

Markus Wilp

### Das niederländische Wahlrecht in der Diskussion

Die Stimmabgabe bei Wahlen stellt in demokratischen Staaten die wichtigste und am häufigsten praktizierte Form der politischen Partizipation dar. Durch ihr Votum bei den Wahlgängen auf den unterschiedlichen Politikebenen entscheiden die Bürger zwischen den von den verschiedenen politischen Gruppierungen bereitgestellten programmatischen und personellen Alternativen. Auf diese Weise bestimmt, legitimiert und kontrolliert die Wählerschaft ihre Repräsentanten, schafft sie Grundlagen für die Zusammensetzung der Regierung und somit indirekt auch für die inhaltliche Ausrichtung der Politik in der nachfolgenden Legislaturperiode. Gleichzeitig ist hinsichtlich der Bedeutung von Wahlen zu beachten, dass die Auseinandersetzungen zwischen den Vertretern der diversen politischen Richtungen ebenso wie die Kontakte zwischen den Bürgern und der politischen Elite in den Wochen und Monaten vor einer Wahl in besonders intensiver Form stattfinden, was sich in der Regel positiv auf die Akzeptanz der demokratischen Staatsform auswirkt.<sup>1</sup>

Neben diesen allgemeinen Punkten, die für alle demokratischen Staaten gelten, finden sich in Bezug auf das Thema Wahlen zwischen den einzelnen Ländern deutliche Unterschiede. Von hervorgehobener Bedeutung ist in diesem Kontext die Anwendung von verschiedenen Formen des Wahlrechts, wobei diesbezüglich nicht nur grundsätzlich zwischen dem Mehrheits- und dem Verhältniswahlrecht zu unterscheiden ist, sondern auch die verschiedenen Ausprägungen beider Wahlsysteme Berücksichtigung finden müssen. Den entsprechenden Unterschieden kommt bei der Erforschung politischer Systeme eine zentrale Bedeutung zu – vor allem, weil sich das in einer Demokratie angewandte Wahlrecht entscheidend auf die politische Kultur, das Parteiensystem, die Stabilität der Regierungen und das Wahlverhalten der Bürger im jeweiligen Staat auswirkt.

Die Verwendung eines bestimmten Wahlrechts basiert in den meisten Ländern auf politischen und gesellschaftlichen Traditionen, wobei sich in den einzelnen Staaten immer wieder die Frage nach der Notwendigkeit zur Durchführung von Verbesserungen bzw. Aktualisierungen stellt. Im Rahmen dieses Beitrags wird das niederländische Wahlrecht auf nationaler Ebene betrachtet, das aufgrund seiner

<sup>1</sup> Andeweg und Irwin halten zusammenfassend fest: »Elections form the heart of any democratic system.« R.B. ANDEWEG/G.A. IRWIN, *Governance and politics of the Netherlands*, 3. Auflage, Basingstoke 2009, S. 95.

spezifischen Bestimmungen und der immer wieder zu beobachtenden Diskussionen über etwaige Änderungsmöglichkeiten bzw. sogar -notwendigkeiten ein besonders interessantes Untersuchungsobjekt darstellt. Der Blick richtet sich im Folgenden zunächst auf die Entwicklung und aktuelle Gestalt des niederländischen Wahlrechts. Im Anschluss werden die Vorzüge und insbesondere die Probleme, die mit den derzeitigen Bestimmungen einhergehen und die die Grundlage für die vielfältigen Reformdiskussionen bilden, analysiert. Auf dieser Basis findet danach eine Auseinandersetzung mit dem Verlauf der Reformdebatten der letzten Jahre statt. Der Schwerpunkt der Betrachtung liegt hierbei nicht nur darauf, die vorgeschlagenen Alternativen zum bestehenden Wahlrecht zu beleuchten, sondern auch in der Erforschung der Frage, warum die einzelnen Änderungsinitiativen gescheitert sind.

### *Zur Entwicklung des niederländischen Wahlrechts*

Nach dem Ende der französischen Besatzung beschloss man auf dem Wiener Kongress, die Niederlande mit den Gebieten des heutigen Belgiens – den so genannten südlichen Niederlanden – zu vereinen.<sup>2</sup> Das niederländische Parlament, das in der Folgezeit in Anbetracht der großen Machtfülle des Monarchen nur eine schwache Position inne hatte und insbesondere kaum in der Lage war, die Politik der Regierung zu kontrollieren bzw. zu beeinflussen, gliederte sich fortan 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 erhielt er großen Einfluss auf dieses Gremium, das somit auch »la ménagerie du roi« genannt wurde.<sup>3</sup> Die Zweite Kammer setzte sich aus Abgeordneten zusammen, die von den Provinzstaaten für eine Dauer von drei Jahren bestimmt wurden. Die nördlichen Niederlande stellten dabei ebenso viele Abgeordnete wie die südlichen, die Sitzungen fanden abwechselnd in Den Haag und Brüssel statt. Trotz aller gegenläufigen Bemühungen blieb das Bündnis zwischen den nördlichen und südlichen Niederlanden nach 1815 aus konfessionellen, finanziellen, politischen

- 2 Der Grund für diese Entscheidung lag darin, dass man Frankreich mit starken Nachbarn umgeben wollte, um einem erneuten französischen Expansionsstreben Einhalt zu gebieten und Stabilität in Europa zu gewährleisten.
- 3 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.« U. BERNDT, *Die »Erste Kammer« der Niederlande: Politisierung statt Selbstbeschränkung?*, in: G. RIESCHER (Hrsg.), *Zweite Kammern*, München 2000, S. 256.

und sprachlichen Gründen stets brüchig.<sup>4</sup> Nach der Loslösung Belgiens blieb der Bikameralismus in den Niederlanden, trotz der immer wieder zu vernehmenden Kritik an der Stellung bzw. Funktion der Ersten Kammer, bis heute erhalten.<sup>5</sup>

Die eng mit dem Namen Johan Rudolf Thorbecke verbundenen politischen Veränderungen des Jahres 1848, die durch Befürchtungen Wilhelm II. vor revolutionären Umbrüchen ermöglicht wurden, haben die Position des Parlaments – unter anderem durch die Einführung der vollständigen ministeriellen Verantwortung und die Verleihung bzw. Aufwertung von wichtigen Kontrollrechten – im niederländischen Staatsaufbau entscheidend gestärkt.<sup>6</sup> Sie haben auch deutliche und bis heute gültige Änderungen hinsichtlich der Zusammenstellung des niederländischen Parlaments mit sich gebracht. Die Erste Kammer wird seit 1848 nicht mehr vom König bestellt, sondern von den Vertretern der Provinzparlamente gewählt. Das passive Wahlrecht erstreckte sich zunächst nur auf sehr wohlhabende Bürger, allerdings wurden die entsprechenden Vorgaben im Lauf der folgenden

- 4 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. Dies hatte unter anderem zur Folge, dass das niederländische Parlament über Jahre stets nur zur Hälfte besetzt war, weil die belgischen Abgeordneten fehlten.
- 5 Die Kritik an der Ersten Kammer, auf die hier nicht näher eingegangen werden soll, geht bis weit in das 19. Jahrhundert zurück. Auch aktuell finden sich viele Kritiker, die keine Notwendigkeit für die Beibehaltung dieser Institution sehen. Belinfante und de Reede bewerten beispielsweise die Argumente, die für das Fortbestehen der Ersten Kammer angeführt werden, insgesamt als ziemlich schwach, und Kortmann bezeichnet sie sogar als überflüssige Einrichtung. Vgl. A.D. BELINFANTE/J.L. DE REEDE, *Beginselen van het Nederlands staatsrecht*, 15. Auflage, Deventer 2005, S. 60; C.A.J.M. KORTMANN, *Wegwerprecht, oude dame of frisse juif?*, in: MINISTERIE VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES (Hrsg.), *De Grondwet herzien. 25 jaar later, 1983–2008*, Den Haag 2008, S. 19.
- 6 Der niederländische König Wilhelm II. wurde, als 1848 in Frankreich und in Deutschland revolutionäre Unruhen ausbrachen und wirtschaftliche Probleme auch in Amsterdam und Den Haag zu kleineren Erhebungen führten, – wie er selbst bemerkte – über Nacht von einem sehr Konservativen zu einem sehr Liberalen. 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. Lucardie schreibt zur damaligen historischen Situation: »Tatsächlich herrschte in den Niederlanden eine gewisse Unruhe und fanden kleinere Aufstände in Amsterdam statt, die Furcht des Königs erscheint rückblickend jedoch übertrieben.« P. LUCARDIE, *Nederland stromenland. Een geschiedenis van de politieke stromingen*, 4. Auflage, Assen 2007, S. 8 (Übersetzung durch den Verfasser). Hooykaas weist darauf hin, dass der König die damalige gemäßigt-liberale Kammermehrheit übergang, indem er eine Kommission mit der Überarbeitung der Verfassung betraute, die nur aus radikalen Liberalen bestand. Vgl. G.J. HOOYKAAS, *J. R. Thorbecke und seine Biographie*, in: *Jahrbuch des Zentrums für Niederlande-Studien* 7/8 (1996/97), S. 45. Vorsitzender der Verfassungskommission war der liberale Verfassungsrechtler und Parlamentarier Johan Rudolf Thorbecke (1798–1872), der bereits 1844 einen erfolglosen Versuch unternommen hatte, weitreichende Änderung am niederländischen Staatsaufbau vorzunehmen. Thorbecke, der nach 1848 mehrfach als Vorsitzender des Ministerrats tätig war, gilt als Erbauer der heutigen niederländischen Demokratie.

Jahrzehnte 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 zehn Prozent der über 23 Jahre alten Männer ihr 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.«<sup>7</sup> 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 genannte 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.«<sup>8</sup>

Die Wahlen fanden von 1848 an nach dem Prinzip der Mehrheitswahl in Wahlkreisen statt, aus denen ein, zwei oder mehrere Abgeordnete in das Parlament entsandt wurden. Der zentrale Vorteil dieser Regelung lag darin, dass die Politiker ihr Mandat direkt durch »ihre Wähler« erhielten, was einen engen Bezug zwischen Politikern und Bürgern förderte. Kritisch waren hingegen – neben der für ein Mehrheitswahlrecht typischen Entwertung von Stimmen – unter anderem die taktischen Überlegungen, die die Festlegung der Wahlbezirksgrenzen bestimmten, sowie die Verzerrungen, die sich zwischen den politischen Strömungen ergaben. Die Zahl der Parlamentarier und der Wahlkreise wurde in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts sukzessive erhöht. Nach 1896 wurden schließlich 100 Mandate in 100 Einerwahlkreisen, die mit absoluter Mehrheit gewonnen werden mussten, vergeben.<sup>9</sup> Im Lauf der Zeit wurden die Rufe nach einer Ausweitung des Wahlrechts vor allem unter den progressiven Liberalen, genannt sei hier der Name des linksliberalen Ministers Tak van Poortvliet, und unter Sozialisten immer lauter. Konservative Liberale, Teile der ARP und die katholische Strömung standen diesen Bestrebungen skeptisch gegenüber, sie konnten jedoch nicht verhindern, dass

7 LUCARDIE (wie Anm. 6), S. 10 f (Übersetzung durch den Verfasser).

8 LUCARDIE (wie Anm. 6), S. 10 f (Übersetzung durch den Verfasser).

9 Wurde die absolute Mehrheit im ersten Wahlgang von keinem der Kandidaten erreicht, fand ein zweiter Wahlgang statt, an dem nur die beiden stärksten Kandidaten teilnahmen.

insbesondere 1887 und 1896 der Kreis der Wahlberechtigten deutlich erweitert wurde.<sup>10</sup> Eine wichtige Grundlage hierfür war, dass niederländischen Bürgern ab Ende des 19. Jahrhunderts nicht mehr nur auf der Grundlage ihres Vermögens, sondern auch wegen des Besitzes bestimmter Fertigkeiten das Wahlrecht zuerkannt wurde.<sup>11</sup> Im Rahmen der »Pazifikation« des Jahres 1917 konnten dann die Jahrzehnte andauernden Kontroversen beendet und das allgemeine Wahlrecht für Männer durchgesetzt werden.<sup>12</sup> Frauen besaßen fortan das passive Wahlrecht – die SDAP-Politikerin Suze Groeneweg war nach der Wahl 1917 die erste weibliche Abgeordnete im niederländischen Parlament. Nachdem man 1919 das allgemeine Wahlrecht für Frauen eingeführt hatte, konnten bei der Wahl im Jahr 1922 dann erstmals alle niederländischen Bürgerinnen und Bürger ihre Stimme abgeben.<sup>13</sup>

Im Zuge der Verfassungsreform des Jahres 1917 wurde auch das zuvor angewandte Mehrheitswahlrecht – dem Trend dieser Zeit folgend – durch das Verhältniswahlrecht abgelöst. Obwohl das Mehrheitswahlsystem in den Niederlanden vor dem Hintergrund der Segmentierung der Gesellschaft nicht wie in anderen Ländern zur Herausbildung eines Zweiparteiensystems geführt hatte, veränderte sich durch diese Neuerung die niederländische Politik in der Folgezeit doch

- <sup>10</sup> Zum Verlauf der Ausweitung des Wahlrechts siehe: F. WIELENGA, *Die Niederlande. Politik und politische Kultur im 20. Jahrhundert*, Münster 2008, S. 41 ff. Im Rahmen der Verfassungsänderung von 1887 wurde nicht nur der 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.
- <sup>11</sup> Belinfante und de Reede schreiben über die damalige Regelung: »Vor 1917 legte Art. 80 der Verfassung von 1887 fest, dass die Mitglieder der Zweiten Kammer durch männliche Niederländer gewählt wurden, die über gesetzlich festgelegte Eignungsmerkmale und gesellschaftlichen Wohlstand verfügten. Diese Merkmale bestanden dann zum Beispiel in dem Bezahlen einer bestimmten Steuersumme oder in der Tatsache, dass man bestimmte Prüfungen abgelegt hatte.« BELINFANTE/DE REEDE (wie Anm. 5), S. 64 (Übersetzung durch den Verfasser). Wielenga weist darauf hin, dass sich die Zahl der wahlberechtigten Männer in Anbetracht der angesprochenen Entwicklungen deutlich erweiterte: Im Jahr 1900 konnte knapp die Hälfte von ihnen ihre Stimme abgeben, 1913 lag der entsprechende Anteilswert sogar bei etwa 67 Prozent. Vgl. WIELENGA (wie Anm. 10), S. 43.
- <sup>12</sup> Um die Bedeutung der Ausweitung des Wahlrechts exemplarisch zu dokumentieren, sei an dieser Stelle darauf hingewiesen, dass die SDAP an den Prinsjesdagen der Jahre 1911 und 1912 in Den Haag Massendemonstrationen zur Durchsetzung des allgemeinen Wahlrechts organisierte. Diese Tage gingen als »Rode Dinsdagen« in die politische Geschichte der Niederlande ein. Durch den 1917 geschlossenen Kompromiss zwischen den Vertretern der politischen Strömungen wurde zugleich der so genannte Schulstreit beendet, der ebenfalls über viele Jahre die politischen Auseinandersetzungen in den Niederlanden geprägt hatte.
- <sup>13</sup> Frauen erhielten 1919 zunächst durch das Wahlgesetz das aktive Wahlrecht, die erforderliche Änderung der Verfassung wurde am 29. Dezember 1922 vorgenommen. Die ersten allgemeinen Wahlen der Niederlande fanden am 5. Juli 1922 statt. Im Rahmen der Verfassungsänderung von 1917 wurden auch die bis dahin noch geltenden spezifischen Anforderungen für ein Mandat in der Ersten Kammer aufgehoben.

grundlegend.<sup>14</sup> Vor allem die Bedeutung der Parteien wuchs deutlich an – sie sind fortan zu den entscheidenden Trägern der Politik geworden. Bos und Loots schreiben über diese Entwicklung: »Unabhängige Parlamentarier mit einem eigenem (Wahlkreis-)Mandat, die gemäß ihrem eigenen Gewissen und nach Diskussionen im Parlament im Sinne des Allgemeinwohls stimmten, machten Ende des 19. und Anfang des 20. Jahrhunderts allmählich Platz für Parteivertreter, die nach Diskussionen innerhalb der Partei im Parlament die Reihen geschlossen hielten.«<sup>15</sup> Die Einführung des Verhältniswahlrechts im Jahr 1917 wurde und wird in Anbetracht der politischen Kultur der Niederlande und der gesellschaftlichen Zustände von den meisten Kommentatoren als überaus sinnvoll erachtet. Tromp schreibt beispielsweise, dass das neue System weitaus besser in der Lage war, die bestehenden politischen Unterschiede darzustellen.<sup>16</sup>

Seit 1917 wurde das niederländische Wahlrecht bis heute nicht mehr fundamental verändert.<sup>17</sup> Innerhalb des bestehenden Systems fanden jedoch einige Anpassungen bzw. Modifikationen statt, die hier Erwähnung finden sollen: Die Altersgrenze für das aktive und passive Wahlrecht wurde im Lauf der Zeit sukzessive verringert. Sie liegt bereits seit vielen Jahren sowohl in Bezug auf das aktive wie auch in Bezug auf das passive Wahlrecht für beide Kammern bei 18 Jahren. Im Jahr 1956 erhöhte man die Zahl der Abgeordneten in der Ersten (von 50 auf 75) und Zweiten Kammer (von 100 auf 150) deutlich. Der Grund für diesen Schritt lag in der allgemeinen Ausweitung des staatlichen Handelns, die mit einer erhöh-

- 14 Über die Zeit vor 1917 schreiben Andeweg und Irwin: »It is important to note that numerous parties and groups participated in these elections and that single-member districts did not inhibit the development of a multi-party system (...). Even under the district system, up to eight parties or groups were represented in parliament.« ANDEWEG/IRWIN (wie Anm. 1), S. 96. Ausführliche Informationen zum Wahlrecht vor 1917 sind auf der Internetseite des Parlamentarischen Dokumentationszentrums an der Universität Leiden unter <http://www.parlement.com> zu finden.
- 15 A. BOS/J. LOOTS, *Kop van Jur: zesenachtig jaar kritiek op de evenredige vertegenwoordiging*, in: *Jaarboek Parlementaire Geschiedenis 2004: Het democratisch ideaal*, S. 24 (Übersetzung durch den Verfasser). Auch van der Kolk und Thomassen halten in diesem Zusammenhang fest, dass die Änderung des Wahlrechts im Jahre 1917 die Bildung moderner politischer Parteien stark förderte. Die Autoren schreiben zudem, dass die Parteien, fortan gut definierte Gruppen repräsentierten, einen hierarchischeren und zentralisierteren Aufbau erhielten und zudem zu den zentralen Trägern politischer Repräsentation wurden. Vgl. H. VAN DER KOLK/J. THOMASSEN, *The Dutch Electoral System on Trial*, in: *Acta Politica* 41 (2006), S. 121. Siehe hierzu auch: RAAD VOOR HET OPENBAAR BESTUUR, *Democratie vereist partijdigheid. Politieke partijen en formaties in beweging*, Den Haag 2009, S. 11 f; MINISTERIE VOOR BESTUURLIJKE VERNIEUWING EN KONINKRIJKSRELATIES, *Hoofddlijnennotitie nieuw kiesstelsel »Naar een sterker parlement«*, Den Haag 2003, S. 5 f.
- 16 Vgl. B. TROMP, *Zur Lage der politischen Landschaft der Niederlande*, in: *Jahrbuch des Zentrums für Niederlande-Studien* 16 (2005), S. 57. Siehe hierzu auch: P.P.T. BOVEND'EERT/H.R.B.M. KUMMELING, *Het Nederlandse Parlement*, 10. Auflage, Deventer 2004, S. 68.
- 17 Andeweg und Irwin konstatieren in diesem Sinne: »The electoral system has remained remarkably unchanged since its introduction in 1917.« ANDEWEG/IRWIN (wie Anm. 1), S. 105. Eine Übersicht über die im Zeitraum von 1917 bis 1997 vorgenommenen Modifikationen am Wahlrecht findet sich bei: VAN DER KOLK/THOMASSEN, (wie Anm. 15) S. 123.

ten Arbeitsbelastung der Abgeordneten einherging. Die Erweiterung führte dazu, dass sich die Sperrklausel für Parteien nochmals veränderte, seit 1956 muss eine Partei für den Einzug in die Zweite Kammer nicht mehr 1/100, sondern 1/150 (entspricht 0,67 Prozent) der abgegebenen Stimmen erhalten. Ein hinsichtlich der Wahlbeteiligung wichtiger Schritt war 1970 die Aufhebung der bei Einführung des Verhältniswahlrechts verankerten Wahlpflicht.<sup>18</sup> Über den Hintergrund dieses Schrittes schreiben van Deth und Vis: »In der zweiten Hälfte der sechziger Jahre des letzten Jahrhunderts bekam die Auffassung Oberhand, dass die Wähler erwachsen genug sind, um selbst zu bestimmen, ob sie wählen gehen. Darüber hinaus würde der Wahlkampf lebendiger werden, wenn die Parteien nicht mehr auf eine treue Anhängerschaft zählen können.«<sup>19</sup>

Seit der Aufhebung der Wahlpflicht ist die Wahlbeteiligung in den Niederlanden – ebenso wie in Deutschland – je nach Wahlebene unterschiedlich. Bei den nationalen Wahlen sind die höchsten Anteile zu verzeichnen. Bei den letzten drei Wahlen zur Zweiten Kammer (2002, 2003 und 2006) haben jeweils etwa 80 Prozent der Wahlberechtigten ihre Stimme (2006: 80,4 Prozent) abgegeben. Auf kommunaler Ebene partizipierten bei den letzten drei Wahlen in den Jahren 1998, 2002 und 2006 jeweils knapp 60% der Wahlberechtigten (2006: 58,6 Prozent). Wesentlich geringer ist die Beteiligung bei den Wahlen zu den Provinzparlamenten (2007: 46,3 Prozent) und zum Europäischen Parlament (2009: 36,8 Prozent). Die Erklärung für die stark voneinander abweichenden Beteiligungsraten liegt im Wesentlichen darin, dass die Wähler den jeweiligen Wahlen unterschiedliche Bedeutungen beimessen. Über die Frage, inwiefern der Umstand, dass ein großer Teil der Bürger bei Wahlen darauf verzichtet, sein Wahlrecht auszuüben, als problematisch zu bewerten ist, finden in den Niederlanden ebenso wie in Deutschland immer wieder Diskussionen statt. An dieser Stelle sei diesbezüglich lediglich auf Blais und Aarts hingewiesen, die die Wahlbeteiligung in verschiedenen europäi-

<sup>18</sup> Über den Hintergrund der Wahlpflicht halten Andeweg und Irwin fest: »In the agreement in 1917 that led to universal male suffrage with proportional representation, it was reasoned that if all men (women followed in 1919) were to have the vote, then each vote should carry equal weight. Yet if some citizens chose not to vote, one could hardly determine what the proper proportions were to be. Thus it seemed only logical to require citizens to exercise this right, and a form of 'compulsory voting' was introduced. Voters were not actually forced to vote, but were required by law to present themselves at the polling station on Election Day.« ANDEWEG/IRWIN (wie Anm. 1), S. 103 f. Die Wahlbeteiligung bei den elf Parlamentswahlen, die zwischen 1925 und 1967 stattfanden, lag im Durchschnitt bei über 94 Prozent. Auf kommunaler Ebene war in diesem Zeitraum eine Wahlbeteiligung von nahezu 93 Prozent zu verzeichnen.

<sup>19</sup> J.W. VAN DETH/J.C.P.M VIS, *Regeren in Nederland. Het politieke en bestuurlijke bestel in vergeleekend perspectief*, 3. Auflage, Assen 2006, S. 119 (Übersetzung durch den Verfasser). In einer offiziellen Veröffentlichung heißt es zum Thema, dass der Gesetzgeber keine gesetzliche Wahlpflicht mehr aufrecht erhalten wollte, er jedoch weiterhin von einer moralischen Verpflichtung der Bürger, an Wahlen zu partizipieren, ausgeht. Vgl. KIESRAAD/MINISTERIE VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKRELATIES, *Verkiezingen*, Den Haag 2002, S. 8. Aktuelle Überlegungen zum Thema Wahlpflicht können nachvollzogen werden bei: B. ENGELEN, *Why Compulsory Voting Can Enhance Democracy*, in: *Acta Politica* 42 (2007), S. 23 ff.

schen Ländern verglichen haben, und in Bezug auf die Niederlande dabei zu folgender Erkenntnis gelangt sind: »In short, turnout in the Netherlands is not particularly low. There was a slight decline in the 1990s, but the decline was not more marked than elsewhere and it appears to have stopped recently.«<sup>20</sup>

### *Zentrale Charakteristika des aktuellen niederländischen Wahlrechts*

In der niederländischen Verfassung finden sich einige Bestimmungen, die für das Thema Wahlen von zentraler Bedeutung sind und auf deren Grundlage die weiteren rechtlichen Bestimmungen, unter anderem das Wahlgesetz, basieren.<sup>21</sup> Neben der Verankerung des allgemeinen Wahlrechts und den Angaben zur Mitgliederzahl in beiden Kammern enthält die Verfassung auch die Festlegung, dass bei den Wahlen in den Niederlanden das Prinzip der Verhältniswahl angewendet wird. Die Wahlen zur Zweiten Kammer finden turnusgemäß alle vier Jahre statt. Es kam jedoch in den letzten Jahrzehnten wiederholt und vor allem bei einem vorzeitigen Bruch einer Regierungskoalition zu vorgezogenen Neuwahlen. Im Ergebnis wurde beispielsweise in den 1980er Jahren viermal gewählt (1981, 1982, 1986 und 1989). Auch bei den letzten beiden Wahlen der Jahre 2003 und 2006 handelte es sich um vorgezogene Neuwahlen, die nach dem Auseinanderbrechen der Regierung Balkenende I bzw. Balkenende II erforderlich wurden.

Wenn eine politische Gruppe sich an einer Wahl beteiligen möchte, muss sie sich bei einer zentralen Instanz, dem so genannten Kiesraad, registrieren lassen.<sup>22</sup> Die Anmeldung wird bewilligt, sofern bestimmte formale und rechtliche Voraus-

20 A. BLAIS/K. AARTS, *Electoral Systems and Turnout*, in: *Acta Politica* 41 (2006), S. 183. An anderer Stelle schreiben die beiden Verfasser: »Is there a turnout 'problem' in the Netherlands? Turnout in the last two elections was 79 and 80%. Is this high or low? The answer depends on one's expectation or normative view about what a 'good' turnout is. If one believes that it is a moral obligation for citizens to participate at least minimally in the political process, the fact that one citizen out of five chooses not to vote is a cause for concern. If one starts with the assumption that it is not rational for people to take time to go and vote (and to collect information in order to decide which party or candidate to support) because the probability that their vote will matter (that is, it will decide the outcome of the election) is infinitesimal (...), then it is truly amazing that so many do cast their vote.« Die Diskussion über die Bewertung der Wahlbeteiligung kann weiter nachvollzogen werden bei: VAN DETH/VIS (wie Anm. 19) S. 119 ff und ENGELN (wie Anm. 19), S. 23 ff.

21 So ist im Artikel 4 das Wahlrecht der Bürger verankert und die Artikel 50 bis 59 der niederländischen Verfassung besitzen eine grundlegende Bedeutung für die Wahlen zur Ersten und Zweiten Kammer.

22 Die Aufgaben des Kiesraad liegen zum einen in der Bearbeitung von Fragen, die die Ausführung des Wahlrechts und der Wahlen betreffen. Zum anderen tritt der Kiesraad bei Wahlen zur Ersten und Zweiten Kammer sowie zum Europäischen Parlament als zentrales Wahlbüro auf. In der Theorie können auch unabhängige Kandidaten für ein Mandat kandidieren. Bovend'Eert und Kummeling weisen allerdings darauf hin, dass es in der Praxis nahezu unmöglich ist, ein Mandat zu erlangen, wenn man nicht von einer Partei zur Wahl aufgestellt wird. Vgl. BOVEND'EERT/KUMMELING, (wie Anm. 16), S. 66 f.



setzungen erfüllt sind. Bei den letzten fünf Wahlen (1994, 1998, 2002, 2003 und 2006) haben sich jeweils zwischen 18 und 26 Parteien an der Wahl zur Zweiten Kammer beteiligt. Auf dem Stimmzettel tauchen die Parteien geordnet nach ihrem Ergebnis bei der letzten Wahl auf, bei den neuen Gruppierungen entscheidet das Los über ihre Anordnung.<sup>23</sup> Alle Parteien müssen vor der Wahl Kandidatenlisten vorlegen, wobei die Verfahren, mittels derer diese Listen zustande kommen, in den einzelnen Gruppierungen zum Teil sehr unterschiedlich geregelt sind. Die Niederlande werden bei den Wahlen zur Zweiten Kammer zwar aus administrativen Gründen in 19 Wahlbezirke aufgeteilt, in Bezug auf die Ergebnisse der Wahl hat diese Einteilung aber keine Bedeutung, da diese auf nationaler Ebene berechnet werden. Die Parteien haben allerdings die Möglichkeit, in jedem Bezirk eine andere Liste zu präsentieren und damit einen regionalen Bezug ihrer Kandidaten herzustellen. Analysen deuten jedoch darauf hin, dass nur relativ wenige Wähler sich von derartigen Betrachtungen leiten lassen.<sup>24</sup> Für einen regionalen Bezug der Kandidaten zu den Wählern sind die Wahlbezirke offenbar zu groß, ist die unterschiedliche Praxis der Listenaufstellung zu unübersichtlich und ist insgesamt das politische Interesse in dem relativ kleinen Land zu sehr auf die nationale Ebene gerichtet. Hinsichtlich der Wahlbezirke ist darauf hinzuweisen, dass neue oder sehr kleine Parteien oftmals aus finanziellen oder organisatorischen Gründen nicht in allen Wahlbezirken an der Wahl teilnehmen möchten oder können. In manchen Fällen fehlen den Parteien auch die erforderlichen 30 Unterschriften, die von neuen Gruppierungen pro Wahlbezirk vorgelegt werden müssen.<sup>25</sup>

Die Bürger geben ihre Stimme bei der Wahl nicht allgemein für eine Partei ab, sondern für einen Kandidaten auf der Liste der Partei.<sup>26</sup> Die Spitzenkandidaten (niederländisch »lijsttrekker«) führen die Liste ihrer Partei in der Regel in allen 19 Wahlbezirken an. Sie erhalten, da viele Niederländer durch ihre Stimme ihre all-

23 Für weitere Informationen zum genauen Verfahren der Anmeldung zu einer Wahl sowie zu den konkreten Abläufen am Wahltag siehe BOVEND'EERT/KUMMELING (wie Anm. 16), S. 72 ff; KIESRAAD/MINISTERIE VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKRELATIES (ie Anm. 19), S. 9 ff und KIESRAAD, *Statistische gegevens. Tweede Kamerverkiezing 22. November 2006*, Den Haag 2007, S. 15 ff. Informationen zum Thema finden sich zudem auf den Internetseiten des Kiesraad, <http://www.kiesraad.nl>, und des Innenministeriums, <http://www.minbzk.nl>.

24 Eine aktuelle Untersuchung hat hinsichtlich der Wahl 2006 zu dem Ergebnis geführt, dass nur neun Prozent der Befragten angaben, auch deshalb für einen Kandidaten gestimmt zu haben, weil dieser aus einer bestimmten Region stammt. Vgl. J.J.M. VAN HOLSTEYN/R.B. ANDEWEG, *Niemand is Groter dan de Partij: Over de personalisering van de Nederlandse Electorale Politiek*, in: DNPP (Hrsg.), *Jaarboek 2006*, Groningen 2008, S. 118.

25 Bovend'Eert und Kummeling weisen darauf hin, dass die entsprechende Vorgabe seit etwa zehn Jahren deutlich rigider gehandhabt wird, was sich insbesondere auf die Zulassung extremistischer Parteien auswirkt. Vgl. BOVEND'EERT/KUMMELING (wie Anm. 16), S. 70. Die konkrete Einteilung der Wahlbezirke ist einzusehen bei: KIESRAAD (wie Anm. 23), S. 11.

26 Die Parteien dürfen 30 Kandidaten auf ihrer Liste angeben. Bei Parteien, die bei der letzten Wahl mehr als 15 Mandate erhalten haben, kann diese Zahl auf das Doppelte der bisherigen Sitzzahl erhöht werden. In diesem Fall liegt die Obergrenze bei 80 Kandidaten.

gemeine Parteipräferenz und nicht die Unterstützung für eine Person ausdrücken wollen, häufig mit großem Abstand die höchste Zahl der Stimmen. Über die Position des jeweiligen Spitzenkandidaten einer Partei schreiben Andeweg und Irwin »His or her job is to pull the party to victory, and with the growing role of the media in campaigning, the importance of the 'list-puller' has increased, becoming in many respects the personification of the party (at least for the duration of the campaign).«<sup>27</sup> Lange Zeit wurde konstatiert, dass die Niederländer sich bei Wahlen rein parteien- und nicht kandidatenbezogen entscheiden und demnach nahezu ausschließlich die erste Person auf der Liste einer Partei angekreuzt wird. De Meij und van der Vlies halten somit auch fest, dass man häufig auf die Aussage stößt, man entscheide sich im niederländischen Wahlsystem für politische Grundprinzipien und nicht für Personen.<sup>28</sup> In den letzten Jahren haben sich in dieser Hinsicht jedoch gewisse Verschiebungen ergeben, die im Ergebnis dazu führen, dass die Dominanz der Spitzenkandidaten geringer wird. Bei der Wahl 2006 haben weniger als achtzig Prozent der Niederländer die erste Person auf der jeweiligen Liste gewählt. Besonders auffallend war bei dieser Wahl, dass mit Rita Verdonk erstmals in der niederländischen Geschichte eine Person die meisten Stimmen für ihre Partei erhalten hat, die nicht auf dem ersten (sondern auf dem zweiten) Platz der Parteiliste stand.<sup>29</sup>

Wenn die Wähler ihre Stimme einem anderen Kandidaten als dem Spitzenkandidaten geben, kann sich dies auf die Zusammensetzung des Parlaments auswirken. Ein Kandidat, der auf einem ungünstigen Listenplatz steht, jedoch eine bestimmte Zahl an (so genannten Vorzugs- bzw. Präferenz-)Stimmen erhält, kann nämlich unter gewissen Voraussetzungen das Mandat von einem über die Liste abgesicherten Bewerber erhalten.<sup>30</sup> Die Bedeutung dieser Regelung war lange Zeit äußerst gering. Sie ist seit 1997 jedoch leicht gewachsen, weil zu dieser Zeit die entsprechende Hürde deutlich herabgesetzt wurde – seither haben mehrere Kandidaten den Einzug in das Parlament ihren Vorzugsstimmen zu verdanken.<sup>31</sup> Bei der Wahl 2006 erhielten 27 Kandidaten genug Stimmen, um über ihre Vorzugsstimmen

27 ANDEWEG/IRWIN, (wie Anm. 1), S. 97.

28 Vgl. J.M. DE MEIJ/I.C. VAN DER VLIES, *Inleiding tot het staatsrecht en het bestuursrecht*, 9. Auflage, Deventer 2004, S. 61

29 Zum Thema siehe auch ANDEWEG/IRWIN (wie Anm. 1), S. 102 f.; R.B. ANDEWEG, *Towards a Stronger Parliament? Electoral Engineering of Executive-Legislative Relations*, in: *Acta Politica* 41 (2006), S. 240 f.

30 Die Festlegung bezüglich der so genannten Präferenzstimmen wird allgemein damit begründet, dass dieses Verfahren die Einflussmöglichkeiten der Bürger auf die Zusammensetzung der Zweiten Kammer erhöhen soll.

31 Seit der vorgenommenen Änderung muss ein Kandidat, um ein Mandat von einem auf der Liste über ihm platzierten Bewerber zu erhalten, eine Zahl an Stimmen erhalten, die 25 Prozent des so genannten Wahlquotienten entspricht. Der Wahlquotient errechnet sich aus der Zahl der gültigen Stimmen geteilt durch die Zahl der verfügbaren Mandate (150). Vor der Neuregelung lag die entsprechende Marke bei 50 Prozent des Wahlquotienten. Van Dooren schreibt, dass bei den Wahlen 1998 drei Kandidaten ihr Mandat der Präferenzstimmenregelung zu verdanken hatten –

einen Platz im Parlament beanspruchen zu können. Von diesen waren 26 allerdings bereits durch ihren Listenplatz abgesichert. Lediglich die D66-Kandidatin Fatma Koser Kaya, die über 34.500 Präferenzstimmen erhielt, war nicht gleichzeitig auch durch ihren (sechsten) Listenplatz zum Einzug in das Parlament berechtigt, da ihrer Partei, der D66, auf Grundlage ihres Wahlergebnisses nur drei Mandate zukamen. Sie erhielt daraufhin das Mandat ihres Kollegen Bert Bakker, der bei der Wahl auf Listenplatz 3 stand und dessen Zahl an Präferenzstimmen nicht ausreichte, um den Anspruch auf einen Platz im Parlament verteidigen zu können.

Das Prinzip der Verhältniswahl hat den zentralen Vorteil, dass sich das Wahlergebnis relativ genau in der späteren Zusammensetzung des Parlaments widerspiegelt. Nichtsdestoweniger ist selbstverständlich ein Verfahren erforderlich, mit dem die Umrechnung der Wählerstimmen in Parlamentssitze erfolgt. In den Niederlanden wird in einem ersten Schritt der Wahlquotient errechnet. Im Anschluss werden dann die »vollen Mandate« auf die verschiedenen Gruppierungen verteilt. Parteien, die kein volles Mandat erreicht haben, werden im Anschluss nicht mehr berücksichtigt.<sup>32</sup> Die verbleibenden »Restmandate« werden dann nach der Methode der größten Durchschnitte verteilt, die im Ergebnis größere Parteien leicht bevorzugt. Aus diesem Grund ist es den kleineren Parteien möglich, Listenverbindungen einzugehen, die ihre Chance auf ein zusätzliches Mandat erhöhen.<sup>33</sup>

### *Vorzüge und Nachteile des niederländischen Wahlrechts*

Wenn man die positiven und negativen Punkte eines Wahlrechts beleuchten will, sollte man sich zunächst vergegenwärtigen, welche Funktionen dieses erfüllen soll. Wie oben beschrieben wurde, bestimmen, kontrollieren und legitimieren die Bürger in repräsentativen Systemen durch ihre Stimmabgabe ihre politischen Vertreter, denen es dann obliegt, die Forderungen ihrer Wähler in konkrete Politik umzusetzen. Durch das Wahlrecht soll einerseits gewährleistet werden, dass das Votum der Bürger sich möglichst direkt in der Besetzung des Parlaments widerspiegelt und die dortigen Machtverhältnisse somit den politischen Präferenzen der Bevölkerung entsprechen. Gleichzeitig soll das Votum der Bürger so umgesetzt

diese Zahl lag höher als bei allen Wahlen zwischen 1945 und 1994 insgesamt. Vgl. R. VAN DOOREN, *Traditie en transformatie. Politiek en staatsinrichting in Nederland*, 3. überarbeitete Auflage, Amsterdam 2005, S. 83. Für ausführlichere Informationen siehe: BOVEND'EERT/KUMMELING (wie Anm. 16), S. 69 f.

32 Auch wenn dies häufig anders zu lesen ist, stimmt es somit nicht, dass in den Niederlanden keine Sperrklausel existiert – um Zugang zum Parlament zu erhalten, muss eine Partei genügend Stimmen für ein volles Mandat erhalten. Erfahrungsgemäß entspricht dies rund 60.000 Stimmen (2006: 65.191), wobei dieser Wert selbstverständlich je nach Zahl der Wahlberechtigten und Höhe der Wahlbeteiligung variiert. Lediglich durch die Verteilung der Restsitze kann eine Partei den Einzug in das Parlament folglich nicht schaffen.

33 Das Prozedere zur Verteilung der Restmandate wird unter anderem erläutert bei: KIESRAAD (WIE ANM. 23), S. 34 ff; ANDEWEG/IRWIN (wie Anm. 1), S. 99 f.

werden, dass eine funktionsfähige Regierung gebildet werden kann. Neben diesen beiden Kriterien lassen sich noch verschiedene andere Aspekte finden, die für oder gegen ein Wahlrecht sprechen können. Beispielsweise kann die Frage nach der Legitimität bzw. Adäquatheit wahlrechtlicher Bestimmungen vor dem Hintergrund nationaler Traditionen und Wertvorstellungen gestellt oder die Verständlichkeit eines Wahlsystems in dessen Bewertung einbezogen werden. Grundlegend ist zu sagen, dass kein Wahlrecht alle heranzuziehenden Kriterien optimal erfüllen kann – beispielsweise wird ein Verhältniswahlrecht zwar die Stärke der politischen Strömungen in der Bevölkerung besser abbilden können als ein Mehrheitswahlrecht, andererseits befördern Mehrheitswahlsysteme in der Regel eher klare politische Verhältnisse, was die Bildung von stabilen Regierungen erleichtert. Im Folgenden sollen nun nicht die allgemeinen Diskussionen über verschiedene Wahlsysteme aufgegriffen, sondern die spezifisch niederländischen Kontroversen zum Thema Wahlrecht betrachtet werden. Zunächst werden dabei einige zentrale Stärken und Schwächen der seit 1917 in nahezu unveränderter Form geltenden Regelungen erörtert.

Ein eindeutiger Vorzug des in den Niederlanden angewendeten Verhältniswahlrechts besteht darin, dass das Wählervotum sich nach der Wahl sehr genau in der Zusammensetzung der Zweiten Kammer widerspiegelt und in dieser Beziehung somit ein hohes Maß an Gerechtigkeit erzielt wird.<sup>34</sup> Anders als in Ländern, in denen ein Mehrheitswahlrecht oder, wie in Deutschland, eine hohe Sperrklausel verwendet wird, ist das Ausmaß der als überaus problematisch zu beurteilenden Stimmentwertung in den Niederlanden zudem sehr gering.<sup>35</sup> Ein offensichtliches Ergebnis der niedrigen Sperrklausel besteht darin, dass im niederländischen Parlament stets weitaus mehr Fraktionen vertreten sind als beispielsweise im deutschen Bundestag.<sup>36</sup> Die niedrige Sperrklausel befördert folglich zweifelsohne die Chancen von kleineren bzw. neuen Parteien. Auf diese Weise finden auch viele unterschiedliche Anliegen einen Zugang zum parlamentarischen System, was einer Kluft zwischen Gesellschaft und Politik vorbeugen kann.<sup>37</sup>

34 »The Netherlands is (...) known for having one of the most proportional systems in the world.« ANDEWEG/IRWIN (wie Anm. 1), S. 95.

35 Zur Veranschaulichung dieses Punktes: Bei der Wahl 2006 erhielten die später im Parlament vertretenen Parteien zusammen beinahe 99 Prozent der abgegebenen Stimmen. Somit entfiel nur rund ein Prozent der Stimmen auf Parteien, die nicht den Einzug in die Zweite Kammer schafften.

36 In den letzten Jahren waren im niederländischen Parlament stets zwischen neun und zwölf Fraktionen in der Zweiten Kammer vertreten. In den 1970er Jahren lag die entsprechende Zahl etwas höher, zuvor etwas niedriger. Nach der Wahl 2006 erhielten zehn Parteien genügend Stimmen für den Einzug in die Zweite Kammer, nur fünf von ihnen konnten mehr als fünf Prozent der Stimmen für sich gewinnen. Nach van Dooren gehören die niederländischen Regelungen weltweit zu den Wahlsystemen, die in Bezug auf die Konzentration des Parteiensystems am wenigsten Wirkung entfalten. Vgl. VAN DOOREN (wie Anm. 31), S. 84.

37 Anhand der 1960er Jahre, in denen neue politische Forderungen aufkamen, kann dieser Vorzug des niederländischen Wahlrechts sehr gut demonstriert werden: Anders als in Deutschland gelang

Im Vorangegangenen wurde festgehalten, dass die Form eines Wahlrechts im Einklang zu den politischen und gesellschaftlichen Traditionen eines Landes stehen sollte. Es wurde und wird allgemein anerkannt, dass das Verhältniswahlrecht am ehesten in der Lage ist, die verschiedenen politischen Strömungen in den Niederlanden abzubilden und ihnen einen angemessenen Platz im politischen Geschehen einzuräumen. Dementsprechend basieren auch alle bedeutenden Reformüberlegungen der letzten Jahrzehnte auf der Überlegung, dass das in der niederländischen Verfassung verankerte Bekenntnis zum Verhältniswahlrecht nicht angetastet werden sollte und Reformen auf dieser Grundlage durchgeführt werden müssen. Positiv hervorzuheben ist zudem die – beispielsweise im Vergleich zum deutschen Wahlrecht – leichte Verständlichkeit des derzeit in den Niederlanden praktizierten Systems, die sich positiv auf dessen Akzeptanz auswirkt.

Zentrale Kritikpunkte, die in Bezug auf das niederländische Wahlrecht seit Jahrzehnten immer wieder zu hören sind, lauten, dass dieses der Entwicklung von klaren Wahlalternativen schade, die Regierungsbildung erschwere und zudem die Stabilität der niederländischen Kabinette gefährde. Die Grundlage dieser Kritik besteht in dem oben bereits erwähnten Umstand, dass bei jeder Wahl vergleichsweise vielen Parteien der Einzug in die Zweite Kammer gelingt und jedes Wahlergebnis folglich sehr unterschiedliche Möglichkeiten der Koalitionsbildung zulässt. Die oftmals unklaren Wahlausgänge tragen dazu bei, dass die Parteien, um sich nicht selbst bestimmter Optionen zu berauben, im Wahlkampf zumeist keine klaren Aussagen für oder gegen bestimmte Regierungsbündnisse treffen. Aus diesem Grund blieben polarisierende Inhalte und scharfe Konfrontationen, die einen späteren Koalitionszusammenschluss verhindern würden, vor den Wahlen bisher eher die Ausnahme. Die eher defensive Ausrichtung der Wahlkämpfe entsprach dabei in der Vergangenheit auch der politischen Kultur in den Niederlanden, die ein zu aggressives bzw. konfrontatives Auftreten als wenig Erfolg versprechend erscheinen ließ.<sup>38</sup> Sie ist gleichzeitig auch als Problem zu bewerten, weil den Wählern keine klaren Alternativen geboten werden.

Die Auswirkungen des bestehenden Wahlrechts auf die Regierungsbildung werden vor dem eben angesprochenen Hintergrund vielfach kritisch bewertet. Kritiker formulieren die Auffassung, dass die Vielzahl an im Parlament vertretenen Parteien Entscheidungsfindungen grundsätzlich verkompliziert. Van Deth und Vis halten hierzu allgemein fest: »Das niederländische System der strikten Proportio-

verschiedenen Gruppen, die die neuen Anliegen vertraten, der Einzug in das Parlament, was einer Kluft zwischen Politik und Gesellschaft – wie sie zu dieser Zeit in Deutschland zu beobachten war – vorbeugte. Zum Thema siehe: F. WIELENGA, *Ausgrenzung und Integration. »1968« und die Folgen in Deutschland und den Niederlanden*, in: *Jahrbuch des Zentrums für Niederlande-Studien* 12 (2001), S. 137 ff.

<sup>38</sup> Inwiefern die Erfolge Pim Fortuyns oder auch Geert Wilders', die durch ihr Auftreten und ihre Inhalte polarisierten und vergleichsweise harte Töne gegen ihre politischen Mitbewerber anschlugen, zu einer dauerhaften Veränderung der niederländischen Wahlkämpfe führen wird, wird sich erst im Lauf der nächsten Jahre herausstellen.

nalität führt zwar zu einer präzisen Abbildung bezüglich der Anhängerschaft der verschiedenen politischen Strömungen, macht aber die Beschlussfassung zumeist nicht einfacher und tatkräftiger.«<sup>39</sup> Hinsichtlich der Regierungsbildung sprechen Bovend'Eert und Kummeling davon, dass das aktuelle Verhältniswahlrecht mit einer »strukturellen Ergebnislosigkeit« von Wahlen einhergehe, die die Formierung von Koalitionen erschwere.<sup>40</sup> Einem niederländischen Sprichwort zufolge kann es somit für eine politische Partei dann auch wichtiger sein, in den Koalitionsverhandlungen positive Ergebnisse zu erzielen als bei den Wahlen. Andeweg und Irwin halten in diesem Sinne fest: »voters propose, politicians dispose. Elections have little impact on which coalition is formed. This is considered to be a major weakness of the Dutch political system (. . .).«<sup>41</sup> Zudem ist es aufgrund der durch das Wahlrecht hervorgerufenen unklaren Mehrheitsverhältnisse für die Wähler bei ihrer Stimmabgabe häufig kaum vorherzusehen, zu welchen Koalitionsabkommen das Wahlergebnis führen wird. Dieser Punkt ist nicht nur in Bezug auf die Wahlentscheidung des Bürgers problematisch, sondern er wirkt sich auch negativ auf die Akzeptanz der entstehenden Regierungsbündnisse aus.

Den Zusammenhang zwischen der Zahl der Parteien im Parlament und der Stabilität der Regierungen erläutert Andeweg auf eingängige Weise: »Put simply: the more parties in parliament, the higher the probability of conflicts between and within these parties, and the more conflicts in parliament, the higher the probability that such a conflict brings down the government prematurely.«<sup>42</sup> Das niederländische Wahlrecht mit seiner niedrigen Sperrklausel befördert die in Anbetracht dieser Aspekte nicht nur positiv, sondern durchaus auch als problematisch anzusehende Parteienvielfalt auch deshalb, weil Gruppierungen oder Personen, die sich von einer bestehenden Partei abspalten, darauf hoffen können, bei Wahlen vergleichsweise leicht wieder einen Zugang zum niederländischen Parlament zu erhalten. Der parteiinterne Zusammenhalt ist somit in den Niederlanden häufig geringer als beispielsweise in Deutschland oder insbesondere in Ländern, in denen ein Mehrheitswahlrecht Verwendung findet.<sup>43</sup>

39 VAN DETH/VIS (wie Anm. 19), S. 118 (Übersetzung durch den Verfasser).

40 Vgl. BOVEND'EERT/KUMMELING (wie Anm. 16), S. 75. Auch Jaap Burger, ein bekannter Sozialdemokrat, der viele Male an der Bildung einer neuen Regierung beteiligt war, weist darauf hin, dass die niederländischen Wahlen wegen der spezifischen Wahlrechtsbestimmungen ergebnislos seien. Vgl. J.J. VIS, *De staatsrechtelijke ruimte van koningin Beatrix*, in: C.A. TAMSE (Hrsg.), *De stijl van Beatrix. De vrouw en het ambt*, Amsterdam 2005, S. 46.

41 ANDEWEG/IRWIN (wie Anm. 1), S. 132 f. Der mangelnde Einfluss des Wählervotums auf die spätere Koalitionsbildung wird unter anderem am Beispiel der sozialdemokratischen PvdA deutlich. Diese konnte sich nach den Wahlen in den Jahren 1977, 1982, 1986 und 2003 aufgrund von Stimmgewinnen als Wahlsiegerin fühlen – trotzdem wurde die Regierung ohne sie gebildet. Bei den Wahlen 1981, 1989 und 1994 verloren die Sozialdemokraten hingegen Stimmanteile und zogen im Anschluss dennoch in die Regierung ein.

42 ANDEWEG (wie Anm. 29), S. 237 f.

43 Der Stammbaum der niederländischen Parteien ist folglich durch eine Vielzahl an Abspaltungen geprägt. In den letzten Jahren fanden insbesondere zwei Abspaltungen von der VVD große

Aus der Tatsache, dass im bestehenden Wahlsystem – anders als in der Zeit vor 1917 oder aktuell beispielsweise in Deutschland – keine Wahlkreise vorgesehen sind, in denen die Abgeordneten ihr Mandat gewinnen müssen, ziehen Kritiker weiterhin den Schluss, dass die Politiker zu wenig Anreiz haben, in direkten Kontakt zur Wählerschaft zu treten.<sup>44</sup> Van Dooren weist ebenso wie verschiedene andere Forscher darauf hin, dass die viel diskutierten Probleme, die in Bezug auf die Beziehung zwischen Wählern und Gewählten ausgemacht werden, zu einem großem Teil darauf zurückgeführt werden können, dass die Bindungen der Parlamentarier zur Bevölkerung zu schwach sind und viele Bürger die Mehrheit ihrer Repräsentanten kaum oder nicht kennt.<sup>45</sup> Thomassen und Esaiasson halten somit fest: »Under the current system, MPs (Members of Parliament) can hide behind the back of the party leader and live an anonymous life without being personally accountable to a specific electorate.«<sup>46</sup>

In diese Kritik herein spielt auch eine negative Bewertung darüber, wie die Kandidaten für das Parlament ausgewählt werden. Die Listen, mit denen die Parteien antreten, werden von den einzelnen Gruppierungen erstellt, ohne dass die Wähler hierauf einen direkten Einfluss hätten oder weitreichende rechtliche Regelungen zu beachten wären.<sup>47</sup> In der politischen Praxis bestand und besteht das Prozedere bei den meisten Parteien darin, dass die Parteiführung eine Kommission einrichtet,

Beachtung: Geert Wilders verließ die Partei Ende 2004 und gründete die PVV, und Rita Verdonk ist seit 2007 mit ihrer neuen Gruppierung TON aktiv.

44 Thomassen und Esaiasson schreiben hierzu: »Formally, there are 19 electoral districts, but for the determination of the number of seats a party has won, the whole country is treated as a single district in which political parties compete on the basis of a list system. Therefore, the electoral system in the Netherlands leads to the expectation that Dutch MPs have fewer incentives to see themselves as representatives of a particular geographically defined constituency than their counterparts in almost any other country in the world.« J. THOMASSEN/P. ESAIASSON, *Role Orientations of Members of Parliament*, in: *Acta Politica* 41 (2006), S. 221. Siehe hierzu auch BOVEND'EERT/KUMMELING (wie Anm. 16), S. 83 f. und S. 87 ff.

45 Vgl. VAN DOOREN (wie Anm. 31), S. 85.

46 THOMASSEN/ESAIASSON (wie Anm. 44), S. 217. Bovend'Eert und Kummeling, die sich in ihrem Buch zum niederländischen Parlament ausführlich mit dem Wahlsystem beschäftigen, mahnen in dieser Hinsicht Veränderungen an: »Angesichts der hier behandelten – miteinander zusammenhängenden – Probleme, die sich größtenteils aus der Tatsache herleiten, dass das Wahlsystem die Volksvertreter im unzureichenden Maße zwingt, sich gegenüber dem Wähler zu verantworten, gibt es genügend Anlass, das personale Element in unserem Wahlsystem zu verstärken.« BOVEND'EERT/ KUMMELING (wie Anm. 16), S. 90 (Übersetzung durch den Verfasser).

47 Hazan und Voerman schreiben hierzu: »In the Netherlands parties are free to organize themselves. Unlike Germany and Finland, the Dutch State has never interfered with the way in which parties select their candidates for representative bodies. The electoral law does regulate a number of formal aspects of the candidate selection process, but the parties determine their candidate selection procedures at their own discretion.« R.Y. HAZAN/G. VOERMAN, *Electoral Systems and Candidate Selection*, in: *Acta Politica* 41 (2006), S. 155. An anderer Stelle heißt es: »The Dutch system is designed to enable almost any party, including extremely small ones, to enter parliament. At the same time, it is a system giving much weight to national party machines.« VAN DER KOLK/THOMASSEN (wie Anm. 15), S. 119.

die nach internen Beratungen eine Liste zur Abstimmung stellt. Diese Liste wird nachträglich zumeist nicht mehr signifikant geändert. Für ein solches Vorgehen spricht selbstverständlich, dass auf diesem Weg Experten für verschiedene Bereiche leichter der Weg in das Parlament geebnet und zudem ein gewisser Proporz zwischen unterschiedlichen Bevölkerungsgruppen hergestellt werden kann. Argumente gegen eine derartige Zusammenstellung der Listen lauten, dass erstens oftmals einige wenige Personen über die Auswahl der potentiellen Abgeordneten entscheiden und die Kandidaten zweitens im hohen Maße abhängig von den Entscheidungen sind, die auf der Ebene der Parteiführungen getroffen werden.<sup>48</sup> Der Wertschätzung, die einem Politiker von der Bevölkerung entgegengebracht wird, kommt hingegen nur eine untergeordnete Rolle zu.<sup>49</sup> Nach Meinung von Kritikern führt das derzeit häufig verwendete Auswahlverfahren im Ergebnis dann dazu, dass viele wenig bekannte Personen ein Mandat erhalten, die keine direkte eigene Legitimation besitzen, was sich auch auf ihr Auftreten gegenüber der eigenen Partei und der Stellung des Parlaments insgesamt gegenüber der Regierung auswirkt.<sup>50</sup>

### *Das niederländische Wahlrecht in der Diskussion*

In den Niederlanden wird seit Jahrzehnten mit im Lauf der Zeit immer wieder unterschiedlicher Intensität über das Erfordernis zur Durchführung von Veränderungen am politischen System diskutiert. Die Hintergründe entsprechender Forderungen sind dabei im Lauf der Zeit weitgehend konstant geblieben: Die Notwendigkeit für Modifikationen an der bisherigen Ordnung 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

48 Siehe hierzu: THOMASSEN/ESALASSON (wie Anm. 44), S. 221 ff. Bos und Loots weisen auf den interessanten Umstand hin, dass der große Einfluss der Parteiführungen auf die Kandidatenlisten schon in den 1920er Jahren einen Gegenstand heftiger Kritik darstellte. Vgl. BOS/LOOTS (wie Anm. 15), S. 25 f.

49 Vgl. hierzu auch: E. WOERDMAN, *Politiek en politicologie*, Groningen 1999, S. 182. Nach van der Kolk und Thomassen liegt hier auch ein Grund, warum das niederländische Wahlsystem im Ausland zum Teil kritisch bewertet wird: »although it is often presented as an empirical example of proportionality, it is seldom set as a normative example worthy of imitation, mainly because a nationwide district is considered to give national parties too much power.« VAN DER KOLK/THOMASSEN, (wie Anm. 15), S. 119. Im Lauf der letzten Jahre ist, unter anderem vor dem Hintergrund der eben angesprochenen Kritik, in einigen Parteien eine Tendenz festzustellen, den Mitgliedern mehr Mitspracherecht beispielsweise bei der Benennung des Spitzenkandidaten oder auch bei der Auswahl und Platzierung von Kandidaten zu geben. Vgl. HAZAN/VOERMAN (wie Anm. 47), S. 155 ff.

50 Zu diesen Punkten siehe auch: MINISTERIE VOOR BESTUURLIJKE VERNIEUWING EN KONINKRIJKSRELATIES (wie Anm. 15), S. 9 f. Zum Verhältnis zwischen Parlament und Regierung sowie vor allem den Auswirkungen des Wahlrechts auf dieses Verhältnis siehe: ANDEWEG (wie Anm. 29), S. 232 ff.



anders: eine »Kluft« zwischen Bürgern und Politik gebe.<sup>51</sup> Die Kontroversen über etwaige 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.<sup>52</sup>

In den Kontroversen über Modifikationen an den politischen Prozessen richtet sich der Blick auch immer wieder auf die Veränderung des Wahlrechts. Einige Autoren weisen sogar darauf hin, dass die geltenden Wahlrechtsbestimmungen seit ihrer Entstehung im Jahr 1917 fortdauernd Gegenstand kritischer Betrachtungen waren.<sup>53</sup> Insbesondere seit den 1960er Jahren, in denen Forderungen nach mehr Partizipation und einer Verbesserung des Verhältnisses zwischen Bürgern und Politik stark aufkamen, wurde – vor dem Hintergrund der oben genannten Kritikpunkte – immer wieder über mögliche Verbesserungen diskutiert.<sup>54</sup> Im Folgenden wird nach einem kurzen zeitlichen Überblick vor allem auf zwei konkrete Vorschläge, die die niederländische Politik in den letzten Jahren intensiv behandelte, eingegangen werden.

Um etwaige Verbesserungsmöglichkeiten im politischen System der Niederlande zu untersuchen, wurden in den vergangenen Jahrzehnten nicht nur Kontroversen innerhalb von und zwischen Parteien geführt, sondern auch immer wieder Kommissionen eingesetzt, die sich mit relevanten Fragen beschäftigen sollten.<sup>55</sup> Ein Teil dieser Kommissionen untersuchte dabei auch die Frage, inwiefern eine Veränderung des Wahlrechts sich positiv auf die niederländische Demokratie auswirken könnte. Die 1967 installierte Kommission unter Leitung des ehemaligen Ministerpräsidenten Cals und des Staatsrechtlers Donner beschäftigte sich beispielsweise mit der Frage, ob Kandidaten per Direktwahl aus Wahlkreisen in das Parlament gewählt werden sollten. Ihre diesbezüglichen Überlegungen wurden von

51 Über diese vielzitierte Kluft schreiben Thomassen und Esaisasson: »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/ESAISSON (wie Anm. 44), S. 228.

52 Weitere inhaltliche Kritikpunkte an der bestehenden staatlichen Ordnung finden sich unter anderem bei: P.H.A. FRISSEN, *Grondwet, begrenzing en terughoudendheid*, in: MINISTERIE VAN BINNENLANDSE ZAKEN (Hrsg.), *De Grondwet herzien. 25 jaar later, 1983–2008*, Den Haag 2008, S. 25 ff; KORTMANN (wie Anm. 5), S. 17 ff.

53 Siehe hierzu: BOS/LOOTS (wie Anm. 15), S. 25 ff; ANDEWEG/IRWIN (wie Anm. 1), S. 105 ff.

54 Zu den Vorstellungen der D66, die in den 1960er Jahren die Kontroversen über Reformen entscheidend anstieß, siehe: BOS/LOOTS (wie Anm. 15), S. 27 ff.

55 Andeweg und Irwin weisen darauf hin, dass in den letzten Jahrzehnten intensive Diskussionen geführt wurden »and no fewer than seven major commissions have held investigations and made recommendations, but virtually no action has been taken.« ANDEWEG/IRWIN (wie Anm. 1), S. 105 f. Von den politischen Parteien drängten vor allem die D66 und in Teilen auch die PvdA in den 1960er Jahren auf die Einrichtung von Wahlkreisen.

der damaligen Regierung allerdings nicht aufgegriffen. Auch die in den folgenden Jahren von Seiten der Opposition angestellten Bemühungen zur Realisierung von Wahlrechtsreformen blieben ohne Ergebnis. Das Thema Wahlrecht wurde später wieder von der 1990 eingesetzten Kommission De Koning erörtert, die sich gegen die Übernahme des deutschen Wahlrechts und die Einführung eines auf Wahlkreisen basierenden Systems, jedoch für die Aufwertung der Präferenzstimmen aussprach.<sup>56</sup> Eine entsprechende Änderung, die die Relevanz der Präferenzstimmenregelung erhöhte, wurde, wie oben bereits erwähnt, 1997 vorgenommen. Ein Gesetzesantrag, der darauf abzielte, die Zahl an Präferenzstimmen, die notwendig ist, um die Reihenfolge der Kandidatenliste zu durchbrechen, weiter zu verringern, wurde Ende 2005 eingereicht und Mitte 2006 dann behandelt. Vor dem Hintergrund der damaligen Regierungskrise fand allerdings keine Abstimmung über ihn statt. Der im Kabinett Balkenende III (2006–2007) neu eingesetzte Minister Nicolai zog den Gesetzesvorschlag Anfang September 2006 zurück, da er die positiven Effekte der Änderung als gering ansah und zugleich der Gefahr der Klientelpolitik vorbeugen wollte.<sup>57</sup> Die aktuell gültige Regelung ist nach Andeweg trotz der Ende der 1990er Jahre vorgenommenen Änderung weiterhin wenig wirkungsvoll: »the impact of preference is still marginal, and candidates have little reason to campaign for preference votes.«<sup>58</sup> Zu berücksichtigen ist hierbei auch, dass Bemühungen um den Erhalt von Präferenzstimmen von Seiten vieler Parteien ungern gesehen werden und die Präferenzstimmenregelung zum Teil sogar vollständig ausgehebelt wird: »In general, parties have discouraged the casting of preference votes and in some cases have even gone so far as to require candidates to sign agreements that they would refuse election if chosen in this fashion.«<sup>59</sup>

Nach dem Amtsantritt der aus PvdA, VVD und D66 bestehenden violetten Koalition im Jahr 1994, wurden – insbesondere auf Initiative der D66 hin – wieder verschiedene Modelle zur Veränderung des Wahlrechts diskutiert. Der Vorschlag, auf den sich die Regierung nach Analyse verschiedener Modelle und basierend auf den Ergebnissen der Kommission De Koning letztlich verständigte, sah vor, dass die Wähler zwei Stimmen erhalten sollten. Die Hälfte der Abgeordneten sollte auf Grundlage der nationalen Kandidatenlisten und die andere Hälfte der Abge-

<sup>56</sup> Gegen das deutsche Wahlrecht sprach der Kommission zufolge vor allem, dass dieses zu kompliziert sei und zudem die Bindung zwischen Wähler und Gewählten nicht in einem wünschenswerten Maße verbessere.

<sup>57</sup> Bei einer weiteren Reduzierung der erforderlichen Stimmenanzahl auf 12,5 Prozent des Wahlquotienten, hätten fortan nur noch circa 7.500 Präferenzstimmen für einen Kandidaten ausgereicht, um die Reihenfolge auf der Kandidatenliste zu durchbrechen. Hierin wurde die Gefahr gesehen, dass ein Bewerber sich in seiner politischen Ausrichtung zu stark auf die Belange einer bestimmten Zielgruppe konzentriert. Zudem wollte man den Parlamentseinzug von in der Öffentlichkeit wenig bekannten Experten auf diese Weise nicht gefährden.

<sup>58</sup> ANDEWEG (wie Anm. 29), S. 241.

<sup>59</sup> ANDEWEG/IRWIN (wie Anm. 1), S. 102.

ordneten in fünf Wahlkreisen gewählt werden.<sup>60</sup> Der Vorschlag stieß rasch auf öffentliche Kritik, auch verschiedene Beratungseinrichtungen und (insbesondere kleinere) Parteien leisteten Widerstand gegen seine Realisierung. Wichtige Argumente, die gegen die geplante Neufassung angeführt wurden, bestanden darin, dass diese die Chancen kleinerer Parteien mindere und die Verbindung zwischen Wählern und Gewählten nicht entscheidend verbessere. Vor diesem Hintergrund und in Anbetracht der Tatsache, dass die einzelnen Parteien, darunter auch die Regierungspartner, weiterhin sehr unterschiedliche Vorstellungen hinsichtlich einer Reform des Wahlrechts vertraten, konnte nicht genügend Unterstützung für den vorliegenden Änderungsentwurf mobilisiert werden, und das Thema Wahlrechtsreform wurde vertagt.

Nach der Wiederwahl der Koalition im Jahr 1998 griff die Regierung das Thema erneut auf und stellte sechs verschiedene Modelle – davon einige, die schon jahrelang diskutiert worden waren – zur Veränderung des bestehenden Wahlrechts vor.<sup>61</sup> Der zuständige Minister Bram Peper von der PvdA verzichtete darauf, eindeutig Stellung für ein Modell zu beziehen. Da somit keine deutliche Alternative zur Wahl stand und es den Diskussionen an einer klaren Linie mangelte, verliefen die Gespräche erneut ergebnislos: »With so many alternatives to choose from and little agreement upon which alternative was the best, no decision was reached.«<sup>62</sup>

Auch wenn Kontroversen über die Gestaltung des Wahlrechts bereits seit vielen Jahren stattfinden, ist festzuhalten, dass man sich gerade in den letzten Jahre besonders intensiv mit entsprechenden Reformvorschlägen auseinandersetzte. Eine wichtige Grundlage hierfür war das Aufkommen der LPF im Jahr 2002, das die Brisanz der vielzitierten Kluft zwischen Bürgern und Politikern nach Meinung vieler bestätigte. Nach dem Scheitern der Regierung Balkenende I und den Wahlen 2003 ging die D66, die seit ihrer Gründung Kritik am Wahlrecht geäußert und auch in den 1990er Jahren entsprechende Reformbemühungen unternommen hatte, zusammen mit dem CDA und der VVD eine Regierungskoalition ein. Bedingung für diesen parteiintern kontrovers diskutierten Schritt war die Forderung, dass einige der zentralen Anliegen, hierunter die Neugestaltung des Wahlrechts, im Rahmen der anstehenden Legislaturperiode realisiert werden sollten. Im Koalitionsabkommen der Regierung wurde daher festgehalten, dass das niederländische Wahlrecht – insbesondere durch die Einführung von Wahlkreisen – neu geregelt werden sollte, um die niederländische Demokratie zu stärken. Bereits 2003 stellte der zuständige Minister de Graaf, der zugleich politischer Leiter der D66 war, seine

60 Zu diesem Vorschlag siehe: MINISTERIE VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES, *Nota wijziging kiesstelsel*, Den Haag 2000, S. 10 ff.

61 Die Regierung stellte die sechs Modelle vor in: MINISTERIE VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES (wie Anm. 60), S. 31 ff.

62 Andeweg/Irwin (wie Anm. 1), S. 107. Die Autoren führen weiter aus: »The problem with all proposals was that they would reduce the current level of proportionality that is so fundamental to the system and could possibly lead to the elimination of some smaller parties in parliament.«

Pläne zur Veränderung des Wahlrechts zur Diskussion.<sup>63</sup> Die Erneuerungspläne stießen in der Folgezeit auf Kritik, unter anderem äußerten sich der Rat für öffentliche Verwaltung, die Vereinigung niederländischer Gemeinden, der Staatsrat und der Kiesraad skeptisch. Darüber hinaus wurden die Pläne de Graafs von Seiten verschiedener Oppositionsparteien und in der Presse kritisch bewertet. Auch innerhalb der Koalition blieb das Reformprojekt, das vor allem von Seiten der D66 mit einer hohen Priorität versehen wurde, umstritten. Allerdings einigten sich die Regierungsparteien nach Verhandlungen doch darauf, einen entsprechenden Gesetzesentwurf einzubringen.

Der konkrete Vorschlag der D66, der Anfang des Jahres 2005 unterbreitet wurde, basierte trotz aller Kritik auf den Überlegungen, die schon 2003 formuliert worden waren. Er bestand darin, den Bürgern zwei Stimmen zu geben: eine für die nationale Liste einer Partei und eine für einen Kandidaten in einem Mehrpersonenwahlkreis. Der ersten Stimme sollte die entscheidende Bedeutung in Bezug auf die Berechnung des Wahlergebnisses zukommen. Insgesamt sollten 75 Abgeordnete ihr Mandat über die nationalen Listen und 75 Abgeordnete ihr Mandat in ungefähr 20 Wahlkreisen erhalten, aus denen je nach Einwohnerzahl zwei bis fünf Parlamentarier entsendet werden sollten.<sup>64</sup> Durch diese Vorgehensweise sollte die Verbindung der Parlamentarier zu den Bürgern im jeweiligen Wahlkreis verbessert und die Legitimation der Abgeordneten zugleich gestärkt werden.<sup>65</sup> Weiterhin wurde dieses Wahlsystem als geeignet bewertet, um die Chancen kleinerer Parteien zu erhalten. Die Kritiker des Konzeptes verwiesen unter anderem auf die Probleme der geografischen Einteilung der Wahlkreise, die höhere Komplexität des neuen Wahlsystems, die unterschiedliche Legitimation der Abgeordneten, die Gefahr des Klientelismus und die mögliche Entstehung regionaler Konflikte.

Auf der Grundlage dieser und weiterer Argumente setzte man sich in den ersten Monaten des Jahres 2005 in der niederländischen Politik mit dem Reformvorschlag auseinander. Nach van der Kolk und Thomassen war die Reformdebatte »not the first attempt to fundamentally change the electoral system in the Netherlands. But it came closer to the finish than any of the previous ones.«<sup>66</sup> Letztlich mangelte es

63 Vgl. MINISTERIE VOOR BESTUURLIJKE VERNIEUWING EN KONINKRIJKSRELATIES (wie Anm. 15), S. 20 ff.

64 Ein schwieriger Punkt war, ob ein Kandidat sowohl auf der nationalen Liste seiner Partei als auch in einem Wahlkreis antreten darf. Nachdem de Graaf diese Möglichkeit ursprünglich abgelehnt hatte, musste er in diesem Punkt einlenken und eine Absicherung der Wahlkreiskandidaten durch entsprechende Listenplätze zulassen.

65 Vgl. VAN DER KOLK/THOMASSEN (wie Anm. 15), S. 125. Belinfante und de Reede schreiben folglich: »Das Kernziel des Vorschlags ist es, zu erreichen, dass die Anzahl an Parlamentariern mit einem persönlichen Wählermandat zunimmt, oder anders gesagt, weniger Kandidaten auf dem Ticket des Spitzenkandidaten in das Parlament einziehen.« BELINFANTE/DE REEDE (wie Anm. 5), S. 70 (Übersetzung durch den Verfasser). Ein wichtiger Grund für die Wahl von derart konzipierten Mehrpersonenwahlkreisen lag darin, dass das Problem etwaiger Überhangmandate vermieden werden sollte.

66 VAN DER KOLK/THOMASSEN (wie Anm. 15), S. 118.

der D66 in dieser Frage jedoch – auch innerhalb der Regierungskoalition – an der notwendigen Unterstützung, sodass eine Reform ausblieb. Ihr politischer Leiter, Thom de Graaf, sah bei seinem Rücktritt im März 2005, dessen konkreter Anlass in dem Scheitern der Bestrebungen bestand, die Bürgermeister direkt wählen zu lassen, keine konkreten Chancen für die angestrebte Veränderung des Wahlrechts mehr.<sup>67</sup> Im Rahmen eines politischen Kompromisses, der nach der durch den Rücktritt de Graafs ausgelösten Regierungskrise vereinbart wurde, gab man den Reformvorschlag de Graafs auf. Gleichzeitig einigte man sich jedoch darauf, das Thema Wahlrecht weiter zu behandeln.<sup>68</sup> Allerdings erklärte Ministerpräsident Balkenende bereits wenige Monate später, dass er das bestehende Wahlsystem nicht verändern wolle.<sup>69</sup>

Im März 2006 unternahm die niederländische Politik in dieser Situation einen ungewöhnlichen Schritt, indem man ein Bürgerforum, das aus 140 zufällig ausgewählten Frauen und Männern bestand, damit betraute, Vorschläge hinsichtlich einer Modifikation bzw. Neufassung des Wahlrechts zu erarbeiten.<sup>70</sup> Der Arbeitsauftrag für das Bürgerforum bestand darin, verschiedene Wahlsysteme zu vergleichen und auf dieser Grundlage eventuell eine Alternative zu den niederländischen Regelungen auszuarbeiten. Das im November 2006 vorgelegte Ergebnis der Arbeit des Forums bestand darin, dass die Notwendigkeit für ein neues Wahlrecht formuliert wurde. Die Begründung hierfür lautete unter anderem: »Das bestehende System bewirkt, dass die gewählten Volksvertreter nicht immer in der Lage sind, die Auffassungen der Wähler angemessen umzusetzen. Große Wählergruppen fühlen sich darum nicht mehr repräsentiert.«<sup>71</sup> Auf Grundlage der Arbeit des Bürgerforums sollten die Wahlberechtigten in der Zukunft ihre Stimme entweder allgemein für eine Partei oder für eine Person auf der Liste einer Partei abgeben können. Vorteile dieses Systems wurden von den Mitgliedern des Bürgerforums, da zugleich die Hürde der Präferenzstimmenregelung abgeschafft werden sollte, darin gesehen, dass die Wähler mehr Einfluss und Wahlfreiheit hätten und Kandidaten eher über eine direkte Legitimation der Wähler den Weg in das Parlament

67 De Graaf hatte vor seinem Rückzug vergeblich versucht, verbindliche Zusagen für die Neufassung des Wahlrechts zu erhalten.

68 Van der Kolk und Thomassen schreiben zur damals gefundenen Vereinbarung der Regierung: »Instead of binding themselves to a specific electoral reform, the coalition parties now agreed that a study of various possibilities of changing the electoral system was to be made. Paradoxically this 'solution' fits perfectly well in the traditional rules of the Dutch politics of accommodation. It is a typical form of conflict avoidance sometimes indicated as 'putting hot potatoes in the refrigerator' (...).« VAN DER KOLK/THOMASSEN (wie Anm. 15), S. 118.

69 Vgl.: VAN DER KOLK/THOMASSEN (wie Anm. 15), S. 125.

70 »Instead of forming yet another committee of party representatives, he proposed to organize a citizens' assembly. By asking a random group of citizens how to change (or not change) the electoral system, the minister tried to 'depoliticize' the issue.« VAN DER KOLK/THOMASSEN (wie Anm. 15), S. 125.

71 BURGERFORUM KIESSTELSEL, *Met één stem meer keus*, o.O. 2006, S. 3 (Übersetzung durch den Verfasser).

schaffen könnten.<sup>72</sup> Auf diese Weise sollte auch gewährleistet werden, dass die Politiker sich stärker um die Wähler bemühen. Insgesamt sollten durch das neue Konzept die Vorzüge des bestehenden Wahlrechts erhalten und mit neuen Forderungen nach mehr Einfluss für die Bürger und mehr Bürgernähe der Politiker kombiniert werden.<sup>73</sup>

In ihrer Reaktion, die erst im April 2008 veröffentlicht wurde, lehnte die Regierung den Vorschlag des Bürgerforums ab. Zentrale Begründung hierfür war, dass der durch die Reform erreichte höhere Einfluss der Wähler zulasten der Parteien gehe, deren Bedeutung nach Auffassung der Regierung gestärkt und nicht geschwächt werden sollte. Zudem wurde durch das neue System die Gefahr innerparteilicher Wettkämpfe gesehen, die die Stabilität der Parteien gefährden könnten.<sup>74</sup>

### *Schlussbetrachtung*

Abschließend bleibt festzuhalten, dass das niederländische Wahlrecht zwar einerseits häufig kritisiert wird und immer wieder Änderungen vorgeschlagen werden, andererseits seine Grundfesten jedoch weitgehend unveränderbar erscheinen. Van Dooren weist in diesem Sinne darauf hin, dass keine gleichwertige Alternative zum Prinzip der Verhältniswahl existiert. Auch eine Erhöhung der Sperrklausel, durch die die Regierungsbildung und die Entscheidungsfindung im Parlament erleichtert werden könnte, ist seiner Auffassung zufolge unwahrscheinlich.<sup>75</sup> Insbesondere in den 1960er Jahren und seit Beginn der 1990er Jahre wurden Wahlrechtsmodifikationen innerhalb der scheinbar feststehenden Grundstrukturen zwar intensiv

72 Um den Grundgedanken dieser Regelung zu verdeutlichen, soll hier ein stark vereinfachtes Rechenbeispiel gegeben werden: Partei X erzielt bei einer Wahl eine Gesamtstimmenzahl von 1,2 Millionen Stimmen, von diesen wurden 600.000 Stimmen (50 Prozent) für die Partei und 600.000 Stimmen (50 Prozent) für einzelne Kandidaten abgegeben. Da der Wahlquotient bei der Wahl bei 60.000 Stimmen liegt, erhält die Partei aufgrund ihres Stimmenergebnisses 20 Mandate. Da 50 Prozent der Stimmen allgemein für die Partei abgegeben wurden, ziehen zunächst die ersten zehn Personen (50 Prozent von 20 Mandaten) auf der Kandidatenliste in die Zweite Kammer ein. Die übrigen zehn Mandate gehen dann an die verbleibenden Kandidaten, die die meisten Stimmen erhalten haben.

73 Die Vorschläge des Bürgerforums, die sich auch auf die Veränderung des Verfahrens hinsichtlich der Verteilung der Restmandate richteten, und die zugrunde liegenden Argumentationen sind nachzuvollziehen bei: BURGERFORUM KIESSTELSEL (wie Anm. 71), S. 1 ff.

74 Vgl.: A.T.B. BIJLEVELD-SCHOUTEN, *Kabinetstandpunt advies Burgerforum Kiesstelsel*, Den Haag 2008, S. 5 ff; RAAD VOOR HET OPENBAAR BESTUUR (wie Anm. 15), S. 13 f.

75 Der Autor schreibt: »In der niederländischen politischen Kultur ist der Respekt vor der Meinung politischer Minderheiten traditionell so hoch, dass es beinahe undenkbar erscheint, dass das Verhältniswahlssystem durch ein Mehrheitswahlssystem abgelöst wird oder dass die Verhältnismäßigkeit auch nur durch eine Erhöhung der Sperrklausel begrenzt wird.« VAN DOOREN (wie Anm. 31), S. 84 (Übersetzung durch den Verfasser). In den letzten Jahrzehnten fanden somit auch keine ernsthaften Diskussionen über eine Erhöhung der Sperrklausel mehr statt. Vgl. BOVEND'EERT/KUMMELING (wie Anm. 16), S. 74.

diskutiert, weitreichende Änderungen kamen jedoch bisher nicht zustande. Ein zentraler Grund hierfür liegt darin, dass gegen jeden der vorgebrachten Änderungsvorschläge fundamentale Bedenken geäußert und häufig je nach Partei unterschiedliche Alternativlösungen bevorzugt wurden. Im Ergebnis führten diese Umstände dazu, dass die erforderliche Mehrheit trotz aller Bemühungen, die insbesondere von Seiten der D66 immer wieder unternommen wurden, nie zustande kam. Die durch die Reaktion auf den Vorschlag des Bürgerforums sichtbar werdende Haltung der aktuellen Regierung deutet darauf hin, dass etwaige neue Bemühungen zur Änderung des Wahlrechts auch aktuell keine guten Realisierungschancen besitzen.

Es ist dennoch davon auszugehen, dass die Diskussionen über das Wahlrecht in den Niederlanden nicht verstummen werden. Bos und Loots schreiben hierzu: »Eine Rekonstruktion der seit 1918 am Verhältniswahlssystem geäußerten Kritik lehrt, dass es zu allen Zeiten Wehklagen über das Wahlsystem gegeben hat, jedoch auch, dass die Intensität, die Art und der Inhalt der Kritik Veränderungen unterliegen. Basteln am Wahlsystem wird zugleich als Heilmittel schlechthin propagiert, um dem kranken politischen System wieder auf die Beine zu helfen.«<sup>76</sup> Es sollte allerdings bei allen Reformüberlegungen beachtet werden, dass der Einfluss von Modifikationen am Wahlrecht nicht überschätzt werden sollte. Thomassen und Esaiasson halten in diesem Sinne fest: »What we can learn from the experience in other countries is that the effect of any change in the electoral system on the legitimacy of the political system will probably be limited.«<sup>77</sup>

<sup>76</sup> Bos/LOOTS (wie Anm. 15), S. 24. An dieser Stelle sei darauf hingewiesen, dass auch das deutsche Wahlrecht viele Kritikpunkte bietet. Vgl. hierzu unter anderem: E. JESSE, *Reformvorschläge zur Änderung des Wahlrechts*, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, Bd. 52/2003, S. 3–II; J. BEHNKE, *Von Überhangmandaten und Gesetzeslücken*, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, Bd. 52/2003, S. 2I–28.

<sup>77</sup> THOMASSEN/ESAIASSON (wie Anm. 44), S. 230.