

Legitimiteit

Marin Terpstra

'Iedere religieuze, morele, economische, etnische of andere tegenstelling verandert in een politieke wanneer ze sterk genoeg is om de mensen effectief als vriend en vijand te groeperen.'

Carl Schmitt

Wanneer we spreken over de legitimiteit van een politieke orde, of over een legitieme politieke orde, bedoelen we dat we op een of andere manier kunnen onderbouwen dat beslissingen over publieke zaken door een politieke macht gerechtvaardigd of gewettigd zijn. Een politieke orde is aanwezig waar een instelling bestaat die zeggenschap heeft over mensen. Zeggenschap betekent niet alleen dat deze instelling beslissingen kan nemen die de eigen beslissingen van mensen overstemmen, maar ook dat deze instelling gemachtigd is de uitvoering van deze beslissingen desnoods af te dwingen. Zo kent Nederland een overheid die belasting mag heffen, en wetten mag maken waaraan burgers gehouden zijn. Blijven burgers in gebreke dan is de overheid bevoegd maatregelen te nemen of te straffen. Daarmee is tegelijk gezegd wat de legitimiteit tot probleem kan maken: het ontbreken van een voldoende grond voor de machtsuitoefening door deze instelling of het ten onrechte overstemmen van de mensen over wie deze instelling macht uitoefent. Uiteraard kan zowel deze 'grond' als dit 'onrecht' omstreden zijn. De publieke zaak of het gemeenschappelijk belang dat de politieke orde dient, betreft het samenzijn van mensen. Dat kan als stadstaat, volk, staat, statengemeenschap of andere wijze zijn. Het bestaan van deze gezamenlijkheid is dan waardevol genoeg om van mensen te eisen dat ze hun eigen belangen daaraan geheel of gedeeltelijk ondergeschikt maken. In het geval van naleving van wetten of van rechtspraak moeten de burgers bereid zijn te aanvaarden dat zij in het ongelijk gesteld, beboet of gestraft kunnen worden. In het geval van de verdediging van het grondgebied of van de openbare orde moeten burgers hun leven in de waagschaal durven stellen. In het geval van het algemeen welzijn moeten burgers bereid zijn verbondenheid op te brengen met medeburgers. En aangezien deze publieke zaken geld kosten, moeten burgers bereid zijn een deel van hun bezit af te staan (belasting). Legitimiteit betekent echter meer dan deze

bereidheid. Vrijwilligheid of vrijblijvendheid is één zaak, legitimiteit een andere. Ze betekent dat de politieke orde met recht offers kan opleggen en afdwingen.

Bronnen van legitimiteit

Een blik op de geschiedenis en de huidige wereld geeft aan dat politieke orde geen vanzelfsprekendheid is, maar veeleer omstreden. Dat kan overigens betekenen dat ofwel aan de legitimiteit van politieke macht, ofwel aan de legitimiteit van het verzet er tegen kan worden getwijfeld. Een spanning tussen politieke orde en samenleving, tussen publieke en private zaken, is altijd aanwezig. De rechtvaardiging van politieke orde bestaat allereerst in het overwinnen van de eindeloze en vaak gewelddadige twisten tussen groepen van mensen die met elkaar verbonden zijn als familie, als stamverwanten, op grond van culturele identiteit enzovoort. De politieke orde biedt vrede in ruil voor gehoorzaamheid en onderwerping aan een hoger gezag. De politieke orde moet dan het alleenrecht op geweldsuitoefening voor zich opeisen om anderen van gewelddaden af te houden. Dat is het minste wat een politieke orde kan brengen, maar zeker niet voldoende voor een rechtvaardiging. De politieke orde tracht zich ook legitimiteit te verschaffen door het instellen van de wet, ofwel door zich als belichaming van een hogere maatgevende orde voor te stellen – een politieke theo(kosmo)logie – ofwel door zelf een rechtsorde te vestigen – het beslechten van geschillen door regels en bindende uitspraken. Ten slotte kan de politieke orde legitimiteit verkrijgen door zich aanvaardbaar te maken bij (delen van) de bevolking door raadpleging, inspraak of zelfs een bepalende stem. De politieke macht legt dan rekenschap af over zijn beleid. Legitimiteit van politieke macht kan dus voortkomen uit een machtoverwicht (effectieve controle over een grondgebied: de vorming van een staat steunend op een geweldsmonopolie), uit een vorm van recht dat hoger staat dan het positieve recht (de wetten die politieke macht uitvaardigt), en uit instemming van degenen die aan politieke macht onderworpen zijn.

Er bestaan verschillende bronnen van legitimiteit. Voorouderlijke traditie, goddelijke openbaring, kosmische orde, instemming van burgers, redelijkheid en mensenrechten zijn de meest bekende. Al deze bronnen zijn echter zelf weer omstreden. Legitieme politieke macht die steunt op de *Bijbel* zal door verlichtingsdenkers als onredelijk verworpen worden, en redelijk onderbouwde politieke macht zal door gelovigen als illegitiem beschouwd worden wanneer deze maatregelen neemt die indruisen tegen de goddelijke

**politieke orde is
geen vanzelfspre-
kendheid**

**vormen van
legitimiteit**

wet. Hoe dan ook: er moet iets zijn in naam waarvan macht wordt uitgeoefend. Iemand kan niet zomaar tegen een grote groep mensen zeggen: doe wat ik zeg! In het vervolg van dit hoofdstuk zullen twee politieke denkers in het bijzonder worden besproken, Thomas Hobbes en Carl Schmitt. Zij hebben enkele bronnen van legitimiteit aan een kritisch onderzoek onderworpen. Maar eerst is het nodig iets over de voorgeschiedenis te vertellen.

De klassieke opvatting van legitimiteit

criteria van legitimiteit

De vraag of de uitoefening van politieke macht legitiem is, hangt af van (1) de juistheid van de doeleinden van de politieke orde, (2) de doeltreffendheid van de politieke macht, en (3) de redelijkheid en rechtvaardigheid van het geheel (middelen en doelen). Dat laatste wijst op een groter verband waarbinnen een politieke orde optreedt. Het politieke denken heeft om die laatste vraag te beantwoorden geprobeerd dat grotere verband te schetsen. Het grote strijdpunt is daarbij altijd geweest: wortelt politieke macht in 'het recht van de sterkste' of in een universeel idee van redelijkheid en rechtvaardigheid? In de beroemde 'dialoog op Melos' uit Thucydides' *De Peloponnesische oorlog* beroept Athene zich op de hogere wet van de natuur: 'Van deze regel kun je het beste uitgaan: bied weerstand tegen je gelijken, handel met ontzag jegens degenen die meer macht hebben, en behandel degenen die minder macht hebben dan jezelf op milde wijze.' De woordvoerders van Melos daarentegen zien als hogere wet een rechtvaardigheid die alle partijen als gelijkwaardig ziet.

gemeenschappelijk belang

Van oudsher bestaat in de politieke filosofie – tegen de opvatting van de sofisten die het recht van de sterkste verdedigen – de overtuiging dat de uitoefening van politieke macht slechts dan gerechtvaardigd is wanneer dit een gemeenschappelijk belang dient. Een regering die slechts het belang van zichzelf of van een bepaalde groep dient, is verwerpelijk. Ze ontbeert een werkelijk politieke grondslag. Dat was de reden dat bijvoorbeeld Aristoteles zowel de plutocratie als de democratie kwalijke regeringsvormen vond. De rijken gebruiken in het eerste geval politieke macht om zichzelf te bevoordelen, maar in het tweede geval is het de bulk van de bevolking, de 'velen' die arm zijn, die de dienst uitmaakt ten koste van de rijkere burgers. Het beste is dan een regering die aan beide, of aan alle bevolkingsgroepen recht doet. Het gemeenschappelijk belang is het belang van alle burgers en vooral van alle burgers gezamenlijk. Dit belang alleen is de grond van de legitimiteit van politieke macht.

Deze algemene bepaling van legitimiteit geeft echter vooral een negatieve maatstaf: dat politieke macht een bepaalde groep bevoordeelt, is vaak goed vast te stellen en dan weten we wanneer een regering haar legitimiteit verliest. Weten we echter in een positieve zin wat legitiem is? Wat is het algemeen belang? Of: wie bepaalt wat het gemeenschappelijk belang is? Het klassieke standpunt was dat de bepaling van het algemene belang kennis, inzicht en ervaring vereist, en ook dat de publieke zaak een eenheid vormt. Het ligt dus voor de hand dat het mensen zijn die aan deze vereisten voldoen, de *aristoi*, de meest vaardige en waardige burgers, die moeten regeren. En het beste zou één wijze bestuurder en wetgever zijn. Plato meent dat alleen filosofen voor deze taak in aanmerking komen. Burgers die aan politiek deelnemen, zo stelt Aristoteles iets gematigder, moeten in ieder geval in het openbaar kunnen spreken en onderscheid kunnen maken tussen recht en onrecht. We vinden deze gedachte nog terug in de vele adviesorganen die de overheid kent: deskundigheid, ervaring en onafhankelijkheid van oordeel zijn daar van belang. Beleid wint aan geloofwaardigheid, althans zo was het lange tijd, wanneer het wordt gevoerd of ondersteund door mensen die het kunnen weten op grond van hun kennis of ervaring. En ook de Eerste Kamer herinnert nog aan de aristocratische senaat van weleer.

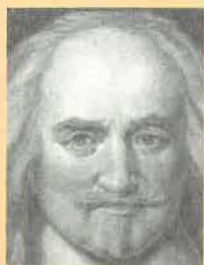
wijsheid is vereist

Een ander onderdeel van de klassieke leer verdient ook aandacht. De politieke orde ontleent haar legitimiteit aan een hogere orde, ofwel indien ze deze nabootst ofwel indien ze zich daarin invoegt. Het eerste gezichtspunt vinden we vooral bij Plato, volgens wie er een algemeen idee van de staat gegeven is; het tweede gezichtspunt vinden we vooral bij Aristoteles, die de politieke ordeningen een plaats geeft in een doelgerichte natuur. In beide gevallen blijft echter vooropstaan dat kennis van die geestelijke of natuurlijke orde vereist is voor degenen die politieke verantwoordelijkheid dragen. Deze gedachte blijft tot in de moderne wereld van kracht, zij het in gewijzigde vormen. De invloed van de Stoa en de leer van de natuurwet, en bovenal de invloed van het christendom en zijn theologische leer over de goddelijke scheppingsorde, bestaat voort in het moderne begrip van legitimiteit. De meeste mensen menen nog steeds dat er een hogere maatstaf is voor politieke machtsuitoefening. Niettemin moeten we vaststellen dat het moderne begrip van legitimiteit vooral laat zien dat de kwestie een probleem is geworden. Legitimiteit is de inzet van politieke strijd zelf geworden, hetgeen we weerspiegeld zien in de veelheid van vaak moeilijk verenigbare noties ervan.

hogere orde

Hobbes' problematisering van de klassieke opvatting van legitimiteit

In zijn politieke geschriften zet Thomas Hobbes grote vraagtekens bij de mogelijkheid om kennis te nemen van een 'hogere orde' als rechtsbron, en daarmee bij het klassieke begrip van legitimiteit. De aristocratische wijsheid, het goddelijke recht en de natuurwet moeten het ontgelden. In het begin van het beroemde hoofdstuk 13 uit zijn *Leviathan* (1651) rekent Hobbes af met een traditioneel argument voor het recht van een politieke bovenlaag te regeren over alle andere mensen: de zeldzaamheid van de vereiste kundigheid. Weliswaar zijn mensen niet allemaal gelijk in hun lichamelijke en geestelijke vermogens, maar – zo betoogt hij – deze verschillen zijn niet groot genoeg om een *natuurlijk* gegeven grond te vormen voor een bevoorrechte politieke



Thomas Hobbes (1588-1679) wordt

geboren als zoon van een geestelijke. In 1603 gaat hij studeren aan de Universiteit van Oxford, maar hij is niet erg enthousiast over

de scholastiek die hij daar onderwezen krijgt. Nadat hij is afgestudeerd komt hij in dienst van William Cavendish. Met diens zoon, van wie hij de tutor is, maakt hij een 'grand tour' die hem in contact brengt met nieuwe, op de natuurwetenschap geënte zienswijzen en methoden. Dat spreekt hem meer aan. Hobbes blijft gedurende het grootste deel van zijn leven secretaris en huisleraar bij adellijke families. Deze families staan in nauwe verbinding met het Engelse koningshuis. Het is een roerige tijd: de monarchie

staat sterk onder druk in de zeventiende eeuw, wat leidt tot de onthoofding van Karel I in 1649, het bewind van Cromwell daarna, en het herstel van de monarchie die geleidelijk aan constitutioneel gebonden wordt aan het parlement (*Great revolution*, 1689). De koningsgezinde Hobbes moet vluchten uit Engeland en verblijft lange tijd in Parijs. Hij maakt er kennis met het werk van Descartes, wat onder meer resulteert in een wetenschappelijke discussie die na te lezen is in Descartes' *Meditaties* en in een eenmalige ontmoeting van beiden. In Parijs begint Hobbes ook zijn politieke filosofie uit te werken. Hij publiceert *De Cive* (1642) en begint aan *Leviathan*. Dit boek, zijn magnum opus, verschijnt in 1651, het jaar waarin Hobbes terugkeert naar Engeland. Hobbes verdedigt de monarchie, maar hij doet dit met moderne argumenten. Dat maakt dat zijn werk nog steeds actueel is.

klasse. De menselijke gelijkheid is dan uitgangspunt, maar juist deze gelijkheid zorgt ervoor dat ieder voor de ander op zijn hoede moet zijn. De gelijkheid leidt tot een oorlog van ieder tegen ieder. Daar komt nog bij dat ieder zijn eigen wijsheid hoger acht dan die van anderen – ook dit is gegeven de menselijke ijdelheid een bron van heftige twisten. Daarmee is een eerste bron van legitimiteit, het oordeel van een aristocratie, weggevallen. Het goddelijk recht krijgt volle aandacht in het grote, derde deel van de *Leviathan*. Een traditionele christelijke leer luidt dat men God meer moet gehoorzamen dan een aardse politieke macht. Hobbes bestrijdt niet deze vooronderstelling, maar wel een uitleg die aan deze gedachte is gegeven. Wat betekent immers gehoorzamen aan God? Kan dat gelijkgesteld worden aan zich onderwerpen aan de geestelijke macht van de kerk? Hobbes maakt duidelijk dat dit neerkomt op het gehoorzamen aan mensen, of zelfs één mens, de paus. Hobbes verwierpt niet de doeleinden van de kerk als zodanig, en tast op dit punt niet haar legitimiteit aan, maar wel de doeltreffendheid van geestelijke macht. Deze schiet namelijk tekort: zonder wereldlijke macht is het handhaven van gezag niet vol te houden. Wil de kerk als politieke orde optreden, dan moet ze ook als een wereldlijke staat zijn ingericht. Dat is niet het geval: de kerk kan burgers niet beschermen. Ook gaat Hobbes uiteraard in op de *Bijbel*, zijnde het Woord van God. Moet men de *Bijbel* dan niet onverkort gehoorzamen? Ook dit bestrijdt Hobbes niet. Wederom richt hij zich op de uitleg en bovenal op het gegeven dat ook volgens de Heilige Schrift God afwezig is in *deze wereld*. Het Oude Testament gewaagt van een God die een politieke orde heeft gesticht voor de joden – maar deze is ten onder gegaan. Het Nieuwe Testament verkondigt de boodschap van Gods Zoon die op deze wereld is gekomen (niet God de Vader zelf), maar ook weer ten hemel is opgestegen met de aankondiging weder te keren. Welnu, schrijft Hobbes, God of Christus moet men gehoorzamen, maar in de tussentijd kan niemand namens de afwezige goddelijke personen spreken. Daarmee is een tweede bron van legitimiteit weggevallen. In de kern komt het argument erop neer dat *elk be-roep* op een hogere wet (die van de wijsheid of die van God) door een mens slechts als persoonlijke mening geldt. Aldus is het moderne probleem van de legitimiteit van politieke orde duidelijk onder woorden gebracht.

**oorlog van ieder
tegen ieder**

goddelijk recht

De laatste bron van legitimiteit, de natuurwet, is een lastiger verhaal. Hobbes spreekt hierover uitvoerig in de hoofdstukken 14 en 15 van zijn *Leviathan*. Helemaal duidelijk is de schrijver niet altijd. Aan de ene kant lijkt hij de natuurwet, de goddelijke wet en de positieve wetten uitgevaardigd door het

natuurwet

bevoegd gezag op één lijn te stellen; aan de andere kant gelden voor hem alleen de laatste soort wetten als werkelijk, positief en geldend recht (zie vooral hoofdstuk 26). Een wet is pas echt een wet wanneer deze door politieke macht is af te dwingen. Immers, pas dan kunnen we zeggen dat deze wetten het algemeen belang dienen. Dat gemeenschappelijk belang, het *gemenebest* (Engels: *commonwealth*), staat echter niet los van de natuurwetten. Er bestaat van nature een bepaalde rechtsorde, maar deze heeft in wezen maar weinig gemeen met de klassieke opvatting van een 'hogere orde'. Het recht dat van nature bestaat, is de vrijheid en het vermogen van de mens zichzelf in leven te houden. De natuur legt de mens geen strobreed in de weg, behalve als het gaat om wat onmogelijk is. Het zelfbehoud kan ten koste gaan van de medemens. Dit is geen schending maar veeleer een bevestiging van het natuurrecht. Alleen de mens zelf is in staat zichzelf in de hand te houden en niet alles te doen wat in hem opkomt. Wie goed om zich heen kijkt en zijn verstand gebruikt, zal ontdekken dat in de omgang met medemensen samenwerking voordeliger is dan de voortdurende en dodelijke strijd om het bestaan. De natuurwet, oftewel het gezonde verstand, roept de mens op tot vreedzaam gedrag – tenzij hij daarmee zichzelf benadeelt. In dit voorbehoud zit het probleem van de natuurlijke toestand: er is geen waarborg dat sociaal handelen loont. De natuurwet is in feite machteloos. Pas een politieke orde, waarin asociaal gedrag door de overheid wordt afgestraft, beschermt de mens tegen zijn medemens. Een samenleving kan dan opbloeien. Men kan dus zeggen dat als Hobbes legitimiteit van politieke orde mogelijk acht, deze moet steunen op de natuurwet, oftewel het gebod alles te doen voor het (over)leven van de burgers. De staat heet: gemeenschappelijke rijkdom (*commonwealth*).

De instemming van allen

Hobbes maakt *elke* politieke orde legitiem die steunt op het verstandige inzicht dat handhaving van de vrede beter is dan een oorlog van ieder tegen ieder. De stichting van deze politieke orde geschiedt op grond van de instemming van allen met de aanstelling van een soeverein gezag. En soevereiniteit betekent dat zeggenschap over het eigen handelen voor altijd is overgedragen, dat een publieke orde is ingesteld waarover mensen niets meer te zeggen hebben. Elk verzet is per definitie onrechtmatig, aldus hoofdstuk 29 van de *Leviathan*. Carl Schmitt zal bijna drie eeuwen later betogen dat Hobbes' politieke leer een zwakke plek heeft, die juist bestaat in het erken-

nen van het natuurrecht van de mens. Liberale politieke denkers zullen de zaken omkeren. Zo schrijft Spinoza dat een mens zich nooit volledig aan het politieke gezag zal onderwerpen zolang hij nog mens wil blijven. En John Locke zal betogen dat de politieke orde de vrijheid, het lijfsbehoud en het eigendom van de burgers dient, in plaats van dat de burgers de staat dienen. Dergelijke gedachten leiden tot drie nieuwe maatstaven voor de legitimiteit van politieke macht die tot aan de dag van vandaag gelden. Ten eerste vereist de uitoefening van politieke macht de instemming van burgers en daarmee mogelijk ook het recht op weerstand (democratie). Ten tweede moet een politieke orde gebonden zijn aan grenzen die enerzijds de rechten van burgers (of mensen) veiligstellen en die anderzijds bepaalde domeinen een betrekkelijke zelfstandigheid toestaan (vrije markt bijvoorbeeld). Ten derde dient politieke macht alles te doen om de welvaart van de burgers te dienen en dus op de toekomst te zijn gericht: het verleden (overlevering, historische wortels, gevestigde instellingen, bestaande voorrechten, enzovoort) verdwijnt als bron van legitimiteit. Moderne politieke legitimiteit bestaat in democratische instemming, begrenzing van politieke macht door grondrechten, en beleid gericht op toekomstige welvaart.

**drie nieuwe
maatstaven**

Schmitt en de moderne legitimiteitscrisis

Het politieke denken van Schmitt draait om de vraag naar 'de wet van de wereld'. Behalve aan volkenrecht kan men bij deze term ook denken aan de 'hogere wet' in de zin van een hogere orde: wat of wie beslist en oordeelt over het handelen van volkeren in deze wereld? Dat is natuurlijk ook de vraag naar de bron van legitimiteit. Voor Schmitt bevindt Europa zich vanaf de vroegmoderne tijd in een legitimiteitscrisis als gevolg van het uiteenvallen van de christelijke wereld. De christelijke theologie gold tot in de zestiende eeuw als bron van legitimiteit van politieke macht: de politieke orde was ingebed in een rechtsorde die de grenzen van de afzonderlijke politieke eenheden overschreed. Die rechtsorde werd gevoed door de *Bijbel*, het Romeinse recht en ideeën over de natuurwet. De Reformatie luidt een tijdperk van godsdiensttwisten in – een bloedige oorlog waarin de verschillende partijen zich met gelijke zekerheid tot vertegenwoordiger van deze rechtsorde maken. De moderne staat slaagt erin de grond van de godsdiensttwisten te neutraliseren door godsdienst en theologie tot persoonlijke zaak te maken.

**de wet van de
wereld**



Carl Schmitt (1888-1985), rooms-katholiek van huis uit, is allereerst een staatsrechtsgeleerde. Hij wordt in Plettenberg in Sauerland geboren, studeert rechten in

Berlijn, München en Straatsburg, en publiceert in 1914 zijn eerste werk op het gebied van het staatsrecht. Tijdens de Eerste Wereldoorlog dient hij een tijd als vrijwilliger in een Beiers infanterieregiment om alweer snel zijn universitaire carrière op te pakken. Als hoogleraar werkt hij achtereenvolgens in Greifswald, Bonn, Berlijn, Keulen en opnieuw in Berlijn. In de jaren twintig en dertig van de vorige eeuw speelt hij een vooraanstaande rol in de intellectuele en politieke discussies over de Republiek van Wei-

mar. In 1933 kiest hij partij voor de nationaal-socialisten en treedt op als juridisch apologeet. Zijn antisemitisme toont zich onder andere in het verbreken van alle banden met joden, waaronder ook vroegere bekenden en collega's. Rond 1936 raakt hij in diskrediet: zijn tegenstanders betichten hem van opportunisme. Na de oorlog zit Schmitt een tijdlang gevangen. Als hij vrijkomt, is hij aan universiteiten niet langer gewenst waardoor hij niet meer zal doceren. Hij legt zich vanaf dan toe op internationaal recht, één betekenis van 'de wet van de wereld': *Der Nomos der Erde im Völkerrecht des Jus Publicum Europaeum* (1950). Het wetenschappelijke werk van Schmitt – ook uit de periode daarvoor – kan echter rekenen op veel weerklank. Dit zorgt ervoor dat Schmitt ook na de oorlog nog steeds een invloedrijke figuur is.

Hobbes' staatsleer is voor Schmitt dan ook de enige mogelijke redding van de politieke orde in een wereld die religieus pluralistisch is geworden. Er staat echter een prijs op deze oplossing: de neutralisering treft uiteindelijk elk beroep op een hogere orde. Dat betekent enerzijds dat elke bron van legitimiteit evenzeer een persoonlijke zaak wordt, en anderzijds dat de publieke orde in haar neutraliteit ook inhoudsloos en louter formeel wordt. Is deze constructie vol te houden?

Schmitt was zelf getuige van het heropleven van een nieuw soort godsdiensttwisten: de strijd tussen de ideologieën die evenzeer in naam van onverbidelijke waarheden wordt gevoerd. Dit is echter al lang geen vreedzame discussie tussen persoonlijke meningen meer. Democratie en het bestaan van politieke partijen maken een einde aan de strikte scheiding tussen publiek en privaat, een vooronderstelling van Hobbes' idee van de politieke

strijd tussen ideologieën

orde. Het persoonlijke wordt politiek, en daarmee kan volgens Schmitt alles gepolitiseerd worden, dat wil in zijn termen zeggen: tot inzet worden van een vijandverklaring. In feite is de jonge democratie – de nieuwe grondwet van Weimar wordt in 1918 bezegeld – in uiterst onbestendig vaarwater terechtgekomen. Extreme partijen, de communisten en de nationaalsocialisten voorop, bestrijden elkaar te vuur en te zwaard – tegen de achtergrond van sociaaleconomische ellende. De parlementaire democratie slaagt er niet in de burgeroorlog te onderdrukken of te kanaliseren. In 1932, aan de vooravond van Hitlers machtsverovering (1933), waagt Schmitt zich in *Legalität und Legitimität* aan een scherpzinnige diagnose die niet veel goeds voorspelt.

Drie bronnen van legitimiteit

Schmitt onderscheidt drie bronnen van legitimiteit, die alle zijn terug te vinden in de grondwet: het volk, grondrechten en de concrete omstandigheden. Probleem zal blijken te zijn dat deze bronnen op sommige punten tot tegenstrijdige juridische en politieke consequenties leiden. De democratische legitimiteit vinden we op twee manieren terug: parlementaire wetgeving bij meerderheidsbesluit en het plebisciet, de onmiddellijke uiting van de volkswil. Deze legitimiteit berust louter bij de wil van ofwel de volksvertegenwoordiging ofwel het verzamelde volk zelf, maar is *als procedure* inhoudsloos. Zoals Schmitt uitdrukkelijk schrijft: niets is heilig. Een meerderheid kan alles besluiten. Ze kan een communistische orde scheppen, de kerk op de troon plaatsen, of de staat grotendeels privatiseren. De tweede vorm van legitimiteit stelt juist grenzen aan de politieke besluitvorming door inhoudelijke bepaling van grondrechten van burgers of instellingen (zoals de kerk). Ten derde moet een politieke orde opgewassen zijn tegen de omstandigheden. De politieke macht moet in staat zijn adequaat te handelen gegeven 'de concrete actuele toestand'. In tijden van economische of politieke crisis, of in geval van oorlog, kunnen tijdelijke, uitzonderlijke bevoegdheden voor een regering nodig zijn, waardoor parlement en bepaalde grondrechten buiten spel gezet worden. In rustiger tijden is een parlementaire wetgevingstaat die zich ophoudt binnen de grenzen van de grondrechten een juiste afspiegeling van het maatschappelijke leven.

De kern van Schmitts diagnose is dat dezelfde grondwet in verschillende omstandigheden niet dezelfde betekenis heeft en dus ook niet op dezelfde manier als *grondslag* van een politieke orde geldt. Uiteraard is de grondwet de uitkomst van onderhandelingen, waardoor niet een samenhangend ge-

heel is ontstaan. De grondwet waarover Schmitt spreekt, is geschreven in een liberale geest, die het bestaan van een 'homogeen volk' vooronderstelt, dat wil zeggen aanneemt dat de burgers in hun gezamenlijkheid de politieke orde als geheel ondersteunen. Anders gezegd, voorondersteld is vertrouwen in meerderheidsbesluiten, in de toepassing van grondrechten (bescherming van minderheden) en zelfs in geval van nood in de 'crisismanager' die orde op zaken stelt. Wie ook politieke macht uitoefent, het is altijd 'iemand van ons'. Homogeen is een volk als daarin geen groepen bestaan die elkaar vijandig bejegenen: mensen zijn hoogstens elkaars concurrenten en gespreks-genoten. Is het volk verdeeld in partijen die elkaar naar het leven staan, dan verandert de grondwet in een instrument waarmee de partijen elkaar bestrijden. De bepaling dat een tweederde meerderheid voldoet om aan de grondrechten te morrelen, zet de deur wagenwijd open om minderheden rechten te ontfangen. En ook bijzondere bevoegdheden van een regering of rijkskanselier bieden mogelijkheden – zoals in 1933 zal blijken. Het grootste gevaar schuilt volgens Schmitt echter in de waardenneutraliteit. Wanneer de grondwet en de daarmee verbonden vorm van legitiem politiek handelen is verlaagd tot een louter technisch en functionalistisch instrument in handen van politieke partijen, dan zal ze in plaats van de burgeroorlog te verhinderen deze eerder verscherpen. Er is volgens Schmitt voor een mogelijke nieuwe grondwet slechts één alternatief: de vastlegging van wat substantieel voor het Duitse volk geldt óf een functionalistisch en waardenneutraal stelsel dat voor alle inhouden openstaat. Het tweede alternatief brengt echter zijn eigen ondergang teweeg. Waardenneutraliteit in een grondwet is zelfvernietigend: Duitsland moet zich uitspreken voor een inhoudelijke grondwet die vastlegt wat waardevol en waar is.

Onduidelijke of omstreden maatstaven

In dit hoofdstuk is getoond dat legitimiteit van een politieke orde een probleem is, aangezien ze maatstaven vooronderstelt die niet altijd even duidelijk zijn of juist bij uitstek omstreden. Niet alleen gaat het om verschillende aspecten van de politieke orde zelf, maar ook om onderscheiden bronnen van legitimiteit. De moderne wereld – hier bij monde van Hobbes opgevoerd – heeft het probleem van de legitimiteit slechts aangescherpt door grote twijfels te zaaien wat betreft het vermogen van de mens een beroep te doen op

hogere maatstaven. Kosmos, ideeënrijk, natuur of goddelijke scheppingsorde hebben hun bindende kracht verloren. Een krachtige overeenstemming onder burgers over de grondbeginselen van een politieke orde kan legitimiteit scheppen omdat grondrechten, politieke besluitvorming en toekomstgerichtheid in eenzelfde kader staan. Verdwijnt deze overeenstemming, zo zagen we in de diagnose van Carl Schmitt, dan wordt de afgrond van de legitimiteitscrisis weer zichtbaar. In tijden van toenemende polarisering en economische crisis is er reden tot zorg.

Schmitt over het politieke

In dit fragment heeft Schmitt het over de staat als vorm van politieke eenheid. Hij gaat daarbij in op het denken in termen van vriend en vijand, van strijd en de betekenis die dit denken heeft voor het begrip 'politiek'.

'Iedere religieuze, morele, economische, etnische of andere tegenstelling verandert in een politieke wanneer ze sterk genoeg is om de mensen effectief als vriend en vijand te groeperen. Het politieke ligt niet in de strijd zelf, die zijn eigen technische, psychologische en militaire wetten kent, maar, zoals gezegd, in een door de reële mogelijkheid van strijd bepaald gedrag, in het duidelijke besef van de eigen hierdoor gekenmerkte situatie en in de opgave vriend en vijand adequaat te onderscheiden. Een religieuze gemeenschap die ofwel tegen leden van andere religieuze gemeenschappen, ofwel anderszins oorlog voert, is behalve een religieuze gemeenschap ook een politieke eenheid. Ze is dat zelfs wanneer ze dit beslissende feit alleen maar in negatieve zin kan beïnvloeden, wanneer

ze in de positie is de oorlog te verhinderen door haar leden deelname te verbieden, dat wil zeggen het vijandkarakter van een tegenstander op beslissende wijze te ontkennen. Hetzelfde geldt voor een op economische grondslag berustende collectiviteit, bijvoorbeeld voor een industrieel concern of voor een vakbond. Ook een "klasse" in marxistische zin houdt op iets van zuiver economische aard te zijn en wordt een politieke grootheid wanneer ze dit beslissende punt bereikt, dat wil zeggen als ze de *klassenstrijd* ernstig neemt en de klassentegenstander als vijand behandelt en hem, hetzij als een staat tegen staat, hetzij in een burgeroorlog binnen de staat, bestrijdt. De werkelijke strijd verloopt dan noodzakelijkerwijs niet meer volgens economische wetten, maar heeft – naast de strijdmethoden in de meest strikte technische zin – zijn politieke noodzakelijkheden en dimensies, coalities, compromissen, enzovoort. Als binnen een bepaalde staat het proletariaat zich van de macht meester maakt, ontstaat er eenvoudigweg een proletarische staat, en die is een politieke grootheid in dezelfde

zin als een natiestaat, een priester-, handelaren- of soldatenstaat, een beambtenstaat of welke andere soort van politieke eenheid dan ook. Als het lukt de hele mensheid volgens de tegenstelling tussen proletariër en bourgeois als vriend en vijand in proletarische en kapitalistische staten te groeperen en als daar alle vriend- en vijandindelingen in opgaan, wordt de volle werkelijkheid van het politieke zichtbaar dat in deze op het eerste gezicht "zuiver" economische begrippen besloten lag. Als de politieke kracht van een klasse of andere groep binnen een volk enkel in staat is om iedere oorlog met een buitenland te verhinderen, maar niet het vermogen of de wil heeft om zelf de staatsmacht over te nemen en indien nodig oorlog te voeren, dan is de politieke eenheid verbroken.

Het politieke kan zijn kracht ontleen aan de meest uiteenlopende gebieden van het menselijke leven, aan religieuze, economische, morele en andere tegenstellingen. Het duidt geen eigen domein van de werkelijkheid aan, maar alleen de *graad van intensiteit* van een vereniging of scheiding van mensen, wier motieven van religieuze, nationale (in etnische of culturele zin), economische of andere aard kunnen zijn en die op verschillende momenten verschillende verbindingen of scheidingen tot gevolg hebben. De reële groepering in vriend en vijand is zo sterk en bepalend voor het zijn van de betrokkenen dat op het moment dat een niet-politieke tegenstelling deze groepsindeling veroorzaakt, haar tot dan toe "zuiver" religieuze, "zuiver" economische, of "zuiver" culturele criteria en motieven naar de achtergrond verdwijnen. Zij worden op dat moment ondergeschikt gemaakt aan volledig nieuwe en, wanneer men ze

vanuit het "zuiver" religieuze, "zuiver" economische of welk ander "zuiver" uitgangspunt ook beziet, vaak zeer inconsequente en "irrationele" vooraarden en consequenties van de situatie nu deze politiek geworden is. In ieder geval is de groepering die zich instelt op de uiterste mogelijkheid van het conflict altijd politiek. Zij is daarom de *maatgevende* menselijke groepering. De politieke eenheid is, als ze al bestaat, bijgevolg altijd de maatgevende eenheid, en is "soeverein" in die zin dat de beslissing over het maatgevende geval, ook als dit de uitzondering is, altijd bij haar moet berusten.

Het woord "sovereiniteit" is hier op zijn plaats, evenals het woord "eenheid". Beide woorden betekenen niet dat ieder detail van het leven van iedere mens die tot een politieke eenheid behoort, door de politiek bepaald en gecommandeerd moet worden of dat een centralistisch systeem iedere andere organisatie of corporatie moet vernietigen. Het is mogelijk dat economische overwegingen sterker zijn dan alles wat de regering van een zichzelf als economisch neutraal beschouwende staat wil. Evenzo stellen religieuze overtuigingen al gauw grenzen aan de macht van een staat die zichzelf als confessioneel neutraal opvat. Waar het op aankomt is altijd uitsluitend het geval van conflict. Als de economische, culturele of religieuze tegenkrachten zo sterk zijn dat zij de beslissing over het uiterste geval van hun standpunt uit bepalen, zijn zij de nieuwe substantie van de politieke eenheid geworden. Zijn ze niet sterk genoeg om een tegen hun belangen en beginselen indruisende oorlog te verhinderen, dan blijkt daarmee dat ze het beslissende punt van het politieke nog niet bereikt heb-

ben. Zijn ze sterk genoeg om een door de leiding van de staat gewilde oorlog te verhinderen, omdat hij met hun belangen of beginselen in strijd is, maar niet sterk genoeg om op eigen kracht de beslissing tot een oorlog door te zetten, dan is er niet langer sprake van één politieke grootheid. Hoe dit ook zij: vanwege haar oriëntatie op de uiterste eventualiteit van de werkelijke strijd tegen een werkelijke vijand, is de politieke eenheid noodzakelijkerwijs

ofwel de eenheid die maatgevend is voor de bepaling van vriend en vijand, en in die (en niet in een of andere absolutistische) zin soeverein, ofwel ze bestaat helemaal niet.'

Uit: Carl Schmitt, *Het begrip politiek* (met een inleiding van Theo de Wit) Amsterdam, Boom/Parrèsia, 2001, p. 71-74. De vertaling is van Bert Kerkhof en George Kwaad.

Aanbevolen literatuur

Van Hobbes

- *Leviathan, of de samenstelling, vorm en macht van een kerkelijke en wereldlijke staat* (vertaling, inleiding en annotaties van W.E. Krul; Amsterdam, Boom, 2010).

Van Schmitt

- *Het begrip politiek* (vertaling George Kwaad & Bert Kerkhof en met een inleiding van Theo de Wit; Amsterdam, Boom, 2001).
- Günter Maschke (red.), *Der Leviathan in der Staatslehre des Thomas Hobbes. Sinn und Fehlschlag eines politischen Symbols* (Köln-Löwenich, Hohenheim Verlag, 1982).
- *Legalität und Legitimität*, Achte Auflage (Berlin, Duncker & Humblot, 2012).

Algemeen

- Marin Terpstra, *Onenigheid en gemeenschap. Basisboek Politieke Filosofie* (Amsterdam, Boom, 2012).

Over Hobbes

- Glen Newey, *The Routledge Guidebook to Hobbes' Leviathan* (London / New York, Routledge, 2014).
- A.P. Martinich, *A Hobbes dictionary* (Cambridge / Oxford, Blackwell, 1995).
- Richard Tuck, *Hobbes: a very short introduction* (Oxford, Oxford University Press, 2002).

Over Schmitt

- Reinhard Mehring, *Carl Schmitt zur Einführung* (Hamburg, Junfermann Verlag, 2011).
- Theo de Wit, *De onontkoombaarheid van de politiek. De soevereine vijand in de politieke filosofie van Carl Schmitt* (Pompepi, Ubbergen, 1992).
- Jens Meierhenrich, Oliver Simons (red.), *The Oxford Handbook of Carl Schmitt* (New York, Oxford University Press, 2016).