

LEGITIMITEIT ALS PROBLEEM BIJ HOBBS EN SCHMITT

Marin Terpstra | Radboud Universiteit Nijmegen | Maart 2012

§1 Inleiding: bepaling van het begrip legitimiteit

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 is.¹ 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. 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 samen zijn 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 moet de burger bereid zijn te aanvaarden dat hij in het ongelijk gesteld, beboet of gestraft kan worden. In het geval van de verdediging van het grondgebied of van de openbare orde moet de burger zijn leven in de waagschaal durven stellen. In het geval van het algemeen welzijn moet de burger bereid zijn verbondenheid op te brengen met medeburgers. En aangezien deze publieke zaken geld kosten, moet de burger bereid zijn een deel van zijn 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.

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 ertegen kan worden getwijfeld. Een spanning tussen politieke orde en samenleving, tussen publieke en private zaken, is altijd aanwezig. De rechtvaardiging van politieke orde is allereerst 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

¹ Hoewel afgeleid van hetzelfde Latijnse woord voor wet, *lex*, onderscheidt men gewoonlijk legitimiteit van legaliteit. Dat laatste betekent handelen, meestal met inbegrip van politiek handelen, in overeenstemming met de bestaande wetten. Legitimiteit heeft veeleer betrekking op het recht van het uitvaardigen van wetten, maar kan samenvallen met legaliteit wanneer dit recht zelf in wetten is vastgelegd.

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.²

Er bestaan verschillende bronnen van legitimiteit. Voorouderlijke traditie, goddelijke openbaring, kosmische orde, instemming van burgers, redelijkheid, 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 wet. Hoe dan ook: er moet iets zijn in naam waarvan macht wordt uitgeoefend. Iemand kan niet zo maar tegen een grote groep mensen zeggen: doe wat ik zeg! In het vervolg van dit hoofdstuk zal ik twee politieke denkers in het bijzonder bespreken, Thomas Hobbes en Carl Schmitt. Zij hebben enkele bronnen van legitimiteit aan een kritisch onderzoek onderworpen. Maar eerste is het nodig iets over de voorgeschiedenis te vertellen.

§2 De klassieke opvatting 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 daar 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’ beroept Athene zich op de hogere wet van de natuur: “Van deze regel kun je het beste uitgaan: biedt 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.”³ De woordvoerders van Melos daarentegen zien als hogere wet een rechtvaardigheid die alle partijen als gelijkwaardig ziet.

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

² Zie de drie punten die Francis Fukuyama (*The origins of political order. From prehuman times to the French Revolution*, Farrar, Strauss and Giroux, New York 2011) onderscheidt in zijn geschiedenis van staatsvorming: ‘state’ (de overwinning van verwantschappelijke machtsverbanden en strijd tussen families), ‘rule of law’ en ‘accountability’.

³ Thukydides, *De Peloponnesische Oorlog* (vertaald uit het Grieks door M.A. Schwartz), Athenaeum-Polak & Van Genneep, Baarn/Amsterdam 1986², Boek V, §§84-116 (‘Debat tussen de Atheners en Meliërs in Melos’); citaat §111.

slechts dan gerechtvaardigd is wanneer dit een gemeenschappelijk belang dient.⁴ 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 bevoordeeld is vaak goed vast te stellen. 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 algemeen 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.

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 voorop staan 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

⁴ Zie vooral Plato's *Politeia*, 336b en volgende, waar Sokrates debatteert met Thrasymachus. Voor een grondige analyse van het klassieke begrip zie Leo Strauss, *Natural Right and History*, The University of Chicago Press, Chicago/London 1953, hoofdstukken 3 en 4.

geworden, hetgeen we weerspiegeld zien in de veelheid van vaak moeilijk verenigbare noties ervan.⁵

§3 Hobbes' problematisering van de klassieke opvatting van legitimiteit

In zijn politieke geschriften zet Thomas Hobbes⁶ 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 (zie §2).⁷ 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 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. Een aristocratie is niet legitiem.

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 verwerpt 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

⁵ Voor een overzicht: Thomas Würtenberger, 'Legitimität, Legalität', in Otto Brunner, Werner Conze, Reinhart Koselleck (red.), *Geschichtliche Grundbegriffe, Band 3*, Klett-Cotta, Stuttgart 1982.

⁶ Hobbes (1588-1579) was gedurende het grootste deel van zijn leven secretaris en huisleraar bij adellijke families, die in nauwe verbinding stonden met het Engelse koningshuis. De monarchie stond sterk onder druk in de zeventiende eeuw, wat leidde tot de onthoofding van Karel I in 1649, het bewind van Cromwell daarna, en het herstel van de monarchie dat geleidelijk aan constitutioneel gebonden werd aan het parlement (*Great revolution*, 1689). Hobbes – die zich aanvankelijk vooral met natuurfilosofie bezig hield – verdedigde de monarchie, maar hij deed dit met moderne argumenten. Dat maakt dat zijn werk nog steeds actueel is.

⁷ Thomas Hobbes, *Leviathan, of de samenstelling, vorm en macht van een kerkelijke en wereldlijke staat*, Boom, Amsterdam 2010.

tweede bron van legitimiteit weggefallen. In de kern komt het argument erop neer dat *elk beroep* op een hogere wet (die van de wijsheid of die van God) door een mens slechts als persoonlijke mening geldt.⁸ Aldus is het moderne probleem van de legitimiteit van politieke orde duidelijk onder woorden gebracht.

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 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.

Hobbes maakt daarmee *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 erkennen van het natuurrecht van de mens.⁹ 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.¹⁰ En Locke zal betogen

⁸ Zie bijvoorbeeld het slot van hoofdstuk 37 of deze uitspraak in hoofdstuk 26 van de *Leviathan*: “De interpretatie van de natuurwet is in de geordende samenleving niet afhankelijk van de boeken van de moraal filosofen. De autoriteit van de schrijvers, zonder de autoriteit van de staat, maakt hun opvattingen niet tot wet, ook al zijn zij nog zo waar.” (a.w., blzn. 205-206) In de Latijnse uitgave vinden we de befaamde formule *sed auctoritas, non veritas, facit legem*: niet de waarheid maar het bevoegd gezag stelt de wet vast.

⁹ Carl Schmitt, *Der Leviathan in der Staatslehre des Thomas Hobbes. Sinn und Fehlschlag eines politischen Symbols* (1938), Günter Maschke (red.), Hohenheim Verlag, Köln-Lövenich 1982.

¹⁰ Benedictus de Spinoza, *Theologisch-politiek traktaat* (1670), Wereldbibliotheek, Amsterdam 1997, met name het begin van hoofdstuk 17 en hoofdstuk 20.

dat de politieke orde de vrijheid, het lijfsbehoud en het eigendom van de burgers dient, in plaats van dat de burgers de staat dienen.¹¹ 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 burger (of mensen) veilig stellen 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.

§4 Schmitt en de moderne legitimiteitscrisis

Het politieke denken van Schmitt draait rond de vraag naar ‘de wet van de wereld’.¹² Behalve aan volkenrecht kan men bij deze term ook denken aan de ‘hogere wet’ waarover het in §2 ging: 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. 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 een onverbiddelijke waarheid 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 orde. Het persoonlijke wordt politiek, en daarmee kan volgens Schmitt alles gepolitiseerd worden, dat

¹¹ Zie vooral de *Second Treatise on Government* (1689).

¹² Carl Schmitt (1888-1985), Rooms-katholiek van huis uit, was allereerst een staatsrechtsgeleerde. 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 Weimar. In 1933 kiest hij partij voor de nationaal-socialisten en treedt op als juridisch apologet tot hij na 1936 in discredit raakt. 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*, Duncker & Humblot, Berlin 1950.

wil in zijn termen zeggen: tot inzet worden van een vijandverklaring.¹³ 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 nationaal-socialisten voorop, bestrijden elkaar te vuur en te zwaard – tegen de achtergrond van sociaal-economische ellende. De parlementaire democratie slaagt er niet in de burgeroorlog te onderdrukken of te kanaliseren. In 1932, aan de vooravond van Hitlers machtsovername (1933), waagt Schmitt zich aan een scherpzinnige diagnose die niet veel goeds voorspelt.¹⁴ Tot slot van dit hoofdstuk wil ik kort op dit geschrift ingaan en dan tot een conclusie komen.

Schmitt onderscheidt drie bronnen van legitimiteit, die alle zijn terug te vinden in de grondwet: het volk, de grondrechten en de concrete omstandigheden. Probleem zal blijken te zijn, dat deze bronnen op sommige punten tot tegenstrijdige besluiten 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 (48). 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” (15). 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 buitenspel gezet worden. In rustiger tijden is een parlementaire wetgevingsstaat 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 geheel 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 gespreksgenoten.¹⁵ Is het volk verdeeld in partijen die elkaar naar het leven staan, dan verandert de grondwet in een

¹³ Carl Schmitt, *Het begrip politiek* (1932), Boom, Amsterdam 2002.

¹⁴ Carl Schmitt, *Legalität und Legitimität*, Duncker & Humblot, Berlin 1988⁴. Cijfers tussen haakjes verwijzen naar bladzijden in deze uitgave.

¹⁵ Zo schrijft hij in *Het begrip politiek*, a.w., blz. 64: “Het liberalisme heeft in het dilemma van geest en economie [...] gepoogd de vijand aan de zakelijke kant in een concurrent en aan de geestelijke kant in een discussiepartner op te laten gaan. Op economisch gebied bestaan er inderdaad geen vijanden, maar enkel concurrenten, en in een totaal gemoraliseerde en ethisch georiënteerde wereld misschien alleen nog discussiepartners.”

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 (96-98). 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 òf een functionalistisch en waardenneutraal stelsel dat open staat voor alle inhouden. 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.

§5 Conclusie

In dit hoofdstuk heb ik laten zien 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.