

Der Zugang zum politischen System der Niederlande erfolgt in diesem Buch zunächst durch eine Betrachtung der landesspezifischen Verfassungsgeschichte und -inhalte. Diese Herangehensweise bietet sich erstens deshalb an, weil durch die Auseinandersetzung mit der Verfassungsgeschichte ein Überblick über die Entwicklung der politischen Ordnung gewonnen werden kann. Zweitens kommt der Verfassung für den niederländischen Staatsaufbau und die niederländische Politik im Allgemeinen eine überragende Bedeutung zu: Sie dient nicht nur als höchste Rechtsnorm des Landes, die dem staatlichem Handeln einen Rahmen und zugleich Grenzen setzt, sondern sie legt auch die Grundstruktur des politischen Systems fest, indem sie das Verhältnis der staatlichen Institutionen zueinander regelt. Zudem definiert sie das Verhältnis zwischen Staat und Bürgern – sie erkennt den Bürgern beispielsweise bestimmte Rechte und Freiheiten zu.¹ Eine Betrachtung der niederländischen Verfassungsgeschichte und -inhalte erscheint in Anbetracht dieser Aspekte geeignet, um grundlegende Kenntnisse zur niederländischen Politik zu sammeln und damit ein inhaltliches Fundament für die weiteren Kapitel zu legen.

Die Niederlande blicken auf eine lange Geschichte zurück, in deren Verlauf sich die politischen Machtkonstellationen aufgrund interner Entwicklungen, vielfach jedoch auch wegen äußerer Einflüsse mehrfach drastisch änderten. Die erste allgemein gültige Verfassung der Niederlande stammt mit der „*Verfassung für das batavische Volk*“ („*Staatsregeling voor het Bataafsche Volk*“) aus dem Jahr 1798. Die nachfolgende historische Betrachtung nimmt dieses Datum als Ausgangspunkt und konzentriert sich somit vornehmlich auf jene Entwicklungen, die sich in den letzten rund 200 Jahren vollzogen haben und die die Grundlagen für das heutige politische System der Niederlande bilden.² Das Augenmerk liegt dabei insbesondere darauf, die Hintergründe und Entstehungskontexte der aktuellen

¹ Die Bedeutung der niederländischen Verfassung verdeutlicht anschaulich: Frissen (2008, S. 25).

² Vgl. Aerts (2007b, S. 13). An dieser Stelle ist darauf hinzuweisen, dass die relevanten Entwicklungen in diesem Buch in recht knapper Form erläutert werden. Für tiefer gehende Informationen sei auf die Literaturangaben in den Fußnoten und auf folgende Publikationen, in denen die niederländische Ge-

politischen Ordnung zu beleuchten. Im Fall der Niederlande sind verschiedene Punkte dabei von besonderem Interesse, beispielsweise handelt es sich um eines der wenigen Länder, das nach einer langen republikanischen Phase zur Staatsform der Monarchie gelangte – in vielen anderen europäischen Ländern vollzog sich eine gegenläufige Entwicklung. Bemerkenswert ist auch, dass die Niederlande mit der Verfassung von 1814/1815, die seither mehrfach und zum Teil massiv verändert wurde, derzeit eine der ältesten konstitutionellen Ordnungen der Welt und somit eine lange Verfassungstradition besitzen.³ Die im Lauf der Zeit vorgenommenen Veränderungen an der Verfassung werfen zudem einige Fragen von entscheidender Bedeutung auf – unter anderem die, wie sich die Verhältnisse zwischen Provinzen und Zentralstaat, zwischen König und Parlament sowie zwischen Bürgern und Staat entwickelt haben. Im Rahmen des Abschn. 2.1 wird auf diese Punkte und darüber hinaus auch auf aktuelle Diskussionen über die Notwendigkeit von Verfassungsänderungen eingegangen.

Im Anschluss an die Betrachtung der Verfassungsgeschichte und der aktuellen Reformkontroversen soll in relativ knapper Form auf die aktuelle Gestalt der niederländischen Verfassung eingegangen werden. Ziel hierbei ist es, die derzeitige Struktur der niederländischen Verfassung zu erläutern und zugleich erste Inhalte vorzustellen. Weiterhin wird im Abschn. 2.2 auch auf das Prozedere bei Verfassungsänderungen eingegangen und die Bedeutung der niederländischen Verfassung in Politik und Gesellschaft thematisiert.

2.1 Die Verfassungsgeschichte im Überblick

Am 30. Januar 1648 schloss die Republik der Vereinigten Niederlande nach langen Verhandlungen im Krameramtshaus zu Münster (dem heutigen „Haus der Niederlande“) einen Vertrag mit Spanien, den sogenannten Frieden von Münster (*Vrede van Münster*).⁴ Dieser Vertrag, bei dem es sich um einen Teil des Westfälischen Friedens handelte, bildete die Grundlage für die internationale Anerkennung der niederländischen Republik. Mit ihm ging der sogenannte Achtzigjährige Krieg (1568–1648) mit Spanien zu Ende, in dem über Jahrzehnte religiöse, politische und wirtschaftliche Interessengegensätze ausgetragen worden waren, in dem Wilhelm von Oranien (1533–1584; Infobox III) den Ehrentitel „Vater des Vaterlandes“ erhalten und das Haus Oranien-Nassau dauerhaft mit der niederländi-

schichte ausführlich betrachtet wird, verwiesen: Wielenga (2008), Aerts (2007b), Lademacher (1993), Wielenga (2012), Bosmans und van Kessel (2011).

³ Van Deth und Vis halten hierzu fest: „Die niederländische Verfassung datiert aus der Zeit von 1813–1815, aber für diesen Gesetzestext gilt, dass inzwischen so viele Anpassungen, Erweiterungen und Überarbeitungen vorgenommen wurden, dass man kaum von einem Fortbestehen der ursprünglichen Verfassung sprechen kann.“ Van Deth und Vis (2006, S. 48, Übersetzung durch den Verfasser). Eine ähnliche Einschätzung findet sich bei Barkhuysen et al. (2009, S. 9).

⁴ Für die Gründung des niederländischen Staates waren vor 1648 die Gründung der Utrechter Union im Jahr 1579 und die Unabhängigkeitserklärung von Philipp II. von Spanien im Jahr 1581 von großer Bedeutung.

schen Nation verbunden hatte und in dem auch wichtige Vorentscheidungen hinsichtlich der bis heute gültigen Grenzen des niederländischen Staates getroffen wurden.

Bei der Republik, die aus den sieben Provinzen Holland, Seeland, Utrecht, Friesland, Groningen, Overijssel und Geldern bestand, handelte es sich um einen Zusammenschluss souveräner Teilstaaten.⁵ Die Hoheit über die Gesetzgebung, die Rechtsprechung und die Steuern lag folglich bei den Provinzen, die nur in ausgewählten Bereichen, vor allem in Bezug auf die Verteidigung und die auswärtigen Angelegenheiten, gemeinsame Politik machten. Die Macht war dabei keineswegs gleich verteilt, bestimmender Einfluss kam vielmehr der bevölkerungsstarken und einflussreichen Provinz Holland zu, die auch den Löwenanteil der Finanzmittel zur Verfügung stellte. Die Beschlussfassung der Provinzen erfolgte durch gemeinsame Versammlungen in den bereits seit 1464 bestehenden Generalstaaten (*Staten-Generaal*, Abschn. 4.2) – einem Gremium, in das die Provinzen Vertreter entsandten. Diese Gesandten waren streng an die Vorgaben aus ihrer jeweiligen Heimatprovinz gebunden, was dazu führte, dass sie häufig Rücksprache halten mussten. Da die Entscheidungen in den Generalstaaten zudem größtenteils einstimmig gefällt wurden, jede Provinz somit über das Vetorecht verfügte, gestalteten sich die Verhandlungen oftmals schwierig und zeitraubend.⁶ Ein echtes Staatsoberhaupt existierte in der Republik der Vereinigten Niederlande nicht, jedoch amtierte zumeist ein Statthalter aus dem Hause Oranien-Nassau (Abschn. 4.1), dessen wichtigste Aufgabe in der militärischen Behauptung der Republik in Kriegszeiten lag.⁷ Eine zentrale Stellung besaßen zudem die sogenannten Ratspensionäre, die als Vertreter der einzelnen Provinzen ständige Mitglieder der Generalstaaten waren und dort großen Einfluss ausüben konnten. Sie fungierten zudem als Vermittler zwischen den Provinzen sowie zwischen der Republik und anderen Staaten. Insbesondere der Ratspensionär der Provinz Holland hatte zu Zeiten der Republik eine sehr bedeutsame Machtposition inne. Dieses Amt bekleideten wichtige Namen der niederländischen Geschichte wie (der noch als Landesadvokat bezeichnete) Johan van Oldenbarnevelt (1547–1619) und Johan de Witt (1625–1672).

Das 17. Jahrhundert gilt in den Niederlanden, obwohl diese häufig in militärische Auseinandersetzungen verwickelt waren, als „Goldenes Jahrhundert“. Die Republik erlebte un-

⁵ Van Deth und Vis weisen darauf hin, dass es sich bei der Republik der Vereinigten Niederlande um einen der ersten föderal aufgebauten Staaten in der modernen Geschichte handelte. Vgl. van Deth und Vis (2006, S. 91). Lademacher schreibt über sie: „Die Republik, so ist geschrieben worden, ist aus der Verneinung geboren. Verneinung, das heißt hier Auflehnung gegen die spanische Herrschaft und den mit dieser Herrschaft eng verbundenen Zwang zum katholischen Glauben.“ Lademacher (1996/97, S. 61). Für weitere Informationen und Literaturhinweise zur niederländischen Republik siehe: Lademacher (1993, S. 150 ff.), Aerts (2007b, S. 16 ff.), Lademacher (2007), Prak (2009, S. 129–145), Stuurman (2006, S. 191 ff.), Wielenga (2012).

⁶ Vgl. u. a. Kortmann und Bovend'Eert (1998, S. 28 f.).

⁷ Die Statthalter der Niederlande, die allesamt aus dem Haus Oranien-Nassau stammten, waren: Wilhelm I. (1559–1567 und 1572–1584), Moritz (1585–1625), Friederich Heinrich (1625–1647), Wilhelm II. (1647–1650), Wilhelm III. (1672–1702), Wilhelm IV. (1747–1751) und Wilhelm V. (1751–1795). Die sogenannten statthalterlosen Phasen erstreckten sich auf die Jahre zwischen 1650 und 1672 sowie zwischen 1702 und 1747.

ter der treibenden Kraft der Provinz Holland politisch, ökonomisch, wissenschaftlich und vor allem auch kulturell eine Blütezeit. Im Lauf des 18. Jahrhunderts verlor sie jedoch international an Einfluss, zudem durchliefen die Niederlande verschiedene wirtschaftliche Krisen. Vor diesem Hintergrund und inspiriert durch die Ideen der Aufklärung sowie die politischen Entwicklungen in Amerika und Frankreich formierte sich eine Bewegung, die die Modernisierung und die Demokratisierung des Staates forderte. Der Konflikt zwischen dieser Bewegung der „Patrioten“ und den konservativen, dem Haus Oranien verbundenen Kräften führte im letzten Viertel des 18. Jahrhunderts zu schweren Auseinandersetzungen.⁸ Die oranietreuen Kräfte erhielten in ihrem Kampf zur Aufrechterhaltung des Status quo massive Unterstützung aus dem Ausland und konnten sich dadurch zunächst gegen die Patrioten durchsetzen. Erst als Frankreich, in das viele Patrioten geflohen waren und das der Republik 1793 den Krieg erklärt hatte, im Jahr 1795 die Niederlande einnahm, änderte sich die Konstellation grundlegend. Der amtierende Statthalter, Wilhelm V., wurde am 18. Januar 1795 ins Exil nach England vertrieben und einen Tag später kam es zur Gründung der sogenannten Batavischen Republik (1795–1806).⁹

2.1.1 Die Verfassung von 1798

Unter den veränderten politischen Rahmenbedingungen war es den Patrioten, die die vormals amtierenden Regenten aus ihren Ämtern verbannten, möglich, ihre zentralen politischen Vorstellungen zu realisieren. Die Ideale der Französischen Revolution wurden propagiert und in den meisten Provinzen fand eine Erklärung der Menschenrechte statt. Die vorherige Organisation des Staates veränderte man massiv, unter anderem schaffte man das Amt des Statthalters ab und ersetzte man die Generalstaaten durch eine gewählte Nationalversammlung. Ein zentrales Ziel in den Anfangsjahren der Batavischen Republik bestand zudem in der Schaffung einer verfassungsmäßigen Ordnung. Nach jahrelangen und überaus schwierigen Verhandlungen, einem gescheiterten Referendum und einem von französischer Seite unterstützten Staatsstreich trat 1798 mit der *Verfassung für das batavische Volk* die erste allgemein gültige Verfassung der Niederlande in Kraft.¹⁰ In den Diskussionen über diese Verfassung war man sich vor allem nicht einig über die zukünftige Bedeutung der

⁸ Siehe hierzu: Aerts (2007b, S. 22 ff.), Lademacher (1993, S. 380 ff.), Velema (1998, S. 25 ff.), Informationsdienst der niederländischen Regierung (2005, S. 13 f.), Arblaster (2006, S. 167 ff.), Slotboom und Verkuil (2010, S. 10 ff.), Beekelaar (2009, S. 27 ff.).

⁹ Der Name der Batavischen Republik lehnt sich an den Volksstamm der Bataver an, der zu Zeiten Cäsars das niederländische Gebiet bewohnte. Die Bataver wurden damit als Vorfahren der Einwohner der modernen Niederlande betrachtet.

¹⁰ Zu den geschichtlichen Hintergründen und Inhalten der Verfassung von 1798 siehe: Roosendaal (2005, S. 9 ff.), Aerts (2007b, S. 38 ff.), Velema (1998, S. 21 ff.). Die Bedeutung, die der Verfassungsentwicklung Ende des 18. Jahrhunderts für einige Zeit zukam, unterstreicht van der Tang, der darauf hinweist, dass konstitutionelle Fragen damals überall im Land kontrovers diskutiert wurden. Vgl. van der Tang (2008, S. 87).

Provinzen gewesen. In dieser Frage setzten sich letztlich die Befürworter eines Einheitsstaates durch: Die Provinzen entmachtete man, an ihre Stelle traten Departements nach französischen Vorbild.¹¹ Die Verfassung legte darüber hinaus die Volkssouveränität und Grundrechte fest, auch ein allgemeines Wahlrecht wurde konstitutionell verankert. Durch die Trennung zwischen Kirche und Staat erleichterte sie zudem das politische Engagement von Nichtprotestanten.

Trotz ihrer aus der heutigen Sicht zweifelsohne modernen Inhalte besaß die Verfassung von 1798, die bereits 1801 ein erstes Mal grundlegend überarbeitet und dabei substantiell modifiziert wurde, schon rasch und fortan stets ein relativ schlechtes Renommee. Bis heute wird ihre Bedeutung in der Literatur zwar an verschiedenen Stellen herausgestellt, in der öffentlichen Wahrnehmung jedoch kaum zur Kenntnis genommen, geschweige denn gewürdigt.¹² Für dieses Phänomen lassen sich verschiedene Erklärungen finden.¹³ In entsprechenden Texten wird unter anderem angeführt, dass die Verfassung auf äußerst kritische Weise und letztlich nur unter starkem französischen Druck und Einfluss zustande kam. Als nationales Identifikationsmoment schien sie vor diesem Hintergrund wenig geeignet zu sein – vor allem, da sie niederländische Traditionen und Werte zu wenig berücksichtigt habe. Insbesondere die Tatsache, dass das Haus Oranien-Nassau in der streng republikanisch geprägten konstitutionellen Ordnung von 1798 keine Berücksichtigung fand, störte und stört das Verhältnis der oranietreuen Niederländer zu diesem Dokument nachhaltig. Weiterhin wird kritisch angemerkt, dass die Verfassung in ihren Inhalten und Zielen zu abstrakt und ambitioniert gewesen sei, was den eher nüchternen und realistischen Haltungen der Niederländer zu keiner Zeit entsprach.

Der Batavischen Republik war nur eine kurze Lebensdauer beschieden: Bereits 1806 wurde das „Königreich Holland“ (1806–1810) mit Napoleon Bonapartes Bruder Ludwig Napoleon als Staatsoberhaupt geschaffen. Der Grund für diese Umgestaltung der politischen Verhältnisse lag in erster Linie darin, dass der französische Kaiser einen stärkeren Zugriff auf die Niederlande wünschte, um vor allem die Wirkung der Seeblockade gegen England zu verstärken. Da der Schwarzhandel mit den britischen Inseln weiter florierte

¹¹ Die Verfassung beginnt somit dann auch mit dem Satz: „Het Bataafsche Volk, zig vormende *tot eenen ondeelbaren staat* (...) verklaart de navolgende stellingen als den wettigen grondslag waarop Het zijne Staatsregeling vestigt...“ (Hervorhebungen durch den Verfasser). Ihr vollständiger Text sowie alle nachfolgenden Fassungen der niederländischen Verfassung sind im Internet einzusehen unter www.denederlandsegrondwet.nl.

¹² Dieser Sachverhalt wurde im Jahr 1998 sehr deutlich, als man die Verfassungsänderungen von 1848 feierte, die Verfassung von 1798 jedoch kaum berücksichtigte. Zum Inhalt der Verfassung schreibt Velema: „Die Art und Weise, in der die Verfassung von 1798 zu Stande gekommen war, verdiente sicherlich keinen Schönheitspreis. Dennoch war dies ein Dokument, für das die Bataver sich nicht zu schämen brauchten.“ Velema (1998, S. 38, Übersetzung durch den Verfasser). Roosendaal hält sogar fest, dass die Verfassung von 1798 eine der modernsten und fortschrittlichsten ihrer Zeit gewesen sei. Vgl. Roosendaal (2005, S. 10). Auf den modernen Charakter der Verfassung verweisen auch: van Deth und Vis (2006, S. 26).

¹³ Die nachfolgenden Ausführungen basieren auf: Roosendaal (2005, S. 9), van Sas und te Velde (1998, S. 9), Velema (1998, S. 39), te Velde (2006, S. 18 ff.).

und sein Bruder seine Erwartungen insgesamt nicht erfüllte, verleihte Napoleon 1810 die Niederlande in das französische Staatsgebiet ein. Damit galt in den Niederlanden für einige Jahre (1810–1813) das französische Recht.¹⁴

Die Jahre von 1795 bis 1813 stellen insgesamt einen äußerst bedeutsamen Einschnitt in der Entwicklung des niederländischen politischen Systems dar. Die zur Zeit der niederländischen Republik etablierte politische Machtverteilung verlor unwiderruflich ihre Bedeutung. Unter französischem Einfluss verlagerte sich vor allem die politische Macht von den Provinzen auf die zentrale Ebene. Mit der Entstehung eines Einheitsstaates verlor eine lange Tradition – wie sich herausstellen sollte nachhaltig – ihre Bedeutung.

2.1.2 Konstitutionelle Änderungen 1814/1815

Nach der Niederlage Napoleons in der Völkerschlacht bei Leipzig im Jahr 1813 verließen die französischen Truppen das niederländische Staatsgebiet. Wilhelm Friedrich, der älteste Sohn des Statthalters Wilhelm V., kehrte daraufhin Ende des Jahres 1813 in die Niederlande zurück.¹⁵ Die Zäsur, die diese Rückkehr bedeutete, erklärt sich daraus, dass er nicht Anspruch auf das Amt des Statthalters, sondern auf den Titel des „souveränen Fürsten“ erhob und diesen Anspruch auch umsetzen konnte. Um seine Regentschaft zu sichern, befürwortete er die Verabschiedung einer Verfassung. Die neue konstitutionelle Ordnung trat 1814 in Kraft, sie stellte einen deutlichen Bruch mit den republikanischen und föderalen Traditionen der Niederlande dar.¹⁶ Somit entstand 1814 in den Niederlanden eine konstitutionelle Ordnung mit einem Mitglied der Familie Nassau-Oranien als Staatsoberhaupt – seit dieser Zeit und damit nunmehr nahezu 200 Jahren haben Mitglieder dieses Hauses, das historisch seit Wilhelm von Oranien (Infobox III) in besonderer Weise mit der Geschichte der Niederlande verbunden ist, diese Funktion inne. Die historische Zäsur, die die Verfassung von 1814 im Vergleich zur Zeit der Republik darstellt, erklärt sich zudem durch den Umstand, dass die politische Macht weitgehend auf der nationalen Ebene belassen wurde und somit weiterhin die Grundlage für einheitliche Regelungen in den Bereichen Finanzen, Verwaltung, Rechtsprechung und Gesetzgebung vorhanden war. Die Stellung der vor 1795 mächtigen Provinzen blieb entscheidend geschwächt.

Die Verfassung von 1814 musste bereits im Jahr darauf überarbeitet werden.¹⁷ Der Grund hierfür lag darin, dass auf dem Wiener Kongress, auf dem man über die Neuord-

¹⁴ Zu den Entwicklungen der Jahre 1806 bis 1813 siehe: Aerts (2007b, S. 47 ff.), Lademacher (1993, S. 398 ff.).

¹⁵ Vgl. hierzu: van Zanten (2006, S. 60–71), Beekelaar (2009, S. 29 f.). Zu den nachfolgenden Entwicklungen siehe: Aerts (2007b, S. 60 ff.), Lademacher (1993, S. 405 ff.).

¹⁶ Eine wichtige Rolle bei der Gestaltung der neuen Verhältnisse nahm Gijsbert Karel van Hogendorp (1762–1834) ein, der, unter anderem als Vorsitzender der Verfassungskommissionen 1813/14 und 1815, großen Einfluss auf die Ausgestaltung der neuen politischen Ordnung ausübte. Vgl. Aerts (2007b, S. 55 ff.).

¹⁷ Siehe hierzu: van Sas (1998, S. 117 ff.), Aerts (2007b, S. 64 ff.), Vis (2005, S. 27 ff.).

nung Europas diskutierte, beschlossen wurde, Frankreich mit starken Nachbarn zu umgeben, um einem erneuten französischen Expansionsstreben Einhalt zu gebieten und Stabilität in Europa zu gewährleisten. Vor diesem Hintergrund entschied man, die Niederlande mit den Gebieten des heutigen Belgiens – den sogenannten südlichen Niederlanden – zu vereinen. 1815 entstand damit das „Vereinigte Königreich der Niederlande“ (1815–1830). In der Verfassung für den neu entstandenen Staat war nicht mehr die Rede von einem souveränen Fürsten, vielmehr konnte Wilhelm Friedrich sich im September 1815 als König Wilhelm I. huldigen lassen.

Die Staatsordnung des Jahres 1815 räumte dem Monarchen weiterhin eine besonders starke Machtposition ein. Die Minister waren beispielsweise nur ihm gegenüber verantwortlich und konnten von ihm nach Belieben berufen und entlassen werden. Das niederländische Parlament hatte dagegen nur eine schwache Position inne, es war vor allem lediglich in Ansätzen in der Lage, die Politik der Regierung zu kontrollieren oder zu beeinflussen.¹⁸ Es gliederte sich von 1815 an in zwei Kammern, auf deren Zusammensetzung die niederländische Bevölkerung zunächst keinen direkten Einfluss hatte. Die Erste Kammer wurde vor allem mit Rücksicht auf die Interessen der belgischen Adligen neu ins Leben gerufen. Ihre Mitglieder ernannte der König direkt und zwar auf Lebenszeit. Hierdurch konnte er bestimmenden Einfluss auf dieses Gremium ausüben, das somit auch „*la mé-nagerie du roi*“ genannt wurde. Der Politikwissenschaftler Berndt hält zur Besetzung der Ersten Kammer fest: „Die Erste Kammer bestand aus vierzig bis sechzig Notabeln, die vom Oranierkönig aufgrund von Besitz, Geburt oder wegen besonderer Verdienste um den Staat auf Lebenszeit ernannt wurden.“ Zu den Aufgaben der Kammer schreibt der Autor: „Für den König stellte die neue Institution, die selten und nichtöffentlich zusammentrat, ein verlässliches Instrument dar, falls die mit Initiativrecht ausgestattete Zweite Kammer ihm nicht genehme Gesetze verabschiedete.“¹⁹ Die Zweite Kammer setzte sich aus Abgeordneten zusammen, die von den Provinzen für eine Dauer von drei Jahren bestimmt wurden. Dabei stellten die nördlichen Niederlande ebenso viele Abgeordnete wie die südlichen, die Sitzungen der Zweiten Kammer fanden zunächst abwechselnd in Den Haag und Brüssel statt.

Trotz aller gegenläufigen Bemühungen blieb das Bündnis zwischen den nördlichen und südlichen Niederlanden nach 1815 stets brüchig.²⁰ Die wichtigsten Ursachen hierfür waren konfessioneller, finanzieller, politischer und sprachlicher Natur. Im Jahr 1830 brachen schließlich Unruhen in Belgien aus, die in ihrem Verlauf immer stärker auf die Etablierung eines eigenen Staates abzielten und sich rasch ausweiteten. Wilhelm I. versuchte diese Entwicklung militärisch zu unterdrücken, musste seine Bestrebungen jedoch wegen des einsetzenden internationalen Drucks bald aufgeben. Somit erlangte Belgien die Unabhängigkeit, die von den Niederlanden allerdings erst 1839 endgültig anerkannt wurde.²¹ Seither haben

¹⁸ Vgl. Belinfante und de Reede (2005, S. 87 f.), Visser (2008, S. 41 f.).

¹⁹ Berndt (2010, S. 390 f.).

²⁰ Vgl. hierzu: Aerts (2007b, S. 72 ff.), Beekelaar (2009, S. 30 ff.).

²¹ Dies hatte unter anderem zur Folge, dass das niederländische Parlament über Jahre stets nur zur Hälfte besetzt war, weil die belgischen Abgeordneten fehlten.

sich die Staatsgrenzen des niederländischen Staates nur noch geringfügig verändert. Die belgische Unabhängigkeit wurde 1840 endgültig verfassungsrechtlich anerkannt. Im Zuge der Verfassungsänderung dieses Jahres stärkte man unter anderem auch die Stellung des Parlaments durch eine Ausweitung des Budgetrechts. Die Minister waren zudem fortan für ihr Handeln strafrechtlich, jedoch noch nicht politisch verantwortlich.²²

2.1.3 Die Verfassungsänderung von 1848

Die Loslösung Belgiens nahm Wilhelm I., der wegen seiner gegen den zunehmend liberaler werdenden Zeitgeist gerichteten Politik und privater Gründe in der Kritik stand, mit großer Resignation zur Kenntnis. Er trat 1840 zurück und sein Sohn, Wilhelm II., wurde Staatsoberhaupt.²³ Dieser regierte, obwohl die Liberalen zunächst Hoffnungen in ihn gesetzt hatten, nach einiger Zeit in ähnlicher Weise wie sein Vater. Seine Politik änderte sich jedoch massiv, als 1848 in Frankreich und in Deutschland revolutionäre Unruhen ausbrachen und wirtschaftliche Probleme auch in Amsterdam und Den Haag zu kleineren Erhebungen führten. Aus Furcht davor, dass sich ähnliche Geschehnisse wie in den Nachbarländern auch in den Niederlanden ereignen könnten, wurde der König – wie er selbst bemerkte – über Nacht von einem sehr Konservativen zu einem sehr Liberalen.²⁴ Er schaffte, nachdem in den Jahren zuvor weiterreichende Änderungen an der Verfassung noch abgelehnt worden waren, die Möglichkeit für eine grundlegende Überarbeitung der konstitutionellen Ordnung.²⁵ Wielenga schreibt über diesen Vorgang: „Die Verfassung von 1848 war nicht durch eine liberale Revolution zustande gekommen, sondern durch einen wetterwendischen Fürsten, der die Flucht nach vorn angetreten hatte, und durch die Person Thorbeckes, der innerhalb von zehn Tagen ein neues Grundgesetz vorgelegt hatte. Es war ein gewaltloser Umsturz, der unerwartet gekommen war und somit auch nicht als logischer

²² Vgl. Belinfante und de Reede (2005, S. 88–90), Visser (2008, S. 42 f.), Bovend'Eert und Kummeling (2010, S. 312 ff.), van Deth und Vis (2006, S. 30 f.), van Sas (1998, S. 129 ff.). Im Rahmen der Verfassungsänderung von 1840 legte man darüber hinaus die Zahl der Abgeordneten in der Zweiten Kammer auf 58 fest.

²³ Ron van Dooren schreibt resümierend, dass Wilhelm I. wie ein aufgeklärter Despot herrschte, der zwar das Beste für sein Volk wollte, jedoch selbst festlegte, was hierunter zu verstehen sei. Vgl. van Dooren (2005, S. 19). Beekelaar äußert folgende Einschätzung: „Er war ein unermüdlicher und hart arbeitender Autokrat, der es als seine Pflicht ansah, Führer seines Volks zu sein, das schließlich durch Gottes Gnade seiner Sorge anvertraut worden war.“ Beekelaar (2009, S. 30, Übersetzung durch den Verfasser). Für nähere Informationen siehe: Aerts (2007b, S. 68 ff.), Kunze (2007a, S. 109 ff.).

²⁴ Lucardie schreibt zur damaligen historischen Situation: „Tatsächlich herrschte in den Niederlanden eine gewisse Unruhe, und es fanden in Amsterdam kleinere Aufstände statt, die Furcht des Königs erscheint rückblickend jedoch ein wenig übertrieben.“ Lucardie (2007b, S. 8, Übersetzung durch den Verfasser).

²⁵ Hooykaas weist auf den interessanten Umstand hin, dass der König die damalige gemäßigt-liberale Parlamentsmehrheit übergang, indem er eine Kommission mit der Überarbeitung der Verfassung betraute, die nur aus radikalen Liberalen bestand. Vgl. Hooykaas (1996/97, S. 45).

Endpunkt einer sich anbahnenden Entwicklung betrachtet werden kann.²⁶ Das bis heute bestehende politische System der Niederlande geht in seinen Grundzügen ganz wesentlich auf die Verfassungsänderungen von 1848 zurück, die in zentralen Punkten fundamental von den zuvor gültigen Regelungen abwichen.²⁷

Eine überaus bedeutende Änderung bestand darin, dass seither die Minister für die Politik verantwortlich sind und sich dem Parlament gegenüber verantworten müssen. Die Zeit, in der sie lediglich als Diener oder Zuarbeiter des Monarchen fungierten, war somit beendet. Die zentrale Formulierung, die noch heute in der Verfassung (Artikel 42) zu finden ist, lautet: „Der König ist unverletzlich; die Minister sind verantwortlich.“ Belinfante und de Reede verdeutlichen die Bedeutung der vorgenommenen Änderung für die Stellung des Monarchen, indem sie festhalten, dass dieser fortan nicht mehr Herrscher mit weitreichenden Befugnissen, sondern nur noch Aushängeschild einer vom Vertrauen des Parlaments abhängigen Regierung war.²⁸ Die neue konstitutionelle Ordnung veränderte auch die Position des Parlaments im niederländischen Staatsaufbau signifikant. Diesem ist es seither möglich, nicht mehr nur die Rechtmäßigkeit, sondern auch die inhaltliche Ausrichtung und die Effektivität des politischen Handelns der Regierung zu kontrollieren und – sofern dies für erforderlich erachtet wird – zu beeinflussen. Die Abgeordneten aus beiden Kammern erhielten zu diesem Zweck wichtige Kontrollinstrumente, beispielsweise wurde das Budgetrecht erheblich ausgeweitet. Zudem hat das Parlament seither die Möglichkeit, Gesetzesvorlagen der Regierung zu ändern. Darüber hinaus verfügen die Parlamentarier seit 1848 auch über das Interpellations- und das Enqueterecht. Insgesamt hat sich durch diese Neuerungen das Verhältnis zwischen Regierung und Parlament substantiell verändert und sich das Machtzentrum im politischen System der Niederlande deutlich in Richtung des Parlaments verlagert.

Im Rahmen der politischen Neuerungen des Jahres 1848 änderte man auch die Modalitäten hinsichtlich der Zusammensetzung der beiden Parlamentskammern. Die Erste Kammer wird seit 1848 nicht mehr vom König bestellt, sondern von den Abgeordneten der Provinzparlamente gewählt. Das passive Wahlrecht erstreckte sich zunächst nur auf sehr wohlhabende Bürger, die entsprechenden Vorgaben wurden im Lauf der folgenden Jahrzehnte allerdings sukzessive ausgeweitet. Die Mitglieder der Zweiten Kammer werden seit 1848 direkt vom Volk entsandt. Die Wahlen fanden zunächst auf Grundlage des Zensuswahlrechtes statt, nach dem anfangs nur etwa 10 % der über 23 Jahre alten Männer ihr

²⁶ Wielenga (2008, S. 24).

²⁷ Zur Verfassungsänderung von 1848 siehe u. a.: te Velde (2007b, S. 100 ff.), Elzinga (1998, S. 84 ff.), Lademacher (1993, S. 434 ff.), van Sas (1998, S. 135 ff.), te Velde (1998, S. 147 ff.), Drentje (2006, S. 148–161), Hooykaas (1996/97, S. 45 ff.), Aerts (2007b, S. 90 ff.), Beekelaar (2009, S. 32 ff.). Henk te Velde weist darauf hin, dass das Jahr 1848 für die Niederlande und Deutschland insgesamt eine sehr unterschiedliche Bedeutung hatte: „Während es in vielen deutschen Staaten eigentlich das Scheitern des liberalen Durchbruchs bedeutete, war die Verfassungsreform, die Thorbecke in den Niederlanden durchführen konnte, ein großer liberaler Sieg.“ Te Velde (1996/97, S. 164).

²⁸ Vgl. Belinfante und de Reede (2005, S. 90). Die Bedeutung der neuen Regelung unterstreichen auch: Elzinga (1998, S. 85), te Velde (2006, S. 17).

Votum abgeben durften. Über die Hintergründe dieser Festlegung schreibt Lucardie: „Mit dem Volk meinten die Liberalen allerdings vor allem die wohlhabenden und gebildeten Bürger männlichen Geschlechts – ihre eigene Anhängerschaft also. Radikale Demokraten wollten weiter gehen, aber die Liberalen betrachteten die Ausweitung des Wahlrechts als eine Angelegenheit für die ferne Zukunft. Sie befürchteten, dass eine schnelle Ausweitung das gesamte System durcheinander bringen könnte.“ Der Autor führt über die Grundlage dieser Betrachtungsweise weiter aus, dass die Bevölkerung 1848 zu großen Teilen aus ungebildeten Bauern, Handwerkern, Tagelöhnern und Arbeitslosen bestand, denen die Liberalen einen verantwortungsbewussten Umgang mit dem Wahlrecht nicht zutrauten. Die Sorge bestand nach Lucardie vor allem darin, dass die eben genannten Gruppen Abgeordneten, die zu losen Versprechungen und Bestechungen griffen, den Einzug in das Parlament ermöglichen könnten. Wenn die Mehrheit des Parlaments aus solchen Leuten bestünde, wäre die Freiheit gefährdet und es könnte, ebenso wie in Frankreich nach der Revolution, zu schrecklichen Entwicklungen kommen. „Der gebildete und wohlhabende Bürger würde dagegen“, so führt Lucardie über die damaligen Überlegungen weiter aus, „selbstständig und besonnen seine Stimme einem ehrlichen und ruhigen Kandidaten geben, der seine Freiheit und seinen Besitz beschützen würde.“²⁹ Es ist abschließend darauf hinzuweisen, dass die niederländische Bevölkerung durch die Verfassungsänderung von 1848 auch neue Rechte und Freiheiten, beispielsweise im Bereich der Bildung und des Versammlungsrechts, erlangte.

Die soeben vorgestellten tiefgreifenden Neuerungen sind eng mit dem Namen des Liberalen Johan Rudolf Thorbecke (1798–1872) verbunden, der – unter anderem als Vorsitzender der Verfassungskommission – wesentlich an der Schaffung der neuen politischen Ordnung beteiligt war. Später wirkte er als Vorsitzender des Ministerrats maßgeblich an der Ausführung und Interpretation der neuen konstitutionellen Rahmenbedingungen mit. Die hohe Bedeutung, die den Verfassungsänderungen von 1848 bis heute zuerkannt wird, wird unter anderem daran deutlich, dass der Staatsaufbau der Niederlande bis heute als „Haus von Thorbecke“ bezeichnet wird.³⁰

²⁹ Lucardie (2007b, S. 10 f., Übersetzungen durch den Verfasser).

³⁰ Als deutliches Zeichen für die Bedeutung, die der Verfassungsänderung von 1848 zuerkannt wird, können die Feierlichkeiten des Jahres 1998 dienen, da sie unter der Überschrift „150 jaar Grondwet“ stattfanden. Henk te Velde stellt heraus, dass im Jahr 1848 zwar wichtige Änderungen an der konstitutionellen Ordnung von 1814/15 vorgenommen wurde, jedoch keine neue Verfassung Gültigkeit erlangte: „Die Struktur der Verfassung blieb 1848 vollständig erhalten, und die Modifikationen änderten ihre Basis nicht. Was geschah, war alles andere als die Einführung der Volkssouveränität, nicht einmal der Demokratie, sondern eine Stärkung des repräsentativen Systems.“ Te Velde (2007a, S. 36). Hinsichtlich der Rolle Thorbeckes weist Hooykaas auf einen weiteren wichtigen Punkt hin, indem er verdeutlicht, dass Thorbecke keineswegs alle seine Vorstellungen durchsetzen konnte. Hooykaas (1996/97, S. 45).

Infobox I: Johan Rudolf Thorbecke

Der liberale Politiker Johan Rudolf Thorbecke wurde am 14. Januar 1798 in Zwolle geboren. Nach seiner Schulzeit, die er in seiner Geburtsstadt und in Amsterdam verbrachte, studierte er von 1815 bis 1820 in Amsterdam und Leiden. Nach dem Ende des Studiums lebte er zunächst einige Jahre in Deutschland (1820–1823) und dann, nach einer kurzen Zeit in den Niederlanden (1823–1825), in Belgien, wo er von 1825 bis 1830 als Wissenschaftler an der Universität Gent arbeitete. Nach seiner wegen der politischen Umbrüche jener Zeit erforderlichen Rückkehr in die Niederlande war er von 1831 bis 1849 an der Universität Leiden tätig. Im Rahmen seiner akademischen Aktivitäten setzte Thorbecke sich intensiv mit staatsrechtlichen und politischen Fragen auseinander. Vor allem machte er sich weitreichende Gedanken zu einer Überarbeitung der niederländischen Verfassung und veröffentlichte zu diesem Thema auch verschiedene Publikationen. Ab Beginn der 1840er Jahre arbeitete er als Parlamentarier in der Zweiten Kammer. Erhebliche Beachtung fand sein Ende des Jahres 1844 gemeinsam mit acht Mitstreitern eingereichter Antrag, die Verfassung grundlegend zu modernisieren.³¹ Da die Zweite Kammer diese Pläne jedoch nicht unterstützte, erhielt er erst 1848, als er als Vorsitzender der vom König eingesetzten Verfassungskommission agierte, die Möglichkeit, weitreichende Änderungen am politischen System der Niederlande vorzunehmen.

Im Anschluss an diese und weitere politische Tätigkeiten übernahm er von 1849 bis 1853 das erste Mal den Vorsitz im Ministerrat, während er zugleich das Amt des Innenministers bekleidete. In seiner Amtszeit konnte er wichtige Gesetzesvorhaben wie beispielsweise ein Wahlgesetz, ein Provinzgesetz und ein Gemeindegesetz realisieren, die die niederländische politische Ordnung nachhaltig prägten. Von 1853 bis 1862 war Thorbecke erneut als Parlamentarier aktiv, bevor er von 1862 bis 1866 wieder Innenminister und Vorsitzender des Ministerrats wurde. In dieser zweiten Regierungszeit setzte er sich insbesondere für den Freihandel und die Verbesserung der Infrastruktur ein. Nach einer erneuten Zeit als Parlamentarier füllte Thorbecke von 1871 bis zu seinem Tod 1872 für kurze Zeit zum dritten Mal das Amt des Vorsitzenden des Ministerrates und des Innenministers aus.

Johan Rudolf Thorbeckes Familie hatte deutsche Wurzeln, auch er heiratete im Jahr 1836 mit Adelheid Solger, der Tochter des deutschen Philosophen K.W.F. Solger, eine Deutsche. Das in Leiden lebende Paar bekam vier Söhne und zwei Töchter. Thorbecke starb am 4. Juni 1872, etwa zwei Jahre nach dem Tod seiner Frau, in

³¹ Der Antrag ging als „Entwurf der Neun“ („*Negenmannenvoorstel*“) in die parlamentarische Geschichte der Niederlande ein. Siehe hierzu: van Sas (1998, S. 129 ff.). Die politischen Haltungen Thorbeckes werden beschrieben in: Wielenga (2008, S. 21 ff.), Swart (2007).

Den Haag.³² Auch wenn sein Handeln und sein Auftreten – unter anderem wegen seines zum Teil als schwierig, stur und hart bewerteten Charakters sowie seines scharfen Umgangs mit politischen Gegnern – nicht immer unumstritten war, besaß und besitzt er wegen seiner Verdienste um die politische Ordnung ein überragendes Renommee. Um dies beispielhaft zu belegen, sei an dieser Stelle auf die Homepage der Zweiten Kammer verwiesen, auf der zu lesen ist: „Obgleich mehr fachkundige Führungsleute ihren Beitrag zur Überarbeitung der Verfassung leisteten, kann der Liberale Thorbecke (1798–1872) ohne Konkurrenz als Begründer der modernen niederländischen Demokratie gelten.“³³

2.1.4 Modifikationen an der niederländischen Verfassung nach 1848

Das Jahr 1848 ist für die Verfassungsgeschichte der Niederlande zweifelsohne von zentraler Bedeutung. Dies bedeutet jedoch nicht, dass in diesem Jahr eine Antwort auf alle drängenden Fragen gefunden wurde. Der grundlegende Konflikt zwischen König und Parlament war beispielsweise noch nicht endgültig zugunsten des Parlaments gelöst. Vielmehr versuchte Wilhelm III., der nach dem Tod seines Vaters 1849 das Königsamt übernommen hatte und weiterhin das Recht zur Parlamentsauflösung besaß, auch in der Folgezeit, entscheidenden Einfluss auf die niederländische Politik zu nehmen. In den 1860er Jahren kam es zu mehreren Konflikten, in denen er politische Entscheidungen durch die Auflösung des Parlaments zu beeinflussen versuchte. Der König musste jedoch letztlich einsehen, dass dem Parlament nun die zentrale Position im niederländischen politischen System zukam. Der Ausgang dieses Konfliktes legte auch fest, dass die Regierungsvertreter in den Niederlanden von der Unterstützung des Parlaments abhängig sind – verlieren sie dieses, müssen sie ihren Rücktritt erklären. Diese Festlegung, die als Vertrauensregel bezeichnet wird, besitzt bis heute, obwohl sie nirgendwo schriftlich verankert ist, eine zentrale Bedeutung für die niederländische Politik.³⁴

³² Hooykaas schreibt, dass Thorbecke überaus glücklich verheiratet war und dass der Tod seiner Frau ihm einen schweren Schlag versetzte, von dem er sich nicht mehr erholte. „Er wurde wohl noch zum dritten Mal Minister, aber nur, weil es politisch nicht anders ging. Seine Kräfte waren gebrochen.“ Hooykaas (1996/97, S. 54).

³³ Vgl. www.tweedekamer.nl/hoe_werkt_het/tweede_kamer_door_de_eeuwen_heen/1795-1848_naar_een_grondwet/vernieuwing/index.jsp#0 (Übersetzung durch den Verfasser). Eine ähnliche Einschätzung findet sich unter anderem bei: van Sas (1998, S. 141). Das Leben und Wirken Thorbeckes wird in zahlreichen Publikationen beleuchtet. Verwiesen sei hier lediglich auf: van Baarle (1996), Drentje (2004), Hooykaas (1996/97, S. 45–60), te Velde (2007b, S. 101 ff.).

³⁴ Nähere Information zu den Geschehnissen in den 1860er Jahren finden sich u. a. bei: van Dooren (2005, S. 20 f.), Bosmans und van Kessel (2011, S. 14 f.), van Deth und Vis (2006, S. 32–34), Visser (2008, S. 44 ff.), de Meij und van der Vlies (2004, S. 36–38), Bovend'Eert und Kummeling (2010,

Auch bei weiteren fundamentalen Fragen bestand nach 1848 noch Handlungsbedarf. Die Diskussionen konzentrierten sich in den letzten Jahrzehnten des 19. und zu Anfang des 20. Jahrhunderts vor allem auf zwei Themen: die Ausweitung des Wahlrechts und die finanzielle Gleichstellung staatlicher und konfessioneller Bildungsangebote. Obwohl sich die Zahl der wahlberechtigten Bürger durch mehrere Reformen, unter anderem im Rahmen einer Verfassungsänderung aus dem Jahr 1887, sukzessive vergrößert hatte, erhielt die vor allem von progressiven Liberalen und Sozialisten vorgebrachte Forderung nach einem allgemeinen Wahlrecht stetig mehr Nachdruck.³⁵ Viele Katholiken und Protestanten standen einer Ausweitung des Wahlrechts skeptisch gegenüber, ihre zentrale Forderung bestand zu dieser Zeit in der finanziellen Gleichstellung der christlichen und staatlichen Bildungsaktivitäten. Im Rahmen der sogenannten Pazifikation (*Pacifictie*) des Jahres 1917 verbanden die politischen Gruppierungen die Lösungen für beide Themen miteinander.³⁶ Man führte auf der einen Seite 1917 das allgemeine Wahlrecht für Männer, zwei Jahre später auch das aktive Wahlrecht für Frauen ein.³⁷ Im Jahr 1922 fanden somit die ersten Wahlen statt, an denen die gesamte niederländische Bevölkerung teilnehmen konnte. Im Zuge der Reform wurde auch das zuvor verwendete Mehrheitswahlrecht bei Wahlen auf nationaler, regionaler und kommunaler Ebene durch das Verhältniswahlrecht abgelöst (Abschn. 5.1). Die andere Seite des 1917 geschlossenen Kompromisses bestand darin, dass die Protestanten und Katholiken ihre Forderung nach einer finanziellen Gleichbehandlung der konfessionellen Bildung erfolgreich umsetzen konnten.³⁸

Mit dem Jahr 1917 endete das „Jahrhundert der Verfassung“ – eine Zeit, in der die konstitutionelle Ordnung nicht nur massiv verändert, sondern auch permanent diskutiert wurde.³⁹ Im weiteren Verlauf der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts nahm man noch verschiedene weniger bedeutungsvolle Änderungen an der niederländischen Verfassung vor. So

S. 410 ff.). Zur niederländischen Politik in der Zeit von 1848 bis 1917 allgemein siehe: te Velde (2007b, S. 108 ff.), Bosmans und van Kessel (2011, S. 11 ff.).

³⁵ Im Rahmen der Verfassungsänderung von 1887 wurde nicht nur den Kreis der Wahlberechtigten für die Zweite Kammer erweitert, sondern man erleichterte auch den Zugang zur Ersten Kammer. Zudem wurde die Größe des Parlaments verändert: Die Erste Kammer besaß fortan 50 und die Zweite Kammer 100 Mitglieder.

³⁶ Siehe hierzu: Wielenga (2008, S. 20 ff.), de Rooy (2007, S. 183 ff.), van Deth und Vis (2006, S. 36 ff.).

³⁷ Das passive Wahlrecht besaßen die niederländischen Frauen bereits seit 1917. Im Rahmen der Verfassungsänderung von 1917 wurden auch die bis dahin noch geltenden spezifischen Anforderungen für ein Mandat in der Ersten Kammer aufgehoben.

³⁸ Zu diesem Thema siehe die Informationen auf der Seite www.denederlandsegrondwet.nl, seine historischen Hintergründe beleuchtet: de Haan (1998, S. 183 ff.).

³⁹ Die Bezeichnung „Jahrhundert der Verfassung“ wird in einem Buch von van Sas und te Velde aus dem Jahr 1998 verwendet, sie bezieht sich dabei auf die Zeit von 1798 bis 1917. Der Titel des Buches lautet somit *Das Jahrhundert der Verfassung. Verfassung und Politik in den Niederlanden, 1798–1917*. Van Sas und te Velde (1998). Auch Kortmann und Bovend'Eert halten fest: „Trotz späterer Verfassungsänderungen kann man jene von 1917 als die konstitutionelle Abrundung des Verfassungsaufbaus der Niederlande ansehen.“ Kortmann und Bovend'Eert (1998, S. 3, Übersetzung durch den Verfasser).

wurde 1922 beispielsweise der Wahlmodus der Ersten Kammer modifiziert, das Recht auf Kriegsdienstverweigerung verfassungsrechtlich verankert und die Thronfolgeregelung verändert. 1937 schuf man dann die Möglichkeit, Minister ohne Portefeuille (*minister zonder portefeuille*, Abschn. 4.3) zu benennen. Zudem ist seither die Trennung zwischen (Minister-)Amt und (Abgeordneten-)Mandat konstitutionell verankert. Die Grundpfeiler der politischen Ordnung wurden durch diese Regelungen jedoch nicht mehr verändert. Auch die Zeit der deutschen Besatzung (1940–1945) blieb nach dem Historiker Blom nur eine Periode ohne nachhaltigen Einfluss: „Dutch political institutions triumphantly withstood the test of the war. Though during the war most of them were temporarily suspended, they reappeared virtually unchanged at the end of the war.“⁴⁰

In den Jahrzehnten nach dem Ende des Zweiten Weltkrieges wurden verschiedene kleinere Verfassungsänderungen vorgenommen, beispielsweise erhöhte man 1956 die Zahl der Abgeordneten in der Ersten (von 50 auf 75) und Zweiten Kammer (von 100 auf 150) deutlich. Der Grund hierfür lag in der allgemeinen Ausweitung des staatlichen Handelns, die mit einer erhöhten Arbeitsbelastung der Abgeordneten einherging. Die Altersgrenze für das aktive Wahlrecht wurde von 23 Jahren 1963 auf 21 Jahre und 1971 auf 18 Jahre reduziert. Zudem wurden im Prozess der Dekolonisierung verschiedene Anpassungen der Verfassung vorgenommen.⁴¹

1983 kam es dann zu einer umfassenden Überarbeitung der niederländischen Verfassung.⁴² Die wesentlichen Änderungen bestanden darin, dass man zum einen den Verfassungstext klarer ordnete und die Sprache modernisierte. Darüber hinaus wurden zum anderen einige inhaltliche Änderungen vorgenommen. Vor allem wurde das passive Wahlalter (auf 18 Jahre) gesenkt, der Wahlzyklus der Ersten Kammer neu geregelt (Wahl sämtlicher Abgeordneter alle vier Jahre) sowie der Grundrechtskatalog neu geordnet und um einige Grundrechte – unter anderem den aus symbolischen Gründen sehr bedeutsamen Diskriminierungsartikel (Artikel 1) – erweitert (Abschn. 2.2). Die sozialen Grundrechte, die neu in die Verfassung aufgenommen wurden, beziehen sich unter anderem auf die Schaffung von Arbeitsplätzen (Artikel 19) und den Schutz der Umwelt (Artikel 21). Für Ausländer, die bestimmte Voraussetzungen erfüllen, schuf man die Möglichkeit, das kommunale Wahlrecht zu erlangen. Die Erste und Zweite Kammer haben seit 1983 das Recht, ihren jeweiligen Vorsitzenden selbst zu wählen. Die Todesstrafe, die bereits seit Jahrzehnten nicht mehr angewendet wurde, schaffte man darüber hinaus 1983 endgültig ab. Die Thronfolge (Abschn. 4.1) wurde insofern geändert, als dass das Geschlecht hierbei keine Rolle mehr spielt, Söhne somit seither nicht mehr bevorzugt werden. Schließlich wurde die 1975 realisierte Unabhängigkeit Surinams konstitutionell anerkannt.

⁴⁰ Zitiert nach: Andeweg und Irwin (2009, S. 20).

⁴¹ Der Prozess der Dekolonisierung wird unter anderem behandelt in: Wielenga (2008, S. 294–304), Lademacher (1993, S. 647 ff.), van den Doel (2004, S. 241 ff.), de Graaff (1996/97, S. 9–18), Daalder (2003b).

⁴² Zum Thema siehe: Kortmann (2008, S. 7 ff.), Barkhuysen et al. (2009, S. 17 ff. und S. 27 ff.).

Insgesamt hat die Überarbeitung des Jahres 1983 dazu geführt, dass sich die niederländische Verfassung äußerlich betrachtet erheblich veränderte. Inhaltlich sollte die Bedeutung der Überarbeitung jedoch nicht überschätzt werden, da die zentralen Elemente der konstitutionellen Ordnung erhalten blieben. Bei den Modifikationen handelte es sich nach allgemeiner Einschätzung insgesamt vor allem um eine zeitgemäße Verdeutlichung bereits bestehender Verfassungsgrundsätze sowie um eine Anpassung des Verfassungstextes an eine bereits praktizierte Verfassungswirklichkeit.⁴³ Zum Teil wurde die Überarbeitung vor diesem Hintergrund auch spöttisch als „Face-Lifting einer alten Dame“ bezeichnet.⁴⁴ Kortmann gelangt hinsichtlich der Verfassungsänderung zu dem Urteil, dass diese selbstverständlich auf dem Bestehenden basierte und nur wenige Modernisierungen vorgenommen wurden. Er charakterisiert die Modifikationen somit nicht vollständig als „alten Wein in neuen Schläuchen“, sondern als „alte Verfassung in einer neuen, strafferen Form“, wobei seiner Auffassung zufolge wenig Wertvolles bei der Überarbeitung verloren gegangen ist.⁴⁵

In den Jahren nach 1983 erfuhr die niederländische Verfassung noch einige Änderungen. So wurden unter anderem die Regelungen zum Schutz der Wohnung (Artikel 12) modifiziert, Änderungen im Bildungsbereich durchgesetzt und das Prozedere für Verfassungsänderungen etwas vereinfacht. Darüber hinaus veränderte man beispielsweise auch die Grundlagen für die Einsätze niederländischer Streitkräfte in internationalen Konflikten.⁴⁶

2.1.5 Verfassungsänderungen in der Diskussion

Die niederländische Verfassungsgeschichte nach 1945 weist – dies haben die vorangegangenen Ausführungen gezeigt – keine größeren Brüche auf. Dies bedeutet jedoch nicht, dass weitreichende Verfassungsänderungen nicht auch in den letzten Jahrzehnten zu manchen Zeiten in Politik und Gesellschaft intensiv diskutiert wurden. Die Hintergründe dieser Diskussionen sind dabei über die Jahre hinweg weitgehend konstant geblieben: Die Notwendigkeit für Verfassungsänderungen wird stets vor allem damit begründet, dass das Verhältnis der Bürger zum Staat verbessert werden müsse, da es in der Bevölkerung ein hohes Maß an politischer Unzufriedenheit oder anders: eine „Kluft“ zwischen Bürgern

⁴³ Der Historiker Henk te Velde charakterisiert die Verfassungsüberarbeitung in diesem Sinne als „eine verspätete Schlussfolgerung der politischen Entwicklungen in den sechziger Jahren.“ Sie folgte seiner Auffassung zufolge der Politik, statt ihr Form zu geben; darum konnte sie relativ geräuschlos eingeführt werden. Te Velde (2006, S. 35).

⁴⁴ Vgl. ter Horst (2008, S. 1).

⁴⁵ Vgl. Kortmann (2008, S. 16).

⁴⁶ Eine Auflistung der Verfassungsänderungen der Jahre 1983 bis 2007 findet sich in: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (Hrsg.) (2008, S. 147–149). Informationen zu aktuellen Verfassungsänderungen und zu entsprechenden Vorhaben sind auf der Seite des niederländischen Innenministeriums unter www.minbzk.nl/onderwerpen/grondwet-en/grondwet-en-statuuat sowie auf der Seite www.denederlandsegrondwet.nl einzusehen.

und Politik gebe (Kap. 3).⁴⁷ Die Kontroversen über Verfassungsänderungen thematisieren damit hauptsächlich Vorschläge, die auf die Verbesserung der Partizipations- und Einflussmöglichkeiten der niederländischen Bürger abzielen. Bei anderen Reformvorhaben steht die Absicht im Vordergrund, die Transparenz politischer Prozesse zu erhöhen, um diesen damit mehr Legitimität zu verleihen.⁴⁸

In den 1960er Jahren erlebten Kontroversen über derartige Modifikationen der konstitutionellen Ordnung eine erste Hochphase. Im Rahmen eines tiefgreifenden Wertewandels sowie des Aufbrechens der politischen Lager entstanden neue politische Erwartungen und damit auch Forderungen nach einer grundlegenden Revision der Verfassung. Diese Ansprüche wurden von neuen politischen Kräften wie beispielsweise der Partei *Democraten 66* (D66, Abschn. 6.3.6), die die demokratische Erneuerung als Hauptanliegen auf ihre Fahnen geschrieben hatte, aufgenommen und auf die politische Tagesordnung platziert.⁴⁹ Vorge schlagen wurde zu dieser Zeit unter anderem die Einführung eines anderen Wahlrechts, um den Bezug der Bürger zu „ihren“ Abgeordneten zu stärken. Auch die Direktwahl des Ministerpräsidenten durch das Parlament sowie eine damit verbundene Umstrukturierung des Regierungsbildungsprozesses forderten kritische Stimmen, die dabei die Ansicht vertraten, dass die Bürger zu wenig Einfluss auf die Entstehung neuer Kabinette hätten und dass der entsprechende Prozess zu kompliziert und zu wenig transparent sei (Abschn. 5.2). Diese und weitere Vorschläge, wie beispielsweise auch die Anregungen zur Abschaffung der von Kritikern als überflüssig bewerteten Ersten Kammer, wurden von den Politikern sehr ausführlich und kontrovers diskutiert, sie ließen sich jedoch aufgrund der bestehenden Mehrheitsverhältnisse im Parlament und aufgrund der Tatsache, dass für Änderungen an der konstitutionellen Ordnung sehr hohe verfassungsrechtliche Hürden überwunden werden müssen, letztlich allesamt nicht realisieren.

Ab Anfang der 1990er Jahre diskutierte man wieder verstärkt über die Notwendigkeit von Verfassungsänderungen. Insbesondere nach der Wahl 1994, als eine Koalition aus der sozialdemokratischen *Partij van de Arbeid* (PvdA, Abschn. 6.3.2), der VVD und der D66 unter Ministerpräsident Wim Kok (Infobox X) gebildet wurde, schienen die Chancen für die Realisierung einiger langer Zeit angestrebter Vorhaben günstig zu stehen. Die Vorschläge zielten dabei wiederum vor allem auf die Verbesserung der Partizipationsmöglichkeiten der Bevölkerung ab. Die Einführung sogenannter korrektiver Referenden, mit denen die Bürger das letzte Wort in bestimmten Sachfragen erhalten hätten, scheiterte jedoch im

⁴⁷ Über diese vielzitierte Kluft schreiben Thomassen und Esaiasson: „What exactly is meant with the gap between people and politics is anything but clear. It is more a metaphor than a well-defined phenomenon. But usually it seems to refer to a mixture of weak bonds between people and politics and a lack of trust in politicians. Therefore, bridging the gap refers both to closer bonds and an increase of trust in politicians.“ Thomassen und Esaiasson (2006, S. 228). Weitere Erläuterungen finden sich bei: Thomassen (2011, S. 211 ff.), van Baalen (2008 S. 18), Raad voor het openbaar bestuur (2010, S. 11 ff.), Frissen (2009, S. 118 ff.).

⁴⁸ Weitere inhaltliche Kritikpunkte an der niederländischen Verfassung finden sich unter anderem bei: Frissen (2008, S. 25 ff.), Kortmann (2008 S. 17 ff.).

⁴⁹ Vgl. hierzu: van Baalen (2008, S. 14 ff.).

Mai 1999 in einer Aufsehen erregenden Sitzung, die als „Nacht von Wiegel“ in die politische Geschichte der Niederlande einging und eine ernste Regierungskrise verursachte, äußerst knapp am Veto der Ersten Kammer.⁵⁰ Referenden sind als Instrument, mit denen die Bürger direkt Stellung zu einem Thema beziehen können, somit in den Niederlanden zwar derzeit durchaus möglich, sie dürfen jedoch nur einen beratenden und keinen ausschlaggebenden Charakter tragen.⁵¹

Nicht nur zu Zeiten der Ministerpräsidentschaft Koks, sondern auch im zweiten, aus CDA, VVD und D66 bestehenden Kabinett unter dem Christdemokraten Jan Peter Balkenende (Infobox VII) beriet man in den Niederlanden über Modifikationen am Wahlsystem. Die verschiedenen Vorschläge, die insbesondere wiederum von der D66 unterbreitet wurden, zielten – ebenso wie jene aus den 1960er Jahren – vor allem darauf ab, die Bindung zwischen Wählern und Gewählten zu verbessern. Sie führten letztlich wiederum zu keinem konkreten Ergebnis (siehe Abschn. 5.1). Auch die Kritik an der Ersten Kammer (Abschn. 4.2) und an dem Verfahren der Regierungsbildung blieb bis heute ohne Auswirkungen.

Die unternommenen Initiativen zur Einführung des direkt gewählten Bürgermeisters standen hingegen Anfang des Jahres 2005 scheinbar kurz vor einem erfolgreichen Abschluss. Sie scheiterten jedoch im März 2005 – im Rahmen des „Abends von van Thijn“ („*Avond van van Thijn*“) – ebenso wie die Einführung korrektiver Referenden am Widerstand der Ersten Kammer.⁵² Als Reaktion hierauf kam es zu einer Regierungskrise, die in diesem Fall den Rücktritt des damaligen stellvertretenden Ministerpräsidenten und

⁵⁰ Die Einführung solcher Referenden war bereits 1994 in die Koalitionsvereinbarung der neuen Regierung aufgenommen worden. Als die Erste Kammer am 18./19. Mai 1999 über die Verfassungsänderung entschied, waren alle anderen Hürden bereits überwunden, so dass der entsprechenden Sitzung entscheidende Bedeutung zukam. Da neben den Regierungsparteien nur *GroenLinks* (GL) und die *Socialistische Partij* (SP) den Vorschlag unterstützten, war es notwendig, dass alle Abgeordneten aus diesen Fraktionen für den Antrag stimmten. Die Bezeichnung „Nacht von Wiegel“ erklärt sich dadurch, dass letztlich der VVD-Senator und ehemalige Parteileiter Hans Wiegel (Infobox XI) – entgegen dem Kurs seiner Partei und der Regierung und trotz erheblichen politischen Drucks – die entscheidende Stimme gegen die Reforminitiative aussprach. Die erforderliche Zweidrittelmehrheit wurde folglich genau um eine Stimme verfehlt, was zu einer massiven Regierungskrise führte. Ministerpräsident Kok, der in dieser Krise seinen Rücktritt angeboten hatte, konnte die Arbeit mit seinem Kabinett jedoch nach Verhandlungen fortsetzen. Vgl. hierzu: van Merriënboer (1999, S. 59 ff.), Wendt (2010, S. 54 ff.).

⁵¹ Das bisher einzige Beispiel für ein solches beratendes Referendum stellt die im Jahr 2005 durchgeführte Abstimmung über die Annahme der sogenannten EU-Verfassung dar. Es sei an dieser Stelle darauf hingewiesen, dass auch weiterhin Anstrengungen zur Einführung bindender Referenden unternommen werden. Es erscheint derzeit jedoch eher fraglich, ob diese Unternehmungen kurz- und mittelfristig erfolgreich sein können.

⁵² Der diskutierte Vorschlag, der in der Zweiten Kammer die erforderliche Mehrheit erhalten hatte, sah die Einführung gewählter Bürgermeister im Jahr 2006 vor. Die Abgeordneten der PvdA in der Ersten Kammer, deren Einwilligung für die erforderliche Mehrheit erforderlich war, stellten hinsichtlich der Kompetenzverteilung und der zeitlichen Umsetzung Bedingungen, die vom zuständigen Minister De Graaf (D66) nur zum Teil erfüllt wurden. Da die Zugeständnisse von der PvdA-Fraktion

ehemaligen Spitzenkandidaten der D66, Thom de Graaf, nach sich zog. Diese sogenannte Osterkrise (*paascrisis*) konnte erst nach langen Gesprächen gelöst werden, sie schwächte die Stabilität des Kabinetts Balkenende II letztlich nachhaltig.⁵³ Überlegungen zur demokratischen Erneuerung wurden im Anschluss weiter diskutiert, unter anderem entstanden ein aus 140 Personen bestehendes Bürgerforum, das sich mit dem Wahlrecht befasste (*Burgerforum kiesstelsel*), und ein Nationalkonvent (*Nationale conventie*) aus 14 Wissenschaftlern, der verschiedene Themen aufgriff. Die Ergebnisberichte beider Gremien wurden 2006 veröffentlicht, in Anbetracht der zwischenzeitlich veränderten politischen Rahmenbedingungen blieben sie jedoch nahezu folgenlos.⁵⁴

Es ist in Anbetracht der bisherigen Erfahrungen resümierend festzuhalten, dass sich trotz aller Initiativen, Kommissionen und Kontroversen an den Grundlagen des politischen Systems der Niederlande in den letzten Jahrzehnten wenig verändert hat.⁵⁵ Die Misserfolge der Reformbemühungen sind zum einen sicher auf das komplizierte und anspruchsvolle Verfahren zur Änderung der niederländischen Verfassung zurückzuführen (siehe Abschn. 2.2). Zum anderen gibt es in Bezug auf jeden der Reformvorschläge ein großes Maß an Skepsis unter den politisch Verantwortlichen. So wird beispielsweise gegen die Einführung korrektiver Referenden eingewendet, dass diese dem repräsentativen System der Niederlande widersprächen, dass sie das Treffen konkreter politischer Entscheidungen und die Erstellung einer stringenten Politik erschwerten, und dass sie in manchen Fällen einer gut organisierten Minderheit mehr Einfluss als einer schweigenden Mehrheit gäben.⁵⁶ Im Ergebnis tragen derartige Bedenken dazu bei, dass die notwendigen Mehrheiten nicht zustande kommen, das „Haus von Thorbecke“ in seinen Grundfesten unverändert bleibt.⁵⁷

als nicht ausreichend bewertet wurden, stimmte sie geschlossen gegen den Vorschlag, dem es somit an der erforderlichen Mehrheit fehlte. Siehe hierzu: Koole (2010, S. 347 ff.).

⁵³ Vgl. van Deth und Vis (2006, S. 70 ff.), Hippe et al. (2005, S. 15 f.).

⁵⁴ Vgl. Bürgerforum Kiesstelsel (2006), Nationale Conventie (2006).

⁵⁵ Um den großen Umfang an vorbereitenden Arbeiten zu verdeutlichen, sei in diesem Kontext unter anderem an die verschiedenen Kommissionen erinnert, die sich ausführlich mit möglichen Wegen zur Erneuerung des niederländischen Staatsaufbaus beschäftigt haben, insbesondere an die 1967 eingerichtete Staatskommission Cals/Donner (1967–1971), an die 1982 einberufene Staatskommission Biesheuvel (1982–1985), an die Kommission de Koning (1990–1993) und aktuell an die Staatskommission Grondwet (2009–2010), die Ende 2010 ihre Empfehlungen aussprach. Weiterführende Informationen zum Thema demokratische Erneuerung vermitteln: van Baalen (2008, S. 13 ff.), Kennedy (2004b, S. 12 ff.), Visscher (2000, S. 12 ff.).

⁵⁶ Die in den Niederlanden geführten Diskussionen über die Einführung von Volksabstimmungen beleuchtet ausführlich: Wendt (2010).

⁵⁷ In diesem Sinne äußern sich unter anderem: van der Kolk und Thomassen (2006, S. 125) und van Dooren (2005, S. 24). Nach van Baalen besteht die zentrale Erklärung für das Scheitern der bisherigen Reformbemühungen darin, dass die Politiker alles beim Alten lassen möchten. „Diejenigen, die die Macht haben, sind mehrheitlich nicht davon begeistert, den Bürgern mehr Einfluss zuzugestehen.“ van Baalen (2008, S. 21). Vgl. hierzu: Ziemann (2009, S. 314–336), Raad voor het openbaar bestuur (2010, S. 47 f.). Es sei darauf hingewiesen, dass in der niederländischen Politik weiterhin verschiedene Anträge behandelt werden, die auf Möglichkeiten der demokratischen Erneuerung abzielen. Entsprechende Überlegungen finden sich beispielsweise in: Pels (2011, S. 209 ff.).

Es bleibt abzuwarten, wie sich die politische Lage, die sich nach den hektischen und zum Teil turbulenten Geschehnissen der letzten Jahre in einem fortdauernden Umbruch befindet, entwickelt und ob sich die Rahmenbedingungen für bedeutende Änderungen am politischen System in der näheren Zukunft ändern werden.⁵⁸ In der aktuellen Situation ist festzuhalten, dass die Niederlande, die in Deutschland in verschiedenen Kontexten häufig mit schnellen und effektiven Reformen verbunden werden, hinsichtlich ihrer politischen Ordnung durch ein hohes Maß an Kontinuität geprägt sind und sich Veränderungen in diesem Bereich in den letzten Jahrzehnten stets schwierig gestalteten.

2.2 Aktuelle Verfassungsinhalte

An dieser Stelle sollen nun die Struktur und die Inhalte der aktuellen niederländischen Verfassung dargestellt werden.⁵⁹ Hierbei ist zu beachten, dass viele Verfassungsinhalte im Verlauf der nächsten Kapitel noch ausführlich zur Sprache kommen und somit an dieser Stelle nur genannt und nicht besprochen werden. Bevor auf die konkreten Inhalte der niederländischen Verfassung eingegangen wird, soll auf einen zentralen Unterschied zu vielen anderen europäischen Ländern hingewiesen werden: Die Niederlande kennen (zumindest bisher) auf nationaler Ebene keine Verfassungsgerichtsbarkeit, der die Aufgabe obliegen würde, verabschiedete oder beabsichtigte Gesetze auf ihre Vereinbarkeit mit den der Verfassung zugrunde liegenden Normen zu überprüfen und durch eine entsprechende Rechtsprechung und verbindliche Verfassungsinterpretation das Verfassungsrecht weiterzuentwickeln.⁶⁰ In Artikel 120 der niederländischen Verfassung heißt es hierzu sehr deutlich: „Der Richter beurteilt nicht die Verfassungsmäßigkeit von Gesetzen und Verträgen.“ Nach Timmermans, Scholten und Oostlander beruht diese Regelung auf der Auffassung, „dass das Parlament als höchstes nationales Organ der Gesetzgebung die Verfassungskonformität im Verlauf des Gesetzgebungsprozesses selbst beurteilt, so dass dieses Urteil gleichzeitig

⁵⁸ Einen Überblick über die derzeitigen Aktivitäten der niederländischen Regierung in diesem Bereich ist einzusehen unter www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/democratie-en-burgerparticipatie#ref-minbzk.

⁵⁹ Eine deutsche Fassung des Verfassungstextes, anhand derer die folgenden Ausführungen nachvollzogen werden können, findet sich in Kap. 8. Wichtige Informationen und Links zu aktuellen Verfassungsfragen können auf der Seite des niederländischen Innenministeriums unter www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/grondwet-en-statuu#ref-minbzk eingesehen werden. Vielfältige Angaben zu den Inhalten der Verfassung und zu vielen relevanten Themen finden sich zudem auf der neuen Seite www.denederlandsegrondwet.nl, die vom Parlamentarischen Dokumentationszentrum an der Universität Leiden, dem niederländischen Innenministerium, dem Montesquieu-Institut und dem Institut für Niederländische Geschichte betrieben wird. Hier finden sich auch alle Verfassungstexte seit 1798, umfangreiche Erläuterungen zu jedem Verfassungsartikel und viele Literaturangaben.

⁶⁰ Für nähere Informationen zum Thema siehe: de Meij und van der Vlies (2004, S. 114 ff.), Belinfante und de Reede (2005, S. 13 f.), van der Woude (2009, S. 42 ff.), Barkhuysen et al. (2009, S. 67 ff.), Nationale Conventie (2006, S. 45 ff.).

als weise und bindend angesehen wird.⁶¹ Zudem wird gegen eine richterliche Prüfung der Gesetzgebung auf die Vereinbarkeit mit der Verfassung angeführt, dass im Rahmen des Gesetzgebungsverfahrens (siehe Abschn. 5.3) bereits entsprechende Kontrollen von Seiten der Regierung, des Staatsrates (Abschn. 4.4.1) und des Parlaments durchgeführt würden, dass diese der Gewaltenteilung widerspräche, dass die Gerichte nicht im für diese Aufgabe ausreichenden Maße demokratisch legitimiert seien und dass die richterliche Prüfung zudem die Rechtssicherheit negativ beeinträchtige. Trotz dieser Punkte werden insbesondere in den letzten Jahren immer mehr Stimmen laut, die sich für eine Modifikation bzw. Ergänzung des Artikels 120 aussprechen. Die entsprechenden Forderungen basieren auf verschiedenen Überlegungen – beispielsweise soll durch eine richterliche Prüfung der normative Gehalt der Verfassung gestärkt und der Schutz der Bürger vor dem Staat verbessert werden. In den letzten Jahren wurden verschiedene Vorschläge unterbreitet, eine richterliche Prüfung der Gesetzgebung zumindest bis zu einem gewissen Grad zuzulassen – inwiefern diese Vorschläge, die sich derzeit zum Teil in der Bearbeitung befinden, in naher Zukunft umgesetzt werden, ist momentan noch nicht vollständig abzusehen.⁶² Hingewiesen werden muss abschließend darauf, dass die niederländische Gesetzgebung bisher zwar nicht auf nationaler Ebene, jedoch selbstverständlich schon im internationalen Rahmen auf ihre Vereinbarkeit mit dem europäischen Recht und internationalen Verträgen geprüft wird.⁶³

2.2.1 Gliederung und Inhalte der niederländischen Verfassung

Die niederländische Verfassung gliedert sich seit 1983 in acht Kapitel, die insgesamt 142 Artikel enthalten.⁶⁴ Grundsätzlich ist zu sagen, dass die niederländische Verfassung damit, ebenso wie viele andere Verfassungen, nicht sehr umfangreich ist. Eine wesentliche Ursache hierfür liegt darin, dass die konstitutionelle Ordnung viele Aspekte nicht im Detail festlegt, sondern den Gesetzgeber mit den entsprechenden Regelungen beauftragt. So

⁶¹ Timmermans et al. (2008, S. 274).

⁶² Eine Initiative zur Veränderung des Artikels 120 wurde vor einiger Zeit von der ehemaligen Leiterin von GL, Femke Halsema, eingebracht. Nachdem diese Initiative in der ersten Lesung Zustimmung fand, müssen nochmals beide Kammern dem Änderungsvorschlag zustimmen. Zum Thema siehe: Staatscommissie Grondwet (2010, S. 43 ff.) und die Informationen auf der Internetseite www.denederlandsegrondwet.nl.

⁶³ Der Artikel 94 der niederländischen Verfassung bietet hierfür eine wichtige Grundlage. Er lautet: „Innerhalb des Königreichs geltende gesetzliche Vorschriften werden nicht angewandt, wenn die Anwendung mit allgemein verbindlichen Bestimmungen von Verträgen und Beschlüssen völkerrechtlicher Organisationen nicht vereinbar ist.“

⁶⁴ Auf die am Ende der Verfassung stehenden zusätzlichen Artikel, wird hier nicht eingegangen. Verwiesen sei diesbezüglich auf: Heij und Visser (2007, S. 321 ff.).

finden sich beispielsweise bedeutsame Bestimmungen zu den Provinzen im *Provinciewet*, zu den Gemeinden im *Gemeentewet* und zu den Wahlen im *Kieswet*.⁶⁵

Im ersten Kapitel (Artikel 1–23) der niederländischen Verfassung sind seit 1983 die Grundrechte zusammengefasst, die zuvor verstreut im Verfassungstext zu finden waren.⁶⁶ Die Bündelung der Grundrechte und ihre Platzierung am Anfang der Verfassung zeigt natürlich die Bedeutung, die ihnen beigemessen wird. Der 1983 neu aufgenommene Artikel 1 ist für das Selbstverständnis der Niederlande von zentraler Bedeutung, da er jede Form der Diskriminierung verbietet. Er lautet: „Alle, die sich in den Niederlanden aufhalten, werden in gleichen Fällen gleich behandelt. Niemand darf wegen seiner religiösen, weltanschaulichen oder politischen Anschauungen, seiner Rasse, seines Geschlechts oder aus anderen Gründen diskriminiert werden.“⁶⁷ In den folgenden Artikeln 2 bis 18 werden weitere „klassische“ Grundrechte formuliert, unter anderem das Wahlrecht (Artikel 4), das Recht auf Religionsfreiheit (Artikel 6), das Recht auf Meinungsfreiheit (Artikel 7) und das Recht auf körperliche Unversehrtheit (Artikel 11). Anders als im deutschen Grundgesetz enthält die niederländische Verfassung darüber hinaus auch sogenannte soziale Grundrechte, die allerdings lediglich einen Aufforderungscharakter tragen und die somit nicht einklagbar sind. So heißt es zu Beginn des Artikels 19 beispielsweise: „Die Schaffung von genügend Arbeitsplätzen ist Gegenstand der Sorge des Staates und der anderen öffentlich-rechtlichen Körperschaften.“ In den folgenden Artikeln (20–23) werden zudem unter anderem die Verteilung des Wohlstandes und der Schutz der Umwelt als Aufgaben des Staates definiert. Über die Aufnahme entsprechender Inhalte in die Verfassung – ein Thema, das auch in Deutschland immer wieder diskutiert wird – urteilen Experten unterschiedlich. Eine überaus kritische Haltung zu diesen Artikeln nimmt Kortmann ein, der es grundsätzlich nicht als sinnvoll ansieht, in einer Verfassung derartige Aufgaben zu formulieren. Zudem schätzt er den praktischen Nutzen der sozialen Grundrechte als äußerst gering ein. Sein klares Urteil lautet somit: „Aus konstitutionellen Gesichtspunkten sind soziale Grundrechte ein

⁶⁵ Belinfante und de Reede erläutern hierzu: „Die Verfassung ist dazu bestimmt, Prinzipien zu liefern, die die Grundlage für Gesetzgebung und Verwaltung bieten. Das bedeutet, dass in vielen Fällen diese Grundlagen in weiteren Regelungen ausgearbeitet werden müssen.“ Belinfante und de Reede (2005, S. 24, Übersetzung durch den Verfasser). An anderer Stelle weisen die Autoren darauf hin, dass bestimmte Regelungen von hoher politischer Bedeutung nicht in der Verfassung erläutert werden, sondern – wie beispielsweise das Verfahren der Regierungsbildung oder die Vertrauensregel – als ungeschriebenes Recht wirksam sind.

⁶⁶ Umfassende Informationen zu diesen Artikeln finden sich in: Belinfante und de Reede (2005, S. 248–299), de Meij und van der Vlies (2004, S. 263–302), Kortmann und Bovend'Eert (1998, S. 135–154), Jansen (1998, S. 97 ff.), Heij und Visser (2007, S. 15–65), Barkhuysen et al. (2009, S. 47 ff.), Staatscommissie Grondwet (2010, S. 53 ff.).

⁶⁷ Die Aufnahme dieses Artikels wurde 1983 über alle Parteigrenzen hinweg äußerst positiv bewertet. In der entsprechenden Debatte wurde unter anderem geäußert, dass alle Niederländer stolz auf diesen Artikel sein könnten und dass er die Krönung der gesamten Überarbeitung darstelle. Vgl. ter Horst (2008, S. 1). Die Bedeutung des ersten Artikels der Verfassung für die niederländische Politik unterstreicht: Tjeenk Willink (2006, S. 8).

Unding. Sie verursachen allerdings kein größeres Übel, solange sie nur als politische Spielereien für ratlose, umherirrende Politiker gesehen werden.“⁶⁸

Über den Inhalt der Grundrechte und ihre Bedeutung besteht in vielen Staaten Europas Konsens, auch in den Niederlanden bilden sie selbstverständlich einen festen Bestandteil der staatlichen Ordnung. Dies bedeutet nicht, dass einzelne Grundrechte nicht gelegentlich kritisch thematisiert werden. So haben sich Pim Fortuyn und Geert Wilders beispielsweise in den letzten Jahren vor dem Hintergrund der Kontroversen über das multikulturelle Zusammenleben auf provokante Weise mit dem ersten Verfassungsartikel auseinandergesetzt. Aktuell richten sich die Diskussionen stark auf die Stellung der (formal gleichgestellten) Grundrechte zueinander, hierbei vor allem auf die Frage, wie das Verhältnis zwischen dem Diskriminierungsverbot und der Religionsfreiheit auf der einen und der Meinungsfreiheit auf der anderen Seite gestaltet werden sollte.⁶⁹ Zudem finden, unter anderem in diesem Kontext, derzeit auch Kontroversen über die schwierige Frage statt, unter welchen Umständen, auf welcher Grundlage und bis zu welchem Grad Grundrechte beschnitten werden dürfen. Aktuell wird zudem die Frage erörtert, inwiefern die Fortentwicklung des internationalen Rechts und die durch das Internet ausgelösten Veränderungen im Datenverkehr Anpassungen der Grundrechte erforderlich machen.⁷⁰

In den nachfolgenden Kapiteln (2–7) der niederländischen Verfassung wird der Staatsaufbau der Niederlande geregelt. So enthält die Verfassung jeweils ein Kapitel zur Regierung (Kap. 2, Artikel 24–49) und zu den Generalstaaten (Kap. 3, Artikel 50–72), in dem die Organisationsmerkmale und Funktionen dieser Institutionen erläutert werden. Im vierten Kapitel (Artikel 73–80) folgen die entsprechenden Angaben zum Staatsrat, zur Allgemeinen Rechnungskammer, zum Nationalen Ombudsmann und zu ständigen Beratungsgremien. Kapitel 5 (Artikel 81–111) setzt sich mit der Gesetzgebung und Verwaltung auseinander, Kap. 6 (Artikel 112–122) mit dem Thema Rechtsprechung. Die Aufgaben und Funktionen der Provinzen, Gemeinden und anderen öffentlich-rechtlichen Körperschaften werden im Kap. 7 (Artikel 123–136) beleuchtet. Die entsprechenden Bestimmungen kommen im weiteren Verlauf dieses Buches noch ausführlich zur Sprache.

2.2.2 Das Prozedere für Verfassungsänderungen

Die Verfassung schließt mit dem achten Kapitel (Artikel 137–142), in dem die Bestimmungen zur Änderung der Verfassung festgehalten werden. Es ist grundsätzlich zu konstatieren, dass das Verfahren für Verfassungsänderungen, das in seinen Grundzügen aus dem Jahr 1848 stammt, zwar vor einiger Zeit geringfügig vereinfacht wurde, es jedoch noch immer

⁶⁸ Kortmann (2008, S. 11 f., Übersetzung durch den Verfasser). Zum Thema siehe auch: Cliteur und Voermans (2009, S. 35 ff.), Barkhuysen et al. (2009, S. 55), Deschouwer und Hooghe (2008, S. 39 f.).

⁶⁹ Anschaulich hierzu: van Dooren (2005, S. 25). Umfassende Informationen zum Thema Meinungsfreiheit in den Niederlanden finden sich in: van Dijk (2007), Fennema (2009).

⁷⁰ Vgl. hierzu u. a.: Staatscommissie Grondwet (2010, S. 53 ff.).

sehr hohe Anforderungen stellt.⁷¹ Es sieht vor, dass ein Änderungsentwurf zunächst in beiden Kammern des Parlaments mit absoluter Mehrheit angenommen werden muss. Daraufhin werden für die Zweite Kammer Neuwahlen ausgeschrieben. Auf diese Weise soll es den Bürgern ermöglicht werden, Einfluss auf die Entscheidung über die Verfassungsänderung zu nehmen. In der Praxis findet die neue Zusammenstellung des Parlaments zumeist im Rahmen der regulären Neuwahlen statt, etwaige Verfassungsänderungen stoßen in den Wahlkämpfen eher selten auf Interesse.⁷² Nach einer erneuten Beratung muss die Verfassungsänderung in beiden Kammern des Parlaments mit Zweidrittelmehrheit verabschiedet werden, um dann letztlich Gültigkeit zu erlangen.⁷³

Die soeben genannten hohen Hürden zur Verfassungsänderung haben dazu beigetragen, dass Änderungen an der konstitutionellen Ordnung von einem breiten und stabilen politischen Konsens getragen werden müssen. Kritisch wird in diesem Kontext erstens die Rolle der Ersten Kammer gesehen: Eine Minderheit ihrer Abgeordneten kann eine Entscheidung, die von einer großen Mehrheit in beiden Kammern getragen wird, verhindern. Da die Erste Kammer über Jahrzehnte beim Treffen derartiger Entscheidungen zurückhaltend agierte, handelte es sich hierbei lange Zeit um eine eher abstrakte Sorge. In den letzten Jahren sind jedoch verschiedene große Reformprojekte – erinnert sei an die im Abschn. 2.1 genannten Abstimmungen über die Einführung korrektiver Referenden und über die Direktwahl der Bürgermeister – am Veto der Ersten Kammer gescheitert, wobei nicht nur staatsrechtlichen Überlegungen, sondern durchaus auch parteipolitischen Erwägungen eine Bedeutung zukam. Vor diesem Hintergrund hat die Kritik am Einfluss der Ersten Kammer neue Nahrung erhalten.⁷⁴

Zweitens wird die Regelung, dass die Bürger im Rahmen der regulären Neuwahlen ihre Meinung zu Verfassungsänderungen ausdrücken sollen, kritisch bewertet. In den Wahlkämpfen werden etwaige Verfassungsänderungen zumeist kaum thematisiert, sodass es den Bürgern an den erforderlichen Informationen mangelt. Zugleich kommen bei den

⁷¹ Zum Prozedere in der Zeit vor 1848 und zur Entwicklung des aktuellen Verfahrens siehe www.denederlandsegrondwet.nl.

⁷² Ausnahmen von der Regel, dass verfassungsrechtlich relevante Fragen kaum Eingang in die Wahlkämpfe bzw. Interesse in der Bevölkerung finden, stellen die Wahlen der Jahre 1886 und 1917 dar, bei denen die unterschiedlichen Haltungen zu Wahlrechts- und Bildungsfragen eine wichtige Bedeutung besaßen. Bei den Parlamentswahlen im Jahr 1948 kam der verfassungsrechtlich relevanten Frage nach einer etwaigen Anerkennung der indonesischen Unabhängigkeit ein hoher Stellenwert zu.

⁷³ Zum Thema siehe: Belinfante und de Reede (2005, S. 300–305), Heij und Visser (2007, S. 308 ff.), Raad van State (2008, S. 8 f.). Die eben angesprochene geringfügige Vereinfachung des Verfahrens besteht darin, dass seit Mitte der 1990er Jahre die Erste Kammer für die zweite Lesung nicht mehr neu zusammengesetzt werden muss.

⁷⁴ Ein Vorschlag, um den Einfluss der Ersten Kammer zu begrenzen, besteht darin, die zweite Abstimmung im Parlament, bei der eine Zweidrittelmehrheit erforderlich ist, in einer gemeinsamen Versammlung der Ersten und der mitgliederstärkeren Zweiten Kammer durchzuführen. Hierdurch würde die Chance darauf, dass Mitglieder der Ersten Kammer einen Vorschlag zu Fall bringen, vermindert.

Wahlentscheidungen Präferenzen für Parteien oder Personen, Haltungen zu aktuellen Themen und der jeweiligen politischen Stimmung eine hohe Bedeutung zu. Durch die derzeit übliche Herangehensweise können die Niederländer nicht zwischen diesen Aspekten und ihrer Einstellung zu bestimmten Verfassungsmodifikationen unterscheiden, was ihre Einflussmöglichkeiten senkt. Darüber hinaus ist zu bedenken, dass bei einem Wahlgang zumeist zeitgleich über mehrere Verfassungsmodifikationen abgestimmt wird, der Bürger jedoch nur eine Stimme abgeben kann.⁷⁵ Trotz dieser Kritikpunkte kamen bisher nur sporadisch Vorschläge zur Änderung des Verfahrens zur Sprache, die allesamt zu keiner Neuordnung führten.

2.2.3 Die Stellung der Verfassung in Politik und Gesellschaft

Am Ende dieses Kapitels soll der Umstand erörtert werden, dass die Niederlande, obwohl sie auf eine derart lange Verfassungstradition zurückblicken können, keine ausgeprägte Verfassungsverbundenheit oder gar -euphorie kennen, wie sie beispielsweise in Amerika oder in (West-)Deutschland nach 1949 zu beobachten ist. Eindringlich äußerte sich hierzu die ehemalige Innenministerin Guusje ter Horst in einer Rede, die sie Anfang 2008 hielt. Sie sagte unter anderem: „Die Verfassung von 1983 lebt nicht wirklich und sie hat damit nicht die gesellschaftliche Bedeutung, die sie haben müsste. Dies gilt allen gesellschaftlichen Diskussionen und Fragen, die die Verfassung in ihrem Kern betreffen, zum Trotz.“⁷⁶ Auch der Staatsrat konstatiert in einer aktuellen Stellungnahme, dass sowohl der symbolisch-inspirierende als auch der juristisch-normative Gehalt der niederländischen Verfassung begrenzt seien, diese weder gekannt noch „gefühlte“ werde. Damit sei sie – anders als die amerikanische Verfassung oder das deutsche Grundgesetz – keine Grundlage für Nationalstolz und die Identifikation mit dem eigenen Land.⁷⁷ Die niederländische Verfassung wird darüber hinaus kaum öffentlich wahrgenommen – ein Symposium, das im Februar 2008 anlässlich des 25-jährigen Jubiläums der Verfassungsüberarbeitung von 1983 stattfand, stand somit unter dem Titel *Die unsichtbare Verfassung (De onzichtbare grondwet)*. Auch das Ergebnis einer Anfang 2008 durchgeführten repräsentativen Befragung ist in dieser Hinsicht bezeichnend: Zwar fanden nicht weniger als 94 % der befragten Nieder-

⁷⁵ Um diese Problematik zu lösen, wurde unter anderem vorgeschlagen, dass die Kammern des niederländischen Parlaments nur einmal und dabei mit Zweidrittelmehrheit über eine Verfassungsänderung abstimmen sollen und ihr Änderungsvorschlag im Anschluss den Bürgern per Referendum zur Entscheidung vorgelegt wird. Vgl. Nationale Conventie (2006, S. 47 ff.). Mehr Informationen zu möglichen Reformen des Änderungsverfahrens finden sich unter www.denederlandsegrondwet.nl.

⁷⁶ Ter Horst (2008, S. 2, Übersetzung durch den Verfasser).

⁷⁷ Vgl. Raad van State (2008, S. 3). Zum Hintergrund dieser Einschätzung siehe: Barkhuysenet al. (2009, S. 18 ff.).

länder die Verfassung wichtig, 84 % der Untersuchungsteilnehmer gaben aber auch an, den Inhalt der Verfassung kaum oder überhaupt nicht zu kennen.⁷⁸

Diese aktuelle Untersuchung fügt sich ebenso wie die derzeitige Kritik an der mangelnden gesellschaftlichen Verankerung der Verfassung nach Einschätzung verschiedener Experten in eine lange Tradition ein, nach der das Verhältnis der Niederländer zu ihrer Verfassung zu keiner Zeit sehr intensiv gewesen sei. Van Bijsterveld hält beispielsweise fest, dass die niederländische Verfassung nie eine Verfassung der Bürger, sondern immer eine Verfassung der Juristen, Beamten und Wissenschaftler gewesen sei.⁷⁹ Auch nach van der Tang hat das Desinteresse an konstitutionellen Fragen bzw. Themen in den Niederlanden eine lange Tradition. Die niederländische Regierung beschäftigt sich seiner Einschätzung zufolge erst seit einigen Jahren mit diesem Thema, was ihn zu der Schlussfolgerung führt, dass die Niederlande kein Land mit einer ausgeprägten Verfassungstradition und Verfassungskultur sind.⁸⁰

Für die wenig bedeutsame Stellung der niederländischen Verfassung finden sich verschiedene Erklärungen.⁸¹ In der Literatur wird unter anderem darauf hingewiesen, dass es wegen der langen Evolution der Verfassung kein zentrales Datum gibt, auf das man Bezug nehmen kann und dass die Identifikation der Niederländer mit „ihrer“ Verfassung lange Zeit nicht milieu- bzw. parteiübergreifend vorhanden war.⁸² Weitaus häufiger und auch überzeugender wird in diesem Kontext dahingehend argumentiert, dass der Text der Verfassung zu wenig zugänglich und ansprechend sei.⁸³ Van der Tang äußert sich zu diesem Punkt folgendermaßen: „Wer aber die niederländische Verfassung zur Hand nimmt und diese unbefangen zu lesen versucht, der muss zu dem Ergebnis gelangen, dass deren Väter

⁷⁸ Diese Einschätzung schien einer Grundlage nicht zu entbehren: In der Untersuchung zeigte sich, dass die Befragten die Aufgaben zur Verfassung tatsächlich oftmals nicht richtig lösen konnten. Die entsprechenden Auswertungen finden sich in ausführlicher Form unter www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/grondwet-en-statuuut.

⁷⁹ Vgl. van Bijsterveld (2008, S. 74).

⁸⁰ Vgl. van der Tang (2008, S. 88). An anderer Stelle schreibt der Verfasser: „Es ist aber auffällig, dass in den Niederlanden, wo die ersten Schritte für die Schaffung einer Verfassung bis 1795 zurückgehen, und die doch zu den stabilen konstitutionellen Demokratien gezählt werden müssen, das Gesetz, das für den Staat von so grundlegender Bedeutung ist, in der Gesellschaft eine so bescheidene, beinahe untergeordnete Stellung einnimmt. Von Zuneigung zur Verfassung ist wenig zu spüren, und von einem Gefühl des Stolzes scheint schon gar nicht die Rede zu sein.“ Van der Tang (2008, S. 87, Übersetzung durch den Verfasser). Eine ähnliche Einschätzung findet sich bei: Cliteur und Voermans (2009, S. 47).

⁸¹ Zu den folgenden Punkten siehe: van Sas und te Velde (1998, S. 15 ff.), ter Horst (2008, S. 1 ff.), te Velde (2006, S. 15 f. und 27 ff.), van Bijsterveld (2008, S. 76 f.).

⁸² In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, dass es in den Niederlanden keinen öffentlich bekannten Feier- oder Gedenktag gibt, den die Bürger mit der Verfassung verbinden. Allerdings werden Einbürgerungen am 24. August vorgenommen. Der Grund für diese Terminwahl liegt darin, dass am 24. August 1815 die Verfassung für das Vereinigte Königreich der Niederlande in Kraft trat. Vgl. van der Tang (2008, S. 85 f.).

⁸³ So heißt es in einem Artikel zum Thema eindeutig: „Die niederländische Verfassung ist kein inspirierendes Dokument.“ Van Bijsterveld et al. (2008, S. 1, Übersetzung durch den Verfasser).

und die nachfolgenden Bearbeitergenerationen dieses Dokuments nur in geringem Maße von der Muse geküsst wurden. Das Ganze macht einen wenig beseelten Eindruck, und inspirierende Momente im Verfassungstext sind nur mit Mühe zu entdecken.⁸⁴ Wichtig erscheint auch die Tatsache, dass die identifikatorische und verbindende Funktion, die einer Verfassung in manchen Staaten zukommt, in den Niederlanden nicht so sehr von der Verfassung, sondern viel stärker vom Königshaus ausgeübt wird. Der niederländische Staatsrat liefert eine weitere Erklärung für die bescheidende Rolle der niederländischen Verfassung, indem er auf die niederländische Tradition des pragmatischen Pluralismus hinweist. Für ihn liegt in dem Bestreben, über Verhandlungen zu einem Konsens zu gelangen, eine Ursache dafür, dass eine Fixierung auf bestimmte Werte und Grundsätze möglichst vermieden werden soll, was sich selbstverständlich auf den normativen Gehalt der konstitutionellen Ordnung auswirkt. Darüber hinaus spielt für den Staatsrat auch eine Rolle, dass die Bürger in den Niederlanden seit langer Zeit kaum in Kontakt zur Verfassung gelangten.⁸⁵

In den letzten Jahren sind vermehrt kritische Diskussionen über die Bedeutung der Verfassung in Politik und Gesellschaft geführt worden. Vor diesem Hintergrund hat die niederländische Regierung Handlungsbedarf gesehen und sich auf Bemühungen zur Aufwertung der Verfassung geeinigt. Um die Bekanntheit der Verfassung zu erhöhen, unternahm sie verschiedene öffentlichkeitswirksame Aktivitäten.⁸⁶ So soll in Zukunft ein insbesondere für Schüler konzipiertes „Haus für die Demokratie und den Rechtsstaat“ die Grundlagen des politischen Systems der Niederlande verstehen lernen, wurde ein sogenannter Verfassungspfad in Den Haag eingerichtet und wird nun jährlich ein nationales „Verfassungsquiz“ durchgeführt.⁸⁷ Vor allem wird jedoch derzeit darüber diskutiert, auf welche Weise die Verfassung zugänglicher gestaltet werden und darüber hinaus einen symbolischeren und inspirierenderen Charakter erhalten kann.⁸⁸ Um sich mit diesen und weiteren Fragen zu beschäftigen, wurde – wie bereits im Koalitionsabkommen der Regierung Balkenende IV Anfang 2007 vereinbart – Mitte 2009 eine Kommission, die *Staatscommissie Grondwet*, eingerichtet, die sich aus Verfassungsexperten zusammensetzte und Ende 2010 ihre Ergebnisse präsentierte.⁸⁹

⁸⁴ Van der Tang (2008, S. 94, Übersetzung durch den Verfasser). Es existiert in den Niederlanden vor dem Hintergrund dieser Kritik ein Buch mit dem Titel *De Grondwet in eenvoudig Nederlands*, das 2007 von Karen Heij und Wessel Visser veröffentlicht wurde. Am Anfang dieses Buches heißt es, dass die Verfassung so schwer verständlich sei, dass selbst Experten Schwierigkeiten mit dieser hätten. Vgl. Heij und Visser (2007, S. 5).

⁸⁵ Vgl. Raad van State (2008, S. 3).

⁸⁶ Vgl. Hirsch Ballin (2010, S. 1 f.).

⁸⁷ Siehe hierzu die Informationen unter: www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/democratie-en-burgerparticipatie/ und unter www.grondwetpad.nl.

⁸⁸ Vgl. hierzu: van der Tang (2008, S. 100 ff.).

⁸⁹ Zur Arbeit der Staatskommission siehe: www.staatscommissiegrondwet.nl. Auf dieser Homepage finden sich nicht nur Informationen zum Auftrag, zur Zusammensetzung und zur Arbeit der Kommission, sondern auch verschiedene Publikationen, die Grundlagen für deren Tätigkeiten bildeten. Die Ergebnisse der Kommissionsarbeit sind nachzulesen in: Staatscommissie Grondwet (2010).

Eine Frage, mit der sich die Kommission beschäftigte, lautete, ob der Verfassung eine Präambel vorangestellt werden sollte.⁹⁰ Hintergrund für diese Frage ist der Umstand, dass die konstitutionelle Ordnung der Niederlande – anders als die Verfassung von 1798, in der sich zudem auch einige allgemeine Bestimmungen fanden – trotz gelegentlicher Initiativen seit 1814 keine derartigen Text mehr enthält. In den aktuellen Diskussionen wird für die Aufnahme einer Präambel angeführt, dass diese auf inspirierende Weise beispielsweise die Verankerung grundlegender gesellschaftlicher und politischer Werte und Prinzipien ermöglichen würde und sie auf diese Weise die Verbindung der Bürger zur Verfassung verbessern könnte. Auch könnte eine Präambel nach Meinung der Befürworter die Identifikation der Bürger zu ihrem Land fördern und einen positiven Einfluss auf das gesellschaftliche Miteinander haben, indem sie in einer Zeit voller Umbrüche Orientierung, Inspiration, Halt und Perspektive bietet. Gegen die Aufnahme einer Präambel wird hingegen angeführt, dass diese dem Charakter der Verfassung, der sich durch Nüchternheit und Offenheit kennzeichnet, widerspräche. Kritiker zweifeln zudem an, ob die erhofften Effekte einer in diesem historischen Kontext formulierten Präambel nicht überschätzt werden bzw. ob von einer Präambel derartige Effekte überhaupt ausgehen. Um gemeinsame Werte zu schaffen bzw. zu betonen und die nationale Identität zu stärken, werden von diesen Kritikern eher andere Schritte, wie zum Beispiel die intensivere Auseinandersetzung mit entsprechenden Inhalten im Bildungsbereich, als sinnvoll erachtet. Fraglich erscheint es den Kritikern zudem, welches rechtliche Gewicht einer Präambel zukäme und vor allem, auf welche konkreten Inhalte man sich verständigen sollte und könnte. In Anbetracht dieser Punkte hat sich die *Staatscommissie Grondwet* gegen die Aufnahme einer Präambel ausgesprochen, allerdings schlägt sie die konstitutionelle Verankerung einer „allgemeinen Bestimmung“ vor. In dieser will sie festhalten, dass die Niederlande ein demokratischer Rechtsstaat sind, der die Menschenwürde respektiert und schützt und dessen Handeln nur auf gesetzlicher Grundlage stattfindet.⁹¹

Ein zweiter Punkt, der zur Stärkung der Position der niederländischen Verfassung diskutiert wird, besteht darin, deren Struktur und Sprache zu ändern.⁹² Wie oben bereits dargestellt wurde, bewerten viele Kommentatoren den Verfassungstext als zu sperrig und für die meisten Bürger wenig zugänglich. Sowohl der Staatsrat als auch die *Staatscommissie Grondwet* haben sich mit diesem Thema befasst und sind dabei zu dem Ergebnis gelangt, dass Verfassungen als Rechtsdokumente grundsätzlich schwierig zu lesen sind und Vereinfachungen zu rechtlichen Problemen führen können. In Anbetracht dieses Umstands sehen sie eher Handlungsbedarf darin, die Kenntnisse der Bürger über die zentralen Verfassungsnormen und -inhalte zu steigern. Die *Staatscommissie Grondwet* schlägt zudem strukturelle Modifikationen, die Umformulierung einzelner Verfassungsartikel sowie sprachliche

⁹⁰ Zu diesem Thema siehe: Cliteur und Voermans (2009, S. 1 ff.), van Bijsterveld (2008, S. 77 ff.), Raad van State (2008, S. 5 f.), Nationale Conventie (2006, S. 42 ff.), ter Horst (2008, S. 2 f.).

⁹¹ Vgl. Staatscommissie Grondwet (2010, S. 35 ff.).

⁹² Vgl. hierzu u. a.: Nationale Conventie (2006, S. 42).

Vereinheitlichungen vor, um die Zugänglichkeit des Dokuments für die Bürger zu verbessern.⁹³

Inwiefern die Vorschläge der Kommission bzw. die Ergebnisse der derzeitigen Diskussionen von Seiten der Politik aufgegriffen werden, steht derzeit noch nicht fest. Die aktuellen Überlegungen zeigen jedoch deutlich, dass hinsichtlich der Funktionen und der gesellschaftlichen Bedeutung der Verfassung in manchen Kreisen Änderungsbedarf gesehen wird. Begründet wird diese Haltung vor allem damit, dass eine Verfassung, die nur von Experten geschätzt wird, nicht den heutigen Anforderungen entspräche. In einer Zeit der wirtschaftlichen, kulturellen, gesellschaftlichen und politischen Umbrüche erscheint es Befürwortern einer Veränderung wichtig, dass eine Verfassung für die einzelnen Bürger Klarheit über politische Grundwerte schafft und ein verbindendes Element darstellt.⁹⁴ Kritiker bewerten eine derartige Vorstellung als problematisch. Eine Grundlage hierfür kann beispielsweise die Auffassung sein, dass eine Verfassung als juristisches Dokument primär dazu dient, die Bürger vor staatlichen Übergriffen zu schützen. Vor diesem Hintergrund ist es nicht erforderlich, dass die Bürger sich für die Verfassung interessieren oder diese als ansprechend beurteilen.⁹⁵ Es erscheint angesichts dieser widerstreitenden Haltungen für die Politik zunächst erforderlich, eine klare Vorstellung darüber zu finden, welche Bedeutung und welche Funktionen der Verfassung zugeschrieben werden sollten. Erst auf dieser Grundlage können dann die (eventuell) erforderlichen Änderungen durchgeführt werden. Es wird in den nächsten Jahren spannend zu beobachten sein, welche Entscheidungen in dieser Hinsicht getroffen werden.

⁹³ Vgl. Raad van State (2008, S. 4 f.), Staatscommissie Grondwet (2010, S. 28 ff.). An dieser Stelle sei darauf hingewiesen, dass sich die *Staatscommissie Grondwet* auch mit einigen weiteren Themen befasst hat, beispielsweise auch mit dem Verhältnis zwischen dem internationalen und dem nationalen Recht und mit der Frage, ob der Grundrechtekatalog überarbeitet werden sollte. Siehe hierzu u. a.: Staatscommissie Grondwet (2010), Peters et al. (2009) und die Informationen auf der Internetseite der Kommission.

⁹⁴ Vgl. van Bijsterveld (2008, S. 76). Ähnliche Inhalte finden sich bei: ter Horst (2008, S. 2 f.).

⁹⁵ Vgl. Kortmann (2008, S. 15).



<http://www.springer.com/978-3-531-18579-8>

Das politische System der Niederlande

Eine Einführung

Wilp, M.

2012, XVII, 388 S. 32 Abb., Softcover

ISBN: 978-3-531-18579-8