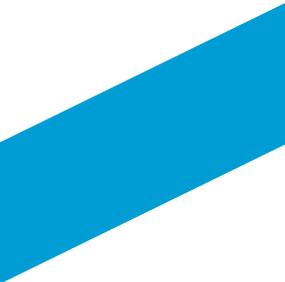




WWU
MÜNSTER



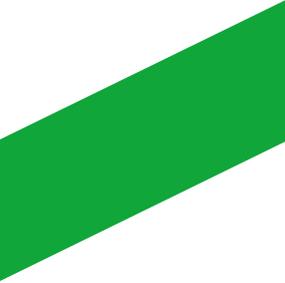
Friso Wielenga und Markus Wilp (Hrsg.)



Unruhige Zeiten

Jahrbuch des Zentrums

für Niederlande-Studien 2016/17



Alexander van Kessel und Carla van Baalen

Regierungsbildungen in den Niederlanden: komplexe, aber immer lösbare Puzzles

Am 26. Oktober 2017 stand das dritte Kabinett unter Leitung des liberalen Ministerpräsidenten Mark Rutte auf den Treppen des Palasts Noordeinde, der Arbeitsstätte von König Willem-Alexander in Den Haag. Das war 225 Tage nach den Parlamentswahlen vom 15. März: Ein neuer Rekord. Der alte Rekord, die Kabinettsbildung von 1977, lag bei 208 Tagen. Die durchschnittliche Dauer von Kabinettsbildungen in der Nachkriegszeit beträgt gut drei Monate (94 Tage)¹, was im internationalen Vergleich sehr lange ist. In Dänemark und im Vereinigten Königreich ist beispielsweise ein Regierungswechsel eine Frage von wenigen Tagen. In den vergangenen zehn Jahren haben allerdings auch Belgien (2007: 284 Tage und 2010/2011: 541 Tage – ein Weltrekord) und Spanien (2015/2016: 314 Tage, einschließlich einer neuen Wahlrunde) Erfahrungen mit schwierigen Regierungsbildungen gesammelt.² Und auch in Deutschland, wo die Bildung einer neuen Regierung zumeist nicht länger als einen Monat dauerte, zeigte sich nach den Bundestagswahlen vom 24. September 2017, dass eine Koalitionsbildung zu einer schwierigen Angelegenheit geworden war.

Die Erklärung für die sehr lange Kabinettsbildung des Jahres 2017 in den Niederlanden, die von März bis November dauerte, muss in erster Linie in der so genannten „Zersplitterung“ der politischen Landschaft gesucht werden (kräftige Verluste für die traditionellen Parteien der Mitte und viele – dreizehn – Fraktionen im Parlament), in Kombination mit der Weigerung der meisten politischen Parteien, im Kabinett mit der *Partij voor de Vrijheid* (PVV) von Geert Wilders zusammenzuarbeiten.³ Diese rechtspopulistische Partei war

¹ Die Zahlen stammen von der Internetseite des Parlamentarischen Dokumentationszentrums der Universität Leiden (https://www.parlement.com/id/vhnnmt7mnnzb/duur_kabinetsformaties_sinds_1946).

² Siehe auch die vergleichenden Zahlen zum Zeitraum 1977–2012 in: C. van Baalen/A. van Kessel, *Inleiding en verantwoording*, in: dies. (Hrsg.), *Kabinetsformaties 1977–2012*, Amsterdam 2016, S. 7.

³ Vgl. F. Wielenga/C. van Baalen/M. Wilp (Hrsg.), *Eine zersplitterte Landschaft. Beiträge zur Geschichte und Gegenwart niederländischer politischer Parteien*, Amsterdam 2018.

die zweitstärkste Kraft geworden (20 von 150 Sitzen; 13,1% der abgegebenen Stimmen). Die liberale *Volkspartij voor Vrijheid en Democratie* (VVD) unter der Führung des amtierenden Ministerpräsidenten Mark Rutte war mit 33 Sitzen (21,3% der Stimmen) die stärkste Partei geworden und übernahm daher die Führung bei der Kabinettsbildung. Faktisch bedeutete das Wahlergebnis eine parlamentarische Mehrheit für die Rechten (einschließlich der VVD von Rutte)⁴, da aber die Sitze von Wilders' PVV aufgrund des Ausschlusses einer Zusammenarbeit nicht „genutzt“ werden konnten, musste Rutte ein Kabinett mit einer politisch eher gemischten Zusammensetzung suchen. Bereits vor den Wahlen war deutlich geworden, dass – neben den Liberalen – sowohl die Christdemokraten (*Christen-Democratisch Appèl*, CDA) als auch die Linksliberalen (*Democraten 66*, D66) eine Regierungsverantwortung anstrebten, wodurch schon bald der so genannte „Motorblock“ aus VVD, CDA und D66 entstand. Diese drei Parteien waren bereit, gemeinsam einem Kabinett anzugehören. Da sie aber für eine Mehrheitskoalition optierten, war ein vierter Koalitionspartner notwendig. Es zeigte sich allerdings, dass dieser vierte Partner nicht leicht zu finden war.

Einer der Gründe hierfür war die Abstrafung der Parteien, die dem vorherigen Kabinett Rutte (Rutte II, 2012–2017) angehört hatten, durch die Wähler: VVD und *Partij van de Arbeid* (PvdA). Die liberale VVD verlor am 15. März 2017 gut 5% der Stimmen (von 26,6% im Jahr 2012 auf 21,3%) und die sozialdemokratische PvdA verlor sogar annähernd 20% (von 24,8% im Jahr 2012 auf 5,7%) – ein Rekordverlust in der niederländischen Geschichte. Dieser Verlust wurde unter anderem auf die forsche Art und Weise zurückgeführt, in der beide Parteien 2012 ein Kabinett gebildet hatten. Diese Kabinettsbildung hatte nur 47 Tage gedauert. Viele Wähler, besonders die der PvdA, verstanden nicht, wie es möglich war, dass sich zwei Parteien, die einander im Vorfeld der Wahlen vom September 2012 so heftig bekämpft hatten, anschließend so schnell und anscheinend so begeistert in die Arme fallen konnten. Dabei blieb im Gedächtnis haften, dass – besonders – die PvdA zu rasch auf grundsätzliche Punkte aus dem eigenen Wahlprogramm verzichtet hatte. Die Abstrafung der PvdA durch die Wählerschaft wirkte auf verschiedene Parteien im Hinblick auf eine Regierungsbeteiligung abschreckend. Es ist nicht auszuschließen, dass dieses

⁴ Wenn man VVD, PVV, CDA, SGP und das *Forum voor Democratie* (FvD) zu den rechten Parteien zählt, kommt man auf eine Gesamtzahl von 77 Sitzen.

Argument als Druckmittel benutzt wurde, um bei den Verhandlungen ein bestmögliches Ergebnis zu erzielen. Gerade im Zuge von Kabinettsbildungen sind ja Überzeugung und Strategie nicht immer klar voneinander zu unterscheiden. Potenzielle Koalitionspartner, besonders auf Seiten der Linken (*GroenLinks*, GL, und *Socialistische Partij*, SP), warteten jedenfalls nicht gerade ungeduldig darauf, sich dem Mitte-Rechts-„Motorblock“ aus VVD, CDA und D66 anzuschließen. Das galt erst recht für die gerade von den Wählern so knallhart abgestrafte PvdA, die Gespräche über eine mögliche Regierungsbeteiligung dann auch immer wieder abblockte.

Auch die Tatsache, dass die nächstliegende Variante, eine Koalition aus VVD, CDA, D66 und *ChristenUnie* (CU), von der Partei D66 bereits kurz nach den Wahlen aus prinzipiellen Gründen als „unerwünscht“ bezeichnet wurde, trug nicht zu einer raschen Kabinettsbildung bei. Die linksliberale D66 hatte im Wahlkampf unter anderem für eine Ausweitung der Sterbehilfe-Möglichkeiten geworben, was den tiefen Überzeugungen der streng christlichen CU zuwiderlief.

Dies alles führte zu einer schier endlosen Kabinettsbildung, bei der sich die Beteiligten überdies recht viel Zeit ließen. Im Sommer nahmen die verhandelnden Parteien sogar drei Wochen „Kabinettsbildungsurlaub“ – ein einzigartiges Phänomen. Überstürztes Handeln wie bei der Kabinettsbildung im Jahr 2012 sollte – koste es was es wolle – vermieden werden, aus Furcht, der Wähler werde dies bei den nächsten Wahlen erneut bestrafen. Schließlich kam das dritte Rutte-Kabinett doch zustande, und zwar in der Zusammensetzung, die auch zu Beginn schon die nächstliegende gewesen war: eine Koalition aus Liberalen, Linksliberalen, Christen und orthodoxen Christen (VVD, D66, CDA und CU). Zwar gab es unter Beobachtern der Kabinettsbildung reichlich Verärgerung über die lange Dauer, aber von einer echten Panik konnte keine Rede sein. Optionen wie eine Intervention seitens des Königs oder das Ansetzen von Neuwahlen sind nie ernsthaft in Erwägung gezogen worden. Das hat viel mit dem für Außenstehende recht undurchschaubaren aber sehr effektiven Verfahren der Kabinettsbildung zu tun, durch das die Beteiligten in der Lage sind, auch für die komplexesten politischen Puzzles eine Lösung zu finden.

Der vorliegende Beitrag will einen Einblick in dieses für die niederländischen Kabinettsbildungen so charakteristische, engmaschige Verfahren geben. Woher kommt es und warum führt es immer, auch in sehr komplexen Situationen, zu einem Ergebnis? Seit dem Ende des neunzehnten Jahrhunderts verstärkte

das niederländische Parlament im Zuge des so genannten Parlamentarisierungsprozesses immer mehr seinen Einfluss auf das Kabinettsbildungsverfahren, und zwar auf Kosten anderer an diesem Prozess Beteiligter, besonders dem König. Seit jeher kam dem Staatsoberhaupt bei der Begleitung des Kabinettsbildungsprozesses eine wichtige Bedeutung zu. Diese nahm allmählich an Bedeutung ab, bis dem König im Jahr 2012 – ziemlich abrupt – seine Rolle gänzlich genommen wurde. Danach durfte er nur noch die – in der Verfassung festgelegten – formalen Handlungen der Ernennung und Vereidigung von Ministern und Staatssekretären ausführen.⁵ Welche Bedeutung hatte diese Entscheidung der Zweiten Kammer? Außerdem hatten die Bürger ab den sechziger Jahren das Bedürfnis nach mehr Transparenz. Welche Auswirkungen hatte dieses Bedürfnis auf das Verfahren?

Entwicklung des Kabinettsbildungsverfahrens

Das politische System der Niederlande macht Koalitionsregierungen notwendig. Die Zweite Kammer besteht stets aus Fraktionen politischer Parteien, die die verschiedenen Minderheiten repräsentieren, aus denen die Bevölkerung zusammengesetzt ist. Die Einführung des Verhältniswahlsystems mit einer minimalen Prozenzhürde im Jahr 1917 hat die Parteienvielfalt noch vergrößert: Eine Partei kann seither bereits dann ins Parlament gelangen, wenn die Zahl der erzielten Stimmen für einen einzigen Sitz ausreicht. Dies hat dazu beigetragen, dass noch nie in der parlamentarischen Geschichte der Niederlande eine politische Partei alleine eine Mehrheit erlangt hat. Mit anderen Worten: Nach den Parlamentswahlen sind zwar die neuen Verhältnisse in der Zweiten Kammer bekannt, nicht aber die Zusammensetzung der Landesregierung. Ein früherer PvdA-Fraktionsvorsitzender bezeichnete dies einmal als die „strukturelle Ergebnislosigkeit“ der niederländischen Wahlen.⁶

Nach Wahlen muss also immer ein „Koalitionspuzzle“ gelegt werden, bei dem immer mehrere Varianten möglich sind. Um zu garantieren, dass das Ergebnis dieser Koalitionsbildung für jeden (auch die Opposition) akzeptabel ist,

⁵ Artikel 43 legt fest: „Der Ministerpräsident und die übrigen Minister werden durch königlichen Beschluss ernannt und entlassen“ Und Artikel 46 schreibt vor: „Per königlichem Beschluss können Staatssekretäre ernannt und entlassen werden.“

⁶ Jaap Burger (1904–1986), zitiert nach: J.Th.J. van den Berg, *‘De aanspraak der Natie’. Het koninklijk recht van Kamerontbinding en de rol van de kiezer*, Maastricht 2004, S. 7.

hielt und hält man es für sehr wichtig, dass jeder nach den gleichen Spielregeln spielt. Die niederländischen „Kabinettsbildungsregeln“ haben sich seit Mitte des neunzehnten Jahrhunderts entwickelt und sind nach und nach immer mehr verfeinert worden. Es sei mit Nachdruck angemerkt, dass das Verfahren nicht oder kaum aus formalen Regeln und Vorschriften besteht, sondern überwiegend aus gewachsenen Praktiken und Konventionen. Dies hat natürlich den Vorteil, dass das Verfahren nach Bedarf auch wieder angepasst werden kann, was seine Flexibilität vergrößert. So wird vermieden, dass das Verfahren zu einem Hindernis wird.

In den Anfangsjahren der konstitutionellen Monarchie, die in den Niederlanden in den Jahren 1814–1815 eingeführt wurde, war die Ernennung und Entlassung von Ministern ausschließlich Angelegenheit des Königs. Dies änderte sich durch die Verfassungsreform vom November 1848, bei der die ministerielle Verantwortung eingeführt wurde: Der König wurde „unantastbar“, und die Minister übernahmen die Verantwortung. Anfangs behielt der König zwar noch eine wichtige Rolle bei der Bildung neuer Kabinette, aber seine persönliche Präferenz spielte eine immer geringere Rolle. Es entstand die Praxis, dass der König einen prominenten Politiker ernannte – einen so genannten *formateur* –, der an seiner Stelle ein Kabinett zusammenstellte.

In den Jahren 1866–1868 führten Regierung und Parlament einen heftigen Kampf um das politische Primat im Staatssystem. Dieser Streit zwischen dem konservativen Kabinett van Zuijlen van Nijevelt und der Zweiten Kammer, in der die Liberalen die Mehrheit hatten, wurde zum Vorteil der Volksvertretung beigelegt. Und damit etablierte sich in den Niederlanden die Regel, dass ein Kabinett nicht ohne das Vertrauen einer Mehrheit im Parlament regieren kann. Diese so genannte „Vertrauensregel“ hatte unmittelbare Folgen für die Bildung eines neuen Kabinetts: Der König konnte nicht anders, als einen *formateur* zu ernennen, der in der Lage sein sollte, in der Zweiten Kammer eine Mehrheit hinter sich zu versammeln. Und damit wurde für das Staatsoberhaupt der Spielraum, den Gang der Dinge zu beeinflussen, weiter eingeschränkt. Der *formateur*, der seinen Auftrag erfolgreich erledigte, wurde in der Regel auch Ministerpräsident.

Königin Emma, die nach dem Tod ihres Mannes, König Wilhelm III., im Jahr 1890 die Königswürde für ihre minderjährige Tochter Wilhelmina stellvertretend übernahm, begann erst mit der Ernennung eines *formateur*, nachdem sie den Rat einiger bedeutender Politiker eingeholt hatte. So erbat sie unter

anderem Ratschläge von den Vorsitzenden der beiden Parlamentskammern und vom Vizepräsidenten⁷ des Staatsrats, dem wichtigsten Beratungsorgan der Regierung. Seitdem gehörten diese Konsultationen zum festen Repertoire niederländischer Könige, die eine Kabinettsbildung in Gang setzten.⁸ Königin Wilhelmina weitete die Konsultationen aus. Sie führte zu Beginn einer Kabinettsbildung auch Gespräche mit wichtigen Politikern der Zweiten Kammer. Angesichts der oben erläuterten „Vertrauensregel“ war dies verständlich – das neue Kabinett musste sich ja der Unterstützung durch eine Mehrheit im Parlament sicher sein. Wie wichtig dies war, zeigte sich 1939. Der demissionierte Ministerpräsident Hendrik Colijn, von Königin Wilhelmina nach einer Kabinettskrise zum *formateur* ernannt, bildete sein fünftes (!) Kabinett, ohne sich darüber mit den größten Parlamentsfraktionen zu beraten. Als Colijn der Zweiten Kammer sein neues Kabinett vorstellte, wurde unverzüglich ein Misstrauensantrag eingereicht und angenommen: Das Kabinett konnte nach Hause gehen. Nie wurde in den Niederlanden ein Kabinett vom Parlament schneller entlassen. Das Parlament hatte die Zähne gezeigt: Ein Kabinett hat kein Existenzrecht, wenn es nicht im Dialog mit den direkt gewählten Volksvertretern gebildet worden ist. Diese „außerparlamentarische“ Methode der Kabinettsbildung ist danach auch nie wieder angewandt worden.

Nach dem Zweiten Weltkrieg wurde es üblich, die Vorsitzenden aller Fraktionen zu konsultieren, also auch der Fraktionen, bei denen es praktisch sicher war, dass sie einem neuen Kabinett nicht angehören würden, wie Kommunisten (*Communistische Partij van Nederland*, CPN) und orthodoxe Protestanten (*Staatkundig Gereformeerde Partij*, SGP). Dadurch konnten alle im Parlament vertretenen politischen Strömungen in Gegenwart der Königin erläutern, wie sie das Wahlergebnis (oder die Kabinettskrise) sahen. Unmittelbar nach diesen Konsultationen ernannte die Königin einen *formateur*. Scheiterte der erste *formateur*, was durchaus häufiger vorkam, dann wurde nach dem Einholen neuer Ratschläge der nächste *formateur* bestimmt. Der Auftrag, den die *formateurs* mit auf den Weg bekamen, lautete in der Regel, dass sie ein Kabinett bilden sollten,

⁷ Der „echte“ Vorsitzende des Staatsrats ist der König; in der Praxis ist es jedoch der Vizepräsident, der diese Funktion ausübt.

⁸ Die Verfassung spricht lediglich von *de Koning*, in der Praxis haben aber viele Jahre Königinnen die Rolle des Staatsoberhauptes inne gehabt: Wilhelmina (1898–1948), Juliana (1948–1980) und Beatrix (1989–2013).

das „fruchtbar“ (oder Varianten dieser Formulierung) mit dem Parlament zusammenarbeiten konnte.

Obwohl die niederländische Politik in den Jahren 1945–1958 von den beiden größten Volksparteien KVP (*Katholieke Volkspartij*) und PvdA (beide erhielten bei Wahlen rund 30%) dominiert wurde, verliefen Kabinettsbildungen immer langwieriger. Darum wurde das Repertoire für die Kabinettsbildung ausgeweitet. Im Jahr 1951 betrat der *informateur* die Bühne. Auch dieser wurde vom König ernannt, aber nicht mit dem Auftrag, ein Kabinett zu bilden, sondern mit der Bitte, ein Gutachten über die *Richtung* der Kabinettsbildung vorzulegen. So wurde der *informateur* zum Wegbereiter für den *formateur*. Weder hinsichtlich der Rolle der *formateurs* und *informateurs*, noch mit Blick auf die Rollenverteilung zwischen diesen beiden Amtsträgern wurde auch nur irgendetwas formal festgelegt. Alles beruhte auf Konventionen. In der Praxis wurde der Beitrag des *informateur* im Laufe der Jahre immer größer. Während dieser zunächst nur darin bestand, die Koalitionsmöglichkeiten zu inventarisieren und einen Vorschlag vorzulegen, welche davon als erstes ausgelotet werden sollte, übernahm der *informateur* ab 1971 immer häufiger die Aufgabe, die programmatisch-inhaltlichen Verhandlungen zwischen den zukünftigen Koalitionsparteien zu leiten. Vereinbarungen hierüber wurden in einem Koalitionsabkommen (*regeerakkoord*) festgelegt.

Die Einführung dieser Koalitionsabkommen im Jahr 1963 war ein weiterer Schritt im Prozess der „Parlamentarisierung“ der Kabinettsbildung und erlaubte dem Parlament einen immer größeren Einfluss auf die Kabinettsbildung. Es waren ja die Vorsitzenden einer Reihe von Fraktionen *aus dem Parlament*, die bestimmten, wie das neue Regierungsprogramm aussehen würde. Vor 1963 wurden während der Kabinettsbildung zwar auch politische Absichten zu Papier gebracht, aber diese waren lediglich kurz umrissen. Sie wurden von den neuen Ministern zu einem vollwertigen Regierungsprogramm ausgearbeitet, das geschah also *nach* der Kabinettsbildung.⁹ Beim ersten Koalitionsabkommen, das

⁹ Die meisten Koalitionsfraktionen in der Zweiten Kammer fühlten sich daher vor 1963 auch nicht an die während der Kabinettsbildung getroffenen politischen Vereinbarungen gebunden. Sie erklärten, dem Kabinett gegenüber „unabhängig“ zu sein und es auf Grundlage seiner Taten beurteilen zu wollen. Lediglich die PvdA bildete eine Ausnahme, da ihre Abgeordneten sich in der Regel doch dem Kabinett, in dem Parteigenossen saßen, eng verbunden fühlten. Es liegt also bei der fortschreitenden „Parlamentarisierung“ der Kabinettsbildung ab 1963 ein Paradox vor: Einerseits ist der Einfluss des Par-

1963 geschlossen wurde, handelte es sich um ein Paket von Vereinbarungen auf verschiedenen Politikfeldern zwischen den Fraktionsvorsitzenden der vier Parteien (den konfessionellen Parteien KVP, ARP (*Anti-Revolutionaire Partij*) und CHU (*Christelijk-Historische Unie*) und der liberalen VVD), die anschließend das Kabinett Marijnen (1963–1965) bilden sollten. Diese Koalition löste sich übrigens bereits innerhalb von zwei Jahren wegen einer Meinungsverschiedenheit über die Zukunft des Radio- und Fernsehsystems auf – nicht zufällig ein Politikfeld, über das man während der Kabinettsbildung keine Übereinstimmung hatte erzielen können.

Ab 1982 wurden die Koalitionsvereinbarungen immer detaillierter. Auf dutzenden von Seiten legten die an den Koalitionsverhandlungen beteiligten Fraktionsvorsitzenden die Vereinbarungen über die in den kommenden Jahren zu führende Politik fest. Ihre Fraktionen in der Zweiten Kammer verpflichteten sich dann darauf. Die Verhandlungen über die Koalitionsvereinbarung nahmen und nehmen bei der Kabinettsbildung die meiste Zeit in Anspruch. Wochenlang sitzen die Anführer der potentiellen Koalitionspartner hinter verschlossenen Türen zusammen, um zu Kompromissen zwischen den Parteiprogrammen zu gelangen, die immer wieder widersprüchliche Wünsche enthalten. Nach Beendigung der Verhandlungen müssen alle Parteien ihrer Anhängerschaft zeigen können, dass sie das maximal mögliche Ergebnis erzielt haben und dass es sich lohnt, dem neuen Kabinett anzugehören. Die Koalitionsvereinbarung dient dem neu gebildeten Kabinett anschließend als Leitfaden, wobei es natürlich immer passieren kann, dass sich einige dieser Vereinbarungen durch geopolitische, sozioökonomische und/oder parteipolitische Entwicklungen überholen.

Zunehmende Transparenz – innerhalb der Grenzen des Möglichen

Den Kern der niederländischen Kabinettsbildung stellen also Verhandlungen dar, die immer vertraulich sind. Der Austausch von Programmpunkten und das Eingehen von Konzessionen vertragen sich nun einmal schwerlich mit der Öffentlichkeit – schon deshalb, weil in diesem Prozess immer die Möglichkeit

laments gewachsen (Mitglieder des Parlaments bestimmen das Regierungsprogramm), andererseits ist dessen Position auch geschwächt, indem es – zumindest die Koalition, also eine Mehrheit im Parlament – sich bereits vorab an das Regierungsprogramm des Kabinetts bindet, wodurch sich seine kontrollierende Funktion verringert.

besteht, dass nach einiger Zeit festgestellt werden muss, dass es doch zu keiner Übereinstimmung kommt. Dann sollen die beteiligten Partner in einer nächsten Runde nicht durch zuvor gemachte Konzessionen und geschlossene Kompromisse behindert werden, sonst haben sie in den Gesprächen eine schlechtere Ausgangsposition. Dennoch hat es, besonders seit den 1960er Jahren, als die zunehmend mündiger werdenden und immer besser ausgebildeten Bürger gegenüber Autoritäten eine kritischere Haltung einnahmen, Entwicklungen gegeben, die darauf abzielen, den Prozess transparenter zu machen.

Dies führte 1971 zu einer Reihe von Veränderungen in dem Verfahren.¹⁰ Als erstes wurden fortan sowohl die Empfehlungen der Fraktionsvorsitzenden an die Königin als auch die Abschlussberichte der *informateurs* und der *formateurs* direkt veröffentlicht. Bis dahin waren diese Texte vertraulich gewesen. Besonders die unverzügliche Veröffentlichung der Empfehlungen der Fraktionsvorsitzenden war von Bedeutung, weil nun für jedermann sichtbar war, welche Koalitionsvorlieben die einzelnen Parteien hatten. Eine zweite Veränderung, über die 1971 diskutiert wurde, betraf die Art und Weise der Ernennung des *formateur*. Auf der linken Seite des politischen Spektrums war man der Ansicht, dass dies in demokratischer Weise geschehen müsse. Man plädierte für einen von den niederländischen Bürgern gewählten *formateur*. Aufgrund des Widerstands einer Mehrheit im Parlament wurde dieser Plan jedoch nicht realisiert. Aber ein erster Schritt in Richtung auf ein demokratisches Verfahren wurde doch gemacht: Die Mehrheit im Parlament stimmte für den Vorschlag der konfessionellen KVP, die Zweite Kammer selbst einen *formateur* bestimmen zu lassen. Anschließend sollte im Übrigen weiterhin einfach das alte Verfahren gelten: Königin Juliana solle den vorgeschlagenen *formateur* ernennen und dieser (weibliche *formateurs* hat es bis dato noch nicht gegeben)¹¹ solle ihr auch bezüglich seiner Aktivitäten Bericht erstatten. Die erste Implementie-

¹⁰ Politisch ist es wenig relevant, aber man kam ab 1971 dem Wunsch nach mehr Transparenz auch in visueller Hinsicht entgegen. In Zukunft sollte sich das neue Kabinett unmittelbar nach der Vereidigung durch den König auf der Freitreppe des Palasts durch die Pressefotografen dem Volk präsentieren. Siehe hierzu: C. van Baalen/A. van Kessel, *De kabinetsformatie in vijftig stappen*, Amsterdam 2012, S. 254–256. Erst im Jahr 2012 gab es hier einen weiteren Schritt, als auch die Vereidigung der neuen Minister direkt im Fernsehen ausgestrahlt wurde. 2017 war auch die Vereidigung der Staatssekretäre live im Fernsehen zu sehen.

¹¹ Der erste weibliche *informateur* wurde 1998 ernannt: Els Borst (D66), der zweite im Jahr 2017: Edith Schippers (VVD).

rung dieser Möglichkeit, nach den Wahlen vom April 1971, endete jedoch in einem Fiasko. Der von der linken Minderheit vorgeschlagene PvdA-Führer Joop den Uyl erhielt im Parlament keine Mehrheit, und die rechten Parteien, die dem Vorschlag sowieso schon wenig Begeisterung entgegenbrachten, schlugen überhaupt keinen Kandidaten vor. Die Politiker mussten, wie Hans van Mierlo (D66) es ausdrückte, „zu Kreuze kriechen“ und um Unterstützung des Staatsoberhauptes bitten. Königin Juliana konnte einfach wieder wie zuvor die Kabinettsbildung in Gang setzen. Bis zum Jahr 2012 sollte die Zweite Kammer nie mehr versuchen, selbst einen *formateur* vorzuschlagen (siehe unten).¹²

Die *formateurs* (sowie die *informateurs*) wurden demnach auch nach 1971 durch die Königin bestimmt. Weil die Empfehlungen der Fraktionsvorsitzenden, auf denen diese Ernennungen basierten, fortan öffentlich waren, konnte jedermann prüfen, ob der betreffende Ernennungsbeschluss auch wirklich auf den Eingaben dieser Fraktionsvorsitzenden beruhte. Dies schränkte den Spielraum des Staatsoberhauptes bei der Nominierung des (*in*)*formateur* und der Festlegung von dessen Auftrag noch weiter ein. Dieser Spielraum hatte sich, wie bereits dargelegt, seit dem letzten Viertel des neunzehnten Jahrhunderts bereits laufend verringert, weil das Ergebnis der Kabinettsbildung von einer Mehrheit im Parlament akzeptiert werden musste. Auf der anderen Seite führte diese Veränderung dazu, dass Entscheidungen der Königin, die nicht im Einklang mit den Empfehlungen der parlamentarischen Mehrheit standen, unverzüglich für Kontroversen sorgten. Damit wurde das Vorgehen der Königin bei der Kabinettsbildung auch angreifbarer.

Dies zeigte sich beispielsweise während der Kabinettsbildung des Jahres 1994. Nachdem ein erster Versuch, ein so genanntes „violette“ Kabinett (eine Koalition der „roten“ sozialdemokratischen PvdA und der „blauen“ liberalen VVD plus der linksliberalen D66) zu bilden misslungen war, landete die Kabinettsbildung in einer Sackgasse, weil die Alternativen durch verschiedene wechselseitige Blockaden unmöglich gemacht wurden. Der amtierende *informateur* schlug vor, für die nächste Phase ein prominentes VVD-Mitglied als *informateur* zu ernennen. Aber die dann von Königin Beatrix zu Rate gezogenen Fraktionsvorsitzenden empfahlen jeder etwas anderes. Daraufhin bat das Staatsoberhaupt ihre ständigen Berater um Hilfe: die Vorsitzenden der beiden

¹² Vgl. van Baalen/van Kessel (2012), S. 29. Für das Zitat von van Mierlo siehe: *Handelingen van de Tweede Kamer der Staten-Generaal 1971*, S. 25.

Parlamentskammern und den Vizepräsidenten des Staatsrats. Diese empfahlen – im Gegensatz zum vorherigen *informateur* und auch im Gegensatz zur Mehrheit der Fraktionsvorsitzenden –, den PvdA-Führer Wim Kok zum *informateur* zu ernennen. Dieser Empfehlung folgte Königin Beatrix. Die Ernennung überraschte viele. Es hatte nämlich den Anschein, als habe sich die Königin eigenmächtig für Kok entschieden. Dies war dem Umstand zu verdanken, dass zwar sehr wohl die Empfehlungen des *informateur* sowie die der Fraktionsvorsitzenden, nicht aber die der ständigen Berater veröffentlicht wurden. In der Presse war sogar die Rede von einem „Coup des Palasts Noordeinde“.¹³

Im Jahr 2010 stand die Funktion von Königin Beatrix im Kabinettsbildungsprozess vor allem wegen der Rolle, die die rechtspopulistische PVV von Geert Wilders darin spielte, wiederum zur Diskussion. Dadurch, dass dessen Anti-Immigrations- und Anti-Islam-Programm bei vielen auf grundsätzliche Bedenken stieß, loderten die Emotionen noch höher, als es bei Kabinettsbildungen sonst üblich war. Nachdem ein Versuch, ein Kabinett ohne die PVV zu bilden, gescheitert war, beschloss die Königin auf der Grundlage der – immer noch geheimen! – Empfehlungen ihrer ständigen Berater, den ehemaligen Ministerpräsidenten Ruud Lubbers zum *informateur* zu ernennen. Er wurde in dieser Kabinettsbildung des Jahres 2010 der vierte *informateur*. Die Ernennung Lubbers', einem Vertrauten der Königin, war jedoch in keiner Weise auf die Empfehlungen der Fraktionsvorsitzenden zurückzuführen. Lubbers' Sondierungen als *informateur* mündeten in die Aufnahme von Verhandlungen für ein Kabinett aus VVD und CDA, das von der PVV geduldet werden würde. Als diese Gespräche vorübergehend unterbrochen wurden, ernannte die Königin wieder einen anderen *informateur* und auch dieser Beschluss ließ sich nicht auf die Empfehlungen der Fraktionsvorsitzenden zurückführen. Diese Ernennung wurde in erster Linie als der Versuch interpretiert, die inzwischen unvermeidlich erscheinende Bildung eines Kabinetts mit der PVV zu behindern.¹⁴ Dieses Mal blieb die Diskussion über die Rolle des Staatsoberhauptes nicht ohne Folgen, wie im Untenstehenden noch erläutert werden soll.

¹³ Vgl. A. van Kessel, „Een gewoon parlementair meerderheidskabinet.“ *De formatie van het kabinet-Kok I (1994)*, in: van Baalen/van Kessel (2016), S. 246–250.

¹⁴ Vgl. A. van Kessel, „Doe dit onze partij niet aan, doe dit ons land niet aan“. *De formatie van het kabinet-Rutte I (2010)*, in: van Baalen/van Kessel (2016), S. 447ff.

Grenzen der Offenheit

Öffentlichkeit und der rasche Verlauf einer Kabinettsbildung lassen sich nicht gut miteinander vereinbaren. Das zeigte sich unter anderem während der Kabinettsbildung im Jahr 1977, als viele Journalisten von den verhandelnden Parteien umfangreiche Informationen zugespielt bekamen (einschließlich strategischer Beurteilungen). Die ständige Informationsweitergabe in Richtung Presse schadete dem Vertrauen am Verhandlungstisch. Besonders die Beziehung zwischen der PvdA und dem CDA¹⁵ verschlechterte sich durch diese „Kabinettsbildung auf der Straße“. Dies ist der Grund dafür, warum bei den meisten Kabinettsbildungen seither „Funkstille“ eingehalten wird. Als den Medien im Jahr 2003 – wiederum bei dem Versuch, ein CDA-PvdA-Kabinetts zu bilden – doch wieder viele Informationen zugespielt wurden, verstärkte dies das Misstrauen am Verhandlungstisch, was ein Scheitern der Gespräche nach sich zog.

Während der langen Kabinettsbildung des Jahres 1977 wurde auch deutlich, dass es für die größte Partei vernünftig war, den politischen Anführer so lange wie möglich aus der Schusslinie zu halten. In dem durch den Wahlsieg entstandenen Vertrauen darauf, dass das Zustandekommen seines zweiten Kabinetts unvermeidlich sei, hatte sich der PvdA-Führer Joop den Uyl sofort zum *formateur* ernennen lassen. Die inzwischen übliche *informateur*-Phase wurde also überschlagen. Durch die langen, mühsamen Verhandlungen mit dem CDA nutzte sich der Glanz von den Uyls Wahlsieg jedoch ab. Und schließlich sollte es – nach fast sieben Monaten – für den Uyl und seine Partei überhaupt keinen Platz mehr im Kabinetts geben. Es blieben für die Sozialdemokraten nur noch die Oppositionsbänke in der Zweiten Kammer. Bei nachfolgenden Kabinettsbildungen sollte daher der Führer der Partei, die bei den Wahlen die stärkste geworden war, dann auch nie wieder sofort zum *formateur* – also demjenigen, der das eigentliche Kabinetts bildet und auch Ministerpräsident wird – ernannt werden. Mehr noch, es ist in den letzten zwanzig Jahren üblich, dass der Parteiführer bzw. potenzielle Ministerpräsident erst in dem Moment zum

¹⁵ In der Periode 1945–1980 gab es drei große/größere konfessionelle Parteien (KVP, ARP und CHU), seit dem letztgenannten Jahr besteht die Fusionspartei CDA. Die drei Parteien haben allerdings schon 1977 gemeinsam an den Parlamentswahlen teilgenommen.

formateur ernannt wird, wenn das Koalitionsabkommen bereits geschlossen worden ist und lediglich noch die Ministerposten vergeben werden müssen. Der *informateur* sorgt dafür, dass die Verhandlungen zwischen den potentiellen Koalitionsfraktionen zu einem guten Ende geführt werden. Gelingt dies nicht, dann übernimmt ein anderer *informateur* diese Aufgabe, so lange, bis ein Koalitionsabkommen geschlossen worden ist. In der Vergangenheit wurde diese „prozessbegleitende“ Aufgabe des *informateur* übrigens häufig auch von Zweier- oder sogar Dreier-Teams ausgeübt.

Seit ungefähr 1990 hat es bei dem ständig komplizierter werdenden Verfahren der Kabinettsbildung eine weitere Spezialisierung gegeben, die dieses Mal besonders die Arbeit des *informateur* betraf. Seit der Kabinettsbildung des Jahres 1989 wird fast immer zunächst ein „sondierender“ *informateur* berufen. Dieser befasst sich noch nicht mit dem Inhalt der Verhandlungen, sondern sondiert ausschließlich, welche Parteien sich am besten (als erste) an den Verhandlungstisch setzen sollen. Dazu führt er, ebenso wie das Staatsoberhaupt, mit allen Fraktionsvorsitzenden Gespräche. Und danach folgt – schlicht ausgedrückt – die Empfehlung, wer es mit wem probieren sollte. In der Regel ist diese Sondierungstätigkeit innerhalb einer Woche abgeschlossen. Anschließend folgt die Ernennung eines *informateur*, unter dessen Leitung die inhaltlichen Gespräche mit den ausgewählten Parteien über alle möglichen Themenfelder stattfinden. Wenn diese scheitern, folgt wieder ein „sondierender“ *informateur*. Im Jahr 2017, als die VVD unter der Führung von Mark Rutte trotz eigener Verluste die Wahlen „gewann“, übernahm Edith Schippers (VVD) diese sondierende Funktion. Anschließend machte sich eben diese Edith Schippers daran, als *informateur* ein Kabinett aus VVD, CDA, D66 und GL zustande zu bringen. Nachdem dieser Versuch misslang, kam Herman Tjeenk Willink (PvdA) als Sondierer an die Reihe, seinerseits gefolgt von Gerrit Zalm (VVD), dem es als *informateur* gelang, den Prozess zu einem erfolgreichen Abschluss zu bringen, woraufhin ein Kabinett aus VVD, CDA, D66 und CU die Amtsgeschäfte aufnahm.

Im Jahr 1993 führte die Zweite Kammer die Möglichkeit ein, den *informateur* nach Beendigung seiner Tätigkeit um eine Berichterstattung über den Kabinettsbildungsprozess zu bitten. Seit der Kabinettsbildung von 1994 ist von dieser Möglichkeit auch Gebrauch gemacht worden. Obgleich diese Debatten nicht immer als befriedigend empfunden werden (der *informateur* wird kaum über den Kabinettsbildungsprozess befragt, und die Parlama-

rier debattieren in erster Linie miteinander über die politischen Planungen), bedeutete diese Einführung einen neuen Schritt in der Parlamentarisierung der Kabinettsbildung.

Ohne König: 2012 und 2017

Der jüngste Schritt im Parlamentarisierungsprozess war der radikalste: Im März 2012 nahm die Zweite Kammer den Vorschlag der D66 an, ihre Parlamentsordnung so anzupassen, dass das Parlament zukünftig selbst, nach einer Plenardebatte, *informateurs* und *formateurs* ernennen solle. Dies ging viel weiter als der hier bereits angesprochene Vorschlag aus dem Jahr 1971, denn mit dieser Ordnungsänderung fiel die traditionelle Rolle des Königs als formaler Regisseur der Kabinettsbildung fort. Infolge der Ereignisse während der Kabinettsbildung des Jahres 2010 waren die Abgeordneten nun für die Entscheidung bereit, das Verfahren an sich zu ziehen. Besonders die Ernennungen der sondierenden *informateurs* Lubbers (Juli 2010) und Tjeenk Willink (September 2010) hatten viel Unverständnis ausgelöst. Während frühere Vorschläge, der Kammer die Regie bei der Kabinettsbildung zu überlassen, noch nicht ausreichend Unterstützung fanden, gab es nun hierfür im Parlament eine große Mehrheit.¹⁶ Nach Ansicht der Initiatoren war die Ordnungsänderung ein Schritt auf dem Weg zu „einem offeneren und demokratischeren Prozess der Kabinettsbildung.“¹⁷

Nicht jeder war über diese Änderung glücklich. Einige politische Parteien (die VVD und die christlichen Parteien) hingen an der Rolle des Staatsoberhauptes als Prozessbegleiter bei der Kabinettsbildung und manche politische Beobachter waren skeptisch oder rundheraus gegen die Veränderung. Würde die Kabinettsbildung ohne einen politisch neutralen Prozessbegleiter zu Ergebnissen führen können? Hatte der König aufgrund seiner verfassungsrechtlichen Stellung – er ist schließlich Bestandteil der Regierung – nicht beim Zustandekommen des Kabinetts eine Rolle zu spielen? Und was würde in den ersten acht Tagen nach den Parlamentswahlen geschehen, wenn die neuen Parlamentarier noch nicht ernannt und eingesetzt waren und so also auch noch keine Debatte

¹⁶ Vgl. van Baalen/van Kessel (2012), S. 29.

¹⁷ Zitiert nach: *Bijlagen bij de Handelingen van de Tweede Kamer der Staten-Generaal 2010/11*, 32 759, Nr. 2.

über die Richtung der Kabinettsbildung geführt werden konnte? Würde dann nicht ein Chaos ausbrechen? Der König machte sich ja immer bereits unmittelbar am Tag nach den Wahlen an die Arbeit, aber das Parlament konnte dies nicht. Und würde die Zweite Kammer überhaupt dazu in der Lage sein, in einer öffentlichen Debatte zu einer Mehrheitsentscheidung zu gelangen?¹⁸

Die Kabinettsbildung des Jahres 2012 verlief trotz dieser Skepsis verfahrenstechnisch problemlos. Das Wahlergebnis verurteilte die beiden größten Parteien, VVD und PvdA, zur Zusammenarbeit – so jedenfalls die Meinung ihrer politischen Führer Mark Rutte und Diederik Samson. In raschem Tempo wurde eine Koalition gebildet. Der neue Kabinettsbildungsprozess war von der Vorsitzenden und dem Schriftführer der Zweiten Kammer gut vorbereitet worden. Die Parlamentsvorsitzende organisierte einen Tag nach den Wahlen ein Gespräch zwischen allen (soeben von ihrer Fraktion ernannten) Fraktionsvorsitzenden. Und diese bestimmten – im Grunde wie früher, aber nun eben gemeinsam und ohne Beteiligung des Königs – einen Sondierer. Der Sondierer sollte vor der eine Woche später angesetzten ersten Debatte des neu zu installierenden Parlaments einen Vorschlag für die Fortsetzung der Kabinettsbildung präsentieren. Dieser Sondierer, der demissionierte Minister Henk Kamp (VVD), führte hierzu Gespräche mit allen Fraktionsvorsitzenden, wie es zuvor die Königin getan hatte. Auf der Grundlage dieser beratenden Gespräche schlug Kamp vor, die Verhandlungen für ein VVD-PvdA-Kabinetts aufzunehmen. Selbstverständlich hatte man sich hierfür – im Vorfeld der Parlamentsdebatte – bereits der Unterstützung durch die Mehrheit im Parlament versichert. Während der Parlamentsdebatte wurde entschieden, Henk Kamp (VVD) und Wouter Bos (PvdA) zu *informateurs* zu ernennen.

Lediglich die Ankündigung, die beiden *informateurs* würden das Staatsoberhaupt aufsuchen, löste in Bezug auf das Verfahren einige Aufregung aus. Es kam bei einigen Fraktionsvorsitzenden die Befürchtung auf, Königin Beatrix erhalte nun doch noch eine Rolle in diesem Prozess. Das Aufhebens war vor allem durch den noch jungen und experimentellen Charakter des Verfahrens

¹⁸ Siehe z.B.: Marc Chavannes im *NRC Handelsblad* vom 8. Sept. 2012; Wilfred Scholten in der *Trouw* vom 19. Sept. 2012; *de Volkskrant* vom 25. Aug. 2012 sowie J.Th.J. van den Berg, *Epiloog: het nieuwe artikel 139a*, in: ders. (Hrsg.), *Koning, Kamers, kabinettsformatie. Instituties en conventies bij de coalitievorming in Nederland*, Den Haag 2012, S. 79–85.

zu erklären. Die Königin übte in dieser Kabinettsbildung jedoch keinerlei Funktion mehr aus, außer, dass sie am Ende die neuen Minister und Staatssekretäre ernannte und vereidigte, wie es ja die Verfassung bestimmte. Ihre Beteiligung war sogar so gering, dass eine Kommission, die die Kabinettsbildung evaluierte, zu der Empfehlung gelangte, den König in Zukunft doch etwas großzügiger über den Fortgang zu informieren. Seine bereits erwähnte konstitutionelle Position mache dies wünschenswert.¹⁹

Während der Kabinettsbildung des Jahres 2017 (von März bis November) wurde König Willem-Alexander tatsächlich regelmäßig informiert, und zwar durch den Vorsitzenden der Zweiten Kammer und die verschiedenen *informateurs*. Von einem Einfluss des Staatsoberhauptes auf das Verfahren war keine Rede. Der über die Entwicklungen informierte König wurde – ganz im Geiste des im 19. Jahrhundert lebenden britischen Publizisten Walter Bagehot²⁰ – in die Lage versetzt, die verantwortlichen Politiker zu ermutigen und zu warnen, nicht mehr und auch nicht weniger. Die großzügigere Versorgung des Königs mit Informationen wurde von allen Beteiligten akzeptiert. Dass dieser zweite Versuch einer Kabinettsbildung ohne die Regierrolle des Königs eine schwerere Prüfung war als der erste im Jahr 2012, lag daran, dass die politische Situation 2017 komplexer war.

Zweimal landete man in einer Sackgasse, beide Male, weil sich die Verhandlungen für eine Koalition aus VVD, CDA, D66 und GL festfuhren. In beiden Fällen gelang es dem Parlament jedoch, nach der Ernennung neuer (sondierender) *informateurs* die Gespräche für eine neue Koalition wieder in Gang zu bringen. Das erste Mal manövrierte man sich aus der Sackgasse heraus, indem man die Unterredungen mit GL wieder aufnahm, das zweite Mal, indem sich eine neue Partei (die CU) zu Gesprächen über eine Regierungsbeteiligung bereitfand. Der letztgenannte Versuch führte nach vier Monaten zu einer Regierung – mit einer detaillierten Koalitionsvereinbarung.

¹⁹ Vgl. P. Bovend'Eert/C. van Baalen/A. van Kessel, *Zonder koningin. Het officiële evaluatierapport over de formatie van 2012*, Amsterdam 2015, Kapitel 5.

²⁰ Bagehot schrieb in seiner Studie *The English Constitution (1867)*, ein König habe in einer konstitutionellen Monarchie drei Rechte: 1. das Recht, informiert zu werden, 2. das Recht, zu ermutigen, und 3. das Recht, zu warnen.

Schlussfolgerungen

Die Verfahrensänderung vom März 2012, die die Regierolle des Königs beendete, betraf in erster Linie äußerliche Aspekte der Kabinettsbildung. In Zukunft werden (*in*)*formateurs* im Zuge öffentlicher Parlamentsdebatten bestimmt, und nicht in geschlossenen Sitzungen im Palast des Königs. Dadurch gehören selbstverständlich auch die Besuche der Politiker im Palast mit dem dazugehörigen Zeremoniell der Vergangenheit an. Auf das faktische Ergebnis der Kabinettsbildung wirkt sich die Verfahrensänderung jedoch nicht aus: Ebenso wie vor 2012 bestimmt eine Mehrheit im Parlament, welches Kabinettt die Regierungsgeschäfte übernimmt. Der Einfluss des Parlaments auf die Kabinettsbildung ist bereits seit der Etablierung der Vertrauensregel in den Jahren 1866/1868 – der so genannten „Parlamentarisierung“ der Kabinettsbildung – immer größer geworden, unter anderem durch die zunehmende Bedeutung der Empfehlungen der Parlamentsfraktionen an das Staatsoberhaupt, durch das Schließen von Koalitionsverträgen zwischen den zukünftigen Koalitionsfraktionen und durch die Parlamentsdebatten mit den *informateurs*. Die Parlamentarisierung ist jedoch noch nicht ganz vollendet: Nach den formalen Regeln der niederländischen konstitutionellen Monarchie ernennt und vereidigt ja der König letztlich die Minister und die Staatssekretäre.

Im Lauf der Zeit ist der Kabinettsbildungsprozess – auch unter dem Einfluss des zunehmenden Interesses der Öffentlichkeit und der Medien, die zwischenzeitlich informiert werden wollen – immer engmaschiger und anscheinend auch komplexer geworden. Bis 1848 suchte der König die Minister seines Kabinetts selbst aus, anschließend übernahm ein *formateur* (der zukünftige Ministerpräsident) diese Arbeit für ihn. Wiederum später holte der König zunächst Empfehlungen bei den politischen Führern ein, bevor er die *formateurs* ernannte. Danach kam als weiterer Akteur der *informateur* hinzu, der im Lauf der Zeit einen immer größeren Teil der Aktivitäten übernahm, und noch später betrat dann der Sondierer die Bühne. Jeder Akteur war für eine – durch seinen Auftrag abgegrenzte – Phase der Kabinettsbildung zuständig, sodass die Regierungsbildung nach dem Abschluss der jeweiligen Phase immer fortgesetzt werden und letztlich zu einem guten Ende gebracht werden konnte.

So lange Regierungsbildungen in den Niederlanden auch dauern mögen (zumeist mehrere Monate), wird doch deren guter Verlauf nie ernsthaft angezweifelt. Es ist dann auch nie in Erwägung gezogen worden, zur Beschleu-

nigung einer Regierungsbildung Neuwahlen anzusetzen. Alles in allem garantiert das in den Augen Außenstehender recht umständlich wirkende Verfahren immer ein Ergebnis, nämlich ein Kabinett. Das Verfahren passt auch zur politischen Kultur der Niederlande, die durch die Erkenntnis charakterisiert wird, dass Parteien, so sehr sie sich im Wahlkampf auch bekämpft haben, einander immer bei der Bildung einer neuen Regierung brauchen.