

Markus Wilp

Alt und renovierungsbedürftig? Betrachtungen zur niederländischen Verfassungsgeschichte und zu den Diskussionen über mögliche Verfassungsreformen

AM 11. NOVEMBER 2010 überreichte eine aus Verfassungsexperten bestehende Kommission, die sogenannte *Staatscommissie Grondwet*, der niederländischen Regierung die Ergebnisse ihrer Beratungen. Im Rahmen ihres Abschlussberichts nahm die Kommission Stellung zu verschiedenen Vorschlägen hinsichtlich möglicher konstitutioneller Veränderungen, unter anderem zur grundsätzlichen Frage nach dem gesellschaftlichen Stellenwert der Verfassung.¹ Etwa ein Jahr später, am 24. Oktober 2011, veröffentlichte der damalige Innenminister Piet Hein Donner (CDA) die Reaktion des Kabinetts auf die Empfehlungen der Kommission. Aus dem Schreiben des Ministers ging hervor, dass die meisten der im Bericht formulierten Empfehlungen von der Regierung nicht übernommen werden, weil sie grundlegende Einschätzungen der Kommission nicht teilt und bei anderen Punkten keinen Handlungsbedarf sieht.² In Anbetracht dieser skeptischen Rückmeldung erscheint es – auch wenn die parlamentarische Diskussion über einige Fragen noch nicht abgeschlossen ist – somit unwahrscheinlich, dass der Bericht der Kommission weitreichende Folgen nach sich ziehen wird.

Die Geschehnisse rund um die *Staatscommissie Grondwet* sind als weitere Episode einer langen Kontroverse zu bewerten, in deren Verlauf immer wieder die Frage aufgeworfen wird, ob und in welcher Weise die niederländische Verfassung modifiziert werden sollte. In den letzten Jahrzehnten haben zu dieser Frage zahlreiche Kommissionen Stellungnahmen erarbeitet und unzählige politische Diskussionen stattgefunden – in der Regel blieben die Erörterungen allerdings ohne konkretes Ergebnis. Dieser Umstand wirft Fragen auf, denen im Folgenden nachgegangen werden soll. Um eine Basis für die Auseinandersetzung mit den Reformdiskussionen zu schaffen, wird im ersten Teil des Aufsatzes zunächst ein

1 Die Ergebnisse der Kommissionsarbeit sind nachzulesen in: STAATSCOMMISSIE GRONDWET, *Rapport Staatscommissie Grondwet*, November 2010, online unter: <http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/rapporten/2010/11/11/rapport-staatscommissie-grondwet.html>.

2 Vgl. J.P.H. DONNER, *Kabinetsreactie advies staatscommissie Grondwet*, 24.10.2011, online unter: <http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/grondwet-en-statuut/documenten-en-publicaties/kamerstukken/2011/10/24/kabinetsreactie-advies-staatscommissie-grondwet-11-november-2010.html>.

Überblick über wichtige Stationen der niederländischen Verfassungsgeschichte gegeben. Im zweiten Teil wird dann anschließend auf die Inhalte und Verläufe wichtiger Reformdiskussionen der letzten Jahrzehnte eingegangen werden.³

Die niederländische Verfassungsgeschichte von 1798 bis 1848

Die erste allgemein gültige Verfassung der Niederlande stammt mit der *Staatsregeling voor het Bataafsche Volk* aus dem Jahr 1798. Ihrer Entstehung ging ein bedeutsamer politischer Umbruch voraus: Die Zeit der niederländischen Republik endete nach dem französischen Einmarsch im Jahr 1795, und den sogenannten Patrioten, die lange erfolglos für die Modernisierung und die Demokratisierung des niederländischen Staates gekämpft hatten, war es nun möglich, ihre zentralen politischen Vorstellungen zu realisieren. Ein wichtiges Ziel in den Anfangsjahren der neuen Batavischen Republik (1795–1806) bestand in der Schaffung einer verfassungsmäßigen Ordnung.⁴ Nach jahrelangen und überaus schwierigen Verhandlungen, einem gescheiterten Referendum und einem von französischer Seite unterstützten Staatsstreich trat 1798 die *Verfassung für das batavische Volk* in Kraft.⁵ In den Diskussionen über dieses Dokument war man sich vor allem nicht einig über die zukünftige Bedeutung der zu Zeiten der niederländischen Republik mächtigen Provinzen gewesen. In dieser Frage setzten sich letztlich die Befürworter eines Einheitsstaates durch: Die Provinzen entmachtete man, an ihre Stelle traten

- 3 An dieser Stelle ist darauf hinzuweisen, dass die Verfassungsgeschichte der Niederlande hier nur in sehr knapper Form erläutert wird. Für tiefer gehende Informationen sei unter anderem auf folgende Publikationen, in denen die relevanten Entwicklungen wesentlich ausführlicher betrachtet werden, verwiesen: F. WIELENGA, *Geschichte der Niederlande*, Stuttgart 2012; H. LADEMACHER, *Die Niederlande. Politische Kultur zwischen Individualität und Anpassung*, Berlin 1993; R. AERTS u. a. (Hrsg.), *Land van kleine gebaren. Een politieke geschiedenis van Nederland 1780–1990*, 5. Auflage, Nijmegen/Amsterdam 2007; F. WIELENGA, *Die Niederlande. Politik und politische Kultur im 20. Jahrhundert*, Münster 2008. Ausführlichere Betrachtungen zur Geschichte und zu den Inhalten der Verfassung finden sich auch in: M. WILP, *Das politische System der Niederlande. Eine Einführung*, Wiesbaden 2012, S. 11ff. Einen guten Überblick über alle Fragen rund um die Verfassung bietet auch die Internetseite <http://www.parlement.com>.
- 4 Der Name der Batavischen Republik lehnt sich an den Volksstamm der Bataver an, der zu Zeiten Cäsars das niederländische Gebiet bewohnte. Die Bataver wurden damit als Vorfahren der Einwohner der modernen Niederlande betrachtet.
- 5 Zu den geschichtlichen Hintergründen und Inhalten der Verfassung von 1798 siehe: J. ROSENDAAL, *Inleiding*, in: *Staatsregeling voor het Bataafsche volk 1798. De eerste Grondwet van Nederland*, Nimwegen 2005, S. 9ff; W.R.E VELEMA, *Revolutie, Republiek en Constitutie. De ideologische context van de eerste Nederlandse Grondwet*, in: N.C.F. VAN SAS/H. TE VELDE (Hrsg.), *De eeuw van de Grondwet. Grondwet en politiek in Nederland, 1798–1917*, Den Haag 1998, S. 21ff. Die Bedeutung, die der Verfassungsentwicklung Ende des 18. Jahrhunderts für einige Zeit zukam, unterstreicht van der Tang, der darauf hinweist, dass konstitutionelle Fragen damals überall im Land kontrovers diskutiert wurden. Vgl. G.F.M. VAN DER TANG, *Een grondwet voor de politieke samenleving*, in: MINISTERIE VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES (Hrsg.), *De Grondwet herzien. 25 jaar later, 1983–2008*, Den Haag 2008, S. 87.

Departements nach französischem Vorbild.⁶ Die Verfassung legte darüber hinaus die Volkssouveränität und Grundrechte fest, auch ein allgemeines Wahlrecht wurde konstitutionell verankert. Durch die Trennung zwischen Kirche und Staat erleichterte sie zudem das politische Engagement von Nichtprotestanten.

Die Verfassung von 1798 wurde bereits 1801 ein erstes Mal grundlegend überarbeitet und dabei substantiell modifiziert. Ihr war insgesamt nur eine kurze Lebensdauer beschieden: Bereits 1805 trat eine neue Verfassung in Kraft und ein Jahr später wurde dann das »Königreich Holland« (1806–1810) mit Napoleon Bonapartes Bruder Ludwig Napoleon als Staatsoberhaupt geschaffen. Der Grund für diese Umgestaltung der politischen Verhältnisse lag in erster Linie darin, dass der französische Kaiser einen stärkeren Zugriff auf die Niederlande wünschte, um vor allem die Wirkung der Seeblockade gegen England zu erhöhen. Da der Schwarzhandel mit den britischen Inseln weiter florierte und sein Bruder seine Erwartungen insgesamt nicht erfüllte, verleihte Napoleon die Niederlande 1810 in das französische Staatsgebiet ein. Damit galt in den Niederlanden für einige Jahre (1810–1813) das französische Recht.

Nach der Niederlage Napoleons in der Völkerschlacht bei Leipzig im Jahr 1813 kehrte Wilhelm Friedrich, der älteste Sohn des bis 1795 amtierenden Statthalters Wilhelm V., in die Niederlande zurück. Die Zäsur, die diese Rückkehr bedeutete, erklärt sich daraus, dass er nicht Anspruch auf das Amt des Statthalters, sondern auf den Titel des »souveränen Fürsten« erhob und diesen Anspruch auch umsetzen konnte. Um seine Regentschaft zu sichern, befürwortete er die Verabschiedung einer Verfassung. Die neue konstitutionelle Ordnung trat 1814 in Kraft, sie stellte einen deutlichen Bruch mit den republikanischen und föderalen Traditionen der Niederlande dar.⁷ Somit entstand 1814 in den Niederlanden eine konstitutionelle Ordnung mit einem Mitglied der Familie Nassau-Oranien als Staatsoberhaupt – seit dieser Zeit und damit nunmehr nahezu 200 Jahren haben Mitglieder dieses Hauses, das historisch seit Wilhelm von Oranien in besonderer Weise mit der Geschichte der Niederlande verbunden ist, diese Funktion inne. Die historische Bedeutung, die der Verfassung von 1814 zukommt, erklärt sich zudem durch den Umstand, dass die politische Macht weitgehend auf der nationalen Ebene belassen wurde und somit weiterhin die Grundlage für einheitliche Regelungen in den Bereichen Finanzen, Verwaltung, Rechtsprechung und Gesetzgebung vorhanden war.

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

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

Die Verfassung von 1814 musste bereits im Jahr darauf überarbeitet werden. Der Grund hierfür lag darin, dass auf dem Wiener Kongress, auf dem man über die Neuordnung Europas diskutierte, beschlossen wurde, Frankreich mit starken Nachbarn zu umgeben, um einem erneuten französischen Expansionsstreben Einhalt zu gebieten und Stabilität in Europa zu gewährleisten. Vor diesem Hintergrund entschied man, die Niederlande mit den Gebieten des heutigen Belgiens – den sogenannten südlichen Niederlanden – zu vereinen. 1815 entstand damit das »Vereinigte Königreich der Niederlande« (1815–1830). In der Verfassung für den neu entstandenen Staat war nicht mehr die Rede von einem souveränen Fürsten, vielmehr konnte Wilhelm Friedrich sich im September 1815 als König Wilhelm I. huldigen lassen.

Die Staatsordnung des Jahres 1815 räumte dem Monarchen weiterhin eine besonders starke Machtposition ein. Die Minister waren beispielsweise nur ihm gegenüber verantwortlich und konnten von ihm nach Belieben berufen und entlassen werden. Das niederländische Parlament hatte dagegen nur eine schwache Position inne, es war vor allem lediglich in Ansätzen in der Lage, die Politik der Regierung zu kontrollieren oder zu beeinflussen. Es gliederte sich von 1815 an in zwei Kammern, auf deren Zusammensetzung die niederländische Bevölkerung zunächst keinen direkten Einfluss hatte. Die Erste Kammer wurde vor allem mit Rücksicht auf die Interessen der belgischen Adligen neu ins Leben gerufen. Ihre Mitglieder ernannte der König direkt und zwar auf Lebenszeit. Hierdurch konnte er bestimmenden Einfluss auf dieses Gremium ausüben, das somit auch »*la ménagerie du roi*« genannt wurde.⁸ Die Zweite Kammer setzte sich aus Abgeordneten zusammen, die von den Provinzen für eine Dauer von drei Jahren bestimmt wurden. Dabei stellten die nördlichen Niederlande ebenso viele Abgeordnete wie die südlichen, die Sitzungen der Zweiten Kammer fanden zunächst abwechselnd in Den Haag und Brüssel statt.

Trotz aller gegenläufigen Bemühungen blieb das Bündnis zwischen den nördlichen und südlichen Niederlanden nach 1815 stets brüchig. Die wichtigsten Ursachen hierfür waren konfessioneller, finanzieller, politischer und sprachlicher Natur. Im Jahr 1830 brachen schließlich Unruhen in Belgien aus, die in ihrem Verlauf immer stärker auf die Etablierung eines eigenen Staates abzielten und sich rasch ausweiteten. Wilhelm I. versuchte diese Entwicklung militärisch zu unterdrücken, musste seine Bestrebungen jedoch wegen des einsetzenden internationalen Drucks bald aufgeben. Somit erlangte Belgien die Unabhängigkeit, die von den Niederlanden allerdings erst 1839 anerkannt und 1840 dann auch verfassungsrechtlich bestätigt wurde.⁹ Im Zuge der Verfassungsänderung dieses Jahres stärkte man unter anderem auch die Stellung des Parlaments durch eine Ausweitung des Budget-

8 Anschaulich hierzu: U. BERNDT, *Zwischen Selbstbeschränkung und Parteipolitik: die »Erste Kammer« der Niederlande*, in: G. RIESCHER/S. RUSS/C.M. HAAS (Hrsg.), *Zweite Kammern*, 2. überarbeitete und erweiterte Auflage, Oldenbourg 2010, S. 390.

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

rechts. Die Minister waren zudem fortan für ihr Handeln strafrechtlich, jedoch noch nicht politisch verantwortlich.¹⁰

Die Verfassungsänderung von 1848

Die Loslösung Belgiens nahm Wilhelm I., der wegen seiner gegen den zunehmend liberaler werdenden Zeitgeist gerichteten Politik und privater Gründe in der Kritik stand, mit großer Resignation zur Kenntnis. Er trat 1840 zurück und sein Sohn, Wilhelm II., wurde Staatsoberhaupt. Dieser regierte, obwohl die Liberalen zunächst Hoffnungen in ihn gesetzt hatten, nach einiger Zeit in ähnlicher Weise wie sein Vater. Seine Politik änderte sich jedoch massiv, als 1848 in Frankreich und in Deutschland revolutionäre Unruhen ausbrachen und wirtschaftliche Probleme auch in Amsterdam und Den Haag zu kleineren Erhebungen führten. Aus Furcht davor, dass sich ähnliche Geschehnisse wie in den Nachbarländern auch in den Niederlanden ereignen könnten, wurde der König – wie er selbst bemerkte – über Nacht von einem sehr Konservativen zu einem sehr Liberalen.¹¹ 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.¹² Das bis heute bestehende politische System der Niederlande geht in seinen Grundzügen ganz wesentlich auf die Verfassungsänderungen von 1848 zurück, die in zentralen Punkten fundamental von den zuvor gültigen Regelungen abwichen.

Eine überaus bedeutende Änderung bestand darin, dass seither die Minister für die Politik verantwortlich sind und dem Parlament gegenüber Rechnung ablegen müssen. Die Zeit, in der sie lediglich als Diener oder Zuarbeiter des Monarchen fungierten, war somit beendet. Die zentrale Formulierung, die noch heute in der Verfassung (Artikel 42) zu finden ist, lautet: »Der König ist unverletzlich; die Minister sind verantwortlich.«¹³ Die neue konstitutionelle Ordnung veränderte

¹⁰ Im Rahmen der Verfassungsänderung von 1840 legte man darüber hinaus die Zahl der Abgeordneten in der Zweiten Kammer auf 58 fest.

¹¹ Lucardie schreibt zur damaligen historischen Situation: »Tatsächlich herrschte in den Niederlanden eine gewisse Unruhe, und es fanden in Amsterdam kleinere Aufstände statt, die Furcht des Königs erscheint rückblickend jedoch ein wenig übertrieben.« P. LUCARDIE, *Niederland stromenland. Een geschiedenis van de politieke stromingen*, 4. Auflage, Assen 2007, S. 8 (Übersetzung durch den Verfasser).

¹² Hooykaas weist auf den interessanten Umstand hin, dass der König die damalige gemäßigt-liberale Parlamentsmehrheit übergang, indem er eine Kommission mit der Überarbeitung der Verfassung betraute, die nur aus radikalen Liberalen bestand. Vgl. G.J. HOOYKAAS, *J. R. Thorbecke und seine Biographie*, in: *Jahrbuch des Zentrums für Niederlande-Studien* 7/18 (1996/97), S. 45.

¹³ Belinfante und de Reede verdeutlichen die Bedeutung der vorgenommenen Änderung für die Stellung des Monarchen, indem sie festhalten, dass dieser fortan nicht mehr Herrscher mit weitreichenden Befugnissen, sondern nur noch Aushängeschild einer vom Vertrauen des Parlaments abhängigen Regierung war. Vgl. A.D. BELINFANTE/J.L. DE REEDE, *Beginselen van het Nederlands staatsrecht*, 15. Auflage, Deventer 2005, S. 90.

auch die Position des Parlaments im niederländischen Staatsaufbau signifikant. Diesem ist es seither möglich, nicht mehr nur die Rechtmäßigkeit, sondern auch die inhaltliche Ausrichtung und die Effektivität des politischen Handelns der Regierung zu kontrollieren und – sofern dies für erforderlich erachtet wird – zu beeinflussen. Die Abgeordneten aus beiden Kammern erhielten zu diesem Zweck wichtige Kontrollinstrumente, beispielsweise wurde das Budgetrecht erheblich ausgeweitet. Zudem hat das Parlament seither die Möglichkeit, Gesetzesvorlagen der Regierung zu ändern. Darüber hinaus verfügen die Parlamentarier seit 1848 auch über das Interpellations- und das Enqueterrecht. Insgesamt hat sich durch diese Neuerungen das Verhältnis zwischen Regierung und Parlament substantiell verändert und sich das Machtzentrum im politischen System der Niederlande deutlich in Richtung des Parlaments verlagert.

Im Rahmen der politischen Neuerungen des Jahres 1848 änderte man auch die Modalitäten hinsichtlich der Zusammensetzung der beiden Parlamentskammern. Die Erste Kammer wird seit 1848 nicht mehr vom König bestellt, sondern von den Abgeordneten der Provinzparlamente gewählt. Das passive Wahlrecht erstreckte sich zunächst nur auf sehr wohlhabende Bürger, die entsprechenden Vorgaben wurden im Lauf der folgenden Jahrzehnte allerdings sukzessive ausgeweitet. Die Mitglieder der Zweiten Kammer werden seit 1848 direkt vom Volk entsandt. Die Wahlen fanden zunächst auf Grundlage des Zensuswahlrechtes statt, nach dem anfangs nur etwa zehn Prozent der über 23 Jahre alten Männer ihr Votum abgeben durften. Über die Hintergründe dieser Festlegung schreibt Lucardie, dass die Liberalen weiten Teilen der Bevölkerung nicht zutrauten, verantwortungsvoll mit dem Wahlrecht umzugehen.¹⁴ Es ist abschließend darauf hinzuweisen, dass die niederländische Bevölkerung durch die Verfassungsänderung von 1848 auch neue Rechte und Freiheiten, beispielsweise im Bereich der Bildung und des Versammlungsrechts, erlangte.

Die soeben vorgestellten tiefgreifenden Neuerungen sind eng mit dem Namen des Liberalen Johan Rudolf Thorbecke (1798–1872) verbunden, der – unter anderem als Vorsitzender der Verfassungskommission – wesentlich an der Schaffung der neuen politischen Ordnung beteiligt war. Später wirkte er als Vorsitzender des Ministerrats maßgeblich an der Ausführung und Interpretation der neuen konstitutionellen Rahmenbedingungen mit. Die hohe Bedeutung, die den Verfassungsänderungen von 1848 zukommt, wird unter anderem daran deutlich, dass der Staatsaufbau der Niederlande bis heute als »Haus von Thorbecke« bezeichnet wird.¹⁵

14 Vgl. LUCARDIE (wie Anm. II), S. 10f.

15 Als deutliches Zeichen für die Bedeutung, die der Verfassungsänderung von 1848 zuerkannt wird, können die Feierlichkeiten des Jahres 1998 dienen, da sie unter der Überschrift »150 jaar Grondwet« stattfanden. Henk te Velde stellt heraus, dass im Jahr 1848 zwar wichtige Änderungen an der konstitutionellen Ordnung von 1814/15 vorgenommen wurden, jedoch keine neue Verfassung Gültigkeit erlangte: »Die Struktur der Verfassung blieb 1848 vollständig

Veränderungen an der niederländischen Verfassung nach 1848

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

Auch bei weiteren fundamentalen Fragen bestand nach 1848 noch Handlungsbedarf. Die Diskussionen konzentrierten sich in den letzten Jahrzehnten des 19. und zu Anfang des 20. Jahrhunderts vor allem auf zwei Themen: die Ausweitung des Wahlrechts und die finanzielle Gleichstellung staatlicher und konfessioneller Bildungsangebote. Obwohl sich die Zahl der wahlberechtigten Bürger durch mehrere Reformen, unter anderem im Rahmen einer Verfassungsänderung aus dem Jahr 1887, sukzessive vergrößert hatte, erhielt die vor allem von progressiven Liberalen und Sozialisten vorgebrachte Forderung nach einem allgemeinen Wahlrecht stetig mehr Nachdruck.¹⁶ Viele Katholiken und Protestanten standen einer Ausweitung des Wahlrechts skeptisch gegenüber, ihre zentrale Forderung bestand zu dieser Zeit in der finanziellen Gleichstellung der christlichen und staatlichen Bildungsaktivitäten. Im Rahmen der sogenannten Pazifikation (*Pacifictie*) des Jahres 1917 verbanden die politischen Gruppierungen die Lösungen für beide The-

erhalten, und die Modifikationen änderten ihre Basis nicht. Was geschah, war alles andere als die Einführung der Volkssouveränität, nicht einmal der Demokratie, sondern eine Stärkung des repräsentativen Systems.« H. TE VELDE, *Oranien zwischen Staatsrecht und Mythos. Zur politischen Geschichte des Königshauses*, in: *Jahrbuch des Zentrums für Niederlande-Studien* 18 (2007), S. 36. Hinsichtlich der Rolle Thorbeckes weist Hooykaas auf einen weiteren wichtigen Punkt hin, indem er verdeutlicht, dass Thorbecke keineswegs alle seine Vorstellungen durchsetzen konnte. Vgl. HOOYKAAS (wie Anm. 12), S. 45.

¹⁶ Im Rahmen der Verfassungsänderung von 1887 wurde nicht nur den Kreis der Wahlberechtigten für die Zweite Kammer erweitert, sondern man erleichterte auch den Zugang zur Ersten Kammer. Zudem wurde die Größe des Parlaments verändert: Die Erste Kammer besaß fortan 50 und die Zweite Kammer 100 Mitglieder.

men miteinander. Man führte auf der einen Seite 1917 das allgemeine Wahlrecht für Männer, zwei Jahre später auch das aktive Wahlrecht für Frauen ein. Im Jahr 1922 fanden somit die ersten Wahlen statt, an denen die gesamte niederländische Bevölkerung (über 25) teilnehmen konnte. Im Zuge der Reform wurde auch das zuvor verwendete Mehrheitswahlrecht bei Wahlen auf nationaler, regionaler und kommunaler Ebene durch das Verhältniswahlrecht abgelöst. Die andere Seite des 1917 geschlossenen Kompromisses bestand darin, dass die Protestanten und Katholiken ihre Forderung nach einer finanziellen Gleichbehandlung der konfessionellen Bildung erfolgreich umsetzen konnten.

Mit dem Jahr 1917, in dem entscheidende Weichen für die weitere politische Geschichte gestellt wurden, endete das »Jahrhundert der Verfassung« – eine Zeit, in der die konstitutionelle Ordnung nicht nur massiv verändert, sondern auch permanent diskutiert wurde.¹⁷ Im weiteren Verlauf der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts nahm man noch verschiedene weniger bedeutungsvolle Änderungen an der niederländischen Verfassung vor. So wurde 1922 beispielsweise der Wahlmodus der Ersten Kammer modifiziert, das Recht auf Kriegsdienstverweigerung verfassungsrechtlich verankert und die Thronfolgeregelung verändert. 1937 schuf man dann die Möglichkeit, Minister ohne Portefeuille zu benennen. Zudem ist seither die Trennung zwischen (Minister-)Amt und (Abgeordneten-)Mandat konstitutionell verankert. Die Grundpfeiler der politischen Ordnung wurden durch diese Regelungen jedoch nicht mehr verändert. Auch die Zeit der deutschen Besetzung (1940–1945) blieb nach dem Historiker Blom nur eine Periode ohne nachhaltigen Einfluss: »Dutch political institutions triumphantly withstood the test of the war. Though during the war most of them were temporarily suspended, they reappeared virtually unchanged at the end of the war.«¹⁸

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

17 Die Bezeichnung »Jahrhundert der Verfassung« wird in einem Buch von van Sas und te Velde aus dem Jahr 1998 verwendet, sie bezieht sich dabei auf die Zeit von 1798 bis 1917. Der Titel des Buches lautet somit *Das Jahrhundert der Verfassung. Verfassung und Politik in den Niederlanden, 1798–1917* (*De eeuw van de Grondwet. Grondwet en politiek in Nederland, 1798–1917*). Auch Kortmann und Bovend'Eert halten fest: »Trotz späterer Verfassungsänderungen kann man jene von 1917 als die konstitutionelle Abrundung des Verfassungsaufbaus der Niederlande ansehen.« C.A.J.M. KORTMANN/P.P.T. BOVEND'EERT, *Inleiding constitutioneel recht*, 3. Auflage, Deventer 1998, S. 3 (Übersetzung durch den Verfasser).

18 Zitiert nach: R.B. ANDEWEG/G.A. IRWIN, *Governance and politics of the Netherlands*, 3. Auflage, Basingstoke 2009, S. 20.

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

Insgesamt hat die Überarbeitung des Jahres 1983 dazu geführt, dass sich die niederländische Verfassung äußerlich betrachtet erheblich veränderte. Inhaltlich sollte die Bedeutung der Überarbeitung jedoch nicht überschätzt werden, da die zentralen Elemente der konstitutionellen Ordnung erhalten blieben. Bei den Modifikationen handelte es sich nach allgemeiner Einschätzung insgesamt vor allem um eine zeitgemäße Verdeutlichung bereits bestehender Verfassungsgrundsätze sowie um eine Anpassung des Verfassungstextes an eine bereits praktizierte Verfassungswirklichkeit. Zum Teil wurde die Überarbeitung vor diesem Hintergrund auch spöttisch als »Face-Lifting einer alten Dame« bezeichnet.²⁰

In den Jahren nach 1983 erfuhr die niederländische Verfassung noch einige Änderungen. So wurden unter anderem die Regelungen zum Schutz der Wohnung (Artikel 12) modifiziert, Änderungen im Bildungsbereich durchgesetzt und das Prozedere für Verfassungsänderungen etwas vereinfacht. Darüber hinaus veränderte man beispielsweise auch die Grundlagen für die Einsätze niederländischer Streitkräfte in internationalen Konflikten.²¹

19 Zum Thema siehe: C.A.J.M. KORTMANN, *Wegwerprecht, oude dame of frisse juf?*, in: MINISTERIE VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES (wie Anm. 5), S. 7ff; T. BARKHUYSEN u. a., *De Nederlandse Grondwet geëvalueerd: anker- of verdwijnpunt*, Alphen aan den Rijn 2009, S. 17ff und 27ff.

20 Vgl. G. TER HORST, *Toespraak bij symposium »De onzichtbare grondwet«*, online unter: <http://www.rijksverheid.nl/documenten-en-publicaties/toespraken/2008/02/27/toespraak-minister-ter-horst-bij-symposium-de-onzichtbare-grondwet.html>, eingesehen am 29.02.2008.

21 Eine Auflistung der Verfassungsänderungen der Jahre 1983 bis 2007 findet sich in: MINISTERIE VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKRELATIES (wie Anm. 5), S. 147–149. Informationen

Zu den Diskussionen über Verfassungsänderungen

Die niederländische Verfassungsgeschichte kennt seit langer Zeit – dies haben die vorangegangenen Ausführungen gezeigt – keine größeren Brüche mehr. Dies bedeutet jedoch nicht, dass weitreichende Verfassungsänderungen nicht auch in den letzten Jahrzehnten zu manchen Zeiten in Politik und Gesellschaft intensiv diskutiert wurden. Die Hintergründe dieser Diskussionen sind dabei über die Jahre hinweg weitgehend konstant geblieben: Die Notwendigkeit für Verfassungsänderungen wird stets vor allem damit begründet, dass das Verhältnis der Bürger zum Staat verbessert werden müsse, da es in der Bevölkerung ein hohes Maß an politischer Unzufriedenheit oder anders: eine »Kluft« zwischen Bürgern und Politik gebe.²² Die Kontroversen über Verfassungsänderungen thematisieren damit hauptsächlich Vorschläge, die auf die Verbesserung der Partizipations- und Einflussmöglichkeiten der niederländischen Bürger abzielen. Bei anderen Reformvorhaben steht die Absicht im Vordergrund, die Transparenz politischer Prozesse zu erhöhen, um diesen damit mehr Legitimität zu verleihen.

In den 1960er Jahren erlebten Kontroversen über derartige Modifikationen der konstitutionellen Ordnung eine erste Hochphase. Im Rahmen eines tiefgreifenden Wertewandels sowie des Aufbrechens der politischen Lager entstanden neue politische Erwartungen und damit auch Forderungen nach einer grundlegenden Revision der Verfassung. Diese Ansprüche wurden von neuen politischen Kräften wie beispielsweise der Partei *Democraten 66* (D66), die die demokratische Erneuerung als Hauptanliegen auf ihre Fahnen geschrieben hatte, aufgenommen und auf die politische Tagesordnung platziert.²³ Vorgeschlagen wurde zu dieser Zeit unter anderem die Einführung eines anderen Wahlrechts, um den Bezug der Bürger zu »ihren« Abgeordneten zu stärken. Auch die Direktwahl des Ministerpräsidenten durch das Parlament sowie eine damit verbundene Umstrukturierung des Regierungsbildungsprozesses forderten kritische Stimmen, die dabei die Ansicht vertraten, dass die Bürger zu wenig Einfluss auf die Entstehung neuer Kabinette

zu aktuellen Verfassungsänderungen und zu entsprechenden Vorhaben sind auf der Seite des niederländischen Innenministeriums unter <http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/grondwet-en-statuuat> sowie auf der Seite <http://www.denederlandsegrondwet.nl> einzusehen.

- 22 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.« J. THOMASSEN/P. ESAIASSON, *Role Orientations of Members of Parliament*, in: *Acta Politica* 41 (2006), S. 228.
- 23 Vgl. hierzu: C. VAN BAALEN, *Mehr Demokratie – mehr Partizipation? Erfolge und Misserfolge auf dem Weg zu mehr Demokratie im niederländischen politischen System 1966–2006*, in: *Jahrbuch des Zentrums für Niederlande-Studien* 19 (2008), S. 14ff. Die in den 1960er unterbreiteten Vorschläge der D66 im Bereich des Wahlrechts werden thematisiert in: A. BOS/J. LOOTS, *Kop van Jur: zesentachtig jaar kritiek op de evenredige vertegenwoordiging*, in: CPG (Hrsg.), *Jaarboek Parlementaire Geschiedenis 2004: Het democratisch ideaal*, Den Haag 2004, S. 27ff.

hätten und dass der entsprechende – nicht in der Verfassung verankerte, sondern auf langen Traditionen basierende – Prozess zu kompliziert und zu wenig transparent sei. Diese und weitere Vorschläge, wie beispielsweise auch die Anregungen zur Abschaffung der von Kritikern als überflüssig bewerteten Ersten Kammer, wurden von den Politikern sehr ausführlich und kontrovers diskutiert. Vor allem die im Jahr 1967 vom Kabinett des Ministerpräsidenten Piet de Jong (KVP) eingerichtete Staatskommission unter Leitung des ehemaligen Ministerpräsidenten Jo Cals (KVP) und des Staatsrechtlers André Donner (ARP) setzte sich mit entsprechenden Fragen auseinander. Die Kommission legte 1971 ihre Empfehlungen vor, diese blieben jedoch ohne konkrete Auswirkungen. Eine ähnliche Entwicklung vollzog sich Mitte der 1980er Jahre, als eine neue Staatskommission unter Leitung des ehemaligen Ministerpräsidenten Barend Biesheuvel (ARP/CDA) Modifikationen hinsichtlich der Regierungsbildung und konstitutionelle Änderungen hinsichtlich der Einführung von Referenden sowie der Ernennung von Bürgermeistern und Kommissaren der Königin vorschlug. Erneut zogen die Eingaben der Kommission keine konkreten Folgen nach sich.

Ab Anfang der 1990er Jahre diskutierte man dann wieder verstärkt über die Notwendigkeit von Verfassungsänderungen. Grundlagen der Erörterungen waren unter anderem die Ergebnisse, die die zu Beginn der 1990er Jahre eingerichteten Kommissionen unter Leitung des Vorsitzenden der Zweiten Kammer Wim Deetman (CDA) und des CDA-Politikers Jan de Koning beispielsweise zu Fragen des Wahlrechts, der Regierungsbildung sowie der Position der Ersten Kammer erarbeitet hatten. Insbesondere nach der Wahl 1994, als eine Koalition aus der sozialdemokratischen *Partij van de Arbeid* (PvdA), der liberalen *Volkspartij voor Vrijheid en Democratie* (VVD) und der D66 unter Ministerpräsident Wim Kok gebildet wurde, schienen die Chancen für die Realisierung einiger langer Zeit angestrebter Vorhaben günstig zu stehen. Die Vorschläge zielten dabei wiederum vor allem auf die Verbesserung der Partizipationsmöglichkeiten der Bevölkerung ab.

Eine zentrale Forderung bestand in der Einführung sogenannter korrekativer Referenden, mit denen die Bürger das letzte Wort in bestimmten Sachfragen erhalten hätten. Die Realisierung dieses Ziels war bereits 1994 in die Koalitionsvereinbarung der neuen Regierung unter Wim Kok aufgenommen und anschließend angegangen worden. Als die Erste Kammer am 18./19. Mai 1999 über die Verfassungsänderung entschied, waren alle anderen Hürden bereits überwunden, so dass der entsprechenden Sitzung entscheidende Bedeutung zukam. Da neben den Regierungsparteien nur *GroenLinks* (GL) und die *Socialistische Partij* (SP) den Vorschlag unterstützten, war es notwendig dass alle Abgeordneten aus diesen Fraktionen für den Antrag stimmten. Der VVD-Senator und ehemalige Parteileiter Hans Wiegel sprach sich jedoch letztlich – entgegen dem Kurs seiner Partei und der Regierung und trotz erheblichen politischen Drucks – gegen die Reforminitiative aus. Die erforderliche Zweidrittelmehrheit wurde folglich genau um eine Stimme verfehlt, was nach der »Nacht von Wiegel« zu einer massiven Regierungskrise

führte.²⁴ Referenden sind als Instrument, mit denen die Bürger direkt Stellung zu einem Thema beziehen können, somit in den Niederlanden zwar derzeit durchaus möglich, sie dürfen jedoch nur einen beratenden und keinen ausschlaggebenden Charakter tragen.²⁵

Nicht nur zu Zeiten der Ministerpräsidentenschaft Koks, sondern auch im zweiten Kabinett unter dem Christdemokraten Jan Peter Balkenende (2003–2006) beriet man in den Niederlanden über Modifikationen am Wahlsystem.²⁶ Im Koalitionsabkommen hielten die beteiligten Parteien (CDA, VVD und D66) fest, dass das niederländische Wahlrecht, insbesondere durch die Einführung von Wahlkreisen, neu geregelt werden sollte. Hierdurch wollte man vor allem die Bindung zwischen Wählern und Gewählten verbessern. Der konkrete Vorschlag der D66, der Anfang des Jahres 2005 nach langen Diskussionen unterbreitet wurde, bestand darin, den Bürgern fortan zwei Stimmen zu geben: eine für die nationale Liste einer Partei und eine für einen Kandidaten in einem Mehrpersonenwahlkreis. Durch diese Änderung sollte die Verbindung der Parlamentarier zu den Bürgern im jeweiligen Wahlkreis verbessert und zugleich die Legitimation der Abgeordneten gestärkt werden. 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. Letztlich konnte die D66 die Reform wegen mangelnder Unterstützung – auch innerhalb der Regierungskoalition – nicht durchsetzen.

Die Vereinbarung, das Thema weiter zu verfolgen, führte im März 2006 zu einem ungewöhnlichen Schritt: Die Regierung beauftragte ein aus 140 zufällig ausgewählten Frauen und Männern bestehendes Bürgerforum damit, Vorschläge hinsichtlich einer Modifikation bzw. Neufassung des Wahlrechts zu erarbeiten.

24 Zur »Nacht von Wiegel« siehe: J. VAN MERRIENBOER, *Carambole! De nacht van Wiegel in de parlementaire geschiedenis*, in: CPG (Hrsg.), *Jaarboek Parlementaire Geschiedenis 1999*, Den Haag 1999, S. 59ff; G. WENDT, *Referenden (un-)erwünscht? Eine Untersuchung der Kontroversen zur Einführung von Volksabstimmungen in den Niederlanden*, Münster 2010, S. 54ff.

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

26 Einige Autoren weisen sogar darauf hin, dass die Wahlrechtsbestimmungen seit ihrer Entstehung im Jahr 1917 fortdauernd Gegenstand kritischer Betrachtungen waren. Siehe hierzu: BOS/LOOTS (wie Anm. 23), S. 25ff; ANDEWEG/IRWIN (wie Anm. 18), S. 105ff. Die einzige Änderung, die in den 1990er Jahren tatsächlich umgesetzt wurde, bestand darin, dass die Relevanz der Präferenzstimmenregelung erhöht wurde. Die seither geltende Regelung ist nach Andeweg trotz dieses Schrittes weiterhin wenig wirkungsvoll: »the impact of preference is still marginal, and candidates have little reason to campaign for preference votes.« R.B. ANDEWEG, *Towards a Stronger Parliament? Electoral Engineering of Executive-Legislative Relations*, in: *Acta Politica* 41 (2006), S. 241.

Das im November 2006 vorgelegte Ergebnis der Arbeit des Forums bestand darin, dass die Notwendigkeit für ein neues Wahlrecht formuliert wurde.²⁷ Der vom Bürgerforum unterbreitete Vorschlag sah vor, dass die Wahlberechtigten in der Zukunft ihre Stimme entweder allgemein für eine Partei oder für eine Person auf der Liste einer Partei abgeben können sollten. In ihrer Reaktion, die erst im April 2008 veröffentlicht wurde, lehnte die aus CDA, PvdA und der orthodox-protestantischen *ChristenUnie* (CU) bestehende Regierung Balkenende IV (2007–2010) den Vorschlag des Bürgerforums ab.²⁸ Seither wurde keine bedeutsamen Anläufe zur Veränderung des Wahlrechts mehr unternommen.

Die vom Kabinett Balkenende II (2003–2006) unternommenen Initiative zur Einführung des direkt gewählten Bürgermeisters schienen Anfang des Jahres 2005 hingegen kurz vor einem erfolgreichen Abschluss zu stehen. Sie scheiterten jedoch im März 2005 – im Rahmen der nach dem Senator Ed van Thijn (PvdA) benannten »Nacht von van Thijn« – ebenso wie die Einführung korrekativer Referenden am Widerstand der Ersten Kammer.²⁹ Der diskutierte Vorschlag, der in der Zweiten Kammer die erforderliche Mehrheit erhalten hatte, sah die Einführung gewählter Bürgermeister im Jahr 2006 vor. Die Abgeordneten der PvdA in der Ersten Kammer, deren Einwilligung für die erforderliche Mehrheit erforderlich war, stellten hinsichtlich der Kompetenzverteilung und der zeitlichen Umsetzung Bedingungen, die vom zuständigen Minister Thom de Graaf (D66) nur zum Teil erfüllt wurden. Da die Zugeständnisse von der PvdA-Fraktion als nicht ausreichend bewertet wurden, stimmte sie geschlossen gegen den Vorschlag, dem es somit an der erforderlichen Mehrheit fehlte. Als Reaktion hierauf kam es zu einer Regierungskrise, die in diesem Fall den Rücktritt des damaligen stellvertretenden Ministerpräsidenten und ehemaligen Spitzenkandidaten der D66, Thom de Graaf, nach sich zog. Diese sogenannte Osterkrise (*paascrisis*) konnte erst nach langen Gesprächen gelöst werden, sie schwächte die Stabilität des Kabinetts Balkenende II letztlich nachhaltig.

Überlegungen zur demokratischen Erneuerung wurden im Anschluss unter anderem im Rahmen eines vom neuen Minister Alexander Pechtold (D66) eingerichteten Nationalkonvents (*Nationale conventie*), der aus vierzehn Wissenschaftlern bestand und verschiedene verfassungsrechtlich relevante Themen aufgriff, ausführ-

27 Vgl. BÜRGERFORUM KIESSTELSEL, *Met één stem meer keus*, o.O. 2006, online unter: <http://www.parlement.com/9291000/d/advbrgk.pdf>.

28 Vgl. A.T.B. BIJLEVELD-SCHOUTEN, *Kabinetstandpunt advies Burgerforum Kiesstelsel*, Den Haag 2008, S. 5ff; RAAD VOOR HET OPENBAAR BESTUUR, *Democratie vereist partijdigheid. Politieke partijen en formaties in beweging*, Den Haag 2009, S. 13f. Die Diskussionen über Wahlrechtsreformen können ausführlicher nachvollzogen werden in: WILP (wie Anm. 3), S. 152ff.

29 Siehe hierzu: R. KOOLE, *Mensenwerk. Herinneringen van een partijvoorzitter, 2001–2007*, Amsterdam 2010, S. 347ff. Die Bürgermeister werden in den Niederlanden somit weiter auf Vorschlag des Innenministers durch königlichen Beschluss ernannt – es ist allerdings darauf hinzuweisen, dass die Gemeinderäte bei den entsprechenden Verfahren einen immer größeren und mittlerweile bestimmenden Einfluss errungen haben. Vgl. hierzu: WILP (wie Anm. 3), S. 328ff.

lich erörtert. Der Konvent, der seine Beratungen unter dem Vorsitz des Juristen Rein Jan Hoekstra (CDA) durchführte, überreichte seinen Abschlussbericht im Oktober 2006 an die Regierung.³⁰ Er schlug unter anderem Neuregelungen in Bezug auf Referenden, die Erste Kammer, das Verfahren zur Änderung der Verfassung und die richterliche Prüfung von Gesetzen vor. In Anbetracht der mittlerweile veränderten politischen Rahmenbedingungen und der fortbestehenden Uneinigkeiten zwischen den Parteien blieben die im Bericht formulierten Empfehlungen jedoch nahezu folgenlos.

Zur Stellung der Verfassung in Politik und Gesellschaft

Die Niederlande besitzen mit der Verfassung von 1814, die seither mehrfach und zum Teil massiv verändert wurde, derzeit zumindest formal eine der ältesten konstitutionellen Ordnungen der Welt und somit eine lange Verfassungstradition. Trotz dieses Umstandes ist im Land keine ausgeprägte Verfassungsverbundenheit auszumachen. Eindringlich äußerte sich hierzu die ehemalige Innenministerin Guusje ter Horst (PvdA) in einer Rede, die sie Anfang 2008 hielt. Sie sagte unter anderem: »die Verfassung von 1983 lebt nicht wirklich und sie hat damit nicht die gesellschaftliche Bedeutung, die sie haben müsste. Dies gilt allen gesellschaftlichen Diskussionen und Fragen, die die Verfassung in ihrem Kern betreffen, zum Trotz.«³¹ Auch der Staatsrat konstatierte in einer 2008 veröffentlichten Stellungnahme, dass sowohl der symbolisch-inspirierende als auch der juristisch-normative Gehalt der niederländischen Verfassung begrenzt seien, diese weder gekannt noch »gefühlte« werde. Damit sei sie – anders als die amerikanische Verfassung oder das deutsche Grundgesetz – keine Grundlage für Nationalstolz und die Identifikation mit dem eigenen Land.³² Die niederländische Verfassung wird darüber hinaus kaum öffentlich wahrgenommen – ein Symposium, das im Februar 2008 anlässlich des 25-jährigen Jubiläums der Verfassungsüberarbeitung von 1983 stattfand, stand somit unter dem bezeichnenden Titel *Die unsichtbare Verfassung (De onzichtbare grondwet)*. Auch das Ergebnis einer Anfang 2008 durchgeführten repräsentativen Befragung ist in dieser Hinsicht bemerkenswert: Zwar fanden nicht weniger als 94 Prozent der befragten Niederländer die Verfassung wichtig, 84 Prozent der Untersuchungsteilnehmer gaben aber auch an, den Inhalt der Verfassung kaum oder überhaupt nicht zu kennen.³³

30 Vgl. NATIONALE CONVENTIE, *Hart voor de publieke zaak. Aanbevelingen van de Nationale conventie voor de 21e eeuw*, o.O. 2006.

31 TER HORST (wie Anm. 20), S. 2 (Übersetzung durch den Verfasser).

32 Vgl. RAAD VAN STATE, *Adviesaanvraag inzake opdrachtverlening aan de staatscommissie Grondwet*, Den Haag 2008, S. 3. Zum Hintergrund dieser Einschätzung siehe: BARKHUYSEN u. a. (wie Anm. 19), S. 18ff.

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

Diese Untersuchung fügt sich ebenso wie die derzeitige Kritik an der mangelnden gesellschaftlichen Verankerung der Verfassung nach Einschätzung verschiedener Experten in eine lange Tradition ein, nach der das Verhältnis der Niederländer zu ihrer Verfassung zu keiner Zeit sehr intensiv gewesen sei.³⁴ Van Bijsterveld hält beispielsweise fest, dass die niederländische Verfassung nie eine Verfassung der Bürger, sondern immer eine Verfassung der Juristen, Beamten und Wissenschaftler gewesen sei.³⁵ Auch van der Tang gelangt resümierend zu der Einschätzung, dass die Verfassung in den Niederlanden trotz ihrer langen Geschichte und ihrer Bedeutung »in der Gesellschaft eine so bescheidene, beinahe untergeordnete Stellung einnimmt. Von Zuneigung zur Verfassung ist wenig zu spüren, und von einem Gefühl des Stolzes scheint schon gar nicht die Rede zu sein.«³⁶

Für die wenig bedeutsame Stellung der niederländischen Verfassung finden sich verschiedene Erklärungen. In der Literatur wird unter anderem darauf hingewiesen, dass es wegen der langen Evolution der Verfassung kein zentrales Datum gibt, zu dem man Bezug nehmen könnte und dass die Identifikation der Niederländer mit »ihrer« Verfassung lange Zeit nicht milieu- bzw. parteiübergreifend vorhanden war.³⁷ Weitaus häufiger und auch überzeugender wird in diesem Kontext dahingehend argumentiert, dass der Text der Verfassung zu wenig zugänglich und ansprechend sei.³⁸ Wichtig erscheint auch die Tatsache, dass die identifikatorische und verbindende Funktion, die einer Verfassung in manchen Staaten zukommt, in den Niederlanden nicht so sehr von der Verfassung, sondern viel stärker vom Königshaus ausgeübt wird. Der niederländische Staatsrat liefert eine weitere Erklärung für die bescheidende Rolle der niederländischen Verfassung, indem er auf die niederländische Tradition des pragmatischen Pluralismus hinweist. Für ihn liegt in dem Bestreben, über Verhandlungen zu einem Konsens zu gelangen, eine Ursache dafür, dass eine Fixierung auf bestimmte Werte und Grundsätze möglichst vermieden werden soll, was sich selbstverständlich auf den normativen Gehalt der konstitutionellen Ordnung auswirkt.³⁹

34 Schon die Verfassung von 1798 besaß aus verschiedenen Gründen – trotz ihrer aus der heutigen Sicht zweifelsohne modernen Inhalte – schon rasch und fortan stets ein relativ schlechtes Renommee. Vgl. hierzu: WILP (wie Anm. 3), S. 15.

35 Vgl. S.C. VAN BIJSTERVELD, *Op weg naar articulatie van constitutionele identiteit*, in: MINISTERIE VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES (wie Anm. 5), S. 74.

36 VAN DER TANG (wie Anm. 5), S. 87 (Übersetzung durch den Verfasser). Eine ähnliche Einschätzung findet sich bei: P.B. CLITEUR/W.J.M. VOERMANS, *Preambules*, Alphen aan den Rijn 2009, S. 47.

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

38 Anschaulich hierzu: S. VAN BIJSTERVELD u. a., *Zorg dat de Grondwet richtinggevend wordt*, in: *NRC Handelsblad* vom 6. März 2008; VAN DER TANG (wie Anm. 5), S. 94.

39 Vgl. RAAD VAN STATE (wie Anm. 32), S. 3.

In den letzten Jahren sind vermehrt kritische Diskussionen über die Bedeutung der Verfassung in Politik und Gesellschaft geführt worden. Vor diesem Hintergrund hat die niederländische Regierung Handlungsbedarf gesehen und sich auf Bemühungen zur Aufwertung der Verfassung geeinigt. Um deren Bekanntheit zu erhöhen, unternahm sie verschiedene öffentlichkeitswirksame Aktivitäten, beispielsweise wurden ein insbesondere für Schüler konzipiertes »Haus für die Demokratie und den Rechtsstaat« und ein sogenannter Verfassungspfad in Den Haag eingerichtet.⁴⁰ Vor allem diskutierte man jedoch darüber, auf welche Weise die Verfassung zugänglicher gestaltet werden und darüber hinaus einen symbolischeren und inspirierenderen Charakter erhalten kann.⁴¹ Um sich mit diesen und weiteren Fragen zu beschäftigen, wurde – wie bereits im Koalitionsabkommen der Regierung Balkenende IV Anfang 2007 vereinbart – Mitte 2009 die *Staatscommissie Grondwet* eingerichtet.

Die Kommission sprach sich insgesamt dafür aus, die Verfassung in manchen Punkten zu aktualisieren und ihre gesellschaftliche Bedeutung zu verstärken. Hierzu formulierte sie in ihrem Abschlussbericht einige Vorschläge. Für diesen Text ist die Haltung der Kommission zur Frage, ob der Verfassung eine Präambel vorangestellt werden sollte, besonders interessant.⁴² Die gültige konstitutionelle Ordnung der Niederlande enthält – anders als die Verfassung von 1798, in der sich zudem auch einige allgemeine Bestimmungen fanden – trotz gelegentlicher Reforminitiativen seit 1814 keine derartigen Text mehr. In den aktuellen Diskussionen wird für die Aufnahme einer Präambel angeführt, dass diese auf inspirierende Weise beispielsweise die Verankerung grundlegender gesellschaftlicher und politischer Werte und Prinzipien ermöglichen würde und sie auf diese Weise die Verbindung der Bürger zur Verfassung verbessern könnte. Auch könnte eine Präambel nach Meinung der Befürworter die Identifikation der Bürger zu ihrem Land fördern und einen positiven Einfluss auf das gesellschaftliche Miteinander haben, indem sie in einer Zeit voller Umbrüche Orientierung, Inspiration, Halt und Perspektive bietet. Gegen die Aufnahme einer Präambel wird hingegen angeführt, dass diese dem Charakter der Verfassung, der sich durch Nüchternheit und Offenheit kennzeichnet, widerspräche. Kritiker zweifeln zudem an, ob die erhofften Effekte einer in diesem historischen Kontext formulierten Präambel nicht überschätzt werden bzw. ob von einer Präambel derartige Effekte überhaupt ausgehen. Um gemeinsame Werte zu schaffen bzw. zu betonen und die nationale Identität zu

40 Vgl. hierzu die Internetseiten <http://www.prodemos.nl> und <http://www.grondwetpad.nl>.

41 Vgl. hierzu: VAN DER TANG (wie Anm. 5), S. 100ff.

42 Zu diesem Thema siehe unter anderem: CLITEUR/VOERMANS (wie Anm. 36); VAN BIJSTERVELD (wie Anm. 35), S. 77ff; RAAD VAN STATE (wie Anm. 32), S. 5f; NATIONALE CONVENTIE (wie Anm. 30), S. 42ff; TER HORST (wie Anm. 20), S. 2f. An dieser Stelle sei darauf hingewiesen, dass sich die Staatscommissie Grondwet auch mit einigen weiteren Themen befasst hat, beispielsweise auch mit dem Verhältnis zwischen dem internationalen und dem nationalen Recht und mit der Frage, ob der Grundrechtskatalog überarbeitet werden sollte. Weitere Informationen hierzu sind dem Bericht der Kommission und der Reaktion der Regierung zu entnehmen.

stärken, werden von diesen Kritikern eher andere Schritte, wie zum Beispiel die intensivere Auseinandersetzung mit entsprechenden Inhalten im Bildungsbereich, als sinnvoll erachtet. Fraglich erscheint es den Kritikern zudem, welches rechtliche Gewicht einer Präambel zukäme und vor allem, auf welche konkreten Inhalte man sich verständigen sollte und könnte. In Anbetracht dieser Punkte hat sich die *Staatscommissie Grondwet* Ende 2010 gegen die Aufnahme einer Präambel ausgesprochen, allerdings schlägt sie die konstitutionelle Verankerung einer »allgemeinen Bestimmung« vor. In dieser will sie festhalten, dass die Niederlande ein demokratischer Rechtsstaat sind, der die Menschenwürde respektiert und schützt und dessen Handeln nur auf gesetzlicher Grundlage stattfindet. Die Kommission sieht die Aufnahme einer derartigen allgemeinen Bestimmung als geeigneten Weg an, den normativen Charakter der Verfassung und ihre gesellschaftliche Bedeutung zu stärken.⁴³

In ihrer Reaktion hat das aus VVD und CDA bestehende und von der populistischen *Partij voor de Vrijheid* (PVV) geduldete Kabinett unter Leitung von Mark Rutte (VVD), welches nur von Oktober 2010 bis April 2012 bestand, diesen Vorschlag sehr kritisch beurteilt. Im Schreiben des Innenministers wird zwar bestätigt, dass die gesellschaftliche Verankerung der Verfassung schwach ist – dies wird jedoch nicht als Problem gesehen. Vielmehr sei die Verfassungskultur der Niederlande traditionell durch Nüchternheit gekennzeichnet und diene die Verfassung selbst vornehmlich dem Schutz der Bürger und der Regelung des Staatsaufbaus. Eine allgemeine Bestimmung würde vor diesem Hintergrund sowohl dem Charakter der Verfassung als auch ihrer Funktion widersprechen. Die Aufnahme einer solchen »Anomalie« wäre somit dann auch nur sinnvoll, wenn anschließend eine umfassende Überarbeitung der Verfassung angestrebt wird – ein Vorhaben, das vom Kabinett Rutte nicht unterstützt wurde. Abschließend hält das Schreiben der Regierung noch fest, dass zudem auch die von der Staatskommission vorgeschlagenen Inhalte durchaus diskussions- und kritikwürdig seien. In Anbetracht dieser Aspekte fällt die Bewertung eindeutig aus: die Aufnahme einer allgemeinen Bestimmung sei weder notwendig noch wünschenswert.⁴⁴

Mit ihrer Stellungnahme vertritt die Regierung eine Position, die auch in den aktuellen Diskussionen über die Verfassung in vergleichbarer Form immer wieder auftaucht.⁴⁵ In manchen Kreisen wird hinsichtlich der Funktionen und der gesellschaftlichen Bedeutung der Verfassung jedoch auch grundsätzlicher Änderungsbedarf gesehen. Begründet wird diese Haltung vor allem damit, dass eine Verfassung, die nur von Experten geschätzt wird, nicht den heutigen Anforderungen entspreche. In einer Zeit der wirtschaftlichen, kulturellen, gesellschaftlichen und politischen Umbrüche erscheint es Befürwortern einer Veränderung wichtig, dass eine Verfassung für die einzelnen Bürger Klarheit über politische Grundwerte

43 Vgl. STAATSCOMMISSIE GRONDWET (wie Anm. 1), S. 35ff.

44 Vgl. DONNER (wie Anm. 2), S. 6f.

45 Vgl. hierzu beispielsweise: KORTMANN (wie Anm. 19), S. 15.

schaft und ein verbindendes Element darstellt.⁴⁶ Durch das oben angesprochene Schreiben der Regierung haben die Vertreter einer solchen Sichtweise sicherlich einen schweren Rückschlag erlitten. Es wird abzuwarten sein, ob in Zukunft ein neuer Anlauf zur Verbesserung des Verhältnisses zwischen den Bürgern und »ihrer« Verfassung unternommen wird.

Schlussbetrachtung

In Anbetracht der bisherigen Erfahrungen ist resümierend festzuhalten, dass sich trotz aller Initiativen, Kommissionen und Kontroversen an den Grundlagen des politischen Systems der Niederlande in den letzten Jahrzehnten wenig verändert hat. Die Misserfolge der Reformbemühungen sind zum einen sicher auf das komplizierte und anspruchsvolle Verfahren zur Änderung der niederländischen Verfassung zurückzuführen.⁴⁷ Zum anderen gibt es in Bezug auf jeden der Reformvorschläge traditionell ein großes Maß an Skepsis unter den politisch Verantwortlichen, sodass die erforderlichen großen und stabilen Mehrheiten bisher nicht zustande gekommen sind. Es bleibt abzuwarten, wie sich die politische Lage, die sich in einer Phase fortdauernder Umbrüche befindet, entwickelt und ob sich die Rahmenbedingungen für bedeutende Änderungen am politischen System in der näheren Zukunft ändern werden.⁴⁸ In der aktuellen Situation ist sicherlich festzuhalten, dass es hinsichtlich der meisten Themen, die in den letzten Jahren behandelt wurden, weiterhin große Bedenken gibt und somit auch für die nähere Zukunft das Zustandekommen der erforderlichen Mehrheiten fraglich erscheint.⁴⁹ Im Ergebnis erscheint es somit – wenn man den Titel dieses Beitrags aufgreifen möchte – wahrscheinlich, dass das »Haus von Thorbecke« manchen auch in Zukunft weiterhin als renovierungsbedürftig erscheinen wird, konkrete Umbaumaßnahmen jedoch weiterhin auf sich warten lassen werden.

46 Vgl. VAN BIJSTERVELD (wie Anm. 35), S. 76. Ähnliche Inhalte finden sich bei: TER HORST (wie Anm. 20), S. 2f.

47 Das Verfahren sieht vor, dass der Entwurf für eine Verfassungsänderung zunächst in beiden Kammern des Parlaments angenommen werden muss. In der nächsten Legislaturperiode der Zweiten Kammer muss der Entwurf dann nach einer erneuten Beratung in beiden Kammern mit Zweidrittelmehrheit verabschiedet werden. Für nähere Informationen siehe: WILP (wie Anm. 3), S. 32ff. Die Regierung Balkenende IV hat Anfang 2009 ausführlich Stellung zu der Frage genommen, ob das Änderungsverfahren überarbeitet werden muss und sich hierbei für eine Beibehaltung des bestehenden Verfahrens ausgesprochen. Siehe hierzu: <http://www.rijksverheid.nl/onderwerpen/grondwet-en-statuuft/grondwet/herziening-grondwet/herzieningsprocedure-grondwet>.

48 Ein Überblick über die derzeitigen Aktivitäten der niederländischen Regierung in diesem Bereich ist einzusehen unter <http://www.rijksverheid.nl/onderwerpen/grondwet-en-statuuft>.

49 Anfang des Jahres 2012 fand allerdings eine Einigung in Bezug auf das Verfahren zur Regierungsbildung statt, durch die das Parlament – wie seit langem gefordert – in Zukunft mehr und die Königin weniger Einfluss haben wird. Es ist bei der Bewertung dieser Neuregelung jedoch zu beachten, dass es für diese keiner Modifikation der Verfassung, sondern lediglich eines Parlamentsbeschlusses bedurfte.