samenleving. Individen moeten, ook wanneer ze in het verliezende kamp zitten, toch de nodige loyaliteit kunnen opbrengen ten aanzien van dergelijke collectieve beslissingen. Die loyaliteit zal in de meeste gevallen niet alleen gegarandeerd kunnen worden door een verwijzing naar de (epistemische) 'juistheid' van de beslissing in kwestie, aangezien de inhoudelijke onenigheid juist de aanleiding was voor de majoritaire beslissing (Geenens 2007). De verliezers zullen dus ook andere redenen moeten hebben om bereid te zijn om zich te onderwerpen aan de macht van de meerderheid. Dergelijke redenen worden bijvoorbeeld aangereikt door het gevoel te behoren tot een politieke gemeenschap met een zekere stabiliteit doorheen de tijd. Maar ook de zichtbare, oppositionele dynamiek van het politieke spel kan hierbij een specifieke rol spelen. Doordat het standpunt van de minderheid bij monde van de oppositie op een zichtbare manier aanwezig blijft op de politieke scène, zullen ook die burgers die zich niet in de meerderheidsbeslissing kunnen vinden toch het gevoel behouden dat zijzelf en hun standpunten ernstig genomen worden door de gemeenschap en dat zij de kans behouden om eventueel later alsnog de genomen beslissingen bij te sturen. Net omdat de veelheid van politieke standpunten zichtbaar wordt gemaakt en gerespecteerd wordt, kunnen de aanhangers van al die standpunten zichzelf blijvend herkennen als volwaardige deelnemers aan een gezamenlijk democratisch project. Op het moment echter dat oppositie tegen het beleid niet of niet meer zichtbaar mogelijk is binnen het politieke systeem – zoals al te zeer het geval is binnen functionalistische benaderingen –, zal het ongenoegen van de burgers zich richten tegen het systeem zelf. Zoals een aantal politicologen al langer betogen, kan het ontbreken van de mogelijkheid tot 'klassieke oppositie' binnen het politiek systeem snel aanleiding geven tot een 'princiële oppositie' tegen het systeem zelf (Kirchheimer 1957; Shapiro 1965, 2-3; Dahl 1965, 21-22). Veel auteurs beargumenteren dan ook dat het toenemende Euro-scepticisme bij vele burgers vanuit dit mechanisme moet begrepen worden en dus alleen bestreden kan worden door de ontwikkeling van een meer oppositionele dynamiek binnen de Europese politiek zelf (Føllesdal & Hix 2006, 549; Mair 2007, 6; Neunreither 1998, 439; Swenden 2008).

5. De weg naar een gepolitiseerde, transnationale Europese publieke sfeer

Het 'politieke' model van Europese besluitvorming impliceert niet dat de oppositionele parlementaire politiek zoals we die kennen in de individuele lidstaten eenvoudigweg gekopieerd moet worden naar het Europese niveau. Een dergelijke extrapolatie zou geen recht doen aan de eigenheid en de complexiteit van de Europese politiek. Het Europese regime zal hoe dan ook een mengregime moeten zijn waarbij legitimiteit op een complexe manier tot stand komt. Ook volgens het 'politieke' model blijft een cruciale rol weggelegd voor meer indirecte vor-

men van legitimering doorheen nationale kanalen en doorheen gespecialiseerde en functionele ‘issue publics’. Maar daarnaast is er ook nood aan een directe, ‘politieke’ legitimering van de Europese besluitvorming middels een zichtbare publieke sfeer waarin de Europese burger zichzelf kan herkennen als volwaardig deelnemer aan een Europees democratisch project.

In deze sectie bespreken we achtereenvolgens de structuur die de Europese publieke sfeer zou moeten aannemen in een meer gepolitiseerde context; de rol van de media in het tot stand brengen van die publieke sfeer; en de institutionele hervormingen die de Europese besluitvorming zouden kunnen politiseren.

5.1 De structuur van een transnationale Europese publieke sfeer

Een publieke ruimte is nooit homogeen, maar hoe dan ook altijd een gedifferentieerd geheel bestaande uit meer of minder overlappende deelpublieken (Fraser 1992). Op het niveau van de nationale publieke sfeer bijvoorbeeld onderscheidt Bernhard Peters drie vormen van differentiëring: deelpublieken kunnen zich vormen rond bepaalde issues, op basis van gedeelde levensbeschouwingen of op basis van gedeelde maatschappelijke posities (Peters 2007, 284-5). Op het niveau van de transnationale publieke sfeer komt daar uiteraard nog de erg belangrijke differentiëring langs nationale scheidingslijnen bij.

Op zich is die meervoudige differentiëring van de publieke sfeer niet problematisch. Integendeel, deze geeft structuur aan die publieke sfeer en kan haar inclusiever maken door ruimtes te creëren waar bepaalde subgroepen in de samenleving hun eigen argumentatieve positie beter kunnen ontwikkelen. Die positieve effecten gelden natuurlijk wel enkel zolang die opsplitsing beperkt blijft en niet leidt tot echte fragmentering of segmentering waarbij de opinies van deelgroepen niet meer met elkaar geconfronteerd worden in een meer algemeen proces van opinievorming. Om een afdoende integratie van een gedifferentieerde publieke sfeer te waarborgen, is het volgens Peters van het grootste belang dat scheidingslijnen binnen de publieke sfeer doordringbaar blijven voor de uitwisseling van thema's, informatie en argumenten. Het is daarnaast ook nodig dat het publiek als geheel kan bogen op een voldoende uitgebouwd en gedeeld cultureel repertoire, op voldoende gedeelde belangen en referentiekaders en op een voldoende sterke collectieve identificatie (Peters 2007, 286). Op EU-niveau is aan deze voorwaarden duidelijk nog niet voldaan en is er momenteel eerder sprake van een gesegmenteerde Europese publieke ruimte waarbij deze segmentering zowel langs nationale als langs thematische scheidingslijnen loopt (Peters 2007, 294; Eriksen 2007; Schlesinger & Kevin 2000). Om ervoor te zorgen dat de Europese burgers zichzelf kunnen zien en ervaren als deelnemers aan een gezamenlijk proces van opinievorming is het volgens Erik Oddvar Eriksen (2007) dan ook nodig om deze segmentering te overwinnen en te komen tot een eengemaakte Europese publieke ruimte.

“Access to *one* common public – one single European public space – is necessary to enable citizens to address the same political issues and be exposed to the same information, arguments and counter-arguments. To develop common opinions and wills requires common themes, shared interpretative frames and inclusive fora. Only these can establish the preconditions necessary for a rational opinion-formation process among all that are affected.” (Eriksen 2007, 38)

Die eengemaakte Europese publieke ruimte moet daarbij echter niet noodzakelijk de vorm aannemen van een autonome supranationale Europese ruimte die zich ontwikkelt boven de nationale publieke ruimtes. In dit verband heeft Jürgen Habermas herhaaldelijk het meer plausibele model van een *transnationale* Europese ruimte verdedigd. Een dergelijke transnationale ruimte ontstaat wanneer nationale publieke ruimtes zich voor elkaar openen en elkaar wederzijds doordringen (Habermas 2002, 120; 2004, 81; 2008b, 106-108). In het ontstaan van een dergelijke transnationale ruimte hebben Bernhard Peters en collega's vier dimensies onderscheiden die het mogelijk maken om het transnationale karakter van de Europese publieke ruimte te operationaliseren (Brüggemann *et al.* 2007, 299-303). In een eerste dimensie gaat het daarbij om het *regeren onder publieke waarneming*, wat verwijst naar de mate waarin het nationale publieke debat effectief aandacht besteedt aan Europese instellingen, actoren en beleidskwesties. In een tweede dimensie gaat het om de *wederzijdse waarneming* van nationale publieke ruimtes waarbij het van belang is dat het nationale debat in de ene lidstaat ook aandacht besteedt aan wat er in andere lidstaten op politiek vlak gebeurt. In een derde dimensie gaat het om de *discursieve uitwisseling* tussen nationale ruimtes. Anders dan in de eerste twee dimensies wordt hier het nationaal gesegmenteerde karakter van de Europese ruimte uitdrukkelijk overstegen. Het gaat hier met name om de uitwisseling van argumenten over de nationale grenzen heen, bijvoorbeeld doordat in het nationale debat ook uitdrukkelijk opiniemakers uit andere Europese landen aan het woord worden gelaten. De laatste dimensie is ten slotte die van de *collectieve identiteit* waarbij burgers en opiniemakers zich in hun argumentaties uitdrukkelijk identificeren als deel van een Europees 'wij'.

Een dergelijke schets in vier dimensies laat zien wat de transnationalisering van nationale publieke ruimtes tot een gezamenlijke Europese ruimte zou kunnen inhouden. In de praktijk blijkt die transnationalisering voorlopig slechts ten dele gerealiseerd. Zo stellen Peters *et al.* vast dat er voorlopig enkel op de eerste twee genoemde dimensies sprake is van enige Europeanisering, maar nog niet op de laatste twee. De auteurs concluderen dan ook dat de feitelijke situatie op dit moment het best omschreven kan worden als een *nationaal gesegmenteerde Europeanisering*. Dat betekent dat er hooguit binnen de nationale contexten sprake is van meer aandacht voor Europa, maar dat die toegenomen aandacht zich nog niet vertaald heeft in een Europees debat dat de nationale grenzen overstijgt (Brüggemann *et al.* 2007, 307-321).⁶

5.2 De dramaturgische logica van de media

In de verdere politisering van de Europese besluitvorming die de ontwikkeling van een transnationale Europese publieke sfeer moet stimuleren, spelen de media uiteraard een cruciale rol. Ten eerste is het zo dat de media in het algemeen en de politieke berichtgeving in het bijzonder sterk gekenmerkt zijn door wat een *dramaturgische logica* genoemd zou kunnen worden (Parkinson 2005, 178-179; Hajer 2009, 38-40; Rummens, te verschijnen). Dat betekent dat berichtgeving graag gebruik maakt van narratieve mechanismen om een boodschap over te brengen bij kijkers of lezers. De media besteden meer aandacht aan conflicten dan aan situaties waarin politieke actoren overeenstemming bereiken, ze geven de voorkeur aan kleurrijke metaforen en gebalde uitspraken boven de weergave van uitgebreide argumentaties en ze vertonen een sterke neiging tot personalisering van de politiek waarbij het wel degelijk uitmaakt wie welke boodschap hoe verkondigt. Omwille van die dramaturgische logica zijn de media dus geenszins een neutrale speler die een vooraf bestaande politieke werkelijkheid objectief weergeeft, maar bepaalt die logica integendeel voor een groot deel mee welke politieke kwesties en spelers überhaupt 'zichtbaar' kunnen worden in de media en dus deel kunnen gaan uitmaken van de 'politieke werkelijkheid'.

Zoals gezegd benadrukt Bernhard Peters (2007) dat het voor het ontstaan van een geïntegreerd publiek van belang is dat er voldoende gemeenschappelijke belangen en referentiekaders aanwezig zijn. Het grote probleem met de Europese besluitvorming is echter niet dat deze onvoldoende relevant is voor de burgers, maar wel dat die relevantie op dit moment onvoldoende zichtbaar gemaakt kan worden. Het grote voordeel van een meer gepolitiseerde besluitvorming, ook op Europees niveau, bestaat erin dat de theatrale logica van een oppositiedynamiek veel beter aansluit bij de typisch dramaturgische logica van de media. Daardoor zal die oppositionele politiek ook meer en sneller media-aandacht krijgen en zo veel gemakkelijker als politieke werkelijkheid zichtbaar kunnen worden. De zichtbaarheid van de oppositionele politiek is immers ten gronde gebaseerd op het feit dat alleen narratieve mechanismen in staat zijn om de aandacht te trekken van een groot publiek, dat publiek een verhaal te vertellen, het te raken en waar nodig te mobiliseren (Magnette 2006, 35). Het contrast met de functionalistische politiek is opnieuw erg duidelijk. Daar waar besluitvorming gebeurt op basis van consensualistische procedures beschikken de media niet over de mogelijkheid om die besluitvorming op een aantrekkelijke manier te brengen aan een groter publiek. Zonder de spanning van een politieke tegenstelling, belichaamd in een strijd tussen concrete politieke actoren die uiteindelijk op een of andere manier ook (electorale) verantwoording verschuldigd zijn aan de kijkers en lezers, kan het politieke verhaal niet verteld worden en kan de politieke besluitvorming niet als politieke werkelijkheid aan de burgers verschijnen.

Dat een meer oppositionele Europese politiek met behulp van de media aanleiding kan geven tot de verdere uitbouw van een transnationale Europese publieke sfeer heeft niet alleen te maken met de meer dramaturgische structuur van zo'n oppositionele politiek. Ten tweede is het ook zo dat een *transnationale* Europese publieke sfeer, die in eerste instantie begrepen wordt als de wederzijdse doordringing van nationale publieke sferen, niet meteen behoefte heeft aan echte Europese media. Waar het ontbreken van Europese kranten en televisiezoekers een ernstig obstakel kan zijn voor het ontstaan van een supranationale publieke sfeer, geldt dat niet of veel minder in een transnationale structuur. In een transnationale structuur opereren de media primair in de eigen nationale context maar berichten binnen die context over de Europese politieke werkelijkheid en over argumenten en thema's die ook in andere lidstaten circuleren. Dit illustreert meteen dat in een dergelijke transnationale publieke sfeer het taalprobleem veel minder speelt dan in het model van een eengemaakte supranationale publieke sfeer. Zolang de verslaggeving over Europese politiek hoofdzakelijk plaatsvindt in nationale media, kan de burger nog in de eigen taal deelnemen aan het debat. Het valt uiteraard niet uit te sluiten dat op langere termijn een meer autonoom Europees medialandschap ontstaat en daardoor ook een meer supranationale Europese publieke sfeer. Volgens sommige auteurs is die ontwikkeling zelfs al aan de gang in het meer 'élitaire' segment van de pers (met kranten en weekbladen als *The Economist*, *Die Zeit*, de *Financial Times*, *Le Monde* en de *FAZ* die hoe langer hoe meer een echt Europees publiek bereiken, naast nieuwe, exclusief EU-geïntereerde elektronische media zoals *EUobserver*, *EurActiv* en het ook in print beschikbare *European Voice*) (Schlesinger en Kevin 2000, 222-228).

5.3 Beperkte institutionele hervormingen

Het voorgaande illustreert dat het potentieel voor de uitbouw van een transnationale Europese publieke ruimte aanwezig is. Tegelijk is ook de verdere politisering van de EU, die een dergelijke uitbouw kan stimuleren, een reële mogelijkheid die gerealiseerd kan worden zonder dat daarvoor al te ingrijpende institutionele hervormingen nodig zouden zijn. Meer nog, de trend van toenemende politisering is reeds ingezet (Van Hecke 2010). De verschillende verdragswijzigingen van de afgelopen twee decennia hebben ten eerste het Europees Parlement (EP) versterkt in zijn rol van wetgevend en controlerend orgaan van de EU. Afgezien van de investituur van de Europese Commissie is het EP niet verantwoordelijk voor de stabiliteit van de uitvoerende macht op het niveau van de EU (*government making power*). Dit geeft paradoxalerwijze het EP meer macht ten aanzien van de Europese Commissie en de Raad van Ministers en stimuleert ook het interne debat. Maar op zich is dit geen voldoende voorwaarde. Er zijn immers nog assemblees die 'autonoom' functioneren maar geen politiserend effect hebben. De tweede belangrijke evolutie van de voorbije decennia is immers dat de EU – en het EP in het bijzonder – in toenemende mate bevoegd is geworden voor domeinen die traditioneel (op het na-

tionale niveau) tot polarisering leiden. Die polarisering neemt trouwens dezelfde gedaante aan als die in de lidstaten: de (hoofdzakelijk sociaaleconomisch gedefiniëerde) links-rechtstegenstelling (Hix *et al.* 2007).

Een nog grotere rol voor het EP en nog meer bevoegdheidsdomeinen voor de EU kunnen uiteraard tot nog meer politisering leiden. Maar dit brengt de zichtbare politiek niet noodzakelijk dichterbij. De huidige politisering van de EU is immers in de eerste plaats een *interne* politisering: een strijd tussen politieke families en tussen de instellingen, ver weg van de verschillende nationale publieke ruimtes, ondanks de rechtstreekse verkiezingen van het EP. Omdat deze verkiezingen zich afspelen binnen de verschillende lidstaten (kandidaten, kieslijsten, kiesomschrijvingen en -kringen), is er feitelijk geen sprake van *Europese* verkiezingen. Ze fungeren als *second-order national elections* waarin niet de EU centraal staat maar de zittende meerderheden op nationaal vlak. Deze verkiezingen ‘europeaniseren’ om de politisering te *externaliseren* (tot bij het kiespubliek en de massamedia te brengen, zoals dit in elk democratisch proces het geval is) kan echter alleen via een aantal institutionele hervormingen. In vergelijking met de verdragswijzigingen van de laatste jaren, gaat het hier om relatief beperkte hervormingen, minstens wat de kwantiteit betreft. Maar omdat sleutelen aan de wijze waarop vertegenwoordiging op een meer ‘Europese’ manier georganiseerd kan worden steeds ten koste gaat van de (controle die wordt uitgeoefend door de) lidstaten, hebben maatregelen op dit vlak steeds verregaande consequenties op kwalitatief vlak.

Niet alle auteurs zijn ervan overtuigd dat meer politisering de juiste remedie is. Volgens Bartolini (2006) bijvoorbeeld ontbreekt het de EU aan de juiste ‘infrastructuur’ (Europese politieke partijen, partijpolitieke coördinatie) om een toename aan politisering te kanaliseren. Dat de EU niet zomaar gepolitiseerd kan worden, spreekt voor zich. Zo zouden bevoegdheden waarin met name de Europese Commissie optreedt als een agentschap in plaats van een regering (denk aan het mededingingsbeleid) buiten de politisering moeten worden gehouden. In antwoord op Bartolini formuleert Hix (2008) een beperkt aantal hervormingsvoorstellen die de ‘infrastructuur’ van de EU klaar maken voor meer politisering. Volgens Hix moet onder meer het voorzitterschap van de Europese Commissie de inzet worden van de vijfjaarlijkse Europese parlementsverkiezingen en moeten de beslissingen van de Raad van Ministers openbaar worden gemaakt en de beslissingsregels transparant. Een ander, vaker geciteerd voorstel is de verkiezingen van een aantal Europarlementsleden binnen één Europese kieskring (naar analogie met de federale kieskring in België).⁷

Alhoewel het hier gaat om beperkte hervormingen, zou hun impact op de zichtbaarheid van de Europese politiek erg groot kunnen zijn. Als bijvoorbeeld het voorzitterschap van de Europese Commissie effectief afhankelijk wordt gemaakt van meerderheidssteun in het EP, dan wordt dit voorzitterschap ook echt de inzet van de Europese verkiezingen. Op dat moment hebben de politieke fracties in het

EP er alle belang bij om zich, *pace* Bartolini, ook echt beter te organiseren. Ze moeten dan immers één duidelijke kandidaat-voorzitter naar voren schuiven en haar of hem ook wapenen met een herkenbaar politiek programma. Zo wordt de *Europese* inzet van de Europese verkiezingen voor de burger plots veel duidelijker. Als hij of zij bijvoorbeeld ontevreden is over de economische koers die door Barroso gevaren is, dan kan hij of zij de EVP afstraffen door op een partij uit een andere Europese fractie te stemmen die een kandidaat-voorzitter met een aantrekkelijker programma voordraagt. Het herstel van een dergelijke directe link tussen verkiezingen en beleid – zeker als die ook nog versterkt zou worden door de invoering van een Europese kieskring – verhoogt de druk op Europese politici uit de meerderheid om zich ook telkens voor hun beleidsdaden te verantwoorden en verhoogt de druk op politici uit de minderheid om tekortkoming van het beleid publiekelijk aan te klagen. De media zullen op dat moment ook veel meer interesse betonen voor Europese kwesties, net omdat het Europese politieke spel dramatischer zou worden en de betrokkenheid van de burgers (kijkers, lezers) weer veel groter. Als Europese verkiezingen écht gaan over het Europees economisch beleid van de komende jaren en als de strijd belichaamd wordt door een vier- of vijftal kandidaat-voorzitters, dan spreekt het voor zich dat er in aanloop naar de verkiezingen debatten komen tussen deze kandidaten die in heel Europa gemediatiseerd zullen worden. Van belang is opnieuw dat daarvoor geen *supra*-nationale publieke ruimte nodig is. Een dergelijk kopstukdebat kan wel degelijk met een vertraging van enkele uren worden uitgezonden zodat televisiezenders de kans krijgen om het debat van ondertiteling te voorzien. Ook de analyses van en commentaren op zo'n debatten kunnen in de eigen taal gebeuren, al kan daarbij ook verslag worden uitgebracht van de analyses, reacties en commentaren die het debat in andere lidstaten heeft losgeweekt. Dergelijke debatten zouden dus uiterst geschikt zijn voor het verder stimuleren van een in eerste instantie *trans*-nationale publieke ruimte bestaande uit elkaar wederzijds doordringende nationale publieke ruimtes.

Dergelijke ingrepen zijn uiteraard geen mirakeloplossingen, maar ze kunnen volgens ons wel een belangrijk kwalitatief verschil maken: ze kunnen de democratische kwaliteit en *responsiveness* van het Europese beleid drastisch verhogen en ze zouden een sterke stimulans kunnen geven aan het proces van Europese gemeenschapsvorming en aan het vertrouwen van de Europese burger in de Europese instellingen.

6. Besluit

In dit artikel stond de zoektocht naar een Europese publieke ruimte centraal. Van een gemeenschappelijke publieke sfeer op het niveau van de EU is namelijk nog geen sprake, hoewel het Europese integratieproces aanleiding heeft gegeven tot het ontstaan van een nieuw, Europees 'politiek systeem'. Hoe komt dat en op

welke manier kan daaraan verholpen worden? Drie verschillende posities werden in kaart gebracht – de sceptische, de functionalistische en de politieke – maar alleen die laatste bood een mogelijk geschikt antwoord.

Nationalistische of communitaristische auteurs – de ‘sceptische’ positie – hebben oog voor de mate waarin een politieke gemeenschap altijd meer is dan een vorm van economische samenwerking, maar overschatten de hoeveelheid gemeenschappelijkheid die vereist is om een democratische gemeenschap in stand te houden. Bovendien zien ze over het hoofd in welke mate die gemeenschappelijkheid niet voorafgaat aan politiek, maar juist gecreëerd wordt door politieke interactie. Ten slotte onderschatten ze de hoeveelheid hedendaagse, supranationale uitdagingen waarop een louter nationale politiek geen afdoend antwoord kan bieden. Functionalistische auteurs, daarentegen, erkennen veelal de coördinatieproblemen die zich onvermijdelijk opstapelen op Europees niveau, maar ze onderschatten de institutionele voorwaarden die vereist zijn om die coördinatieproblemen op een volwaardige, democratische manier op te lossen. Dat wil zeggen, ze zien over het hoofd in welke mate die collectieve besluitvorming haar mogelijkhedenvoorwaarde vindt in de bereidheid van burgers om effectief samen een politieke gemeenschap te vormen.

In tegenstelling tot de sceptische positie is de creatie van een werkbare publieke sfeer op Europees niveau *wenselijk*. Een gemeenschappelijke publieke sfeer kan immers de totstandkoming van een Europees demos bevorderen. Maar over hoe die publieke sfeer er moeten komen, verschillen de meningen. In dit artikel hebben we trachten aan te tonen dat een zichtbare politiek niet alleen wenselijk maar ook *mogelijk* is. Alleen een benadering die de constitutieve rol van het politieke proces ernstig neemt en die de cruciale rol van een zichtbare oppositionele politiek erkent, kan een fundamenteel antwoord bieden op de legitimiteitsproblemen waarmee de EU kampt. Dit antwoord werd aangescherpt aan de hand van de notie ‘zichtbaarheid’ en werd verder ontwikkeld door in te gaan op een aantal concrete modaliteiten: de structuur die de Europese publieke sfeer zou moeten aannemen in een meer gepolitiseerde context, de rol van de media in het tot stand brengen van die publieke sfeer, en de institutionele hervormingen die de Europese politiek zouden kunnen politiseren. Het is dus door het zichtbaar worden van de Europese politiek dat een Europese publieke ruimte kan tot stand komen. Zonder zo een gemeenschappelijke publieke ruimte kan er geen sprake zijn van een ‘Europese samenleving’.

NOTEN

1. Het is om diezelfde reden dat Will Kymlicka niet gelooft in het democratiseren van supranationale politieke instellingen (Kymlicka 2001, 317-326). Democratische politiek is volgens Kymlicka per definitie “politiek in de volkstaal”.

2. We gebruiken de term ‘functionalistisch’ zonder ons te beperken tot de ‘neo-functionalistische’ school (Haas 1958; Lindberg 1963).
3. Zie bijvoorbeeld Herman Van Rompuy, Voorzitter van de Europese Raad, in zijn toespraak n.a.v. de 20^{ste} verjaardag van de val van de Berlijnse Muur, Berlijn, 9 november 2009: “The euro is the most visible and the most palpable sign of our common destiny.” (http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/117623.pdf).
4. Niet alle vermelde auteurs gaan hierin even ver. Sommigen, zoals Stijn Smismans (2007), pleiten voor een mengvorm van nieuwe en meer traditionele, representatieve vormen van legitimering; terwijl anderen, zoals Cohen en Sabel (1997), lijken te suggereren dat die nieuwe vormen de oude volledig kunnen vervangen.
5. De analyse die volgt, is mede geïnspireerd door de democratiemodellen van Claude Lefort (1986) en Jürgen Habermas (1992). Voor een meer uitgewerkte situering van deze analyse binnen de democratietheorie, verwijzen we naar Rummens (te verschijnen).
6. Voor een empirisch geïnformeerde analyse van de ontwikkelingen van de Europese publieke sfeer, zie de bundel van John Erik Fossum en Philip Schlesinger (2007). Relevant recent onderzoek vinden we bijvoorbeeld ook bij Ruud Koopmans en Barbara Pfetsch (2006) en Swantje Lingenberg (2009).
7. Hoewel voor dit voorstel de eerste parlementaire stappen zijn gezet, ziet het er niet naar uit dat op korte termijn veel verandering mag worden verwacht. Zie bijvoorbeeld het verslag van de Commissie Institutionele Zaken van het EP dat ter stemming lag op 7 juli 2011 maar werd teruggestuurd naar de Commissie Constitutionele Zaken: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=Pv&reference=20110707&secondRef=ITEM-007-08&language=EN&ring=A7-2011-0176>.

BIBLIOGRAFIE

- Bartolini, S. (2006), Should the Union be ‘Politicised’? Prospects and Risks, *Notre Europe Policy Paper*, 19, 29-50.
- Bellamy, R. (2010), Democracy without Democracy? Can the EU’s Democratic ‘Outputs’ Be Separated from the Democratic ‘Inputs’ Provided by Competitive Parties and Majority Rule, *Journal of European Public Policy*, 17 (1), 2-19.
- Bohman, J. (2004), Cosmopolitan Republicanism, *Journal of Political Philosophy*, 12 (3), 336-352.
- Bohman, J. (2005), From *Demos* to *Demoi*: Democracy across Borders, *Ratio Juris*, 18 (3), 293-314.
- Brüggemann, M., S. Siffert, K. Kleinen-von-Königslöw, B. Peters & A. Wimmel (2007), Segmentierte Europäisierung. Trends und Muster der Trans-nationalisierung von Öffentlichkeiten in Europa (pp. 298-321) in B. Peters, *Der Sinn von Öffentlichkeit*. Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Cohen, J. & C. Sabel (1997), Directly-deliberative Polyarchy, *European Law Journal*, 3 (4), 313-342.

- Curtin, D. & A.J. Meijer (2006), Does Transparency Strengthen Legitimacy? A Critical Analysis of European Union Policy Documents, *Information Polity*, 11 (2), 109-122.
- Dahl, R.A. (1965), Reflections on Opposition in Western Democracies, *Government and Opposition*, 1 (1), 7-24.
- Dewey, J. (1991 [1927]), *The Public and its Problems*. Athens: Swallow Press.
- Diez Medrano, Juan (2010), Europe's Political Identity: Public Sphere and Public Opinion in J. Lacroix & K. Nicolaidis (Eds.), *European Stories. Intellectual Debates on Europe in National Contexts*. Oxford: Oxford University Press.
- Eriksen, E.O. (2007), Conceptualising European Public Spheres. General, Segmented and Strong Publics (pp. 23-43) in J.E. Fossum & Ph. Schlesinger (Eds.), *The European Union and the Public Sphere. A Communicative Space in the Making?* Londen en New York: Routledge.
- Fligstein, N. (2008), *Euroclash. The EU, European Identity, and the Future of Europe*. Oxford: Oxford University Press.
- Føllesdal, A. & S. Hix (2006), Why There Is a Democratic Deficit in the EU: A Response to Majone and Moravcsik, *Journal of Common Market Studies*, 44 (3), 533-562.
- Fossum J.E. & Ph. Schlesinger (Eds.), *The European Union and the Public Sphere. A Communicative Space in the Making?* Londen en New York: Routledge.
- Fraser, N. (1992), Rethinking the Public Sphere: A Contribution to the Critique of Actually Existing Democracy (pp. 109-142) in C. Calhoun (Ed.), *Habermas and the Public Sphere*. Cambridge: MIT Press.
- Fraser, N. (2009), *Scales of Justice. Reimagining Political Space in a Globalizing World*. New York: Columbia University Press.
- Gauchet, M. (2004), Le problème européen, *Le Débat*, 129, 50-66.
- Geenens, R. (2007), The Deliberative Model of Democracy: Two Critical Remarks, *Ratio Juris*, 20 (3), 355-377.
- Geenens, R. (2011), The Emergence of Supranational Politics: A New Breath of Life for the Nation-state?, *Telos*, 156, 24-46.
- Grimm, D. (1995), Does Europe Need a Constitution?, *European Law Journal*, 1 (3), 282-302.
- Haas, E. (1958), *The Uniting of Europe: Political, Social and Economic Forces 1950-1957*. Stanford: Stanford University Press.
- Habermas, J. (1992), *Faktizität und Geltung: Beiträge zur Diskurstheorie des Rechts und des demokratischen Rechtsstaats*. Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Habermas, J. (1998), Die postnationale Konstellation und die Zukunft der Demokratie (pp. 91-169) in id., *Die postnationale Konstellation: Politische Essays*. Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Habermas, J. (2002), Braucht Europa eine Verfassung? (pp. 104-129) in id., *Zeit der Übergänge. Kleine Politische Schriften IX*. Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Habermas, J. (2004), *Der gespaltene Westen. Kleine Politische Schriften X*. Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Habermas, J. (2008a), The Constitutionalization of International Law and the Legitimation Problems of a Constitution for World Society, *Constellations*, 15 (4), 444-455.

- Habermas, J. (2008b), *Europapolitik in der Sackgasse. Plädoyer für eine Politik der abgestuften Integration* (pp. 96-127) in id., *Ach, Europa. Kleine Politische Schriften XI*. Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Hajer, M. A. (2009), *Authoritative Governance: Policy-making in the Age of Mediatization*. Oxford: Oxford University Press.
- Haller, M. (2011), *European Integration as an Elite Process. The Failure of a Dream?* London: Routledge.
- Héritier A. & D. Lehmkuhl (2011), *New Modes of Governance and Democratic Accountability, Government and Opposition*, 46 (1), 126-144.
- Heyse, T., S. Rummens & R. Tinnevelt (2007), *Habermas. Een inleiding op zijn filosofie van recht en politiek*. Pelckmans/Klement: Kapellen/Kampen.
- Hix, S. (2008), *What's Wrong with the European Union & How to Fix It*. Cambridge: Polity Press.
- Hix, S., Noury, A.G. & Roland, G. (2007). *Democratic Politics in the European Parliament*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Joerges, C. & J. Neyer (1997), *From Intergovernmental Bargaining to Deliberative Political Processes: The Constitutionalisation of Comitology, European Law Journal*, 3 (3), 273-299.
- Key Jr., V.O. (1961), *Public Opinion and American Democracy*. New York: Knopf.
- Kirchheimer, O. (1957), *The Waning of Opposition in Parliamentary Regimes, Social Research*, 24 (1), 127-156.
- Koopmans, R. & B. Pfetsch (2006), *'Obstacles or Motors of Europeanization? German Media and the Transnationalization of Public Debate', Communications*, 31, 115-138.
- Kymlicka, W. (2001), *Citizenship in an Era of Globalization: Commentary on Held* (pp. 317-326) in id., *Politics in the Vernacular: Nationalism, Multiculturalism and Citizenship*. Oxford: Oxford University Press.
- Lefort, C. (1986), *La question de la démocratie* (pp. 17-32) in id., *Essais sur le Politique*. Paris: Editions du Seuil.
- Lindberg, L. (1963), *The Political Dynamics of European Economic Integration*. Stanford: Stanford University Press.
- Lingenberg, S. (2009), *The Citizen Audience and European Transcultural Public Spheres: Exploring Civic Engagement in European Political Communication, Communications*, 34, 45-72.
- Magnette, P. (2006), *Democracy in the European Union: Why and How to Combine Representation and Participation?* (pp. 23-41) in S. Smismans (Ed.), *Civil Society and Legitimate European Governance*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Majone, G. (1996), *Regulatory Legitimacy* (pp. 284-301) in G. Majone (Ed.), *Regulating Europe*. Londen: Routledge.
- Majone, G. (1998), *Europe's 'Democratic Deficit': The Question of Standards, European Law Journal*, 4 (1), 5-28.
- Majone, G. (1999), *The Regulatory State and its Legitimacy Problems, West European Politics*, 22 (1), 1-24.
- Mair, P. (2007), *Political Opposition and the European Union, Government and Opposition*, 42 (1), 1-17.

- Markowski, R. & Tucker, J.A. (2010), Euroscepticism and the Emergence of Political Parties in Poland, *Party Politics*, 16 (4), 523-548.
- Meyer, Ch. (1999), Political Legitimacy and the Invisibility of Politics: Exploring the European Union's Communication Deficit, *Journal of Common Market Studies*, 37 (4), 617-639.
- Miller, D. (2008), Republicanism, National Identity, and Europe (pp. 133-158) in C. Laborde & J. Maynor (Eds.), *Republicanism and Political Theory*. Malden: Blackwell.
- Milward, A. & V. Sørensen (1993), Interdependence or Integration (pp. 1-32) in A. Milward, F. Lynch, R. Ranieri, F. Romero & V. Sørensen, *The Frontier of National Sovereignty. History and Theory 1945-1992*. London en New York: Routledge.
- Moravcsik, A. (2002), In Defence of the 'Democratic Deficit': Reassessing Legitimacy in the European Union, *Journal of Common Market Studies*, 40 (4), 603-624.
- Neunreither, K. (1998), Governance without Opposition: The Case of the European Union, *Government and Opposition*, 33 (4), 419-441.
- Offe, C. (2009), Governance: an 'Empty Signifier'?, *Constellations*, 16 (4), 550-562.
- Papadopoulos, Y. (2007), Problems of Democratic Accountability in Network and Multi-level Governance, *European Law Journal*, 13 (4), 469-486.
- Parkinson, J. (2005), Rickety Bridges: Using the Media in Deliberative Democracy, *British Journal of Political Science*, 36, 175-183.
- Peters, B. (2007), *Der Sinn von Öffentlichkeit*. Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Puetter, U. (te verschijnen), Europe's Deliberative Intergovernmentalism. The Role of the Council and European Council in EU Economic Governance, *Journal of European Public Policy*.
- Rosanvallon, P. (1998), *Le peuple introuvable. Histoire de la représentation démocratique en France*. Parijs: Gallimard.
- Rummens, S. (te verschijnen), Staging Deliberation. The Role of Representative Institutions in the Deliberative Democratic Process, *The Journal of Political Philosophy*.
- Schlesinger, Ph. & D. Kevin (2000), Can the European Union Become a Sphere of Publics (pp. 206-229) in E.O. Eriksen & J.E. Fossum (Eds.), *Democracy in the European Union. Integration through Deliberation?* Londen en New York: Routledge.
- Shapiro, L. (1965), Forward, *Government and Opposition*, 1 (1), 1-6.
- Smismans, S. (2004), *Law, Legitimacy, and European Governance. Functional Participation in Social Regulation*. Oxford: Oxford University Press.
- Smismans, S. (2007), Democratisch Deficit? Deliberatie in de Europese Unie (pp. 164-185), in R. Geenens & R. Tinnevelt (Eds.), *De stem van het volk. Democratie als gesprek*. Leuven: Lannoo Campus.
- Smith, A. (1992), National Identity and the Idea of European Unity, *International Affairs*, 68 (1), 55-76.
- Smith, A. (1995), *Nations and Nationalism in a Global Era*. Cambridge: Polity.
- Swenden, W. (2008), Tocqueville and European Federalism: A Reply to Larry Siedentop (pp. 155-175) in R. Geenens & A. De Dijn (Eds.), *Reading Tocqueville. From Oracle to Actor*. Basingstoke: Palgrave MacMillan.
- Van Hecke, S. (2010), Do Transnational Party Federations Matter? (... And Why Should We Care?), *Journal of Contemporary European Research*, 6 (3), 395-411.