

Die Konkordanzdemokratie: Genesis und Rezeption eines niederländischen Modells*

1. Theoretische Grundskizze

Können die Niederlande ernsthaft als Demokratie bezeichnet werden? Diese Frage stellen vorsichtig angelsächsische Politikwissenschaftler, für die das Westminster-Modell unangefochten ist.¹ Festlandeuropäer sind deutlicher und erkennen in den Niederlanden eine erweiterte Oligarchie.² Oder bezweifeln gar, daß das Land überhaupt ein einheitliches politisches System ist, und vermuten vielmehr gleich "fünf niederländische Stämme".³ Andere Politikwissenschaftler diagnostizieren jedoch das genaue Gegenteil: "*It is hard to find a more centralized state among European democracies than the Netherlands.*"⁴

Hier scheint ein Paradox vorzuliegen: Segregation und Integration schließen einander nicht aus, eine eigentümliche Form der Demokratie nimmt sie statt dessen als gleichberechtigte Voraussetzungen auf. Was in anderen Staaten allenfalls die Antipoden eines innerstaatlichen Grundkonfliktes oder gar Bürgerkrieges wären, sind hier feste Bestandteile des politischen Systems.

Dieses Phänomen bedeutete lange Zeit ein Forschungsdesiderat, an dem sich die Politikwissenschaft die Zähne ausbiß: Wie muß das politische System beschaffen sein, um eine pluriforme Gesellschaft, in der aufgrund verfestigter Trennungslinien keine Massenintegration möglich ist, stabil, friedlich und demokratisch zu halten?

Dem niederländischen Politikwissenschaftler Arend Lijphart gelang 1968 mit dem Modell der 'Konkordanzdemokratie' (einem Zweig des strukturellen Funktionalismus) erstmals eine Beschreibung der spezifisch niederländischen Demokratie-

* Herr Gregor Halff M.A. ist Doktorand am Institut für Politikwissenschaft der Westfälischen Wilhelms-Universität Münster.

¹ M.P.C.M. VAN SCHENDELEN, *The views of Arend Lijphart and criticisms*, in: *Acta Politica* (1984), S. 39.

² H.W. VON DER DUNK, *Holländer und Deutsche. Zwei politische Kulturen*, in: *Beiträge zur Konfliktforschung* (1986), S. 74.

³ A. FELLING/e. a., *Nationale Identität: die fünf Niederlande*, in: *Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie* 36 (1984), S. 752.

⁴ R.B. ANDEWEG, *Institutional Conservatism in the Netherlands: Proposals for and Resistance to Change*, in: *West European Politics* 12 (1989), S. 43.

form.⁵ Das Modell wurde an anderer Stelle⁶ vervollständigt und nahm wichtige geschichtswissenschaftliche Kritik von H. Daalder und soziologische Analysen von J.P. Kruijt auf.⁷ Seitdem kommt keine Analyse des niederländischen politischen Systems ohne dieses Modell aus.

In der Konkordanzdemokratie wird die Stabilität nicht etwa dadurch gewährleistet, daß eine destabilisierende Pluralität reduziert wird. Im Gegenteil: Stabilität entsteht, indem gesellschaftliche Pluralität intentional vergrößert wird! Innerstaatliche Segmentierung ist damit nicht nur Bedingung, sondern auch Folge dieser Demokratieform. Diese konkordanzdemokratische Erkenntnis wird nur verständlich, wenn man sich die sozialhistorischen Ursprünge vergegenwärtigt, aus denen sie abgeleitet wurde.

2. Am Anfang war... die Säule

Schon mindestens siebzig Jahre bevor Lijphart *The politics of accomodation* veröffentlichte, also im ausgehenden 19. Jahrhundert, war die niederländische Gesellschaft durchkreuzt und gespalten von konfessionellen und soziokulturellen Trennungslinien. Das spätere Etikett 'Versäulung' traf völlig zu.⁸ 'Säule' ist die griffige Metapher für "a subsystem in society that links political power, social organisation and individual behaviour and which is aimed to promote, in competition as well as in cooperation with other social and political groups, goals inspired by a common ideology shared by its members for whom the pillar and its ideology is the main locus of social identification."⁹

Die 'Säulen' - katholisch, protestantisch, sozialistisch und liberal - trugen *gemeinsam* das übergeordnete politische System und stellten gleichzeitig u.a. eigenständige Medien-, Bildungs- und Sozialsysteme, Sozialleistungen, Gewerkschaften usw. auf. Diese sektorale, innere Organisation entwickelte eine Eigendynamik, die letztlich auch Bereiche erfaßte, die rein gar nichts mehr mit den originären

⁵ A. LIJPHART, *The politics of accomodation: pluralism and democracy in the Netherlands*, Berkeley 1968.

⁶ A. LIJPHART, *Democracy in Plural Societies*, New Haven 1977.

⁷ H. DAALDER, *Politisering en lijdelijkheid in de Nederlandse politiek*, Assen 1974; J.P. KRUIJT, *Verzuiling*, Zaandijk 1959.

⁸ statt vieler anderer: H. LADEMACHER, *Geschichte der Niederlande. Politik - Verfassung - Wirtschaft*, Darmstadt 1983, S. 338-343.

⁹ E.H. BAX, *Modernization and cleavage in Dutch society*, Groningen 1988, S. 104.

ideologisch-konfessionellen Eigenständigkeiten zu tun hatten.¹⁰ Katholisch schwimmen oder protestantisch Billard spielen? Die Versäulung machte es möglich.

Es ist geschichtswissenschaftlich umstritten, warum die Säulen ihre Organisationsstrukturen aufbauten, was sie keineswegs gleichzeitig oder kontinuierlich taten: Thesen der Emanzipation gesellschaftlicher Minderheiten stehen gegenüber 'Theorien der Defensive', laut denen der Staatsbürger innerhalb seiner Säule vor der Modernisierung hätte geschützt werden müssen. Schließlich hätten die konfessionellen Säulen eine Rechristianisierung des säkularisierten Staates betrieben.¹¹

Jedenfalls war die Zersplitterung der Macht kulturhistorisch erprobt und machte jede politische Entscheidung von einem breiten Konsens abhängig. Jedoch erkannten die politischen Klassen erst 1917, daß sie diesen Konsenszwang und die ihm zugrundeliegende Versäulung institutionell verankern mußten. Der damalige Ministerpräsident Cort van der Linden sprach von "een wig, die in ons volksleven is geslagen [...] en zolang die wig niet uit ons volksleven is uitgehaald, er van een krachtige ontwikkeling van ons volk geen quaestie kan zijn."¹²

Was war geschehen? Drei konfliktbeladene Themen hatten die in der Pluralität des Landes schlummernde, zentrifugale Kraft erweckt, die das politische System aufzubrechen drohte: Die Fragen nach allgemeinem Wahlrecht, nach finanzieller Unterstützung für konfessionelle Schulen und nach proportionaler Vertretung im Parlament berührten die Interessen und ideologischen Grundlagen aller Säulen, die bereit gewesen wären, das zentrale politische System dafür zu opfern.

Das politische System konnte nur gerettet werden, als alle politischen Strömungen *gemeinsam* diese fundamentalen Konflikte beilegten ('pacificatie') und einsahen, daß das Land fortan nur noch im Konsens steuerbar sein würde. Seitdem war Konsensfindung also nicht mehr nur gesellschaftliches Strukturmerkmal, sondern hatte eine eigenständige, ideelle Legitimation und politische Funktionalität erhalten. Ein reflexiver Prozeß setzte ein: strukturelle Versäulung erforderte politische Konsensfindung, die jedoch die vertikalen Trennungslinien (z. B. durch die proportionale Vergabe von Steuereinnahmen) wieder vertieften. Die Versäulung griff somit in den zwanziger und dreißiger Jahren rapide um sich und hatte in den fünfziger Jahren ihren Höchststand erreicht.¹³ Zu der liberalen und der sozialisti-

¹⁰ J.P. ELLEMERS, *Pillarization as a process of modernization*, in: *Acta Politica* (1984), S. 129-144.

¹¹ Als Überblick, statt vieler anderer: W. TEN HAVE, *De geschiedschrijving over crisis en verzuiling*, in: W. MUNHARDT (Hrsg.), *Kantelend geschiedbeeld. Nederlandse historiografie sinds 1945*, Utrecht/Antwerpen 1983, S. 256-288.

¹² Zitiert bei LIJPHART 1977 (wie Anm. 6), S. 101.

¹³ ELLEMERS (wie Anm. 10), S. 134.

schen Säule zählten zusammen etwa 20% der Bevölkerung, die katholische und protestantische Säule integrierten jeweils ca. 40% der Niederländer.¹⁴

Natürlich wurde das parlamentarische System zum Spiegelbild der Versäulung. Mindestens 70% der Wähler votierten für die Parteien ihrer Säulen: Protestanten auf die CHU oder ARP, Katholiken auf die KVP, Liberale auf die VVD und Sozialisten auf die PvdA. Diese Parteien hatten somit bis in die sechziger Jahre stets ca. 90% der Sitze im Parlament inne und verzichteten im Wahlkampf zumeist auf deutliche Offensiven - sie hätten kaum mehr Zustimmung der ohnehin dezidierten Wähler zur Folge gehabt und stattdessen die unausweichliche Zusammenarbeit in Parlament und Koalition unnötig destabilisiert. Alle Parteien wollten, im Interesse ihrer eigenen Säulen (und nicht aufgrund irgendeines metaphysischen Staatsbegriffes), eine funktionierende, konsenssichernde Zentralgewalt sowie den Pluralismus erhalten.

Das gleiche Muster fand sich im Mediensystem: Die Wahl einer Rundfunkanstalt und einer Tageszeitung geriet zum persönlichen, quasi-ideologischen Bekenntnis des Bürgers. Redaktionelle Leitlinien und personelle Besetzung waren politisch und konfessionell motiviert. So war Bruins Slot bis 1963 Fraktionsvorsitzender der ARP und Chefredakteur der Tageszeitung *Trouw*, während Romme diese beiden Funktionen für die KVP und *De Volkskrant* innehatte. Folglich erschöpfte sich die politische Öffentlichkeit in der ex-post Zustimmung aus säulenspezifischer Sicht zu bereits geschlossenen Kompromissen.

Die Politik des Konsens hatte sich nach dem Zweiten Weltkrieg außerdem auf außerparlamentarische Arenen ausgeweitet. Tarifpolitik und andere Konflikte des Wirtschaftssystems, die ohnehin durch vertikale Trennungslinien entschärft waren, wurden beispielsweise in bi- und trilateralen Gremien geschlichtet. Der in den fünfziger Jahren gegründete SER (Sociaal-Economische Raad) ist hierfür sicherlich das prominenteste Beispiel. Er setzt sich drittelparitätisch aus Vertretern von Arbeitnehmern, Arbeitgebern sowie von der Krone ernannten Mitgliedern zusammen. Ihre gemeinsamen Gutachten steuerten die Wirtschafts- und Sozialpolitik weitestgehend.¹⁵

Man muß sich also das Bild vergegenwärtigen, das das politische System dem politikwissenschaftlichen Autor Lijphart bot, um die ursprünglich deskriptiv-analytische Version der Theorie zu verstehen: Politische Kommunikation und Sozialisation des Bürgers fanden nahezu ausschließlich innerhalb der versäulten Netzwerke statt. Alle transmittiven Instanzen zwischen dem Staat und seinen Staatsbürgern waren konfessionell oder ideologisch organisiert. Parteispitzen und Säulen-Eliten beherrschten die Interessenvermittlung.

Dieses dreigliedrige Bild erkennt man daher in der Konkordanztheorie wieder. Ihre zentralen Bausteine sind: die vertikale Segregation der Bevölkerung, die

¹⁴ VAN SCHENDELEN (wie Anm. 1), S. 20.

¹⁵ R.-P. GEIDEL, *Der Sozial-Ökonomische Rat der Niederlande. Institutionalisierte Wahrnehmung organisierter Interessen*, in: *Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart* 32 (1983), S. 219-296.

Entscheidungsfindung der politischen Klasse und die Beziehung zwischen diesen beiden Variablen.

Ungeschriebene, informelle, implizite Regeln (in der Sprache der niederländischen Wissenschaft: 'rules of the game') kennzeichnen diese Beziehung zwischen Politik und Gesellschaft: "machtsdeling [...] in formele bestuursorganen en formele en informele adviesorganen", "zoveel mogelijk autonomie", "evenredigheid [...] voor de politieke vertegenwoordiging [...] en voor de toedeling van overheids-subsidies" und "een beperkt minderheidsvetorecht".¹⁶ Keines der gesellschaftlichen Subsysteme besitzt einen Organisationsgrad, eine Mitgliederzahl o. ä., womit es die Gesellschaft oder die Politik dominieren könnte. Alle Subsysteme werden somit durch zentrale politische Organe anerkannt, erhalten einen sicheren und proportionalen Anteil an der politischen Entscheidungsfindung. Sie gewinnen damit nicht nur an Konfliktfähigkeit gegenüber einander, sondern auch an interner Autonomie und Exklusivität: Je größer die organisatorische Eigenständigkeit der Subsysteme ist, desto enger vermögen sie den einzelnen Staatsbürger zu integrieren und seine Kontakte zu anderen gesellschaftlichen Gruppen zu minimieren. Folglich nehmen innergesellschaftliche Konflikte ab, die sonst die Demokratie gefährden können.

Da die Interessenstruktur innerhalb der gleichberechtigten Subsysteme erheblich homogener ist als in der Gesellschaft als Ganzes, können die Mitglieder ihre jeweiligen 'Sektor-Eliten' und politischen Parteien mit der Interessenvertretung betrauen. Die politisch handelnden Eliten sind die zweite Komponente der Theorie und allesamt gegenseitig abhängige Vertreter von Minderheiten. Sie sind, laut Lijphart, vom Geiste des Konsensualismus beseelt, entweder weil sie das System (und ihre eigene Funktion darin) erhalten oder aus einem gewachsenen 'esprit de corps'. In ausführlichen Verhandlungen entpolitisieren sie Konflikte, vertagen sie, entziehen sie der Öffentlichkeit, interpretieren sie um oder finden einen kleinsten gemeinsamen Nenner, ohne unbedingt gegensätzliche Standpunkte aufgeben zu müssen. Und das Wechselspiel zwischen Polarisierung und Kompromiß sichert die ideologisch-konfessionell motivierte Gefolgschaft der verbleibenden Komponente, der fragmentierten Gesellschaft. Die segregierten Säulen legitimieren gemeinsam das zentralisierte Staatssystem und stimmen in ihrem Nationalbewußtsein überein, das durch eine säulenübergreifende Symbolik (z. B. durch die Monarchin) gestärkt wird.

3. Von der Fallstudie zum Exportprodukt

Die Rezeption des Konzepts 'Konkordanzdemokratie' ist brisant. Die Theorie hat dabei zweimal grundlegend den Charakter geändert, zuerst durch die wissenschaftliche, später durch die politische Rezeption. War sie als deskriptives Modell konzipiert, verwandelte sie sich in eine generelle Demokratie- bzw. Pluralismustheorie, um schließlich zu einem normativen Konzept auszuwachsen.

¹⁶ A. LIJPHART, *Verzuiling en pacificatie als empirische en normatieve modellen in vergelijkend perspectief*, in: *Acta Politica* (1992), S. 324.

3.1. Wissenschaftliche Rezeption

In der heute als 'Konkordanzschule' bezeichneten 'scientific community' haben hauptsächlich niederländische, österreichische und schweizerische Politikwissenschaftler das Modell in vielen Studien auf seinen empirischen, logischen und analytischen Gehalt geprüft.¹⁷

Vor allem die von Lijphart gewählte Methode wurde zur Zielscheibe grundlegender Kritik. Die zentralen Aussagen des Modells seien zwar wissenschaftlich relevant, aber lediglich induktiv und impressionistisch gewonnen. Keine Beweise aus dem politischen Alltag der Niederlande würden angeführt, sondern lediglich Illustrationen, selektiert und interpretiert durch den Autor. Ein komplettes Abbild der politischen Kultur hätte dagegen niemals auf das Modell 'Konkordanzdemokratie' reduziert werden können.¹⁸

Die zentralen konzeptionellen Bausteine seien zudem nicht hinreichend elaboriert und somit für wissenschaftliche Falsifikationstests nicht zugänglich. Ohne explizite Kriterien blieben Pluralismus, Demokratie und politische Entscheidungsfindung unmeßbar und die beschriebenen Unterschiede zwischen den Niederlanden und anderen westlichen Demokratien lediglich Postulate. Wann wird Pluralität zur Fragmentierung, Entscheidungsfindung zum Konsensualismus, repräsentative Herrschaft zur Demokratie?¹⁹

Außerdem seien die Beziehungen zwischen den Theorie-Bausteinen nicht statisch, sondern würden sich je nach Politikfeld neu ordnen.²⁰ Auch seien die unterstellten historischen Kausalitäten viel zu probabilistisch,²¹ andere Zusammenhänge dagegen empirisch eindeutig: ideologisch fragmentierte Gesellschaften brachten nur selten Konkordanzdemokratien hervor. Schließlich sei die Richtung der Kausalität auch umkehrbar: Die niederländischen politischen Eliten hätten nicht als Folge der systembedrohenden Segregation eine Konkordanzdemokratie errichtet, sondern erst mit dieser Demokratieform ihre Gesellschaft organisatorisch segregiert

¹⁷ Siehe als Überblick VAN SCHENDELEN (wie Anm. 1), S. 30ff.

¹⁸ H. DAALDER, *On the origins of the consociational model*, in: *Acta Politica* (1984), S. 97-116.

¹⁹ G.R. BOYNTON/W.H. KWON, *An analysis of consociational democracy*, in: *Legislative Studies Quarterly* (1978), S. 11-25.

²⁰ J. STEINER, *Consociational Democracy as a policy recommendation: The case of South Africa*, in: *Comparative Politics* 19 (1987), S. 370.

²¹ A. MUGHAN, *Review of Lijphart 1977*, in: *Ethical and Racial Studies* 2 (1979), S. 515-516.

und damit ihre Position gesichert. Vor der 'pacificatie' waren die Niederlande nämlich viel weniger pluriform als nach 1917.²²

Die Validität des deskriptiv-analytischen Modells hatte mit dieser Kritik eindeutig gelitten. Logisch gerettet wurde es nicht etwa durch höhere Präzision, sondern durch eine theoretische Generalisierung über den ursprünglichen Prüfstein hinaus. Die Konkordanzdemokratie sei gar nicht so typisch niederländisch, vielmehr fänden sich ihre Merkmale auch in anderen pluralistischen Demokratien.²³

Bedingungen wurden formuliert, die nicht mehr als niederländische, sondern als unabhängige Variablen in das Modell eingingen: ein stabiles gesellschaftliches Machtgleichgewicht, ein Mehr-Parteien-System, geringe geographische Größe, verschiedene gesellschaftliche Überlappungen zwischen den ansonsten isolierten Segmenten, ein repräsentatives Parlament, gegenseitige Loyalität der Eliten und eine Tradition der Konsensfindung. Vor allem aber sollten die politischen Entscheidungsträger die Gefahr der Fragmentierung erkennen und sowohl den Wunsch als auch die Fähigkeit besitzen, diese Gefahr durch Konsensbildung zu bannen. Da diese Bedingungen nicht nur in den Niederlanden, sondern theoretisch in jedem Land erfüllt sein können, war die Konkordanzdemokratie fortan räumlich und zeitlich unabhängig. Besitze ein politisches System die o.g. Merkmale, würde es mit großer Wahrscheinlichkeit das Prädikat 'Konkordanzdemokratie' verdienen. Schließlich setzten sich diese Faktoren sogar zu einer Art Konkordanz-Kontinuum zusammen. Auf diesem Kontinuum könnten dann sämtliche Demokratien verortet werden, denn "among the consociational democracies, some are more consociational than others; and many centripetal democracies have some consociational features."²⁴

Was als niederländische Fallstudie angefangen hatte, war inzwischen zu einem allgemeinen Modell mutiert. Somit konnte die 'Konkordanzschule' eine komparatistische Perspektive einnehmen, mit der sie das generelle Phänomen in vielen anderen Ländern entdeckte. Belgien, Österreich, die Schweiz, Kanada, Gambia, Israel und Zypern schienen alle konkordanzdemokratische Systeme zu sein. Und Lijphart erklärte sogar den Libanon und Maleisien zu den prominentesten empirischen Fällen der Konkordanzdemokratie!²⁵

²² H. DAALDER, *The consociational democracy theme*, in: *World Politics* 26 (1974), S. 616.

²³ P.L. HUPE, *Beyond Pillarization*, in: *European Journal of Political Research* 23 (1993), S. 366.

²⁴ A. LIJPHART, *Consociational Democracy*, in: *World Politics* 21 (1969), S. 207-225.

²⁵ A. LIJPHART, *Consociational Democracy*; G. LEHMBRUCH, *A non-competitive pattern of conflict management in liberal democracies*, in: K.D. McRAE (Hrsg.), *Consociational Democracy: political accomodation in segmented societies*, Toronto 1974.

Scharfer geschichtswissenschaftlicher Protest schließlich illustriert, wie weit sich das Modell von 1968 bis heute von seinen ursprünglichen zeitlichen und räumlichen Grenzen gelöst hat: "het hele verhaal [...] getuigt van buitengewoon slordig en a-historisch denken" weil "fenomenen zoals de verzuiling zich natuurlijk niet laten herhalen in een totaal gewijzigde maatschappelijke context."²⁶

3.2 Konkordanzdemokratie in praxi

Aber wie ist es von 1968 bis heute der 'Mutter aller Konkordanzdemokratien' ergangen? Wenn sich das Modell geändert hat, müßte dies für seine Vorlage mindestens genauso gelten. Legt man das dreigliedrige Raster, das wir oben aus der Theorie extrahiert haben, über die politische Kultur der Niederlande der vergangenen 25 Jahre, sieht man, daß Theorie und Praxis in lediglich einem Drittel noch übereinstimmen.

Gesellschaftsstruktur

Kaum war die Versäulung politikwissenschaftlich erfaßt, löste sich diese gesellschaftliche Komponente der politischen Kultur schon auf. Sowohl das soziodemographische, quantitative Gewicht der Säulen bröckelte als auch die Intensität, mit der sich gerade die katholischen und protestantischen Bürger mit ihrer Säule identifizierten. Die sogenannte 'Entsäulung' bezeichnete eine wachsende Zahl säulenunabhängiger Organisationen und Staatsbürger, eine Lockerung der personellen und organisatorischen Verflechtung sowie zunehmende Interaktion zwischen den Säulenmitgliedern. Trennungslinien determinierten immer weniger das politische und soziale Verhalten des Bürgers.

Drei Entwicklungen verursachten diese Entsäulung. Indem der moderne Versorgungsstaat soziale Fürsorgerechte und -pflichten zentralisiert und institutionalisiert hatte, entzog er den Säulen eine wichtige Legitimation. Das Wirtschaftswachstum der sechziger Jahre, Mobilität, Rationalisierungen u.a. schufen eine Interdependenz zwischen sämtlichen Teilen der Gesellschaft, die von dem emergierenden Rundfunksystem natürlich besonders deutlich illustriert wurde, da es Blicke auf gesellschaftliche Nachbarn ermöglichte. Und schließlich konnten sich auch die Niederlande den westlichen Säkularisations- und Individualisierungsprozessen nicht entziehen.²⁷

Als Folge der Säkularisation erweichten nicht nur die sozialen Rückhalte der Säulen, sondern v.a. auch politische Loyalitäten. Die Bevölkerung trat allmählich aus ihrer bisher für die elitäre Konsensfindung notwendigen politischen Passivität heraus. Auch Mitglieder, die innerhalb der konfessionellen Säulen verblieben

²⁶ H. RIGHART, *Wil de Turkse Abraham Kuyper opstaan?*, in: *HP/De Tijd*, 10. Januar 1992.

²⁷ BAX (wie Anm. 9), S. 104ff.

waren, haben seit den sechziger Jahren eine Emanzipation durchgemacht, in der die Stellung ihrer Säuleneliten nicht unangefochten blieb.

Politische Sozialisation und Kommunikation blieb nicht lange eine Exklusivdomäne säulenspezifischer Tageszeitungen. Da der Druck, sich säulenkonform zu informieren, abnahm, mußten redaktionelle Inhalte ebenfalls pluriformer werden und Zeitungen neue Distanz zur Parteipolitik gewinnen. Parallelitäten zwischen Parteien- und Zeitungslandschaft sucht man heute somit vergeblich. Natürlich setzen unterschiedliche Zeitungen immer noch unterschiedliche politische Akzente und der Einfluß der Medienberichterstattung erklärt immer noch (oder gerade nun?) ca. 25% der nationalen Wahlergebnisse. Aber die Zeiten, in denen das Publikum seine Zeitung aufgrund deren ideologischer Verankerung wählte, sind vorbei.²⁸

Gleichzeitig läuteten zwei ehemalige Piratensender, TROS und Veronica, das Ende des versäulten Rundfunksystems ein, indem sie als neutrale Anbieter genügend Zuschauer mobilisierten, um in den sechziger bzw. siebziger Jahren medienrechtlich zugelassen zu werden. Sie konnten wie die ebenfalls neutrale AVRO ihren Marktanteil kontinuierlich steigern und werden darin seit 1990 nur von dem kommerziellen Fernsehender RTI4 übertroffen, dessen Exempel sie inspiriert hat, sich außerhalb der bisherigen Rundfunkstruktur kommerziell zusammenzuschließen.²⁹

1976 entstanden die Partei CDA und die Gewerkschaft FNV, zu denen sich die vormals unabhängigen, segregierten Parteien CHU, ARP und KVP, bzw. die Gewerkschaften NVV und NKV zusammenschlossen.³⁰ Bei dieser organisatorischen Überwindung der Trennungslinien hatte man den traditionellen Eliten sogar das Heft aus den Händen genommen. Denn vor allem die CDA resultierte aus einer andauernden Kooperation, die die Funktionäre der drei Parteien auf lokaler und regionaler Ebene bereits erprobt hatten. Der Zusammenschluß war somit kaum mehr als die Nationalisierung und Zentralisierung dieser Zusammenarbeit.³¹

Entsäulung zwischen Gesellschaft und Politik

Nehmen wir einmal die nationalen Wahlen als den Moment an, in dem das kumulierte elektorale Verhalten die Beziehung zwischen Gesellschaft und Politik defi-

²⁸ J. KLEINNIJENHUIS/O. SCHOLTEN, *Veranderende verhoudingen tussen dagbladen en politieke partijen*, in: *Acta Politica* 4 (1989), S. 433-460.

²⁹ H. BOS/B. VAN REENEN, *Der Rundfunk in den Niederlanden*, in: *Internationales Handbuch für Rundfunk und Fernsehen*, Hamburg 1992, S. D169-D183.

³⁰ DIE CNV ist dagegen eine bis heute organisatorisch eigenständige Gewerkschaft, deren konfessionelles Selbstbild die gesellschaftliche Versäulung hat.

³¹ Th.R. ROCHON, *The Creation of Political Institutions: Two Cases from the Netherlands*, in: *International Journal of Comparative Sociology* 25 (1984), S. 173-188.

niert. In den Wahlergebnissen seit 1968 wird sodann deutlich, daß sich die o.g. gesellschaftlichen Auflösungserscheinungen in der Parteienlandschaft fortsetzten. Das Parteiensystem zeigt sich heute zwar inner- und außerhalb des Parlaments nicht minder pluralistisch, seine fragmentierte Stabilität ist aber mit den Säulen verschwunden.

Natürlich entstand die Fusion zur CDA aus der Defensive und sollte den Wählerschwund der konfessionellen CHU, ARP und KVP aufhalten sowie das Zentrum des politischen Spektrums neu besetzen. Heute ist der Zusammenhang zwischen Konfession und Wahlverhalten lediglich für die praktizierenden Christen deutlich sichtbar, während sich die CDA immer fester in den konfessionslosen Bevölkerungssegmenten zu etablieren weiß.³²

Der zweite sichtbare Wandel war das Auftauchen einer vollständig neuen Partei, D'66, die mit einem pragmatischen und systemkritischen Programm und einer hochgebildeten, säulenunabhängigen Klientel die Entsäulung auf elektoraler Ebene geradezu verkörpert. Seit den sechziger Jahren illustrierten die kleineren, progressiven Parteien (PSP, PPR, später 'Groen-Links'), daß die von traditionellen Trennungslinien völlig unabhängige ökologische Thematik ebenfalls ein beachtliches Wählerpotential mobilisiert. Sie profitieren zudem von den grassierenden postmaterialistischen Werten, die von traditionellen ideologischen Positionen nicht erfaßt wurden. Da die Parteien sämtlich auf dem links-rechts-Kontinuum plazierbar wurden, verloren sie ihre Isolation und wurden statt dessen über ideologische Nähen und Distanzen zueinander definierbar. Wollen die Parteien sich positionieren, können sie also nicht mehr auf öffentliche Polarisierung verzichten oder müssen, wie die CDA, gezielt zur sog. 'catch-all'-Partei mutieren, um sodann das Zentrum einzunehmen. Daß diese parteipolitische Entsäulung offensichtlich auch Widerstand provoziert, illustriert nur, wie umfassend sie ist: Im Mai 1993 ist eine neue liberale Partei ('De Nieuwe Partij') entstanden, die den All-Parteien-Konsens zu ihrem wichtigsten Programmpunkt erkoren hat, um die o.g. Auflösungserscheinungen einzudämmen.³³

Im Elektorat vollzog sich ein ähnlicher Trend wie in der Parteienlandschaft. Während 1956 72% der Bevölkerung noch säulenkonform votierten, machte sich 1967 zum ersten Mal der 'schwebende Wähler' bemerkbar, der erheblich empfänglicher für issue-bezogene Politik ist und die Leistungen von Koalition und Opposition evaluiert. Gewinne und Verluste der Parteien werden immer größer.³⁴ Da die individuelle Identifikation mit ideologischen Gruppen seitdem rückläufig war, konnten mit der Säulenmatrix immer weniger der sukzessiven Wahlergebnisse erklärt werden. Stattdessen entfalteten die sozioökonomische Unterschiede ihre Kraft: bereits 1981 zeigt sich ein signifikant höherer Anteil der PvdA bei der Arbeiterschicht, während die CDA bei der Mittelschicht dominiert und die VVD in der

³² G.A. IRWIN/e. a., *Verzuiling, issues, kandidaten en ideologie in de verkiezingen van 1986*, in: *Acta Politica* (1987), S. 129-179.

³³ *NRC/Handelsblad* (5. Mai 1993).

³⁴ KLEINNIJENHUIS (wie Anm. 28) S. 439.

oberen Mittelschicht und Oberschicht überproportional vertreten ist.³⁵ Für 1986 bietet die Versäulung schließlich nur noch die schwächste kausale Erklärung des Wahlausgangs und rangiert damit noch hinter der persönlichen Sympathie für Politiker.

Politische Entscheidungsfindung

Die Auflösung der Konkordanzdemokratie scheint jedoch die politischen Institutionen und Entscheidungsprozesse unangetastet gelassen zu haben: Lijpharts 'rules of the game' haben ihre gesellschaftlichen Prämissen überlebt. Sie erwiesen sich als institutionalisiert, gleichzeitig als flexibel genug, um ständig auf neuartige Politikfelder übertragen zu werden.

Das nach den Wahlen einsetzende Ritual der Kabinettsbildung ist unverändert exklusiv und elitär. Die künftigen Regierungsmannschaften entstehen, von der Königin koordiniert, in mehrmonatigen, nicht-öffentlichen Verhandlungen zwischen den Parteispitzen, auf Impuls des überparteilichen Informateurs und des Formateurs. Der Prozeß basiert auf keinem staatsrechtlichen Ge- oder Verbot, und bis in die achtziger Jahre existierten - juristisch - weder die Parteien noch das von ihnen zu schaffende Kabinett!³⁶ Die Kabinettsbildung ist somit lediglich funktional legitimiert, oder schlechtestenfalls durch die Passivität der Gesellschaft, zumindest solange diese angesichts teilweise siebenmonatiger Ergebnislosigkeit (1977) nicht protestiert.

Die Parteispitzen entziehen sich dabei erfolgreich dem wachsenden Entsäulungsdruck, da die Wahlergebnisse nicht selten unberücksichtigt bleiben. Prioritäres Ziel ist immer noch, dem künftigen Kabinett konsensuelle Entscheidungsfindung zu ermöglichen, nicht aber Mehrheitsmeinungen in politische Macht umzumünzen. Wie ist es beispielsweise zu erklären, daß die PvdA aus den Wahlen von 1971, 1977 und 1982 als größte Partei hervorging und trotzdem bei der Regierungsbildung den Kürzeren zog? Und warum sind die CDA und ihre Vorgänger in bisher jedem Kabinett der Nachkriegszeit vertreten gewesen, obwohl sie nicht immer eine relative Mehrheit der Stimmen auf sich vereinen konnten? Die Erklärung liegt in ihrer Position innerhalb des politischen Spektrums, die letztlich auch ihre Konsensfähigkeit determiniert. Im Gegensatz zur polarisierenden PvdA, nimmt die CDA eine wortwörtlich zentrale Stelle ein und ist somit für jedes Kabinett überlebensnotwendig.

In den achtziger Jahren setzte eine Professionalisierung der Politik ein, die dem bisherigen Streben nach einem ideologisch paritätisch besetzten Kabinetttisch auf

³⁵ O. MEGGENEDER, *Wahlen und Wählerverhalten in den Niederlanden*, in: *Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft* 12 (1983), S. 351.

³⁶ R.B. ANDEWEG, *Centrifugal forces and collective decision making: The case of the dutch cabinet*, in: *European Journal of Political Research* 16 (1988), S. 137; H.W. NIJZINK, *Politieke partijen in Nederland*, in: *Acta Politica* (1992), S. 277ff.

dem ersten Blick zu widerstreben scheint. Immer häufiger besetzen Fachexperten die Ministerposten (letztes Beispiel: der derzeitige Außenminister Professor Kooijmans), das Kabinett wurde von planenden und evaluierenden Expertenkommissionen sowie von dem 'Zentralen Planungsbureau' (CPB) und dem 'Wissenschaftlichen Rat für die Regierungspolitik' (WRR) unterstützt.³⁷ Die außen- und entwicklungspolitische Diskussion verlagert sich, auch für die beteiligten Parteipolitiker, immer häufiger in das wissenschaftliche 'Institut Clingendael'. Die Funktion dieser Professionalisierung unterscheidet sich jedoch nicht von der Personalpolitik des Ausgleichs: Objektivierbare, parteienübergreifende Entscheidungen verdienen die Legitimation der gesamten pluralistischen Gesellschaft, statt einfacher Mehrheiten.

Auch an der Interaktion bestehender Kabinette mit der Legislative hat sich wenig geändert. Zwar sind die Zeiten vorbei, in denen das Verhältnis zwischen dem Kabinett und der 2. Kammer eindeutig dualistisch war und dem heterogen zusammengesetzten Kabinett ein öffentlich homogenes Vorgehen abverlangt wurde. Aber innerhalb eines Kabinetts müssen die Parteien auch heute assimilieren um das Kollegialorgan konsens- und damit handlungsfähig zu halten, da die parlamentarische Kontrollfunktion nicht nur de jure (wie in Deutschland), sondern auch de facto von den zahlreichen Fraktionen der 2. Kammer gemeinsam ausgeübt wird.³⁸ Daß dies auch die Fraktionen der Regierungsparteien mit einschließt, in denen die amtierenden Minister bezeichnenderweise keinen Sitz haben, mußte das Kabinett 'Lubbers II' 1989 schmerzhaft erfahren, als die VVD ihren eigenen, kabinetts- und nicht parteitreuen Ministern das Vertrauen entzog und damit die Koalition über einen inhaltlich sekundären Konflikt stürzen ließ. Forderungen der sozialdemokratischen Abgeordneten illustrieren, wie sich das Kabinett auch in der derzeitigen großen Koalition homogenisiert: "We moeten de PvdA-bewindslieden op het linkerspoor houden. We zitten nu eenmaal in een andere partij dan het CDA."³⁹

Der Ausgleich am Kabinettsstisch ist zudem indirekt konstitutionell erzwungen. Die Verfassung sieht für den Ministerpräsidenten weder personalpolitische Befugnisse noch Richtlinienkompetenzen vor und teilt ihm stattdessen die Rolle des koordinierenden und vermittelnden primus inter pares zu, der von einem 'Ministerium für Allgemeine Angelegenheiten' unterstützt wird. Die wenigen Versuche, dieses eindeutig konkordanzdemokratische Relikt aus der Verfassung zu nehmen waren bisher erfolglos.⁴⁰ Die (seit dem 16. Juli 1993 rekordhafte) politische Lang-

³⁷ D. BRAUN/H. KEMAN, *Politikstrategien und Konfliktregulierung in den Niederlanden*, in: PVS 27 (1986), S. 78-99.

³⁸ ANDEWEG (wie Anm. 35), S. 134ff.

³⁹ *Het Parool* (13. April 1990).

⁴⁰ R.B. ANDEWEG, *The Dutch Prime Minister: not just chairman, not yet chief?*, in: *West European Politics* 14 (1991), S. 116-132.

lebigkeit des derzeitigen Ministerpräsidenten wird somit gerne mit seiner Kompromißfähigkeit erklärt.⁴¹

Die Entscheidungsprozesse, in denen das Kabinett und die Ministerien mit gesellschaftlichen Akteuren verhandeln, sind zwar diversifiziert und ausgeweitet, verlaufen jedoch nach bewährtem Muster. Die SER, in der die dominierenden Wirtschafts- und Arbeitnehmerverbände vormals mit der Regierung verhandelten, hat an Bedeutung eingebüßt, und heute ziehen die Verbände bilaterale, direkte Gespräche vor. Aufgrund der pluriformen Verbändelandschaft ist jedoch multilaterale Konsensfindung auch heute noch unverzichtbar und wird von der unpolitischen Administrative moderiert. Somit verfestigen sich zentralistische Strukturen und wachsen gleichzeitig hunderte von themenspezifischen Netzwerken, die Konflikte in traditioneller Manier entpolitisieren und konsensuell, aber v.a. außerparlamentarisch schlichten können. Diese moderne, administrative Form der Konkordanzdemokratie ist natürlich der Öffentlichkeit nicht zugänglicher als zu Zeiten der Versäulung.

3.3. Ausländische Rezeption

Während also das Modell 'Konkordanzdemokratie' in den Niederlanden an Gültigkeit verlor, entwickelten sich seit den sechziger Jahren neue Grundstrukturen des internationalen Systems, die ihm zu einer Renaissance verhelfen. Die westeuropäischen Staaten hatten sich der Integration verschrieben und konstruierten die EG, eine bislang unbekannte, weil supranationale Organisation. Gleichzeitig entstanden mit der Entkolonialisierung Dutzende neuer Staaten, die jedoch durch die Mißachtung ethnischer Grenzen sofort mit einem zentrifugalen Pluralismus belastet waren. Für die Staaten- und Organisationsbildung taten daher politische Konzeptionen dringend not.

Die ohnehin übertragbar gewordene, aber stets noch empirisch verankerte Konkordanztheorie entpuppte sich nun als ein Rezept, das unabhängig von empirischen Bedingungen verschrieben werden darf und sogar einer herkömmlichen, unerwünschten politischen Kultur entgegengesetzt werden kann. Die Konkordanztheorie ist nun nicht mehr ein durch Prämissen bewirktes Resultat, sondern Ursache: Stabilität und Frieden der Konkordanzsysteme seien Folge dieser Demokratieform. Im Umkehrschluß müsse man die Konkordanzdemokratie einführen, um instabile, segregierte Gesellschaften zu befrieden. Aus dem Vergleich mit seinen Alternativen entstand sodann die Normativität des Modells: Weder eine Dominanz der Mehrheit noch territoriale Sezession würden sich gleichermaßen stabilisierend auf extrem pluralistische Gesellschaften auswirken.⁴²

Jedoch war der normative Transfer auf die neuen Staaten der '3. Welt' insgesamt mühsam, da Politiker und Politikwissenschaftler Demokratiedefizite des Modells erkannten und daher seinen operativen und normativen Wert zurückwiesen.

⁴¹ K.P. SCHMID, *Meister des Kompromisses*, in: *Die Zeit* (30. Oktober 1992).

⁴² LIPHART 1977 (wie Anm. 6), S. 177-216.

Lediglich im Surinam und in den niederländischen Antillen haben die Niederlande konkordanzdemokratisch geprägte Verfassungen hinterlassen können. Außerdem beriet Lijphart den südafrikanischen Nationalkongreß, der für die segregierte Gesellschaft eine konkordanzdemokratische Alternative zum Westminster-Modell erarbeitete, was erstmals in 1984 von der Buthelezi-Kommission versucht worden war.⁴³

Kritiker verwarfen die Kausalität zwischen der Konkordanzdemokratie und innerstaatlichem Frieden als Unterstellung. Und diese Kausalität, aufgestellt durch "eine Gruppe westlicher Gelehrter",⁴⁴ ließe sich schon gar nicht von ideologisch auf ethnisch segregierte Staaten übertragen. Andere bezweifelten, ob es überhaupt einer Alternative zu dem britischen Vorbild bedarf, da nicht ersichtlich sei, daß Mehrheitsregierungen eine segregierte Gesellschaft destabilisieren.⁴⁵ Und ungeachtet der Korrektheit seiner Aussagen und seiner Übertragbarkeit, könne das Modell nicht exogen implementiert werden, da stets eine Bedingung erfüllt werden müsse: der Meta-Konsens der einheimischen Eliten, konsensuelle Politik einzuführen.⁴⁶ Die inhaltlich-operative Kritik richtete sich v.a. gegen den elitären Charakter des Modells. Immerhin sah es in der Institutionalisierung der elitären Konsensfindung den Schlüssel zu innerem Frieden und schloß dabei breite politische Partizipation aus; von einer ökonomischen Teilhabe der Bevölkerung ganz zu schweigen.⁴⁷ Wollte man also eine Konkordanzdemokratie konstruieren, verfange man sich in Selbstkontradiktionen, da das Ergebnis entweder mangelhaft oder gar nicht demokratisch wäre. Schließlich faßten die Kritiker die Effizienz der Entscheidungsfindung, demokratisch oder nicht, ins Auge. Sowohl der Konsenszwang als auch die proportionale Machtteilung würden das politische System lähmen und ein Land unsteuerbar machen.

Neben dem wissenschaftlichen, stand in Europa vor allem der politische Transfer. Von ihrem eigenen Land auf andere schließend, ist es ein Leitmotiv der niederländischen Außenpolitik, die institutionalisierte Konsensfindung exportieren zu wollen - was zumindest in historischer Perspektive nicht verwundern darf, zwang doch der verfestigte Pluralismus gleichzeitig zur ideologischen Dezidiertheit und Extrovertiertheit. Ein aktuelles Beispiel ist der gescheiterte Vorschlag, Jugo-

⁴³ A. LIJPHART, *Power-Sharing in South-Africa*, Berkeley 1985.

⁴⁴ S.C. NOLUTSHUNGU, *Changing South Africa: political considerations*, Manchester 1982.

⁴⁵ A. LIJPHART, *De pacificatietheorie en haar critici*, in: *Acta Politica* (1987), S. 182ff.

⁴⁶ J.K. TINDIGARUKAYO, *The viability of federalism and consociationalism in cultural plural societies of post-colonial states*, in: *Plural Societies* 19 (1989), S. 41-54.

⁴⁷ LIJPHART 1987 (wie Anm. 6), S. 195f.

slawien als Staat zu erhalten, indem man es in gleichberechtigte ethnische Minderheiten fragmentiert.⁴⁸

Als treibende Kraft der europäischen Integration, in der die Niederlande jegliche Dominanz über Minderheitspositionen befürchten, war diese Außenpolitik offensichtlich so erfolgreich, daß journalistische Kommentatoren in der EG nicht nur ein pluralistisches System, sondern gar die vergrößerten Niederlande vermuteten.⁴⁹ Politikwissenschaftliche Beobachter bezeichnen die EG jedenfalls ohne weiteres als Konkordanzsystem.⁵⁰

4. Konkordanzdemokratie heute: zurück in die Zukunft

Aber zurück in die Niederlande. Denn die Kritik, die derzeit an dem niederländischen politischen System geäußert wird, ist dem ausländischen Widerstand gegen das 'Rezept' Konkordanzdemokratie und den Klagen über das europäische Demokratiedefizit frappierend ähnlich. Ist bald die niederländische Politik auch nicht mehr konkordanzdemokratisch? Derzeitige Reformbestrebungen greifen jedenfalls die Mängel der Konkordanzdemokratie an: Zentralismus, lähmender Konsenszwang, elitäre Exklusivität.

Das Kabinett soll von bisher einem Hort der parteipolitischen Konsensfindung (vgl. Abschnitt 3.2 : politische Entscheidungsfindung) in ein genuines Steuerungsinstrument verwandelt werden. Dazu sieht die 'Kommission-Scheltema' eine nur fünfköpfige (statt bisher vierzehnköpfige), leitende Regierungsmannschaft vor, die von ihren verwaltenden und konsenssichernden Aufgaben durch eine erhöhte Zahl von Staatssekretären entlastet wird.⁵¹

Gleichzeitig faßt die 'Kommission-de Koning' die intransparente elitäre Kabinettsbildung ins Auge. Die 2. Kammer, also der gewählte Repräsentant des Volkes, soll künftig in die Kabinettsbildung eingebunden werden. Statt der Parteitippen, soll eine parlamentarische Abstimmung den sog. Formateur bestimmen, der im Prinzip auch das Amt des Ministerpräsidenten zu übernehmen hat. Der hinter den Kulissen der Öffentlichkeit arbeitende Informateur würde somit obsolet. Der künftige Ministerpräsident schöpft aus dieser Verantwortung gegenüber der Legislative natürlich auch neue Hegemonie über seine Kabinettskollegen und wird in vielen Politikfeldern über den Schatten des *primus inter pares* springen können.⁵² Während dieser Artikel erstellt wurde, beriet das Parlament außerdem neue Kom-

⁴⁸ NRC/Handelsblad (10. Juli 1993).

⁴⁹ L. BARZINI, *The Europeans*, Middlesex 1983, S. 213.

⁵⁰ R. HRBEK, *Europäische Gemeinschaft*, in: D. NOHLEN (Hrsg.): *Wörterbuch Staat und Politik*, S.128-132.

⁵¹ NRC/Handelsblad (2. Juni 1993).

⁵² NRC/Handelsblad (27. April 1993).

petenzen des Ministerpräsidenten, mit denen er Minister bestellen und abberufen könnte.

Die Dezentralisierung wird derzeit vorangetrieben von der 'Kommission-van Thijn'. Sie schlägt vor, der zentralen politischen Macht, d.h. der Krone, die Befugnis zu entziehen, alle Bürgermeister des Landes zu ernennen und einzusetzen. Stattdessen sollen die gewählten Ratsmitglieder aus ihrer Mitte einen Bürgermeister hervorbringen, der sodann nicht mehr die lokale Prothese der zentralen Exekutive wäre, sondern legitimer Vertreter der subnationalen politischen Ebenen.⁵³ Der Gemeinderat von Den Haag geht in dieser Reform noch weiter und schlägt vor, die lokale Tagespolitik von verbindlichen Referenden steuern zu lassen.

Eine allseitige Reform konkordanzdemokratischer Strukturen also? Keineswegs. Denn bemerkenswerter als die Reformvorschläge, sind die Wege, auf denen diese zustandekommen: in partei- und politikübergreifenden, einstimmigen Konsens suchenden, den Bürger ausschließenden Kommissionen. Die Bevölkerung dagegen scheint diesen Reformeifer nicht zu teilen. Das *Nationale Kiezersonderzoek* und das *Sociaal en Cultureel Rapport 1992* stellen jedenfalls empirisch fest, daß sich in den Niederlanden keine Politikverdrossenheit breitmacht und der niederländische Bürger mit seiner Demokratie zufriedener ist als der Durchschnittseuropäer.⁵⁴

Die Auflösung des politischen Konkordanzsystems wird also genuin konkordanzdemokratisch reguliert! Das entsülte politische System schien der ursprünglichen Konkordanztheorie immer stärker zu widersprechen. Tatsächlich vermag die Theorie aber noch ihre Kontradiktion durch die politische Realität zu erklären. Denn genau wie die Geburt der Konkordanzdemokratie zu Zeiten Cort van der Lindens auf pragmatische Eliten zurückging, ist ihre Auflösung eine Exklusivdomäne derer politischen Urenkel.

⁵³ Ebd.

⁵⁴ *NRC/Handelsblad-Weekeditie* (4. Mai 1993).