

Het financiële regime

Joseph Vogl
Het financiële regime

Vertaald door Huub Stegeman

Boom

Oorspronkelijk: *Der Souveränitätseffekt*. Zürich/Berlijn (diaphanes), 2015
© Joseph Vogl, Berlijn, 2015
© Nederlandse vertaling: Boom uitgevers Amsterdam, 2016

The translation of this work was supported by a grant from the Goethe-Institut which is funded by the German Ministry of Foreign Affairs.



Behoudens de in of krachtens de Auteurswet van 1912 gestelde uitzonderingen mag niets uit deze uitgave worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch door fotokopieën, opnamen of enig andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever. Voor zover het maken van kopieën uit deze uitgave is toegestaan op grond van artikelen 16h t/m 16m Auteurswet 1912 jo. Besluit van 27 november 2002, Stb 575, dient men de daarvoor wettelijk verschuldigde vergoeding te voldoen aan de Stichting Reprorecht te Hoofddorp (Postbus 3060, 2130 KB, www.reprorecht.nl) of contact op te nemen met de uitgever voor het treffen van een rechtstreekse regeling in de zin van art. 16l, vijfde lid, Auteurswet 1912. Voor het overnemen van gedeelte(n) uit deze uitgave in bloemlezingen, readers en andere compilatiewerken (artikel 16, Auteurswet 1912) kan men zich wenden tot de Stichting PRO (Stichting Publicatie- en Reproductierechten, Postbus 3060, 2130 KB Hoofddorp, www.stichting-pro.nl).

No part of this book may be reproduced in any way whatsoever without the written permission of the publisher.

Ontwerp omslag: Bart van den Tooren
Ontwerp binnenwerk: Steven Boland

ISBN 978 90 8953 697 6
NUR 730

www.boomuitgeversamsterdam.nl
www.boomfilosofie.nl

Inhoud

Voorwoord	7
Hoofdstuk 1. Het functionele onderscheid verdwijnt	11
Hoofdstuk 2. Economie en regering	27
Hoofdstuk 3. De seigniorale macht	65
Hoofdstuk 4. De apotheose van de financiering	101
Hoofdstuk 5. De vierde macht	137
Hoofdstuk 6. Soevereiniteitsreserves	193
Noten	243
Bibliografie	269
Wetten, protocollen, positiebepalingen, expertiserapporten enzovoort	299
Dankbetuiging	303

Voorwoord

Economische crises bieden de gelegenheid het politiek onaangename te verwezenlijken. Zeker de recente drama's op de financiële markten hebben geleid tot een stijl van regeren waarbij de gevolgde methoden en de betrokken instanties niet langer alleen die van de staat zijn, maar ook van internationale organisaties, centrale banken en private ondernemingen kunnen stammen. In het grijze gebied tussen economie en politiek zijn regeringstaken overgenomen door comités van experts, geïmproviseerde raden of informele syndicaten van politieke en economische spelers. De crisispolitiek die zij vervolgens voeren, wordt slechts gelegitimeerd door noodzaak en uitzonderingstoestand.

Dat is echter zeker geen nieuwe situatie. De dynamiek van het moderne financieringskapitalisme is namelijk niet zozeer het gevolg van een tegenoverstelling van staat en markt, maar eerder van een gezamenlijke ontwikkeling, waarin steeds duidelijker de onderlinge afhankelijkheid en de wederzijdse versterking zichtbaar werden. Van het verschijnen van de private financiers aan de vorstenhoven en het ontstaan van de centrale banken en de overheidsschuld tot de hedendaagse heerschappij van de financierings-economie is een uniek systeem van soevereiniteit ontstaan, met een eigen orde en specifieke kenmerken. De moderne tijd heeft niet alleen overheden, internationaal opererende bedrijven, een invloedrijke financieringsindustrie en gedecentraliseerde markten voortgebracht. Er is ook een specifiek type macht ontstaan

dat een autonome positie inneemt binnen de regeringspraktijk. Dat laat zich noch in politieke structuren, noch in economische mechanismen en strategieën goed beschrijven. De beste typeering is die van twee polen die elkaar wederzijds beïnvloeden. Het veronderstelde antagonisme tussen politiek gezag en kapitaal is daarin afgezwakt, opgeheven of niet bijzonder problematisch.

Dit historisch-speculatieve essay is gewijd aan de werking en de geschiedenis van dit type macht. Het uitgangspunt is daarbij dat in het moderne geldwezen een politieke beslissingsmacht is geconcentreerd die los van de volkssoevereiniteit opereert en zich aan democratische controle onttrekt. In de afgelopen driehonderd jaar is die tot een 'vierde macht' geworden, waarbinnen het ontstaan van de macht van het kapitaal niet los kan worden gezien van de activering van machtskapitalen. De hedendaagse dominantie van het financiële regime wordt bijgevolg dus beschouwd als de nieuwste verschijningsvorm van de economisering van het regeringsbeleid. Ze is de vorm waarin de agressieve koppeling van politiek bestel en particulier kapitaal, de efficiënte verbinding van markt en macht, zich manifesteert. De zogenaamde tegenoverstelling van economie en politiek blijkt een legende van het liberalisme te zijn. Ze voldoet niet om het ontstaan en de verschijningsvorm van de moderne machtsuitoefening te begrijpen.

Dit vormt de aanleiding voor de hoofdstukindeling van het boek dat voor u ligt. Elk hoofdstuk gaat over een specifiek gebied waarop politiek en economie niet van elkaar kunnen worden onderscheiden en dat nauw verband houdt met het ontstaan van de politieke orde en de economische systemen van de moderne tijd. Uitgaand van de kenmerken van een internationale uitzonderings- en crisispolitiek sinds 2008 (hoofdstuk 1) onderzoek ik om te beginnen twee verschillende genealogieën van het economische regeren. Enerzijds gaat het daarbij om de betekenis van economie en politieke economie voor de staatskunst vanaf de zeventiende eeuw (hoofdstuk 2). Anderzijds komt daarbij de nauwe

verwevenheid van de fiscus en het private financieringskapitaal in beeld (hoofdstuk 3). De hoge schuldenlast van Europese vorstenhuizen en overheden vanaf de renaissance leidde niet alleen tot het ontstaan en de groei van de kapitaalmarkten. De instelling van een ‘eeuwige staatsschuld’ en de garanties van de overheids-schuld gingen veeleer gepaard met het ontstaan van sterke en internationaal actieve financieringsconsortia. De manier waarop dit internationale financieringssysteem functioneert, houdt nauw verband met de systematische integratie van private schuldeisers en investeerders in de uitoefening van de regeringsmacht (hoofdstuk 4). Op zijn laatst vanaf de negentiende eeuw neemt dit verband van staat en financiering de vorm aan van instituties die als centrale of nationale banken een kwetsbare, zonderlinge en opvallende positie innemen in het overheidshandelen (hoofdstuk 5). Tot slot zijn er in de tweede helft van de twintigste eeuw machtsverhoudingen ontstaan die neerkomen op een flagrante verschuiving van de macht, van regeringen en staten naar de financiële markten zelf (hoofdstuk 6). Soevereine bevoegdheden als geldschepping en liquiditeit zijn in de financiële sfeer terechtgekomen en dicteren nu een situatie waarin de strategieën van de private verrijking dankzij een ‘sovereiniteitseffect’ rechtstreeks van invloed zijn op nationale economieën en samenlevingen.

Hoofdstuk 1

Het functionele onderscheid verdwijnt

Vier dagen in de herfst van 2008 in Amerika. Op vrijdagmorgen 12 september stond de New Yorkse investeringsbank Lehman Brothers voor een bankroet. Dit leidde tot een reeks snel opeenvolgende crisisbijeenkomsten op Amerikaanse en Britse ministeries van directeurs van nationale banken, grote internationale banken en private investeerders. Al in maart 2008 had men noodgedwongen de investeringsbank Bear Stearns met behulp van overheidsgaranties ter waarde van 29 miljard dollar ondergebracht bij JPMorgan Chase & Co. Nadat vervolgens in de zomer van 2008 de hypotheekbanken Fannie Mae en Freddie Mac met 140 miljard dollar moesten worden gered, hield de Amerikaanse minister van Financiën Henry Paulsen het voor onmogelijk dat er ook aan Lehman Brothers belastinggeld zou worden gespendeerd. Diezelfde vrijdagavond werd aan vertegenwoordigers van Amerikaanse en Europese grootbanken – waaronder de Bank of America, Goldman Sachs, Morgan Stanley, Citigroup, Barclays, Credit Suisse, Deutsche Bank, BNP Paribas – in de vergaderruimtes van de Federal Reserve Bank in New York duidelijk gemaakt dat de particuliere sector ditmaal zelf met een oplossing zou moeten komen. Er moesten verschillende investeerders worden gevonden om de risico's te kunnen spreiden. De Bank of America uit North Carolina en Barclays uit Londen waren geïnteresseerd. Ondertussen meldde ook de verzekeraar American International Group (AIG) dat hij liqui-

De herfst van het financie-ringswezen

diteitsproblemen had, en de volgende ochtend, op zaterdag 13 september, was inmiddels wel duidelijk dat ‘de gezondheid van het wereldwijde financieringswezen’ op het spel stond, zoals een van de betrokken bankmanagers het formuleerde. Tegelijkertijd was de eveneens in moeilijkheden verkerende investeringsbank Merrill Lynch – waar men vreesde na een eventuele redding van Lehman als op één na zwakste schakel van het systeem ook door de crisis te worden getroffen – op zoek naar extra kapitaal. Na snelle, in het geheim gevoerde onderhandelingen werd deze bank overgenomen door de Bank of America, die zo hoopte toegang te krijgen tot het internationale investeringswezen. De Bank of America viel daarmee af als kandidaat voor de redding van Lehman Brothers.

In de loop van die zaterdag ontstond het besef dat het verlies van Lehman ingrijpender en de liquiditeitsproblemen van de AIG veel groter waren dan men aanvankelijk had gedacht. Bovendien zat er geen schot in de pogingen van Barclays in Londen om Lehman over te nemen. De Britse bank kwam weliswaar met een plausibel financieel plan, maar had volgens de Britse wet toestemming nodig van haar aandeelhouders. Tot die tijd moest ze kunnen beschikken over financiële garanties ter waarde van ongeveer 60 miljard dollar, maar er was geen enkele private investeerder bereid om voor dat bedrag in te staan. Nu restte er nog maar weinig tijd tot de beurzen op maandagochtend weer zouden openen. Tijdens de talloze telefoongesprekken die op zondag 14 september werden gevoerd tussen het Amerikaanse ministerie van Financiën, de centrale bank in New York, Barclays, de Britse minister van Financiën en de financiële toezichthouder in dat land, bleek dat Londen erop stond dat eerst de toestemming van de aandeelhouders werd verkregen en dat men de transactie bovendien nooit zou goedkeuren zonder volledige financiële garantie. Terwijl er vanuit Londen werd aangedrongen op een duidelijke toezegging van Amerikaanse zijde, wachtte men in de Verenigde Staten vergeefs op een solide en ondubbelzinnig bod

om op te reageren. Tegen het middaguur was de Barclays-optie verkeken. De Amerikaanse regering en de Federal Reserve waren nog altijd niet bereid middelen ter beschikking te stellen, en in de hoop dat de financiële markten en de grote spelers op die markten vanwege de kritische toestand toch wel voorbereid zouden zijn op een dergelijke situatie, liet men Lehman Brothers in de nacht van zondag 15 september 2008 failliet gaan.¹ Banken worden altijd in het weekend gered. Maar soms dus ook niet.

De laatste financiële crisis mocht dan eigenlijk al zijn begonnen met de ineenstorting van de Amerikaanse hypotheek- en onroerendgoedmarkt in 2006 en de stagnatie van de internetbanken in 2007, pas na het 'Lehman-weekend' zou ze tot een ineenstorting van het wereldwijde systeem leiden. Wat er vervolgens gebeurde, is welbekend en resulteerde in het soort oplossingen dat de problemen enkel verschuift en vergroot. De ondergang van Lehman leidde tot tachtig insolventieprocedures in achttien verschillende landen buiten de vs. Eind 2008 waren er 53 banken van het toneel verdwenen of genationaliseerd. In de vs werd de AIG door de Federal Reserve op de been gehouden met 182 miljard dollar. Washington Mutual en Wachovia gingen failliet. Bank of America en Citigroup werden gered door middel van *bailouts* en er werd een steunprogramma ter waarde van 700 miljard dollar in stelling gebracht. Na het verdwijnen van Bear Stearns, Lehman Brothers en Merrill Lynch restten van de vijf grote investeringsbanken op Wall Street alleen nog Goldman Sachs en Morgan Stanley, die zich overigens ook uitsluitend staande hadden weten te houden dankzij een snel geïmproviseerde omzetting naar een *bank holding* onder bescherming van de Amerikaanse regering. Vervolgens zouden internationale geldmarktfondsen, de handel in geldmarktinstrumenten, aandelenkoersen en kapitaal- en kredietmarkten ineenstorten, en zouden de kredietrentes en risicopremies stijgen. Als bij een steen die in een vijver wordt gegooid, breidden de achtereenvolgende ringen van liquiditeitstekort, kredietschaarste, insolventie, red-

dingpakketten en overheidsgaranties zich uit over Azië, Europa en Latijns-Amerika. De ineenstorting van de financiële markten veroorzaakte vervolgens weer fiscale crises en ontwikkelde zich tot de beruchte wereldwijde economische crisis met haar teruglopende wereldhandel, het krimpende bruto nationaal product, recessie, een geringere belastingopbrengst, staatsbankroeten en een toenemende werkloosheid. Zelfs tot in de aanhoudende scheefgroei in de eurozone heeft dat weekend in de herfst van 2008 – hoe indirect soms ook – het handelen van regeringen gedictieerd in de vorm van ‘schuldenremmen’, bezuinigingspolitiek, privatiseringen en het arbeidsmarkt- en sociale beleid.²

Ongehoorde
gebeurtenis

Nog in 2007 werd in een belangrijk expertiserapport beweerd dat het wereldwijde financiële systeem uiterst stabiel en zeer gezond was en dat het een prachtige toekomst tegemoet ging. Op 10 september 2008 waren vertegenwoordigers van de *haute finance* als Josef Ackermann er nog volledig van overtuigd dat het niet tot de ondergang van Lehman zou komen. Het kon dus niet anders dan dat men de gebeurtenissen van september 2008 ging beschouwen als het einde van de *belle époque* van het financieringskapitaal, als een ‘armageddon’, de ‘ramp van de eeuw’, een ‘verschrikkelijke aardschok’, een ‘waterscheiding’ of het ‘grootste melodrama’ van de recente economische geschiedenis.³ Des te opmerkelijker is het dat de omineuze beslissing om Lehman failliet te laten gaan niet eens een echte beslissing was. Hier manifesteerde zich eerder de wet van de onvoorziene gevolgen, die met de gebeurtenissen van 12 tot 15 september 2008 voldoende stof leverde voor een meeslepende financiële *whodunnit*. Oprechte bedoelingen, valse hoop, verkeerde inschattingen, ongunstige omstandigheden en inconsequenties, strijdige zakelijke belangen, publiekrechtelijke en politieke overwegingen, juridische bezwaren en de noodzaak om te handelen, verschillende wereldvisies, verrassende voorvallen, misverstanden en kleine halsstarrigheden leidden tot een verloop van gebeurtenissen waarvoor de betrokkenen evenzeer verantwoordelijk als volkomen ontoere-

keningsvatbaar leken te zijn. Hoezeer de ongehoorde toestand van 2008 ook de wereldwijde economische toestand zou gaan bepalen, een werkelijk betrouwbare reden voor wat er gebeurde laat zich nauwelijks reconstrueren. Er is hooguit een soort ‘gestructureerde onverantwoordelijkheid’ in te onderkennen, een meervoudig gedelegeerd handelen, in verschillende mate gedragen door particuliere ondernemingen, centrale banken en regeringsinstanties. Dit alles bij elkaar zou leiden tot een ‘niet te voorziene opeenstapeling van effecten, de overschrijding van drempelwaarden en plotseling optredende, onomkeerbare situaties’.⁴ We zullen het uiteindelijk moeten doen met de conclusie dat de genomen beslissing even ongelukkig als onvermijdelijk was en zich alleen in de *irrealis* laat beschrijven, zoals de directeur van de Amerikaanse centrale bank, Ben Bernanke, dat later deed: ‘Als wij het bankroet [van Lehman Brothers] hadden kunnen verhinderen, dan hadden we dat gedaan.’⁵ En ongeveer zoals in Karl Kraus’ *De laatste dagen der mensheid* de stem van een radeloze God opmerkt over de ramp van de Eerste Wereldoorlog: ‘Dit heb ik niet gewild’, zo moest een van de hoofdrolspelers van september 2008 vervolgens wel zeggen: ‘Ik heb geen idee hoe dat zo heeft kunnen gebeuren.’⁶

Als we dat weekend in september 2008 toch willen blijven zien als een belangrijk moment in de recente economische ontwikkeling, dat wil zeggen als een kritieke stand van zaken waarin belangrijke bepalende factoren samen deze situatie veroorzaakten, dan is dat niet in de laatste plaats omdat we daarin dezelfde processen, handelwijzen en spelers aan het werk zien die ook direct verantwoordelijk zijn voor de inrichting van de politiek-economische regeringsmacht. Ongeacht hoe men de gebeurtenissen achteraf ook wil zien, als ongelukkig toeval, aanleiding of onverwachte veroorzakers van de recentste wereldwijde financiële crisis, ze mogen in elk geval niet slechts als een bizarre gebeurtenis met onoverzienbare gevolgen worden beschouwd. Wat er in september 2008 gebeurde, moet veeleer worden ge-

zien als een voorbeeld van hoe het wel moest aflopen, een schets van het te verwachten verloop van de dingen, het consequente resultaat van de logica van de besluitvormingsprocessen van het financieel-economische regime. Een samenspel van publieke en private spelers, geïmproviseerde bijeenkomsten, geheime afspraken en de tijdsdruk die wordt opgelegd door de beweging van de financiële markten – dit alles lijkt toch minstens sinds 2008 het model te zijn geworden dat het handelen van regeringen bepaalt, en daarmee ook het lot van moderne nationale economieën en samenlevingen. In de loop van de tijd, van de hectische onderhandelingen over de redding van Lehman Brothers tot de Europese crisispolitiek enkele jaren later, heeft er een aanwijsbare informalisering plaatsgevonden van de relevante beslissingen in het grijze gebied tussen economie en politiek. Die informalisering zien we zowel in de gevolgde procedures als in de betrokken instanties. Comités van experts, overheidsgrémia, overheidscommissies, werkgroepen, zogenaamde ‘Troika’s’, ‘Merkozy’ enzovoort hebben *de facto* het werk van de regering overgenomen en vinden hun enige legitimatie in de uitzonderingssituatie, in buitengewone gebeurtenissen, noodgevallen of uitzonderingstoestanden.

Nood-
toestand

Zo werd er in 2008 in de vs voor het eerst een beroep gedaan op Noodparagraaf 13 (3) van de wet op de Centrale Bank. Die bepaalde dat de Federal Reserve onder ‘ongewone en dringende omstandigheden’ (*unusual and exigent circumstances*) zijn wettelijk bepaalde bevoegdheden te buiten mocht gaan en bij wijze van uitzondering iedereen, zowel individuen als bedrijven, mocht ondersteunen met overheidskredieten (*discounts for individuals, partnerships, and corporations*). De Britse regering had na het faillissement van de IJslandse banken al bepaald dat er sprake was van een ‘uitzonderlijke situatie’ en vervolgens de nog maar kort tevoren aangenomen antiterrorismewetgeving gebruikt om het IJslandse vermogen in het buitenland te bevriezen. Zelfs jaren later nog werd de zogenaamde *roadmap* voor de stabilisatie van de eurozone aangekondigd met een beroep op de

actuele risico's en de daarmee samenhangende 'achtergrond van urgentie' (*backdrop of urgency*).⁷ In een onafgebroken reeks van 'doorslaggevende' en 'zeer doorslaggevende momenten' zijn het beroep op een noodsituatie en de verwijzing naar een existentiële bedreiging niet alleen de normale uitgangssituatie geworden van de internationale crisisbeheersing. Er ontstond bovendien een retoriek van de uitzonderingstoestand, die verschillende uitingsvormen kende, omdat 'in een noodtoestand' natuurlijk 'noodmaatregelen' gevraagd zijn, omdat 'ongewone omstandigheden' nu eenmaal om 'ongewone maatregelen' vragen – of preciezer gezegd: omdat er in het 'financieel-economische equivalent van oorlogstijd' noodzakelijkerwijs wel moet worden gegrepen naar een soort 'staat van beleg'.⁸ Deze bijzondere maatregelen – van de reddingsacties door de Amerikaanse overheid tot de omstreden interventies van het Europees Stabiliteitsmechanisme (ESM) en de Europese Centrale Bank (ECB) – vonden meestal plaats in een domein zonder regels, overschreden een 'rode lijn' en bewogen zich over het algemeen op de grens van de bestaande politieke en rechtelijke normen. Onder verwijzing naar het gezegde 'Nood breekt wet' – *necessitas non habet legem* – is men een escalatie-traject gestart waarvoor onder normale omstandigheden geen juridisch kader bestaat.⁹ Uiteindelijk stond men voor het soort onprettige beslissingen waarbij onvermijdelijk het welzijn van de ene of de andere groep (of het nu bepaalde ondernemers, Amerikaanse huizenbezitters of Griekse gepensioneerden zijn) moest worden opgeofferd aan een hoger goed of aan het algemeen belang. Er werden steeds weer nieuwe vervelende, onverbiddelijke maatregelen aangekondigd, die prompt moesten worden doorgevoerd om het systeem als geheel te kunnen handhaven. Die maatregelen, zo verkondigde de Duitse bondskanselier eens, 'moeten niet op de zwaksten zijn afgestemd, maar op de sterksten. Ik weet dat dit een harde boodschap is. Economisch gezien is het echter absoluut noodzakelijk. Anders raken we van de regen in de drup.'¹⁰

Op zijn laatst vanaf 2008 en in het kader van de recentste financiële en economische crisis is dus een nood-beleidsprogramma ontstaan dat zich – kort samengevat – als volgt laat kenmerken: er is sprake van een uitzonderingssituatie, waardoor uitzonderlijke instrumenten en maatregelen nodig zijn. Wanneer de financiële markten daarom vragen, worden achter gesloten deuren regelingen getroffen, niet gehinderd door trage, formele procedures. De noodzaak om snel te beslissen maakt dat kortaart verschillende belangen tegen elkaar worden afgewogen ten gunste van het algemeen belang. Tot slot zijn de instanties die de beslissingen nemen informeel van karakter en ontlenen ze hun beslissingsbevoegdheid aan een status die vergelijkbaar is met die van het Comité de salut public, het ‘Comité tot heil van het algemeen’ van de Franse Revolutie.

Staatsgreep In deze manier van politiek bedrijven is een verwarrende vermenging van politieke ‘vorm en vormeloosheid’¹¹ te herkennen, en misschien zelfs een algemene bestuurscrisis, die gekenmerkt wordt door een onduidelijke en geïmproviseerde verdeling van handelingsbevoegdheden tussen overheidsinstanties en economische spelers die ten koste gaat van de bestaande instituties en procedures. Deze handelswijze is echter zeker niet nieuw. Om te beginnen lijkt ze een duidelijke verwijzing te zijn naar het oudere idee van het staatsraison en daarmee naar een traditie van politieke rede die zich al sinds het begin van de moderne tijd bezighoudt met de vraag naar de meest geschikte middelen voor de instandhouding van het bestaande politieke bestel. Interventies die uit nood worden geboren, worden gelegitimeerd door te verwijzen naar het staatsbelang. Deze aanpak laat zich echter nauwkeuriger beschrijven met een begrip dat sinds het begin van de zeventiende eeuw wordt gebruikt voor de expliciete invulling van een effectief crisismanagement en het loslaten van regels in tijden van concreet gevaar. In zijn *Considérations politiques sur les coups d’états* (Politieke overwegingen over staatsgrepen) uit

1639, waarvan slechts twaalf exemplaren verschenen, somde de Franse kardinaalssecretaris Gabriel Naudé verschillende politieke noodsituaties op en formuleerde hij het begrip ‘staatsgreep’ aan de hand van precies die componenten die ook het drama van het recente crisisbestuur typeren.

Hij stelt dat er twee vormen van politiek verstand bestaan en dat de gebruikelijke politieke regels niet van kracht kunnen zijn in uitzonderingssituaties of een *casus extremae necessitatis*. Een dergelijke noodtoestand wordt gekenmerkt door het feit dat plotselinge, onvoorziene gebeurtenissen, potentiële bedreigingen en een uiterst onzekere toekomst dwingen tot proleptisch optreden en een snelle anticipatie op toekomstige problemen. Ook in dit geval is sprake van ongewone methoden en maatregelen. Ook hier wordt een ongedefinieerde ruimte voor handelen geopend, ook hier wordt ‘het algemeen recht geschonden uit naam van het algemeen goed’. En ook hier zijn uiteindelijk ‘stoutmoedige en bijzondere dingen’ vereist waartoe regeringen ‘onder moeilijke en haast wanhopige omstandigheden, zonder inachtneming van de gerechtigheid en tegen het algemene recht in, zich gedwongen zien het welzijn van deze of gene te offeren aan het algemeen belang’.¹² Met het begrip ‘staatsgreep’ heeft het nadenken over hiaten in de orde, kritieke situaties en uitzonderingsgevallen een systematische plaats gekregen in het politieke denken. Zo zijn de geschonden norm, het grensoverschrijdend handelen en de verschillende bevoegdheden daartoe het uitgangspunt van de politieke theorievorming geworden.

Als men de ‘staatsgreep’ begrijpt zoals Naudé hem definieert, dus niet als een polemische, maar eerder als een technische term uit de politieke wetenschap van de moderne tijd, dan dekt die term niet slechts een vorm van barokke machtsuitoefening die een onverwachte coup verbindt met het schandaal van een al even dramatische als overweldigende politieke daad, of zich beperkt tot geheimzinnige acties. Veeleer moet dan de ‘bitterzoete’ handeling van een staatsgreep worden gezien als een ex-

treem voorbeeld van ‘goed bestuur’, als het uiterste middel van de politieke rationaliteit. De staatsgreep is bedoeld voor het behoud van de heersende orde en heeft zowel een defensief als een conservatief karakter.¹³ Anders dan het moderne begrip van de staatsgreep wordt dat van de vroegmoderniteit niet gekenmerkt door de gewelddadige toe-eigening van de staatsmacht, door een coup, het ten val brengen en uit de weg ruimen van het bestaande gezag. De staatsgreep is hooguit in die zin problematisch dat er weliswaar uit naam van het algemeen welzijn wordt gehandeld, maar dat dit zich niet laat rechtvaardigen aan de hand van de algemene principes en beginselen van het bestuur. Er is een situationele, van geval tot geval bepaalde en tegelijk casuïstische inschatting van de concrete situatie voor nodig, in het kader van de uitzonderingssituatie. Hij ontstaat in het geheim, opereert onvoorbereid en onderbreekt het betrouwbare vasthouden aan allerlei betrouwbare regels. Hij onttrekt zich aan procedurele, juridische of institutionele kaders en manifesteert zich als pure informaliteit. De staatsgreep is als het ware een verdichting van ongewone kennis over ongehoord handelen in uitzonderlijke situaties en gaat gepaard met de toepassing van passende middelen voor concrete successen in concrete gevallen.

De systematische betekenis van dit concept is – los van zijn historische context – tweeledig. Enerzijds maakt het deel uit van een vorm van bestuurlijke rede die zich niets gelegen laat liggen aan juridische instanties en normen voor het handelen, maar alleen kijkt naar de efficiëntie van de uiteenlopende praktijken en listen. Het criterium is daarbij niet de wetgeving of de rechtmatigheid, maar de handige manipulatie van die middelen die onder de gegeven omstandigheden de handhaving van het gezag kunnen dienen. Dit heeft minder te maken met een algemeenheid van bepaalde principes van bestuur dan precies met die middelen en machtsverhoudingen die de kracht, de dynamiek en de vitaliteit van de politiek belichamen. Niet toevallig lijkt Naudés traktaat te draaien om het concrete voorbeeld van de bestuurspraktijk van