

Lukas Burgering

Das Staatsoberhaupt und die Politik. Über den politischen Einfluss von Königin Beatrix*

ENDE JANUAR 2013, als Königin Beatrix ihren Rücktritt ankündigte, stand die Monarchie in den Niederlanden kaum zur Diskussion. Selbst innerhalb der kleinen Gruppe von Republikanern, die es in den Niederlanden gibt, war man sich darüber einig, dass Beatrix die Monarchie ziemlich unversehrt vom Jahr 1980 bis in das Jahr 2013 gebracht hatte. Das ist angesichts der großen Veränderungen, die die niederländische Gesellschaft im gleichen Zeitraum durchgemacht hat, eine bemerkenswerte Leistung. Die letzten Reste der Versäulung waren 2013 definitiv verschwunden, die Gesellschaft war in hohem Maße individualisiert. Nach zwei politischen Morden – am 6. Mai 2002 wurde Pim Fortuyn ermordet, am 2. November 2004 Theo van Gogh – hat sich das politische Klima drastisch verändert. Populisten bestimmten den Ton der Debatte, und jede neue Wahl verzeichnete einen weiteren politischen Erdrutsch. Königin Beatrix war einer der wenigen konstanten Faktoren in dieser turbulenten Zeit. Im Laufe der Jahre veränderte sie sich natürlich als Mensch – unter anderem, da sie mehrfache Großmutter wurde und sie ihre beiden Elternteile, ihren Ehemann und, kurz nach ihrer Abdankung, ihren Sohn Friso verlor –, aber sie wachte sorgsam über die Monarchie. Ihr Amt betrachtete sie wie einen von Gott gegebenen Auftrag. In einer Rede aus dem Jahr 2005 deutete sie an, dass dieses seine Würde behalten und unversehrt an die nächste Generation weitergegeben werden müsse.¹

Dennoch hat es im Laufe ihrer Amtszeit verschiedene Augenblicke gegeben, in denen über das Amt diskutiert wurde. Nur einmal sollte eine solche Diskussion zu einer tatsächlichen Veränderung führen, nämlich im Jahr 2012, als das Parlament die Bildung eines neuen Kabinetts selbst in die Hand nahm und dieser Prozess also nicht, wie es bis dahin üblich war, unter der Regie des Staatsoberhauptes stattfand (siehe weiter unten). Die Kernfragen aller Diskussionen über die Rolle der Monarchie lauteten immer: Hat der König Einfluss auf die Regierung des Landes – und

* Aus dem Niederländischen übersetzt von Annegret Klinzmann, M.A.

1 Bei der Entgegennahme der Ehrendoktorwürde der Universität Leiden sagte sie wörtlich: »In der Annahme des Amtes als Auftrag im eigenen Leben übernimmt der König die Verpflichtung, den Respekt vor der Nation zu verbreiten und die Würde der Monarchie zu hegen.« Die vollständige Rede vom 8. Februar 2005 ist im Internet auf der Seite <http://www.koninklijkhuis.nl/nieuws/toespraken/2005/februari/toespraak-van-hare-majesteit-de-koningin/> einzusehen.

wenn ja, in welchem Maße? Bleibt es bei Einfluss oder ist es auch Macht? Ist das Staatsoberhaupt in der Lage, das Kabinett in einer von ihm gewünschten Richtung zu beeinflussen? Diese Fragen tauchten in der niederländischen Öffentlichkeit regelmäßig auf, nicht selten verursacht durch vermeintliche Vorfälle. Vermeintlich, denn letztlich kann es hier nur um Gerüchte und Mutmaßungen gehen. In der niederländischen Verfassung heißt es ja in Artikel 42, Absatz 2: »Der König ist unverletzlich, die Minister sind verantwortlich.«² Das bedeutet in der Praxis, dass sich die Minister im Parlament für alles verantworten müssen, was der König tut oder sagt. Der König kann nie eine Meinung äußern, ohne dass diese von den amtierenden Ministern gutgeheißen worden wäre. Wenn ein Minister während eines Gesprächs mit dem Monarchen in der Abgeschlossenheit des Palastes, in der alle Unterredungen stattfinden, seine Meinung ändert, dann muss er selbst dafür die Verantwortung übernehmen, denn er kann dem König nicht die Verantwortung für die Meinungsänderung geben. So bleibt in dieser Hinsicht der Einfluss des Königs unsichtbar, sein wirklicher Einfluss lässt sich folglich nur erahnen.

Ministerpräsidenten

Die fünf Ministerpräsidenten, mit denen Beatrix zusammenarbeitete, legten die ministerielle Verantwortung alle unterschiedlich aus. Am weitesten ging der Christdemokrat Ruud Lubbers (CDA), Ministerpräsident in der Zeit von 1982 bis 1994. Er war schon vor 1980 (als sie noch keine Königin und er noch kein Ministerpräsident war) mit Beatrix befreundet. Sie sind Altersgenossen, ihre Kinder sind gleichaltrig und auch charakterlich sind sie sich ähnlich. Wichtiger aber: Er ist Katholik und war gerne bereit, mit Beatrix in der Zeit – den 1960er Jahren – über Glaubensfragen zu sprechen, in der sie sich mit dem Übertritt ihrer Schwester Irene zum Katholizismus schwertat. Ohne in diesem Moment zu wissen, dass sie einmal als Staatsoberhaupt und Ministerpräsident zusammenarbeiten würden, bauten sie bereits in jenen Jahren eine intensive Freundschaft auf. Prinzessin Beatrix und Prinz Claus besuchten Ruud und seine Frau Ria Lubbers sogar in Rotterdam zum Kaffeetrinken.

Diese schon länger bestehende persönliche Verbindung ist wichtig, um zu verstehen, wie Lubbers in dem Augenblick, in dem er als Ministerpräsident politisch für Königin Beatrix verantwortlich war, diese Verantwortung auslegte. Er hat über die ministerielle Verantwortung gesagt, dass man mit dieser »großzügig und nicht hasenfüßig« umgehen müsse. Er ließ Beatrix viel Raum, um ihr noch junges Königtum zu entwickeln. So war er der Ansicht, die Königin müsse die Gelegenheit

2 Die niederländische Verfassung bezeichnet das Staatsoberhaupt als König, auch wenn das Amt von einer Frau bekleidet wird. Im vorliegenden Artikel wird häufig über »die Königin« gesprochen, weil auf Königin Beatrix in der Periode 1980–2013 abgezielt wird. Aber auch dort, wo allgemeiner von der politischen Stellung des Königs die Rede ist, wird in diesem Beitrag das Femininum verwendet, weil die Amtszeit von Königin Beatrix gemeint ist.

erhalten, ihre Arbeit mit Inhalt zu füllen. Sie müsse sich selbst ein Bild davon machen, was in der Gesellschaft vorgehe. Das war ein Bruch zur vorherigen Periode: Während der Amtszeit von Königin Juliana (1948–1980) ergriffen die Minister in allen Angelegenheiten die Initiative, und sie waren beispielsweise sehr vorsichtig bei der Genehmigung von Arbeitsbesuchen. In einem Fernsehgespräch im Jahr 2005, anlässlich ihres 25-jährigen Amtsjubiläums, erkannte Beatrix selbst an, dass sie in dieser Hinsicht viel mehr Spielraum erhalten hatte als ihre Mutter.³

Der sozialdemokratische Ministerpräsident Wim Kok (PvdA, 1994–2002) bewahrte auf der persönlichen Ebene etwas mehr Abstand, erhielt aber wohl den persönlichen Spielraum der Königin aufrecht. Die beiden trafen eine Vereinbarung: »Er kümmert sich um das Land, sie sich um den Haushalt.«⁴ Mit Letzterem meinten sie: alle Privat- und Familienangelegenheiten. Ein gutes Beispiel hierfür ist die jährliche Weihnachtsansprache. Am ersten Weihnachtsfeiertag hielt die Königin jedes Jahr in Radio und Fernsehen eine Ansprache, in der sie ihren eigenen Blick auf die Gesellschaft darlegte. Formal fiel diese Rede unter die ministerielle Verantwortung, und das bedeutete, dass der Ministerpräsident sich im Parlament für Inhalte, die politisch kontrovers waren, hätte verantworten müssen. Dennoch ist es jahrelang eine unausgesprochene Vereinbarung gewesen, dass die Schlussredaktion des Textes bei der Königin selbst lag. Sie war klug genug, in ihrer Wortwahl politisches Aufheben zu vermeiden. Das veränderte politische Klima in den Niederlanden führte jedoch dazu, dass es in den letzten Jahren ihrer Amtszeit doch noch zu Zwischenfällen kam. Geert Wilders, Parteiführer der populistischen *Partij voor de Vrijheid* (PVV), ließ sich – vor allem über Twitter – wiederholt über die Weihnachtsansprache aus. Das war in früheren Zeiten undenkbar, denn es galt als unpassend, wenn Politiker unmittelbar auf die Königin reagierten. Wilders durchbrach dieses Tabu bewusst, indem er sich beispielsweise nach einer Weihnachtsansprache, in der sie ihre Sorgen über die Umwelt äußerte, maliziös fragte, ob Beatrix womöglich Mitglied der niederländischen Grünen geworden sei. So kam es zu einer Diskussion zwischen Politikern über die Königin – das

3 Das Zitat von Lubbers und die Einschätzung von Beatrix stammen aus einer Fernsehsendung der NOS mit dem Titel *25 Kroonjaren*, die am 29. April 2005 ausgestrahlt wurde.

4 Zitiert nach: L. ANDERSSON/L. BURGERING/H. WULFSSSEN, *Ik zal handhaven. Beatrix, koningin in een veranderd land*, Amsterdam 2013, S. 137. Kok fügte sparsam hinzu: »Man muss natürlich schon aufpassen, dass Dinge, die in der Familie stattfinden, keine politischen Auswirkungen haben.« Damit zielte er vor allem auf die Zorreguieta-Affäre im Jahr 2001 ab. Dabei ging es um die Frage, ob Jorge Zorreguieta bei der Hochzeit seiner Tochter Máxima mit dem Kronprinzen Willem-Alexander anwesend sein dürfe. Zorreguieta war umstritten, weil er in Argentinien während der Diktatur der 1970er Jahre, als Zigtausende von Bürgern ermordet wurden, Staatssekretär gewesen war. Ministerpräsident Kok blockierte aus diesem Grund, gegen den Willen des Königlichen Hauses, die Anwesenheit von Vater Zorreguieta bei der Hochzeit im Februar 2002. Kok brachte es insgesamt fertig, sowohl der Partnerwahl des Kronprinzen gerecht zu werden, als auch die Monarchie aus Schwierigkeiten herauszuhalten. Mehr Informationen zu diesem Thema finden sich im entsprechenden Beitrag von Joop van den Berg in diesem Jahrbuch.

letzte, was Beatrix mit ihren Weihnachtsansprachen beabsichtigte. Ein anderer Zwischenfall fand 2010 statt. Der Theologe und Hausfreund der Königin Huub Oosterhuis behauptete, Ministerpräsident Rutte habe in den Text der Weihnachtsansprache des vorangegangenen Jahres eingegriffen. Er verwendete sogar das Wort »Zensur« – was staatsrechtlich betrachtet zumindest merkwürdig klingt, weil der Ministerpräsident, trotz aller Freiheit, die die Königin genoss, letztlich doch für ihren Redetext verantwortlich bleibt. Vor diesem Hintergrund hat Oosterhuis seine Aussage schließlich widerrufen.

Treffen am Montagnachmittag

Immer, wenn es um den Einfluss von Königin Beatrix geht, wird auch das so genannte Montagnachmittagsgespräch erwähnt. Dieses war ein fester Bestandteil der Arbeitswoche sowohl der Königin als auch des Ministerpräsidenten: Am Montagnachmittag kam der Ministerpräsident zum Palast. Er brachte dann die Königin bezüglich der Kabinettsitzungen, die wöchentlich am Freitagnachmittag stattfinden, auf den letzten Stand der Dinge. Auch die politische Aktualität wurde natürlich thematisiert, ebenso mögliche Pläne des Kabinetts. Des Weiteren besprachen die beiden dort alles, was unter die ministerielle Verantwortung fallen könnte, also alle öffentlichen Auftritte oder Äußerungen der Königin. Schließlich war dies auch der Augenblick, in dem die Königin den Ministerpräsidenten über Angelegenheiten informierte, die ihre Familie betrafen. Neben dem amtierenden König fällt nämlich auch die unmittelbare Familie unter die ministerielle Verantwortung. Diese Gespräche wurden von Außenstehenden mit Argusaugen beobachtet. Der Ministerpräsident äußerte sich nie zu ihnen und das Presseamt schon gar nicht. Die Tagesordnung war geheim, und es gibt keine offiziellen Notizen. Danach gefragt, erklärte Mark Rutte (VVD) im Jahr seines Amtsantritts als Ministerpräsident (2010) dem Parlament, warum es diese Gespräche gebe. Die Tradition gehe auf das Jahr 1964 zurück, als der damalige Ministerpräsident völlig von der Nachricht überrascht worden sei, dass Prinzessin Irene zum Katholizismus übertreten wolle. Es sei damals vereinbart worden, dass Ministerpräsident und Königin sich wöchentlich über die aktuellen Angelegenheiten auf dem Laufenden halten sollten, damit es derartige Überraschungen zukünftig nicht mehr gebe. Königin Beatrix selbst bewertete die Unterredungen am Montagnachmittag als sehr wichtig. Sie sagte im Jahr 2005 in dem bereits erwähnten Fernsehgespräch: »Wenn man lange mit jemandem zusammenarbeitet, wächst man auch in seine Ideen und Gedanken hinein [...] Das verleiht diesen Gesprächen auch etwas Angenehmes, man tauscht leichter Gedanken aus. Das finde ich von grundlegender Bedeutung.« Als sie im gleichen Gespräch gefragt wurde, ob sie in solchen Augenblicken auch wirklich Einfluss ausübe, erläuterte sie, dass sie die Situation nutzen könne, um Sorgen zu äußern, Fragen zu stellen oder um anzuregen, sich noch einmal eine andere Sichtweise anzuhören.

Spielraum

Beatrix erhielt also reichlich Spielraum, um sich zu entwickeln, und führte wöchentlich ein Gespräch mit dem Ministerpräsidenten. Sie empfing Minister, in deren Fachressorts aktuelle politische Ereignisse stattfanden. Sie erwarb bei Arbeitsbesuchen viel Wissen und sprach wöchentlich mit einer Reihe von Menschen, die ihr einen sehr weit gefächerten Blick auf die niederländische Gesellschaft bieten konnten. Zudem war sie durch ihre jahrelange Erfahrung ein sehr konstanter Faktor im Zentrum der Macht. Es ist unvermeidlich, dass jemand dann, und sei es auch nicht formal, ein gewisses Maß an Einfluss erhält. Aber niemand konstatierte das so. Ehemalige Ministerpräsidenten bezeichneten sie als wichtige Gesprächspartnerin, Kok sprach sogar von einem »hilfreichen Sparringspartner«. Er relativierte ihren Einfluss mit dem Hinweis, dass jedes gute Gespräch etwas bewirken könne. Der Christdemokrat Jan Peter Balkenende (CDA), Ministerpräsident von 2002 bis 2010, war mit seiner Bewertung etwas zurückhaltender, indem er sagte, dass sie sehr klar ihre eigenen Auffassungen habe, jedoch die staatsrechtlichen Grenzen ihres Amtes kenne wie kein anderer.⁵

Das Ausmaß des Einflusses der Königin war nicht nur von ihrem eigenen Wissen und ihren eigenen Erfahrungen abhängig. Letztlich bestimmte der Gesprächspartner, wieviel Spielraum er gewähren wollte und inwieweit er für diesen Einfluss aufgeschlossen war. Die Frage, ob ein Minister nun von der Königin oder – zum Beispiel – von seinem Gemüsehändler beeinflusst wird, ist eigentlich nicht so relevant. Er führt den ganzen Tag lang mit einer Reihe von Menschen Gespräche, und aus allen nimmt er etwas für sich mit. Solange er für seine Entscheidungen und Auffassungen die Verantwortung übernimmt, spielt es keine Rolle, wo er seine Ideen aufgeschnappt hat: zu Hause, bei der Arbeit, beim Einkaufen oder sogar in einem Schloss. Und es zeigt sich, dass die Politik damit auch keine Probleme hat. Der ehemalige Amsterdamer Bürgermeister und sozialdemokratische Fraktionsvorsitzende Job Cohen sagte: »Man wäre völlig verrückt gewesen, wenn man nicht jemandem gut zugehört hätte, der alles wusste und hörte.«⁶ Herman Tjeenk Willink, über Jahre hinweg in verschiedenen hohen Funktionen Berater von Beatrix, sagte im Jahr 2000 im Fernsehen, dass es logisch sei, dass Königin Beatrix Einfluss habe, auch wenn er diesen als begrenzt bezeichnete. »Wir wollen jemanden, der sich auskennt. Es wäre ein bisschen lächerlich, wenn wir gleichzeitig sagen würden, dass sie damit nichts anfangen darf.«⁷

5 Vgl. ANDERSEN/BURGERING/WULFSEN (wie Anm. 4), S. 270f.

6 Zitiert nach: ebd., S. 271.

7 Zitiert nach: ebd., S. 270.

Stil und Ernennungen

Königin Beatrix hatte eine ganz eigene Art, Fragen zu stellen. Sie sagte nie: »Sie müssen dieses oder jenes tun«, sondern: »Wäre es nicht interessant, einmal nach ... zu schauen?« oder »Müssten wir nicht einmal an ... denken?«. Sie stellte Fragen und ging dann ausführlich auf die Antwort ein. Auch begab sie sich gerne in Diskussionen. Minister sahen bisweilen gegen ein Gespräch an und bezeichneten es als ein »Abfragen«. Wenn die Qualität einer Antwort in den Augen der Königin unzureichend war, dann konnte ihr deshalb die Galle überlaufen. Anfangs äußerte sich dies in Fragen, dann durch schlichte Einwände und schließlich dadurch, dass sie ihrem Gegenüber einen Spiegel vorhielt. Dabei half ihr ihr umfangreiches System von Aufzeichnungen. Sie verwendete unzählige Hefte und Notizblöcke, in denen sie sehr ausführliche Notizen machte. Bei jedem folgenden Gespräch kamen diese Hefte wieder auf den Tisch und sie konstatierte: »Ja, aber letztes Mal sagten Sie...«⁸ Wenn sie alle aufbewahrt worden sind, dann sind diese Hefte und Notizblöcke für einen zukünftigen Biographen zweifellos eine Goldmine.

So entsteht das Bild von jemandem, der in der Tat eher ein Sparringspartner als ein Machtfaktor war. Durch ihre Art der Fragestellung zwang sie die Minister in privaten Gesprächen zu einer inhaltlichen Diskussion. Und wer mit Plan A und weichen Knien ins Schloss hineinkam, der lief Gefahr, mit Plan B wieder herauszukommen. So etwas würde niemand jemals zugeben, also wissen wir nicht, ob und wie oft es geschehen ist. Aber in ganz vereinzelt Fällen kam dann doch etwas zutage. Zumeist ging es dann um Ernennungen. So soll Königin Beatrix sich dagegen gewehrt haben, dass Bürgermeister gewählt werden, weil sie dadurch ihren Einfluss auf die Ernennungen verloren hätte.⁹

In einer Fernsehsendung erzählte der liberale Politiker Henk Koning, dass er der Königin einmal offen gesagt habe, dass er gerne Präsident des Allgemeinen Rechnungshofes werden wolle.¹⁰ Er fügte hinzu, dass er durch Beatrix' Zutun diese Funktion auch bekommen habe, und nicht die zu diesem Zeitpunkt hoch favorisierte Kandidatin Saskia Stuiveling, eine Sozialdemokratin, die zuvor schon jahrelang Mitglied des Allgemeinen Rechnungshofes gewesen war. In der gleichen Fernsehsendung erzählte der Hochschullehrer für Internationales Recht, Peter Kooijmans, dass er gehört habe, dass die Königin ihn gerne als Außenminister gewollt habe, und dass er deshalb die Ernennung angenommen habe. Ohne dabei Namen zu nennen, berichtete der ehemalige Innenminister Frits Korthals Altes (VVD), dass ihm kurz vor einer beabsichtigten Ernennung eines Bürgermeisters zu

8 Zu den Heften und Notizblöcken siehe beispielsweise die Erinnerungen der ehemaligen Ministerin Els Borst oder die des ehemaligen Ministerpräsidenten Dries van Agt (1977–1982) in: ebd., S. 273ff.

9 In den Niederlanden werden Bürgermeister von der Regierung – und somit auch von der Königin – ernannt. Der jeweilige Gemeinderat hat allerdings ein Vorschlagsrecht.

10 Die Sendung mit dem Titel *Hoeveel macht heeft de Majesteit?* (*Wieviel Macht hat die Majestät?*) wurde am 22. März 2009 ausgestrahlt.

Ohren gekommen sei, dass die Königin nicht mit dieser Ernennung einverstanden sei. Er habe im Palast sofort um ein Gespräch gebeten und erläutert, warum er diese Ernennung doch durchsetzen werde. Korthals Altes formulierte charmant, warum er dies Königin Beatrix zwar erklären wollte, aber doch seinen eigenen Willen durchsetzte: »Es mag ja so sein, dass der Minister letztlich entscheidet, aber ich fand doch, dass sie als Mitglied der Regierung und als Staatsoberhaupt ein Recht auf Einblick in die Beweggründe des Ministers hatte.«¹¹

Die Rechte des Königs

Im Jahr 1867 definierte der britische Staatsrechtsgelehrte Walter Bagehot in seinem Standardwerk *The English Constitution* die moderne Monarchie. Zu den Rechten des Königs hielt er folgendes fest:

»Um die Sache kurz auszuführen: Der Souverän hat in einer konstitutionellen Monarchie wie der unseren drei Rechte – das Recht, konsultiert zu werden, das Recht zu ermutigen und das Recht zu warnen. Und ein König von großem Verstand und großer Weisheit wird keine anderen wollen. Er wird zu der Erkenntnis kommen, dass der Umstand, keine weiteren Rechte zu haben, ihn in die Lage versetzt, diese drei mit außerordentlicher Wirkung auszuüben. Er wird zu seinem Minister sagen: »Die Verantwortung für diese Maßnahmen liegt bei Ihnen. Alles, was Sie für das Beste halten, muss getan werden. Alles, was Sie für das Beste halten, wird meine volle und verbindliche Unterstützung haben. *Aber*, Sie werden feststellen, dass aus diesem und jenem Grund das, was Sie zu tun vorschlagen, schlecht ist; aus diesem und jenem Grund ist das, was Sie nicht vorschlagen, besser. Ich opponiere nicht, es ist meine Pflicht, nicht zu opponieren, aber beachten Sie, dass ich *warne*.«¹²

Diese Ausführungen treffen auch auf die Situation in den Niederlanden zu. Aber in der niederländischen Monarchie hat sich nach Meinung des ehemaligen Ministerpräsidenten Wim Kok ein viertes Recht entwickelt: das Recht, informiert zu werden.¹³ Dies ist das Recht, von dem Königin Beatrix am meisten Gebrauch gemacht hat. Durch die enorme Menge an Informationen, die sie über 33 Jahre hinweg gesammelt hat, hat sie Autorität aufgebaut. Der Einfluss, über den sie verfügt, lief nicht über den formalen Weg der Macht, sondern über den Weg der Autorität auf der Grundlage von Wissen und Erfahrung. So ist sie immer innerhalb der verfassungsrechtlichen Grenzen der Monarchie geblieben, hat aber genau

¹¹ Zitiert nach: ANDERSEN/BURGERING/WULFSEN (wie Anm. 4), S. 278.

¹² W. BAGEHOT, *The English Constitution*, London 1867, S. 103.

¹³ Vgl. ANDERSEN/BURGERING/WULFSEN (wie Anm. 4), S. 286.

das getan, was ihr im Jahr 1980 vorgeschwebt hatte: eine inhaltliche Interpretation des Königtums. Das Amt sollte einen Wert haben, und sie hat eine intelligente Art und Weise gefunden, das zu verwirklichen.

Wenn vom Einfluss – oder zumindest vom vermeintlichen Einfluss – der Königin die Rede ist, erscheint die folgende Frage unvermeidlich: Wie schlimm ist es, dass die Königin Einfluss hat? Diese Frage ist aus theoretischer Perspektive interessant, aber für Politiker ist sie keinesfalls nur theoretisch. Sie beschäftigen sich bereits seit Jahren mit der Problematik, ob das niederländische Staatssystem wohl einem einflussreichen König gewachsen sei. Die Erwägungen werden mit gewisser Regelmäßigkeit zum Gegenstand politischer Debatten. Diese bleiben oftmals ohne Ergebnis – nicht aber im Jahr 2012. Da änderte nämlich die Zweite Kammer des Parlaments ihre eigene Geschäftsordnung, um die Kabinettsbildung in die eigene Hand zu nehmen. Die Parlamentarier waren sehr stolz auf diesen Schritt, eigentlich hat sich aber gar nichts geändert: Die Kammer verfügt schon seit 1971 über dieses Recht, sie hat nur nie Gebrauch davon gemacht.

Damals, am 2. März 1971, hatte sie einen Antrag angenommen, in dem vorgeschlagen wurde, dass das Parlament kurz nach den Wahlen vom 28. April 1971 zusammenkommen solle, um selbst einen Beauftragten für die Kabinettsbildung zu nominieren.¹⁴ Um die Bedeutung dieses Vorschlags zu verstehen, ist es wichtig zu wissen, wie Kabinette in den Niederlanden bis dahin zustande kamen. Es war üblich, dass nach den Parlamentswahlen alle Fraktionsvorsitzenden einzeln mit der Königin ein Gespräch über die bevorstehende Regierungsbildung führten. Auch sprach die Königin in dieser Phase mit drei festen Beratern (den Vorsitzenden der Ersten und der Zweiten Kammer und dem Vizepräsidenten des Staatsrats). Auf der Grundlage dieser Gespräche ernannte sie anschließend einen so genannten »Informateur«, einen Beauftragten für die Kabinettsbildung. Diese Gespräche fanden hinter verschlossenen Türen statt, und die Empfehlungen, die der Königin gegenüber ausgesprochen wurden, blieben geheim. Insgesamt bedeutete diese Prozedur einen relativ großen Spielraum für das Staatsoberhaupt, um hinter den Kulissen Einfluss auf die Zusammensetzung der Regierung auszuüben. Nachdem der »Informateur« seine Aufgabe erledigt hatte – manchmal waren mehrere »Informateure« nacheinander tätig, manchmal arbeiteten auch zwei gleichzeitig zusammen –, ernannte die Königin dann einen »Formateur«, der die Arbeit abschloss und zumeist dann selbst Ministerpräsident wurde.

Die Absicht des oben genannten Antrags war, dass nun das Parlament selbst das Heft des Handelns in die Hand nehmen sollte. Der bezweckte Unterschied zur vorherigen Periode war also, dass es keine Empfehlungen Richtung Palast mehr geben sollte, anhand derer die Königin eine Entscheidung treffen würde. Die Zweite Kammer würde selbst einen Namen vorschlagen, der dann von der Königin

14 Das entsprechende Dokument ist im Internet auf der Seite <http://www.statengeneraaldigitaal.nl> abzurufen.

bestätigt werden sollte. Als Grund für den Antrag wurde darauf verwiesen, dass der Wähler so mehr Einfluss auf die Kabinettsbildung erhalte und dass auf diese Weise mehr Offenheit bei der Bildung neuer Regierungen entstehe. Bemerkenswert war im Übrigen, dass nirgendwo rechtlich festgelegt war, dass die Königin »Informateure« und »Formateure« bestimmen durfte. Hierbei handelte es sich lediglich um eine Gepflogenheit. In der Verfassung stand nur, dass der Ministerpräsident und die Minister durch königlichen Beschluss ernannt und entlassen werden. Wer der Königin die Minister vorschlägt und wie die Beschlussfassung hier zustande zu kommen hat, war historisch gewachsen und nicht verfassungsrechtlich verankert.

Nach den Wahlen des Jahres 1971 debattierte die Zweite Kammer, wie es der Zielsetzung des damaligen Antrags entsprach, über die Ernennung eines »Formateurs«. Es gelang ihr jedoch nicht, einen gemeinsamen Vorschlag vorzulegen. Allerdings gab es einen Antrag des sozialliberalen Fraktionsvorsitzenden Hans van Mierlo (D66), in dem vorgeschlagen wurde, den Sozialdemokraten Joop den Uyl (PvdA) als »Formateur« und damit auch als Ministerpräsidenten vorzuschlagen. Dieses Ansinnen fand jedoch keine Mehrheit. Auch andere Initiativen scheiterten, so dass schließlich Königin Juliana auf die übliche Art und Weise mit der Konsultation der Fraktionsvorsitzenden begann, die letztlich zur Bildung des christdemokratisch-liberalen Kabinetts mit dem Ministerpräsidenten Barend Biesheuvel (ARP) führte, an dem weder die Sozialliberalen noch die Sozialdemokraten beteiligt waren. Das Experiment war misslungen und wurde nie mehr in dieser Form wiederholt. Dennoch hatte das Jahr 1971 etwas Neues gebracht: Die Empfehlungen, die von den Fraktionsvorsitzenden gegenüber der Königin abgegeben werden, wurden 1971 nämlich zum ersten Mal veröffentlicht. Das ist seitdem so geblieben. Die gewünschte Offenheit – letztlich auch ein Ziel des Antrags zur Änderung des Verfahrens – war damit doch verwirklicht worden.

Die Debatte, die nicht stattfand.

Es zeigte sich in der Vergangenheit mehrmals, dass es gar nicht so leicht ist, eine politische Debatte über die Rolle des Staatsoberhauptes anzustoßen. Im Jahr 2000 entschied sich Thom de Graaf, der damalige Fraktionsvorsitzende der sozialliberalen *Democraten 66* (D66), dazu, eine politische Diskussion über die Monarchie auf die Tagesordnung zu setzen. Seine Partei tritt bereits seit ihrer Gründung 1966 für Reformen hinsichtlich des Staatsaufbaus ein. De Graaf wollte gerne über drei Dinge reden. Erstens über die Tatsache, dass die Königin gemäß Artikel 42 der niederländischen Verfassung Mitglied der Regierung ist. Daneben sollte in der Debatte zweitens der Vorsitz des Staatsoberhauptes im Staatsrat behandelt werden.¹⁵ Drittens wollte er erneut die Rolle der Königin bei der Kabinettsbildung thema-

¹⁵ Der Staatsrat ist ein wichtiges politisches Organ, das der Regierung erstens Empfehlungen zu allen geplanten Gesetzen vorlegt und zweitens bei Konflikten zwischen Bürgern oder Rechtspersonen und dem Staat Recht spricht.

tisieren. Auf einer Reise nach Südafrika legte de Graaf seine Gedanken einem mitgereisten politischen Kommentator von RTL dar, damit zielte er bewusst auf ein großes Medieninteresse an diesem Thema ab. Dieses Ziel wurde erreicht: RTL brachte die Nachricht sofort mit viel Tamtam, und eine politische Diskussion war geboren. De Graaf wollte die Diskussion gerade in diesem Augenblick provozieren, weil die Monarchie in jenen Jahren völlig unumstritten war. Der Kronprinz war noch nicht verheiratet, der Rücktritt der amtierenden Königin würde also noch lange auf sich warten lassen. Beatrix leistete ausgezeichnete Arbeit und war populär. Der Sozialliberale sah daher die Möglichkeit für eine sachliche Debatte, in der es nicht um eine Abrechnung oder Korrektur ging.¹⁶

Die Reaktionen auf den Vorstoß waren ungemein heftig. Der Bund der Oranien-Vereinigungen forderte, dass de Graaf sich öffentlich bei der Königin entschuldigen solle. Der christdemokratische Fraktionsvorsitzende Jaap de Hoop Scheffer (CDA) verwies die Idee in »den Papierschredder«, und die konservativ-liberale VVD warf der D66 einen »Mangel an Oranien-Wärme« vor. Der Vertraute der Königin, Herman Tjeenk Willink, erklärte im Fernsehen, dass die Königin hart arbeite. De Graaf ist immer noch sehr erstaunt über all diese Reaktionen, die in seinen Augen nichts mit seinem Vorschlag zu tun hatten. Er war auf eine politische Debatte aus, und die kam nicht auf. Das Einzige, was de Graaf erreichte, war, dass der sozialdemokratische Ministerpräsident Kok dem Parlament eine Notiz schickte, die über seine Haltung gegenüber der Monarchie und der Rolle des Staatsoberhauptes informierte. Kok gab unumwunden zu, dass dieser Text nach Rücksprache mit der Königin aufgesetzt worden war und machte überdies deutlich, dass er keinen einzigen Grund dafür sah, etwas zu verändern.¹⁷ Das Parlament, ausgenommen die enttäuschten Sozialliberalen, ließ es dabei bewenden. Für eine Fortsetzung der Debatte gab es keine Mehrheit, sowohl CDA als auch VVD hatten de Graaf stark kritisiert, und die Sozialdemokraten wollten den eigenen Ministerpräsidenten nicht im Stich lassen.

Dennoch sahen auch andere, dass es Änderungsbedarf gab. Die Königin war laut Verfassung sowohl Vorsitzende des Staatsrates, einem der wichtigsten Beratungsgremien der Regierung, als auch Mitglied der Regierung. In gewisser Weise beriet sie sich damit also selbst. Beatrix war allerdings fast nie bei den Sitzungen des Staatsrats anwesend, die faktische Leitung des Gremiums obliegt immer dem Vizepräsidenten. Der Träger dieser Funktion wird in den Niederlanden aus diesem Grund oftmals scherzhaft als »Unterkönig« bezeichnet. In seinem letzten Jahresbericht schrieb der Staatsrat: »Der Vorsitz des Königs ist historisch bedingt und rein symbolischer Natur. Er bringt zum Ausdruck, dass der Staatsrat als hochrangiges Staatsgremium nicht einer der Staatsmächte, sondern dem Staat als solchem verbunden ist. Als Vorsitzender des Staatsrates fungiert der König ausschließlich bei

16 Vgl. ANDERSEN/BURGERING/WULFSEN (wie Anm. 4), S. 243.

17 Vgl. ebd., S. 244. Das Originaldokument ist im Internet auf der Seite <http://www.statengeneraal.digitaal.nl> einzusehen.

zeremoniellen Anlässen bei Sitzungen des Rates.«¹⁸ Eingeweihte machen zuweilen den Witz, dass Königin Beatrix einmal bei einem der seltenen Male, dass sie der Sitzung beiwohnte, eine Tasse Kaffee umgestoßen habe, und dass das ihre wichtigste Tat im Staatsrat gewesen sei. Im Jahr 2010, als die Diskussion über dieses Thema kurz aufflackerte, wies der liberale Ministerpräsident Mark Rutte auf die historische Verbindung zwischen dem Staatsrat und den Oranieren hin. Den Wunsch einiger Parlamentarier, an der derzeitigen Rollenverteilung etwas zu ändern, tat er als »vertane Zeit« ab. Sein Parteigenosse, der frühere VVD-Führer und ehemalige Europakommissar Frits Bolkestein, bezeichnete entsprechende Vorschläge sogar als »provinzielles Gefasel«.¹⁹

Bleibt die Frage, warum der König Mitglied der Regierung ist. In der Verfassung (Artikel 42, Absatz 1) steht wörtlich: »Die Regierung besteht aus dem König und den Ministern.« Diese Mitgliedschaft ist notwendig, um die ministerielle Verantwortlichkeit zu garantieren. Weil der König Mitglied der Regierung ist, kann er von den Ministern gezwungen werden, sich auf Äußerungen zu beschränken, die dem Wunsch eben dieser Minister entsprechen. Der König kann keine eigenen politischen Meinungen äußern. Beatrix sagte hierzu selbst im Jahr 2005: »Ein König, der nicht Mitglied der Regierung ist, kann zu einem politischen Element werden. Wie kann ein Ministerpräsident für jemanden die Verantwortung übernehmen, den man nicht im Blick hat, der sich nicht innerhalb der Regierung zu rechtfertigen braucht?« Anders gesagt: Dadurch, dass er der Regierung angehört, wird verhindert, dass ein König seine eigenen Wege geht. Auf genau dieses Element wies auch Ministerpräsident Rutte in einer Debatte in der Zweiten Kammer im Jahr 2010 hin. Er befürchtete einen »wachsenden politischen Einfluss, der von gesellschaftlicher Bedeutung sein wird«²⁰, wenn die Königin nicht mehr Mitglied der Regierung sei.

Die Veränderungen im Jahr 2010.

Die einzige wesentliche Veränderung, die nach mehr als 40 Jahren der Diskussion erreicht wurde, erstreckte sich auf die Kabinettsbildung. Im Jahr 2010, noch weit vor dem Thronwechsel von Beatrix zu Willem-Alexander, beschloss die Zweite Kammer, ihre Geschäftsordnung zu verändern. Der Plan war, dass die Zweite Kammer nach den nächsten Wahlen selbst die Regie übernehmen sollte, indem sie selbst, unmittelbar nachdem die Wähler gesprochen hatten, einen Beauftragten für die Regierungsbildung benannte. Dieser sollte dann der Zweiten Kammer und nicht der Königin gegenüber Rechenschaft ablegen. Letzteres war ein wichtiger Unterschied zum ersten Änderungsversuch aus dem Jahr 1971. Gemäß diesem

¹⁸ RAAD VAN STATE, *Jaarverslag 2013*, Den Haag 2014, S. 27.

¹⁹ Vgl. ANDERSEN/BURGERING/WULFSEN (wie Anm. 4), S. 245.

²⁰ Die Debatte in der Zweiten Kammer fand am 17. November 2010 statt, das Protokoll zu ihr ist auf der Seite <https://www.officielebekendmakingen.nl/> abzurufen.

Antrag sollte die Zweite Kammer ja einen Beauftragten vorschlagen, der dann von der Königin ernannt werden musste. Das wollte man nun nicht mehr, eine Einmischung der Königin war überhaupt nicht mehr beabsichtigt. Die Zweite Kammer sollte unmittelbar einen »Informatieur« und einen »Formateur« ernennen.

Vorab waren viele skeptisch, sie befürchteten ein Szenario, bei dem die Zweite Kammer zwar versuchen würde, die Kabinettsbildung in Gang zu bringen, bei dem sich aber die Politiker bedeckt halten würden, um ihre Verhandlungsposition nicht zu früh durch zu viel Offenheit zu schwächen. Infolgedessen würde, so die Befürchtung, das ganze Abenteuer scheitern, und die Fraktionsvorsitzenden müssten schließlich zu Kreuze kriechen und die Königin nachträglich doch bitten, die Leitung der Kabinettsbildung zu übernehmen.

Pikant ist in diesem Zusammenhang die Enthüllung der ehemaligen Vorsitzenden der Ersten und der Zweiten Kammer, Frits Korthals Altes und Jeltje van Nieuwenhoven (PvdA).²¹ Sie erzählten, dass im Jahr 2001 bereits Gespräche zwischen den drei wichtigsten Beratern der Königin stattfanden, den Vorsitzenden der beiden Parlamentskammern und dem Vizepräsidenten des Staatsrates. Im Rahmen dieser Gespräche ging es um eine mögliche Umsetzung des Antrags aus dem Jahr 1971 nach den Wahlen von 2002. Es war in jener Zeit politisch unruhig, besonders durch den Aufstieg des Populisten Pim Fortuyn. Van Nieuwenhoven sagte aus, dass die Königin selbst eine Änderung des Verfahrens angestoßen hatte.²² Wenn das zutrifft, hat also auch Königin Beatrix selbst in der Diskussion über eine Staatsreform eine Rolle gespielt. Zumindest hat sie eingesehen, dass es in Zeiten politischer Klimaveränderungen möglich sein muss, Traditionen, zur Not auch auf Kosten der eigenen Rolle, zu durchbrechen. Letztlich konnten sich die Fraktionsvorsitzenden der Zweiten Kammer untereinander nicht einigen, und so änderte sich erst einmal nichts.

Im Jahr 2012 war die Situation für diejenigen, die auf Veränderungen aus waren, günstig. Das Wahlergebnis überließ kaum etwas der Phantasie. Die beiden Parteien VVD und PvdA hatten zusammen in der neuen Zweiten Kammer eine Mehrheit, und sowohl rechte Kombinationen ohne die PvdA als auch linke Kombinationen ohne die VVD schienen sowohl inhaltlich als auch praktisch nicht realistisch. Die Parteiführer Mark Rutte (VVD) und Diederik Samson (PvdA) schlossen schon direkt am Wahlabend einen Pakt, der zur Bildung des zweiten Kabinetts unter der Leitung von Rutte führen sollte. Frits Korthals Altes, ein entschiedener Gegner der Veränderungen, höhnte, dass durch diesen frühen Pakt jeder vor vollendete Tatsachen gestellt worden sei und dass der ganze, in seinen Augen sorgfältigere, Prozess der Konsultationen, in dem auch kleine Parteien gehört werden, über Bord geworfen worden sei. Sein Fazit war eindeutig: »Keine gute Sache. Unüberlegt.«²³

21 Vgl. ANDERSEN/BURGERING/WULFSEN (wie Anm. 4), S. 238f.

22 Vgl. ebd., S. 239.

23 Zitiert nach: ebd., S. 239.

Die Krampfhaftigkeit der Diskussion wurde noch einmal deutlich, als am Tage nach der Ernennung zweier »Informateure« durch die Zweite Kammer die Vorsitzende eben dieser Kammer, Anouchka van Miltenburg (VVD), festlegte, dass die »Informateure« die Königin besuchen sollten. Sondierungen ohne Königin, bei denen die mit den Sondierungsgesprächen Beauftragten sofort am ersten Arbeitstag zum Palast gehen sollten – das war verschiedenen Politikern ein Dorn im Auge. Van Miltenburg erklärte daraufhin schuldbewusst, der Besuch der »Informateure« sei nicht mehr als ein »Höflichkeitsbesuch«.²⁴

Es bleibt die Frage, wie die Sondierungsgespräche und die Kabinettsbildung ausgesehen hätten, wenn das Wahlergebnis nicht in eine so eindeutige Richtung gezeigt hätte. Was wäre passiert, wenn mehrere Kombinationen möglich oder wenn für eine Mehrheit mindestens drei Parteien nötig gewesen wären? Solchen komplizierteren Kabinettsbildungen scheint doch mit mehr Ruhe und Geschlossenheit gedient zu sein. Außerdem: Wenn die Richtung, in die die Kabinettsbildung gehen soll, nicht klar ist, wie soll ein gespaltenes Parlament dann zu der Benennung eines »Informateurs« gelangen? Ebenso berechtigt ist im Übrigen die Frage, ob, wenn das Wahlergebnis im Jahr 1971 ebenso eindeutig gewesen wäre wie das von 2012, das neue Verfahren wohl 1971 bereits funktioniert hätte. Wenn man für den Prozess der Regierungsbildung nach einer überparteilichen, erfahrenen, ungebundenen und über allen Parteien stehenden Figur sucht, liegt es dann nicht auf der Hand, gerade daran zu denken, dass das Staatsoberhaupt dabei eine Rolle spielen könnte? Ob das neue Verfahren zu befriedigenden Ergebnissen führt, wird sich erst herausstellen, nachdem es einige Male erprobt worden ist. Dabei spielt eine Rolle, dass sich König Willem-Alexander noch nicht der Erfahrung seiner Mutter bedienen kann und Politiker ihn aus diesem Grund leichter aus dem Prozess heraushalten können.

Die Kabinettsbildung des Jahres 2012 war die letzte in der Amtszeit von Königin Beatrix. Ihr Wunsch, die Monarchie unversehrt an ihren Sohn weiterzureichen, hat sich in Anbetracht der gerade erörterten Veränderung nicht ganz erfüllt. Das hat, zumindest im am meisten sichtbaren Teil der Monarchie, Konsequenzen für den Einfluss des Amtes. Aber, wie gesagt, der größte Einfluss von Beatrix steckte nicht im formellen, sondern im informellen Teil ihrer Rolle. In diesem Sinne gibt es für den neuen König noch viel Spielraum – sofern ihm dieser denn eingeräumt wird und er davon Gebrauch zu machen wünscht –, um seine eigene Autorität aufzubauen und auf diese Weise einflussreich zu werden.

Die Diskussionen rund um den Einfluss des niederländischen Staatsoberhauptes sind immer verkrampft gewesen. Man kann die Auffassung vertreten, dass diese Verkrampfung Beatrix während ihrer gesamten Amtszeit womöglich ganz gut ausgekommen ist. Die unklare Lage hat eventuell zu dem Mythos beigetragen, den die Königswürde nun einmal braucht.

²⁴ Zitiert nach: ebd., S. 235.