

Politik

Nummer 3 | Årgang 19 | 2016

TEMA

FØDERALISME OG DEMOKRATI

Politik

NUMMER 3 : ÅRGANG 19 : 2016

TEMA: FØDERALISME OG DEMOKRATI

- 4 Introduktion
Benjamin Ask Popp-Madsen & Ditte Maria Brasso Sørensen
- 8 Challenging the Sovereign: Three Types of Early Modern Federal Theory
Jan Smolenski
- 30 Sammenslutningens kunst: Om føderalisme hos Johannes Althusius og Hannah Arendt
Benjamin Ask Popp-Madsen
- 48 Den Europæiske Union: Supranationalt demokrati eller international konsolideringsstat?
Malte Frøslee Ibsen
- 66 Hvorfor Habermas' vision for et demokratisk EU ikke kan stå alene
Ditte Maria Brasso Sørensen
- 84 Is the city the appropriate scale for participatory democracy? Some answers from Brazil
Sveinung Legard

ABSTRACTS

- 105 Abstracts

Ansvarshavende redaktør

Professor MSO, ph.d. Christian F. Rostbøll,
Institut for Statskundskab,
Københavns Universitet

Øster Farimagsgade 5, Postboks 2099

1014 København K

cr@ifs.ku.dk

35323428

Bøger til anmeldelse sendes til samme adresse, att. Tobias Liebetrau.

Redaktion

Ph.d.-stipendiat Signe Blaabjerg Christoffersen, Institut for Statskundskab, KU

Ph.d.-stipendiat Ditte Maria Brasso Sørensen, Institut for Statskundskab, KU

Ph.d.-stipendiat Kristoffer Kjærgaard Christensen, Institut for Statskundskab, KU

Ph.d.-stipendiat Emil Husted, Institut for Organisation, CBS

Ph.d.-stipendiat Benjamin Ask Popp-Madsen, Institut for Statskundskab, KU

Ph.d.-stipendiat Simone Molin Friis, Institut for Statskundskab, KU

Ph.d.-stipendiat Anne Mette Møller, Institut for Statskundskab, KU

Ph.d.-stipendiat Anne Sofie Bang Lindegaard, DIIS og Institut for Statskundskab, KU

Ph.d.-stipendiat Marc Jacobsen, Institut for Statskundskab, KU

Post.doc Hans Boas Dabelsteen, Institut for Statskundskab, KU

Post.doc Ulrik Pram Gad, Center for Avanceret Sikkerhedsteori, KU

Adjunkt, ph.d. Caroline Grøn, Center for Europæisk Politik, KU

Lektor, ph.d. Tore Vincents Olsen, Institut for Statskundskab, Aarhus Universitet

Professor MSO, Mark Blach-Ørsten, Institut for Kommunikation og Humanistisk
Videnskab, RUC

Cand.scient.pol. Simon Gravers Jacobsen

Stud.scient.pol. Rikke Reetz

Redaktør for boganmeldelser

Ph.d.-stipendiat Tobias Liebetrau, Institut for Statskundskab, KU

Politik@ifs.ku.dk

Formål

Politik er et tværfagligt samfundsvidenskabeligt tidsskrift, der bringer artikler om politik ud fra mangfoldige akademiske perspektiver. Redaktionen lægger vægt på *faglighed* sikret gennem anonym referebedømmelse, *formidling*, som gør Politik tilgængelig uden for universitetets mure, og endelig *politisk relevans*.

Tidsskriftet Politik er en videreførelse af Politologiske Studier.

Introduktion

Benjamin Ask Popp-Madsen & Ditte Maria Brasso Sørensen

Dette temanummer omhandler sammenspillet mellem føderalisme og demokrati. Føderalismebegrebet har de seneste år været genstand for omfattende akademisk og politisk interesse, og står som et central begreb i forhold til mange nutidige politiske og demokratiteoretiske problemstillinger. Etymologisk set stammer føderalisme fra det latinske *foedus*, der betyder pagt, alliance eller sammenslutning. Ved en føderation forstås en gensidig aftale og et kontinuerligt samarbejde mellem ligeværdige politiske enheder. Føderationen kan således repræsentere en alternativ opfattelse af det politisk fællesskab, den institutionelle beslutningsproces og samt den folkelige deltagelse end den vi kender fra statstænkningen.

En række nutidige politiske udviklinger nødvendiggør at tænke udover den suveræne nationalstat samt at overveje nye sub- og supranationale organisationsformer. Med grænseoverskridende politiske problemer, internationaliseringen og lokalisering af identiteter, global finansiel kapitalisme samt verdensomspændende kommunikation og informationsnetværk har nationalstaten mistet sin status som politisk suveræn og identitetsmæssig selvfølgelig. Statens manglende evne til effektivt at styre og regulere, varetage borgernes interesser samt at levere et entydigt identitetsmæssigt tilhørsforhold undergraver til stadighed dens politiske legitimitet. Dette forhold peger på, at det er nødvendigt at forestille sig andre og *større* politiske enheder med mere omsiggribende beslutningskompetence og multiple deltagelseskanaler. Føderationen som politisk form er i vores optik en oplagt inspirationskilde for et sådan projekt. Som allerede Baron de Montesquieu påpegede, så er føderationen måden, hvorpå republikken kan vokse sig større uden at forfalde til imperium, despoti eller kolonimagt. Med nutidens terminologi kan man hævde, at føderationen er måden hvorpå den demokratiske kerneidé om folkelig selvbestemmelse kan vriste sig fri af nationalstatens historiske forankring og transformeres til et mere nutidssvarende, globaliseret politiske verdensbillede.

Det fortløbende quasi-føderale eksperiment i den Europæiske Union (EU) kan ses som det mest vidtrækkende og veludviklede forsøg på at finde et føderalt alternativ eller supplement til nationalstaten. I sin politiske struktur forsøger EU på det europæiske plan horisontalt at balancere inddragelse af medlemsstater, så vel som europæiske borgere, samt fastholde, at de mange politiske niveauer skal fastholdes vertikalt. EU kan derfor ses som et politisk projekt, der søger at fremme en sammenslutning både horisontalt mellem medlemsstater, men også et vertikalt eksperiment fokuseret på at skabe en struktur, der kan facilitere inddragelse af multiple politiske niveauer. Lige fra borgerinitiativer, til byer, kommuner, stater og regioner.

Den stigende utilfredshed med statens manglende evne til varetage borgernes interesser samt effektivt og inddragende at løse presserende politiske problemer har afstedkommet en række folkelige protester og oprør. Siden finanskrisen fra 2008 og frem har en vedvarende europæiske sparepolitik medført flere krav om *mindre* og *lokale* politiske enheder med større grad af demokratisk selvbestemmelse og deltagelse. Også her kan føderalismebegrebet bibringe vigtige indsigter. Hvad end vi kigger på organiseringen af protesterne mod nedskæringerne i Spanien og Grækenland, den amerikanske Occupybevægelse, *participatory budgetting* i Brasilien eller kampen mod liberaliseringen af energiforsyningerne i flere latinamerikanske lande, så antager disse organisationsformer ofte føderal træk i kræft af deres anti-hierarkiske, horisontale organisationsform samt vigtigheden af samarbejdet mellem forskellige, plurale enheder, der modstår politisk homogenisering og ensartethed.

Hensigten med temanummeret er således at belyse sammenspillet mellem føderalisme og demokrati både empirisk og normativt. Empirisk, fordi føderationen efter vores bedste overbevisning kan bruges til at beskrive og forstå væsentlige politiske udviklinger, der finder sted både sub- og supranationalt, og som på forskellig vis tematiserer og problematiserer statens faldende beslutningskompetence og politiske legitimitet. Normativt, fordi føderationen med dens pluralistiske organisationsstruktur, hvor selvbestemmelse, medbestemmelse og beslutningsproces konfigureres på nye og innovative måder, kan være en måde hvorpå demokrati og politisk handlekraft kan overvinde nationalstatens nutidige krise.

Jan Smolenskis artikel giver et idéhistorisk overblik over føderalismebegrebet. Det vises her, at føderalisme historisk set har dækket over tre idealtypiske betydninger. Føderalisme kan forstås 1) som et opgør med enten intern eller ekstern absolut suverænitæt, 2) som en måde at dele suverænitæt, og endeligt 3) som en bottom-up måde at skabe en politisk forsamling på. Ved at kortlægge disse tre grene af føderalismebegrebet, giver artiklen et nuanceret afsæt for at forstå hvilke implikationer føderalisme kan have for vores nutidige politiske tænkning.

I artiklen *Sammenslutningens Kunst* søger **Benjamin Ask Popp-Madsen** via en diskussion af henholdsvis Johannes Althusius' og Hannah Arendts tanker om den føderale form at destillere det føderales konceptuelle kerne. Popp-Madsen viser, at sammenslutning og selvbestemmelse kan ses som føderationens kernebegreber, og at denne forståelse kan hjælpe os med at flytte vores fokus fra politik som interessevaretagelse og interessekamp til en forståelse af politik som fremhæver den konstituerende magt, og dens hierarkiske prioritet over dens institutionelle frembringelser.

Med **Malte Frøslee Ibsens** artikel bevæger temanummeret sig fra føderalismens idehistorie til en diskussion af, hvorvidt EU har potentialet til at udvikle sig til en demokratisk supranational struktur. Artiklen tager udgangspunkt i den offentlige debat mellem filosofen Jürgen Habermas og den politiske økonom Wolfgang Streeck, som har udspillet sig siden 2013. Ibsen viser, at de to debattanter deler analytisk udgangspunkt, men drager forskellige konklusioner hvad angår EU's demokratiske potentiale. Ibsen konkluderer, at selvom ønsket om et demokratisk EU kan virke utopisk, er Streecks alternative tilbagetrækning til nationalstaten ikke en mulighed.

Ditte Maria Brasso Sørensens artikel arbejder videre med Habermas' vision for et demokratisk EU. Sørensen kortlægger Habermas' vision for EU som et supranationalt demokrati, som modsvar på en stigende eksekutiv føderalisme. Det vises, at de to repræsentationskanaler som Habermas bygger på, nemlig et samlet Råd som repræsenterende de europæiske folk og et stærkt Parlament som repræsenterende de europæiske borgere, begge lider af svagheder. På baggrund af dette vises det, at Habermas' model for EU demokrati bør suppleres med alternative repræsentationskanaler, som findes i *demokrati-litteraturen*.

Endeligt, giver **Sveinung Legards** bidrag et indblik i hvordan borgerinddragelsesprocesser har været brugt både på by- og delstatsniveau i Brasilien. Legards artikel giver derved et indblik i hvordan selvbestemmelse tager konkret form i en føderal stat. Legard viser, at byens særstatus som ramme om borgerinddragelse er tvivlsom, og at lignende processer er mulige på delstatsniveau. Dette åbner både for en problematisering af byen som et unikt politisk rum, men også for en diskussion af muligheden for mere vidtrækkende borgerinddragelsesprocesser på højere politiske niveauer.

Challenging the Sovereign: Three Types of Early Modern Federal Theory^{*}

Jan Smolenski

The fact that the term ‘federation’ in the social sciences is conceptually identified with the federal state (see, e.g.: Davis 1978; Elazar 1987; Stepan, Linz, and Yadav 2011; Watts 1998) is a symptom of a broader issue diagnosed by Jean L. Cohen as the domination of the statist paradigm in the academic treatment of federalism (cf. Cohen 2012, 11, 82). Accordingly, the studies of federalism are either treated within the context of the internal ordering of a state (here the concept of the federal state is in focus) or within the realm of international relations (here confederal treaty organizations of states are of interest).¹ This state-centered focus reduces federalism to the administrative issue of the degree of centralization or a mere international agreement. More importantly, it obscures the fact that the political form of the modern federation and corresponding federal theories² emerged in early modern Europe as a response to the crisis of the pre-Westphalian international order and as an alternative to the state and corresponding theories of sovereignty. (Cohen 2012, 88; Riley 1976, 18; Spruyt 1996; Forsyth 1981)³

*Academic work is never an individual enterprise. I owe my thanks to my departmental colleagues Sara Gebh and Peter Galambos whose comments helped to improve this paper. I also want to thank an anonymous reviewer for their challenging questions, remarks, and comments. I am also grateful Manuela Badilla Rajevic for her last look at the paper.

1 E.g.: Carl J. Friedrich operates with this dualism in his treatment of federal theories and practices (Friedrich 1968); in his analysis of ancient leagues, Edward Freeman compares them to the US federal model (Freeman 1893); Patrick Riley assesses early modern theories of federalism according to their conformity to the form of the federal state (Riley 1976).

2 In this paper I treat political theories (whether of federalism or sovereignty) as a form of political practice.

3 Even American federation, considered a paradigmatic example of a federal state, was initially established as an alternative to the political form of the state. (Cohen 2012, Forsyth 1981)

Certain scholars, most notably Carl Schmitt (2008), Murray Forsyth (1981), and Jean Cohen (2012), distinguish the federation form the federal state on the one hand and from the mere treaty-based international alliance on the other. Forsyth calls the federation (or, in his terminology: the federal union) “a union of states in a body politic”. (Forsyth 1981, 7) For Schmitt, the federation is a “a permanent association ... through which the comprehensive status of each individual federation member in political terms is changed in regard to the common goals.” (Schmitt 2008, 383–384) In Cohen's words, the federation is a “political and legal form for non-state composite polities that bridge the domestic/international divide without renouncing the discourse of sovereignty for member states and which are not imperial formations.” (Cohen 2012, 82) Although motivated by different normative and political concerns,⁴ all three scholars have acknowledged that federal unions/federations are *sui generis* constitutional political forms. The aim of this paper is to contribute to the debate on federalism and federations beyond the statist paradigm. In contrast to these three authors, however, I do not attempt to offer a general theory of the federation. Rather, my aim is to present the variety of early modern federal theories as alternatives to the modern state and state sovereignty, grouped in three ideal types, and highlight significance of these differences.

The formation of the state proceeded through simultaneous centralization of power by eliminating internal competitors by aspiring princes on the one hand, and emancipation from the universal authorities of the Empire and Papacy on the other. This process was accompanied by the development of the absolutist Bodinian-Hobbesian theory of sovereignty. The effects of this process were 1) a threat to autonomy of sub-state units as a result of progressive development of organ sovereignty; 2) unstable international environment with constant possibility of war and resulting threat to security and survival of units (in particular small units); and 3) the disempowerment of the population as a correlate of the empowerment of the sovereign organ.

4 Carl Schmitt dismisses the federation as a political form plagued by internal contradictions and for this reason only a transitory form between either larger state or multiplicity of states. Jean Cohen, by contrast, sees in the federal union a possible and desirable answer to the contemporary challenges to state sovereignty posed by the processes of globalization. Forsyth, on his part, is mostly concerned with demonstrating its distinctiveness from the state and treaty-based organizations of states.

The criterion for the classification is the effect that the theories respond to.⁵ The first ideal type (for the purposes of this paper named sovereignty relativizing federalism) consists of de-absolutization of organ sovereignty by means of introducing territorial intermediary bodies mediating between subjects and central power (internal de-absolutization), or subjecting the central authority to external higher power in order to provide avenues for appeals of sovereign's decisions (external de-absolutization). The second ideal type, concerned with the security in the international system, pools sovereignty (hence sovereignty pooling federalism) in a form of defensive or pacific federation in order to constitutionalize relations among states. The third type, developed together with the justifications of the right to rebellion,⁶ redefines sovereign power as power to constitute common authority and locates it in the collective body of the people; importantly, the act of constitution is understood as consensual coming together of territorial communities (hence bottom-up federalism). Additionally, these three ideal types also differ in regard to the criteria of evaluation for federal arrangements and normative implications of each of the types.

The argument of the paper proceeds as follows. In the first section I present the process of the formation of the state and the three effects to which theories of federalism responded: the rise of organ sovereignty, competitive geopolitical environment governed by the imperative of size, and the emergence of the state as independent from society. In the following three sections I present the three ideal types. In the concluding section, I draw implications for our thinking about federalism.

5 A note on the selection of authors: Given the aim of the paper, I will limit myself to early modern European authors, disregarding the American contribution to federal theory as well as theories developed around and after the French Revolution in Europe. For reasons of limited space I concentrate on two authors per type who contribute most to my argument. The first ideal type will be discussed through Montesquieu and Leibniz, the second one through Pufendorf and Rousseau, and the third one through Stephanus Junius Brutus, the Celt and Johannes Althusius. 'Stephanus Junius Brutus, the Celt' is a pseudonym of a French author of *Vindiciae Contra Tyrannos*. Although the tract is most often attributed to Philip Mornay there is no definitive proof.

6 It is common to attribute the invention of the concept of constituent power to Emmanuel-Joseph Sieyès. Nonetheless, although it is true the term 'pouvoir constituant' was used for the first time most probably by him, already in 1660 George Lawson wrote of the "power to constitute." (Lawson 1993, 47) Moreover, the distinction between the constituting and the constituted and the implication of the superiority of the former over the latter is present in the writings of the Monarchomachs and the logic of this distinction can be traced as early as the first half of the fourteenth century when it appears in the writings of Marsilius of Padua. (see: Kalyvas 2013)

The rise of the state and state sovereignty

The formation of states and the corresponding theories of sovereignty were institutional and theoretical responses to the decline of the Medieval European political order of *Respublica Christiana*. This medieval order rested on a complex hierarchy of personal obligations between princes and nobles in which personal privileges and land ownership were the basis of public right. The apex of this hierarchy were the Pope and the Emperor, the ecclesiastical and temporal heads of the order, respectively, as powers claiming universal authority. (e.g. Poggi 1978; Philpott 1995, 360–361) This essentially creedal unity of *Respublica Christiana* was undermined by the Reformation. The religion-based universal authority of the Pope was questioned. Doctrinal differences antagonized holders of public powers and resulted in what Carl Schmitt has called European civil wars (Schmitt 2006).

The modern state and the corresponding concept of sovereignty was a response to the resulting social disorder. (Hinsley 1986, 126) The process of state making, as shown by Charles Tilly, proceeded through the centralization of power in the hands of the monarch and entailed the gradual elimination of autonomous seats of power and their military capacity within the claimed territory. (Tilly 1985) This monopolization of violence was supplemented by the creation of the bureaucratic apparatus capable of extracting resources necessary for this struggle without relying on local magnates as agents. In short, this process signified the dismantling of the intermediary bodies mediating between the central ruler and the subjects.

Absolutist theories of sovereignty were developed most notably by Jean Bodin and Thomas Hobbes to give this process ideological justification and theoretical legitimacy⁷. Bodin defines sovereignty as “the absolute and perpetual power of a commonwealth... – that is, the highest power of command.” (Bodin 1992, 1) Hobbes (Hobbes 1996) adopted this definition but liberated the power of sovereignty from constitutional and divine law constraints, still present in Bodin's theory, effectively making the sovereign power “unlimited, illimitable, irresponsible and omnipotent”. (Hinsley 1986, 143) This difference aside, for both of them sovereignty is necessarily vested in the supreme organ

7 While analytically distinguishable, the formation of absolute monarchies and the formation of states in Early modern Europe were historically interrelated processes. For this reason, I treat them here together.

of the state and is independent from the collectivity over which it rules. (see: Skinner 1989, 2002) It is repressive, commanding, and top-down. (Kalyvas 2005, 226–227) Consequently, not only the validity of all laws, including customary laws, within a territory but also the existence of all other institutions and possible autonomous loci of power between the sovereign and individual subjects is dependent on the sovereign's will.

This internal sovereignty is logically related to external sovereignty understood as independence. According to both Bodin and Hobbes, sovereignty also means impermeability to external jurisdictional claims. This effectively transposed the Hobbesian state of nature from the relations between individuals to the relations between states. The sovereign cannot be bound by law and any self-limitation is completely voluntary and can be terminated at will. In practical terms, external sovereignty meant *jus belli* and the 'right' to participate in international treaty making as equal with other sovereigns. (see: Cohen 2012, 26) In other words, while absolutist sovereignty was used to justify concentration of power as the *sine qua non* of internal order, it created unstable external environment. Moreover, as the distinction between the internal and external was not as clear at the threshold of the modern age, rulers attempting to centralize power perceived other princes as competitors in their quest for the monopoly of violence over a territory whereby the logic of 'internal pacification' extended into the logic of war. As Tilly concisely put it, "In these circumstances, war became the normal condition of the international system of states and the normal means of defending or enhancing a position within the system of states" (Tilly 1985, 184).

This process of state formation in Europe had three important effects already at the threshold of political modernity. The first effect is the gradual establishment of state sovereignty understood as organ sovereignty. This effect has its internal and external facets. Internally, it is associated with the elimination of the bodies capable of mediating between the sovereign and subjects and possibly moderating the impact the former had over the latter. Externally, by instituting the sovereign as the ultimate decision-maker, it eliminates any avenues for appeal against the decisions of the sovereign organ. The second effect is the normalization of war and conquest as a tool of state formation. The threat of war in the nascent state system could be averted only by preventive strikes or by deterrence of potential competitors. Given such competitive geopolitical environment and the related imperative of size, small polities are particularly threatened and

vulnerable. The third effect is the emergence of the state, both as a concept and in practice, as the pacifier of social conflicts, independent from the society over which it exercises power. Crucially, the legitimacy of the state is not grounded in the community over which it rules but from its quality as sovereign, making any kind of resistance *a priori* illegitimate.

It is important to note that the absolutist state sovereignty was not a description of reality at the threshold of political modernity. (Vincent 1987, 75) Rather, it formed the theoretical and ideological basis for the absolutist state formation. The sovereign modern state was invented before it was implemented. (Ruggie 1993, 166) It was forged in ideological, political, and military struggles with competing ideas regarding the organization of political power, federal ideas in particular. In what follows, I present three (ideal) types of early modern federal theory as responses to these three effects.

Challenging Organ Sovereignty: Sovereignty Relativizing Federalism

The absolute quality of emerging state sovereignty and its location at the apex of state power (organ sovereignty) had the internal effect of a gradual elimination of intermediary bodies as autonomous loci of power and the external effect of making the state impermeable for jurisdictional claims from without. It subjects individuals directly to the power of the sovereign on the one hand, and makes the decisions of the sovereign ultimate and unappealable. In response to these interrelated effects (for the purpose of classification taken as one combined effect), federal theory drew on the medieval and pre-modern experience to postulate the desirability of intermediary bodies and undermine the necessity of the absolute quality of sovereignty. To illustrate the former, I discuss federal elements in Montesquieu's discussion of the monarchy and Gothic constitutionalism; to reflect on the latter I turn to the work of Leibniz.

Centralization of power, particularly the one in France under Bourbons, had for Montesquieu despotic potential and features. (e.g.: Montesquieu 1989, 5.10.56)⁸ The reason for this was that since in monarchy “the prince is the source of all political and civil power,” (Montesquieu 1989, 1.4.17) it requires a class of nobles with their status-based privileges and organized in mediating bodies like parliaments to prevent this form

8 References to Montesquieu should be read as follows: [book].[chapter].[page number].

of government from degenerating into despotic rule. The English, who also abolished privileges of the nobles, were nonetheless able to maintain their liberty only because their constitution was in fact republican under the guise of monarchy. (see: Montesquieu 1989, 5.19.70) Yet, despite Montesquieu's admiration for the separation of powers in the English system, he notes that if the English were to lose their liberty, "they would be one of the most enslaved peoples on earth." (Montesquieu 1989, 2.4.19) Thus, in spite of the separation of powers, the English system of parliamentary sovereignty carried a potential for despotism as it depended on a precarious balance between the Parliament and the monarch (see: Mosher 2000, 180–181).

Both French absolutism and English parliamentary sovereignty were successors of Gothic constitutions which, according to Montesquieu, were "the best kind of government men have been able to device." (Montesquieu 1989, 11.8.168) As Lee Ward argues, Montesquieu saw elements of Gothic constitutionalism as capable of mitigating the potential for despotism even in the English constitution. (Ward 2007)⁹ The Gothic constitution of the French kingdom consisted of three main elements. The first element is that it encompassed a multiplicity of groups who were connected with the monarch through reciprocal rights, retained their significant autonomy within the kingdom, and even participated in the election of the ruler. The second is that the local hereditary nobles gathered in provincial assemblies and were entrusted with codification and implementation of provincial laws. As Ward notes, "[t]he impact of this institution was to structure the French legal system on the basis of overlapping and conjoint jurisdictions in which the crown and the nobility, the center and the regions shared power." (Ward 2007, 566) The third element is the organization of local powers into institutions mediating and buffering royal power. (Ward 2007, 567) In his rooting of these three elements in the privileges of nobility, Montesquieu assumed a reactionary position defending the aristocratic prerogatives against the centralizing absolutist monarchy. (see: Althusser 2007) Nonetheless, to the extent that the elements of Gothic constitutionalism can be understood also as legal pluralism, territorial division of power, and intermediary powers with legitimate standing independent from central authority (rather than just

9 In this section I am very indebted to Lee Ward's illuminating and ingenious interpretation. According to Ward, Montesquieu's main contribution to federal theory is not to be found in the short discussion of the federal republic (Book 9, Chapters 1-3 in *The Spirit of the Laws*), but in his discussion of the Gothic constitution of the French kingdom. In this respect, I do not claim originality.

layers of status-based social orders) it resembles modern federalism as self- and shared rule.

Leibniz applies similar logic of de-absolutization of sovereignty to external relations. Refuting Hobbes, Leibniz denies the reality of the absolutist conception of sovereignty by stating that it empirically does not exist “neither among civilized peoples not among barbarians”. (Leibniz 1988a, 120) Rather, sovereignty, according to him, properly means “territorial supremacy” or “territorial hegemony”. Internally, the mark of sovereignty is the coercive power “readied not against a few stubborn persons, but against an entire community” (Leibniz 1988a, 115) in order to compel subjects to perform their duties owed to the territorial lord. Nonetheless, this supremacy in relation to subjects does not exclude limitations on what the sovereign can legitimately demand from them. (Leibniz 1988a, 116) Externally, the mark of sovereignty is freedom from external tutelage and the capacity to engage in international politics: “Those are counted among sovereign powers, then, and are held to possess sovereignty, who can count on sufficient freedom and power to exercise some influence in international affairs, with armies or by treaties.” (Leibniz 1988b, 175) Just as in the case of internal sovereignty, it does not imply absolute power as the one who is considered sovereign “may perhaps be limited by the bonds of obligation toward a superior and owe him homage, fidelity and obedience” (Leibniz 1988b, 175).

This relativization of sovereignty allows Leibniz to develop the concept of a union of states as a body that cannot be reduced to the sum of its members: “it is necessary that a certain administration be formed, with some power over the members; which power obtains as a matter of ordinary right, in matters of greater moment, and those which concern the public welfare. Here I say there exists a state.” (Leibniz 1988a, 117). For Leibniz, the Germanic Empire is an example of such a union where the majesty of the Empire defined as “the right command without being subject to command” (quoted in: Riley 1976, 27) is above the sovereign power of the princes. Despite this quality of imperial majesty, the power of the emperor was limited by the imperial Diet and prerogatives and privileges of territorial princes. (see: Leibniz 1988c, 183) The example of the Empire also shows why, for Leibniz, absolute sovereignty was undesirable: “in the Empire, subjects can plead against their princes, or their magistrates.” (Leibniz 1988c,

181) In other words, the existence of a higher power than that of the sovereign provides avenues to appeal the decisions of the direct ruler.

Leibniz's idea of sovereignty as mere territorial supremacy (and not the highest power) served to protect the rights of the lesser imperial princes in the international arena,¹⁰ but was rooted in the medieval understanding of political order, both internal and external, and in the desire to restore the Empire as a universal temporal power. (Riley 1976, 25–26) In this sense, Leibniz's position can also be considered “out of date” (Riley 1973, 28) or simply reactionary. Nonetheless, to the extent that he understood the Empire as a multiplicity of constitutional forms existing within a larger constitutional form, and not mere princely patrimonies within a feudal structure of personal loyalties, his ideas resemble non-state federalism as well.

In sum, Montesquieu's federalism de-absolutizes the power of the monarch through territorial dispersion and independently existing institutions, undermining organ sovereignty, whether that of the monarch or that of the parliament. Leibniz's does the same but maintaining a higher temporal power over that of the sovereign. It is important to remember that for both Leibniz and Montesquieu, the development of the quasi-federal arrangements of the Empire and the Frankish kingdom under Gothic constitution was a process of historical *devolution* of power in previously more centralized polities and not created through a founding treaty. (respectively: Leibniz 1988c, 182; Montesquieu 1989, passim, e.g. 31.1.670-671) In this sovereignty relativizing federalism, the federal principle is primarily enacted by sharing governmental functions between the center and regions in order to mitigate possible arbitrariness related to the concentration of power. In other words, it is about dispersing power and channeling its exercise through different institutional and territorial units. Consequently, in this case the criterion of evaluation of the federation is how efficiently it de-absolutizes sovereign power and mitigates arbitrariness. Thus, normatively, it does not matter whether a federation was created through decentralization or through coming together, or to what extent it does away with hierarchies of power. Origins are irrelevant for the federation's goals. What matters

10 Leibniz wrote *Tractatus de jure suprematus ac legationis principum Germaniae* (more commonly known as *De Suprematu Principum Germaniae* or *Caesarinus Fürstenerius*, the latter after the pseudonym under which Leibniz wrote the work), his most important work on the constitution of the Germanic Empire, serving as a counsellor for the Duke of Brunswick. The aim of the work was to justify the duke's claim to participation in Nijmegen peace negotiations from which the duke was excluded despite his involvement in the preceding wars. (Nijman 2005, 11)

is the creation of genuine checks on the center and avenues of appeal within the federation.

Providing Security and Peace: Sovereignty Pooling Federalism

Since in theory the sovereign state was released from its external obligations (save voluntary, hence unreliable, self-binding) and state formation proceeded through war and conquest, it created a competitive geopolitical environment in which the imperative of size influences the possibility of survival. Theorists of sovereignty pooling federalism have drawn from the experience of international treaty making in order to come up with the design of the coming together of several states that would combine not only the advantage of size with the preservation of independence but that would also make such arrangement sufficiently durable. The two most important theorists in this regard are Samuel von Pufendorf and Jean-Jacques Rousseau.

Pufendorf accepts the Bodinian-Hobbesian idea of state sovereignty as internally unitary and externally independent (cf. Eulau 1941, 657). Only these polities in which “the supreme Authority is exercis'd through all the parts of the State by one Will” (Pufendorf 1729, 670) can be considered regular. He dismissed the Germanic Empire, a role model for Leibniz, as an “irregular” and “mis-shapen Monster” (Pufendorf 2007, 179). The charge of irregularity applies also to Montesquieu's Gothic constitutionalism to the extent that its intermediary bodies split the sovereign will. Yet, Pufendorf departs from Hobbes (and by extension Bodin) since he believes that federations, constitutionalized arrangements among states which he calls systems of states,¹¹ can mitigate instability of international system.¹²

The reason for entering a league is purely defensive against external threats to independence, i.e. a possibility of war and conquest (Pufendorf 1729, 682). Systems of states are more than just coalitions of states. The latter are based on contingent and temporary commonalities of foreign policy aims and are limited only to the mutuality of obligations within fulfilling these aims. The federation, by contrast, originates in a com-

11 Pufendorf distinguishes two kinds of systems: personal unions and leagues (federations). In this paper I am interested in the latter.

12 It is important to note that Pufendorf departed in one important aspect from Hobbesian idea of sovereignty as absolute power. For the former, the creation of a state consisted of two contracts, the contract of society and the contract of government, which may result in constitutional limitations on power of the sovereign.

pact and consists of states which “are, by some special Band, so closely united, as they seem to compose one Body, and yet retain each of them the sovereign Command in their respective Dominions” (Pufendorf 1729, 681). It creates a perpetual union in which states oblige themselves to exercise parts of sovereignty, primarily those related to foreign policy, jointly with the common consent of the members of the league (Pufendorf 1729, 82). Conflicts between the members are supposed to be arbitrated by other confederates who do not have stakes in these disputes. At the same time, whatever is not specified in the initial compact as necessary for fulfilling the common purpose, is supposed to remain within the residual powers of states.

Because the league originates in a compact of independent states and creates a “Union or Concurrence of Wills” rather than one superior will, Pufendorf introduces the requirement of unanimous decision-making (Pufendorf 1729, 684). Majority decision making can result in a situation in which the minority is compelled to act against its will. Such an outcome would undermine the purpose for which the league is established in the first place (to guarantee independence of federating parties). Since the initial *foedus* constitutionalizes the relations of co-ordination among the federating states and not subordination, the legitimacy of collective decisions is necessarily based on consent. If a member persistently refuses to follow the majority and in this way endangers the league, sanctions are permitted; but, rather than being a form of federal intervention, juridically they are “the same Methods of Redress, as they who hve [sic!] in a Condition of natural Liberty are allow'd to use against the Violaters of Faith and Contract” (Pufendorf 1729, 685), as if the federal compact with the offender were null and void.

Essentially, a system of states provides an institutional framework with three main aims: to provide security by pool resources against common external threat, to peacefully adjudicate conflicts among the federated states, and to provide equality of the states in governing common affairs through the principle of unanimous consent. The requirement of consent, however, poses the limit of the perpetuity of the union.¹³ Because the union has a very specific aim, then if “some Confederates ... hope to receive more Advantage by a Separation, than they could expect under a Conjunction, and apprehend their Allies to be rather a Burthen to them, than as Assistance” (Pufendorf 1729, 685), they may voluntarily leave the union. Secession, thus, is a logical consequence of the

13 Perpetuity of the union means that its *raison d'être* in principle temporarily transcends any specific foreign policy goals but a universally valid goal of securing independence.

contractual origin of the union and its continuous existence is based on the principle of consent.

Rousseau, like Pufendorf, sees the solution to the problem of war in federal arrangements. He acknowledges that the lack of uniformity and clear principles of European international law at the time of his writing reduces in practice the conduct between states to the right of the stronger and renders interstate treaties “a temporary truce rather than a real peace” (Rousseau 2005, 63).¹⁴ Thus, the European Federation is supposed to “unite nations by bonds similar to those which already unite their individual members, and place the one no less than the other under the authority of the Law” (Rousseau 2005, 60). Institutionally, the European Federation of Rousseau is not that different from Pufendorf's system of states.¹⁵ As he specifies in the five fundamental articles of the union, the federation shall, first of all, originate in a compact between sovereigns. The legislative powers shall be vested in a Diet in which each power shall have one vote irrespectively of its size, power, or contributions and in which each shall in turn assume presidency. It shall have a federal budget to cover common expenses. Rousseau also says that a member state can be “put to ban” and “proscribed as public enemy” (Rousseau 2005, 68) if its behavior amounts to breaking the constituent treaty.

Where Rousseau departs from Pufendorf is the relations between the Federation and the constituent states. This is already visible in what the former considers the destructive behavior which includes refusal to “execute the decisions of the Alliance” (Rousseau 2005, 68). The decisions of the Federation can go against the will of individual states because Rousseau accepts majority decision making in the federal Diet (with the exception of amending the five articles, which requires unanimity). Additionally, although the offender is proscribed as a public enemy, “all the Confederates shall arm and take the offensive ... and they shall not desist until ... [the offender shall have] carried out the decisions and order of the Diet” (Rousseau 2005, 68). Such action is in fact a federal intervention rather than a nullification of the contract with the offender. Additionally, despite the contractual beginning of the Federation, Rousseau denies the right

14 This argument is an element of Rousseau's political realism which only grew with time. While he celebrated the plan of perpetual peace in his earlier writing, in the ones produced later he deemed it unrealizable. The problem was not with the project itself but with the general character of the initial arguments in favor of federalism. The implementation the project requires appealing directly to specific individual interests that particular rulers have at a particular time. (Forsyth 1981, 92)

15 The following two paragraphs are based on the five articles of the federation. (Rousseau 2005, 68–69)

to exit. Authentic federation is a “genuine Body politic” with powers to pass binding laws, with coercive power to enforce them, and with enough strength to make “it impossible for any member to withdraw at his own pleasure the moment he conceives his private interest to clash with that of the whole body” (Rousseau 2005, 67).¹⁶

Rousseau gives three reasons why such empowerment of the Federation vis-à-vis its members does not diminish their sovereignty. First, the members participate in collective lawmaking as equals and, as Rousseau notes, “there is all the difference in the world between dependence upon a rival and dependence upon a Body of which he is himself a member and of which each member in turn becomes a head” (Rousseau 2005, 74). In other words, although the substance of particular decisions might contradict the wills of individual states at particular times, the procedure of arriving at these decisions was established through consent by a founding treaty. Second, further limits on the substance of decisions are imposed by the requirement of consent to change provisions of the founding treaty.¹⁷ Third, the body of equals protects the borders and the internal constitutional order of each member against the external and internal threats (these including domestic insurrections) by entrenching these protections in the founding treaty, thus securing the power of incumbent princes (Rousseau 2005, 68, 71–72).

Nonetheless, there are important commonalities. In the case of sovereignty pooling federalism, the federal principle is enacted by the creation of a constitutional form aiming at pooling resources necessary for common defense and acting jointly in the sphere of foreign policy, peacefully adjudicating conflicts among member states, while maintaining the sovereignty of each member. This type presupposes already existing states that can come together. The criterion of evaluation is to what extent these possibly conflicting aims can be institutionally reconciled. Origins matter to the extent that they are logically presupposed by the aim of the federation to maintain sovereignty of its member states. Given these aims, this type normatively implies that the consensual coming

16 The difference between Rousseau and Pufendorf in regard to unanimity in the Diet and right of exit is related to the role of war in the argument of each of them. For Pufendorf war is an event that happens, an external possibility in the face of which the federation is supposed to provide security (through common protection if not through deterrence). For Rousseau, however, war is an existential condition of the state system absent of overarching enforceable law. Consequently, what needs to be eliminated are the conditions of possibility of war as such.

17 This marks the fundamental difference between federal legislation and legislation within a unitary polity in Rousseau's thought. In the case of the latter, regular legislation and constitutional change are indistinguishable while the principle of unanimity clearly separates revisions of the constitutional treaty from the federal legislation.

together of equals will be reflected in the decision making and institutional operations of the federation. Foundational consent is a crucial element as it has behavioral and constitutional implications, most of all equality of all parties and their equal share in the federal council. Moreover, this foundational consent translates into the requirement of unanimity at least in changing foundational constitutional articles. Thus, sovereignty in this type is not de-absolutized but pooled for common purposes.

De-autonomizing the state: Bottom-up Federalism

The third effect of the rise of the sovereign state is the disempowerment of the people vis-à-vis the ruler as a correlate of the emergence of organ sovereignty. In this regard the third type of federal theories responds to a similar concern as the sovereignty relativizing federalism. Historically, however, the development of the third type of federal theory was accompanied by the early modern rebellions against these centralizing tendencies empowering the center at the expense of the peripheries. These theories emerged together with justifications of rebellion and tyrannicide. Thus, unlike the first type, theories of bottom-up federalism do not relativize sovereignty, but rather vest it in the collective body of the people, redefine it, and use as a principle to reimagine political community. The works discussed in this section are *Vindiciae Contra Tyrannos* by Stephanus Junius Brutus, the Celt (pseudonym) (Junius Brutus, the Celt 2003), and *Politica Methodice Digesta* by Johannes Althusius (Althusius 1995).

Vindiciae was written in the aftermath of the St Bartholomew's Day Massacre (1572) in the middle of the French religious wars and is the most famous of the Monarchomach tracts justifying the right of rebellion and tyrannicide. The right of resistance is based on Junius Brutus' conception of popular sovereignty: "the people constitutes kings, confers kingdoms, and approves the election by its vote" (Junius Brutus, the Celt 2003, 68). Popular sovereignty is understood here as constituent power, i.e. the power of the collectivity to jointly establish its political form.¹⁸ Because the people is the subject of the constituent power and the king only a constituted power, "the whole people [*Populus universus*] is more powerful" for "one who is constituted by another is held to

18 For the explanation of my use of the concept of constituent power, see note 5.

be lesser; and one who receives his authority from another is inferior to his appointer” (Junius Brutus, the Celt 2003, 74).

The act of constituting the king is described in terms of a covenant (in latin *foedus*) formalized in the exchange of oaths between the king and the people, the former pledging just rule and protection and the latter obedience. However, the oath of the people is conditional. The people owes the king obedience only as long as the king keeps his oath. Kings are constituted for a specific purpose: to deliver justice internally and command armies for external protection (Junius Brutus, the Celt 2003, 93). Effectively, the king is a mere supreme magistrate and not a sovereign. If the king violates the terms of the covenant, he commits high treason and the people may legitimately resist and forcefully depose the tyrant (Junius Brutus, the Celt 2003, 156). Rebellion is an enactment of constituent power of the people.

It is important to note, that by the people Junius Brutus means representatives “who have received authority from the people – the magistrates, clearly, who are inferior to the king and chosen by the people, or constituted in some other way” (Junius Brutus, the Celt 2003, 46) and only through them popular sovereignty can be enacted. Some of these magistrates, called the officers of the kingdom and the monarch's partners in rule, are responsible for the whole kingdom, others only for its parts (Junius Brutus, the Celt 2003, 85–86). The duty of the latter is “to protect the people within the extent of their jurisdiction” (Junius Brutus, the Celt 2003, 86). If the former fail to protect the whole kingdom against tyranny, the latter should do it in their respective provinces. Ellen Meiksins Wood sees it as an indication that, under the guise of the right to rebellion, the Huguenots defended withering away sectional privileges of lower, provincial sectors of the French nobility which was highly overrepresented among the French Calvinists (Wood 2012, 155 and further). Irrespective of the material interest behind it, this insistence on the role of provincial magistrates in protecting against tyranny led Junius Brutus to understand resistance (at least partially) in terms of secession: provincial magistrates should vindicate “that part of the kingdom over which they have assumed tutelage” and “expel him (the tyrant) from their borders [*finis*]” (Junius Brutus, the Celt 2003, 166).

Just as the general right of the people as a whole to resist the tyrant is justified by endowing the people with constituent power, the role of the provincial magistrates in

resistance against the tyrant is justified through their participation *as representatives of provinces* in the *foedus* with the monarch. This introduces a federal element into the interpretation of the French constitution by the author of *Vindiciae*. Magistrates of regions or cities are not appointed by the king but constituted by the people of these parts of the kingdom (Junius Brutus, the Celt 2003, 84, cf. 46) and their duties mirror to some extent the duties of the king. Moreover, they represent their regions in the dealings with the monarch. Essentially, the kingdom as a whole is a compound polity united through the *foedus* of the people, represented as a whole by certain officers of the kingdom *and* through nobles representing its parts, with the supreme magistrate.

That Johannes Althusius was inspired by the tract by Junius Brutus is evident from frequent references to *Vindiciae* in *Politica*. In the latter work, written at a moment of relative peace,¹⁹ Althusius develops the bottom-up logic of federalism, incipient in *Vindiciae*, much further. It is already clear in his definition of politics as “the art of associating (*consociandi*) men for the purpose of establishing, cultivating, and conserving social life among them” (Althusius 1995, 17). He adds that “the efficient cause of politics is consent and agreement among communicating citizens” (Althusius 1995, 24). The emphasis on pledges given by the associates, tellingly called “symbiotes,” to each other privileges horizontal relations over the vertical ones. Coming together is the very core around which his theory of politics is built. The process of associating unfolds in a consensual creation of communities, from a nuclear family to a universal commonwealth as the “human society develops from private to public association by the definite steps and progressions of small societies” (Althusius 1995, 39). In this process, smaller associations are creators and members of more comprehensive ones, and despite successive unions they maintain their integrity. At each step, the principle of governing the association is the same: the elected leader of the association is its administrator, is bound by the oath to attend to the welfare of the association, and is superior to each individual member but inferior to the association as a whole (e.g. Althusius 1995, 16, 41–

19 The first edition of *Politica* was published in 1603, after *de facto* (not yet *de jure*) success of the Dutch Revolt against the Spanish Hapsburgs (1585) and the conclusion of the French Wars of Religion (1598) but before the beginning of the Thirty Years' War (1618). The revised second and third editions were published in 1610 and 1614, respectively. This might explain why *Politica* in comparison to *Vindiciae* has much more systematic structure of a juridico-political treatise than a pamphlet.

The citations are from the abridged english translation of the third edition.

42, 122).²⁰ In each case, it is justified by the primacy of the constituting over the constituted, i.e. the principle of constituent power.

This formal definition of politics is developed into a grand design of a polity. In this design, Althusius distinguishes between private and public associations. The latter are constituted when the plurality of private associations (families, kinship groups, and *collegia*) living in the same place decides to associate and be governed by the same set of laws; the individual persons comprising the private associations that form the public association become its citizens (Althusius 1995, 39–40). These small communities (hamlets, villages, towns, and cities) associate into provinces; provinces in turn associate into a universal commonwealth. At the level of the province, less comprehensive associations are represented as members in provincial estates (Althusius 1995, 60). This structure is reproduced at the level of the commonwealth; it is supplemented, however, by the offices of ephors who resemble Junius Brutus' officers of the kingdom. The people through their representatives elect ephors who in turn elect the supreme magistrate. Ephors assist the supreme magistrate in fulfilling his obligations; in the case of attempts at tyranny they are supposed to lead resistance – general ephors at the level of the commonwealth and special ephors within territories entrusted to them.

Althusius expands the notions of federalism and popular sovereignty present in *Vindiciae*. Regarding the former, Althusius' design is not static but dynamic: the commonwealth is constituted through a series of acts of association initiated at the bottom, each subsequent act being an iteration of the first one on a larger scale. Just like Junius Brutus, he locates sovereignty in the people and understands it as constituent power (Elazar 1995, xlii; Hueglin 1999, 150), but he goes beyond *Vindiciae* in two respects. First, he extends the principle of constituent power to each act of associating since on each level more comprehensive associations depend on the consent on their constituents. For this reason he admits secession not only in the case of tyranny but also if a province does not benefit from the membership in the commonwealth (Althusius 1995, 197). Second, and related to the right of resistance: while following Junius Brutus he denies private individuals the right of rebellion, he nonetheless allows for the election of *ad hoc* ephors

20 The exception here is the head of the province as a member of the universal commonwealth, who is appointed by the supreme magistrate. Thomas Hueglin attributes this deviation from the principle to the political conflict Althusius was involved in as a syndic of Emden between the city and the count of Easter Frisia (see: Hueglin 1999, 36).

to organize resistance (Althusius 1995, 195). As Thomas Hueglin accurately puts it: Althusius' federalism “means pluralization of governance among members of a commonwealth wherein all higher levels of authority are as a matter of principle constituted on the basis of consent and solidarity from below” (Hueglin 1999, 153). The effect is a bottom-up constituted multilevel structure of increasingly comprehensive associations in which more comprehensive associations are constituted by but do not exhaust less comprehensive ones. Nonetheless, despite these differences, in both *Vindiciae* and *Politica*, the federal principle is associated with popular sovereignty understood as constituent power and implies the bottom-up constitution of a compound polity. Additionally, in both cases rebellion is understood as secession and justified in terms of the primacy of the constituent over the constituted. In both cases central power normatively and logically depends on the coming together of smaller territorial units with independent source of legitimacy.

To sum up, in the case of bottom-up federalism, the federal principle is manifested in the bottom-up coming together of different groups as a means of constituting more comprehensive associations, which nonetheless are dependent on the less comprehensive ones. While similar to the founding *foedus* of the second type, this one is not limited to sovereign states but can include other political forms, like compound ones. The reason for this is that, unlike in the second type, sovereignty is not vested in each member separately and pooled, but jointly in all as constituent power. In this case, origins are fundamental, because they are the criterion of evaluation. Normatively, then, it implies the necessity of preserving the principles of the founding in the juridico-political structure by empowering the collectivity against the center to prevent usurpation and tyranny.

Conclusions

In the previous sections I presented three ideal types of federal theory as responses to the effects of the early modern development of the state and the corresponding absolutist theory of state sovereignty. In the case of each type, federation is a political form different from and an alternative to the sovereign state. Nonetheless, in each case, the federal principle of self- and shared rule is manifested differently. These differences

matter to the extent that they inform us about the criteria of evaluation for federal arrangements and normative implications of each of the types.

There are at least two major stakes in this reconstruction. First, showing the early modern alternative to the state denaturalizes the political form of the state. The state has not simply developed from pre-modern forms of political organization. The proponents of the state won ideological and political struggles not only against the European *ancien régime* but also against proponents of alternative political forms. Presenting its early modern competitor (or, rather, competitors – about this in a moment) undermines the obviousness of the state, whether unitary or federal, whether standing alone or in alliance with others. Additionally, it opens up space for new questions, not only concerning how the alternatives were crowded out²¹ but also about the alternative itself. For example, investigated as “the path not taken” federation can serve as a basis for a normative critique of the state. It repoliticizes federalism, elevating it from the issue of administrative arrangements to issue of the political form, or, in other words, from a technical question to a question of the political principle.

The second stake has to do with the diversity of federal theories, specifically – the differences regarding the manifestation of federal principle, the criterion of evaluation, and the normative implications. Sovereignty relativizing federalism, as it is concerned with mitigating the power of the center, in a charitable reading is compatible with a liberal polity defending individual rights at the expense of not only central government but also popular participation, not unlike the American federation envisioned by the Founding Fathers (cf. Hamilton, Madison, and Jay 2003, *The Federalist* no. 10 and no. 63). In a more critical reading, it dangerously closely approaches an imperial formation. Sovereignty pooling federalism, concerned mainly with providing security for and maintaining sovereignty of the member states, is compatible with the conservative features of the German Bund, a union of monarchical states united in their aim to preserve the privileges of the rulers (cf. Forsyth 1981). Bottom-up federalism, by contrast, stressing the bottom-up process of federating and dependence of the higher level authorities on the lower level communities, seems more compatible with the multilayered system of wards

21 Even such insightful works on the development of the modern state like the ones by Gianfranco Poggi (1978), Tilly, or Jordan Branch (2014) answer only the question how the state was built against the pre-modern arrangements. The question how and why it defeated other political forms is rarely addressed – a notable exception here is Spruyt (1996).

envisioned by Jefferson (1999) or Condorcet's (1976) constitutional proposal consisting of multiple levels and loci of participation. At the same time, first two types seem in principle much more stable than the rebellious third one. This diversity of federal arrangements introduces additional political question: not only either the state or federalism, but also *which* federalism. Thus, recovery of early modern theories federalism not only can enrich our thinking of federalism beyond the dominant dichotomy federal state-confederation of states but open our eyes to alternatives to the statocentric *status quo*.

References

- Althusius, J 1995 *Politica*, Liberty Fund, Incorporated, Indianapolis.
- Althusser, L 2007 'Montesquieu: Politics and History', in L Althusser *Politics and History: Montesquieu, Rousseau, Marx*, translated by Ben Brewster, Verso, London, New York.
- Bodin, J 1992, *On Sovereignty*, edited by JH Franklin, Cambridge University Press, Cambridge, New York.
- Branch, J 2014, *The Cartographic State: Maps, Territory, and the Origins of Sovereignty*, 1. edn, Cambridge University Press, New York.
- Cohen, JL 2012, *Globalization and Sovereignty: Rethinking Legality, Legitimacy, and Constitutionalism*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Condorcet, JAN de Caritat marquis de 1976, 'On the Principles of the Plan Presented to the Convention', in *Selected Writings*, edited by KM Baker, Bobbs-Merrill, Indianapolis.
- Davis, SR 1978, *The Federal Principle: A Journey Through Time in Quest of Meaning*, University of California Press., Berkeley
- Elazar, DJ 1987, *Exploring Federalism*, University Alabama Press, Tuscaloosa.
- Elazar DJ 1995, 'Althusius' Grand Design for a Federal Commonwealth', in J Althusius *Politica*, Liberty Fund, Incorporated, Indianapolis.
- Eulau, HHF 1941, 'Theories of Federalism under the Holy Roman Empire', *The American Political Science Review* vol. 35, no. 4, pp. 643–64.
- Forsyth, MG 1981, *Unions of States: The Theory and Practice of Confederation*, Holmes & Meier Publishing, New York.
- Freeman, EA 1893, *History of Federal Government in Greece and Italy*, edited by JB Bury, Macmillan and Co, London, New York.
- Friedrich, CJ 1968, *Trends of Federalism in Theory and Practice*, 1, edn., Frederick A. Praeger Publishers, New York.
- Hamilton, A, J Madison, J Jay 2003, *The Federalist Papers*, edited by Clinton Rossiter, 1. edn., Signet, New York.

- Hinsley, FH 1986. *Sovereignty*. 2 edition. Cambridge Cambridgeshire ; New York: Cambridge University Press.
- Hobbes, T 1996, *Leviathan*, edited by Richard Tuck, Revised Student Edition, Cambridge University Press: Cambridge.
- Hueglin, TO 1999 *Early Modern Concepts for a Late Modern World: Althusius on Community and Federalism*, Wilfrid Laurier University Press, Waterloo, ON.
- Jefferson, T 1999, 'To Joseph C Cabell, February 2, 1816', in T Jefferson, *Jefferson: Political Writings*, edited by J Oldham Appleby and T Ball, Cambridge University Press, New York.
- Junius Brutus, the Celt, S 2003, *Vindiciae, Contra Tyrannos: Or, Concerning the Legitimate Power of a Prince over the People, and of the People over a Prince*, edited by George Garnett, Cambridge University Press, Cambridge, New York.
- Kalyvas, A 2005, 'Popular Sovereignty, Democracy, and the Constituent Power', *Constellations* vol. 12, no. 2, pp. 223–44.
- Kalyvas A 2013, 'Constituent Power', *Political Concepts*, no. 3.1 (Winter), <http://www.politicalconcepts.org/constituentpower/>.
- Lawson, G 1993, *Politica Sacra et Civilis*, edited by Conal Condren, Cambridge University Press, Cambridge, New York.
- Leibniz, GW 1988a, 'Caesarinus Fürstenerius (De Suprematu Principium Germaniae)', in GW Leibniz, *Leibniz: Political Writings*, edited by Patrick Riley, 2. edn., Cambridge University Press, Cambridge, New York.
- Leibniz, GW 1988b, 'Codex Iuris Gentium (Prefatio)', in *Leibniz: Political Writings*, 2. edn., Cambridge University Press, Cambridge, New York.
- Leibniz, GW 1988c, 'Observations on the Abbé de St Pierre's "Project for Perpetual Peace"', in *Leibniz: Political Writings*, edited by Patrick Riley, 2. edn., Cambridge University Press, Cambridge, New York.
- Montesquieu, C de 1989, *Montesquieu: The Spirit of the Laws*, edited by AM Cohler, BC Miller, and HS Stone, Cambridge University Press, Cambridge, New York.
- Mosher, MA 2000, 'Monarchy's Paradox: Honor in the Face of Sovereign Power', in DW Carrithers, MA Mosher, and PA Rahe (red.) *Montesquieu's Science of Politics: Essays on The Spirit of Laws*, Rowman & Littlefield Publishers, Lanham, Md.
- Nijman, J 2005 'Leibniz's Theory of Relative Sovereignty and International Legal Personality: Justice and Stability or the Last Great Defense of the Holy Roman Empire', IILJ Working Paper 2004/2. History and Theory of International Law Series, Institute for International Law and Justice, New York University School of Law, New York, <http://papers.ssrn.com/abstract=1560742>.
- Philpott, D 1995, 'Sovereignty: An Introduction and Brief History', *Journal of International Affairs* 48 (2): 353–68.
- Poggi, G 1978, *The Development of the Modern State: A Sociological Introduction*, 1. edn., Stanford University Press, Stanford.
- Pufendorf, S 1729, *Of the Law of Nature and Nations*, Walthoe, London.

- Pufendorf, S 2007, *The Present State of Germany*, Liberty Fund, Incorporated, Indianapolis.
- Riley, P 1973, 'The Origins of Federal Theory in International Relations Ideas', *Polity*, vol. 6, no. 1, pp. 87–121.
- Riley, P 1976, 'Three 17th Century German Theorists of Federalism: Althusius, Hugo and Leibniz', *Publius*, vol. 6, no. 3, pp. 7–41.
- Rousseau, JJ 2005, 'A Lasting Peace through the Federation of Europe: Exposition and Critique of St. Pierre's Project', in D Karmis and W Norman (red.) *Theories of Federalism: A Reader*, Palgrave Macmillan, New York.
- Ruggie, JG 1993, 'Territoriality and Beyond: Problematizing Modernity in International Relations', *International Organization*, vol. 47, no. 1, pp. 139–74.
- Schmitt, C 2006, *The Nomos of the Earth in the International Law of the Jus Publicum Europaeum*, translated by GL Ulmen, Telos Press Publishing, New York.
- Schmitt, C 2008, *Constitutional Theory*, Duke University Press, Durham.
- Skinner, Q 1989, 'The State', in T Ball, J Farr, and RL Hanson (red.) *Political Innovation and Conceptual Change*, Cambridge University Press, Cambridge, New York.
- Skinner, Q 2002, 'Hobbes and the Purely Artificial Person of the State', in Q Skinner, *Visions of Politics, Vol. III*, 1. edn., Cambridge University Press, Cambridge.
- Spruyt, H 1996, *The Sovereign State and Its Competitors: An Analysis of Systems Change*, Princeton University Press, Princeton.
- Stepan, A, JJ Linz, and Y Yadav 2011, *Crafting State-Nations: India and Other Multi-national Democracies*, 1. edn., Johns Hopkins University Press, Baltimore.
- Tilly, C 1985, 'War Making and State Making as Organized Crime', in P Evans, D Rueschemeyer, and T Skocpol (red.), *Bringing the State Back In*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Vincent, A 1987, *Theories of the State*, 1. edn., Basil Blackwell, Oxford, New York.
- Ward, L 2007, 'Montesquieu on Federalism and Anglo-Gothic Constitutionalism', *Publius: The Journal of Federalism* vol. 37, no. 4, pp. 551–77.
- Watts, RL. 1998, 'Federalism, Federal Political Systems, and Federations', *Annual Review of Political Science*, vol. 1, pp. 117–37.
- Wood, EM 2012, *Liberty and Property: A Social History of Western Political Thought from the Renaissance to Enlightenment*, 1. edn., Verso, London, New York.

Sammenslutningens kunst: Om føderalisme hos Johannes Althusius og Hannah Arendt

Benjamin Ask Popp-Madsen

Indledning

“We cannot foretell the next steps of human history, but the alternatives seem to be clear. The resurgent problem of how to organize politically will be solved by adopting either forms of empires or *federations*” (Arendt, 2007: 371, min kursivering).

Med disse ord afsluttede Hannah Arendt i 1944 hendes evaluering af det europæiske statssystemets fremtid i lyset af totalitarismen. Da dette system af selvstændige nationalstater ikke var i stand til at sikre borgernes sikkerhed, endsige deres velfærd og demokratiske selvbestemmelse, er det i Arendts evaluering dømt til en tilværelse på historiens losseplads. Alternativet til nationalstatssystemet består for Arendt i et simpelt valg: Enten vil forskellige former for imperier afløse nationalstaten, sådan som det 12 år lange tyske Tusindårsrige forsøgte, som Mussolinis italienske fascistparti prøvede eller som i Stalins kommunistiske Sovjetimperium; eller også vil det stadig genkomne problem vedrørende hvordan man skal organisere sig politisk, blive løst gennem føderationen. Føderationen, i Arendts tidlige evaluering, er således både et alternativ til nationalstaten og dens strenge hierarki mellem inklusion og eksklusion, dens statiske dominans over territorium og folk, samt statens manglende evne til at løse grænsekonflikter uden vold. Samtidig er føderationen også en alternativ måde dynamisk at forøge, forstørre og forandre territorium, folk og grænser på, da føderationen modsat imperiet ikke udvider sig via krig, besættelse og belejring. Som Montesquieu bemærkede i *Om lovenes ånd*

(1748), er det føderale organiseringsprincip måden hvorpå republikken kan vokse sig større uden vold, men gennem sammenslutning og magtdeling.

I denne artikel vil jeg kigge nærmere på hvad en sådan føderal politisk organisering indeholder, hvilke værdier, der kan forbindes med føderationen som politisk form i forhold til staten, og i hvilken forstand, at føderationen kan forstås som et særligt demokratisk fællesskab. Som altid når der diskuteres politiske former (stat, *polis*, føderation, imperium, arbejdsråd, bystat, fagforening, bureaukrati etc.), skal man være påpasselig med hvilken generalitet, man udtaler sig. Der findes således ikke én idealtypisk, transhistorisk 'føderation' fra hvilken en række normative og generelle principper kan udledes. Ej heller findes der én oprindelig historisk eller empirisk føderation, fra hvilken andre føderationer kan siges at være variationer af eller afvigelser fra. Endnu mere absurd ville det være at hævde, at føderationer *altid* medfører et særligt demokratisk fællesskab, eller at frihed, lighed, retfærdighed eller en andet ønskværdigt tilstand *altid* opstår i føderationer. Historisk set er der opstået monarkiske føderationer, illiberale føderationer med imperiale ambitioner samt føderationer komplet blottet for folkelig indflydelse (Cohen, 2013). Selvom der ikke findes en klart vedtaget institutionel definition af føderationen som politisk form (Riker, 2001; Diamond, 2011; Hueglin, 2011), opregnes der normalt en række positive egenskaber ved føderationen. Føderationen siges at være baseret på lighed, på grund af dens anti-hierarkiske magtdeling (Diamond, 2011: 222) samt at tilskynde til folkelig deltagelse på grund af de fødererede enheders begrænsede størrelse (Inman, 2011: 263; Kincaid, 2011: 250). Herudover fremhæves det ofte, at føderationen afløser statens udelelige suverænitæt (i traditionen fra Thomas Hobbes og Jean-Jacques Rousseau) med føderale lag for selvbestemmelse og delt styring (*self rule and shared rule*) (Elazar, 1998: 199; Cohen, 2013). Ud fra disse institutionelle og politiske karakteristika opstår idéen således ofte om føderationen som rammen om et særligt demokratisk fællesskab, hvor de fødererede enheders størrelse muliggør en høj grad af selvbestemmelse og folkelig indflydelse, og hvor den institutionelle struktur muliggør opkomsten af flere forskellige institutioner for politisk deltagelse og interessevaretagelse. En sådan pluralistisk institutionel konstruktion – modsat statens unitære opbygning – muliggør “numerous smaller arenas for democratic self-governance ... federalism offers citizens many opportunities to hold elected office, and otherwise participate in public

affairs ... Federalism offers citizens multiple points of access to public power” (Kincaid, 2011: 248).

Fremfor at hævde, at de ovenstående positive karakteristika altid gør sig gældende ved føderale organisationsformer, vil jeg i denne artikel tage livtag med to føderale tænkere, nemlig Johannes Althusius og Hannah Arendt, for således at diskutere to distinkte visioner for føderal politik og føderationen som politisk form. Althusius skrev sit hovedværk *Politica* i 1603 og bliver ofte betegnet som faderen til moderne føderalisme (Gierke, 1990; Kalyvas, 2013). I Althusius’ forord til *Politica* nævnes eksplicit (Althusius, 1995: 3-9), at skriftet er rettet imod en anden samtidig politisk tænker, nemlig Jean Bodin og hans doktrin om suverænenens udelelige, uindskrænkede og gudgivne magt til at befale over sine undersåtter (Bodin, 1992), der blev umådelig indflydelsesrig under det franske, absolutistiske statsbygningsprojekt. Bodins *Six livre de la republique* fra 1576 betegnes således som ophav til den moderne doktrin om statssuverænitet (Franklin, 1973; Skinner, 1978: 286-290). Den første (tidligt) moderne politiske afhandling om føderationen er således rettet imod statssuverænitet som begreb og staten som politisk form. Det er derfor vigtigt at bemærke, at da Bodin og Althusius i overgangen mellem det 16. og 17. århundrede skrev deres værker om henholdsvis stat(suverænitet) og føderation, var staten ikke den altoverskyggende, hegemoniske politiske form, som den trods alt stadig er i dag. At følge Althusius’ argumenter for føderationen, hvilket politisk liv, der udspiller sig i føderationen samt dens overlegenhed i forhold til staten, er derfor at undersøge en vej – en politisk organiseringsform –, der ikke blev afprøvet til fulde i moderniteten. Eller mere polemisk i schmittiansk¹ forstand: Føderationen *tabte* til staten som politisk organisationsform (Cohen, 2013; Kalyvas, 2013; Klusmeyer, 2009: 53), og med dette nederlag mistedes også centrale elementer af den føderalistiske forestillingsverden og dens i forhold til staten alternative opfattelse af det politiske fællesskab samt alternative begrundelserne for konstitueringen af politiske organisationsformer. Ved at gå tilbage til Althusius – til dette vigtige historiske moment, hvor stat og føderation som

¹ Carl Schmitt udviklede i *Det politiske begreb* idéen om, at begreber bliver *politiske* begreber, idet de er *polemiske*, dvs. i det omfang, at begreberne vil modbevise, modargumentere og tilbagevise andre begreber (Schmitt, 2002).

modsætninger debatteres indgående – og diskutere hans føderale vision, vil det blive tydeligt hvilke politiske værdier en ikke-statslig føderation² kan indeholde.

På trods af Althusius' forholdsvis marginale indflydelse på det 20. århundredes politiske tænkning³, og på trods af, at Hannah Arendt ikke nævner Althusius én eneste gang i hendes forfatterskab, er Arendt alligevel én af det 20. århundredes klareste eksponenter for et forsøg på at genfortolke føderationen og dens grundlæggende modsætningsforhold til staten. Som det indledende citat illustrerer og som hendes gennemgribende kritik af suverænitetetsbegrebet – både det monarkiske hos Thomas Hobbes (Arendt, 2012: 165-167) og det folkelige hos Jean-Jacques Rousseau (Arendt, 2012: 73-75) – bevidner, så var Arendt gennem sit forfatterskab på udkig efter alternative organisationsformer til den suveræne stat. Føderationen, i Arendts analyse, er et sådan alternativ.

For at diskutere dette føderale alternativ til den suveræne stat, vil artiklen vil være struktureret i tre dele: Først introduceres Althusius' føderale vision med særlig fokus på modsætningsforholdet til staten som politisk form. Dernæst sættes denne føderale vision i dialog med Arendts forestillinger om føderationen, og endelig – i artiklens sidste afsnit – udledes to centrale føderale politiske principper, nemlig sammenslutning og selvstyre.

Johannes Althusius: Sammenslutning som føderalt princip

Quentin Skinner har i sit værk om staten og suverænitetetsbegrebets opkomst, *The Foundations of Modern Political Thought* (1978), kaldt Althusius' *Politica* for "the most systematic statement of revolutionary Calvinist political thought" (1978: 341). Den revolutionære calvinistiske tænkning har sit ophav i de europæiske religionskrige fra midten af 1500-tallet og frem. Calvinisterne var oftest et religiøst mindretal i det overvejende katolske Europa, og levede derfor primært under katolske love og katolske monarker. Derfor producerede calvinistiske intellektuelle allerede meget tidligt politiske traktater

² Staten har ideologisk set 'besejret' føderationen i en sådan grad, at nutidens 'føderale' systemer i eksempelvis USA og Tyskland er 'føderale stater' (hvilket for Althusius ville være en begrebslig umulighed), dvs. at suveræniteten findes på centralt niveau og ikke hos de enkelte medlemmer. Se for eksempel Cohen 2013.

³ Efter århundreder i relativ glemsel, også for interesserede i føderalisme, blev Althusius 'genopdaget' af den tyske historiker Otto von Gierke i hans storværk *Political Theories of the Middle Ages* (1900). Senere blev Althusius diskuteret indgående af den tysk-amerikanske forfatningshistoriker Carl Friedrich (1932), og indenfor de sidste 40 år har Althusius igen fået plads i fremstillinger omhandlende føderationens idéhistorie og modstilling til staten hos blandt andet Frederick Carney (1964), Thomas Hueglin (1979) og Patrick Riley (1976).

om retten til oprør imod uretfærdige fyrster og monarkker, samt om legitimiteten af revolution og samfundsomstyrtelse (Skinner, 1978: 302-348; Walzer, 1982: 1-113; Wood, 2012: 155-161; Franklin, 1969). Sådanne teorier om retten til oprør beror dybest set på en diskussion af, hvor (i hvilket embede) eller hvad suveræniteten består i. Calvinistiske radikale som de franske 'kongedræbere' (*monarchomacs*), Theodore Beza, Francois Hotman og Philippe Mornay, dernæst Johannes Althusius og senere John Locke (hvis *Anden afhandling om styreformen* (1689), Skinner kalder for "the classic text of radical Calvinist politics" (1978: 239)), udviklede således alle varianter af argumentet om, at politiske magthavere, fyrster, konger, kejsere osv., er *konstituerede* instanser og embeder, og at de som sådan er blevet *konstitueret* af folket selv. Netop derfor har folket retten til revolution og omstyrtelse, såfremt magthaverne stopper med at handle i det fælles bedste (se for eksempel Kalyvas, 2016: 59-67)⁴. Suveræniteten for disse calvinistiske radikale tænkere er derfor ikke lig med magthaverens absolutte befaling, som suveræniteten forstås både hos Jean Bodin⁵, men også for en anden af statsuverænitets mestertænkere, Thomas Hobbes⁶. Suveræniteten består i stedet i magten og evnen til at konstituere politiske fællesskaber; suveræniteten bliver for de calvinistiske radikale lig den *konstituerende magt* (Elazar, 1995: xlii-xliii)⁷.

Hvad har dette at gøre med diskussionen af føderalisme og Althusius' føderale vision? For Althusius, i hvert fald i min fortolkning, bliver føderation et institutionelt udtryk for denne folkets konstituerende magt, og dét politiske princip, at hvad, der er blevet konstitueret (kongeligt embede, fyrsteligt embede, statsoverhoved etc.), altid er underlagt og underordnet dét, der har konstitueret det. Føderationen bliver således den institutionelle måde hvorpå Althusius forsøger at modargumentere Bodin og idéen om

⁴ En sådan teori om retten til revolution fik også afgørende indflydelse på de engelske pilgrimmes afvisning af den engelske kongemagt samt de amerikanske revolutionæres krav om selvstændighed og egen forfatning (Elazar, 1995: xxxvii).

⁵ Den klassiske reference for bestemmelsen af Bodins suverænitetsbegreb som den øverste magt til befaling er: "Sovereignty is the absolute and perpetual power of a commonwealth ... that is, the highest power of command" (1992: 1).

⁶ Hobbes følger i *Leviathan* Bodins grundlæggende forestilling af suveræniteten som befaling: "law is a command, and a command consisteth in declaration or manifestation of the will of him that commandeth" (1994: 177).

⁷ Begrebet 'den konstituerende magt' har været underlagt stigende interesse de sidste 10 år, siden udgivelsen af antologien redigeret af Martin Loughlin and Neil Walker, *The Paradox of Constitutionalism: Constituent Power* (Oxford: Oxford University Press, 2007), og Andreas Kalyvas' *Democracy and the Politics of Extraordinary: Max Weber, Carl Schmitt, Hannah Arendt* (Cambridge: Cambridge University Press, 2008).

monarkens absolutte, udelelige og gudsgivne, suveræne ret til at befale. Lad os kigge nærmere på Althusius' værk.

Selve værket *Politica* er opbygget således, som Althusius forestiller sig føderationen være opbygget. Teksten følger sammenslutningen og sammenkoblingen af familier, foreninger (lav, gilde) og landsbyer til det punkt, hvor disse sammenslutninger udgør en by. Dernæst følges sammenslutningen af byer til regioner og provinser, og endelig følges sammenslutningen af provinser til en samlet føderation. Althusius' føderation er således grundlæggende opbygget gennem en kontinuerlig og frivillig indgåelse af pagter og sammenslutninger; endda i en sådan grad, at *Politicæ*'s først kapitel indledes med disse bemærkelsesværdige linjer:

”Politics is the art of associating men for the purpose of establishing, cultivating, and conservating social life among them. Whence it is called ‘symbiotics’. The subject matter of politics is therefore association, in which the symbiotes pledge themselves each to the other, by explicit or tacit agreement, to mutual communication of whatever is useful and necessary for the harmonious exercise of social life” (Althusius, 1995: 17).

Politik er sammenslutningens kunst med det formål at leve et harmonisk liv i fællesskab. Føderal politik i Althusius' evaluering er kendetegnet ved gentagen sammenslutning af politiske fællesskaber, hvorved nye muligheder for samarbejde og samliv opstår. De sammensluttende parter er ”co-workers, by the bond of an association and uniting agreement, communicate among themselves whatever is appropriate for a comfortable life of soul and body. In other words, they are participants or partners in a common life” (Althusius, 1995: 19). Det bemærkelsesværdige i disse linjer er den alternative politiske forestillingsverden, en sådan sammenslutningens politik beskriver. Politik indstiftes her ikke af retningsløse individer i naturtilstanden udenfor samfund og historie eller gennem gudsindsatte monarker; politik er ikke et middel til at tøjle frygt, usikkerhed, krig og menneskets indbyggede drift for selvhævdelse og ære. Indstiftelsen af samfundet er ej heller en måde at garantere sikkerhed og beskyttelse på, med et tab af frihed til følge. Politik for Althusius derimod at slutte sig sammen, forbinde sig, og forene sig i et samarbejdende, fælles liv. Politik er selve den handling og den proces, hvorigennem fællesskaber slutter sig sammen og indgår gensidige, bindende aftaler om at udvide samarbej-

det, indlemme nye fællesskaber i føderationen eller forandre de grundlæggende regler for fællesskaber i lyset af politiske, social og historiske forandringer. Føderalistisk politik er således baseret på *foedus*; etymologisk stammer *føderalisme* fra det latinske *foedus*, i betydningen *pagtindgåelse* (covenant) eller *sammenslutning*. Politiske institutioner kan således kun konstitueres legitimt gennem frivillig pagtindgåelse, gennem aftaler mellem gensidigt fødererende parter⁸. Som Daniel Elazar klart har udtrykt det, er en føderal sammenslutning baseret på en ”pact between peoples or parties having independent and sufficiently equal status, based upon voluntary consent and established by mutual oaths or promises ... covenant expresses the idea that *people can freely create communities and polities, peoples and publics*” (2011: 3-4, min kursivering). Føderalisme – forstået som pagtindgåelse, eller som ‘the art of association’ som formuleret af Althusius – indeholder således idéen om, at nye politiske systemer og fællesskaber kan skabes, og at nye offentligheder og folk kan dannes.

For at forstå denne idé om føderalisme som konstitueringen af nye politiske fællesskaber og former (føderalisme som konstituerende magt), så lad os kigge nærmere på hvorledes Althusius forestiller sig føderationen være opbygget om og hvorledes dette relaterer sig til modsætningsforholdet til Bodins statsuverænitet.

Althusius forestiller sig som sagt, at føderationen består af kontinuerligt højere lag af sammenslutninger, konstitueret fra neden. Det er således familierne, foreningerne og arbejdsfællesskaberne, der aktivt slutter sig sammen i byer; det er de sammensluttede byer der frivilligt slutter sig sammen til regionale sammenslutninger, og det er de forenede regioner og provinser, der går sammen om at skabe det øverste føderale niveau. Det politiske og administrative niveau i det øverste føderale niveau (hvad Althusius også kalder ’den universelle sammenslutning’), i regionerne, provinserne og byerne har ikke individerne som medlemmer, hvilket betyder, at disse politiske og administrative niveauer ikke har direkte befalingsret over individerne, som hos både Bodin og Hobbes. For disse er essensen af den politiske sammenslutning at skabe først en afstand mellem suveræn og subjekt, og dernæst en direkte hierarkisk relation mellem disse. Althusius’ føderalisme er derimod korporatistisk i den forstand, at individerne forestilles at indgå i en række selvfølgelige, organiske relationer knyttet til familie- og arbejdsliv i det lokale

⁸ Den åbenlyse indsigelse, at én af statsuverænitetens mest markante teorier, Hobbes’ *Leviathan*, også er baseret på en frivillig kontrakt, vil blive diskuteret i næste afsnit omhandlende Arendt.

miljø. Det er disse lokale miljøer, der har individerne som medlemmer, og som danner rammen for identitet, samvær og ikke mindst politisk deltagelse og selvbestemmelse. På dette punkt er Althusius en premoderne aristoteliker⁹, og adskiller sig således for eksempel de amerikanske føderalister. Det er som bekendt ét af hovedargumenterne i *The Federalist Papers* og således også i moderne føderalistisk tænkning, at det nye føderale hovedsæde må have individer som medlemmer ved siden af delstater således, at det føderale niveau har direkte befalingsret over individerne (Hamilton et al, 1961: 105). En sådan direkte befalingsret er ikke mulig i Althusius' føderation af den grund, at føderationen kontinuerlig er konstitueret nedefra og op, således at lokale niveauer har konstitueret de regionale niveauer, og de regionale niveauer igen har konstitueret det føderale niveau. Det konstituerende folk er derfor altid overordnet og højerestående dets institutioner, netop fordi de har konstitueret dem:

”For the commonwealth or realm does not exist for the king, but the king and every other magistrate exist for the realm and the polity. By nature and circumstance the people is prior to, more important than, and superior to its governors, *just as every constituting body is prior and superior to what is constituted by it*” (Althusius, 1995: 93, min kursivering).

Det centrale, vejledende princip i Althusius' føderalisme er således, at den konstituerende part beholder herredømmet over dets konstituerede institutioner. Som føderationen udvider sig, indlemmer flere medlemmer og inkorporerer flere politiske fællesskaber, fremmedgøres magten ikke til disse nye institutionelle niveauer. Den politiske ret til at associere og dissociere fratages ikke de lokale politiske fællesskaber, netop fordi de besidder den konstituerende, magt fordi de mestrer 'the art of association'. Rent historisk brugte Althusius og andre samtidige radikale tænkere denne tankefigur til at argumentere for, at alle indstiftede institutioner måtte være underlagt folkets vilje og kontinuerlige revision, hvorfor retten til oprør måtte være legitim. Eksempelvis skrev den calvinistiske revolutionære Philippe Mornay i 1576, i et forsvar for oprør imod den franske kongemagt, at ”since kings, then, are created by the people, it seems to follow

⁹ For en modstilling mellem premoderne, aristotelisk teori om politiske sammenslutninger og om moderne, individbaserede sammenslutninger, se Noberto Bobbio *Thomas Hobbes and the Natural Law Tradition*.

that the people as whole is greater than the king. This is an implication of the term itself, since one who is created by another is considered his inferior” (Mornay, 1969: 161).

Men princippet om, at folket som konstituerende magt er overordnet dets konstituerede institutioner, har ikke kun historisk relevans i forhold til at forstå argumenter for og imod monarki i den tidlige europæiske modernitet, men har også en række begrebslige konsekvenser, hvis princippet sammenholdes med forholdet mellem folk og institutioner i statsteorien hos Bodin og Hobbes.

For både Bodin og Hobbes findes politik kun gennem indstiftelsen af en suveræn med befalingsret over territorium og folk. Om end denne befalingsret har sit ophav i guddommelig legitimitet eller hos isolerede individer i et ubeboeligt vildnis, så opstår politik først igennem afhændelse og fremmedgørelsen af magten. I det øjeblik, at politik opstår, bliver individerne magtesløse. For Althusius, derimod, og for den føderale vision, han fremlægger, findes politik i stedet i autonome og organiske politiske fællesskaber udenfor konstituerede institutioner. Disse politiske fællesskaber eksisterer uden behovet for embedsmænd, dommere, konger, fyrster og andre myndighedspersoner, hvorimod sådanne embeder umuligt kan eksistere uden folket.

”Whence it follows that the people can exist without a magistrate, but a magistrate cannot exist without a people, and that the people creates the magistrate rather than the contrary. Therefore, kings are constituted by the people for the sake of the people, and are its ministers to whom the safety of the commonwealth has been trusted” (Althusius, 1995: 123).

Det er således klart, ud fra denne beskrivelse af forholdet mellem folk og suveræn, mellem konstituerende magt og konstitueret institution, at der eksisterer et autonomt politisk liv før, under og ved siden af de konstituerede institutioner, der er overordnet og højerestående disse. Det forholder sig helt omvendt for statstænkerne, hvilket Althusius er ganske klar over. ”Bodin clamors that these rights of sovereignty cannot be attributed to the realm or to the people”, klargør Althusius, og tydeliggør hans alternativ til Bodin:

”I know that in the common opinion of teachers they are to be described as belonging to the prince or supreme magistrate ... I am not troubled by the clamors of Bodin, nor the voices of others who disagree with me ... the ownership and usufruct of these

rights have no other place to reside if they do not remain with the total people” (Althusius, 1995: 6-7).

Der er således en klar sammenhæng mellem Althusius’ bestemmelse af politik som sammenslutning og pagtindgåelse, hans føderale indretning af det politiske system og hans prioritering af den konstituerende magt over konstituerede institutioner. Føderationen, *foedus*, er det institutionelle udtryk eller den institutionelle ramme for pagtindgåelse og kontinuerlig sammenslutning. Føderationen er således i Althusius’ fortolkning den politiske form, den institutionelle struktur, der fremkommer igennem folkelig forbindelse og sammenslutning. At en sådan kontinuerlig sammenslutning er mulig igennem udvidelse og forøgelse af det politiske system, er funderet på det simple politiske princip, at de konstituerende enheder er overordnet deres institutionelle frembringelser. Althusius’ føderation genskaber således fortløbende mulighederne for at indgå pagter, sammenslutninger og kontrakter.

I det følgende vil jeg kigge nærmere på Hannah Arendts føderale vision, hvor centrale elementer fra Althusius’ føderalisme kan genfindes.

Arendt: Løftet som føderalt princip

Historisk skitserer Althusius sin føderale vision omkring statssystemets opståen og i modsætning til statens mest indflydelsesrige forsvarsskrift (Bodin). I modsætning hertil leverer Arendt sin føderale vision på det tidspunkt, ifølge hendes egen evaluering, hvor statssystemet begynder at krakelere. Althusius ser således føderationen som et alternativ til staten i dennes spæde begyndelse; Arendt ser føderalismen som et alternativt organisationsprincip ved statens afslutning.

Arendts idéer om føderalisme har indtil fornyligt været et relativt marginalt emne i den ellers evigt voksende Arendt-sekundærlitteratur, primært fordi disse idéer er spredt ud over tidlige essays som *Zionism Reconsidered* (1944), *To Save the Jewish Homeland* (1948) og *The Aftermath of Nazi Rule* (1950) samt får en ganske usystematisk behandling i værket *Om revolution* (1963), der som bekendt behandler den amerikanske revolutionære tradition og derfor også byder på en række føderale indsigter. I sekundærlitteraturen har særligt Klusmeyer (2007) banet vejen for en ny opmærksomhed omkring denne del af Arendts forfatterskab (se for eksempel Rubin, 2015; Selinger, 2016). Disse

fortolkninger af Arendts føderalisme deler et historiografisk udgangspunkt, der klargør hvorledes Arendts tanker om føderationen var en konsekvens af totalitarismens uhyrligheder og nationalstatens rolle i dennes opkomst. Det demonstreres bl.a. hvorledes Arendts negative vurdering af nationalstaten får hende til at afvise en jødisk enhedsstat i Israel i forhold til en multietnisk føderation (Rubin, 2015: 394) samt hvorledes Arendt i artikler og ved offentlige arrangementer efter 2. verdenskrig deltog aktivt i debatten om europæisk rekonstruktion med fokus på føderationen som alternativ til statssystemet (Selinger, 2016: 5-15). Disse er åbenlyst vigtige indsigter, der bidrager til at klargøre, at Arendt – ligesom Althusius, dog under forskellige historiske omstændigheder – ser føderationen og staten som politiske modsætninger. Igennem hele hendes forfatterskab har Arendt været ekstremt kritisk overfor suverænitæt og herredømme som politiske grundkategorier, fordi disse eliminerer pluralitet og frihed (Arendt, 2008: 54-62; 1993: 143-172). I Arendts vurdering af den amerikanske revolution hedder det derfor, at den ”største amerikanske opfindelse” var ”erkendelsen af, at inden for sfæren for menneskelige anliggender er suverænitæt og tyranni det samme” (2012: 149).

I det følgende vil jeg bidrage til denne voksende litteratur om Arendts føderalismsbegreb ved at gå anderledes begrebsligt til værks og relatere føderation til Arendts idé om den konstituerende magt. Også her, skal det vise sig, deler Arendt og Althusius centrale elementer.

I min vurdering leverer Arendt to *politisk teoretiske* hovedværker, nemlig *Menneskets vilkår* (1958) og *Om revolution* (1963)¹⁰. Om end arendtianske kernebegreber som politisk handling, natalitet, pluralitet, nye begyndelse og frihed er styrende for begge fremstillinger, er der dog sket et skifte i betoningen af det individuelle og kollektive element i politisk handling. I *Menneskets vilkår* fremstår politisk handling som individernes mulighed for at blive set og hørt i den offentlige sfære, som muligheden for at gøre sig gældende blandt ligemænd. Fællesskabet er ingeniende fraværende, idet der skal være et politisk fællesskab, hvorigennem pluralitet kan erfares, men fokus er på den politiske sfære som en scene, hvorpå individet kan træde frem (Arendt, 1998: 72-74). I *Om revolution* er det kollektive element ved politisk handling i forgrunden, idet politik

¹⁰ Arendts andre hovedværker anser jeg enten for værende af mere filosofisk karakter (*The Life of the Mind* (1971)), eller af mere tematisk karakter (om totalitarisme i *The Origins of Totalitarianism* (1951), og om ondskab og holocaust i *Eichmann in Jerusalem* (1963)).

forstås som den kollektive indstiftelse af nye politiske former og institutioner¹¹. Arendt forsøger her at finde et svar på hvad, der kan legitimere og stadfæste opkomsten af nye politiske systemer, når hverken gud eller naturen kan regnes som samfundslivets ultimative grund. I de amerikanske kolonialister og revolutionæres politisk praksis finder hun et princip, der præcis tjener dette formål, nemlig – ligesom Althusius – evnen til at forbinde sig og slutte sig sammen gennem pagter, aftaler og konventer. Hvor Althusius' føderalisme er baseret på 'the art of association', er Arendts ditto baseret på "det at give og holde *løfter*, der i politikens sfære meget vel er den højeste menneskelige evne" (Arendt, 2012: 172, min kursivering).

Som billede på denne evne til at afgive og holde løfte, fortæller Arendt parabelen om de engelske pilgrimme ombord på skibet *The Mayflower* i 1620 og den sammenslutning, de indgik på skibet, før de ankom til den nye verden. Pilgrimmene valgte ifølge Arendt "at slutte sig sammen i et 'civil, politisk organ', der, idet det udelukkende var holdt sammen af *det gensidige løftes styrke* ... angiveligt var stærkt nok til at 'vedtage, konstituere og udforme' alle nødvendige love og regeringsorganer" (Arendt, 2012: 163-164, min kursivering). Det gensidige løfte skaber således, i Arendts evaluering, et politisk fællesskab, der dernæst er i stand til udforme love og konstituere regeringsorganer. Det er ikke således, som hos Bodin og Hobbes, at det politiske fællesskab kun kan udtrykkes via lov (retspositivisme) eller gennem suverænen. Der kan skabes et autonomt politisk liv *før* suverænen indstiftelse og institutionalisering, netop gennem løftet og sammenslutningen. "Eftersom de koloniale pagter oprindeligt havde været udformet uden nogen reference til konger eller fyrster", forsætter Arendt, "var det, som om revolutionen frigjorde den iboende kraft i at indgå pagter og udforme forfatninger" (2012: 164). Det således ved at slutte sig sammen og forbinde sig, ved at vedtage fælles forfatninger, at nye politiske fællesskaber, institutioner og systemer kommer til verden. Det er ved at slutte sig sammen i et *konstituerende fællesskab*, at magten kan holdes ved lige og undgås at afhændes og fremmedgøres til suverænen. Aftalerne og pagterne mellem de engelske pilgrimme blev ifølge Arendt indgået uden reference til kongelige herredømme og uden at opdele samfundet i regerende og regerede. Den eneste legitimitet disse pilgrimme påkaldte sig, var retten til at konstituere (2012: 62-64). Arendt påstår

¹¹ For dette skift i Arendts opfattelse af politisk handling og frihed, se for eksempel Kalyvas, 2008: 200-210.

derfor, at det er i den menneskelige evne til at fremsætte, indgå og overholde løfter, at menneskets 'verdensskabende' kapacitet skal findes:

”Således er det at binde sig til hinanden og afgive løfter til hinanden, at slutte sig sammen og indgå pagter de midler, hvormed magten holdes ved lige ... Der er et element af menneskets verdensskabende evne i den menneskelige evne, det er at kunne indgå og holde løfter” (Arendt, 2012: 171).

Det er her naturligt at tage fat på den indsigelse allerede nævnt i note 8, at statsuverænitestens mest paradigmatisk teori, nemlig Hobbes' *Leviathan*, også baserer suverænitestens ophav på indgåelsen af en frivillig kontrakt. Ved at modstille Hobbes' kontrakt og Arendts løfte, vil det blive tydeligere hvad Arendts føderale vision indeholder. Arendt diskuterer indgående forskellene mellem hvad hun kalder Hobbes' 'social kontrakt' og Lockes 'gensidige kontrakt'¹². I Lockes kontrakt – som *løftet* er modeleret over – slutter menneskene ”sig sammen for at danne et fællesskab, er baseret på reciprocitet og forudsætter lighed; dens reelle indhold er et løfte, og dens resultat er et 'samfund' eller *cosociation*”. Omvendt er det ”åbenlyst, at den sociale kontrakt, der kræver overgivelsen af magten til staten og samtykket til dens regeren, *in nuce* indeholder både princippet om absolut herredømme, om et absolut magtmonopol 'til at indgyde ærefrygt i dem alle' (Hobbes) ... og det national princip, ifølge hvilket der må være en repræsentant for nationen som helhed, og hvor staten forstås som inkarnationen af alle statsborgeres vilje” (Arendt, 2012: 166, 167). Problemet med Hobbes' kontrakt og det forhold, der diskvalificerer denne til kunne virke som gensidigt løfte er, at magten afhændes og fremmedgøres hos Hobbes samt, at hierarki og underkastelse indstiftes. Kontrakten er ydermere et moment, en enkeltstående begivenhed, ikke en kontinuerlig praksis. Når kontrakter indgås på denne måde, hævder Arendt, ”mister de deres bindende magt og bliver selvødelæggende” (2008: 244).

Spørgsmålet er nu hvorledes Arendt forbinder hendes idé om løftets skabende og konstituerende kraft, dvs. det forhold, at det gensidige løfte er ophav til og skaber politiske fællesskaber før og udenfor de politiske institutioner, med idéen om føderalisme. Arendt læser pagten indgået ombord på skibet Mayflower som et billede på den generel-

¹² Husk på, at Locke blev opregnet af Skinner som tilhørende samme calvinistisk-radikale tradition som Althusius.

le politiske praksis blandt de engelske kolonialister fra 1620 og indtil Uafhængigheds-erklæringen i 1776 og den amerikanske forfatning i 1789. Overalt blandt de 13 nye Nordamerikanske kolonier, der senere blev til de 13 selvstændige stater, som via 1789-forfatningen sluttede sig sammen til en fælles union, blev der indgået pagter, afholdt konventer og konstitueret nye rammer for politisk deltagelse. Ligesom Althusius' forestillede sig, at føderationen var baseret på sammenslutning og pagtindgåelse fra neden og op, så læser Arendt amerikansk kolonihistorie som ophav til "et helt nyt begreb om magt og autoritet" (Arendt, 2012: 162), hvor lokale politiske enheder kan kombinere sig og slutte sig sammen *uden* at afhænde deres ret til selvbestemmelse. En 'udvidet republik' for at tale med James Madison eller en 'føderal republik' som hos Montesquieu, kan således opstå via de lokale enheders – "distrikter, amter, *townships* (selvstyreenheder på niveauet under amterne)" (2012: 161) – kontinuerlige sammenføjning og forbindelse. Det er afgørende for Arendt – ligesom det var for Althusius – at fastholde, at retten til at slutte sig sammen og konstituere nye politiske fællesskaber, retten til at indgå politiske løfter, findes hos de lokale og elementære politiske enheder. Kun ved "at bevare disse organers magt usvækket" (2012: 161), bliver en egentlig føderal sammenslutning mulig. Det er igennem en sådan forståelse af det føderale projekt, at føderationen kan siges at være rammen om et særligt demokratisk fællesskab:

"Med andre ord indeholder den gensidige kontrakt, hvor magten er konstitueret ved hjælp af et løfte, *in nuce* både det republikanske princip, ifølge hvilket magten residerer i folket, og hvor en 'gensidig underkastelse' gør tanken om en hersker til en absurditet ... og det føderale princip, princippet om 'et stadig voksende Commonwealth' (som Harrington kaldte sit utopiske *Oceana*), ifølge hvilket konstituerende politiske organer kan slutte sig sammen og indgå i vedvarende alliancer uden at miste deres identitet" (Arendt, 2012: 167).

Politiske systemer baseret på løfte og sammenslutning indeholder således to principper, et republikansk princip om selvbestemmelse og et føderalt princip om sammenslutning. Det republikanske princip tilsiger til dels, at politiske fællesskaber kan indstiftes *uden*, at en suveræn hersker og dertilhørende hierarki fremkommer; og til dels, at selvbestemmelse foregår lokalt, hvor folk kan deltage gennem deliberation, beslutning og delegation. Det føderale princip indeholdt i løftet tilsiger, ifølge Arendt, at republikken –

og dermed selvbestemmelsen – kan vokse sig større, og dermed møde nye udfordringer og klare forandrede vilkår, via sammenslutning og pagter. Kort sagt, via *foedus*.

Arendts føderale vision er således ”grundlæggelsen af et nyt statslegeme, en ny form for republikansk styreform, der skulle hvile på ’elementarrepublikker’ på en sådan måde, at centralmagten ikke berøver de konstituerende organer deres oprindelige magt til at konstituere” (2012: 263). Denne føderale vision om lokale, konstituerende ’elementarrepublikker’, der via kombination og forbindelse skaber nye politiske institutioner uden derved at overdrage magten til disse, tematiserer således – ligesom som hos Althusius – forholdet mellem den konstituerende magt og de politiske institutioner. Føderationen, i Arendts analyse, er den politiske form, hvorigennem den konstituerende magt – løftet som verdensskabende kapacitet – kan holdes live, kan genfremsættes, genforhandles, omstødes og forandres, og hvor disse ændringer, genforhandlinger og konstituerede institutioner ikke annullerer og ophæver den konstituerende magt. Arendts føderale vision deler således med Althusius’ ditto det politiske princip, at *konstituerede* institutioner må være politisk overordnet og kontrolleret af deres *konstituerende* ophav.

Føderale principper: Sammenslutning og selvbestemmelse

Som opsummering og konklusion vil jeg kort opridse lighederne mellem Johannes Althusius’ og Hannah Arendts føderalisme, for dernæst på baggrund heraf opstille, hvad jeg antager for værende de to centrale principper for føderal politik, en sådan sammenligning indeholder.

Enhver sammenligning på af to tænkere med 350 års mellemrum, hvor den senere tænker ikke nævner den tidligere med et enkelt ord gennem sit forfatterskab, skal være ekstremt påpasselig med hævde påvirkning, indflydelse eller slægtskab mellem disse tænkere¹³. Jeg påstår derfor ikke, at Arendt ’viderefører’ Althusius’ teori om føderationen, ej heller, at disse tænkere ’deltager’ i en distinkt føderalistisk ’tradition’. Endvidere påstår jeg ikke, at den empiriske føderation *altid* vil inkarnere de principper og værdier, som Althusius og Arendt tilskriver føderationen i deres vision. Althusius er på mange måder en premoderne tænker for hvem naturlige korporationer og familier udgør individernes naturlige fællesskaber; Arendt derimod tematiserer direkte, hvordan politiske

¹³ For den klassiske kritik af denne tankemåde, se Skinner 1969 (2002).

systemer kan grundlægges, når 'naturlighed' (gud, natur, prædestination) har forladt den politiske sfære.

Hvad jeg dog vil påstå er, at Althusius og Arendt, *på trods* af deres forskelle, tematiserer en række problemer ved staten som politisk form, begge ligger vægt på den konstituerende magt i form af sammenslutningen (Althusius) og løftet (Arendt), og at føderation – i Althusius' og Arendts fortolkning – gennem forbund og alliancer, forbindelser og koalitioner, kan forhindre, at magten og retten til at slutte sig sammen og konstituere nye politiske institutioner ikke fremmedgøres. For Althusius diskuteres dette sidste forhold begrebsligt, nærmest logisk, via argumentet om, at et hierarkisk forhold eksisterer mellem det konstituerende ophav og dets institutioner. Dette argument modstilles Bodin argument for statsuverænitet og suverænenes udelelige, uindskrænkede magt. For Arendt bliver føderationen også den politiske form, hvor magten til at konstituere ikke bliver momentan og ikke afhændes (som hos Hobbes), og hvor nye politiske 'verdener' kan skabes.

Det er således muligt at opstille to principper for føderal politik, som Althusius og Arendt forstår denne politikform, nemlig selvbestemmelse og sammenslutning. Føderalisme i den althusianske og arendtianske variant beror på lokal, folkelige *selvbestemmelse* i 'elementarrepublikkerne', hvorigennem det republikanske ideal om den lille republik som rammen om demokrati bekræftes. Til dette er koblet princippet om *sammenslutning*, hvor lokale enheder sammenslutter sig i regionale forsamlinger, og hvor regionale forsamlinger igen kordinerer og samarbejder i central konventer. Princippet om sammenslutning fra neden er således et alternativ til imperiets underlægning af fremmed territorium samt statens magthierarki. Sammenslutningen som føderalt princip siger også noget hvad politik *er* for Althusius og Arendt. Politik er ikke interessevaretagelse indenfor allerede vedtagne love og spilleregler; politik er derimod at slutte sig sammen og indgå løfter for herigennem skabe noget nyt. Politik gennem sammenslutning og løfteindgåelse er at ændre, forbedre, tilføre og tilføje (*amendment*) noget nyt til det politiske system. Det er måske i denne betydning, at Arendts påstand "om den tætte sammenhæng mellem revolutionens ånd og føderationens princip" (Arendt, 2012: 262) skal forstås. Hvad føderationen muliggør, ifølge Althusius og Arendt, er nemlig, at den konstituerende magt kan komme til syne; at det er folket – forsamlet lokalt, regionalt og centralt – der har magten over dets institutioner og ikke omvendt.

Litteratur

- Althusius, J. (1995) *Politica*, Indianapolis: Liberty Fund.
- Arendt H. (2007) *The Jewish Writings*, New York: Schocken Books.
- Arendt H. (2008) *Menneskets vilkår*, København: Gyldendal.
- Arendt H. (2012) *Om Revolution*, Aarhus: Forlaget Klim.
- Bobbio, N. (1993) *Thomas Hobbes and the Natural Law Tradition*, Chicago: University of Chicago Press.
- Bodin, J. (1992) *On Sovereignty: Four Chapters From the Six Books of the Commonwealth*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Cohen, J. (2012) 'Federation'. In *Political Concepts* 1, no. 1, 2013. Accessed February 5th, 2016. <http://www.politicalconcepts.org/issue1/federation/>
- Diamond, M. (2011), 'The Ends of Federalism'. In: *Federalism, Vol. 1*, 219–40, London: Sage Publications.
- Elazar, D. (1995) 'Althusius' Grand Design for a Federal Commonwealth'. In: Carney, F (ed.): *Johannes Althusius' Politica*, Indianapolis: Liberty Fund..
- Elazar, D. (1998) *Constitutionalizing Globalization: The Postmodern Revival of Confederal Arrangements*, New York: Rowman & Littlefield Publishers.
- Elazar D. (2011) 'The Political Theory of Covenant: Biblical Origins and Modern Developments'. In: *Federalism, Vol. 1*, 1-28, London: Sage Publications.
- Franklin, J. (1969) *Constitutionalism and Resistance in the 16th Century*, New York: Pegasus.
- Franklin J. (1973) *Jean Bodin and the Rise of Absolutist Theory*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Gierke, O. (1990) *Community in Historical Perspective*, New York: Columbia University Press.
- Hamilton, A., Madison, J., & Jay, J. (1961) *The Federalist Papers*, New York: Signet Classic.
- Hobbes, T. (1994) *Leviathan*, Indianapolis: Hackett Publishing.
- Hueglin, T. (2011) 'Federalism at the Crossroads: Old Meanings, New Significance'. In: *Federalism, Vol. 4*, 333-352, London: Sage Publications.
- Inman, R. (2011) 'Federalism's Values and the Value of Federalism'. In: *Federalism, Vol. 1*, 259–92, London: Sage Publications.
- Kalyvas A. (2008) *Democracy and the Politics of the Extraordinary Max Weber, Carl Schmitt, and Hannah Arendt*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Kalyvas A. (2013) 'Constituent Power'. In: *Political Concepts* 3, no. 1. Accessed February 5, 2016. <http://www.politicalconcepts.org/constituentpower/>.
- Kalyvas A. (2016) 'Rethinking 'Modern' Democracy: Political Modernity and Constituent Power'. In: Wagner, P. (ed.) *The Trouble with Democracy: Political Modernity in the 21st Century*, Edinburgh: Edinburgh University Press.

- Kincaid, J. (2011) 'Values and Value Tradeoffs in Federalism'. In: *Federalism, Vol. 1*, 241–258, London: Sage Publications.
- Klusmeyer, D. (2010) 'Hannah Arendt's Case for Federalism'. In: *Publius: The Journal of Federalism* 40, no. 1: 31–58.
- Loughlin, M. & Walker, N. (2007) *The Paradox of Constitutionalism: Constituent Power and Constitutional Form*, Oxford: Oxford University Press.
- Mornay P. (1969) 'Vindicae contra tyrannos'. In: Franklin, J. (ed.) *Constitutionalism and Resistance in the Sixteenth Century*, New York: Pegasus.
- Riker, W. (2011) 'The Origin and Purposes of Federalism'. In: *Federalism, Vol. 1*, 189–218, London: Sage Publications.
- Rubin, G. (2015) 'From Federalism to Binationalism: Hannah Arendt's Shifting Zionism'. In: *Contemporary European History*, vol. 24 (3), pp. 393–414.
- Schmitt C. (2002) *Det Politiske Begreb*, København: Hans Reitzel.
- Selinger, W. (2016) 'The Politics of Arendtian Historiography: European Federation and *The Origins of Totalitarianism*'. In: *Modern Intellectual History*, Available on CJO 2014 doi:10.1017/S1479244314000560.
- Skinner Q. (1978). *The Foundations of Modern Political Thought: The Age of Reformation, Vol. 2*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Skinner Q. (2002) *Visions of Politics: Regarding Method*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Walzer, M. (1982) *Revolution of the Saints: A Study on the Origins of Radical Thought*, Cambridge: Harvard University Press.
- Wood E. (2012) *Liberty and Property: A Social History of Western Political Thought from Renaissance to Enlightenment*, London: Verso Press.

Den Europæiske Union: Supranationalt demokrati eller international konsolideringsstat?

Malte Frøslee Ibsen

Akademiske debatter tiltrækker sjældent offentlighedens opmærksomhed. I de få tilfælde, de gør, er de oftest præget af polemik, intriger og personangreb snarere end indhold af substantiel offentlig relevans. En markant undtagelse fra denne regel er dog debatten mellem filosofen Jürgen Habermas og den politiske økonom Wolfgang Streeck, der i 2013 var genstand for bred interesse i den lærde tyske offentlighed. Disputten mellem Habermas og Streeck udmærker sig ved at være rensat for den polemiske og aggressive form, som for eksempel prægede de offentlige sværdslag mellem filosoferne Axel Honneth og Peter Sloterdijk i 2009. Hvad vigtigere er, så er debattens substantielle problemstillinger af ubestridelig offentlig interesse: nemlig, forholdet mellem demokrati og kapitalisme i Europa, EU's fremtid, samt hvordan den europæiske venstrefløj skal stille sig overfor én af grundstenene i det realiserede europæiske projekt: Den Økonomiske og Monetære Union.

Den store offentlige interesse skyldes naturligvis også, at debattens kontrahenter ikke er hvem som helst. Jürgen Habermas er den måske mest indflydelsesrige nulevende filosof i verden samt én af den tyske forbundsrepublikks mest prominente offentlige intellektuelle. Hans tidligste arbejde var stærkt præget af den såkaldte Frankfurterskole, som Habermas sammen med Max Horkheimer, Theodor W. Adorno, og Herbert Marcuse ofte regnes med til, og hans filosofiske og sociologiske værk har været orienteret mod at udvikle en kritisk samfundsteori med udgangspunkt i grundbegrebet 'kommunikativ handlen' samt en 'diskursteori om den moderne demokratiske retsstat. I sit seneste arbejde har Habermas udfoldet en hypotese om, at globaliseringen undergraver de eksisterende betingelser for demokratisk selvbestemmelse, samt et normativt forslag om at

forfølge en kosmopolitisk forfatning for verdenssamfundet i Immanuel Kants ånd. Det er præcis i denne kontekst, vi også finder det projekt, som Habermas gennem de senere år er blevet måske mest kendt for i offentligheden: nemlig, et kompromisløst forsvar for og en gentænkning af EU som et supranationalt demokrati.

Wolfgang Streeck er en generation yngre end Habermas, men hans arbejde har ligesom Habermas' rødder i den tyske tradition for kritisk samfundsteori. Streeck har dog forfulgt et mere konsekvent fokus på politisk økonomi end tænkerne omkring Frankfurterskolen, der orienterede sig mere mod filosofi, kulturkritik, og sociologi. Streeck har i de senere år især gjort sig bemærket med sin kritik af den såkaldte *Austeritetspolitik*, samt ikke mindst de Adorno-Forelæsninger, han afholdt i Frankfurt i 2012, og som senere blev til hans meget omdiskuterede bog *Gekaufte Zeit* (2013).¹⁴ Bogen præsenterer Streecks forklaring på den kombinerede bankkrise, finanskrise, og realøkonomiske krise fra 2008 – en forklaring som bl.a. den britiske avis *The Financial Times* har kaldt "the most powerful description of what has gone wrong in western societies".¹⁵ Det er da også med udgangspunkt i denne forklaring, at Streecks mange offentlige interventioner siden finanskrisen – og, ikke mindst, debatten med Habermas – har taget deres udgangspunkt.

I denne artikel vil jeg skitsere debatten mellem Habermas og Streeck som afsæt for en diskussion af EU's fremtid: Er (eller bør) den Europæiske Union (være) på vej mod et supranationalt demokrati, som Habermas plæderer for, eller tager EU snarere ufravigeligt form af en international 'konsolideringsstat', der ikke indenfor nogen realistiske horisonter kan demokratiseres, som Streeck fastholder? Som vi skal se, så er begrebet 'supranationalt demokrati' ikke lig en føderal stat i Habermas' optik, men han insisterer på, at den økonomiske politik i Eurozonen må koordineres fra Bruxelles med udgangspunkt i et styrket Europæisk Parlament, hvis 'politikken' skal gøre sig noget håb om at genvinde kontrol med 'markedet' på det europæiske kontinent. Heroverfor står Streecks kompromisløse fastholden af, at EU i dag er en utvetydigt antidemokratisk kraft, der bidrager til at reducere medlemsstaterne til en slags politiske gældsslaver, og som ophæver den neoliberale sparedoktrin til et supranationalt diktat uden for demokratiske

¹⁴ I det følgende vil jeg inkludere referencer til de oprindelige tyske udgivelser men citere fra de engelske oversættelser, når dette er muligt.

¹⁵ *Financial Times*, "The protests failed but capitalism is still in the dock", <http://www.ft.com/cms/s/0/1a505772-1114-11e1-a95c-00144feabdc0.html#axzz41b3X9ZNW> (accessed 29 February, 2016)

flertals og folkevalgte politikeres rækkevidde. I det første afsnit vil jeg indledningsvist skitsere argumentet i Streecks *Gekaufte Zeit* og de centrale kritikpunkter i Habermas' anmeldelse af bogen. I det andet afsnit dykker jeg dybere ned i det teoretiske udgangspunkt for Habermas' kritik og skitserer grundelementerne i hans social- og demokratiteori. I tredje og sidste afsnit redegør jeg for Streecks svar til Habermas og diskuterer styrkerne og svaghederne ved deres respektive argumenter.

I

Debatten mellem Habermas og Streeck udspillede sig i det lille, men velansete tyske tidsskrift *Blätter für deutsche und internationale Politik*, og den har siden dannet grundlag for antologien *Demokratie oder Kapitalismus? Europa in der Krise*, der også samler op på de mange tilstødende debatter, der fulgte i dens kølvand. Det første træk i debatten var Habermas' anmeldelse af *Gekaufte Zeit* – en bog hvis analytiske originalitet og politiske sprængkraft Habermas sammenligner med Karl Marx' historiske mesterværk, *Der achtzehnte Brumaire des Louis Bonaparte* (Habermas 2013). Habermas' store begejstring for Streecks analyse har da også en ganske naturlig forklaring, idet den teoretiske ramme, som Streeck udfolder sin analyse af krisens årsager på baggrund af, er en begrebslig opdatering af den såkaldte *legitimationskriseteori*, som Habermas og Claus Offe udviklede i de tidligere 1970'ere (Habermas 1973; Offe 2006).

Habermas' og Offes teori tog udgangspunkt i en hypotese om, at efterkrigstidens 'senkapitalistiske' samfund gennem planlægning og statsregulering havde overvundet den *laissez-faire*-kapitalistiske økonomis cykliske krisedisposition og formidlet et klassekompromis mellem kapital og arbejdskraft. Dette havde dog den utilsigtede konsekvens, at den kapitalistiske økonomis indbyggede modsætningsforhold blev overført til forholdet mellem 'det politiske system' og 'det sociokulturelle system'. Herved, lød tesen, var tidligere tiders økonomiske kriser blevet afløst af 'legitimationskriser', hvor konsekvensen ikke er et sammenbrud i produktionen, men snarere at store dele af befolkningen trækker støtten til den sociale orden. For Streeck repræsenterer dette entydige skift i fokus fra klassekampen og den kapitalistiske økonomis 'styrbarhed' til et kapitalistisk samfunds sociale og kulturelle legitimation, en fatal teoretisk fejltagelse:

What appeared critical to them [Habermas & Offe] was not the technical governability of modern capitalism but its social and cultural legitimation. Underestimating capital as a political actor and a strategic social force, while at the same time overestimating the capacity of government policy to plan and to act, they thus replaced economic theory with theories of the state and democracy; the penalty they paid was to forgo a key part of Marx's legacy. (Streeck 2014a, 32).

Af samme grund måtte legitimationskriseteorien ifølge Streeck nødvendigvis være blind for den strukturelle forandring i de kapitalistiske økonomier, som tog sin begyndelse i netop 1970'erne, og som havde som primærkonsekvens, at de stadigt mere globaliserede markeder i stigende grad frigjorde sig fra de begrænsninger, som den demokratiske politik havde pålagt den private profitskabelse.

Streecks løsning på dette problem er at *udvide* Habermas' og Offes legitimationskriseteori med en ekstra akse, således at et demokratisk-kapitalistisk samfunds overlevelsesdygtighed ses som værende afhængig af statens kapacitet til at opfylde to gensidigt uafhængige legitimationsbehov: dels dens borgeres forventning om velstand og social retfærdighed, dels kapitalejernes forventning om et højt og stabilt afkast på deres investeringer. En af Streeks teoretiske innovationer i *Gekaufte Zeit* er således at opfatte såvel demokratiske fællesskaber eller lønmodtagere (to kategorier han har tendens til at ækvivalere) såvel som kapitalen – eller kapitalejerne – som strategiske aktører. Denne udvidelse af legitimationskriseteorien baner vejen for én af bogens hovedteser, nemlig at det var *kapitalejernes* (bevidst eller ubevidst) koordinerede investeringstilbageholdenhed, der var den primære årsag til afviklingen af den statsregulerede 'senkapitalisme' og dermed repræsenterede den unilaterale opsigelse af "the postwar settlement of democratic capitalism" mellem kapital og arbejdskraft (Streeck 2014a, 62).

Med andre ord, så skal roden til nutidens kombinerede bankkrise, gældskrise, og realøkonomiske krise findes i den 'investeringsstrejke', som kapitalejerne indledte i 1970'erne, motiveret af utilfredshed med profitniveauet under den keynesianske spændetrøje, som de var blevet pålagt af efterkrigstidens interventionistiske velfærdsstat. Denne investeringsstrejke havde til direkte formål at skabe mere gunstige vilkår for kapitalakkumulation, og med den gradvise teknologiske og geopolitiske muliggørelse af kapitalens globale mobilitet befandt kapitalejerne sig endelig i en situation, hvor de kunne frigøre en stadigt større del af afkastet til dem selv. Denne tendens har eksempelvis haft

som resultat, at væksten i reallønnen for det store flertal af amerikanske lønmodtagere er stagneret siden slutningen af 1970'erne, trods perioder med betragtelig økonomisk vækst (Mischel et al 2011).

I takt med globaliseringen har den stigende internationale skattekonkurrence og kapitalejeres og virksomheders nye muligheder for systematisk skatteunddragelse haft dramatiske konsekvenser for de demokratiske velfærdsstaters muligheder for at finansiere det offentlige forbrug. Ifølge Streeck var velfærdsstaternes svar på denne legitimitations-/finansieringskrise på kapitalaksen at forsøge at erstatte den mistede skattefinansiering gennem række penge- og finanspolitiske eksperimenter: først gennem inflation af pengemængden (1970'erne og 80'erne), der kun kunne bringes under kontrol med skyhøje renter og knægtelsen af lønmodtagerorganisationer; dernæst gennem offentlig gæld (80'erne og 90'erne) i en periode med høj arbejdsløshed; hvilket endelig blev efterfulgt af konsolideringen af de offentlige budgetter og den deregulering af de private kreditmarkeder og resulterende 'finansialisering' af kapitalismen (90'erne og 00'erne), der kulminerede i bank- og finanskrisen i 2008 og den efterfølgende 'Great Recession' i realøkonomien. Således lykkedes det de demokratiske velfærdsstater at 'købe tid' (deraf bogens titel) gennem en række penge- og finanspolitiske fiksfakserier, der dog i hvert tilfælde kun holdt så længe, de ikke kom i karambolage med kapitalens – og, i særdeleshed, den stadigt mere magtfulde finanskapitals – krav om et stabilt højt afkast.

I dag er pengemagien dog tilsyneladende sluppet op. Efter den enorme private kreditboble sprang og de globale finansmarkeder kollapsede i et historisk *firesale* i 2008, har staterne været tvunget til at nationalisere store dele af den dårlige private gæld – enten gennem regeringers *bail-outs* af private banker eller ved centralbankernes massive opkøb af private og offentlige finansielle tilgodehavender, den såkaldte *quantitative easing*. Distinktionen mellem privat og offentlig gæld er dog reelt brudt sammen efter 2008, ikke mindst fordi staternes kreditværdighed i ligeså høj grad som størrelsen på deres gæld og strukturelle underskud er afhængig af deres finansielle frirum til at kunne fungere som virtuel garant for store private banker – et hensyn, der har fungeret som central drivkraft i den *austerity*-politik, som er blevet forfulgt over hele Europa (Blyth 2013). Ifølge Streeck befinder de kapitalistiske demokratier sig nu i en situation, hvor den offentlige gæld som resultat af bankkrisen, finanskrisen og den realøkonomiske krise igen er eksploderet, og hvor de tilmed står overfor en samlet privat gæld, der er

endnu større end før bankkrisen i 2008 (Dobbs et al 2015). Deres muligheder for at finansiere det offentlige forbrug gennem pengemagi synes altså opbrugt, og de er godt på vej mod at blive reducerede til statslige gældsslaver for stadigt mere velhavende finanskapitalejere, alt imens velfærden beskæres for at bevare deres 'kreditværdighed' på finansmarkederne og hos rating-bureauerne.

Streecks påstand er, at denne udvikling har forårsaget en grundlæggende forandring i staternes karakter: efterkrigstidens 'skattestater' (der finansierede deres forbrug gennem skatteinddrivning) blev i takt med globaliseringen gradvist erstattet af 'gældsstater' (der finansierede deres forbrug gennem optagningen af kredit på de private finansmarkeder), der i dag er ved at blive omdannet til, hvad Streeck kalder den neoliberale 'konsolideringsstat' – altså stater med et indirekte ansvar for et ustabilt privat kreditmarked og et permanent højt underskud på de offentlige budgetter, der må konsolideres uendeligt gennem udgiftsbesparelser (og 'incitamentsskabende' skattelettelser, der igen provokerer yderligere besparelser) for at bevare deres kreditværdighed. Ifølge Streeck er denne strukturelle forandringsproces ydermere gået hånd i hånd med en forskydning mellem de respektive *constituencies*, som den demokratiske velfærdsstat tjener.

I overensstemmelse med de to akser i Streecks legitimationskriseteori identificerer han to legitimationsprincipper for den demokratiske velfærdsstat: *markedsretfærdighed*, der refererer til fordelingen af "the output of production according to the market evaluation of individual performance", og *social retfærdighed*, der refererer til kulturelle normer om menneskerettigheder og "collective ideas of fairness, correctness and reciprocity" (Streeck 2014a, 132-133). Disse to principper svarer til to forskellige "constituencies": hvad Streeck kalder *markedsfolket* (kapitalejerne) og *statsfolket* (borgerne). I den neoliberale konsolideringsstat har finanskapitalen reelt opnået så fast et greb om den demokratiske politik, at den har indsat sig selv som det dominerende "second constituency" på bekostning af statsfolket og den demokratiske selvbestemmelse (Streeck 2014a, 162). Det er vigtigt at understrege, at denne "*de-democratization of capitalism*" ikke er foregået ved et formelt og åbenlyst *coup d'état*, men snarere gennem "*the de-economization of democracy*" – altså en *de facto* udhuling af statens *de jure* økonomiske suverænitet. Dette er baggrunden for Streecks ekstremt pessimistiske vurdering af demokratiets fremtid: "the clock is ticking for democracy as we have come to know it, as

it is about to be sterilized as redistributive mass democracy and reduced to a combination of the rule of law and public entertainment.” (Streeck 2014a, 36)

Det er i denne kontekst, at EU ifølge Streeck spiller en nøglerolle. Efter gælds- og konsolideringsstatens opståen har EU nemlig tjent den entydige funktion at ophæve og fastholde finansmarkedets konsolideringskrav til et supranationalt niveau, uden for de folkevalgte nationale parlamenters indflydelsessfære. Streeck refererer derfor til EU som en ’international konsolideringsstat’, hvor krav om maksimumværdier for offentlig gæld og det strukturelle underskud er skrevet ind i den fælles europæiske forfatning, der begynder at tage form (’Finanspagten’; i Danmark frivilligt vedtaget som ’budgetloven’). Den Økonomiske og Monetære Union (ØMU’en) spiller en nøglerolle i dette forsøg på en gennemgribende afdemokratisering af den europæiske kapitalisme, da den fratager medlemslandene i Eurozonen muligheden for udligne forskelle i konkurrenceevne og løse interne fordelingskonflikter gennem devaluering af deres valuta. I stedet tillader ØMU’en udelukkende økonomiske redskaber for forbedringer af konkurrenceevnen (påkrævet af konsolideringsforfatningen) med karakter af såkaldt ’intern devaluering’, altså hårde offentlige udgiftsbesparelser, ’fleksibilisering’ af arbejdsmarkedet gennem løndumping og opløsning af lønmodtagerorganisering, privatisering af offentlig service, osv. Streeck drager på denne baggrund en drastisk konklusion: ØMU’en må opsiges og erstattes af et ’europæisk Bretton Woods’, og vi må besinde os på en tilbagevenden til nationalstaten som omdrejningspunktet for modstand mod “market-technocratic eurofanaticism and the final institutional triumph of the consolidation state” (Streeck 2014a, 365).

I sin anmeldelse af *Gekaufte Zeit* erklærer Habermas sig i det store hele enig i Streecks analyse. Det gælder for såvel udvidelsen af legitimationskriseteorien med kapitalaksen som for analysen af velfærdsstaternes forsøg på at købe tid, kulminerende i den neoliberale konsolideringsstat. Habermas deler altså til fulde Streecks opfattelse af og bekymring over afdemokratiseringen af den europæiske kapitalisme, og de deler ligeledes intentionen om at identificere en farbar praktisk vej, hvorved ’politikken’ og den demokratiske selvbestemmelse kan genvinde overhøjheden over ’markedet’ og undslippe finansmarkedernes kvælertag om de offentlige finanser. Denne konsekvente enighed om baggrundsanalysen gør kun deres dybe og systematiske uenighed om de respektive veje til dette fælles mål, som de hver især identificerer, desto mere påfaldende: ifølge

Habermas vælger Streeck på overraskende vis den 'nostalgiske' vej "of *retreating* into the sovereign impotence of the overrun nation", mens Frankfurterfilosoffen kompromisløst advokerer for en *udvidelse* af Unionen til et "supranationalt demokrati" (Habermas 2015, 89).

Før vi udforsker denne praktiske uenighed lidt nærmere, er det dog vigtigt at have i betragtning, at Habermas' kritik af Streeck ikke er uden basis i sidstnævntes egen analyse. Habermas identificerer en række systematiske overvejelser i *Gekaufte Zeit*, der peger i retning af, at en tilbagetrækning til nationalstaten vil have mere end svært ved at opfylde de normative forhåbninger, som Streeck og Habermas deler:

Wolfgang Streeck is of course aware that 'the power of investors feeds mainly on their advanced international integration and the presence of efficient global capital markets'. Looking back on the global victory march of deregulation policy, he emphasizes that he has to 'leave it open whether and how, in an increasingly international economy, nationally organized democratic politics could have successfully brought such developments under control'. He repeatedly emphasizes the 'organizational advantage that globally integrated financial markets have over nationally organized societies'. Hence, one might think that his own analysis would force him to conclude that the power of democratic legislation to regulate markets, which was at one time concentrated in the nation-states, should be restored at the supranational level. In spite of this, he sounds the retreat behind the Maginot Line of national sovereignty. (Habermas 2015, 90-91)

Ifølge Habermas anbefaler Streeck altså en tilbagetrækning til en nationalstatslig ramme, som han selv giver overbevisende grunde til at tro ikke vil være i stand at undslippe de globale markeders og den globale finanskapitals skruetvinge om demokratiernes udhulede økonomiske suverænitæt. Omvendt er det præcis, hvad Habermas kalder "the political fragmentation of a nevertheless economically integrated world society" (Habermas 2015, 90), som motiverer hans konsekvente insisteren på, at den rigtige vej at gå ikke er *tilbage* til nationalstaten, men snarere *frem* mod en nytænkning af EU som et supranationalt demokrati. For at forstå Habermas' principielle forsvar for det europæiske projekt bliver vi dog nødt til først at tage et lidt mere synoptisk blik på hans filosofiske og sociologiske virke.

II

Habermas' teoretiske livsværk har været drevet af en intention om at udvikle en kritisk teori om det moderne kapitalistiske samfund – det vil sige en samfundsteori, der belyser systematiske kilder til ufrihed og identificerer praktiske muligheder for at imødegå dem. Til dette formål har Habermas udviklet et komplekst og omfattende social- og demokratiteoretisk begrebsapparat, der især udfoldes i de to hovedværker *Theorie des Kommunikativen Handelns* og *Faktizität und Geltung*. Hans socialteori udgør et forsøg på at udvikle en generel teoretisk ramme for at forstå det moderne samfunds reproduktionsbetingelser og drivkraften i menneskets sociale udviklingshistorie. I lyset af omfanget af Habermas' produktion må den følgende, introducerende oversigt nødvendigvis forblive yderst kursorisk.

Den centrale skelnen i Habermas' socialteori er en (klassisk) distinktion mellem to former for samfundsmæssig integration, der forløber gennem to forskellige former for handlingskoordinering: på den ene side den *socialle integration*, der forløber gennem *kommunikativ handlen* (handlen orienteret mod fælles forståelse), og på den anden side *funktionel integration*, der forløber gennem *strategisk handlen* (handlen orienteret mod succes) (Habermas 1981a, 384-385). Denne dualistiske begrebsstruktur giver sig udslag i et todelt metodisk blik på det moderne samfund som på én og samme tid en *livsverden* (socialt integreret gennem kommunikativ handlen) og et *system* af systemer (funktionelt integreret gennem strategisk handlen). Mere specifikt argumenterer Habermas for, at handlen orienteret mod fælles forståelse i sidste instans foregår gennem udvekslingen af argumenter og fornuftsgrunde (uanset om de er indforståede eller ekspliciterede), og at den kommunikative handlen dermed hviler på en række krævende normative forudsætninger, mens den strategiske handlen begrænses til en indstilling overfor interaktionspartneren som et middel til ens egne mål. I det komplekse og funktionelt differentierede samfund er funktionelle systemer af strategisk handlen brudt ud af livsverdenen og integreres udelukkende gennem *styringsmedier*, såsom penge, der ligger til grund for *det økonomiske subsystem*, og magt, der ifølge Habermas ligger til grund for *det administrative subsystem*, den offentlige forvaltning.

I Habermas' demokratiteori udbygges denne dualistiske socialteori med en rekonstruktion af den demokratiske retsstats *normative selvforståelse*, samt en teori om muligheden for demokratisk legitimering af magten og administrativ styring af det økono-

miske subsystem i et moderne demokratisk-kapitalistisk samfund. Som Kant forstår Habermas frihed som indbegrebet af selvbestemmelse (eller autonomi) i overensstemmelse med universelt retfærdiggjorte normer. Han reformulerer dog Kants monologiske 'kategoriske imperativ' som et dialogisk *diskursprincip*: "Just those action norms are valid to which all possibly affected persons could agree as participants in rational discourses" (Habermas 1996, 107). Ifølge Habermas kan den demokratiske retsstats normative grundprincip – hvad han slet og ret kalder *det demokratiske princip* – forstås som en begrebslig sammensmeltning af diskursprincippet og den retslige form: "Only those statutes may claim legitimacy that can meet with the assent of all citizens in a discursive process of legislation that in turn has been legally constituted". Den normative kerne i Habermas' rekonstruktion af den demokratiske retsstats normative grundlag er altså en kantiansk kobling mellem demokratisk selvbestemmelse og gensidig retfærdiggørelse af love mellem borgere, hvor den form for frihed, man som borger nyder i et demokratisk fællesskab, forstås som efterlevelse af love, der ideelt set kan accepteres af alle medborgere i samfundet.

Når man kobler Habermas' dualistiske socialteori med hans rekonstruktion af den demokratiske retsstats normative grundlag, så får man en kompleks model af forudsætningerne for demokratisk selvbestemmelse i et moderne kapitalistisk samfund. Vigtigt er her at påpege, at Habermas begrebsliggør den konkrete institutionalisering af det demokratiske princip i en kobling mellem den *demokratiske viljedannelse*, der foregår i den offentlige sfære, og de love, der vedtages i et folkevalgt parlament, som til gengæld kontrollerer og legitimerer magten i det administrative subsystem og (på keynesiansk vis) fastsætter rammerne for det økonomiske subsystem. Hermed bliver det også tydeligt, hvorfor globaliseringen volder Habermas så mange bekymringer. Ifølge Habermas er det en nødvendig forudsætning for demokratisk selvbestemmelse, at den demokratiske viljedannelse og lovgivning kanaliseres gennem lovens 'sprog' ud i en *effektiv* politisk styring af de funktionelle subsystemer. Men den grundlæggende udfordring, som globaliseringen konfronterer den demokratiske retsstat med, er jo lige præcis, at det økonomiske subsystem er *brudt fri* af den nationalstatslige regulerings spændetrøje og har reorganiseret sig på et globalt niveau – hvorved 'politikken' (demokratiet) har mistet kontrollen med 'markedet' (kapitalismen).

Da det globale økonomiske system stadig står overfor politisk fragmenterede nationalstater, der hverken har kapacitet eller rækkevidde til at kontrollere globalt mobile pengestrømme, så har det økonomiske system opnået en enorm 'strukturel magt' over den demokratiske politik. Dette giver sig blandt andet udslag i, hvad Habermas kalder *systemimperativernes kolonisering af livsverdenen*. Denne tese – der er en genformulering af Georg Lukács' begreb 'tingsliggørelse' – refererer til en bestemt form for social patologi, hvor den strategiske handlen trænger ind i livsverdenen og erstatter den kommunikative handlen som medium for handlingskoordinering. Koloniseringstesen er en tese om, at den økonomiske rationalitet under visse betingelser kan *fortrænge* de kulturelle ressourcer i livsverdenen, der gør os i stand til at orientere os moralske og etisk. Ifølge Habermas opstår de betingelser præcis, når 'politikken' mister styringskapaciteten over 'markedet', hvilket blotlægger vejen for, at økonomisk-rationelle imperativer kan migrere direkte ind i livsverdenens komponenter (kultur, normer, og personlighedsstrukturer). Habermas forklarer dermed den neoliberale markedsideologi som en *konsekvens* af – snarere end årsag til – markedernes frisættelse og globaliseringen af det økonomiske subsystem (Habermas 1981b, 489-548).¹⁶

Den teoretiske og analytiske motivation bag Habermas' insisteren på, at den demokratiske selvbestemmelse må reorganiseres på europæisk plan, bør hermed også være klar. Det er præcis fordi, han er overbevist om, at nationalstaten ikke længere har den fornødne styringskapacitet og rækkevidde til at kontrollere det globaliserede økonomiske subsystem, at Habermas er så varm en fortaler for en gentækning af EU som et supranationalt demokrati. For kantianeren Habermas er dette langt fra et trivielt forhold. Det er grundlæggende et spørgsmål om, at mennesker, der ikke råder over de institutionelle ressourcer til på demokratisk vis at kunne bestemme over deres sociale omverden, er underlagt en særlig form for *heteronomi*: Deres skæbne bestemmes af uregulerede sociale strukturer snarere end deres egne kollektive fornuftsbeslutninger, og samtidig koloniseres deres politiske bevidsthed af systemimperativer, der undergraver deres evne til at forholde sig oplyst og kritisk til sig selv og deres sociale omverden.

Habermas er som sagt enig med Streeck i, at EU's nuværende form kun føjer spot til skade. Efter krisen i 2008 har EU ifølge Habermas udviklet sig mere og mere i retning af en *postdemokratischen Exekutivföderalismus* – altså en teknokratisk og tenderende-

¹⁶ Koblingen mellem globalisering og kolonisering er bekræftet i personlig samtale med Habermas.

despotisk magtstruktur med beslutningsmagten i stadigt højere grad samlet hos regeringscheferne i det mellemstatslige Europæiske Råd, hvor topmødebaserede kompromisbeslutninger bliver forhandlet på plads bag lukkede døre, snarere end hos det supranationale Europæiske Parlament (Habermas 2011). Ligesom Streeck er Habermas også overbevist om, at EU har tjent neoliberalismens og markedernes sag snarere end demokratiets; Habermas' ønske om en demokratisering af EU kan altså forstås både som en hensigt om at høste EU's institutionelle potentiale for demokratisk regulering af og kontrol med de globale markeder, samt som en hensigt om offensivt (snarere end defensivt) at imødegå en – demokratisk set – destruktiv kraft i det europæiske politiske liv.

I sine seneste skrifter har Habermas udviklet en normativ model for EU som et supranationalt demokrati, der begrebsligt bygger på en nyfortolkning af Unionens eksisterende struktur som placeret *imellem* et mellemstatsligt samarbejde og en overnational føderal enhedssuveræn. Først og fremmest insisterer Habermas dog på, at den teknokratiske udviklingsretning må brydes: Rådet må indkalde til et forfatningskonvent, der skal give det europæiske projekt en ny, demokratisk begyndelse – uanset de oplagte risici herved. Habermas er imidlertid overbevist om, at den eksisterende institutionelle struktur i EU faktisk er både parat og velegnet til en mere gennemgribende demokratisering. Han peger især på to institutionelle innovationer, som har kendetegnet det europæiske projekt. For det første er det et særkende ved EU, at den supranationale ret (udlagt af EU-domstolen) har forrang over den nationale lovgivning, mens nationalstaterne har forbeholdt sig voldsmonopolet og råder over langt mere omfattende administrative ressourcer end Bruxelles (Habermas 2011, 20). For det andet argumenterer Habermas for, at udviklingen af EU har fulgt det implicite (og endnu ikke fuldt udfoldede) princip, at suveræniteten i Unionen er *delt* mellem unionsborgere og nationalstaternes respektive *demos*. Dermed er hver borger både unionsborger og borger i sin nationalstat, og repræsenteres i sin første kapacitet i Det Europæiske Parlament og i sin anden kapacitet gennem regeringslederne i Det Europæiske Råd. Dermed bliver nationalstaten ikke opslugt i en centraliseret enhedsføderation i Habermas' normative model for EU som supranationalt demokrati, men forbliver tværtimod ”*guarantors of law and freedom*” (Habermas 2011, 41). Det sidste, men vigtige element i Habermas' model er en reform af de europæiske institutioners indbyrdes forhold og relative vægt, således at Rådet bringes sammen med et styrket Parlament i form af et over- og underkammer (ikke ulig den tyske

model), mens Kommissionen, hvis sammensætning afhænger af det politiske flertal i Parlamentet, står til ansvar over for begge kamre.

Vi har hermed nået det punkt, hvor vi kan tage bestik af Streeks svar på Habermas' kritik. Den lettere defensive tone, der kendetegner dette svar, bærer præg af en tydelig utilfredshed med at blive skudt 'nostalgi' og sværmeri for *Kleinstaaterei* i skoene af Habermas (der underviste den unge Streeck ved Goethe Universitetet i Frankfurt), men Streecks strategi er umiskendeligt offensiv: Han zoomer ind på Habermas' forsvar for ØMU'en som det svageste led i hans argumentation, dissekerer de politisk-økonomiske forudsætninger for en levedygtig politisk union, og giver derved tungtvejende grunde til at konkludere, at "European integration [...] has become a modernization project that has ceased to be modern, and whose last chance to become democratic has long been missed." (Streeck 2014a, 218)

III

Streeck og Habermas er enige om, at ØMU'en i dens nuværende form lider under en række fundamentale konstruktionsfejl, der bl.a. indebærer, at Eurolandene kun kan overkomme indbyrdes forskelle i konkurrenceevnen – som euroen i sig selv bidrager til at forværre, da dens værdi f.eks. er lavere end en hypotetisk tysk mark og højere end en italiensk lire – gennem kontraproduktive neoliberale 'strukture reformer' i de lavproduktive lande. I lighed med bl.a. den franske økonom Thomas Piketty insisterer Habermas på, at disse konstruktionsfejl kan overvindes "only if cross-border transfer payments with the corresponding transnational redistribution effects were accepted in the monetary union" (Habermas 2015, 9; Piketty 2015). Når Habermas plæderer for større europæisk solidaritet, så er det i høj grad begrundet i en præmis om, at solidaritet er en nødvendig forudsætning for den transnationale omfordeling fra de velhavende nordlige medlemsstater til de mindre velhavende sydlige og østlige medlemsstater, som igen er en nødvendig forudsætning for at undslippe euroens nuværende neoliberale implikationer (Habermas 2015).

Første skridt i Streecks modargumentation er at demonstrere, hvor ekstremt krævende denne nødvendige forudsætning reelt er – selv hvis vi forestiller os (hvilket Streeck også har svært ved), at Habermas' normative model for EU som et supranationalt demokrati kan realiseres. Streeck sammenligner med de regionale transferbetalinger, som

Italien og Tyskland har gennemført for at udvikle og modernisere henholdsvis de sydlige italienske regioner og det gamle Østtyskland, og han vurderer, at et effektivt niveau af europæiske transferbetalinger (der for nuværende kun udgør ca. 0,3% af EU's BNP) ville kræve en forhøjelse af EU's budget fra 1% til 4% af EU's samlede BNP. Selvom dette måske ikke lyder af meget, så skal det ses i lyset af, at det reelt primært er Tyskland, Frankrig og Holland, der i dag finansierer de regionale udviklingsmidler i EU. For Tyskland ville det f.eks. kræve, at det føderale budget skulle forhøjes med 15%, der altså skulle gå ubeskåret til transnational omfordeling. Streeck påpeger ganske overbevisende, at de dertil nødvendige skatte- og afgiftsforhøjelser næppe ville finde meget opbakning hos de tyske vælgere (Streeck et al 2014).

Det andet skridt i Streecks argumentation er at pege på, at Eurozonen er præget af en væsentlig højere grad af kulturel og politisk-økonomisk heterogenitet end sammenlignelige valutaunioner, inklusiv USA. Dette indebærer ikke kun, at den europæiske solidaritet, som Habermas efterspørger og opfatter som en nødvendig forudsætning i sin normative model, ifølge Streeck med garanti vil lade vente på sig. Det indebærer også, at 'indenrigspolitikken' i Eurozonen sandsynligvis vil tage form af stigende international konflikt mellem nordlige donorlande, der vil søge at begrænse og kræve supranational detailkontrol med de omfordelte midler, og de sydlige og østlige modtagerlande, der vil opfatte kontrollen som euro-imperialisme og føle sig ydmyget af og lide under at blive underlagt eksternt styre med krav om fortsatte strukturreformer, hvilket kan medføre højrepopulistiske reaktioner. For Streeck er valutaunionen altså ikke en *samlende kraft* i den europæiske integration; tværtimod er han overbevist om, at euroen snarere er "the culmination of the European variant of the neoliberal immunization of expanding capitalist markets against egalitarian-interventionist democratic politics, as has become the dominant trend worldwide since the postwar order of democratic capitalism has come to an end." (Streeck 2014b, 216)

Efter min opfattelse kulminerer debatten mellem Habermas og Streeck i et uløst dilemma. Dette dilemma er resultatet af, at begge identificerer afgørende problemer i den andens argumentation: Mens Streeck med rette påpeger, hvor urealistisk en opfyldelse af de nødvendige forudsætninger for en europæisk transferunion er, så påpeger Habermas med rette, at Streecks tilbagetrækning til nationalstaten som et *last line of defence* mod afdemokratiseringen af den europæiske kapitalisme, ikke vil kunne løse de

massive strukturelle problemer, som den økonomiske globalisering har skabt for de kapitalistiske demokratier. Sagt med andre ord, så er Habermas' normative model den eneste måde, hvorved de globale markeder igen kan blive underlagt demokratisk overhøjhed, men det er næsten umuligt at forestille sig, at det for nuværende kan realiseres i praksis. Streeck er da også fuldt ud bevidst om, at han hans 'svar' på de udfordringer, han identificerer, er langt fra tilfredsstillende. Som han anfører i de næsten defaitistiske, afsluttende bemærkninger i *Gekaufte Zeit*:

If, for the foreseeable future, the historically developed differences among European nations are too great to be integrated into a common democracy, then the institutions representing those differences may possibly, as a second-best solution, be used as a stumbling block on the downhill slope into a single market state purged of democracy. (Streeck 2014a, 336)

Dette står i stærk kontrast til Streecks anerkendelse af, at demokratiets genfødsel vil kræve omfattende reformer af den europæiske og internationale politiske økonomi: "Today, a solution to the ongoing financial and fiscal crisis seems to require nothing less than a redefinition of the relationship between the polity and the economy involving a deep restructuring of the international state system, especially in Europe, the heartland of the modern welfare state." (Streeck 2014a, 91) Han taler blandt andet om nødvendigheden af at udvikle et system med omfattende og vidtrækkende reformer, om hvordan "globalization might be retailored or even – *horribile dictum* – scaled back to become compatible with egalitarian democracy" (Streeck 2014b, 218):

[This] would include the successor to the dollar as a reserve currency, the empowerment of states and international organizations to set limits to the free movement of capital, regulation of the havoc caused by the shadow banks and the global creation of money and credit, as well as the introduction of fixed but adjustable exchange rates. (Streeck 2015, 25).

Det er dog nærmest umuligt at forestille sig, hvordan frivillige aftaler mellem nationalstater skal kunne realisere så omfattende forandringer i den globale økonomi uden sup-

rationale institutioner med magt til at løse de kollektive handlingsproblemer, som nødvendigvis vil opstå. Her er det svært ikke at erklære sig enig med Habermas:

Evidently, the political decision-making power of nation-states that jealously guard their long-since hollowed-out sovereignty is not sufficient to escape the grip of the imperatives of a colossally bloated and dysfunctional banking sector. States that do not unite to form supranational units, and have to rely on international treaties alone, fail when faced with the political challenge of reconnecting the banking sector with the needs of the real economy and reducing it to the functionally required scale. The states in the European Monetary Union are confronted in a special way with the task of bringing irreversibly globalized markets within the ambit of indirect but well-aimed political influence. [...] Without the pressure exerted by the will-formation of a vital civil society that can be mobilized across national borders, a self-propelling Brussels executive lacks the strength and the motivation to re-regulate untamed markets in socially sustainable ways. (Habermas 2015, 90)

Her lurer en særdeles ubekvem konklusion. Habermas har givetvis ret i, at nationalstaterne uigenkaldeligt har mistet styringskompetencen over globale markeder, og at EU bør gentænkes som supranationalt demokrati, hvis den demokratiske selvbestemmelse skal have nogen fremtid på europæisk jord. Men Streeck har gode grunde til at mane til besindighed: Det EU, vi under alle realistiske forudsætninger *faktisk* lever i og kommer til at leve med, bliver nok snarere en international konsolideringsstat, der i stigende grad vil facilitere en fortsat afdemokratisering af den europæiske kapitalisme, en kolonisering af vores politiske bevidsthed og skabe grobund for fornyet international konflikt på det europæiske kontinent.

Det eneste håb, der byder denne dystre forudsigelse trods, er måske de sydeuropæiske folkelige protestbevægelser og partier (Syriza, Podemos, etc.) samt gryende paneuropæiske demokratibevægelser (DiEM25), der stædigt fastholder en modstand mod den neoliberale sparekurs, men samtidig søger en europæisk løsning på EU's problemer. DiEM25, en bevægelse grundlagt af den tidligere græske finansminister Yanis Varoufakis, deler f.eks. Habermas' krav om et europæisk forfatningskonvent som en del af et mere overordnet mål om at demokratisere EU. Det store spørgsmål er dog dels, om denne *demokratisering fra neden* kan vokse sig tilstrækkelig potent til at kunne gen-

nemtvinge de nødvendige institutionelle reformer af EU, og dels, om den vil kunne danne grundlag for en mere inklusiv europæisk bevægelse, der kan bygge bro mellem Syd- og Nordeuropa, give næring til paneuropæisk solidaritet, og dermed forebygge de fordelingskonflikter på tværs af kontinentet, som Streeck forudsiger.

Dette afhænger givetvis også af, hvordan eliterne og befolkningerne i medlemslandene reagerer på en række andre aktuelle kriser og udfordringer. Flygtningekrisen, der i brede kredse betragtes som en eksistentiel trussel mod det europæiske projekt, kan måske på længere sigt virke som katalysator for en europæisk offentlighed og en tættere solidaritet mellem medlemslandene, der både i henhold til deres økonomiske suverænitæet og flygtningekrisen står over for et valg mellem at løse deres problemer sammen eller *de facto* miste den folkelige selvbestemmelse i ukoordineret anarki. Selvom skyerne for nuværende ser ud til at trække sig sammen over demokratiet i Europa, så er der måske grundlag for et håb om, at et supranationalt demokrati som en fugl Fønix kan genfødes fra asken af et EU i kaos og opløsning, kombineret med en stadigt mere inklusiv europæisk folkelig mobilisering fra neden. Dette håb på demokratiets vegne er givetvis naivt – men læren fra debatten mellem Streeck og Habermas er, at det måske er det eneste håb, vi har.

Litteratur

- Blyth, Mark 2013, *Austerity. The History of a Dangerous Idea*, Oxford University Press, Oxford.
- Dobbs, Richard, Susan Lund, Jonathan Woetzel, og Mina Mutafchieva 2015, "Debt and (not much) deleveraging", McKinsey Global Institute.
- Habermas, Jürgen 2015, "Democracy or Capitalism? On the Abject Spectacle of a Capitalistic World Society Fragmented along National Lines", i *The Lure of Technocracy*, oversat af Ciaran Cronin, Polity Press, Cambridge.
- Habermas, Jürgen 2013, "Demokratie oder Kapitalismus? Vom Elend der nationalstaatlichen Fragmentierung in einer kapitalistisch integrierten Weltgesellschaft", i *Demokratie oder Kapitalismus? Europa in der Krise*, Blätter Verlagsgesellschaft, Berlin, 75-86.
- Habermas, Jürgen 1996, *Between Facts and Norms. Contributions to a Discourse Theory of Law and Democracy*, oversat af William Rehg, Polity Press, Cambridge.
- Habermas, Jürgen 2011, *Zur Verfassung Europas. Ein Essay*, Suhrkamp Verlag, Berlin.
- Habermas, Jürgen 1981b, *Theorie des kommunikativen Handelns. Band 2: Zur Kritik der funktionalistischen Vernunft*, Suhrkamp Verlag, Frankfurt.

- Habermas, Jürgen 1981a, *Theorie des kommunikativen Handelns. Band I: Handlungsrationality und gesellschaftliche Rationalisierung*, Suhrkamp Verlag, Frankfurt.
- Habermas, Jürgen 1973, *Legitimationsprobleme im Spätkapitalismus*, Suhrkamp Verlag, Frankfurt.
- Mishel, Lawrence og Heidi Schieroltz 2011, "The Sad but True Story of Wages in America," Economic Policy Institute, Washington DC.
- Offe, Claus 2006 (1972), *Strukturprobleme des kapitalistischen Staates: Aufsätze zur Politischen Soziologie. Veränderte Neuauflage*, udg. af Jens Borchert og Stephan Lessenich, Campus Verlag, Frankfurt.
- Piketty, Thomas 2015, *Die Schlacht um den Euro: Interventionen*, oversat af Stefan Lorenzer, C.H. Beck Verlag, München.
- Streeck, Wolfgang og Lea Elsässer 2014, "Monetary Disunion. The Domestic Politics of Euroland", MPIfG Discussion Paper, Vol. 14, No. 17, Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung, Köln.
- Streeck, Wolfgang 2015, "Why the Euro divides Europe", *New Left Review*, Vol. 95, sept.-okt.
- Streeck, Wolfgang 2014b, "Small-State Nostalgia? The Currency Union, Germany, and Europe: A Reply to Jürgen Habermas", *Constellations* Vol. 21, No. 2, 2014, 213-221.
- Streeck, Wolfgang 2014a, *Buying Time. The Delayed Crisis of Democratic Capitalism*, oversat af Patrick Camiller, Verso Books, London (sidehenvisninger referer til e-bogsformatet, der afviger fra bogudgivelsen).
- Streeck, Wolfgang 2013, *Gekaufte Zeit. Die Vertagte Krise des demokratischen Kapitalismus* Suhrkamp Verlag, Berlin.

Hvorfor Habermas' vision for et demokratisk EU ikke kan stå alene

Ditte Maria Brasso Sørensen

Indledning

Flygtningekrisen, konflikten mellem EU og Grækenland og afstemningen om Storbritanniens medlemskab har været med til at politisere EU. Den politiske debat angår ikke længere kun, hvorvidt EU kan levere økonomisk vækst, lav arbejdsløshed og sikre mobilitet. Fælles for de tre eksempler er, at de har affødt en debat, der handler om EU's demokratiske legitimitet. EU kan således ikke længere retfærdiggøre sin egen eksistens kun med reference til positive resultater (Majone 1998).

At EU lider af et demokratisk underskud er en velkendt diagnose, men hvor præcist underskuddet skal lokaliseres, og hvad kuren er, er der ikke enighed om. Jeg vil i denne artikel tage udgangspunkt i Habermas' 'supranationale, demokratiske' vision for en demokratisk omstrukturering af EU. Ifølge Habermas skal årsagen til EU's demokratiske underskud findes i, at EU siden Euro-krisen har udviklet sig til et eksekutivt føderalt system. Med udgangspunkt i idéen om et dobbelt konstituerende subjekt foreslås en model for et demokratisk EU, der kan modgå den eksekutive dominans gennem en ligestilling af Europa-Parlamentet og ét samlet Europæisk Råd.

Artiklen fokuserer på den normative politisk teoretiske litteratur, der opstået som et svar på hvordan demokratisk legitimitet kan og bør forstås i en post-national konstellation. Denne litteratur kommer i kølvandet på en første bølge af studier, hvis formål var at forklare europæisk integration, efterfulgt af en række af studier, som kortlagde de konkrete governance relationer i EU. EU studiers 'normative turn' kan ses som en tredje

bølge, hvor EU studier søges koblet til demokratiteori, for derigennem at afsøge hvordan EU's demokratiske legitimitet kan begrundes.¹⁷

Artiklen vil - gennem en diskussion af Habermas' model - identificere to svagheder, som er relateret til de to repræsentationskanaler, der skal sikre EU's demokratiske legitimitet. Først vil jeg diskutere Europa-Parlamentet som repræsentant for de europæiske borgere. Kritikken, der rejses her, er på den ene side empirisk og fokuserer på Europa-Parlamentets virke og den lave folkelige opbakning. Dernæst diskuteres den interne spænding mellem anerkendelsen af en svag offentlighed og ønsket om et stærkt parlament. Jeg vil ydermere argumentere for, at Habermas i sin ensidige repræsentation af de europæiske folk gennem et samlet Råd overser muligheden for en parlamentarisk repræsentation af de europæiske folk. Jeg vil her argumentere for, at en flerstrengt repræsentation af de europæiske folk kan være med til at modgå tendensen til eksekutiv føderalisme.

På baggrund af de to kritikker vil jeg med inspiration fra demoikrati litteraturen i artiklens sidste del vise, hvordan alternative repræsentationskanaler kan være med til at styrke Habermas' vision. Jeg vil her argumentere for, at repræsentation af de europæiske borgere bør suppleres med ad hoc-tematisk repræsentation. Ydermere ønsker jeg at vise, hvordan eksekutiv føderalisme ikke kun bør afhjælpes ved at balancere repræsentation af borgere og folk, men også ved at inddrage nationale parlamenter. Denne model supplerer derved Habermas' vision med to kompatible repræsentationskanaler, og skaber derved en model, der i højere grad tager hensyn til de svagheder, der ligger i de eksisterende EU-organer, samt det potentiale, der ligger i de nationale organer.

EU's demokratiske legitimitet lider under eksekutiv føderalisme

Habermas har de sidste årtier gjort sig til fortaler for en stærkere politisk integration i EU. Uden en politisk union, der kan sikre, at de europæiske folks og borgeres interesser kanaliseres ind i EU's politiske system, vil der ikke kunne sikres den fornødne demokratiske legitimitet. Habermas har i en række nyere skrifter søgt at etablere en model for et demokratisk EU, der kan imødegå, hvad han ser som en udvikling mod en EU-

¹⁷ Jeg bygger her på Diez og Weiners opdeling af EU integrationsstudier (Diez og Weiner 2009). Jeg fokuserer her på den del af den politisk teoretiske litteratur, der beskæftiger sig med EU's demokratiske legitimitet. Denne del udgør selvfølgelig kun en delmængde af politiske teoretiske bidrag til EU studier, særligt ses her bort fra kontraktteoretiske tilgange til EU, der søger inspiration i John Rawls' teori om retfærdighed (Morgan 2005; Cheneval 2011).

eksekutiv føderalisme (Habermas 2012; Habermas 2014; Habermas 2015). Eksekutiv føderalisme dækker over et EU, hvor intergovernmentale aftaler mellem medlemsstaternes stats- og regeringschefer i det Europæiske Råd får stadig større magt indenfor EU-systemet. Habermas peger særligt på den økonomiske og finansielle politik efter Euro-krisen, som eksempler på et resultat af forhandlinger mellem organer uden direkte demokratisk legitimitet. En sådan intergovernmental drejning i den europæisk integration vil ifølge Habermas centralisere politisk magt i et uigennemsigtigt system uden for parlamentarisk debat (Habermas 2012,5-6; Habermas 2015, 14).

Som svar på denne udvikling er det Habermas' ønske at skitsere en model for en mulig 'supranational, demokratisk' reorganisering af EU. Ifølge Habermas behøver en demokratisk vision for EU's fremtid ikke at følge et valg mellem en konføderal forsamling af nationalstater eller en føderal stat (Habermas 2012, 21). En supranational demokratisk model for EU skal på én og samme tid flytte den demokratiske beslutningsmyndighed til et overstatsligt niveau, men uden at svække den demokratiske beslutningskapacitet i nationalstaterne. Dette kan gøres ved at foreslå en gentænkning af det eksisterende institutionelle set-up. Habermas ønsker derved at vise, at EU ikke er så langt fra et transnationalt demokrati, som kritikere har hævdet (Habermas 2012, vii-x). Jeg vil i det følgende klarlægge Habermas' model for en supranational demokratisk vision for EU. Modellen beskriver, hvordan man kan forbedre EU's demokratiske legitimitet og er især fokuseret på, hvordan repræsentation af de europæiske folk og borgere sikres.¹⁸

Et supranationalt, demokratisk fællesskab

Ambitionen om at ville konceptualisere en model for et demokratisk EU ligger i forlængelse af Habermas' procedurale demokratibegreb. Demokratisk selvbestemmelse opnås ifølge Habermas, når de borgere, der laver loven, også er lovens subjekter (Habermas 1996,107-121). Demokrati er således et legitimationsprincip, der tilsiger, at de, der lever under loven, skal have mulighed for at deltage i at forfatte loven. Demokrati er derfor ikke knyttet til en bestemt organisationsform (Eriksen og Fossum 2007). Hvis nationalstaternes kapacitet til at omsætte borgerens vilje til effektiv lov udfordres, følger det af det demokratiske princip, at demokratiske procedurer må etableres på et højere niveau

¹⁸ Jeg vil derfor ikke her berøre spørgsmål om, hvordan EU kan legitimeres med fokus på hverken throughput eller output legitimitet (Schmidt 2013).

således, at borgerens kapacitet til at forfatte effektiv lov genetableres (Habermas 2012, 15). Habermas formulerer det således: ”democratic self-assertion is not only an empirical motive, but also a justifying reason that, under the given conditions, speak for the attempt to realize a supranational democracy. It is not as if democracies confined within nation-states could preserve their democratic substance, as though they were unaffected by involvement in the systemic dynamics of a global society – at any rate not in Europe” (Habermas 2014, 10).

Demokrati kræver ifølge Habermas, at tre byggesten skal være på plads. Der skal (1) være etableret en forsamling af frie og lige borgere, der tillader hinanden lige privat og offentlig autonomi. Der skal (2) etableres et system, der kan tage autoritative beslutninger. Endeligt er det nødvendigt, (3) at forsamlingen af borgere deler en følelse af fællesskab - en følelse, der kan tage form gennem kommunikation. Disse komponenter er nødvendige for, at viljedannelse kan finde sted og for, at politisk autoritet kan være legitim (Habermas 2012, 21-22). Hvor de tre komponenter har fundet en stabil konfiguration i nationalstaten, er forholdet i mellem dem stadig under udvikling i EU.

Habermas mener, at de tre komponenters gryende konstellation inden for EU kun kan forstås gennem en analyse af to europæiske innovationer. Disse to innovationer kan ifølge Habermas forklare EU's nuværende juridiske og politiske ramme, men bør endvidere tages som vejledende principper for fremtidige revisioner af EU. Jeg vil her kort fremlægge de to europæiske innovationer og diskutere den manglende tredje innovation, før jeg diskuterer de institutionelle revisioner, som Habermas anbefaler på baggrund af disse.

To europæiske innovationer

EU har for det første skabt et system, hvor supranational lov har forrang for national lov uden samtidig at etablere et supranationalt voldsmonopol. I EU er lovgivningsmagten delvist flyttet til det europæiske niveau, uden at magten til at håndhæve og implementere loven er flyttet tilsvarende. At implementering, håndvævning samt retten til at ændre traktaterne fortsat ligger i nationalstaterne og ikke på europæisk plan viser ifølge Habermas, at EU adskiller fra et føderalt politisk set-up (Habermas 2012, 20-28). Hvorfor medlemsstaterne, der både har voldsmonopol og retten til at ændre traktaterne, efterlever EU-lovgivning kan kun forstås i lyset af den anden europæiske innovation.

Den anden europæiske innovation er ifølge Habermas den delte konstitutionelle magt. Habermas argumenterer for, at man bør forstå EU som en politisk enhed, der er konstitueret af to ligestillede politiske subjekter; de europæiske folk og de europæiske borgere. De europæiske folk er de eksisterende nationale befolkninger. De europæiske borgere er de individer, der har europæisk statsborgerskab. Da europæisk statsborgerskab er afledt af nationalt statsborgerskab i et EU-medlemsland, er de to konstituerende subjekter overlappende, og det er således de samme individer, der repræsenteres i to forskellige funktioner. Begge subjekter forstås individualistisk, og det er altså individer, der på baggrund af en demokratisk procedure præsenterer deres generaliserede interesse. Det vil sige, at de to subjekter skal forstås som henholdsvis borgere i nationalstater og borgere i EU - ikke som stater og borgere i EU (Habermas 2012, 17-35). Ifølge Habermas kan EU's juridiske og politiske opbygning kun forstås på baggrund af et sådan 'pouvoir constituant mixte', hvor det konstituerende subjekt har været delt mellem de europæiske borgere og de europæiske folk fra begyndelsen.¹⁹ Med Habermas' egne ord: "The division of the constituent power divides sovereignty at the origin of a political community which is going to be constituted, and not only at the source of the already constituted political community" (Habermas 2012, 38). Ifølge Habermas betyder det, at hvert europæisk individ består af to personer med den tilhørende kapacitet til at adressere politiske problemstillinger fra to forskellige retfærdighedsperspektiver. Eller sagt på en anden måde: Alle borgere i EU har ifølge dette perspektiv to politiske identiteter og loyaliteter, som de er i stand til at skifte imellem. Habermas forklarer det således: "Every citizen participate in the European opinion- and will-formation process both as an individual European who autonomously says 'yes' and 'no' and as a member of a particular nation" (Habermas 2012, 37). Det er særligt denne anden innovation, der peger mod de foreslåede institutionelle revisioner af EU. Inden jeg kommer til de foreslåede institutionelle revisioner af EU, er det nødvendigt at fremhæve en tredje, manglende innovation i EU.

¹⁹ Idéen om EU's dobbelte konstituerende subjekt er mest detaljeret udviklet i essayet fra 2012 "The crisis of the European Union in Light of a Constitutionalization of International Law – An Essay on the Constitution of Europe" og i de efterfølgende skrifter (se Habermas 2014; Habermas 2015). Der kan dog ses indikationer af denne model allerede i Habermas' tidligere tekster om EU (se Habermas 2009, 58; Habermas 2001b, 22)

Et gryende europæisk fællesskab?

De to europæiske innovationer repræsenterer EU's svar på to af de tre nødvendige komponenter i et demokrati. EU-rettens forrang for nationalretten uden etableringen af et supranationalt voldsmonopol er et europæisk svar på autoriseringen af kollektive beslutninger. Idéen om et dobbelt konstituerende subjekt, der er delt mellem to lige originale og ligestillede politiske subjekter, er et europæisk svar på konstitueringen af et politisk subjekt af lige og frie borgere. Det peger på spørgsmålet om, hvad det europæiske svar er på den tredje nødvendige komponent - etableringen af en fællesskabsfølelse gennem kommunikative praksisser. Den tredje komponent er nødvendig både for at sikre en kommunikativ generering af demokratisk magt og for at legitimere udøvelsen af politisk magt (Habermas 2012, 21-22). Denne tredje komponent er dog stadig svag på det europæiske plan, og overskygges af den stærkere nationale tilhørsfølelse. En manglende eller svag tredje komponent inden for EU udfordrer derfor idéen om delt suverænitæt, da den nødvendige viljedannelse blandt EU-borgere ikke kan finde sted uden en følelse af fællesskab.

I Habermas' tekster om fremtidens EU er den tredje komponent behandlet flere steder, og hvad præcis denne komponent er, og i en europæisk kontekst kan omfatte, er uklart. Jeg vil her kort klarlægge det spænd, jeg mener, findes i Habermas' tekster mellem idéen om en inkluderende forfatningspatriotisme og en mere substantiel europæisk identitet. Habermas minder os om, at fællesskabet ikke bør reificeres, fællesskab kan være knyttet til forskellige enheder, ligesom fællesskaber kan være overlappende (Habermas 2012, 47). Et europæiske fællesskab i tillæg til de allerede eksisterende nationale og sub-nationale fællesskaber er derfor i hvert fald teoretisk muligt.

Men præcis hvilken form for fællesskab, der skal eksistere på europæisk plan, er et omtvistet emne. Habermas afviser både dybe, etniske fællesskaber og et tyndt, moralsk fællesskab. Det første, fordi det hviler på præ-politiske forestillinger om det gode liv og derfor ikke kan akkommodere den pluralisme, der findes i moderne samfund, og særligt i post-nationale konstellationer som EU (Habermas 1998). Den anden ende af spekteret afvises også, fordi det moralske fællesskab, hvori vi anerkender alles lige rettigheder og værdighed som mennesker, ikke er tilstrækkeligt til at etablere politisk viljedannelse. Det fællesskab, der skal eksistere på europæiske plan er ifølge Habermas et etisk-

politisk fællesskab (Habermas 2015, 20-28). Men det er netop dette etiske-politiske fællesskab, som står svagt beskrevet i Habermas' tekster om EU.

Forfatningspatriotisme udgør ifølge Habermas en form for politisk fællesskab, som er egnet til at skabe social integration i pluralistiske samfund.²⁰ Forfatningspatriotisme centrerer sig om den faktiske udmøntning af forfatningens liberale, demokratiske principper. Den refleksive relation over princippernes konkrete manifestation i et givent politisk fællesskab og deres universelle moralske kerne, sikrer deres kontinuerlige genfortolkning og fællesskabets inkluderende karakter (Müller 2008a, 77). Habermas påpeger, at de allerede overlappende europæiske politiske kulturer kan danne et grundlag for, at en europæisk forfatningspatriotisme kan etableres (Habermas 2015, 39).

Men Habermas bevæger sig videre end blot at tale om et fællesskab baseret på en reflektiv relation til forfatningens principper. Han peger endvidere på, at europæisk identitet har en mere substantiel kerne, som bliver tydelig, hvis man sammenligner den med amerikansk identitet. Den europæiske identitet kan ses i en tro på vigtigheden af adskillelsen af kirke og stat, en større tiltro til regeringer end til markedet, en forståelse af farerne ved teknologisk innovation, og en sensibilitet i forhold til, at også magthaverne skal holdes ansvarlige (Habermas 2006). Disse komponenter peger på en europæisk identitet, der er formet af en fælles europæisk historie, og som stikker dybere end blot de liberal-demokratiske principper i forfatningen. Endeligt peger Habermas på, at Euro-krisen kan være fællesskabsgenererende. Euro-krisen har været med til at synliggøre den vidtrækkende effekt af EU-regulering, og denne synlighed kan ifølge Habermas potentielt være med til at skabe en øget europæisk bevidsthed (Habermas 2012, 47-48). Habermas udforsker ikke selv de mekanismer, der kunne føre fra krise til en konstruktion af et europæisk fællesskab.

Den tredje komponent er altså hos Habermas på én gang empirisk svag og teoretisk omtvistet. Selvom Habermas teoretisk afgrænser sig fra både det dybe etniske og det tynde moralske fællesskab som en model for fællesskab, der kan underbygge et demokratisk EU, indeholder det politiske-etiske fællesskab, som Habermas foreslår, flere potentielle betydninger. Men udover, at Habermas synes at veksle mellem mere og mindre substantielle idéer om et europæisk fællesskab, er det også værd at bemærke, at Habermas her betoner vigtigheden af et pan-europæisk fællesskab og ikke partikulære,

²⁰ Se: Habermas 1998; Habermas 2001; Habermas 2006; Habermas 2012; Habermas 2015. Forfatningspatriotisme er et omdiskuteret begreb, se Fossum 2007 for et overblik over forskellige fortolkninger af begrebet.

transnationale politiske fællesskaber. Nedtoningen af de transnationale politiske interesser i Habermas' forfatterskab om EU er bemærkelsesværdigt, da det netop er disse, der skal repræsenteres i et ligestillet Europa-Parlament.

Institutionelle anbefalinger

Det er på baggrund af denne analyse af EU's måde at rekonfigurere de nødvendige komponenter for et demokratisk styre, at Habermas kommer med sine anbefalinger til en institutionel gentænkning af EU. EU's institutionelle struktur skal reflektere det dobbelte konstituerende subjekt. Habermas' model for et demokratisk EU bygger således på en idé om to ligestillede repræsentative kamre - ét der repræsenterer de europæiske borgere og ét, der repræsenterer de europæiske folk. Habermas anbefaler således, at Europa-Parlamentet gives initiativret, og at den almindelige beslutningsprocedure udbredes til at omfatte alle politiske områder. Europa-Parlamentet skal sidestilles med ét samlet Råd, og det vil sige, at de repræsentative organer for de europæiske folk - det nuværende Ministerråd og det Europæiske råd - sammenlægges. Kommissionen skal indtage rollen som EU's regering med en præsident, som er valgt af de to repræsentative organer. Kommissionen skal yderligere være lige ansvarlig i forhold til Europa-Parlamentet og Rådet (Habermas 2014, 11-12). Dette set-up adskiller sig fra et fuldt føderalt set-up, særligt hvad angår medlemsstaternes rolle (Habermas 2014, 12). Medlemsstaterne forstås som 'lasting achievements' - usammenlignelige i deres kapacitet til at sikre personlig frihed, kollektiv medbestemmelse og social retfærdighed (Habermas 2012, 41-44). Medlemsstaternes særlige position reflekteres i det institutionelle set-up, som foreslået af Habermas. Medlemsstaterne sikres via princippet om kompetencetildeling og det afledte nærhedsprincip. Derudover sikres medlemsstaterne retten til at forlade EU, retten til juridisk 'review' ved nationale forfatningsdomstole, den primære implementeringskompetence samt monopol på legitim voldsudøvelse (Habermas 2014, 12).

Ensidig repræsentation af de to demoi

Habermas' model for EU-demokrati indeholder mange facetter, der lægger op til yderligere diskussion, men jeg vil i det følgende fokusere på to kritikker. Den første kritik er, at Habermas i sit fokus på Europa-Parlamentet som repræsentativt organ for de europæ-

iske borgere både overser problemer, som er relateret til Europa-Parlamentets svage demokratiske mandat og virke, samt det svage europæiske fællesskab og derved den manglende mulighed for at etablere transnationale generaliserede interesser. Den anden kritik består i, at Habermas i sin anbefaling om at lade ét Råd repræsentere de europæiske folk selv bidrager til at centralisere magten via eksekutiv repræsentation. For begge kritikker gælder det, at Habermas undervurderer muligheden for og nødvendigheden af supplerende legitimitetskanaler mellem det dobbelte demo og EU's politiske system. Habermas' model for et demokratisk EU formår derfor ikke at medtænke de allerede eksisterende muligheder for at søge at sikre EU's legitimitet. Jeg vil i den sidste sektion foreslå, at man i demoikrati-litteraturen kan finde forslag til alternative legitimitetskanaler, der kan styrke Habermas' vision for et demokratisk EU.²¹

Som fremlagt ovenfor er et demokratisk EU ifølge Habermas betinget af en sidestilling af Europa-Parlamentet og Rådet. Kun hvis de to organer sidestilles, kan der sikres lige repræsentation af de to konstituerende subjekter. I forhold til det allerede eksisterende institutionelle set-up i EU ville dette kræve, at Europa-Parlamentet styrkes (Habermas 2014, 11). Habermas' fokus på et ligestillet Europa-Parlament som modvægt til repræsentation af de europæiske folk følger således af idéen om det dobbelte konstituerende subjekt.

Jeg vil i det følgende argumentere for, at Habermas i sine anbefalinger for en restrukturering af EU ikke tager hensyn til den manglende demokratiske opbakning og den manglende politiske kontestering i Europa-Parlamentet samt den svage europæiske offentlighed. Valgdeltagelsen ved EU-valg har været lav og faldende siden det første direkte valg til Europa-Parlamentet i 1979. Ved det seneste valg i 2014 var valgdeltagelsen på 42,61%. Den generelle lave valgdeltagelse dækker dog over store regionale forskelle.²² Den lave valgdeltagelse og de store regionale forskelle mellem Øst- og Vesteuropa bør tages i betragtning, når Europa-Parlamentet vurderes som repræsentativt organ for de europæiske borgere. Ydermere bør graden af samarbejdspolitik nævnes i

²¹ Demoicracy litteraturen om EU demokrati omfatter bidrag fra mange forskellige forfattere. Konceptet demoicracy blev første gang brugt af Phillipe Ven Parijs (1997). Se: Cheneval og Schimmelfennig 2013; Cheneval et al. 2015; Bellamy and Castiglione 2013; Nicolaïdis 2012; Nicolaïdis 2013; Nicolaïdis 2013a; Bohman 2007. Jan-Werner Müller har givet et overblik over demoicracy litteraturen, hvor han argumenterer for, at den bør opdeles i to skoler. En skole baseret på Bohman's idé om transnationalt demokrati, og en skole fokuseret på EU-demokrati, og demoicracy som ideal for EU (Müller 2011). Det er litteraturen indenfor den sidste skole, jeg her trækker på.

²² De fem stater med den laveste valgdeltagelse var hhv. Slovakiet med 13,05%, Tjekkiet med 18,20%, Polen med 23,05%, Slovenien med 24,55% og Kroatien med 25,24%. De fem stater med den højeste valgdeltagelse var hhv. Belgien med 89,64% Luxemborg med 85,55%, Malta med 74,80%, Grækenland med 59,97%, og Italien med 57,22%.

relation til Europa-Parlamentet som repræsentativt organ. Habermas fremhæver selv vigtigheden af partipolitik på det europæiske niveau. Det er ifølge Habermas gennem politiske ideologier og deres udtryk i politiske partier, at borgernes normative overbevisninger kan gøre sig gældende. Der er således behov for politisk kontestering mellem forskellige politiske ideologier for at højne bevidstheden og interessen blandt borgerne. En lignende forhåbning er indskrevet i Lissabontraktaten, hvor der står: "Politiske partier på europæisk plan bidrager til at skabe en europæisk politisk bevidsthed." (Lissabontraktaten Artikel 8A, stk. 4). Europa-Parlamentet udgøres af politiske grupper, der agiterer for forskellige ideologiske positioner, men selvom organiseringen af Europa-Parlamentet således følger ideologiske skel, der burde bevæge vælgerne, er det faktiske politiske arbejde i parlamentet præget af en bred koalition mellem the European Peoples' Party (EPP), the European Social Democrats (S&D) og ALDE (Nissen 2014). Tiilikainen og Weisner (2016) fremhæver netop manglen på et regerings-oppositions skel som en faktor, der adskiller Europa-Parlamentet fra nationale parlamenter (Tiilikainen og Weisner, forthcoming). Hvad der er vigtigt at fremhæve her er, at partier som politisk bevidsthedsskabende mekanisme er afhængig af, at politisk ideologiske kampe bliver kæmpet, hvor de europæiske borgere kan vælge side. Det brede koalitionsarbejde i Europa-Parlamentet kan således ses som en potentielt hæmmende faktor for etableringen af en europæisk politisk bevidsthed.

Endeligt – og relateret til de ovenstående indvendinger – bør spørgsmålet om sammenhængen mellem en europæisk offentlighed og et europæisk parlament adresseres. Som jeg diskuterede ovenfor, ser Habermas den tredje komponent – et europæisk fællesskab - som en endnu uløst udfordring for EU. Der eksisterer ikke på europæisk plan en fungerende offentlig sfære, som kan facilitere dannelsen af de generaliserede transnationale interesser, der skal repræsenteres i Europa-Parlamentet. Den svage offentlighed på det europæiske plan er en særlig bekymring for Habermas' vision for EU-demokrati, da denne vision hviler på en idé om, at europæiske borgere og folk skal have lige forfattende rolle. Habermas' model forudsætter derfor en europæisk offentlighed, der fungerer som inkubator for generaliserede transnationale interesser. Habermas anerkender denne spænding mellem, at et stærkere Europa-Parlament er afhængig af transnational deliberation (Habermas 2009, 81), men at denne stadig ikke er opstået (The Global Journal 2012). Man skal selvfølgelig være åben for en vis vekselvirkning mellem etab-

leringen af et politisk system og en politisk bevidsthed. Som fremhævet i Lissabontraktaten kan institutioner være med til at skabe den nødvendige bevidsthed. Man kan således håbe på, at en styrkelse af Europa-Parlamentet og de politiske partier kan være med til at skabe den fornødne offentlighed og deliberation. Men selvom en sådan vekselvirkning kan finde sted, er det vigtigt at fremhæve, at den manglende offentlighed mindsker muligheden for, at Europa-Parlamentet repræsenterer generaliserede transnationale interesser. Dette betyder ikke, at Europa-Parlamentet ikke skal styrkes efter Habermas' anvisninger, men det betyder, at Europa-Parlamentet som repræsentativ kanal for de europæiske borgere ikke bør stå alene. På linje med kritikken af Europa-Parlamentet som den eneste repræsentative kanal i Habermas' vision for EU-demokrati, mener jeg, at idéen om et samlet Råd som den eneste repræsentationskanal for de europæiske folk bør fremhæves som en svaghed i Habermas' model for EU-demokrati. Habermas' kritik af EU's nuværende virke er motiveret af en frygt for en eksekutiv føderalisme. Det er netop denne tendens, der skal afbalanceres ved en styrkelse af de europæiske borgeres indflydelse gennem en udvidelse af Europa-Parlamentets beføjelser. Som diskuteret ovenfor, er jeg enig med Habermas i, at der ligger et demokratisk potentiale i en styrkelse af Europa-Parlamentet, der dog ikke kan stå alene. Men jeg mener, at Habermas i sin dualistiske repræsentation mellem de europæiske borgere og europæiske folk overser muligheden for at omgå eksekutiv føderalisme ved en styrkelse af parlamentarisk repræsentationen af de europæiske folk. Habermas' model er fokuseret på repræsentationen af de europæiske folk via deres valgte regeringer i et samlet Råd, og de er således kun repræsenteret gennem eksekutive organer. Jeg mener, at Habermas unødigt kollektiverer de europæiske folk gennem en prioritering af deres eksekutive organer, og der ligger derfor et uudnyttet potentiale i at gentænke, hvordan ikke-eksekutiv repræsentation af europæiske borgere kan etableres i EU. Det er netop dette potentiale samt muligheden for at sikre alternative repræsentationskanaler for de europæiske borgere, som jeg vil fokusere på i den følgende sektion.

Demoikratiske indsigter

For at finde inspiration til sådanne alternative repræsentationskanaler for borgere og folk, er det nødvendigt at trække på andre visioner for EU-demokrati. Jeg vil her fokusere på demoikrati-litteraturen. Demoikrati dækker over en bred vifte af bidrag til

spørgsmålet om, hvordan demokrati kan og bør gentænkes i lyset af nationalstaternes mindskede styringskapacitet og højnede interne pluralisme. Demokrati bør derfor tænkes som et styreform, hvor flere folk (demoi) styrer og ikke folkestyre baseret på ét fælles folk. Demoikrati som en vision for et demokratisk EU er udviklet i opposition til Habermas' tidligere værker om EU, som kritiseres for i for høj grad at ønske at omdanne EU til en stat og derfor ikke respekterer EU's unikke karakter. De to visioner for EU-demokrati deler dog visse grundlæggende antagelser: Begge har ikke-dominans gennem medbestemmelse som deres normative kerne, og begge anerkender de europæiske folk og de europæiske borgeres lige status. Demoikrati er dog skeptisk overfor de europæiske borgeres generelle kapacitet til at forme transnationale interesser og søger derfor efter alternativer til Europa-Parlamentet som repræsentationskanal. Ydermere lægges der vægt på nationalstaternes betydning og vigtigheden af de nationale demokratiske systemer. Den demoikratiske vision for EU-demokrati søger derfor efter en model, der kan styrke både repræsentation af borgere og folk udenom om Europa-Parlament og Rådet. Det er denne ambition, jeg mener, gør det demoikratiske perspektiv til et værdifuldt supplement til Habermas' vision for et demokratisk EU.

Ad hoc og tematisk repræsentation af de europæiske borgere

Den demoikratiske vision for et demokratisk EU fremhæver vigtigheden af at sikre repræsentation af henholdsvis de europæiske folk og borgere via Rådet og Europa-Parlamentet. De er dog kritiske over for Europa-Parlamentets evne til at repræsentere transnationale interesser. Det fremhæves, at MEP'er synes at agere som kollektiv repræsentation. Hvad der repræsenteres, er altså EU-borgere som EU-borgere og ikke subgruppers partikulære interesser (Bellamy og Castiglione 2013). Jeg mener, at den kritik der her rejses af Europa-Parlamentet er relevant, da den lave grad af kontestering og fokus på brede koalitioner mellem ideologiske alternativer i Europa-Parlamentet svækker repræsentationen af politiske interesser. Habermas understreger vigtigheden af debat mellem politiske interesser, men berører ikke selv, hvordan disse skal tage sig ud.²³ Habermas fokuserer i stedet på konstruktionen af et europæisk fællesskab - en fælles arena - hvor forskellige politiske interesser kan formes, og deliberation kan foregå. Habermas' fokus på etableringen af selve arenaen inden for den europæiske offentlighed og hans

²³ Se Streeck 2016 for en kritik af manglende interesser hos Habermas samt Malte Frøslee Ibsens bidrag i dette temanummer for en gennemgang af debatten mellem Streeck og Habermas.

fokus på Europa-Parlamentet som EU-borgernes repræsentative organ risikerer at overse de måder, hvorpå interesser formes og gøres gældende på europæisk plan. Jeg vil derfor argumentere for, at Habermas' model for EU-demokrati bør suppleres med inklusionen af ad hoc og tematiske transnationale interesser.

Idéen om ad hoc og tematisk repræsentation hviler på en forståelse af, at offentlighed og deliberation tager en anden form internationalt end nationalt. Molly Cochran har formuleret denne kvalitative forskel på nationale og internationale offentligheder og deliberation gennem et pragmatisk framework inspireret af John Dewey (Cochran 2002). Snarere end at forstå den internationale offentlighed som en sfære, hvor alle emner kan og bliver debatteret, og som følger etablerede normer for deliberation, bør vi forstå den internationale offentlighed som 'publics', der etableres på baggrund af afgrænsede opfattede uretfærdigheder. Det vil sige, at den internationale offentlighed består af stemmer, der gør sig gældende på baggrund af begrænsede sagsområder, og hvor normerne for deliberation ikke er etablerede. Og måden hvorpå tematikker rejses internationalt følger derfor strategier såsom opråb og protest. Jeg mener, at Cochrans forståelse af international offentlighed som en række af publics kan give en forståelse af den debat, der findes på det europæiske plan. Bevægelser som Anti-Austerity-bevægelsen og transnationale klimabevægelser kan ses som eksempler på sådanne tematiske og ad hoc-bevægelser på det europæiske plan. Denne forståelse af international offentlighed understreger, hvordan stemmer på den internationale arena vil vise sig og forsvinde i takt med at opfattede uretfærdigheder opstår, og at deres tilstedeværelse derfor vil være afgrænset til et bestemt tema.

Som diskuteret ovenfor hviler Habermas' vision for et demokratisk EU på en repræsentation af EU-borgernes interesser i Europa-Parlamentet medieret via europæiske politiske partier. Habermas' vision for EU-demokrati medtænker således ikke alternative måder at inddrage de europæiske borgeres interesser, som de gør sig gældende transnationalt. Og Habermas' vision inddrager derfor heller ikke i tilstrækkelig grad de ad hoc-tematiske interesser, der gør sig gældende transnationalt, men er afhængig af, at disse kanaliseres ind i Europa-Parlamentet. EU har med Lissabontraktaten udviklet en mekanisme, der inddrager sådanne ad hoc-tematiske stemmer. Det Europæiske Borgerinitiativ (ECI) gør det muligt for borgere at opfordre Kommissionen til at foreslå lovgivning på områder, der ligger inden for EU's beføjelser. ECI som repræsentationskanal tillader

derfor repræsentation af ad hoc-tematiske publics og bør derfor ses som et væsentligt supplement til parlamentarisk repræsentation, der tager hensyn til måden, hvorpå offentlighed og debat udspiller sig internationalt. Jeg mener, at denne form for repræsentation af ad hoc-tematiske transnationale interesser, som de kommer til udtryk på europæisk plan, er væsentlig at medtænke i en model for EU-demokrati, og at man med deres udeladelse risikerer at overse de måder, hvorpå interesser udtrykkes inden for EU. Det er her vigtigt at understrege, at denne kanal bør medtænkes som en supplement, ikke et alternativ, til repræsentation i Europa-Parlamentet. Som ovenfor understreget er disse publics motiveret af opfattede uretfærdigheder, selvom de kan tænkes at være det, er de således ikke nødvendigvis hverken bredt forankret i befolkningen eller et udtryk for en holistisk ideologisk position. Derfor mener jeg ikke, at ad hoc-tematiske interesser bør erstatte repræsentationen i Europa-Parlamentet, men at denne kanals mulighed for at kanalisere borgernes interesser ind i EU systemet, bør medtænkes når EU's demokratiske legitimitet vurderes.

De nationale parlamenter som repræsentationskanal for de europæiske folk

Den demoikratiske vision lægger vægt på, at de fora hvori individer gør deres stemme gældende, skal medtænkes i EU's institutionelle struktur. Dette forpligter det demoikratiske perspektiv til at fremme, støtte og forfine de demokratiske procedurer i nationalstaten (Nicolaïdis 2013, 149; Nicolaïdis 2013a, 362). Nicolaïdis understreger nødvendigheden i, at "develop the capacity to each 'demos' to defend itself against domination through various representative, deliberation, and participatory channels" (Nicolaïdis 2012, 265). Eksisterende demoier skal derfor styrkes, så de er i stand til at modstå pres både fra andre demoier og fra EU. De europæiske folks mulighed for og kapacitet til - gennem eksisterende demokratiske systemer - at engagere sig i og have indflydelse på EU-politik skal derfor styrkes. Derfor bør vi, ifølge den demoikratiske vision for EU-demokrati, styrke repræsentationen af de europæiske folk.

Konkret foreslås en styrkelse af de nationale parlameters direkte engagement på det europæiske niveau (Cheneval et al. 2015, 8). Forsøg på at styrke repræsentationen af de europæiske folk er allerede blevet etableret gennem Early Warning Mechanism (EWM), der blev introduceret med Lissabontraktaten. EWM giver de nationale parlamenter mulighed for at intervenere direkte i EU-lovgivning ved at protestere over lov-

forslag (Copper 2013). EWM sikrer en tættere relation mellem de europæiske folk og EU-systemet, hvilket ligger i tråd med ambitionen om at styrke repræsentationen af de europæiske folk. Der skabes ydermere fokus på kompetenceopbygning i de nationale parlamenter angående EU, da en styrkelse af de nationale parlamenter i relation til EU også vil nødvendiggøre, at disse har de fornødne kompetencer til at diskutere og vurdere lovforslag fra EU. Det er omdiskuteret, hvorvidt kompetenceopbygning i nationale parlamenter kan forbedre nationale parlamenters mulighed for at holde deres regeringer ansvarlige for beslutninger, der tages i Rådet. Rådets uigennemsigtige beslutningsprocedure mindsker nationale parlamenters mulighed for at granske deres regerings indflydelse, og derfor deres mulighed for at holde regeringen ansvarlig. Selvom nationale parlamenters mulighed for at holde regeringer ansvarlige stadig er svag, bør nationale parlamenters rolle i at igangsætte og facilitere debat om EU anliggender medtænkes når EU's demokratiske legitimitet vurderes. Kompetenceopbygning i nationale parlamenter hvad angår deres rolle i EU's beslutningsprocedurer, og de muligheder der ligger for enkelte parlamentarikere i at bruge den nationale arena til at sætte fokus på EU lovgivning, bør derfor inkluderes i et perspektiv på EU's demokratiske legitimitet. Selvom nationale parlamenter stadig har en begrænset indflydelse i EU bør deres mulighed for at skabe debat om EU ikke underkendes (Ranuio 2015). Dette er ikke en triviell pointe, da den understreger, at eksekutiv dominans i EU-systemet ikke kun er et spørgsmål om at balancere magten mellem de europæiske folk og de europæiske borgere, men også et spørgsmål, der angår måden, hvorpå de europæiske folk repræsenteres.

Konklusion

Jeg har i artiklen fremlagt Habermas' model for EU demokrati som et modsvar mod centralisering af magten i eksekutive organer i EU. Habermas' model søger gennem en reorganisering af de allerede eksisterende repræsentative organer at højne EU's demokratiske legitimitet. Selvom Habermas' model afhjælper magtcentralisering i EU ved at balancere repræsentationen af de europæiske borgere og de europæiske folk, mener jeg dog ikke, at Habermas' model kan stå alene. Jeg har i artiklen argumenteret for, at Habermas ikke tager højde for de svagheder, der er i de europæiske organer, og de styrker, der findes i de eksisterende nationale organer. Jeg foreslår derfor, at Habermas' vision for EU-demokrati udbygges med to repræsentative kanaler. Repræsentationen af de eu-

ropæiske borgere bør styrkes ved at inddrage ad hoc-tematisk repræsentation, ligeledes bør repræsentationen af de europæiske folk styrkes ved at styrke nationale parlamenter. Jeg har søgt at vise, at disse alternative repræsentative kanaler, der allerede er søgt implementeret i EU's institutionelle set-up, er nødvendige for at styrke EU's demokratiske legitimitet. De bør derfor også medtænkes i teoretiske modeller for EU-demokrati.

Litteratur

- Bellamy, Richard and Castiglione, Dario (2013) "The models of democracy, political community and representation in the EU" in *Journal of European Public Policy*, Vol. 20, Issue 2, February 2013, pp. 206-223
- Bohman, James (2007) *Democracy across Borders – From Demos to Demoi*, The MIT Press, Cambridge
- Boon, Vivienne (2007) "Jürgen Habermas's writing on Europe: Not Habermasian enough?" in *Ethical Perspectives*, Vol. 14, No 3, pp. 287-310
- Cheneval, Francis (2011) *The Government of the Peoples: On the Idea and Principles of Multilateral Democracy*, Palgrave MacMillan, Basingstoke
- Cheneval, Francis and Schimmelfenning, Frank (2013) "The Case for Democracy in the European Union" in *Journal of Common Market Studies*, Vol. 52, No. 2, pp. 344-350
- Cheneval, Francis et. al (2015) "Democracy in the European Union: principles, institutions, policies" in *Journal of European Public Policy*, Vol. 22, No. 1, pp. 1-18
- Cochran, Molly (2002) "A Democratic Critique of Cosmopolitan Democracy: Pragmatism from the Bottom-up" in *European Journal of International Relations*, Vol. 8, No. 4, pp. 517-548
- Cooper, Ian (2013) "Bicameral or Tricameral? National Parliaments and Representative Democracy in the European Union" in *Journal of European Integration*, Vol. 35, No. 5, pp. 531-546
- Diez, Thomas and Wiener, Antje (2009) "Introducing the Mosaic of Integration Theory" in Diez, Thomas and Wiener, Antje (ed.) *European Integration Theory – second edition*, Oxford University Press, Oxford
- Eriksen, Erik O. and Fossum, John Erik (2007) "Europe in transformation – How to reconstitute democracy?" RECON working paper 2007/01
- Fabbrini, Sergio (2011) "The Institutional Future of the European Union" CIES e-Working Paper, No. 109/2011. Available at: http://www.cies.iscte.pt/destaques/documents/CIES-WP109_Fabbrini.pdf (accessed September 18, 2015)
- Fossum, John Erik (2007) "On the Prospects for a Viable Constitutional Patriotism in Complex Multinational Entities: Canada and the European Union Compared". Paper presented at the Annual Conference of the Canadian Political Science Association,

- Saskatoon, May 31, 2007. Retrieved at: http://www.researchgate.net/publication/5015744_Constitutional_patriotism_Canada_and_the_European_Union (accessed September 14 2015)
- Habermas, Jürgen (1996) *Between Facts and Norms*, The MIT Press, Cambridge, Massachusetts
- Habermas, Jürgen (1998) "The European Nation-State: On the Past and Future of Sovereignty and Citizenship" in *The Inclusion of the Other*, MIT Press
- Habermas, Jürgen (2001) *The Post-national Constellation – Political Essays*, MIT Press
- Habermas, Jürgen (2001b) "Why Europe Needs a Constitution" in *New Left Review*, Vol. 11, Sept-Oct 2001, pp. 5-26
- Habermas, Jürgen (2006) "February 15, or: What binds Europeans" in *The Divided West*, Polity Press, Cambridge
- Habermas, Jürgen (2009) "An Avantgardistic Instinct for Relevances: The Role of the Intellectual and the European Cause" in Habermas, Jürgen (ed.) *Europe the Faltering Project*, Polity Press, Cambridge
- Habermas, Jürgen (2012) *The Crises of the European Union*, Polity Press, Cambridge
- Habermas, Jürgen (2014) "Democracy in Europe – Why the Development of the European Union into a Transnational Democracy is Necessary and How it is Possible", ARENA Working Paper 13, December 2014
- Habermas, Jürgen (2015) *The Lure of Technocracy* Polity Press, Cambridge
- Majone, Giandomenico (1998) "Europe's Democratic Deficit," In *European Law Journal* Vol. 4. Issue 1, pp. 5-28
- Morgan, Glyn (2005) *The Idea of a European Superstate – Public Justification and European Integration*, Princeton University Press, Princeton
- Müller, Jan Werner (2008a) "A general theory of constitutional patriotism" in *International Journal of Constitutional Law*, Vol. 6, Issue 1, pp. 72-95
- Müller, Jan Werner (2011) "The Promise of 'Demoi-Cracy': Democracy, Diversity, and Domination in the European Public Order" in *Political Theory of the European Union*, Neyer, Jürgen and Wiener, Antje (eds.), Oxford University Press, Oxford
- Nicolaïdis, Kalypso (2012) "The Idea of European Democracy" in Dickson, J. and Eleftheriadis, P. (eds.) *Philosophical Foundations of European Union Law*, Oxford University Press, Oxford
- Nicolaïdis, Kalypso (2013) "Pragmatism, Idealism and European Democracy" on *Social Europe*. Available at: <http://www.socialeurope.eu/2013/07/pragmatism-idealism-and-european-democracy/> (accessed August 11th 2015)
- Nicolaïdis, Kalypso (2013a) "European Democracy and Its Crisis" in *Journal of Common Market Studies*, Vol. 51, No. 2, pp. 351-369
- Nissen, Christine (2014) "Voting Behavior in the European Parliament: Implications for EU and national politics" DIIS Report 2014:11. Available at: http://pure.diis.dk/ws/files/54981/RP2014_11_christine_nissen_web.pdf (accessed February 13, 2016)

- Van Parijs, Phillipe (1997) "Should the EU Become More Democratic?" in Follesdal, A and Koslowski, P. (eds.) *Democracy and the European Union*, Springer, Berlin
- Raunio, Tapio (2015) "The Role of National Legislatures in EU Politics" in Cramme, Olaf and Hobolt, Sara B. (ed.) *Democratic Politics in a European Union Under Stress*, Oxford University Press, Oxford
- Streek, Wolfgang (2016) "What About Capitalism? Jürgen Habermas's Project of a European Democracy". Available at: <http://www.versobooks.com/blogs/2454-what-about-capitalism-jurgen-habermas-s-project-of-a-european-democracy> (accessed February 4, 2016)
- The Global Journal (2012) "The European Citizen; Just a Myth?" in *The Global Journal*, May 18, 2012. Available at: <http://www.theglobaljournal.net/article/view/695/> (accessed October 26 2015)
- Tiilikainen, Teija og Weisner, Claudia (forthcoming) "Towards a Political Theory of EU Parliamentarianism" in
- Ihalainen, Pasi, Ilie, Cornelia and Palonen, Kari (ed.) *Parliament and Parliamentarianism – A Comparative History of a European Concept* (forthcoming)

Is the city the appropriate scale for participatory democracy? Some answers from Brazil

Sveinung Legard

The city used to have a prominent place in political theory, but as the nation-state became the dominant political form in the 18th century, the city largely disappeared from political philosophy (Dahl and Tufte 1973, chapter 1). Nevertheless, the city lingered on in democratic theory, especially among thinkers who criticized representative government and maintained that some kind of participatory politics should be put in its place. Two of the most outspoken bearers of this tradition are Murray Bookchin and Benjamin Barber. They see the city as a potential realm of the citizens' collective management through face-to-face assemblies (Bookchin 1995), and as a natural venue for citizen participation (Barber 2013). Even Robert Dahl, considered by some the father of modern political science, argues that the medium-sized city is the optimal unit for democracy: it is both big enough to deal with the most vital aspects of our environment, yet at the same time small enough for citizens to participate extensively in determining the ways in which power should be used (Dahl 1967; Dahl 1990, 126-135).

City-democrats like these do not present empirical theories that can be tested through observation and experiment. They make normative claims of what democracy *should* be like. Nonetheless, their claims are based on assumptions of the viability and achievability of the alternatives they present, which in turn are informed by empirical cases (Wright 2010, 21-25). Some of the historical examples they use include classical Athens, city republics in medieval Italy, or rebellious cities like Paris during the Great French Revolution. The contemporary case probably most used to support the city democratic view, is participatory budgeting in Brazil (Pateman 2012). There, municipalities have given citizens the opportunity to decide the budget through an open, participatory

process. Archon Fung has written that the significance of participatory budgeting for the theory of participatory democracy is akin to the discovery of the quark in theoretical physics (Fung 2011, 859).

One way to think of such empirical examples is that they constitute one of many building blocks or ‘provisional fixed points’ of normative theories. Both these points and the general theory itself are open to continual revisions, and if the points are incompatible with the general normative theory, we might consider either revising the fixed point or the theory, or vice versa (Thacher 2006, 1647-1648). I doubt that any city democrats would discard their view if participatory budgeting in Brazil did not turn out to be as good as many think, but it could spark revisions of their theories. The fixed point that I will discuss in this article is the assumption that the city is a more appropriate scale for participatory democracy than higher levels of government. Barber relates this directly to participatory budgeting. He writes that participatory budgeting cannot prove that urban government is more capable of ‘strong democracy’ than the state, but it at least “offers hope for those who believe there may be a little less distance between mayors and citizens than between voters and state authorities” (Barber 2013, 308). I ask whether the experience of participatory budgeting in Brazil warrants this hope. Does participatory budgeting work better at the city level than at larger scales? And what does this tell us about the assumption that the city is the appropriate scale for participatory democracy?

In this article I compare participatory budgeting in the city of Porto Alegre (a city with about 1.5 million inhabitants) and the state of Rio Grande do Sul in southern Brazil (a state with about 11.2 million inhabitants). This limits the scope of the answer. I do not, for example, compare participatory processes at the municipal and the federal level. I also eschew comparisons such as those between the city and the countryside, between cities of different sizes, or of the type of conditions that promote or impede participatory processes at different levels. These are undoubtedly important for a broader evaluation of the city as a site for participatory democracy, but are not the focus here. Notwithstanding these limitations, the comparison in this study provides a partial but interesting answer. Even though the practice of participatory budgeting more closely resembles ideals of participatory democracy at the city level, it does not mean that participatory democracy is impossible at larger scales. On the contrary, the difference between participatory budgeting at the city and state level is more a question of grades than leaps in

terms of democratic qualities. Furthermore, some of the features that are considered unique to the city – neighborhood-based community associations that mobilize and discuss with citizens in local public spheres – are also important in participatory budgeting at the state level. The experiences of participatory budgeting at the city and state level in Brazil suggests that it is both wrong to overemphasize the uniqueness of the city as well as to downplay the possibility that it might play a special role in both local and larger participatory processes.

Participatory democracy and the city

There exists a diversity of versions of ‘participatory democracy’ (see for example Pateman 1970; Mansbridge 1983; Bachrach and Botwinick 1992; della Porta 2013). Most define it as a type of organization (here a form of government) that is based on the direct participation in decision-making processes by those that are affected by such decisions. These processes have to possess real decision-making powers, and empower previously excluded and marginalized groups. A participatory democracy does not exclude the election of some individuals to perform certain tasks or take certain decisions, but it shifts the authority in the organization from the representative organs to the participatory channels.

Barber, Bookchin and Dahl have different takes on participatory democracy and the city, but share the view that *proximity* between residents and between residents and their government makes the city suited for a participatory form of government. Bookchin emphasizes, for example, that face-to-face encounters in the local communities of a city are the foundation for forums where common affairs can be discussed and decided upon among neighbors. Such forums are potentially open to all adult community members (Biehl 1998; Bookchin 2015; Bookchin 1995). The city is a *public* association. It favors public spaces and a vision of the city as a public common, and as such also a democratic culture derived from the close yet impersonal and free city life (Barber 2013, 68-71). Moreover, the relationship between citizens and the city government is more direct than with central governments. Whereas the government of the nation-state normally unfolds at a distance, the city administration regularly appears in the spaces where citizens convene (Barber 2013, 93). Although cities require experts and administration to solve their

problems, these problems are fairly comprehensible to the average citizen (Dahl 1967, 967).

The state – both at the national/federal and the state/provincial level – is seen by city-democrats as too big to allow for extensive participation. Whenever the number of citizens grows large they must resort to representation. This eliminates the possibility that every citizen can engage in a discussion with the authorities. The channels of communication from the citizen to the top political leaders are long and indirect, and communication is asymmetrical. A leader of a state can speak directly to millions of voters, but only a tiny fraction can ever speak directly back (Dahl 1967, 957). The centralization of power creates a dynamic whereby citizens and communities are separated (Barber 1984, 248-249) and by which local public spheres are contained, controlled and manipulated by elites that are afraid to see their authority undermined (Bookchin 1995, 221). Instead of being active participants in politics, citizens become followers of leaders in representative institutions (Barber 1984, 224). That is why Barber does not ascribe much hope to attempts to democratize them. “On the whole,” he writes, “attempts at democratization within the confines of thin democracy work only to further polarize elites and masses while cloaking oligarchic manipulation in a mantle of popular sovereignty” (Barber 1984, 206).

An idealized image?

A number of criticisms can be levelled against this view. One is that the city-democrats present an idealized image of the city; one not rooted in how cities actually work. Murray Low (2004), for example, argues that cities are far more complex than suggested above. Urban dwellers do not primarily interact with each other in neighborhoods, but in multiple settings that are not necessarily tied to the local community. Nor do they talk directly to each other or with the city government. Rather, their communication is mostly mediated by an array of technologies, institutions and organizations (2004, 133). Moreover, city inhabitants don't have uniform knowledge of the city's issues and its political affairs. Instead they have a lot of knowledge about some areas and very little about others, which means that their political competence varies. Barnett (2014) echoes this view and argues that the ideal of participatory democracy is not tied to a specific location. Sometimes the principle that everyone who is affected by a decision should

have a say in it, leads groups of citizens to recognize themselves as affected by common urban issues, become organized through local public forums and to work directly with the city government in ways that are participatory and democratic. At other times, however, this principle might lead them to identify with citizens from other cities, become organized through representatives that build networks across cities, and to indirectly link up with governments and other institutions at a variety of scales. For Low it is not only wrong, but also dangerous, to view the city as a unique place for participatory democracy. It might lead us to overlook the potential for democratization in other settings, or even worse to underestimate the possibilities of democratizing governments and social relations at a larger scale (2004, 137).

The city-democrats concede that they present the image of an ideal city, but not that it is an idealized image of contemporary cities. Both Bookchin and Dahl use words such as ‘non-city’ or ‘anti-city’ to describe the modern megalopolis. They are more concerned with the democratic possibilities in the city, as opposed to those in state institutions at larger scales. But in order to realize this potential, the city’s institutions and social life have to be reorganized and sometimes refashioned. Ultimately this is seen as part of a broader social transformation that deals with several structural impediments such as uncontrolled urban growth, the subversion of local autonomy by the state, entrenched political and economic elites and persistent social inequalities (Dahl 1990, 89-96; Bookchin 1995; Barber 2013, chapter 7-9; Barber 1984, 251-260). This is why Bookchin and Barber argue that participatory democracy is best suited to smaller cities, and that today’s megacities have the same problems as nation-states. Dahl places the number of inhabitants in an ideal democratic city as somewhere between 50,000 and 200,000. This does not mean that participatory democracy has to be postponed until all cities are of this size. In large metropolises, for example, this ideal can be pursued by breaking it up into smaller administrative units. Political decentralization can open up democratic spaces at the neighborhood level while physical decentralization processes continue (Dahl 1967, 968-969; Bookchin 1995, chapter 8 and appendix). Nor do the city-democrats renounce political institutions at larger scales, but want to see them organized differently. Both Bookchin and Barber concede that this requires the election of representatives or ‘delegates,’ but they simultaneously believe that local participatory organs can sufficiently instruct and control these representatives and prevent them from

ending up as self-serving elites (Bookchin 1995, appendix; Barber 1984, 248; Barber 2013, chapter 11).

Participatory budgeting in the city and the state

It is not only Barber who sees participatory budgeting in Brazil – and especially in Porto Alegre – as an inspiring example of participatory democracy. It has a high-standing on the international Left, and been supported by development institutions such as the World Bank and the UN Development Program (Goldfrank 2012). Over the last decades, it has spread to more than a thousand cities worldwide – including places like New York, Paris and even municipalities in Scandinavia (Gilman 2016; Sintomer et al. 2016; Dias 2014). Although the ideal of participatory democracy is less visible in the various adaptations of participatory budgeting outside of Brazil, it was at the heart of the project when it was first initiated in Porto Alegre in 1989. The left-wing alliance led by the Workers' Party (PT) that won the elections in the city in 1988, saw it as a first step toward a socialist society based on an assembly- and council-structure emanating from the neighborhoods. One of the main aims was to break down the clientelism and corruption that had previously dominated the political life of the city, another was to direct public investments to the poorer city districts (Abers 2000, chapter 2-3; Baiocchi 2005, chapter 2).

The system has undergone various phases in Porto Alegre – from an early trial and error phase, to a period of stable growth with increasing popular support and improved administrative capacity, to a phase with a shrinking budget, reduced political support and increased debt problems (from around 2002-to date) (Abers 2000; Goldfrank 2011, chapter 5; Junge 2012; Chavez 2008). Yet the basic structure of the process has remained intact since the early 1990s. The money for the participatory budget is taken from the city's investment funds and is used to initiate *new projects or services* that range from connecting neighborhoods to the water network, paving roads, improving the sewer system, renovating schools, or establishing health clinics, computer labs and kindergartens etc. Secondly, the process has elements of both direct participation and representation. It begins in open assemblies in the city districts where residents can propose what kind of projects or services the budget should fund. Here, the participants also cast votes on which investment areas they want to prioritize, and they elect individ-

uals to represent them at the city level. A similar process based on the thematic areas of the budget – such as education, infrastructure, transportation and health – also takes place. The task of the elected delegates is to knit together the proposals of the district and thematic assemblies, and to appoint the members of a budget council that write an investment proposition for the city in conjunction with the mayor's administration, based on the proposals and priorities decided through the participatory process. At the end of the budget cycle, the result of this work is delivered to the municipal legislative assembly which either alters the proposition or accepts it as it is.

Participatory budgeting has been adopted by hundreds of municipalities in Brazil (Avritzer and Vaz 2014; Fedozzi and Lima 2014). Still Porto Alegre is considered as one of the most successful examples of participatory budgeting, and the case that, at least in its stable growth phase, has been closest to the ideals of participatory democracy.²⁴ Research finds that municipal autonomy and decentralization of fiscal authority (Goldfrank 2011), the willingness of the mayor's administration to delegate decision-making powers to the citizens (Wampler 2007) and civil society organizations that both cooperate and contest with the municipality (Baiocchi et al. 2011), are particularly favorable conditions for a participatory democratic budget process in the city. However, as Junge points out, Porto Alegre is far from a fully realized participatory democracy. Only a small percentage of citizens attend meetings — usually somewhere between 2-7 per cent of the total population. Many just show up at an assembly to vote, or even because they were told to do so by a community organization or municipal representative. They do not engage in sustained discussions, monitoring and mobilization over time. Participatory budgeting is also highly dependent on the goodwill of the mayor, who has a disproportionate power over the content of the process (Junge 2012, 421).

Participatory budgeting has also been adopted at the state level. In total five states have had a form of participatory budgeting.²⁵ No other state has gone as far in imple-

²⁴ For comparisons of Porto Alegre with other Brazilian municipalities with participatory budgeting, see for example Wampler (2007); Baiocchi et al. (2011); Avritzer (2009); Marquetti et al. (2008) and Cabannes (2004).

²⁵ These are Mato Grosso do Sul (Bittar 2003), Rio de Janeiro (Peci 2000), Minas Gerais (Corrêa 2008), Paraíba (Cezário 2013) and Rio Grande do Sul. The share of states that have practiced participatory budgeting has actually been higher than that of municipalities. 2.8 per cent of all municipal governments (or government periods) since the early 1990s has done participatory budgeting, whereas the share is 4.9 per cent at the state level. I made this estimate by adding up the total number of municipal government periods from 1989-2002 based on the cur-

menting it as Rio Grande do Sul. In 1999 the Workers' Party entered the government and initiated a process that aimed to create spaces where citizens could plan and decide on the budget, and to redistribute public funds to the poorest sectors of the population (Frente Popular 1998). All state investments were included in the participatory budget, but it was highly disputed and the government was forced to alter the organization of it due to pressures from the opposition (Goldfrank and Schneider 2006). It has continued to exist in the state since 1999, but in general right-wing governments have given the participatory budget a minor role in decisions over the state's investments. In 2011-2014 the Workers' Party regained power and tried to reinvigorate the process, but it only gave population the power to decide over about 10 per cent of the total investments.²⁶ The research on this process is less extensive than on Porto Alegre. However, Goldfrank and Schneider (2002) write that the existence and relative success of participatory budgeting at the state level challenges the assumption that participatory democracy is unworkable at large scales, although the regularity and the quality of participation seems to have been affected when moving from the city to the state level. Faria (2005) is concerned with how scale shifts power in the process from regular participants to representative forums, and that the bureaucracy is better organized and has a greater say in the process at the state level.

Comparing 'best cases' at the city and state level

I take this analysis a step further by adding data from the state participatory budget in Rio Grande do Sul 2011-2014. This data is from field-work I did in 2014, which consisted of interviews with government officials, organizers, participants and other central actors (49 interviews), observations of assemblies at the regional and local level (7 as-

rent number of municipalities in Brazil. For the number of government periods with participatory budgeting I used (Fedozzi and Lima 2014, 158) which give a total of number of 796 such periods. Some of these probably include participatory budgets that were started late or aborted, but that's also the case for the state level. The five states with participatory budgeting gives a total of 8 government periods from 1991-2014. I give Rio Grande do Sul four government periods with participatory budgeting. In addition to the state participatory budget from 1999-2002, I include all subsequent government periods since they involved a 'Consulta Popular' based on open municipal assemblies. This is a positive estimate since all of the state government periods would not fall into a strict definition of participatory budgeting. However, since there are good reasons to think that a large portion of the municipalities also would fall short of this definition, I believe this is a good comparison.

²⁶ Source: Transparência RS (www.transparencia.rs.gov.br).

semblies), and a survey of delegates in a strategic selection of six of the state's 28 macro-regions (chosen to represent the demographic, economic, social and political diversity in the state). My description of participatory budgeting in Porto Alegre is based on secondary sources,²⁷ but I also analyze raw survey data on delegates from 2003 and 2009. The description of the first period of the state participatory budget is also based on secondary sources.²⁸ These secondary data highlight the development of the participatory budget over time, and give me an opportunity to compare the different levels. When using the secondary data, I have tried to be aware of possible bias, both positive and negative.

I compare what are considered the 'best cases' of participatory budgeting at the city and state level. The ideal here would be if these were also the most similar cases, in the sense that they were equal on all variables except for their scale (George and Bennett 2005, chapter 8; Levy 2008, 10-11). But they are not. The main similarities are that they were implemented and sustained by an alliance of a political party and social movements with commitments to participatory democracy and redistribution of public resources and that they are based on a similar organizational model. The main difference is that this alliance in Porto Alegre had more than 15 years to develop the process before the right-wing took over, whereas the state participatory budget had a shorter and more turbulent history of shifting governments and a contracting and expanding process. This study is based on both qualitative and quantitative data. I use this multi-method approach to be able to paint a more integrated picture of the participatory process, as opposed to only using one method. One weakness is that I have only surveyed delegates, and not regular participants in 2014. Since this comparison is about participatory democracy, I should ideally have data on the profile and opinions of both participants and delegates for all periods and at both levels. But despite these limitations, I think this study has more to gain than to lose from making a broad comparison.

²⁷ Especially the in-depth accounts and discussions in Baiocchi (2005); Abers (2000); Gret and Sintomer (2005); Avritzer (2009); Goldfrank (2011); Wampler (2007).

²⁸ These are Goldfrank and Schneider (2002); Goldfrank and Schneider (2006); Sobottka and Streck (2014); Goldfrank (2014); Streck et al. (2005); Faria (2005); (César 2004).

Institutional design, representation and space for deliberation

City democrats claim the space for participation is smaller at the state than the city level, and that engagement will be more indirect and representative. My comparison supports this contention. Whereas the budget cycle in Porto Alegre is based on two rounds of open assemblies in the city's districts, the state participatory budget includes only one assembly meeting in each municipality. In the first round of assemblies in Porto Alegre the city administration presents the results of the previous year's budget, shows the available resources of the current year and answers critical questions from the audience. This kicks off an important phase of discussion and organization that goes on in the local communities until the next round of assemblies. In the second round of assemblies the investment proposals are made, budget priorities are voted on and delegates elected.

In the state participatory budget both these rounds take place within a time-frame of two to three hours in one meeting. Consequently, the space for discussion and critical questions is diminished. Another feature that used to be central to the participatory budget in Porto Alegre was thematic assemblies. These were meetings that took place on a city-wide basis where spending within the different sectors of the municipality was discussed. Nothing of this sort has been attempted at the state level. All in all, the state participatory budget has been characterized by a stripped-down model where the spaces of direct participation and deliberation are fewer.

Is this related to differences in scale? Both yes and no. Partly it is a question of resources. If the state government had enough personnel to travel around and encourage people to come to the meetings, it would probably be able to hold the same number of assemblies in each municipality as in Porto Alegre. But the state of Rio Grande do Sul does not have these resources. The process, however, does not only depend on logistical assistance, but also on the political legitimacy of the municipalities to implement the process at the local level. This is a question of scale. Rio Grande do Sul has nearly five hundred municipalities, many of which are small and dominated by politicians who do not favor participatory democracy. It is not realistic, therefore, to ask the municipalities to hold several rounds of assemblies. As one of the state organizers emphasized, a lot of convincing and negotiation have to take place in order for many municipalities to even host a single meeting:

Even though [the state participatory budget] has been a tradition in Rio Grande do Sul for a long time, there are still places where local participation is small and timid [...]. Some mayors don't want to get involved in the process. If it was up to them it wouldn't take place. If they don't want to do it, we have to mobilize the community to force the municipality to get involved. But then the participatory process will be bad – if the municipal administration doesn't participate it will be very bad. So then the mayor says “ok, let's do it.” Before we have to use our authority to ask other public sectors to get involved in the process, [the mayor and the municipal administration] normally come around to do it in partnership with us. But if it depended on their initiative, it wouldn't happen.²⁹

This simplified model also means that the most important deliberation regarding the details of the budget is done by elected delegates. In the state-wide process from 1999-2002 this was especially the case as a state budget council was selected that wrote up, fairly autonomously, the final budget proposal. As Claudia Faria points out, the regular participants showing up at local assemblies in the state budgeting process are ‘weak publics’ compared to the ‘strong publics’ of the delegates where the elaboration of the budget takes place (Faria 2005, 204-206).

But this does not only happen at the state level. Also in Porto Alegre the delegates do most of the discussion, whereas the majority of participants only vote (Célérier and Botey 2015). However, at the local level there are opportunities for participants to control the delegates. First, the delegates live in the same neighborhood as the other participants. This makes it possible to bring up budget issues in everyday conversations. Second, meetings are held where delegates report back to the community on the workings of the budget process and the status of the local demands. Finally, neighborhood associations also rotate on who they elect as delegates, to prevent individuals from developing personal agendas and particular interests that are at odds with those who elected them (Baiocchi 2005, chapter 4; Wampler 2007, 77).

²⁹ Interview with “Rafael”, Coordinator in the Office for Citizen Participation in the Department of Planning, Administration and Citizen Participation (Seplag) in the state government, 28.01.2014

As Avritzer (2006) emphasizes, these practices are rooted in pre-existing participatory community traditions that are transmitted into the official public sphere. But is this only possible in the city? In general, there are three types of delegates in the state participatory budget. One is the mayor, local politician or municipal official. These delegates normally mobilize people from local communities and associations to come to the budget meetings, but do not respond to them. Next is the employee of a state institution like a school, hospital, fire brigade or police department. These delegates report back to the institutions and sometimes also to the users of the services they provide, such as pupils or patients. The last is the representative of a local community, a neighborhood association, social movement or NGO. These more frequently follow the same procedures as in Porto Alegre. One example is the Union of Resident Associations (UAMCA) in Canoas, which is involved in both the municipal and the state participatory budget. As explained by one of UAMCAs leaders, who is also the leader of a neighborhood association, the mobilization and contact with local residents is interchangeable in the municipal and state participatory budget:

We use online social networks, we call people on their phone, we are in touch with the president of the local associations and if it's needed we call a common meeting and then proceed to the communities. I have meetings with people in my community, for example, every first and third Saturday of the month, every month. So if we discuss something in the leadership we take it to the people in the community, because if not they would not be aware of it.³⁰

Participation levels, type of participants and patterns of mobilization

Considering these reduced opportunities to take part in formulating the policies at the state level, one would expect that the participation rate would be lower at the state than at the municipal level. But that is not the case. In 2001 the relative share of the population attending the assemblies was higher at the state level (3.71 per cent)³¹ than it has ever been in Porto Alegre (the highest was 1.27 per cent in 2002).³² The state participatory budget in 2011-2014, had lower assembly attendance than either of these two cases

³⁰ Interview with "Thais", delegate in the state participatory budget in Canoas, 10.04.2014

³¹ Source: Goldfrank and Schneider (2002)

³² Fedozzi et al. (2013)

(0.77 per cent). This is most likely caused by the fact the voting on the budget priorities was removed from the meetings and instead organized as a state-wide referendum. In 2014 approximately 1.3 million adults voted in this referendum, which makes up 11.7 per cent of the population.³³

But who are these participants? Gret and Sintomer (2005) argue that the local scale of the Porto Alegre's participatory budget has made it possible for hitherto excluded groups to become involved in local politics. Thus, they also predict that the profile of the participants will be different in participatory processes at higher levels of government, since the issues at stake there will be more complex and detached from the everyday realities of the population. But here they seem to be wrong. A survey made of the participants at the state level in 1999-2002, shows that the majority had the same characteristic profile as in Porto Alegre; they were mostly women with low education and low incomes (César 2004; Coradini 2009). In other words, the enlarged scale of the process did not lead to elite-domination.

Table 1: Share of delegates with low education (up to primary education).

	2000(c)/2001(a)	2009(d)/2014(b)
Delegates in the state participatory budget (from the Metropolitan Region of Porto Alegre)	46.4 %	19.8 %
Delegates in the municipal participatory budgeting in Porto Alegre	39 %	40.4 %

Note: Based on closest possible comparison of delegates in time. The Metropolitan region of Porto Alegre consists of Porto Alegre and surrounding municipalities. However, most of the delegates in the metropolitan region are from Porto Alegre.

Sources: a) Faria (2005, 193) b) survey of delegates at state level in 2014, conducted by the author c) Baiocchi (2005, 15) d) survey of delegates at the municipal level in Porto Alegre in 2009, conducted by Observatório da Cidade de Porto Alegre.

Unfortunately, we don't have data on the profile of regular participants in the state participatory budget from 2011-2014, but we do for the delegates. Delegates have always come from slightly more privileged sectors than the average participants (Fedozzi and Martins 2015; César 2004), so the interesting comparison here is not whether the delegates are different from assembly participants but whether they differ from each other at

³³ Sources for 2011-2014: <http://www1.seplag.rs.gov.br/upload/Mensagem.pdf> (last accessed 01.04.2016)

the different levels. As shown in table 1 nearly half of the delegates at the state level (46.4 per cent) came from lower-educated sectors of the population in the early 2000s, whereas this was the case of 39 per cent in Porto Alegre. Around the time of the second state participatory budget their profiles were very different. The share of delegates with low education was still high in Porto Alegre (40 per cent), but it was only 19.8 per cent among state delegates.

This table shows that the profile of delegates (and most probably therefore the sectors taking part in the process) is not dependent on the scale, but rather on other factors. The most probable explanation for the gap that has developed in recent years is that social movements, unions and neighborhood associations do not involve themselves in the state participatory process and therefore do not mobilize the low-income sectors to participate anymore. The community connected delegate has become the minority. As a study of state participatory budgeting in both the early 2000s and in recent years read: “[In] the original experiences participating citizens came mainly from what we might call civil society: people who came on their own, who became mobilized by neighborhood initiatives, or were participants in social movements, trade unions or other civil organisations. [...] [Now] more than half of the participants in public meetings of the participatory budgeting process are public servants” (Sobottka and Streck 2014, 169). My survey confirms this picture. Most delegates in 2014 were employed by the government. 67 per cent said that they represented a municipality, a state organ or a hospital, school or university, and only 18 per cent represented a civil society association, NGO, social movement, popular council or trade union. In comparison, the survey from 2001 shows 54 per cent of the state delegates in the metropolitan region at that time participated in a neighborhood association, 14.5 per cent in a trade union, 14.7 per cent in a popular council, and 9 per cent in an NGO (Faria 2005, 177).

Comprehensibility, bureaucratic administration and popular control

One of the reasons that participatory democracy is assumed to work better at the city level, is that the context is more comprehensible for ordinary citizens. Gret and Sintomer (2005) argue that higher scales will require more socio-economic resources of the participants, because it is more difficult to understand the complexity of the process when it encompasses more people. One indicator of such comprehension could be the

familiarity the participants have with the rules that guide the process. Again, what I have done is a comparison of the delegates' familiarity and not ordinary participants. But if their hypothesis is right we should probably see the same pattern among delegates as well, since this group would also struggle with more complexity at larger scales.

Table 2: Linear probability model: degree of familiarity with the rules and regulations of the participatory budget process (few or none vs. most or some) among delegates in Porto Alegre 2009 and Rio Grande do Sul 2014.

	Municipal delegates	State delegates	T-test comparison
Gender			
Women (reference group)			
Men	-0.17 (0.07)*	0.17 (0.04)**	-3.93
Age			
Less than 26 years (reference group)			
26-41 years	0.28 (0.21)	-0.06 (0.08)	1.51
42-60 years	0.33 (0.20)	0.10 (0.07)	1.05
More than 60 years	0.43 (0.03) †	0.11 (0.09)	1.29
Education			
No complete formal education (reference group)			
Primary education	0.11 (0.12)	0.09 (0.11)	0.09
Secondary education	0.39 (0.10)**	0.20 (0.10)*	1.31
Higher education	0.48 (0.13)**	0.34 (0.10)**	0.89
Employment situation			
Precarious employment or out of work (reference group)			
Stable employment	0.05 (0.08)†	0.12 (0.06)*	-0.68
Constant	0.11 (0.22)	0.12 (0.12)	
F-statistic	4.23**	7.16**	
Adjusted R ²	0.15	0.08	
N	146	557	

Note: The coefficients are unstandardized regression coefficients with standard errors in parenthesis. Significance levels: ** $p < 0,01$; * $p < 0,05$; † $p < 0,10$. The t-test of the regression coefficients in the two models shows that they are not significantly different from each other at the municipal and state level. Following Mood (2010) I have opted for a linear probability model even though the dependent variable is dichotomous. This is because logistic regression is vulnerable to unobserved heterogeneity and cannot be compared across samples. However, I have run a logistic regression as a robustness check, and both methods give similar results.

As the linear probability model in table 2 shows there is a correlation between educational resources and the economic resources that come from being in a stable employment situation at both levels. The correlation between the length of the education and familiarity of rules, however, is not *stronger* at the state level. This contradicts the prediction made by Gret and Sintomer. The probability that delegates with secondary education as compared to delegates with no complete formal education will understand the rules of the process is higher at the municipal (0.39) than at the state level (0.20). The probability that delegates with higher education will know them as opposed to those with no education is also higher at the municipal (0.48) than the state level (0.34). The difference between these coefficients, however, is not statistically significant. We cannot conclude that the process is more difficult to understand at the city level for people with lower education. This finding is somewhat surprising, but it's probably due to the fact that the participatory budget is a quite complex process in Porto Alegre. Nevertheless, this finding at least disturbs the notion that it is much easier to understand the workings of urban rather than state affairs.

Another assumption made is that as the complexity of issues increases at higher scales, experts and bureaucratic organizations will be more dominant in the decision-making processes. The participatory budget in Rio Grande do Sul exhibits an ongoing tension between the regular participants and staff in the state departments. Participants complain about the little degree of freedom they have in choosing the investments that they really want, whereas employees in the bureaucracy complain about the shortsightedness and ignorance of long-term planning, service delivery and infrastructure development among participants. There have been attempts to alleviate this tension. The organizers try, for example, to have officials from relevant state departments present at public assemblies to answer questions from the public as well as to provide information on the realism of different local demands. But the outcome of this has been ambiguous. On the one hand it has probably helped reduce the distance between the state administration and the population. On the other hand, it seems to have had the unintended consequence that these bureaucrats involve themselves in the process and try to convince participants to vote in favor of the demands of their sector.

Faria (2005) argues that state bureaucracies are larger and also more autonomous than at the local scale, and that this gives them more power vis-à-vis citizens in Rio Grande do Sul than in Porto Alegre. But this is also prevalent at the city level. As Rebecca Abers writes, the government in Porto Alegre “publicly declared that all budget decisions were ‘approved by the [elected council in the budget process].’ But in practice, it had significant influence over the results of many of the council's decisions. Not only did the administration have a monopoly on information about government practices, but also government staff included highly skilled professionals who were nearly always capable of formulating convincing arguments” (Abers 2000, 200).

It is difficult to measure whether this tension favors more the bureaucracy or the participants at the state and the municipal level, but if we are to judge based on the delegates’ own perception of their influence they are more positive in Porto Alegre than at the state level. When asked about their influence to establish the rules and guidelines that regulate the process, almost 50 per cent of the delegates in Porto Alegre said that they always have this authority whereas 30 per cent of the delegates in Rio Grande do Sul thought the same. When asked to evaluate their authority to monitor the implementation of projects selected through participatory budgeting, 71 per cent of the delegates in Porto Alegre said that they always had such authority compared to 53 per cent of the delegates in Rio Grande do Sul.³⁴

Is Barber’s hope warranted?

Barber writes that participatory budgeting offers hope for those who believe there may be a little less distance between mayors and citizens than between voters and state authorities. This study only partly warrants this hope. Participatory budgeting may remain closer to the ideals of participatory democracy when it occurs at the city level, but this does not imply that participatory democracy is impossible at larger scales. The state participatory budget has limitations: the space for deliberation among participants is narrow, the process is more representative than direct, and the state bureaucracy tries to

³⁴ Thanks to Brian Wampler for giving me access to the survey he did of a random selection of around half the delegates in Porto Alegre in 2003. Beware that the delegates’ perception of their own authority may not only vary with scale, but also time. It is not unproblematic to compare a survey done in 2003 and in 2014.

influence the outcome. This description is also valid for Porto Alegre, but to a lesser degree.

Does this mean that Low is right in that there is nothing special about the city? I think this conclusion would also be wrong. One of the key characteristics of democratic participation has been the existence community-based associations that have mobilized participants from low income sectors and introduced new relations between delegates and participants into the budget process. For a time this was recreated in the state participatory budget, and when these associations stopped mobilizing at the state level, the process became dominated by public officials and participants from more privileged backgrounds.

As Barber writes, participatory budgeting in Brazil is just one of many cases that cannot by themselves prove or disprove the proposition that the city is the most appropriate scale for participatory democracy. This picture would also be different if we broadened our scope to examine the space for participatory processes at the nation-state level – the realm of ‘big politics’; of monetary and foreign policy and of law-making. Nevertheless, the experiences of participatory budgeting in Brazil suggest that it is both wrong to overemphasize the uniqueness of the city and to undervalue the special role the city might play in larger, as well as local, participatory processes.

Literature

- Abers, R. N. 2000, *Inventing Local Democracy: Grassroots Politics in Brazil*, London, Lynne Rienner Publishers.
- Avritzer, L. 2006. 'New Public Spheres in Brazil: Local Democracy and Deliberative Politics'. *International Journal of Urban and Regional Research*, vol. 30, no. 3, pp. 623-637.
- Avritzer, L. 2009, *Participatory Institutions in Democratic Brazil*, Baltimore, The John Hopkins University Press.
- Avritzer, L. & Vaz, A. N. 2014. 'The Emergence of the Participatory Budget and Its Expansion in Brasil: Analysing the Potential and Limitations', in Dias, N. (ed.) *Hope for Democracy: 25 Years of Participatory Budgeting Worldwide*, São Brás de Alportel, In Loco Association.
- Bachrach, P. & Botwinick, A. 1992, *Power and Empowerment : A Radical Theory of Participatory Democracy*, Philadelphia, Temple University Press.

- Baiocchi, G. 2005, *Militants and Citizens: The Politics of Participatory Democracy in Porto Alegre*, Stanford, Stanford University Press.
- Baiocchi, G., Heller, P. & Silva, M. K. 2011, *Bootstrapping Democracy: Transforming Local Governance and Civil Society in Brazil*, Stanford, Stanford University Press.
- Barber, B. R. 1984, *Strong Democracy : Participatory Politics for a New Age*, Berkeley, University of California Press.
- Barber, B. R. 2013, *If Mayors Ruled the World: Dysfunctional Nations, Rising Cities*, New Haven, Yale University Press.
- Barnett, C. 2014. 'What Do Cities Have to Do with Democracy?'. *International Journal of Urban and Regional Research*, vol. 38, no. 5, pp. 1625-1643.
- Biehl, J. 1998, *The Politics of Social Ecology: Libertarian Municipalism*, Montreal, Black Rose Books.
- Bittar, J. (ed.) 2003. *Governos Estaduais - Desafios e Avanços: Reflexões e Relatos de Experiências Petistas*, São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo.
- Bookchin, M. 1995, *From Urbanization to Cities: Toward a New Politics of Citizenship*, London, Cassell.
- Bookchin, M. 2015, *The Next Revolution: Popular Assemblies and the Promise of Direct Democracy*, New York, Verso Books.
- Cabannes, Y. 2004. 'Participatory Budgeting: A Significant Contribution to Participatory Democracy'. *Environment and Urbanization*, vol. 16, no. 1, pp. 27-46.
- Célérier, L. & Botey, L. E. C. 2015. 'Participatory Budgeting at a Community Level in Porto Alegre: A Bourdieusian Interpretation'. *Accounting, Auditing & Accountability Journal*, vol. 28, no. 5, pp. 739-772.
- César, B. T. 2004. Orçamento Participativo Estadual: Perfil Social e Político de seus Participantes. *VIII Congresso Luso-Afro-Brasileiro de Ciências Sociais*. Coimbra, Portugal.
- Cezário, G. D. A. 2013. *A Democratização da Administração Pública: A Experiência do Orçamento Democrático Estadual e a Gestão Participativa*. Bachelor, Universidade Estadual da Paraíba.
- Chavez, D. 2008. 'The Watering Down of Participatory Budgeting and People Power in Porto Alegre, Brazil'. *Participatory Learning and Action*, vol., no. 58, pp. 57-60.
- Coradini, O. L. 2009. 'Conceptions de "Participation" et de Militantisme Dans le Budget Participatif de L'état du Rio Grande do Sul (1999-2002)'. *Cahiers du Brésil Contemporain*, vol., no. 73/74, pp. 201-228.
- Corrêa, I. M. 2008. 'Entre a Representação e a Participação: Coordenação e Competição na Implementação da Participação Popular no Ciclo Orçamentário em Belo Horizonte e em Minas Gerais'. *Teoria & Sociedade*, vol. 2, no. 16, pp. 34-71.
- Dahl, R. A. 1967. 'The City in the Future of Democracy'. *The American Political Science Review*, vol. 61, no. 4, pp. 953-970.
- Dahl, R. A. 1990, *After the Revolution? : Authority in a Good Society*, New Haven, Yale University Press.

- Dahl, R. A. & Tufte, E. R. 1973, *Size and Democracy*, Stanford, Stanford University Press.
- Della Porta, D. 2013, *Can Democracy Be Saved?*, Cambridge, Polity Press.
- Dias, N. (ed.) 2014. *Hope for Democracy: 25 Years of Participatory Budgeting Worldwide*, São Brás de Alportel: In Loco Association.
- Faria, C. F. 2005. *O Estado em Movimento: Complexidade Social e Participação Política No Rio Grande Do Sul*. PhD, Universidade Federal de Minas Gerais.
- Fedozzi, L. J., Furtado, A., Bassani, V. D. S., Macedo, C. E. G., Parenza, C. T. & Cruz, M. 2013, *Orçamento Participativo de Porto Alegre: Perfil, Avaliação e Percepções do Público Participante*, Porto Alegre, Gráfica e Editora Hartmann.
- Fedozzi, L. J. & Lima, K. C. P. L. 2014. 'Participatory Budgets in Brazil', in Dias, N. (ed.) *Hope for Democracy: 25 Years of Participatory Budgeting Worldwide*, São Brás de Alportel, In Loco Association.
- Fedozzi, L. J. & Martins, A. L. B. 2015. 'Trajetória do Orçamento Participativo de Porto Alegre: Representação e Elitização Política'. *Lua Nova*, vol., no. 95, pp. 181-225.
- Frente Popular 1998. Proposta de Governança da Frente Popular: Candidatura Olívio Dutra. Rio Grande do Sul.
- Fung, A. 2011. 'Reinventing Democracy in Latin America'. *Perspectives on Politics*, vol. 9, no. 04, pp. 857-871.
- George, A. L. & Bennett, A. 2005, *Case Studies and Theory Development in the Social Sciences*, Cambridge, Massachusetts, MIT Press.
- Gilman, H. R. 2016, *Democracy Reinvented: Participatory Budgeting and Civic Innovation in America*, Washington, D.C., Brookings Institution Press.
- Goldfrank, B. 2011, *Deepening Local Democracy in Latin America: Participation, Decentralization, and the Left*, University Park, PA, Penn State University Press.
- Goldfrank, B. 2012. 'The World Bank and the Globalization of Participatory Budgeting'. *Journal of Public Deliberation*, vol. 8, no. 2, pp.
- Goldfrank, B. 2014. Participation, Distribution, and the Left: The Return of PB in Rio Grande Do Sul. *A New Critical Juncture? Changing Patterns of Representation and Regime Politics in Contemporary Latin America*. Kellogg Institute, University of Notre Dame.
- Goldfrank, B. & Schneider, A. 2002. Budgets and Ballots in Brazil: Participatory Budgeting from the City to the State. *IDS Working Paper*. Sussex: Institute for Development Studies.
- Goldfrank, B. & Schneider, A. 2006. 'Competitive Institution Building: The PT and Participatory Budgeting in Rio Grande do Sul'. *Latin American Politics and Society*, vol. 48, no. 3, pp. 1-31.
- Gret, M. & Sintomer, Y. 2005, *The Porto Alegre Experiment: Learning Lessons for Better Democracy*, London, Zed Books.
- Junge, B. 2012. 'NGOs as Shadow Pseudopublics: Grassroots Community Leaders' Perceptions of Change and Continuity in Porto Alegre, Brazil'. *American Ethnologist*, vol. 39, no. 2, pp. 407-424.

- Levy, J. S. 2008. 'Case Studies: Types, Designs, and Logics of Inference'. *Conflict Management and Peace Science*, vol. 25, no. 1, pp. 1-18.
- Low, M. 2004. 'Cities as Spaces of Democracy: Complexity, Scale and Governance', in Barnett, C. & Low, M. (eds.) *Spaces of Democracy: Geographical Perspectives on Citizenship, Participation and Representation*, London, SAGE Publications Ltd.
- Mansbridge, J. J. 1983, *Beyond Adversary Democracy*, Chicago, The University of Chicago Press.
- Marquetti, A., Campos, G. a. D. & Pires, R. (eds.) 2008. *Democracia Participativa e Redistribuição: Análise de Experiências de Orçamento Participativo*, São Paulo: Xamã.
- Mood, C. 2010. 'Logistic Regression: Why We Cannot Do What We Think We Can Do, and What We Can Do About It'. *European Sociological Review*, vol. 26, no. 1, pp. 67-82.
- Pateman, C. 1970, *Participation and Democratic Theory*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Pateman, C. 2012. 'Participatory Democracy Revisited'. *Perspectives on Politics*, vol. 10, no. 01, pp. 7-19.
- Peci, A. 2000, *Orçamento Participativo Estadual: Análise da Experiência do Rio de Janeiro*, Rio de Janeiro, Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração (ANPAD).
- Sintomer, Y., Röcke, A. & Herzberg, C. 2016, *Participatory Budgeting in Europe: Democracy and Public Governance*, New York, Routledge.
- Sobottka, E. A. & Streck, D. R. 2014. 'When Local Participatory Budgeting Turns into a Participatory System: Challenges of Expanding a Local Democratic Experience'. *International Journal of Action Research*, vol. 10, no. 2, pp. 156-183.
- Streck, D. R., Eggert, E. & Sobottka, E. A. (eds.) 2005. *Dizer a Sua Palavra: Educação Cidadã, Pesquisa Participante, Orçamento Público*, Pelotas: Seiva Publicações.
- Thacher, D. 2006. 'The Normative Case Study'. *American Journal of Sociology*, vol. 111, no. 6, pp. 1631-1676.
- Wampler, B. 2007, *Participatory Budgeting in Brazil: Contestation, Cooperation and Accountability*, University Park, The Pennsylvania State University Press.
- Wright, E. O. 2010, *Envisioning Real Utopias*, London, Verso.

ABSTRACTS

Challenging the Sovereign: Three Types of Early Modern Federal Theory*

Jan Smolenski

In this paper, I develop three ideal types of early modern federal theories: sovereignty relativizing federalism, sovereignty pooling federalism, and bottom-up federalism. Each of these types respond to a different political effect of the development of the modern state: organ sovereignty, hostile geopolitical environment, and disempowerment of the society as a corollary to organ sovereignty, respectively. Each of these types conceives of the federation as an alternative to the state. I compare and contrast these types along the lines of implementation of the federal principle of self- and shared rule, the criteria of evaluation of federal arrangements, and the normative implications.

Sammenslutningens kunst: Om føderalisme hos Johannes Althusius og Hannah Arendt

Benjamin Ask Popp-Madsen

This article discusses the theories of federalism as formulated by the early modern thinker Johannes Althusius and by 20th century political thinker Hannah Arendt. The article ventures into a discussion on the specific democratic attributes of Althusius' and Arendt's federal visions, focusing on the federal nature of Althusius' concept of association and Arendt's concept of the promise. Moreover, the article argues for understanding Althusius' and Arendt's federalisms as expressions of the constituent power, as a way in which the collectivity can organize itself institutionally without relinquishing

*Academic work is never an individual enterprise. I owe my thanks to my departmental colleagues Sara Gebh and Peter Galambos whose comments helped to improve this paper. I also want to thank an anonymous reviewer for their challenging questions, remarks, and comments. I am also grateful Manuela Badilla Rajevic for her last look at the paper.

their original power to constitute new institutional forms. Finally, the article seeks to place federalism in a historical and conceptual discussion with state sovereignty, hereby denaturalizing the idea of the state as modernity's only political form, by showing the key differences between state sovereignty and the central tenets of Althusius' and Arendt's notions of federalism. The article concludes by enumerating two political principles of the federation, namely association and self-rule.

Den Europæiske Union: Supranationalt demokrati eller international konsolideringsstat?

Malte Frøslee Ibsen

This article discusses the recent debate between Jürgen Habermas and Wolfgang Streeck on the relationship between capitalism and democracy in Europe. The article recounts Streeck's analysis of the financial crisis, the transformation of the tax state into the debt state, and the development of the EU towards an international consolidation state, which informs Streeck's call for a retreat from Europe to the nation-state as the last line of defense against neoliberal capitalism. The article proceeds to sketch Habermas's criticism of Streeck's argument, and it illustrates how Habermas' proposal for a reconstitution of the EU as a supranational democracy is motivated by foundational concerns in his critical theory of society. Finally, the article argues that the debate results in an unresolved dilemma: while only a democratized EU can reestablish the supremacy of politics over globalized markets, the EU is more likely to become further entrenched as an international consolidation state.

Hvorfor Habermas' vision for et demokratisk EU ikke kan stå alene

Ditte Maria Brasso Sørensen

This article discusses Habermas' vision of a supranational yet democratic EU. The article engages in a discussion of what I take to be two problematic elements of Habermas' model of EU democracy. Firstly, it discusses the European Parliament as a repre-

sentative channel, which should, according to Habermas, be strengthened. I here raise the concern that Habermas is not sufficiently sensitive to the tension between the recognition of a weak public and the desire for a strong Parliament. Secondly, I discuss whether executive federalism can also be circumvented by strengthening not just the representation of the European citizens, but also by strengthening parliamentary representation of the European peoples. Based on these two critiques I end up arguing that Habermas' vision for EU democracy would benefit from drawing inspiration from the democracy literature's focus on alternative channels of representation.

Is the city the appropriate scale for participatory democracy? Some answers from Brazil

Sveinung Legard

This study compares participatory budgeting at the city and state level in Brazil. It shows that, that even though the practice of participatory budgeting more closely resembles the ideals of participatory democracy at the city level, this does not mean that participatory democracy is impossible at larger scales. To the contrary, the difference between participatory budgeting at the city and state level is more a question of gradations than vast leaps of democratic merit. Furthermore, some of the features that are considered unique to the city – neighborhood-based community associations that mobilize and discuss with citizens in local public spheres – are also important in participatory budgeting at the state level. The experiences of participatory budgeting at the city and state level in Brazil suggest that it is wrong to overemphasize the uniqueness of the city and also to undervalue the special role the city might play in larger participatory processes.