

Uwe Becker

## Kontrolle versus Vertrauen. Eine vergleichend-historische Studie niederländischer und deutscher Rechtskultur

In der Bundesrepublik gibt es die *trias politica*, worin die Gesetzgebung richterlicher Prüfung unterliegt. Zudem ist Deutschland eines der wenigen Länder, die ein spezielles Verfassungsgericht haben. Dieses Verfassungsgericht spielt jedoch nicht nur eine Rolle im, in engerem Sinn, politischen Prozess. Auf dem Wege von Verfassungsklagen wird es auch vielfach von politischen Organisationen und individuellen Bürgern in Anspruch genommen, die ihre Grundrechte verletzt oder sich in deren Ausübung beschränkt sehen und „Einzelfallgerechtigkeit“ beanspruchen.<sup>1</sup> Die Folge sind jährlich Tausende von Verfassungsbeschwerden – wenngleich viele davon Zivilrechtsklagen sind, die bis zum Verfassungsgericht durchgedrungen sind.

In den Niederlanden gibt es keine *trias politica* und von daher auch keine dem Verfassungsgericht vergleichbare Instanz. In diesem Land hat, wie auch in Großbritannien (das nicht einmal ein Grundgesetz hat) und den skandinavischen Ländern, die Politik das letzte Wort: Gesetz kann nur durch neues Gesetz außer Kraft gesetzt werden. Abgesehen von der Route über den Europäischen Gerichtshof sind Grundrechte nur sehr beschränkt einklagbar. Klagen sind vor allem möglich über die Ausführung von Gesetzen, wofür das letztinstanzlich zuständige Organ der „Hohe Rat“ ist.<sup>2</sup> Von dieser Möglichkeit machen die Niederländer jedoch weit weniger Gebrauch als die Deutschen von ihrem Recht auf Verfassungsklage. Politische Fragen versucht man in einem auf Konsens angelegten politischen Prozess – die Niederlande gelten als „Verhandlungsdemokratie“ – zu regeln, Streitigkeiten versucht man eher pragmatisch zu lösen, nicht durch den Gang zum Gericht. Und zuweilen hat man sich mit der Verletzung von Grundrechten abzufinden, denn in horizontalen Beziehungen, das heißt zwischen Bürgern, gibt es keine richterliche Prüfung der Grundrechte.<sup>3</sup>

<sup>1</sup> Vgl. H.P. SCHNEIDER, *Gesetzgebung und Einzelfallgerechtigkeit. Zum Verhältnis von Legislative und Judikative im sozialen Rechtsstaat*, in: *Zeitschrift für Rechtspolitik* 31 (1998), S. 323–327 und R. ZIMMERMANN, *Characteristic Aspects of German Legal Culture*, in: R. ZEKOLL/M. REIMANN (Hrsg.), *Introduction to German Law*, London 2005, S. 1–51.

<sup>2</sup> J. VAN DETH/J.C.P.M. VIS, *Regeren in Nederland. Het politieke en bestuurlijke bestel in vergelijkend perspectief*, Assen 1995.

<sup>3</sup> C.A.J.M. KORTMANN, *Constitutioneel recht*, Deventer 2005.

Die Konsequenz aus dem soeben Beschriebenen besteht darin, dass die niederländische Rechtspraxis weniger universalistisch als die deutsche ist. Das Besondere, Abweichende, manchmal auch Grundrechten Widersprechende hat mehr Raum geduldet oder, entsprechend dem niederländischen Nationalethos, toleriert zu werden und sich zu entfalten. Dieser Unterschied spiegelt auch ein in der Tendenz grundsätzlich verschiedenes Rechtsverständnis wider: Universalistisch interpretiertes Recht wird als „richtiges Recht“ in Anspruch genommen. Es geht einher mit der Konzeption einer „übergesetzlichen“ Rechtsauffassung, der Entwicklung akademischer Rechtstheorien und, suchend nach objektiven Kriterien, Wahrheitsphilosophien.<sup>4</sup> Nicht zufällig ist dies eine deutsche Domäne. Partikularismus nicht ausschließendes Rechtsverständnis sieht Richtigkeit und Wahrheit – in normativen Fragen, nicht oder weniger bezüglich praktischer Regeln wie dem Verkehrsrecht – als Sache der Beratung, des Verhandeln und Abwägens. Niemand kann „die Wahrheit“ für sich in Anspruch nehmen.<sup>5</sup> Großen Rechts- und Wahrheitstheorien, wie übrigens auch der Idee eines „Verfassungspatriotismus“, fehlt in diesem Kontext der Nährboden. In den Niederlanden, wie in England, sind sie daher nur marginal vorhanden.<sup>6</sup> Ein bemerkenswerter Gegensatz zu Großbritannien, den USA sowie Skandinavien und teilweise auch zu Deutschland mit seinen Schöffengerichten besteht darin, dass die Rechtsprechung in den Niederlanden vollständig professionalisiert ist. Laien haben in dieser keinen Platz.<sup>7</sup> Niemand mag die Wahrheit für sich in Anspruch nehmen, aber offenbar wird doch unterstellt, dass studierte Experten ihr näher sind.

Unterschiedlich ist also nicht nur der formal-institutionelle Rahmen des Rechtssystems der beiden Länder, sondern auch das Rechtsverständnis und die Rechtskultur, der Umgang der Bürger sowie politischer Instanzen mit Recht und Rechtsfragen. Rechtskultur ist ein Aspekt politischer Kultur, die umschrieben werden kann als politischer *way of life* einer Gesellschaft, ihrer politisch relevanten Interaktionsmuster, Normen und Werte.<sup>8</sup> Dabei sind Normen, das verbindliche Werte umfassende „normale“ Verhalten, worauf man im Alltag eingestellt ist und woran Erwartungen geknüpft sind, wichtiger als in Umfragen veröffentlichte, oft eher unverbindliche Werte.<sup>9</sup> Politische

<sup>4</sup> Vgl. G. MOHR, *Rechtskultur*, in: S. GOSEPATH/W. HINSCH/B. RÖSSLER (Hrsg.), *Handbuch der Politischen Philosophie und Sozialphilosophie*, Berlin/New York 2008.

<sup>5</sup> In den Jahren seit 2000 hat hier im Zusammenhang mit der Auseinandersetzung mit dem Islam eine gewisse Veränderung stattgefunden. Der multikulturelle Relativismus macht zunehmend einer Position Platz, welche die eigene als die bessere Kultur betrachtet.

<sup>6</sup> V. GESSNER/A. HOELAND/C. VARGA, *European legal cultures*, Aldershot 1996.

<sup>7</sup> Vgl. J. GRIFFITHS, *Dutch Political Culture Reflected in the Mirror of the Jury*, in: *MJ* (1997), S. 153–160.

<sup>8</sup> M. THOMPSON/R. ELLIS/A. WILDAVSKY, *Cultural Theory*, Boulder u.a. 1990.

<sup>9</sup> Werte und dementsprechend Umfragen stehen allerdings im Mittelpunkt der politischen Kulturforschung in der Tradition von G. ALMOND/S. VERBA, *The Civic Culture. Political attitudes and democracy in 5 nations*, Princeton 1963. Historiker gebrauchen dagegen einen

Kultur kommt beispielsweise zum Ausdruck in den Spielregeln politischer Auseinandersetzung, in der Art und Weise, in der Menschen Staatsbürgerschaft ausfüllen und wie sie mit Autorität, Regeln, Gesetz und Konflikten umgehen. Auch die Existenz oder Nichtexistenz bestimmter formaler Regeln und Gesetze kann der Niederschlag politischer Kultur sein.

Mit aller bei Verallgemeinerungen gebotenen Vorsicht kann man sagen, dass die niederländische politische und Rechtskultur eher pragmatisch und auf Ausgleich bedacht ist, während die deutsche formaler ist und einen höheren Grad der Verrechtlichung der Politik und des Alltagslebens kennt. Eine größere Gesetzestreue der Deutschen – die dem Bild der autoritären gegenüber der liberalen Gesellschaft entspricht – kann man daraus allerdings nicht direkt schlussfolgern. Dieses Bild hat einen hohen Klischeegehalt. Es verkennt, dass die Niederlande im Verhältnis Bürger-Staat bis in die 1960er Jahre geradezu ein Musterland von Gesetz und Ordnung gewesen sind und auch heute noch eine Reihe von kaum zur Diskussion gestellten autoritären und hierarchischen Strukturen aufweisen. Das Selbst- wie auch Fremdbild von Egalitarismus und Liberalität verdeckt diese Strukturen jedoch.<sup>10</sup> Erst in den letzten Jahren hat dieses Bild durch das Anwachsen rechtspopulistischer politischer Strömungen einige Risse bekommen.

Im Folgenden sollen die rechts- und politisch-kulturellen Unterschiede der beiden Länder kurz skizziert und anschließend in einer historischen Analyse plausibel gemacht werden. Die generelle These dieser Analyse lautet, dass politische und Rechtskulturen von der Art des Demokratisierungsprozesses eines Landes bestimmt sind. In Deutschland verlief dieser eher ruckartig und revolutionär, in den Niederlanden hingegen evolutionär. Mit ersterer Entwicklung korrespondiert ein auf dem Kontrollelement fußendes Demokratieverständnis, dessen Preis Verrechtlichung ist, während in der evolutionären Entwicklung das Vertrauenselement eine größere Rolle spielt und auf diesem Wege einige vordemokratische Eigenheiten beinahe achtlos mit in die Gegenwart geschleppt wurden. Bezeichnenderweise sind die evolutionären Demokratien dann auch alle Monarchien geblieben. Man muß allerdings berücksichtigen, dass viele der im Folgenden zu diskutierenden Unterschiede nur graduell sind. Ohne Pragmatismus geht es auch in Deutschland nicht, und Formalismus ist den Niederlanden keineswegs völlig fremd.

Den Schwerpunkt der Abhandlung bilden die Niederlande. Dies liegt zum einen an der in einem kurzen Beitrag kaum zu verarbeitenden historischen Komplexität Deutschlands. Im Vergleich zu den Niederlanden ist

sehr weiten Begriff der politischen Kultur, der auch politische Prozesse wie beispielsweise die Protestwelle der sechziger Jahre umfasst; vgl. F. WIELENGA, *Konsens im Polder? Politik und politische Kultur in den Niederlanden nach 1945*, in: Ders./I. TAUTE (Hrsg.), *Länderbericht Niederlande*, Bonn 2004, S. 13–129.

<sup>10</sup> N. WILTERDINK, *Nationalitäten im alltäglichen Gegen- und Miteinander. Nationale Identität in einer internationalen Organisation*, in: R. BLOMERT/H. KUZMICS/A. TREIBEL (Hrsg.), *Transformationen des Wir-Gefühls. Studien zum nationalen Habitus*, Frankfurt a.M. 1993, S. 120–132; S. KUPER, *Retourtjes Nederland*, Amsterdam/Antwerpen 2006.

Deutschland als Staatsgebilde relativ jung, und preußische – wenngleich die im deutschen Staatsbildungsprozess seit dem 19. Jahrhundert prägende – Sondergeschichte ist nicht bayerische, rheinische oder sächsische und schon gar nicht hanseatische Geschichte. Zum anderen bedarf der niederländische Pragmatismus genauerer Analyse, weil sein überwiegend positives Bild die Realität teilweise verzerrt und als Aspekt niederländischer Identität kritischer Betrachtung oft im Wege steht.

### *Deutscher Legalismus – ein Merkmal mangelnder demokratischer Kultur?*

Die in Deutschland vorhandene Möglichkeit der Verfassungsklage ist durchaus als demokratische Errungenschaft zu betrachten. Neben Wahlen, Parteiaktivitäten, Demonstrationen und anderem eröffnet sie Bürgern und gesellschaftlichen Organisationen einen zusätzlichen Weg politischer Partizipation und Staatskontrolle. Sie ist ein Element der *checks and balances* eines demokratischen Gemeinwesens, das staatliche Willkür soweit wie möglich beschränken will. Dieses Kontrollelement, in Deutschland auch entstanden aus der Erfahrung mit der nationalsozialistischen Herrschaft, ist besonders angemessen in parlamentarischen Systemen, in denen die Regierung in der Regel über ihre meist loyale Mehrheit das Parlament eher beherrscht als von ihm kontrolliert zu werden.<sup>11</sup> Der Nachteil ist darin zu sehen, dass in der *trias politica* die Prüfung der Gesetzgebung richterlicher Interpretation anheimgegeben wird, aber dies gilt in allen Demokratieformen zu entscheidenden zivilrechtlichen Fragen natürlich ebenso.

Die tausendfache Bemühung des deutschen Verfassungsgerichts mit ordinären Alltagskonflikten – wie beispielsweise denen zwischen Nachbarn über Lärmbelästigung – und die damit einhergehende Teiltransformation des Bundesverfassungsgerichts zum obersten Zivilgericht kann allerdings kaum anders denn als Fehlentwicklung gedeutet werden. Zudem spiegelt sie den Legalismus der deutschen politischen Kultur wider.<sup>12</sup> Teilweise mag dieser Legalismus bedingt sein durch seine institutionelle Möglichkeit, aber die in ihm zum Ausdruck kommende Richtigkeitskultur und die Gewohnheit, Recht haben zu wollen, stellt ein breiteres Phänomen dar: Man beobachte nur einmal Parlamentsdebatten und politische Fernsehdiskussionen in Deutschland und vergleiche sie mit entsprechenden Ereignissen in den Niederlanden oder auch Skandinavien.<sup>13</sup> Die bereits genannte florierende Rechts- und Wahrheitsphilosophie gehört auch in diesen Zusammenhang.

<sup>11</sup> Die Stabilität von Regierungen scheint dies zu erfordern, und zudem wollen Parteien nun einmal gut abschneiden bei den nächsten Wahlen. Einheit von Regierung und Regierungsparteien wird als dieser Zielsetzung zuträglich betrachtet.

<sup>12</sup> Vgl. M.G. SCHMIDT, *Das politische System Deutschlands*, Bonn 2007, Kapitel 9.

<sup>13</sup> Vgl. zu Schweden: H.M. ENZENSBERGER, *Ach Europa!*, Frankfurt a.M. 1989, S. 12 f. Der Vergleich mit den ebenfalls oft polarisierend geführten Parlamentsdebatten in Großbritannien ist wegen des unterschiedlichen Wahl- und Parteiensystems weniger statthaft.

Vielleicht kann man aus diesem Legalismus, vor allem dem alltäglichen, auch einen gewissen Autoritarismus ableiten. Dem Jahrhunderte alten Bild zufolge ist der autoritäre Charakter ja geradezu ein deutsches Markenzeichen, und spätestens seit der von Adorno und seinen Kollegen (1950/69) erstellten Studie zum Thema, wird er weithin als eine der Grundlagen der NS-Zeit gesehen.<sup>14</sup> Im Falle des (alltäglichen) Legalismus wäre die Interpretation dann, dass man bei Konflikten anstelle ihrer eigenständigen Lösung eine Autoritätsinstanz anruft – ganz so wie es in der deutschen Wissenschaft immer noch – weit mehr als im englischen Sprachraum – gängig ist, zur Erhärtung eines Arguments (oder gar anstelle dessen) eine Autorität des jeweiligen Faches anzuführen. Züge einer autoritären Kultur sowie das damit einher gehende hierarchische Gesellschaftskonzept schimmern auch durch in der deutschen Herr/Frau „Doktorei“, worin sie sich vereint mit einem zweiten oftmals angeführten Kennzeichen deutscher politischer Kultur, dem Formalismus.<sup>15</sup>

Hier muss jedoch wieder an die beim Thema politische Kultur gebotene Vorsicht erinnert werden. Politische Kultur ist eine „weiche“ Materie, deren oftmals nur wacklige Analyse auf Impressionen, Beschreibungen und im Wertbereich auf Umfragen angewiesen ist. Sie ist auch inkohärent. Autoritäre und egalitär-individualistische Verhaltensweisen und Orientierungen können, verteilt auf verschiedene Generationen, Regionen und Sozialmilieus, nebeneinander bestehen, zuweilen sogar in ein und derselben Person. Niederländischer Rechts- und Wahrheitspragmatismus gepaart mit hochgradiger Expertenverehrung ist hiervon ein Beispiel. Zudem ist es möglich, dass bestimmte Kulturmuster, zum Beispiel Umgangsformen, sich nach der Erosion ihrer normativen Basis als leere Hülse erhalten, weil weiterhin angenommen wird, dass Interaktionspartner diesen Mustern entsprechendes Verhalten erwarten.

Diese Relativierungen können verständlich machen, dass die in vergleichender Perspektive überdurchschnittliche Verrechtlichung von Politik und Alltagsleben mit ihren autoritären Anklängen in Deutschland koexistiert mit gegenläufigen Aspekten politischer Kultur. Das deutsche Bildungssystem fördert beispielsweise individuelle Selbstständigkeit und Meinungsbildung relativ stark, jedenfalls kontrastierend zum niederländischen, in dessen Mittelpunkt repetitives Lernen steht.<sup>16</sup> Dieser Befund war vor einigen Jahren in einem Bericht deutscher und niederländischer Schulinspektoren nachzulesen.<sup>17</sup> Die Erziehungswerte deutscher – Selbstständigkeit hat einen hohen Wert – und niederländischer – Selbstständigkeit hat einen niedrigen Wert – Eltern

<sup>14</sup> G. CRAIG, *The Germans*, Harmondsworth 1982.

<sup>15</sup> K. SONTHEIMER, *Deutschlands politische Kultur*, München 1990, S. 40 und 74.

<sup>16</sup> Bei spontanen Umfragen während Einführungsvorlesungen der Politischen Wissenschaft erstaunt immer, wie groß der Prozentsatz der Studenten ist, die während ihrer Schulzeit niemals Aufsätze geschrieben haben.

<sup>17</sup> *Deutsche Schüler viel freier als niederländische*, lautete die Schlagzeile des Artikels von G. Valk zu diesem Befund im *NRC Handelsblad* vom 26. Mai 2003, S. 1 und 6.

korrespondieren mit diesem Sachverhalt.<sup>18</sup> Bei anderen in den *Eurobarometern* veröffentlichten Umfragen zu Zielen und Einstellungen sticht deutscher Autoritarismus ebenso wenig hervor, auch sind deutsche, ebenso wie niederländische, Betriebe und Institutionen nicht sonderlich hierarchisch organisiert.<sup>19</sup> Mit der Kennzeichnung von Verrechtlichung und Formalismus als besonderen Ausdruck einer allgemein und im internationalen Vergleich überdurchschnittlich autoritären politischen Kultur sollte man sich daher zurückhalten.<sup>20</sup>

Dies gilt nicht nur für die Gegenwart, sondern auch für die Vergangenheit. Das Bild eines immer schon autoritären Deutschlands, dessen beinahe logische Folge der Nationalsozialismus war und dem in Westen Länder mit älterer demokratischer Tradition gegenüberstehen, ist ein Mythos, der zuweilen den Eindruck erweckt, die westlichen Länder seien immer schon demokratisch gewesen.<sup>21</sup> Bis ins 19. Jahrhundert und zum Teil noch länger waren jedoch alle Landstriche Europas mehr oder weniger autoritär geprägt, und Hierarchie war das herrschende Organisationsprinzip. Untertänigkeit war kein deutsches Monopol, und Demokratisierungsbewegungen mit radikalen, heute selbstverständlich klingenden Gleichheitszielen waren in den deutschen Gebieten im 19. Jahrhundert eher stärker vertreten als in den kontinentalen Ländern evolutionärer Demokratisierung (Niederlande, Skandinavien).<sup>22</sup> Das war kontextbedingt, aber die Gegenüberstellung von demokratischen und autoritären Traditionen verfehlt die Realität. Angemessener ist, von verschiedenen Formen von Autoritarismus auszugehen. Weder preußisches Junkertum noch niederländische „Regenten-“, das heißt Elitenherrschaft waren demokratisch, und für die Beziehungen zwischen Untertanen und Obrigkeit gilt dasselbe.<sup>23</sup>

### *Licht und Schatten pragmatischer Rechtskultur in den Niederlanden*

Ebenso wenig wie aus dem deutschen Legalismus generell auf eine autoritäre politische Kultur geschlossen werden darf, kann aus dem Rechtspragmatismus der Niederlande direkt eine generell egalitäre und antiautoritäre politische Kultur gefolgert werden. Bevor dies näher ausgeführt wird, muss zu-

18 EUROPÄISCHE KOMMISSION, *Eurobarometer 42*, Brüssel 1993, A49.

19 Den Kontrast bilden hier angelsächsische und französische Unternehmen mit ihren in der Ausführung viel mehr auf ungelernete Mitarbeiter abgestellten Arbeitsprozessen

20 Vgl. den kritischen Überblick in G. BREIT, *Politische Kultur in Deutschland. Eine Einführung*, Schwalbach 2004.

21 K. VON BEYME, *Das politische System der Bundesrepublik Deutschland*, München 1987, S. 101; D. BLACKBOURNE/G. ELEY, *The Peculiarities of German History. Bourgeois Society and Politics in Nineteenth-Century Germany*, Oxford 1983; R. COLLINS, *German-Bashing and the Theory of Democratic Modernization*, in: *Zeitschrift für Soziologie* 24 (1995), S. 1–19.

22 Siehe hierzu auch J. BREUILLY, *Labour and Liberalism in Nineteenth-Century Europe. Essays in Comparative History*, Manchester 1992, S. 292.

23 H. DAALDER, *Leiding en Lijdelijkheid in de Nederlandse politiek*, Assen 1974.

nächst jedoch festgestellt werden, was dieser Pragmatismus beinhaltet. Von den Bürgern, die ihre Nachbarschaftskonflikte eher selbst versuchen zu lösen oder aufgrund einer weniger auf Rechten pochenden Haltung gar nicht erst aufkommen lassen, war schon die Rede.<sup>24</sup> Eine entsprechende Haltung ist bei niederländischen Juristen ebenfalls anzutreffen: Konsens, Diskussion und Verhandlungen genießen den Vorzug gegenüber Konflikten und juristisch erzwungenen Lösungen. Wenn möglich werden gerichtliche Prozeduren sogar vermieden.<sup>25</sup> Das ist nicht viel anders als in der Politik, in Den Haag wie in den Gemeinden, wo Kompromisse Mehrheitsbeschlüssen vorgezogen werden. Dies, und die damit einhergehende Hinterzimmerpolitik, ist zwar in den letzten Jahren in die Kritik geraten, aber nennenswerte Veränderungen haben kaum stattgefunden.

In den Zusammenhang des alltäglichen Rechtspragmatismus, in dessen Mittelpunkt nicht Richtigkeitsformalismus, sondern individuelle Verantwortlichkeit und Mündigkeit stehen, passt auch das 2001 erlassene und nicht zuletzt in Deutschland Aufsehen erregende Gesetz zur Sterbehilfe. Es ist ein Gesetz, das Sterbehilfe entkriminalisiert und das den Umgang mit unheilbar kranken und leidenden Menschen – ein Problem, dass sich generell richtigen oder falschen Lösungen versperrt – in die Verantwortung der Ärzte und Angehörigen legt und deren Mündigkeit vertraut. Einer universalistischen Entweder-oder-Denkweise verschließt sich dieser Ansatz.

Zu unterscheiden von diesem alltäglichen Rechtspragmatismus ist der Pragmatismus des Staates bezüglich des Grundgesetzes. Artikel 1 der aktuellen Grundgesetzversion von 1983 lautet zum Beispiel, dass Diskriminierung aufgrund von Rasse, Geschlecht, Religion und Nationalität nicht erlaubt ist. Vor dem Parlamentsgebäude in Den Haag ist dieser Artikel in Stein gemeißelt. Dennoch werden Abweichungen von diesem demokratischen Elementargesetz geduldet, nachgeordnete Gesetze wie das Schulgesetz oder das Parteiengesetz zuweilen wichtiger erachtet und sind die legalen Protestmöglichkeiten beschränkt.

So obliegt die Schulhoheit der „besonderen“, in der Regel christlichen, Schulen – mehr als die Hälfte aller Schulen sind christlich (aber öffentlich finanziert) – dem aus der örtlichen Bevölkerung zusammengestellten Vorstand dieser Schulen. Wenn ein solcher Vorstand meint, dass Mädchen nicht in Hosen zur Schule kommen dürfen und dass homosexuelle oder in „wilder Ehe“ zusammenlebende Lehramtskandidaten an seiner Schule keine Anstellung erhalten dürfen, dann widerspricht dies dem 1. Artikel des Grundgesetzes, aber aufgrund des Schulgesetzes sind solche Bestimmungen zulässig. Es existiert kein Gericht, das diesen Widerspruch im Sinne des Artikels 1 ausräumen dürfte. Die Politik traut sich aus historischen Gründen an dieses Thema nicht heran – der dem deutschen Kulturkampf vergleichbare „Schulstreit“ war Ende des 19. Jahrhunderts ein Prozess, der die niederländische Gesellschaft erheblich aufwühlte.

<sup>24</sup> Vgl. E. BLANKENBURG/F. BRUINSMA, *Dutch Legal Culture*, Deventer 1994, S. 5.

<sup>25</sup> BLANKENBURG/BRUINSMA (wie Anmerkung 24), S. 13 f. und 76.

Nun sind in den letzten Jahren keine Fälle derartiger Anstellungsverweigerungen mehr in die Öffentlichkeit gedrungen, aber die generelle Problematik besteht weiter. Was geschieht, wenn eine islamische Schule sich unter Berufung auf das Schulgesetz die Freiheit zu nehmen gedenkt, Mädchen und Jungen anderen Kriterien zu unterwerfen? Diese Frage nach ungleicher Behandlung stellt sich insbesondere seit 2001/02, seit der Kulturrelativismus gegenüber dem Islam mehr und mehr, auch von den regierenden Parteien, verworfen wird.

Ein anderer Fall, bei dem die Gleichheitsregel des Grundgesetzes verletzt wird, erreicht seit 2001 von Zeit zu Zeit die Öffentlichkeit: Eine Frau will seit Jahren Mitglied der *Staatskundig Gereformeerde Partij* (SGP), einer kleinen, streng christlichen Partei mit spezieller Bibelauslegung werden.<sup>26</sup> Sie strebt dabei auch die Berechtigung an, in Parteigremien gewählt werden zu dürfen. Dies ist Frauen in dieser Partei nicht gestattet. Bis vor einigen Jahren konnten Frauen überhaupt nicht Mitglied werden, aber das hat die betreffende Frau auf gerichtlichem Weg zu verändern gewünscht – Frauen dürfen nun außerordentliche Mitglieder werden. Beim passiven Wahlrecht ist sie jedoch bisher erfolglos geblieben. Auch das UN-Komitee zur Bekämpfung von Frauendiskriminierung (CEDAW) konnte ihr bisher nicht helfen. Es hat die niederländische Regierung angemahnt, auf der Grundlage einer von ihr ratifizierten UN-Konvention Gesetze zu initiieren, die derartige Formen von Diskriminierung unmöglich machen. Die bis 2002 zuständige Staatssekretärin für Emanzipationsfragen äußerte sich in dieser Hinsicht jedoch ablehnend.<sup>27</sup> Ihrer Ansicht nach lösten sich solche Probleme in der Demokratie von selbst und stellten sie keine Bedrohung für die Demokratie dar. Ersteres ist weitgehend richtig, wenn man davon ausgeht, dass modern denkende Frauen in der Regel ebenso wenig Mitglied einer solchen Partei werden wollen wie unverheiratet Zusammenlebende oder sich zu ihrer Homosexualität bekennende Lehrer sich an einer streng christlichen Schule bewerben werden. Und richtig ist auch, dass der Fall keine Bedrohung für die Demokratie darstellt, jedenfalls, wenn man diese als politisches Entscheidungssystem auffasst und „im Großen und Ganzen“ hinzufügt. Der prinzipiellen Verletzung eines demokratischen Grundrechts steht in diesem Fall außerdem noch die Wahrung des Schutzes einer Minderheit gegenüber. Das Ganze erinnert an mittelalterliches Privilegienrecht, aber es geschieht im Vertrauen, dass solche Fälle Marginalien bleiben. Ufern sie aus, dann entsteht allerdings für den Pragmatismus ein Problem.

Mit dem Gleichheitsprinzip ist jedoch weder die Praxis der SGP noch die der Staatssekretärin vereinbar. Ein Gericht, bei dem ein Verfahren gegen die SGP geführt wurde, entschied daher, dass diese Partei nicht mehr aus öffentlichen Mitteln subventioniert werden darf.<sup>28</sup> Damit war die Angelegenheit jedoch nicht abgeschlossen, denn der niederländische Staat

<sup>26</sup> Die Partei erlangt durch ihre Wahlergebnisse regelmäßig zwei der 150 Parlamentssitze.

<sup>27</sup> Vgl. *Vereenigde Naties: SGP mag vrouw niet uitsluiten*, in: *NRC Handelsblad* vom 1. Oktober 2001.

<sup>28</sup> Vgl. *Rechter: SGP discrimineert vrouwen*, in: *Elsevier* vom 7. September 2005.

ging gegen dieses Urteil in Berufung, weil es generell seine Haltung zu politischen Parteien infrage stelle und gegen das Grundrecht der Vereinigungsfreiheit verstoße.<sup>29</sup> Dieser Interpretation zufolge war dieses Grundrecht, das eine partikulare Freiheit gewährt, höherwertig gegenüber dem Diskriminierung untersagenden universalistischen Artikel 1 des Grundgesetzes. Am 5. November 2007 hob der *Hoge Rat*, das höchste richterliche Organ, das Urteil der niederen Instanz auf und bestätigte der SGP das Recht auf Subventionierung aus öffentlichen Mitteln.<sup>30</sup> In der Zwischenzeit hat die SGP Frauen im Juni 2006 vollständiges Mitgliedsrecht gewährt, da dies mit der Bibel zu vereinen sei – wenngleich Frauen immer noch nicht in Parteiämter gewählt werden dürfen.<sup>31</sup>

In der öffentlichen Diskussion des niederländischen Pragmatismus stehen jedoch nicht Grundrechtsfragen im Mittelpunkt, sondern die Duldung, das „gedogen“ von zivilrechtlichen Regelverstößen. Das bekannteste Beispiel ist die Drogenpolitik. Zunächst waren Drogen generell verboten, aber der Gebrauch von „weichen“ Drogen wie Haschisch oder Marihuana wurde geduldet. Mittlerweile ist der Kauf und Gebrauch dieser Drogen erlaubt, aber ihr Anbau und Handel sind weiterhin verboten. Außerdem ist die Grenze zwischen weichen und harten Drogen nur vage bestimmt. Rechtssystematikern sträuben sich vor diesem Hintergrund die Haare, und das Ausland protestiert – nicht nur gegen die Widersprüchlichkeit der Gesetzgebung, sondern gegen die freizügige Drogenpolitik insgesamt, sowie die milden Strafen bei unerlaubtem Drogenbesitz und -handel, die die Niederlande zu einer internationalen Drehscheibe des Handels mit Heroin, Crack und Ecstasy haben werden lassen. Vergleichende Statistiken über Drogenabhängigkeit und Drogenopfer besagen allerdings, dass die freizügige Drogenpolitik des Landes relativ günstige Resultate erbracht hat.<sup>32</sup>

Ein anderes Beispiel pragmatischer Duldung ist die Übertretung von Sicherheitsbestimmungen. Im Jahre 2000 wurde das Land von zwei Katastrophen mit einer hohen Anzahl Todesopfer aufgeschreckt: Von der Explosion eines Feuerwerkslagers in einer Wohngegend in Enschede und vom Brand eines Lokals in der Silvesternacht in Volendam. Beide Male war die Duldung der Verletzung von Sicherheitsvorschriften durch die Gemeindeverwaltungen von Bedeutung. Und beide Male wurden Untersuchungskommissionen gebildet, die befanden, dass die Vorfälle ohne die Praxis des „gedogen“ nicht stattgefunden hätten. Politiker aller Parteien, einschließlich des damaligen Ministerpräsident Wim Kok, haben vor diesem Hintergrund erklärt, dass diese Praxis jetzt beendet werden muss.<sup>33</sup>

<sup>29</sup> Vgl. *Staat in beroep tegen verbod op SGP-subsidie*, in: *Elsevier* vom 11. September 2005.

<sup>30</sup> Vgl. *SGP-subsidie*, in: *Nederlands Dagblad* vom 6. Dezember 2007.

<sup>31</sup> Vgl. *Bestuur SGP: vrouwen mogen lid worden*, in: *Elsevier* vom 21. April 2006.

<sup>32</sup> Vgl. J. Kennedy, *Die Grenzen der Toleranz: Freiheit, Autorität und die niederländische Gesellschaft*, in: F. WIELENGA/I. TAUTE (Hrsg.), *Länderbericht Niederlande*, Bonn 2004, S. 204–221.

<sup>33</sup> NRC HANDELSBLAD, *Gedooicultuur moet op de helling* [dt.: die „gedoocultuur“ muß weg] in: *NRC Handelsblad*, 28. August 2001, S. 1.

Wer jetzt erwartet hat, dass beispielsweise der unsichere oberste Balkon des Amsterdamer *Theater Carré*, von dem bei einer Panik viele Menschen in die Tiefe fallen könnten, geschlossen wird, oder dass die „braunen Cafés“ der Amsterdamer Innenstadt auferlegt bekommen, ihre Sanitäreinrichtungen geltenden Hygienevorschriften anzupassen, der wird sich enttäuscht sehen. In vielen Bereichen des gesellschaftlichen und amtlichen Lebens haben sich Toleranz und die „gedogen“-Haltung zur Ideologie und zur routinebestimmenden Norm entwickelt.<sup>34</sup> Nach kurzer Zeit wieder verhallende Aufrufe von Politikern helfen wenig gegen diese zählebige Erscheinung.<sup>35</sup> Der, zunächst elitäre, Pragmatismus in normativ-politischen Fragen hat sich infolge der kulturellen Umwälzungen der letzten Jahrzehnte – die überaus konservativen Niederlande wurden zur „permissive society“ – auf andere Bereiche ausgeweitet.<sup>36</sup> Mitunter wird er zur Gefahr.

Der flexible, pragmatische Umgang nicht nur mit Grundrechten hat allerdings nicht alle Gesellschaftsbereiche erfasst. Bis Mitte der 1960er Jahre waren die Niederlande, wie bereits gesagt, ein konservatives Land.<sup>37</sup> Die Bevölkerung war sehr religiös, die christlichen Parteien, deren damalige Programme die gottgegebene Monarchie der Demokratie überordneten, holten bei Wahlen die Mehrheit der Stimmen.<sup>38</sup> Jeder hatte seinen Platz in einer Gesellschaft von „overheid“ und „onderdanen“, Frauen hatten exklusiv und weit mehr als in wirtschaftlich vergleichbaren Ländern den in der Küche (bis 1957 endete das Dienstverhältnis von Frauen im öffentlichen Dienst am Tage ihrer Trauung), Betriebsleiter waren gleichzeitig auch Betriebsratsvorsitzende, und als „verzorgingsstaat“ kümmerte die Obrigkeit sich um das Wohl ihrer Untertanen. Disziplin und Ordnung waren verbindliche Werte, und das Vertrauen der Bürger in ihre Staatsorgane war groß – das war es übrigens bis zum Ende der 1990er Jahre.<sup>39</sup> Danach, in der Zeit der Morde an Pim Fortuyn und Theo van Gogh, sank es, aber mittlerweile ist das Vertrauen der Niederländer in ihre Institutionen wieder auf sein hohes Niveau zurückgekehrt.<sup>40</sup> Laut *Eurobarometer* 66 erreichen nur die Dänen ein vergleichbares Niveau und ist das Vertrauen der Deutschen in ihren Staat, ihr

<sup>34</sup> P. SCHEFFER, *De prijs van de vermindering*, in: NRC Handelsblad, vom 26. Mai 2001, S. 7.

<sup>35</sup> G. VAN LOEF, *De gedoogcultuur zit diep verankerd*, in: *Publiek Management* 5 (2002), S. 25–26.

<sup>36</sup> Siehe auch H. VUIJSJE, *Lof der dwang*, Baarn 1989.

<sup>37</sup> U. BECKER, *Europese democratieën. Vrijheid, gelijkheid en soevereiniteit in praktijk*, Amsterdam 1999, S. 106 ff.

<sup>38</sup> A. LIJPHART, *Verzuiling, pacificatie en kentering in de Nederlandse politiek*, 8. überarbeitete Auflage, Haarlem 1990.

<sup>39</sup> EUROPÄISCHE KOMMISSION, *Eurobarometer 48*, Brüssel 1998, B 4, 5, 6 und 27

<sup>40</sup> M. Bovens, *Het vertrouwen in de overheid is terug: het grondpatroon van de politiek is opmerkelijk stabiel*, in: NRC Handelsblad vom 1. Dezember 2007, S. 15.

Parlament, die Gerichte und die Polizei, die Parteien, Gewerkschaften und Medien wesentlich geringer.<sup>41</sup>

Die Arbeit von Kontrollinstanzen war in diesem Kontext einfach; das Vertrauen von „unten nach oben“ wurde ergänzt vom Vertrauen von „oben nach unten“ – bei Bewerbungen eingereichte kopierte Urkunden bedürfen keiner Beglaubigung, das Finanzamt verlangt nicht die Einreichung von Beweisen für die Steuerrückerstattung relevanter Ausgaben (man muss sie allerdings zuhause parat haben), und erst nach dem 11. September und den terroristischen Anschlägen in der Folgezeit wurde man verpflichtet, einen Ausweis bei sich zu tragen. In der „permissive society“ hatten Disziplin und Ordnung einen Teil ihrer Verbindlichkeit verloren, was zur Handhabung gewisser Regeln ein strikteres Auftreten der lokalen und sonstigen Kontrollinstanzen erfordert hätte. Die Duldung von Regelverstößen ist darum nicht immer die Folge einer übers Ziel hinausschießenden Toleranzauffassung, sondern auch von zuweilen unangebrachtem Vertrauen in regelgemäßes Handeln von Bürgern und Unternehmen. Kontrolle, weder des Staates durch die Bürger noch umgekehrt, ist in den Niederlanden nicht besonders ausgeprägt, und ihre institutionellen Voraussetzungen sind oft nicht gegeben oder mangelhaft. Grassierende „Kleinkriminalität“ ist eine der Folgen.

Ein gewisser Wandel im Verhalten staatlicher Kontrollinstanzen fand erst nach dem Jahr 2000 statt. Die Fahrradbeleuchtung wird jetzt sehr strikt kontrolliert, was in relativ kurzer Zeit dazu geführt hat, dass die Radfahrer ihre Räder oder sich selbst mit irgendwelchen Lampen behängen. Auch rote Ampeln werden neuerdings seltener ignoriert. Zuweilen ist dieser Wandel sehr stark: Am 5. Juli 2005 passierte ein Gesetz das Parlament, nach dem (universitäre) Bibliothekare verpflichtet sind, dem Nachrichtendienst AIVD Studenten zu melden, die politisch radikale Bücher ausleihen.<sup>42</sup> Die Medien schenken diesem Vorgang kaum Aufmerksamkeit. Auch darin zeigt sich ein gewisser, allerdings autoritärer, Pragmatismus. Vielleicht muss er interpretiert werden als eine Haltung, die davon ausgeht, dass die Obrigkeit schon weiß, was sie tut. Vielleicht hat man aber auch Angst, internationale Journalisten zu negativen Kommentaren über die Niederlande einzuladen und dem positiven Bild der Niederlande einen weiteren Schlag zu versetzen.

Es gibt allerdings auch Bereiche, in denen der Pragmatismus weit entfernt ist, in denen relativ rigide Reglementierung vorherrscht und kaum Rücksicht auf Besonderheiten, auf Individuelles genommen wird. Die Schulen sind, wie aufgeführt, ein Beispiel – sie ähneln eher Trimmanstalten denn Institutionen, in denen neben dem Erwerb von Kenntnissen auch die Übung intellektueller Selbstständigkeit im Mittelpunkt steht. Abgesehen von einigen Freien Schulen und Montessorischulen wird Wissen von oben nach unten

<sup>41</sup> Vgl. EUROPÄISCHE KOMMISSION, *Eurobarometer* 66, Brüssel 2006. Im Durchschnitt sind ungefähr 60 Prozent der Niederländer vertrauensvoll, bei den Deutschen sind es ca. 45 Prozent.

<sup>42</sup> *Metro* vom 6. Juli 2005.

transportiert.<sup>43</sup> Aufsätze werden selten geschrieben, repetitives (wenn auch beispielerorientiertes) Lernen erfordernde Klassenarbeiten sind die Grundlage der Benotung. Es gibt zehn Noten und die Zehntel hinter dem Komma können ausschlaggebend sein. Mündliche Qualifikationen der Schüler spielen kaum eine Rolle, und Abschlussexamen sind landesweit uniformiert. Zu einem gutem Abschneiden in vergleichenden PISA-Untersuchungen führt dieser Lehrstil allerdings sehr wohl.

Dies mag schon darauf hinweisen, dass aus dem überwiegenden Pragmatismus, der Toleranz und Praxis des „gedogen“ nicht geschlossen werden darf, dass die niederländische politische Kultur generell auf Mündigkeit und Individualität der Bürger aufbaut und dass Hierarchie nur eine untergeordnete Rolle spielt. Die Daueraufforderung, sich normal oder gewöhnlich („gewoon“) zu verhalten, übt, wie gerade ausländische Beobachter festgehalten haben, einen starken Konformierungsdruck aus, jedenfalls innerhalb von gruppenförmigen Formationen; nach außen ist man tolerant oder gleichgültig.<sup>44</sup>

Bemerkenswert ist auch die Autorität, die Experten, nicht nur Juristen, sowie die wirtschaftlichen Berechnungen und Prognosen des *Centraal Planbureau* in Öffentlichkeit und Politik genießen.<sup>45</sup> Dort scheinen „Wahrheiten“ produziert zu werden, die keiner Diskussion bedürfen. In den ansonsten nicht auf Titel erpichten Niederlanden ist weiter auffällig, welchen quasi standesmäßigen Wert Juristen auf ihren Titel des „meester“ (mr.) legen, der ihnen exklusiv zusteht, aber genau wie die in den anderen universitären Fächern gebräuchlichen Titel des „doctorandus“ (drs.) und „ir.“ (technische Fächer) „nur“ dem deutschen Diplom entspricht. Sie haben ihn sogar in die neue EU-weite BA/MA-Struktur zu retten vermocht. Die oftmals in der Art schrulliger Jamben geschriebenen juristischen und amtlichen Dokumente unterstreichen diesen Hang zum exklusiven, Distanz markierenden und Autorität suggerierenden Anschein. Erst 2007 wurde beschlossen, dass amtliche Texte fortan in allgemein verständlicher Sprache zu verfassen sind.

Autorität ist auch in die Universitäten wieder eingekehrt, die nach 1969 vollständig demokratisiert wurden, aber seit einigen Jahren wieder ausgesprochen hierarchisch organisiert sind. Wahlen sind bis auf die der neu installierten, aber machtlosen Betriebsräte sowie vergleichbarer studentischer Gremien abgeschafft und alle Entscheidungsträger werden in einer vom

<sup>43</sup> H. BROEKEMA/A.J. PLAS, *Niederlande*, in: *Europa in der Schule*, Bonn 1986, S. 187; NRC *Handelsblad* vom 26. Mai 2003. Siehe hierzu auch VALK (wie Anm. 17).

<sup>44</sup> J. RENTES DE CARVALHO, *Waar de andere god woont*, Amsterdam 1982, S. 137 f.; E. ZAHN, *Regenten, rebellen en reformatoren. Een visie op Nederland en de Nederlanders*, Amsterdam 1989, S. 24; C. CHARTIER, *Het verdriet van Nederland. Een Fransman stoelt met de Hollandse ziel*, Amsterdam 1992, S. 32 und 42 f.; siehe jedoch auch niederländische Autoren wie H. VAN DEN HORST, *The Low Sky. Understanding the Dutch*, Amsterdam 2006, S. 20 und 215 sowie H. VUIJSJE, *Correct. Welkenkend Nederland sinds de jaren zestig*, Amsterdam 1997, S. 26, 125 und 184 ff.

<sup>45</sup> R.B. ANDEWEG/G.A.IRWIN, *Dutch Government and Politics*, Houndsmill 1993, S. 223; A. KLAMER, *Verzilde dromen. 40 jaar SER*, Amsterdam 1990, S. 94

Bildungsministerium bis in die Fachbereiche laufenden Ernennungspyramide bestimmt. Interessant sind auch die Asymmetrien in dieser Hinsicht. Natürlich wird Studenten bei Gruppenexamen misstraut und werden sie beaufsichtigt. Die Formulare, in denen sie die Dozenten evaluieren, werden aber oftmals von letzteren selbst eingesammelt und mitgenommen. Offenbar meint man, dass Vertrauen hier die angebrachte Haltung ist. Ein ähnliches Bild gibt es bei der Finanzierung politischer Parteien: Andere Länder mögen von Parteispendenaffären aufgeschreckt werden, aber in den Niederlanden gibt es nicht einmal ein Gesetz, das die Parteienfinanzierung regelt. Investigativer Journalismus ist zudem nicht besonders ausgeprägt.<sup>46</sup> Bestimmte Asymmetrien sind überhaupt ein Element, das nicht so recht ins Bild der egalitären Gesellschaft passt. Die Anzahl der Eltern, die von ihren Kindern nicht geduzt werden möchten, ist auch nach den kulturrevolutionären sechziger Jahren überraschend hoch geblieben, und an weiterführenden Schulen sind asymmetrische Ansprechformen im Lehrer-Schüler-Verhältnis ebenso gängig wie im Verhältnis von Chef und Mitarbeitern in Betrieben und in zunehmendem Maße auch wieder an den Hochschulen.<sup>47</sup> Bezeichnender sind vielleicht noch die diesbezüglichen Asymmetrien in der Fernseh- und Radiojournalistik, insbesondere in den Bereichen Sport und Kultur/Unterhaltung. Interviewpartner werden überwiegend geduzt, aber Kriterien wie hohe Funktion und hohes Ansehen lassen die Journalisten regelmäßig auf die Sie-Form umschalten.

In das vom Ausland weitgehend geteilte, wenn auch jetzt ein wenig angekratze, Selbstbild der Niederlande als eines toleranten sowie durch und durch demokratischen und egalitär-individualistischen Landes passen Autoritarismus und zivile Ungleichheit genauso wenig wie die Exzesse der Kolonialzeit oder der ausgesprochene Gehorsam gegenüber der deutschen Besatzungsmacht, der letzterer die Judenverfolgung so einfach wie sonst nirgends in Westeuropa gemacht hat.<sup>48</sup> Schulbücher thematisieren dies, wenn überhaupt, nur am Rande. Die genannten Beispiele mögen illustrieren, dass das Selbstbild zu rosig ist und dass die niederländische politische Kultur auch autoritäre Züge hat und somit eben sowenig wie ihr deutsches Pendant „aus einem Guss“ ist.<sup>49</sup>

<sup>46</sup> Vgl. G. MAK, *Het taboe van de waarheid. Over de dingen waarover Nederland niet praat*, in: Ders., *De goede stad*, Amsterdam/Antwerpen 2007.

<sup>47</sup> Vgl. VAN DEN HORST (wie Anm. 44), S. 68 f. In einer Umfrage gaben 54 Prozent der befragten Elternteile im Jahre 1987 an, dass sie nicht von ihren Kindern geduzt werden möchten. Vgl. SCP, *Sociaal en Cultureel Rapport 1988*, Rijswijk 1988, S. 369 ff.

<sup>48</sup> Vgl. zusammenfassend B. MOORE, *Victims and Survivors. The Nazi Persecution of the Jews in the Netherlands 1940–1945*, London 1997; F. WIELENGA, *Die Niederlande. Politik und politische Kultur im 20. Jahrhundert*, Münster 2008, S. 210 ff. Zu Veränderungen im Image der Niederlande siehe: S. KUPER, *Retourties Nederland*, Amsterdam/Antwerpen 2006.

<sup>49</sup> Die im Text aufgeführten Beispiele wollen die Welt allerdings auch nicht auf den Kopf stellen und die Niederlande als autoritäreres Land als Deutschland darstellen – Schwarz-Weiss-Malereien führen zu nichts. Wie einleitend gesagt, ging es darum zu zeigen, dass beide Länder autoritäre Traditionen und Züge haben.

*Zum historischen Ursprung von Pragmatismus und Verrechtlichung*

Am Befund des größeren Pragmatismus der niederländischen gegenüber dem größeren Ausmaß von Verrechtlichung und Formalismus der deutschen Rechtskultur ändern die vorangehenden Relativierungen nichts. Dasselbe gilt für den Kontrast einer eher auf Vertrauen gegenüber einer eher auf Kontrolle gegründeten Demokratie und Rechtsauffassung. Die Frage ist, wo diese Unterschiede herrühren. Die bereits im ersten Abschnitt dieses Beitrags gegebene Antwort lautete, dass der Schlüssel zu deren Verständnis vor allem in der evolutionären Demokratisierung der Niederlande und der diskontinuierlichen Demokratisierung Deutschlands liegt. Die nächste Frage ist, welches die Bedingungen dieser voneinander abweichenden Demokratisierungsprozesse waren. Zu ihrer Beantwortung kann man sich dann allerdings nicht mit einer Analyse der politischen Entwicklung seit Ende des 18. Jahrhunderts begnügen. Man muss weiter zurückgehen, denn wichtig für die spätere Entwicklung waren erstens der Charakter des Feudalismus und zweitens die Existenz oder Nicht-Existenz einer der Demokratisierung im engeren Sinn vorangehenden Phase von repressivem Absolutismus.

Ein beschränkter Feudalismus und in der Folgezeit eine Republik oder konstitutionelle Monarchie (oder liberaler Absolutismus dänischer Machart) eröffneten den Weg zu sozialer Integration über Vertrauen und zu evolutionärer Demokratisierung. Recht konnte sich hier ebenso evolutionär entwickeln. Dies ist die britische – die beinahe friedliche „Glorious Revolution“ von 1688 hat zur Verdrängung des blutigen Bürgerkriegs von 1641–50 geführt –, niederländische und skandinavische Route. Kompletter, Leibeigenschaft einschließender Feudalismus und repressiver Absolutismus (letzterer folgt übrigens nicht automatisch aus ersterem) machten Demokratisierung dagegen nur über Polarisierung und Revolution möglich. Dies ist die französische, spanische, preußische und russische Route. Recht musste als revolutionäres oder Gegenrecht gesetzt werden, und Kontrolle war eines der Mittel, das Rückfälle zu verhindern hatte. Dieses Erklärungsschema basiert zwar auf einer Interpretation, aber unumstößlich zu beweisen sind historische Zusammenhänge ohnehin nicht, und natürlich entsprechen die niederländische sowie preußisch-deutsche Geschichte jeweils einem der beiden Entwicklungspfade des Schemas nur mit besonderen Nuancen.

In die an der Nordseeküste liegenden Gebieten des „Heiligen Römischen Reiches“, zu denen auch die späteren Niederlande gehörten, kam der Feudalismus nur in unterentwickelter Form. Die überwiegende Zahl der Bauern blieb frei, und die gesamte Adelhierarchie bildete nur eine dünne Schicht.<sup>50</sup> Die feudale Fragmentierung des Reiches fand allerdings auch hier statt. Grafschaften und, was hier wichtig war, Städte, genossen eine große Autonomie aufgrund herrschaftlich verliehener Privilegien. Feudales Recht, soweit

50 M. BLOCH, *Feudal Society*, London 1962; J. ROMEIN/A. ROMEIN, *De lage landen bij de zee. Een geschiedenis van het Nederlandse volk*, Amsterdam 1973. An dieser Stelle sei darauf hingewiesen, dass es in Norddeutschland ebenso wie in den Niederlanden nur wenige mittelalterliche Schlösser gibt.

man überhaupt von einem zusammenhängenden Recht sprechen konnte, war Privilegienrecht – Dienst und Gegendienst waren das Basisprinzip.

Die Staatsbildungsprozesse und damit einhergehenden Zentralisierungsbewegungen, die überall in Europa das Ende der klassischen Feudalzeit einläuteten, waren dann der Versuch, die alten Privilegien zu brechen.<sup>51</sup> Die gegenläufige Bewegung war die (standesstaatliche) Parlamentarisierung der Königreiche und Herzogtümer, mit der Adel und Städte ihre Privilegien gegenüber der Krone zu behaupten versuchten (die englische Magna Charta von 1215 ist das bekannteste frühe Dokument dieser Entwicklung). Zwischen dem 14. und 17. Jahrhundert prägte dieser auch von der Reformation durchzogene Konflikt die Geschichte Europas. In der Regel resultierte entweder, wenn die Krone die Oberhand behielt, wie in Frankreich und Spanien (Preußen stand zu der Zeit noch in den Kinderschuhen) der Absolutismus oder, bei einem Gleichgewicht der Kräfte, wie in England, die konstitutionelle Monarchie.

Im nördlichen Teil der „niedereren Lande“ („de Lage Landen“, zu denen zu Anfang auch das heutige Belgien gehörte) war, wie in der Schweiz, das Resultat jedoch die Republik. Im 15. Jahrhundert war das Gebiet Teil des Herzogtums Burgund (mit der Hauptstadt Brüssel) geworden, das unter Karl V. Teil des Königreichs Spanien wurde.<sup>52</sup> Im Achtzigjährigen Krieg, der das Gebiet allerdings kaum verwüstete und den Handel nicht hinderte zu florieren, widersetzte sich dessen nördlicher Teil dann erfolgreich den spanischen Zentralisierungsbestrebungen sowie dem Katholizismus (der Bürgerkrieg war auch ein Reformationskrieg und fiel in seiner letzten Phase nicht zufällig zusammen mit dem Dreißigjährigen Krieg) und bildete die Republik der Vereinigten Niederlande (offiziell 1648). Diese Republik war eine Konföderation, in der die Provinzen und innerhalb derer die Städte über ein hohes Maß an Autonomie verfügten. Eine gemeinsame Regierung hatte die Konföderation nicht, ein Parlament und in dessen Dienst einen Statthalter als militärischen Oberbefehlshaber aber wohl. Wenn man so will, dann war diese Republik die Fortsetzung der feudalen Zersplitterung unter einem neuen Namen. Die alten Kräfte hatten gesiegt.<sup>53</sup>

Diese alten Kräfte des Erhalts mittelalterlicher Privilegien waren jedoch gleichzeitig moderne Kräfte. Bauernunterdrückung war immer marginal gewesen, und der Adel spielte eine untergeordnete Rolle. Dominiert wurde die Republik von den vor allem holländischen Städten, die sich zu den zu jener Zeit wahrscheinlich reichsten der Welt entwickelt hatten, und dem dortigen Kaufmannspatriziat. Die jungen Niederlande waren die erste bürgerliche Gesellschaft. Wie in den mittelalterlichen Städten wurden

<sup>51</sup> N. ELIAS, *Der Prozeß der Zivilisation*, Bd. 1, Frankfurt a.M. 1976.

<sup>52</sup> Zum Heiligen Römischen Reich, das jetzt den Appendix „deutscher Nation“ trug, gehörte es auch noch, aber das war unwesentlich.

<sup>53</sup> Vgl. J.W. SMIT, *The Netherlands' Revolution*, in: R. FOSTER/J.P. GREENE (Hrsg.), *Preconditions of Revolutions in Early Modern Europe*, Baltimore 1970, S. 19–54.

politische Entscheidungen auf dem Wege der Konsultation getroffen.<sup>54</sup> Konsensbildung, auch wenn sie forciert werden musste, stand voran. Es war zwar eine Konsultation und ein Konsens von kooptierenden Oligarchien – demokratisch war die Republik nicht –, aber diese sogenannten Regenten versuchten durchaus breiteren gesellschaftlichen Interessen Rechnung zu tragen und verstanden Konsultation in konsensueller Absicht als „Zement der Gesellschaft“ und als Basis sozialen Friedens.<sup>55</sup>

Der Reichtum der Republik sowie ihre soziale Struktur machten es den Regenten relativ einfach, pragmatisch zu handeln und als „untertanenfreundliche Obrigkeit“ aufzutreten. Die als der Wirtschaft förderlich erkannte religiöse Toleranz erzwang den Pragmatismus in dieser noch sehr religiösen Zeit geradezu.<sup>56</sup> Berühmt sind die katholischen Kirchen in Amsterdam und anderswo in Holland, die zwar verboten waren, aber „gedoogd“ wurden, wenn sie von außen nicht zu erkennen waren. Ein universalistisch angelegtes rechtsstaatliches System hätte in diesem Kontext eher gestört. So gab es nur einige Grundrechte, die von der Praxis jedoch immer wieder verformt wurden.<sup>57</sup> Die Republik dauerte nur bis Ende des 18. Jahrhunderts, aber die Basis des heutigen Pragmatismus war gelegt. Er überlebte auch die Zentralisierung des Landes durch die Besatzungsmacht Napoleons und ebenso den beinahe ein halbes Jahrhundert währenden „Schulstreit“, der das Land nach dem 1. Weltkrieg in eine Quasi-Föderation auf religiös-weltanschaulicher Basis zerlegte.<sup>58</sup>

Demokratisierung war in diesem Kontext Anpassung an die Forderungen der jeweiligen Zeit. In den Niederlanden lief sie hinaus auf die schrittweise Öffnung politischer Konsultation für immer weitere Kreise der Bevölkerung – ganz ohne Aufruhr ging das allerdings nicht immer –, wobei die Stimmabgabe als Minimalpartizipation in diesem Prozess betrachtet werden kann. Die Große Französische Revolution hinterließ ihre Spuren im Land – in dieser Zeit gab es sogar eine eigenständige, aber das Land wenig aufwühlende und von Preußen niedergeschlagene Revolte, die „Batavische Revolution“ gegen die Regenten –, 1848 wurde aus Angst vor aus Paris überspringenden Funken flugs eine liberale Verfassung erlassen, 1917/19 kam das allgemeine Wahlrecht, und nach 1965 drang die Demokratisierung durch in einige Bereiche der bis dahin sehr konservativ-christlichen Gesellschaft.

Wie anders war da die deutsche Entwicklung. Irgendein Deutschland bestand ja zunächst nicht, auch noch nicht zu Zeiten der niederländischen Republik. „Deutschland“ gab es, und von denen hätte bei anderen Kriegsausgängen das nördliche vielleicht eine den Niederlanden vergleichbare Ge-

<sup>54</sup> Vgl. G. LEHMBRUCH, *Die korporative Verhandlungsdemokratie in Westmitteleuropa*, in: *Swiss Political Science Review*, 2 (1996), S. 1–41.

<sup>55</sup> W. FRIJHOFF/M. SPIES, *1650. Bevochten eendracht*, Den Haag 1999, S. 221.

<sup>56</sup> E.H. KOSSMANN, *Tolerantie, toen en nu*, in: Ders., *Politieke theorie en geschiedenis*, Amsterdam 1987.

<sup>57</sup> A.S.J. FOCKEMA, *De Nederlandse staat onder de Republiek*, Amsterdam 1982, S. 33.

<sup>58</sup> Seit der französischen Besatzung sind die Niederlande formal eines der zentralisier-  
testen Länder der westlichen Welt.

schichte durchlaufen können. Der Feudalismus beschränkte sich dort weitgehend auf die Fragmentierung. In anderen Gebieten war er dagegen vollkommen zur Blüte gekommen. Das Heilige Römische Reich war ein Sammelsurium sehr unterschiedlich konstituierter Königreiche, Fürstentümer und Städte. Letztere folgten dem republikanischen Entwicklungspfad, während die beiden ersten in den meisten Fällen dem Absolutismus anheimfielen, aber in einigen, wie zum Beispiel in Sachsen, auch konstitutionelle Monarchien wurden. Im Gegensatz zu England, Frankreich und Spanien waren die zentripetalen Kräfte des Reiches als ganzem nie stark genug zu stabiler Staatsbildung.

So war es denn einer der Staaten des Reiches, der ein Deutschland mit deutscher Identität schuf, Preußen. Preußen sicherte sich relativ spät einen Platz auf der Bühne der Geschichte, aber wichtig ist hier, dass es noch – und viel ausgeprägter als andere Reichsgebiete – feudal war, als es auf der Landkarte erschien. Preußische Bauern, jedenfalls im Kerngebiet Brandenburg-Preußens, waren leibeigen oder wurden von der sogenannten zweiten Feudalisierungswelle im 16. und 17. Jahrhundert leibeigen gemacht. Das Land war arm, die Städte waren schwach, der Adel war stark, aber nicht stark genug, um zu verhindern, dass Preußen absolutistisch wurde. Allerdings war es ein Absolutismus, in dem die Junker ihre Gutsherrlich- und Gerichtsbarkeit behielten. Wie kleine Könige konnten sie dort regieren.<sup>59</sup> Und weil das Land arm war und dauernd im Kriege, waren die Steuern und Abgaben hoch – die höchsten in Europa – und war die Gesellschaft in einem vorher unbekanntem Maße militarisiert.<sup>60</sup> Unterdrückungsintensive Staatsbildung nennt Tilly diese Konstellation.<sup>61</sup>

Im Gegensatz zu beispielsweise Frankreich war Preußen nicht repressiv in religiösen Fragen. Wie die Niederlande hatte es auch den wirtschaftlichen Nutzen von Toleranz entdeckt. Zudem gab es eine relativ große Rechtssicherheit im Rahmen der bestehenden Gesetze. Wiederum im Gegensatz zum patronagegesteuerten Frankreich war Preußen nicht nur ein bürokratisch-absolutistischer Staat, in dem abstrakte Regeln galten und Beamte Funktionäre des Systems waren, sondern auch ein Rechtsstaat.<sup>62</sup> Aber das Recht dieses Rechtsstaats, wie das „Allgemeine Preußische Landrecht“, war eben Herrschaftsrecht, einseitig gesetztes Recht.<sup>63</sup> Der Beginn der Aufhebung der Leibeigenschaft zu Anfang des 19. Jahrhunderts veränderte dies nicht entscheidend.

Demokratisierung konnte vor diesem Hintergrund nur revolutionär stattfinden. Und dies geschah dann auch 1848, nicht nur in Preußen, sondern auch in einigen anderen, vor allem süddeutschen Kleinabsolutismen. Demokratische(re)s Recht konnte hier nur als Gegenrecht gesetzt werden.

59 S. HAFFNER, *Preußen ohne Legende*, Berlin 1998, S.111.

60 HAFFNER (wie Anmerkung 59), S. 95

61 C. TILLY, *Coercion, Capital and European States AD 990–1990*, Oxford 1990.

62 T. ERTMAN, *Birth of the Leviathan. Building States and Regimes in Medieval and early Modern Europe*, Cambridge 1997.

63 M. KRIELE, *Einführung in die Staatslehre*, Reinbek 1975, S. 109f.

Der Revolution war aber nur ein kurzzeitiger Erfolg beschoren, die Reaktion gewann wieder die Oberhand (obwohl die Leibeigenschaft nicht wiederkehrte). Wieder schuf man ein neues Recht und demokratische Kontrollmechanismen wurden durch polizeiliche Unterdrückung und Unfreiheit abgelöst – Polarisierung, Aktion, Reaktion, das ist die Sequenz dieses Prozesses. Für Pragmatismus blieb kein Raum. Das Kaiserreich von 1871 setzte wieder Herrschaftsrecht, wenngleich auch ein modernisiertes, und legte mit dem Sozialistengesetz eine Basis zu weiterer Polarisierung. In der Weimarer Republik, die in einer Revolution geboren wurde, geht das Spiel von Aktion und Reaktion dann weiter und mündet schließlich im Dritten Reich. Dass nach dieser Erfahrung und soviel vorhergehenden Verrechtlichungsschüben die Bundesrepublik wiederum der Verrechtlichung und dem Formalismus anheimgefallen ist, erscheint nicht verwunderlich. Die Entwicklung von Pragmatismus braucht Zeit.