

Burgerlijke ongehoorzaamheid

Toetssteen voor een democratische rechtsstaat

Jürgen Habermas

Voor de herfstmaanden zijn met grote vastberadenheid allerlei bont gevarieerde demonstraties aangekondigd tegen de verwachte opstelling van Cruise Missiles en Pershing II-raketten, zoals blokkades, mensenketens die het verkeer lam zullen leggen, die-ins en andere uitingen van burgerlijke ongehoorzaamheid (1). De slogan van de 'hete herfst' is in omloop gebracht en verhit bij voorbaat de gemoederen. De pers schrijft over deze plannen als over de oorlogsvoorbereidingen van een agressor die de nationale veiligheid bedreigt. Nieuws over de vredesbeweging wordt behandeld als geheime inlichtingen over vijandige troepenbewegingen. Vredeskampen krijgen het aanzien van partizanennesten. En in de politiehoofdkwartieren worden acties volgens militaire scenario's gepland en geoefend. Elke rel, die in het spoor van rustig verlopende demonstraties uitbreekt, versterkt bij het publiek de fatale indruk dat uitgerekend de vredesbeweging een nieuw doelwit vormt voor het controle- en interventie-apparaat dat in het kader van de terrorismebestrijding van staatswege is uitgebouwd en bewapend. Zo ontstaat een perspectief, waarin de delikten van kleine, maar mobiele stoottroepen van gewelddadige reischoppers versmelten met uitingen van moreel gefundeerde burgerlijke ongehoorzaamheid. Vanuit deze vernauwde gezichtshoek kan aan de tegenwoordig gepraktiseerde en geplande protestvormen juist dát element niet meer worden waargenomen, dat kenmerkend is voor de nieuwe sociale bewegingen. Zoals een vergelijking met de studentenbeweging leert, biedt de huidige protestbeweging voor het eerst de gelegenheid om burgerlijke ongehoorzaamheid ook in Duitsland als element van een volwassen politieke cultuur begrijpelijk te maken. Elke democratische rechtsstaat, die zichzelf respekteert, beschouwt burgerlijke ongehoorzaamheid als een normaal, want noodzakelijk bestanddeel van haar politieke cultuur.

Volgens mijn eigen ervaringen was het zelfbegrip van velen in de jaren van de studentenrevolte geïnspireerd door verkeerde revolutionaire voorbeelden. In ieder geval ontbrak de identifikatie met de grondwettelijke beginselen van een democratische republiek, een identifikatie die nodig is om een protesthandeling ook dan als uitsluitend symbolies bedoelde handeling te kunnen begrijpen, wanneer ze de grenzen van het wettelijk toelaatbare overschrijdt. Toentertijd zijn enkele

studentenleiders tot tactici van een schijnrevolutie geworden, omdat ze in hun politiek verzet bewust geen duidelijk onderscheid wilden maken tussen een protest- en een gevechtshandeling. Juist deze onduidelijkheid kan ik in de vredesbeweging nergens ontdekken. Uit de mij bekende uitingen blijkt méér dan een slechts met de mond beleden bereidheid tot geweldloosheid, namelijk de overtuiging dat protesthandelingen, ook wanneer zij bewuste regelovertredingen vormen, slechts een symbolies karakter kunnen hebben en alleen maar uitgevoerd mogen worden met de bedoeling aan het krities vermogen en de rechtvaardigheidszin van de bestaande meerderheid te appelleren (2). Niemand heeft vandaag nog de illusie dat de plaatsing van kruisraketten op een andere manier verhinderd kan worden dan door pogingen om de massa van de duitse bevolking te bewegen tot een moreel-politieke afwijzing van het plaatsingsbesluit. Slechts een dreigend verlies van legitimiteit kan de regering van gedachten doen veranderen. Zeker, er wordt gesproken over geweldloos 'verzet', ofschoon tenminste de woordvoerders van de beweging zouden moeten weten dat duidelijk niet is voldaan aan de in artikel 20 (par. 4) van de grondwet vastgelegde voorwaarden voor de uitoefening van het recht op verzet. Maar kan men een sociale beweging op een juridies gefundeerd taalgebruik vastpinnen? Kan men haar, zoals Günter Frankenberg zegt, "terminologies onteigenen"? Het populaire taalgebruik wil met de uitdrukking 'verzet' slechts de urgentie van het protest tot uitdrukking brengen. Het woord wordt niet eens metafories gebruikt wanneer het uitingen van burgerlijke ongehoorzaamheid betreft - handelingen dus, die naar hun vorm illegaal zijn, hoewel ze uitgevoerd worden met een beroep op de algemeen erkende grondslagen waarop de legitimiteit van onze democratische rechtsorde gebaseerd is. Wie op deze wijze protest aantekent, verkeert in een situatie waarin hem of haar in een gewetenskwestie alleen nog maar drastiese, met persoonlijke risico's verbonden middelen ter beschikking staan om anderen aan te sporen tot een hernieuwde discussie en wilsvorming over een geldende norm of een rechtsgeldig politiek besluit, en om zodoende de aanzet te geven tot een herziening van de mening van de meerderheid. Wie voor burgerlijke ongehoorzaamheid kiest, wil er - gezien de draagwijdte van een als illegitiem beschouwde regeling - geen genoegen mee nemen dat de institutioneel beschikbare mogelijkheden tot herziening uitgeput zijn. Waarom zou het handelen van degene, die om deze redenen het risico van een strafvervolgung op zich neemt, niet 'verzet' mogen heten?

De rechtvaardigheidstheorie van John Rawls

Uit deze motivatie kunnen de belangrijkste bepalingen voor burgerlijke ongehoorzaamheid in een democratische rechtsstaat

afgeleid worden. De Amerikaanse moraal-filosoof John Rawls heeft in zijn bekende boek 'A Theory of Justice' de volgende definitie voorgesteld: burgerlijke ongehoorzaamheid komt tot uiting in "een openbare, geweldloze, gewetensvolle, maar onwettige politieke handeling, die over het algemeen wordt uitgevoerd met het doel om een verandering van de wetten of van de regeringspolitiek te bewerkstelligen" (3). Rawls noemt drie voorwaarden waaraan gerechtvaardigde burgerlijke ongehoorzaamheid moet voldoen: het protest dient gericht te zijn tegen duidelijk omschreven gevallen van zwaarwegende onrechtvaardigheid; de mogelijkheden voor een succesvolle legale beïnvloeding dienen uitgeput te zijn; en de uitingen van burgerlijke ongehoorzaamheid mogen geen omvang aannemen die het functioneren van de grondwettelijke orde bedreigt. Rawls' theorie is inmiddels ook onder Duitse juristen onderwerp van levendige discussie (4).

De centrale voorwaarden, die afgeleid kunnen worden uit het doel om aan het kritische vermogen en de rechtvaardigheidszin van de meerderheid der staatsburgers te appelleren, zijn onaanvechtbaar. Burgerlijke ongehoorzaamheid is een *ethies gefundeerd* protest, waaraan niet alleen maar particuliere geloofsovertuigingen of eigenbelangen ten grondslag mogen liggen; we hebben te maken met een *publieke* handeling, die in de regel aangekondigd is en waarvan de politie het verloop kan inschatten; deze handeling sluit de *opzettelijke overtreding* van enkele afzonderlijke rechtsnormen in, zonder de gehoorzaamheid ten opzichte van de rechtsorde in haar geheel aan te tasten; ze vereist de bereidheid om voor de gerechtelijke *gevolgen* van de overtreding *in te staan*; de overtreding, waarin burgerlijke ongehoorzaamheid tot uiting komt, heeft uitsluitend een *symbolies karakter* - daaruit volgt reeds de beperking tot *geweldloze* protestmiddelen. Het principe van de geweldloosheid probeert Günter Frankenberg als volgt te omschrijven: een overtreding is slechts dan 'burgerlijk', wanneer ze in overeenstemming is met het nagestreefde protestdoel en wanneer ze in het bijzonder de fysieke en psychische integriteit van de tegenstander of van onbetrokken derden onverlet laat. Geweldloosheid sluit momenten van dwang ('Nötigung') niet in alle gevallen uit, ze is met "psychische druk en beperking van de bewegingsvrijheid van derden" verenigbaar (5).

De controverse over een voldoende nauwkeurige bepaling van het geweldsbegrip mag de aandacht echter niet afleiden van de eigenlijke uitdaging die de theorie van Rawls belichaamt. Wie tegenwoordig de teneur van de persverklaringen van regeringen en partijen, van de televisiediskussies en hoofdartikelen beluistert en de heersende mening van juristen raadpleegt, zal zich omtrent de 'wet is wet'-mentaliteit niet kunnen vergissen. Het dogma van de staatsdragende krachten staat stevig in zijn schoenen. Wie met een beroep op zijn geweten wetten breekt veroorlooft zich rechten, die

onze democratische rechtsorde omwille van de veiligheid en vrijheid van alle burgers aan niemand verlenen kan. Wie in een rechtsstaat burgerlijke ongehoorzaamheid pleegt, zet mét de rechtsorde één van de hoogste en kwetsbaarste kulturele verworvenheden op het spel. Hij legt, zo meent Geissler, "de bijl aan de wortel der democratie" (6).

Rawls beweert daarentegen dat burgerlijke ongehoorzaamheid juist een toetssteen vormt voor een adekwaat begrip van de ethiese grondslagen van de democratie en - zo kunnen we hier met het oog op de B.R.D. aan toevoegen - een toetssteen voor de graad van rijpheid van de eerste democratische republiek op duitse bodem, die door alle sociale lagen gedragen wordt: "Het probleem van burgerlijke ongehoorzaamheid, zoals ik het opvat, ontstaat alleen maar in een min of meer rechtvaardige democratische staat voor die burgers die de legitimiteit van de grondwet erkennen en aksepteren. Het probleem bestaat uit een konflikt van plichten. Wanneer is de plicht om zich te voegen naar de door een wetgevende meerderheid aangenomen wetten (of de door haar ondersteunde handelingen van de uitvoerende macht) niet langer bindend, gezien het recht ter verdediging van de vrijheid en de plicht tot verzet tegen onrechtvaardigheid? Deze vraag raakt aan de zin en de grenzen van de meerderheidsregel" (7). Waarom zou burgerlijke ongehoorzaamheid juist in onze democratische rechtsstaat gerechtvaardigd zijn?

Ik zou op deze vraag geen juridies, maar een rechtsfilosofies antwoord willen geven, een antwoord waarvan ik niet precies weet in hoeverre het met dat van Rawls overeenstemt. Het probleem, waar het om gaat, kan alleen ontstaan wanneer we ervan uitgaan dat de moderne konstitutionele staat ethies gefundeerd kan en moet worden. De rechtsstaat kan slechts voortbestaan zolang hij als legitiem erkend wordt. Hij vergt van zijn burgers dat zij de rechtsorde niet uit angst voor straf, maar uit vrije wil aanvaarden. Trouw aan de wet dient voort te komen uit een op inzicht gebaseerde en daarom vrijwillige erkenning van die normatieve aanspraak op rechtvaardigheid, die elke rechtsorde stelt. Deze erkenning berust er gewoonlijk op dat een wet door de konstitutionele organen besproken, aangenomen en uitgevaardigd is. Daarmee verkrijgt de wet in kwestie positieve gelding en legt vast welk gedrag binnen het door haar omschreven terrein legaal is. Dat noemen we "legitimatie via procedures". Hierdoor blijft echter onduidelijk waarom de legitimerende procedure zelf, waarom de geregelde aktiviteit van de konstitutionele organen, waarom tenslotte de rechtsorde in haar geheel legitiem is. Met een verwijzing naar de legale totstandkoming van positief geldende normen schiet men hier niets op. De grondwet dient gerechtvaardigd te worden met behulp van principes, waarvan de geldigheid niet afhankelijk gesteld mag worden van de vraag of het positieve recht ermee overeenstemt of niet. Daarom kan de moderne konstitutionele

staat van haar burgers slechts dan gehoorzaamheid aan de wet verwachten, wanneer en voorzover ze steunt op principes die instemming verdienen, principes waarmee dan vervolgens dat wat legaal is als legitiem gerechtvaardigd - en eventueel als illegitiem verworpen - kan worden.

Wie met normatieve bedoeling legaliteit van legitimititeit wil onderscheiden, moet echter in staat zijn, die legitimerende constitutionele principes aan te wijzen, die op goede redenen steunen en goedkeuring *verdienen*. Hoe kunnen echter zulke grondnormen - bijvoorbeeld de grondrechten, de garantie van een geregelde rechtsgang, de volkssoevereiniteit, de gelijkheid voor de wet, het principe van de verzorgingsstaat etc., gerechtvaardigd worden? Daarvoor zijn in de traditie van het rationele recht en de kantiaanse ethiek een reeks voorstellen uitgewerkt. Zij volgen allemaal de intuïtie dat slechts die normen gerechtvaardigd zijn die een universaliseerbaar belang tot uitdrukking brengen en derhalve de weloverwogen instemming van alle betrokkenen verdienen. Deze instemming wordt gebonden aan een procedure van rationele wilsvorming. Daarom sluit deze vorm van rechtvaardiging het tegenwoordig zo populaire teruggrijpen op een historisch gegroeide, materiële waardenordering uit. Welke positie men ten opzichte van deze moraaltheorieën ook inneemt, een democratische rechtsstaat kan - omdat zijn legitimititeit niet enkel op legaliteit gebaseerd is - van zijn burgers geen onvoorwaardelijke, maar slechts een gekwalificeerde gehoorzaamheid aan de wet eisen. Daarvan getuigt ook het grondwetsartikel 1 (par. 2) met haar *intentieverklaring* over de onschendbare en onvervreembare mensenrechten. Zoals Erhard Denninger heeft aangetoond, moet het karakter van deze intentieverklaring tot uitdrukking brengen, dat de grondrechten ook de bovenwettelijke gelding van legitimerende constitutionele principes bezitten (8). Ook het in de grondwet (art. 20, par. 3) gemaakte onderscheid tussen 'wet' en 'recht' maakt deze konklusie aannemelijk. Met het begrippenpaar legaliteit/legitimititeit is veel onzin uitgehaald; dat verklaart de terughoudendheid van veel juristen. Ik ben echter van mening dat de idee van de rechtsstaat er zelf aanleiding toe geeft de spanningsverhouding van deze beide naar elkaar verwijzende begrippen te doordenken.

De bewaker van de legitimititeit

In de instituties van de democratische rechtsstaat vindt het wantrouwen tegen de feilbare ratio en de korrumpereerbare natuur van de mens zijn belichaming. Dit wantrouwen overstijgt de controles en tegenwichten die institutioneel vastgelegd kunnen worden. Want noch de naleving van de rechtsregels, noch de autoriteit van de wetenschappelijke jurisprudentie bieden automaties bescherming tegen de morele ontworteling

IK VIND HET NIKS EERLIJK,
ELKE KEER ALS IK BIJNA KLAAR BEN
BEGINT HET TE WAAIEN EN KAN IK NEER
VAN VOORAF AAN BEGINNEN.



NUCLEAIRE WINTER...

WOLFFMEN

van een formeel onaangetaste rechtsorde en rechtswetenschap. Dit behoeft in het vijftigste herdenkingsjaar van de machts-overname door Hitler geen nadere toelichting. De rechtsstaat, die met zichzelf identiek wil blijven, staat voor een tegenstrijdige opgave. Hij moet het wantrouwen jegens een onrecht, dat in legale vormen optreedt, levend houden en beschermen, maar kan dit wantrouwen niet institutioneel vastleggen. Met dit idee van een niet-institutionaliseerbaar wantrouwen jegens zichzelf stijgt de rechtsstaat uit boven het ensemble van de heersende positieve wetten. Deze paradox vindt zijn oplossing in een politieke cultuur, die zijn burgers zoveel sensibiliteit, krities vermogen en moed meegeeft als in overgangs- en uitzonderingssituaties nodig is om legale aantastingen van de legitimiteit te kunnen herkennen, en om desnoods uit moreel inzicht ook onwettig te kunnen handelen.

Burgerlijke ongehoorzaamheid is alleen mogelijk onder de voorwaarden van een in zijn totaliteit onaangetaste rechtsstaat. Wanneer dat juist is, mag een regelovertreder slechts dan de plebiscitaire rol van een rechtsstreeks soeverein optredende staatsburger aannemen, wanneer hij binnen de grenzen van een appèl aan de heersende meerderheid blijft. In tegenstelling tot de verzetsstrijder aanvaardt hij de democratische legaliteit van de bestaande orde. Gerechtvaardigde burgerlijke ongehoorzaamheid is voor hem alleen mogelijk, omdat ook in de democratische rechtsstaat legale regelingen illegitiem kunnen zijn - illegitiem natuurlijk niet volgens een of andere privémoreel, een voorrecht of een eksklusieve toegang tot de waarheid. Beslissend zijn alleen de voor allen aannemelijke morele principes, waarop de moderne rechtsstaat de verwachting baseert, dat hij door zijn burgers vrijwillig aanvaard wordt. Het gaat niet om het extreme geval van een on-rechtsorde. Het gaat om een normale situatie, die altijd weer zal optreden, omdat de verwezenlijking van hoogontwikkelde constitutionele principes met een universalisties gehalte een langdurig histories proces is, dat geenszins rechtlijnig verloopt, maar door vergissingen, weerstanden en nederlagen gekenmerkt is. De Europese geschiedenis van de grondrechten kan men bijvoorbeeld als zo'n door tegenslagen onderbroken kollektief leerproces begrijpen (9). [Deze grondrechten zijn onvermijdelijkerwijs allemaal op een hoog abstraktienivo geformuleerd. Ze dienen immers algemeen, d.w.z. altijd en voor alles en iedereen op gelijke wijze te gelden, ook voor andere normen, die we volgens deze maatstaven beoordelen. De principes blijven gelijk, terwijl de historische omstandigheden en de belangenkonstellaties, waarop ze van toepassing zijn, telkens veranderen. Naast de moraliteit van de grondbnormen, speelt dus ook (om met Hegel te spreken) de zedelijkheid van de levensverhoudingen, waarin deze grondbnormen verwezenlijkt moeten worden, een belangrijke rol. In deze dimensie van de historische verwerkelijking

van de democratische rechtsstaat voltrekken zich de leerprocessen, waar het mij hier om gaat. Achteraf is het eenvoudig de blinde vlekken en vooroordelen te ontdekken, waarmee de ontwikkeling van meningsvrijheid, algemeen kiesrecht, koalitierecht, etc., ook in oude democratieën als Engeland en Amerika, gepaard ging. Dat Kant niet alleen vrouwen en dagloners, maar alle loonafhankelijken van het kiesrecht uitgesloten wilde zien, berustte niet op een simpele denkfout. Pas in het licht van veranderde belangenkonstellaties en historische omstandigheden is men zich bewust geworden van de eenzijdige en selektieve wijze waarop het universalisties potentieel van algemene normen benut werd. Steeds waren er harde politieke strijd en hardnekkige sociale bewegingen nodig voordat het onrecht van een selektieve rechtsverwerking in het algemeen rechtsbewustzijn kon doordringen.]

In dit histories perspectief verschijnt de rechtsstaat in zijn totaliteit niet als een afgesloten geheel, maar als een onzekere en hachelijke onderneming, die erop gericht is om onder wisselende omstandigheden een legitieme rechtsorde tot stand te brengen of in stand te houden, te vernieuwen of uit te breiden. Omdat dit projekt niet afgesloten is, zijn ook de konstitutionele organen niet uitgesloten van deze onzekerheid en hachelijkheid.

Bovendien zijn het diegenen, die het in onze samenleving het zwaarst te verduren hebben, die onrecht het eerst aan den lijve ondervinden. Deze mensen beschikken meestal niet over bevoegdheden of zelfs maar over geprivilegeerde mogelijkheden om invloed uit te oefenen - bijvoorbeeld via het lidmaatschap van parlementen, vakbonden en partijen, via de toegang tot de massamedia, of via economische drukmiddelen, zoals de dreiging met investeringsstakingen bij verkiezingen. Ook om deze redenen is de plebiscitaire druk van de burgerlijke ongehoorzaamheid vaak de laatste mogelijkheid om vergissingen in het proces van de rechtsverwerking te korrigeren of om vernieuwingen op gang te brengen. Het feit dat in onze rechtsorde veel mechanismen voor zelfkorrectie zijn ingebouwd, van de drievoudige lezing van een parlementair wetsontwerp tot de gang door de verschillende gerechtelijke instanties, bevestigt alleen maar dat de rechtsstaat rekening houdt met een grote behoefte aan revisie, en dus niet dat verdere mogelijkheden tot revisie uitgesloten dienen te worden. Ook de rechtstheoretikus Ronald Dworkin uit Oxford situeert burgerlijke ongehoorzaamheid op dit breukvlak. Omdat recht en politiek zich in een kontinuu proces van aanpassing en revisie bevinden, kan dat wat op het eerste gezicht ongehoorzaamheid is, al snel gangmaker blijken te zijn voor noodzakelijke korrekties en vernieuwingen. In deze gevallen zijn burgerlijke regelovertrekkingen moreel gefundeerde experimenten, zonder welke een vitale republiek noch haar innovatief vermogen, noch

haar legitimiteit kan behouden (10). Wanneer de constitutionele orde faalt bij uitdagingen, die de belangen van allen betreffen, moet het volk in de gestalte van haar burgers, ook van afzonderlijke burgers, in de oorspronkelijke rechten van de soeverein kunnen treden. De democratische rechtsstaat is uiteindelijk op deze bewaker van de legitimiteit aangewezen.

Terughoudendheid aan beide zijden

Natuurlijk kunnen ook diegenen, die morele inzichten claimen als reden voor hun tijdelijke ongehoorzaamheid zich vergissen. De dwazen van vandaag zijn niet steeds de helden van morgen, velen blijven ook morgen de dwazen van gisteren. Burgerlijke ongehoorzaamheid bevindt zich vaak in het schemerduister van de aktualiteit; dit maakt het voor de tijdgenoot moeilijk een politiek-ethies oordeel te vellen. Het duidelijk omlind geval van actief verzet is eenvoudiger te beoordelen - en dit niet pas vanuit een retrospectief standpunt. Er was geen historische afstand nodig om te zien wat het principiële verschil is tussen de rechtsspraak in Stammheim en de vonnissen van een nationaal-socialisties volksgerechtshof. Ook de legitimiteit van verzetshandelingen valt geenszins al van de morele oprechtheid van de motieven af te lezen. Het was immers geen gebrek aan geweten wat Ulrike Meinhoff van Sophie Scholl onderscheidde - en toch was overduidelijk dat tussen de 'zwarte roos' en de 'witte roos' werelden van verschil lagen (11). Situaties van actief verzet hebben nu eenmaal een veel grotere pregnantie dan die van burgerlijke ongehoorzaamheid. Dit gebrek aan duidelijkheid bindt beide zijden. De regel-overtreder moet nauwgezet nagaan of de keuze van spektakulaire middelen inderdaad in de juiste verhouding staat tot de situatie, en niet alleen voortkomt uit een elitaire gezindheid of een narcistische impuls, uit aanmatiging dus. Aan de andere kant mag ook de staat geen histories oordeel uitspreken, en moet hij zelfs diegenen respekteren, die vandaag onwettig handelen en morgen misschien nog steeds ongelijk blijken te hebben. Hij kan er des te gemakkelijker van afzien alle strafmiddelen in te zetten, omdat het bestaan en de betekenis van de rechtsorde als zodanig door burgerlijke ongehoorzaamheid niet bedreigd worden. Wanneer deze terughoudendheid aan beide kanten ontbreekt, dreigt een blinde eskalatie van geweld, zoals al vaker gebleken is.

Dit maakt begrijpelijk waarom kritiese juristen proberen om burgerlijke ongehoorzaamheid in de legale sfeer te trekken. Burgerlijke ongehoorzaamheid kan echter netzomin met de middelen van het positieve recht getemd worden, als de résistance door het grondwettelijke recht op verzet. Na-

tuurlijk, er zijn goede redenen voor een legalisering aangedragen: sommigen willen burgerlijke ongehoorzaamheid via een radicale interpretatie van het recht van demonstratie en van vergadering legaliseren (12); anderen proberen hetzelfde via de vertaling van moraal- en rechts-theoretische argumenten in juridies bruikbare formules (13). Maar tegen de legalisering van burgerlijke ongehoorzaamheid pleit het ongewenste normaliseringseffekt al. Als ieder persoonlijk risico ontbreekt, wordt de ethiese grondslag van het regel-overtredende protest twijfelachtig, en wordt ook de appèlwerking ervan ontkracht. Burgerlijke ongehoorzaamheid moet zich blijven bewegen in het spanningsveld tussen legitimiteit en legaliteit; alleen dan signaleert ze het feit, dat de democratische rechtsstaat met zijn legitimerende constitutionele principes alle vormen van zijn positief-juridiese belichaming overstijgt. Omdat deze staat er uiteindelijk van afziet om van zijn burgers gehoorzaamheid om andere redenen te verlangen, dan omwille van de voor allen aanvaardbare legitimiteit van de rechtsorde, is burgerlijke ongehoorzaamheid een onontbeerlijke bestanddeel van een volwassen politieke cultuur.

Volgens Rawls en Dworkin is bij burgerlijke ongehoorzaamheid een gemodificeerde vorm van strafvervolging op zijn plaats. De overheidsorganen hebben voldoende speelruimte bij de beslissing of tot rechtsvervolging overgegaan dient te worden, of een veroordeling nodig is, en welke strafmaat er dan gehanteerd dient te worden (14). Maar in ieder geval zouden de rechtbanken duidelijk moeten maken dat burgerlijke ongehoorzaamheid geen gebruikelijk delikt is. De democratische rechtsstaat valt niet samen met zijn legale orde. In het uitzonderingsgeval van het falen van de constitutionele orde stelt hij zijn legaliteit ter beschikking aan diegenen, die dan nog voor zijn legitimiteit kunnen zorgdragen. Wanneer dit het geval is, kan logieserwijs niet weer van de bepalingen van een constitutioneel orgaan afhankelijk gesteld worden. Burgerlijke ongehoorzaamheid ontleent haar betekenis aan het feit dat de democratische rechtsstaat alleen kan voortbestaan zolang hij als legitiem geldt. Wanneer de officieren van justitie en de rechters deze waardigheid niet respekteren, de regelovertreder als crimineel vervolgen en tot de gebruikelijke straffen veroordelen, vervallen ze tot een *autoritair legalisme*. Door een konventioneel, uit pré-moderne rechtsverhoudingen stammend staatsbegrip te hanteren, doen ze geen recht aan de ethiese grondslagen en de politieke cultuur van een ontwikkelde democratische gemeenschap.

De pleitbezorgers van het autoritaire legalisme beroepen zich bij voorkeur op Carl Schmitt. Deze heeft steeds weer Hobbes' spookbeeld van de konfessionele burgeroorlogen opgeroepen, om daarmee te suggereren, dat de vredestichtende functie van de ideologies neutrale staat tegenover de bur-

gers een bovengeplaatste soeverein vereist. Zijn stelling wordt in veel variaties gebruikt; ze wordt er niet overtuigenderdoor, wanneer men in de plaats van de rijkspresident of de Führer de rol van de hoger geplaatste soeverein aan het parlement of het constitutionele hof toebedeelt (15). De democratische rechtsstaat is natuurlijk neutraal ten opzichte van de grondwettelijk beschermde subjektieve geloofsovertuigingen van zijn burgers; maar hij verhoudt zich geenszins neutraal ten opzichte van de intersubjectief aanvaarde ethiese grondslagen van de legaliteit en het heersende rechtsbewustzijn. Het geweten van de staatsburger omvat ook datgene wat allen aangaat. Daarom kan er geen instantie zijn, die nadrukkelijk boven de strijd om de inachtneming of de verwezenlijking van de legitimerende constitutionele principes verheven is - en dit des te minder, naarmate de interventiestaat met zijn politieke maatregelen dieper in de maatschappelijke grondslagen van het bestaan moet ingrijpen. Weloverwogen burgerlijke ongehoorzaamheid is gebonden aan de constitutionele consensus en mag niet met het doorzetten van persoonlijke geloofsovertuigingen verward worden. Het historische voorbeeld van de godsdienstoorlogen is volledig misplaatst; deze oorlogen hebben de religieuze tolerantie, d.w.z. het grondrecht op vrije geloofsuitoefening, pas van de konfessionele staat afgedwongen. Daarentegen hebben Thoreau en Martin Luther King met hun verzet tegen de slavernij en de schending van de mensenrechten niet hun persoonlijke overtuigingen verabsoluteerd, maar geëist dat geldende constitutionele principes ingelost werden. In deze traditie plaatsen wij misschien morgen met grotere vanzelfsprekendheid dan vandaag de gebroeders Berrigan en al diegenen, die voor de rechtsgeldige verbanning van alle massavernietigingsmiddelen hun burgerlijke gehoorzaamheid opzeggen.

Hoe ziet het onrecht er vandaag uit?

De principiële kwestie is echter van een andere orde dan de konkrete vraag of er hier en nu een situatie bestaat, waarin regelovertredingen als uitingen van burgerlijke ongehoorzaamheid gerechtvaardigd zouden kunnen worden. Bij de te verwachten stationering van raketten gaat het klaarblijkelijk niet om het soort onrecht, waartegen Martin Luther King en de Amerikaanse burgerrechtsbeweging zich verzet hebben, d.w.z. om een duidelijke schending van grondrechten. Het is in ieder geval niet gemakkelijk om een bewapeningsmaatregel, die de regering op grond van haar defensie- en buitenlandse politiek treft of toelaat, te interpreteren als een schending van het recht op leven en lichamelijke integriteit of van het recht op vrije ontwikkeling van de persoonlijkheid. Netzomin gaat het om het

soort onrecht, waartegen zich het anti-Vietnam-protest indertijd richtte. De Bondsrepubliek kan er niet van beschuldigd worden dat ze de plicht tot handhaving van de internationale vrede niet nakomt. Wanneer men de polemies toespitste, maar weloverwogen argumenten van Erhard Eppler, één van de meest invloedrijke en integere woordvoerders van de vredesbeweging, in de beschouwing betreft, dan ontstaat er echter een interpretatie van de situatie, waaruit *andere* redenen voor burgerlijke ongehoorzaamheid afgeleid kunnen worden. Eppler argumenteert in zijn laatste boek ongeveer als volgt.

Ten eerste: De V.S. hebben hun afschrikingsstrategie in de afgelopen jaren principieel veranderd. Terwijl tot aan de regeringsperiode van Carter de bewust geaksepteerde kwetsbaarheid van beide zijden de paradoxale voorwaarde was voor een kansrijke vermindering van een atoomoorlog, streeft de huidige regering van de V.S. ernaar het vermogen te ontwikkelen om een beperkte atoomoorlog te kunnen winnen - natuurlijk niet met de bedoeling hem te voeren, maar om dit dreigpotentieel in te kunnen zetten voor een oorlogspreventie op voorwaarde van een Pax Americana.

Ten tweede: De in West-Duitsland gestationeerde Pershing II-raketten nemen in dit concept de plaats in van doeltreffende 'first strike'-wapens. Ze kunnen binnen enkele minuten de russiese bevelsstructuur uitschakelen. Het gaat de Amerikanen niet in de eerste plaats om een tegenwicht voor de russiese SS 20-raketten, maar om de mogelijkheid om de tegenstander in een nucleair duel op geloofwaardige wijze met 'onthoofding' te kunnen dreigen. Daarom hebben de Amerikanen geen belang bij een overeenkomst, die de geplande wapenmix van Pershing II en kruisvluchtwapens raakt.

Ten derde: Deze kwalitatief nieuwe bedreiging dwingt de Sowjets ertoe om aan de Pershing II-raketten, die in de B.R.D. opgesteld staan, als potentiële doelen de hoogste prioriteit toe te kennen. Daarmee groeit het gevaar dat de Bondsrepubliek tot doel van een preventieve klap of tot potentiële gijzelaar wordt gemaakt, een gevaar dat ze zich als reusachtig wapendepot toch al op de hals gehaald heeft.

Ten vierde: De stationering van nieuwe raketten bevestigt tenslotte opnieuw het onvermogen van de grootmachten om de bewapingspiraal zelfs maar tot stilstand te brengen. De inmiddels opgestapelde vernietigingscapaciteiten vormen zelfs dan een akute bedreiging voor het voortbestaan van Europa en de wereld, wanneer men slechts rekening houdt met technische fouten en menselijk falen. Daarom moeten de premissen van de ontwapeningsonderhandelingen veranderd worden, namelijk de natuurhistories diep gewortelde mentaliteit van de zelfhandhaving, die zich in de 'dodelijke veiligheidsutopie' manifesteert (16).

Men hoeft het niet in alle opzichten met Epplers interpretatie eens te zijn, men kan haar zelfs vanuit de optiek

van de regering als avontuurlijk bestempelen - ze is in ieder geval zo goed onderbouwd en zo grondig doordacht, dat men haar als kader voor de rechtvaardiging van burgerlijke ongehoorzaamheid serieus moet nemen. Zeker, niemand zal de regering het recht betwisten om haar politiek op een *andere* interpretatie te baseren, daarvoor de steun van meerderheden te verwerven en de verwerkelijking van deze politiek met alle beschikbare legale middelen na te streven - hoe noodlottig haar afzonderlijke beslissingen en maatregelen ook mogen zijn. Wanneer met uitgaat van Epplers interpretatie kan men zich echter afvragen of principiële beslissingen over veiligheidspolitiek, waaraan wezenlijke risico's verbonden zijn en die diep ingrijpende gevolgen hebben voor het leven van elk individu en zelfs voor de overlevingskansen van hele volkeren, wel met een eenvoudige parlementaire meerderheid gelegitimeerd kunnen worden. Deze twijfel is in ieder geval gerechtvaardigd wanneer men uitgaat van een omschakeling 'van een oorlogspreventie naar een oorlogsvoeringsstrategie' (Gert Bastian) (17). Zoals uit opiniepeilingen blijkt, heeft de mening van de burgers over het NATO-dubbelbesluit niet de doorslag gegeven bij de verkiezingsoverwinning van de huidige regeringspartijen in maart van dit jaar (1983). Maar zelfs als dit wel het geval geweest zou zijn, dringen zich de volgende vragen op, die Helmut Simon, rechter bij het constitutionele hof van de B.R.D., op de laatste 'Kirchentag' (een twee-jaarlijks nationaal kongres van de duitse protestantse kerk, vert.) in Hannover naar voren gebracht heeft: "Mag er geplaatst worden zonder dat de Bondsdag daarover na een openbaar wilsvormingsproces door formele wetgeving beslist heeft? Mag de Bondsregering met beperking van haar soevereiniteit toestemmen in de uiterst gevaarlijke plaatsing van wapens, over de inzet waarvan alleen de president van de V.S. beslist? Is het principe van de eenvoudige meerderheid werkelijk *altijd* toereikend? Voldoet het ook bij zo zwaarwegende en onomkeerbare beslissingen, die na een wisseling van de meerderheid niet meer gewoon teruggedraaid kunnen worden en die voor iedereen dodelijke gevolgen kunnen hebben, wanneer ze fout zijn?". In het licht van de geldende constitutionele principes komt Simon tot de konklusie, dat beslissingen over de technische ontwikkeling en strategiese inzet van massavernietigingsmiddelen niet volgens het meerderheidsprincipe genomen mogen worden - netzomin als destijd de beslissingen ten aanzien van slavernij en schending van de mensenrechten.

Wanneer funktioneert de meerderheidsregel?

Het gaat dus om de vraag of wezenlijke geldigheidsvoorwaarden van de meerderheidsregel niet zijn aangetast wanneer

met eenvoudige meerderheden over de strategiese plaatsing en inzet van massavernietigingsmiddelen wordt besloten. Naast de door Simon genoemde onomkeerbaarheid van de aanstaande beslissingen over de stationering van raketten is er nóg een voorwaarde, die momenteel onvoldoende vervuld schijnt te zijn.

De door Eppler samengevatte strategiese kritiek op het puur instrumentele veiligheidsdenken is per slot van rekening slechts één argumentatielijn in een wijd vertakt netwerk van bezwaren en twijfels, die door de vredesbeweging tot uitdrukking gebracht worden. De heterogene groepen, die in deze beweging samenkomen, zeggen niet alleen 'nee' tegen de kernraketten, maar ook tegen kerncentrales, groot-schalige technologie, chemiese verontreiniging, moderne mediese technieken, stadssanering, zure regen, vrouwendiskriminatie, vreemdelingenhaat, vluchtelingenpolitiek, enz. De dissensus, die in dit komplexe 'nee' tot uitdrukking komt, is niet alleen gericht tegen deze of gene maatregel, deze of gene politiek; ze vindt veeleer haar oorsprong in de afwijzing van een bepaalde leefwijze, namelijk van de 'normale', tot voorbeeld verheven leefwijze, die aangepast is aan de kapitalistische modernisering. Deze leefwijze is gebaseerd op bezitsindividualisme, materiële zekerheid, konkurrentie- en prestatiestreven en berust verder op de verdringing van angst en doodservaring. Of het nu gaat om de oprichting van de 'Republiek Wendland' of om een grote demonstratie die tot een waar volksfeest gemaakt wordt, aan de aard van het protest is al af te lezen dat het gaat om een konfrontatie tussen verschillende leefwijzen. Wanneer er echter in kulturele tradities en kollektieve identiteiten *scheuringen* optreden en wanneer er bij vragen van vitaal belang toch nog aan het meerderheidsprincipe wordt vastgehouden, dan ontstaan er afsplitsingen, zoals bij nationale, ethniese en religieuze minderheden. Een dergelijk separatisme brengt aan het licht dat wezenlijke voorwaarden voor het funktionieren en voor de geldigheid van het meerderheidsprincipe niet meervervuld zijn.

De sociologie van de meerderheidsbeslissing heeft ontnuchterend materiaal aangedragen, waaruit overduidelijk blijkt dat politieke besluitvormingsprocessen in werkelijkheid nauwelijks voldoen aan de voorwaarden, waaronder kommunikatieprocessen bij beslissingsdwang op redelijke wijze door de meerderheidsregel gestuurd worden (18). Toch houden wij vast aan het door minderheden gerespekteerde meerderheidsbesluit als hét ideaal van demokratiese wilsvorming. Daaraan wil ook tegenwoordig niemand serieus tornen. Maar er moet aan bepaalde *minimale* voorwaarden zijn voldaan, wil de meerderheidsregel zijn legitimerende kracht blijven behouden. Zo mogen er geen geboren minderheden bestaan, bijvoorbeeld op grond van gespleten kulturele tradities en identiteiten. Netzomin mag de meerderheid onomkeerbare be-

slissingen nemen. De meerderheidsregel funktioneert alleen binnen bepaalde konteksten op overtuigende wijze. Haar waarde wordt geringer naarmate beslissingen, die onder tijdsdruk en met beperkte informatie tot stand zijn gekomen, sterker afwijken van de ideale resultaten van een discussief verkregen overeenstemming of van een rechtvaardig compromis. Daarom heeft Claus Offe een reflexieve handhaving van de meerderheidsregel voorgesteld, waarbij over de onderwerpen, modaliteiten en grenzen van de toepassing van de meerderheidsregel zelf weer via het meerderheidsprincipe besloten wordt. In deze dimensie moet m.i. de rechtvaardiging gezocht worden van burgerlijke ongehoorzaamheid, waarin het verzet tegen een democratie onvoldoende gelegiti-meerde plaatsing van de Pershing II-raketten tot uiting komt. (Vertaling en bewerking: Jozef Keulartz en Uta Schützendorf)

Noten

- 1 Dit is een vertaling en bewerking van het artikel 'Ziviler Ungehorsam - Testfall für den demokratischen Rechtsstaat' van Jürgen Habermas. Dit artikel is opgenomen in de bundel Die neue Unübersichtlichkeit, Frankfurt a/M 1985 (pp. 79-100). Weggelaten zijn: de inleiding, een deel van de eerste paragraaf en de gehele slotparagraaf.
- 2 Zie ook: W.D. Narr, 'Zwölf Thesen zur Gewalt', in: R. Steinweg (red.), Faszination der Gewalt, Frankfurt/M 1983, pp. 30 e.v.
- 3 J. Rawls, A Theory of Justice, Oxford Univ. Press 1971, p. 364.
- 4 R. Dreier, 'Widerstandsrecht im Rechtsstaat', in: Festschrift H.U. Scupin, Berlijn 1983, pp. 573 e.v.; G. Frankenberg, 'Ziviler Ungehorsam und rechtsstaatliche Demokratie', in: Juristenzeitung, jaargang 39, maart 1984, pp. 266 e.v. Vgl. ook G. Frankenberg, 'Der neue Ungehorsam', in: Süddeutsche Zeitung, 1-10-'83.
- 5 R. Dreier, 'Widerstandsrecht' (zie noot 4), p. 587.
- 6 Heiner Geissler is sekretaris-generaal van de CDU. Hij behoort tot de rechter ('Stahlhelm'-) vleugel van deze partij. Willy Brandt noemde hem ooit 'de ergste ophitser sinds Goebbels' (vert.).
- 7 J. Rawls, A Theory of Justice (zie noot 3), p. 363.
- 8 E. Denninger, in: Alternativ-Kommentar zum Grundgesetz, Darmstadt/Neuwied.
- 9 G. Frankenberg, U. Rödel, Von der Volkssouveränität zum Minderheitenschutz, Frankfurt/M 1981. De nu volgende passage tussen haakjes is ontleend aan Habermas' artikel 'Recht und Gewalt - ein deutsches Trauma', uit: Die Neue Unübersichtlichkeit, pp. 111 en 112 (vert.).
- 10 R. Dworkin, 'Civil Disobedience', in R. Dworkin, Taking Rights Seriously, Cambridge, Mass. 1977, pp. 206 e.v. Vgl. ook het titelopstel uit deze bundel (pp. 184 e.v.).
- 11 Sophie en Hans Scholl hebben in 1941 als studenten samen met anderen in München de verzetsgroep 'Weisse Rose' opgericht. In 1943 werden ze opgepakt en door het volksgerechthof ter dood veroordeeld en onmiddellijk terecht gesteld (vert.).
- 12 Th. Blanke, D. Sterzel, 'Demonstrationsrecht und Demonstrationsfreiheit in der BRD', in: Komitee für Grundrechte und Demokratie (red.), Demonstrationsrecht und gewaltfreier Widerstand, Sensbachthal, pp. 71 e.v.

- 13 R. Dreier, 'Widerstandsrecht' (zie noot 4), p. 593. Vgl. ook R. Dreier, 'Widerstand und ziviler Ungehorsam im Rechtsstaat', in: P. Glotz (red.), Ziviler Ungehorsam im Rechtsstaat, Frankfurt/M 1983, pp. 54 e.v.
- 14 Vgl. H. Schüler-Springorum, 'Strafrechtliche Aspekte zivilen Ungehorsams', in: P. Glotz (red.), Ziviler Ungehorsam im Rechtsstaat (zie noot 13), pp. 76 e.v.
- 15 Chr. v. Krockow, 'Die Versuchung des Absoluten', Die Zeit, 2-9-'83.
- 16 E. Eppler, Die tödliche Utopie der Sicherheit, Hamburg 1983; A. Mechttersheimer, P. Barth (red.), Den Atomkrieg führbar und gewinnbar machen?, Hamburg 1983.
- 17 Gert Bastian is ex-brigade-generaal en prominent Grüne-politikus, een duitse Von Meyenfeldt (vert.).
- 18 C. Offe, 'Politische Legitimation durch Mehrheitsentscheidung', in: B. Guggenberger (red.), An den Grenzen der Mehrheitsdemokratie, Keulen 1984, pp. 150 e.v.