



§ 6 *Erster Teil: Grundstrukturen staatlichen Verfassungsrechts*

|   | Rn.     |   | Rn.     |
|---|---------|---|---------|
| d) Das Fehlen einer Verfassungsgerichtsbarkeit          | 146–148 | b) Verhältnis zwischen Judikative und Exekutive   | 154–156 |
| e) Bedeutung des internationalen Menschenrechtsschutzes | 149     | c) Verhältnis zwischen Judikative und Legislative | 157–159 |
| 4. Horizontale und vertikale Gewaltenteilung            | 150–162 | d) Dezentralisierung                              | 160–162 |
| a) Primat des Parlaments: Gesetzgeber und Exekutive     | 152–153 | 5. Das Fehlen eines Konzepts politischer Einheit  | 163–166 |
|   |         | V. Die Verfassungsrechtliche Identität            | 167–177 |



§ 6                    *Erster Teil: Grundstrukturen staatlichen Verfassungsrechts*

**Abkürzungsverzeichnis:**

|              |   |
|--------------|---|
| AB           | Administratiefrechtelijke Beslissingen (Verwaltungsrechtliche Entscheidungen)                 |
| ABRvS        | Afdeling Bestuursrechtspraak Raad van State (Verwaltungsrechtliche Abteilung des Staatsrates) |
| AwB          | Algemene wet Bestuursrecht (Allgemeines Verwaltungsgesetz)                                    |
| CDA          | Christen Democratisch Appel (christdemokratische Partei)                                      |
| D'66         | Democraten '66 (sozial liberale Partei)   |
| HR           | Hoge Raad (oberster Gerichtshof)  |
| ILO          | International Labour Organization   |
| Kamerstukken | Parlamentsdokumente   |
| LJN          | Landelijk Jurisprudentie Nummer   |
| NJ           | Nederlandse Jurisprudentie  |
| NJB          | Nederlands Juristenblad   |
| PvdA         | Partij van de Arbeid (Arbeitspartei)  |
| Rb           | Rechtbank (Gericht erster Instanz)  |
| RM Themis    | Rechterlijk Magazijn Themis   |
| Stb.         | Staatsblad (Gesetzblatt)  |
| VVD          | Volkspartij voor Vrijheid en Democratie (liberal „konservative“ Partei)                       |
| W            | Weekblad voor het Recht (Wochenschrift).  |

**Auflistung der verwandten Gesetze:**

Algemene wet bestuursrecht (Allgemeines Verwaltungsgesetz), vom 4.6.1992, Stb. 315, danach beträchtlich erweitert; Grondwet voor het Koninkrijk der Nederlanden (Grundgesetz für das Königreich der Niederlande), ursprünglich vom 24.8.1815; Gemeentewet (Kommunalgesetz), 14.2.1992, Stb. 96, ursprünglich vom 29.6.1851, Stb. 85; Herzieningswet Adviesstelsel [„Woestijnwet“] (Revisionsgesetz über beratende Gremien [„Wüstengesetz“]), 3.7.1966, Stb. 377; Kaderwet adviescolleges (Rahmengesetz über beratende Gremien), 3.7.1996, Stb. 378; Kieswet (Wahlgesetz), 28.9.1989, Stb. 423; Tijdelijke Referendumwet (zeitlich befristetes Referendumgesetz), 16.7.2001, Stb. 388.

**Gesetzessammlungen:**

Die Texte aller Gesetze werden im *Staatsblad* veröffentlicht, angegeben werden Erscheinungsjahr und eine laufende Nummer, die jedes Jahr erneut wieder bei 1 beginnt. Die Texte können im Internet unter [www.overheid.nl/op/index.html](http://www.overheid.nl/op/index.html) (17.3.2006) und dem Link zum „Staatsblad“ eingesehen werden. Zu finden sind alle Gesetze, die nach dem 31.12.1994 veröffentlicht wurden. Meistens wird nicht die konsolidierte Form des Gesetzes im *Staatsblad* veröffentlicht, sondern nur die jeweiligen Veränderungen. Die konsolidierten Fassungen werden kommerziell veröffentlicht, Schuurmans en Jordens bietet die umfassendsten Ausgaben an. Alle konsolidierten Gesetzestexte, die seit dem 1.5.2002 in Kraft sind oder seitdem außer Kraft gesetzt wurden, können unter <http://wetten.overheid.nl/> (17.3.2006) gefunden werden. Rechtsprechung, vor allem von höheren Instanzen, ist über [www.rechtspraak.nl](http://www.rechtspraak.nl) (17.3.2006) zugänglich. Hierzu folgt man dem Link „zoeken in databank“/„uitspraken“, oder geht auf <http://zoeken.rechtspraak.nl/zoeken/zoeken.asp> (17.3.2006). Gesetzentwürfe und andere Parlamentsdokumente werden als *Kamerstukken* veröffentlicht und lassen sich unter [www.overheid.nl/op](http://www.overheid.nl/op) (17.3.2006) elektronisch abrufen. Ob es sich um Dokumente der Ersten oder Zweiten Kammer handelt wird durch römische Zahlen gekennzeichnet. Es folgen die Angabe der parlamentarischen Sitzungsperiode und die laufende Nummer des jeweiligen Gesetzentwurfes. Eine weitere Spezifizierung der Herkunft und der Art des Dokumentes ist mittels einer zusätzlichen Nummerierung oder durch Angabe von Buchstaben möglich.





seits evolutionäre Verfassungen, die das Produkt historischer und sozio-politischer Entwicklungen sind und nach und nach in einem Dokument kodifiziert wurden. Die Verfassung der Niederlande ist definitiv der letztgenannten Kategorie zuzuordnen. Sie ähnelt damit mehr der britischen Verfassung oder den Verfassungen der nordischen Länder (so wie sie noch vor einigen Jahrzehnten waren) als der deutschen, italienischen oder französischen Verfassung.

- 4 Dies stellt ein Problem für den Umgang mit dem *Grondwet* und seiner historischen Entwicklung dar. Denn aufgrund seiner sich verändernden Natur existiert keine unumstrittene Originalversion der niederländischen Verfassung. Der Text, der formal als Ursprungstext (1814/15) angesehen werden müsste, existiert in dieser Form heute nicht mehr, wohingegen der Text, der die heutige Verfassungsrealität am umfassendsten wiedergibt (das *Grondwet* in seiner revidierten Form von 1983), in der Sache nur geringe Änderungen gegenüber der vorherigen Verfassungslage brachte.
- 5 An dieser Stelle kann eine lang- oder eine kurzfristige Perspektive gewählt werden. Man kann, wie es vielfach geschieht, den revidierten Text von 1983 als Ausgangspunkt für die Analyse des *Grondwet* nehmen. Ebenso kann die niederländische Verfassung in ihrer Ursprungsversion von 1814 oder aber von 1815, der Streit um das Jahr ist symptomatisch, zugrunde gelegt werden. Doch selbst das letztgenannte Dokument ist nur vor dem Hintergrund früherer Entwicklungen zu verstehen, insbesondere während der zwei Jahrhunderte republikanischer Verfasstheit in der Republik der Vereinigten Provinzen sowie der kurzen Zeitspanne verfassungsrechtlicher Umwälzungen von 1798 bis 1813. Dieser Beitrag geht von 1814/15 als dem Ursprung der geltenden Verfassung aus.

## 2. Prolegomenon: internationale, externe und nationale Faktoren der Verfassungsentwicklung

- 6 Anders als viele Beiträge dieses Bandes misst dieser Aufsatz dem internationalen Kontext größte Bedeutung für die Entwicklung des nationalen Verfassungsrechts zu. Prägende Grundlagen werden in Ereignissen gesehen, die mit Entwicklungen auf internationaler Ebene einhergingen und auch in anderen europäischen Ländern anzutreffen waren. Notwendigerweise wurden diese Ereignisse an die jeweiligen Landestradi-tionen und institutionellen Strukturen angepasst und in diese eingebettet, so dass sie jeweils zu landesspezifischen Lösungen führten. Der Einfluss solcher Ereignisse auf die verfassungsrechtliche Entwicklung speziell in den Niederlanden wurde von zwei fundamentalen Faktoren geprägt: von ihrer territorialen Größe und ihrer geographischen Lage. Beide bewirkten eine Öffnung zur Außenwelt.
- 7 Die Niederlande sind ein relativ kleines europäisches Land, obwohl sie über Jahrhunderte wichtige Territorien in Übersee besaßen. Diese waren auch der Grund dafür, dass das Königreich über Jahrhunderte das Land mit der größten islamischen Bevölkerung der Welt war. Zu jener Zeit bedeutete dies jedoch das Gegenteil von dem, was es heute bedeuten würde, denn Religion und Kultur der über-

seeischen Gebiete wirkten sich in keiner Weise auf die niederländische Innenpolitik aus; die ökonomische Bedeutung Ost-Indiens überragte bei weitem seine kulturelle und religiöse Bedeutung für die Niederlande. In Europa ist das Territorialgebiet der Niederlande vergleichsweise klein. Dies wurde jedoch zu einem beträchtlichen Maße durch ihre Lage im Delta zweier kontinentaler Flüsse, Rhein und Maas, und den Zugang zur Nordsee kompensiert. Das Potential für ein Kolonialreich gründete auf der niederländischen Seemacht sowie der günstigen Lage für den internationalen Handel. Diese Öffnung zur Außenwelt wurde auch fortgeführt, nachdem die größte Kolonie der Niederlande, Indonesien, nach dem Zweiten Weltkrieg unabhängig wurde. Politisch war danach die internationale Ausrichtung der Niederlande in großem Maße westlich (nordatlantisch) orientiert; zugleich unterstützte man auch die supranationale Integration Westeuropas. Auch diesbezüglich waren ökonomische und handelsbezogene Interessen dominant, obwohl während des gesamten 20. Jahrhunderts die internationale Politik fast schon moralistische Züge annahm. „Kaufmann und Pfarrer“ (*koopman en dominee*) gingen in Holland Hand in Hand.

Neben dem internationalen Kontext als Erklärungsansatz für den verfassungsrechtlichen Wandel existierten stets auch endogene Gründe für eine Anzahl von verfassungsrechtlichen Änderungen. Man kann darüber hinaus angesichts der Vorschläge zu Verfassungsänderungen seit den 1960er Jahren sogar ein Übergewicht von nationalen sozialpolitischen Beweggründen konstatieren: Während die Globalisierung der Welt fortschreitet, beschäftigt sich die verfassungsrechtliche Debatte in den Niederlanden vornehmlich mit rein nationalen Fragen.

---

#### Die großen Transformationen:

|           |                                      |
|-----------|--------------------------------------|
| 1795      | Ende der „Union von Utrecht“         |
| 1814/1815 | Post-Napoleonische Verfassungsgebung |
| 1848      | Libérale Revolution                  |
| 1917      | Demokratischer Durchbruch            |

#### Verfassungsrechtliche Anpassungen:

|                        |   |
|------------------------|---|
| 1887                   | Parlamentarische Konsolidierung               |
| 1922                   | „Versäulung“                                  |
| 1948                   | Post-koloniale Verfassung                     |
| 1949, 1953, 1956, 1963 | Post-kolonialer Internationalismus            |
| 1972, 1983             | Wahlrechtsreform und Dekonstitutionalisierung |
| 2000                   | Neue Wehrverfassung                           |

#### Kleinere Verfassungsänderungen:

1884, 1938, 1972, 1987, 1995, 1999, 2000, 2002, 2005.

---

Innerhalb der verfassungsrechtlichen Entwicklung lassen sich Momente der Transformation von Momenten verfassungsrechtlicher Anpassung sowie kleine Verfassungsänderungen unterscheiden. Verallgemeinernd kann man feststellen, dass die verfassungsrechtlichen Transformationen in den Niederlanden haupt-

sächlich im „langen 19. Jahrhundert“<sup>3</sup> stattgefunden haben. Die erste politische Transformation wäre demnach in den Ereignissen zu verorten, die zur ersten Verfassung von 1814/15 führten; die letzte große Transformation hätte 1917 stattgefunden. Die Verfassungsänderungen der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts (mit Ausnahme der von 1917) stellen hingegen Formen des verfassungsrechtlichen Wandels dar, die man eher als Anpassungen charakterisieren könnte. Die zweite Hälfte des 20. Jahrhunderts hat eine große Anzahl von Verfassungsänderungen gesehen, jedoch hat paradoxerweise keine die Verfassung transformiert, obwohl 1983 eine wichtige Gesamtrevision des Textes des *Grondwet* stattgefunden hat. Die verschiedenen Verfassungsänderungen lassen sich dabei wie im Kasten dargestellt auflisten.

### 3. Die großen Transformationen

#### a) Die Verfassung von 1814/15

- 10 Die gegenwärtige Verfassung des Königreichs der Niederlande geht zurück auf die Anfänge des 19. Jahrhunderts.<sup>4</sup> Es gibt keine Übereinstimmung darüber, ob die Verfassung von 1814 oder die von 1815 den Ursprung des heutigen *Grondwet* darstellt.<sup>5</sup> Der Grund dafür ist teils juristischer Natur und betrifft hauptsächlich das Revisionsverfahren, teils aber auch semantisch bedingt.
- 11 Nach den Wirren der französischen Besetzung wurde Wilhelm I., der Sohn des letzten Statthalters Wilhelm V., Staatsoberhaupt. In einer seiner ersten öffentlichen Bekanntmachungen (2. Dezember 1813) erklärte er eine Verfassung zur Bedingung für seine Herrschaft als souveräner Fürst (*soeverein vorst*) und beauftragte 1814 eine Kommission mit deren Ausarbeitung; sie wurde noch im selben Jahr in Kraft gesetzt. Allerdings wurde sie bald von den politischen Ereignissen überholt. Schon im folgenden Jahr kam es zu einem neuen Dokument.
- 12 Juristisch gesehen ist die rechtliche Identität der Verfassung von 1814 mit derjenigen von 1815 in Anbetracht der Bestimmungen über eine Verfassungsänderung, die in ersterer niedergelegt sind, problematisch. Die Revision der Verfassung war aufgrund der Entscheidung des Wiener Kongresses notwendig geworden, Belgien zu einem Teil der Niederlande zu machen. Für die nördlichen Niederlande wäre es nicht plausibel gewesen, die Änderungsbestimmungen anzuwenden, da sie nicht dafür bestimmt waren, die Vereinigung des Landes mit einem anderen zu regeln. Nach ihnen wären nur die Institutionen der nördlichen Niederlande ein-

<sup>3</sup> Das heißt bis zum Ende des Ersten Weltkriegs.

<sup>4</sup> Die letzte Verfassungsänderung fand am 8.2.2005 statt, Staatsblad 2005, 52.

<sup>5</sup> R. Kranenburg, *Het Nederlands staatsrecht (Das Niederländische Staatsrecht)*, <sup>8</sup>1958, S. 46 äußert ernste Zweifel daran, ob die niederländische Verfassung von 1815 eine neue Verfassung darstellt; A. F. de Savornin Lohman, *Onze Constitutie (Unsere Verfassung)*, <sup>4</sup>1926, S. 59 verneint dies; wohingegen Struycken, *Het staatsrecht van het Koninkrijk der Nederlanden (Das Staatsrecht des Königreichs der Niederlande)*, 1928, S. 54, C. W. van der Poel/A. M. Donner, *Handboek van het Nederlandse staatsrecht (Handbuch des Niederländischen Staatsrechts)*, <sup>14</sup>2001, S. 120, in allen Auflagen davon sprechen, dass die niederländische Verfassung von 1815 keine Verfassungsänderung der Verfassung von 1814 darstellt, sondern eine neue Verfassung der Niederlande ist.



bezogen worden, so dass die Verfassung den südlichen Niederlanden oktroyiert worden wäre. Deshalb wurde ein neues Grundgesetz für die Niederlande von einem paritätisch besetzten Komitee aus Niederländern und Belgiern ausgehandelt. Auf Wunsch der Belgier<sup>6</sup> wurde ein Zweikammersystem eingeführt<sup>7</sup> und das Zensurverbot, welches in den Niederlanden bereits aufgrund eines königlichen Dekrets aus dem Jahr 1814 galt, verfassungsrechtlich verankert (Art. 227 Verfassung von 1815). Dieser Text wurde von den Institutionen der nördlichen Niederlande beinahe einstimmig angenommen. Danach wurde er dem belgischen Adel und verdienstvollen Bürgern vorgelegt. Zu deren „Annahme“ kam es nur, weil man die „holländische Arithmetik“ anwendete.<sup>8</sup> Dieses Verfahren war nicht in der Verfassung von 1814 vorgesehen und impliziert daher eine Diskontinuität.<sup>9</sup> Ein weiteres Argument für die Annahme, dass die Verfassung von 1815 keine Weiterführung der Verfassung von 1814 ist, liegt darin, dass ein völlig neuer Text ausgearbeitet und verkündet wurde.<sup>10</sup>

Die Verfassung von 1815 ist die erste Verfassung des „Königreichs der Niederlande“. Denn 1814 war Wilhelm I. zwar Staatsoberhaupt geworden, hatte die Königswürde jedoch abgelehnt. 1815 sollte Wilhelm I. mit der Königswürde das politische Vakuum in Belgien überwinden<sup>11</sup>, was auch die Schlussakte des Wiener Kongresses zum Ausdruck brachte.<sup>12</sup> So wurde das souveräne Fürstentum, das bis dahin offiziell als „Staat der Vereinten Niederlande“ bezeichnet wurde, zum Königreich, und die Verfassung von 1815 entsprechend die erste Verfassung des Königreichs der Niederlande. **13**

6 Die Dokumente finden sich bei *H. T. Colenbrander, Ontstaan der Grondwet (Entstehen des Grondwet)*, Bd. II, 1909.

7 Die Niederlande besitzen seit 1815 ein Zweikammersystem. Ursprünglich folgte man dem britischen Vorbild und besetzte die Erste Kammer mit vom König ernannten Vertretern des Adels, während die Mitglieder der Zweiten Kammer gewählt wurden. Seit 1848 werden die Mitglieder der Zweiten Kammer vom Volk direkt gewählt und die der Ersten Kammer durch indirekte Wahl bestimmt. Beide Kammern repräsentieren das gesamte niederländische Volk (Art. 50 *Grondwet*). Obwohl die Wahl der Ersten Kammer durch Mitglieder der Provinzstaaten/Provinzen erfolgt, ist dies nicht mit der Idee einer föderalen oder regionalen Volksvertretung gleichzusetzen. In diesem Punkt ist das niederländische Parlamentssystem weder mit dem britischen noch mit dem deutschen System zu vergleichen.

8 Von 1323 Wählern gaben 796 ein negatives und 527 ein positives Votum ab. Von den Gegnern der Verfassung erklärten 126, dass sie nur aufgrund der gewährten Religionsfreiheit und der damit einhergehenden Gleichstellung von Protestanten und Katholiken gegen die Verfassung gestimmt hätten. Die Gleichstellung der Religionen war jedoch vom Wiener Kongress auferlegt worden und erlaubte kein verfassungsrechtliches Abweichen. Wilhelm I. betrachtete deshalb die 126 Stimmen als Ja-Stimmen, was das Auszahlungsverhältnis auf 670 Gegner und 653 Befürworter verschob. Des Weiteren wurde angenommen, dass die Nichtwähler aufgrund ihrer Abwesenheit dem Vorschlag zustimmten, was zusätzlich weitere 281 Befürworter ausmachte. Nur so wurde eine Mehrheit für den Entwurf erreicht.

9 *P. J. Oud, Het constitutionele recht van het Koninkrijk der Nederlanden (Das Verfassungsrecht des Königreichs der Niederlande)*, <sup>2</sup>1967, deel 1 (Teil 1), S. 4–10.

10 Es ist gebräuchliche Praxis geworden, eine neue konsolidierte Version im offiziellen Journal, dem *Staatsblad*, zu veröffentlichen, nachdem eine Verkündung der Verfassungsänderung stattgefunden hat. So wurde jedoch nicht bei den Verfassungsänderungen von 1884, 1917, 1999, 2000 und 2005 verfahren. Diese Verfassungsänderungen stellen größtenteils nur kleinere Änderungen dar; eine Ausnahme stellt (jedenfalls im Nachhinein) die Verfassungsänderung von 1917 dar.

11 In einer königlichen Proklamation vom 16. 3. 1815 akzeptierte Wilhelm den Titel „König der Niederlande“ und „Großherzog von Luxemburg“.

12 Acte Final du Congrès de Vienne, 9. 6. 1815, Art. 65.

- 14** Dienen diese legalistischen, formalen und semantischen Gründe als zwingende Beweise dafür, die Verfassung von 1815 als die ursprüngliche anzusehen? Dies muss man verneinen, wenn man sich vergegenwärtigt, dass die Union mit Belgien sich schon bald als eine zeitlich begrenzte und erfolglose verfassungsrechtliche Phase erweisen würde. Sie wurde, formal betrachtet, auf die gleiche „verfassungswidrige“ Weise, in der sie eingegangen worden war, auch beendet, allerdings diesmal ohne die Teilnahme der Belgier an der Verfassungsänderung. Politisch gesehen ist das revolutionäre Element in der Verfassung von 1814 zu verorten, denn sie legte die politischen Strukturen nieder, so wie wir sie heute noch kennen. Unabhängig vom Scheitern der Union mit Belgien lag die fortdauernde Bedeutung der Verfassung von 1815 in der Tatsache, dass sie Wilhelm I. und das Land zu dem machte, was sie faktisch bereits waren, nämlich König und Königreich. So ist es umstritten, welche Verfassung das Original zu der heutigen Verfassung (*Grondwet*) darstellt. Dies ist symptomatisch für den zutiefst historisch-evolutionären Charakter der Verfassung der Niederlande.
- 15** An dieser Stelle müssen wir einige Worte über die „Revolution“ verlieren, die zur Gründung der Niederlande 1814 führte. Diese ist allerdings nur aus der Zeit der Republik heraus zu verstehen.

*b) Die republikanische Vorgeschichte des Königreichs (1579–1795):  
Republik ohne Souverän*

- 16** Die Verfassung von 1814 stand am Ende eines Zeitraums von mehr als 18 Jahren politischer Instabilität als Folge der Französischen Revolution. Diese Zeit der Instabilität begann mit dem Ende der Republik der Vereinigten Provinzen, einer Republik, deren verfassungsrechtliche Grundlagen auf der Union von Utrecht von 1579 beruhten, einem Allianzvertrag zwischen den Provinzen, der bis 1795 galt und den, in völliger formaler Übereinstimmung mit den Verfassungsprinzipien der Republik, die Generalstaaten<sup>13</sup> und die Provinzen beendeten, indem sie 1795 eine verfassungsgebende Versammlung einberiefen, die über die Prinzipien einer neuen Republik zu beschließen hatte.
- 17** In der Zeit bis 1795 entwickelte sich die konföderale Republik von 1579 zu einem ineffizienten, wenig erfolgreichen Gemeinwesen, das von einer quasi-erblichen oder anderweitig kooptierten Elite, bekannt als „die Regenten“, geführt wurde. Die Regenten waren hauptsächlich Patrizier, d.h. Meritokraten im Unterschied zu Erbadligen, deren Verdienste ursprünglich ein Beitrag zum Wohle des Landes gewesen waren, der jedoch manchmal bereits sehr lange zurücklag. Auch das höchste Amt in der Republik, das des Statthalters (wörtlich: *locum tenens*), teilte dieses Schicksal. Die Bedeutung dieses Amtes, jede Provinz hatte ihren eigenen Statthalter, geht zurück auf das Unvermögen, einen permanenten Nachfolger für König Philipp II. von Spanien zu finden, der 1581 abgesetzt wurde, neun Jahre

<sup>13</sup> Zu dieser Zeit versammelten sich in den Generalstaaten die Repräsentanten der Provinzen. Nach 1814/15 versteht man unter den Generalstaaten (*Staten General*) die Erste und Zweite Kammer, siehe Art. 50 i.V.m. Art. 51 *Grondwet*.

nachdem Wilhelm von Oranien die Revolte ausgerufen hatte. Man setzte eine Reihe von ausländischen Würdenträgern ein, um das Gemeinwesen jeder Provinz zu personifizieren. Diese reichten von François-Hercule Herzog von Anjou bis zu Elisabeth I. von England. Am Ende erwies sich jedoch keiner von ihnen als annehmbar für die Provinzen, auch deshalb nicht, weil sie eine Art souveräne Herrschaft oder Regentschaft anstrebten, die der (eigentliche) Grund für die Revolte gewesen war. In der Zwischenzeit hatte jede Provinz selbst einen Statthalter ernannt, als Ersatz für den fehlenden Souverän.

Die Souveränität der Provinzen lag nicht bei einer Person oder einem Amt, sondern bei jeder Provinz selbst. Dieses Verständnis war Grundlage des traditionellen verfassungsrechtlichen Arrangements und wurde für die Wahrung politischer Freiheit als am besten geeignet erachtet. Dies war von nachhaltiger Bedeutung: Die Republik bestand ohne personifizierten Souverän für mehr als zwei Jahrhunderte. Während dieser Zeit bestand sie sogar für fast 75 Jahre ohne Statthalter (die so genannte „statthalterlose Zeit“ [*stadhouderloze tijdperken*]). Sie dauerte von 1650 bis 1672 und 1702 bis 1747. 1747 wurde Wilhelm IV. von Oranien-Nassau dann erblicher Statthalter für alle Provinzen.<sup>14</sup>

Während der republikanischen Zeit waren die Niederlande für mehr als zwei Jahrhunderte in einem Zustand, in dem jede der einzelnen Teilrepubliken Souveränität beanspruchte, ohne dabei ein einziges Amt zu besitzen, das eine Personifizierung der Souveränität erlaubte, also eine Republik, die aufgrund ihres Gründungswillens und ihrer Absichten als Staat anerkannt wurde, die aber nach innen keine Souveränität beanspruchen konnte. Bis heute ist weder in der Verfassungspraxis noch in der Verfassungstheorie oder in der niederländischen Verfassung selbst ein klares Konzept von Souveränität zu finden.

c) *Nach-revolutionäre verfassungsrechtliche Instabilität:  
Die verfehlte Batavische Republik (1795–1813)*

Während das 17. Jahrhundert als goldenes Zeitalter gilt, war das 18. Jahrhundert eine Zeit des Niedergangs. Republikanische Traditionen und Tugenden erodierten. Wie dargestellt, wurde die Statthalterschaft in den meisten Provinzen zu einem erblichen Amt. Schlüsselämter waren von Patriziern dominiert. Dies war ein wesentlicher Grund dafür, warum am Ende des 18. Jahrhunderts unter dem Einfluss der Ideale der Französischen Revolution die alte Herrscherklasse als *Ancien Régime* abgesetzt wurde.

Nachfolgerin dieses *Ancien Régime* war die Batavische Republik, die sich an Ideen der Französischen Revolution orientierte. Die Batavische Republik geriet jedoch immer mehr unter französischen Einfluss, insbesondere mittels der Herrschaft des französischen Marionettenkönigs Louis Napoleon im Königreich Holland und schließlich in einer offenen Okkupation durch die Franzosen in der Zeit

<sup>14</sup> Die Provinzen Holland und Zeeland hatten bereits 1674 einen erblichen Statthalterposten, während Friesland diesen 1675 einführte. Bis 1647 hatte sich die Provinz Friesland meistens für einen Statthalter aus dem Hause Nassau-Dietz entschieden, und die anderen Provinzen für das Haus von Oranien; die beiden Häuser verschmolzen 1747 miteinander.

von 1810 bis 1813. Rechtlich endete diese Zeit mit der Proklamation des 21. Novembers 1813, mittels derer zwei einflussreiche Staatsmänner, van der Duyn van Maasdam<sup>15</sup> und Hogendorp<sup>16</sup>, die vorläufigen Regierungsgeschäfte (*Algemeen Bestuur*) des Landes auf nationaler Ebene übernahmen und so den neuen Staat der Niederlande konstituierten.

- 22** Hogendorp war der Architekt der Proklamation von 1813 und, wichtiger, der Verfassung von 1814. Er arbeitete seit dem Ende der alten Republik an einer Revision der Union von Utrecht, vor allem um die Zentralregierung in der Person des Prinzen zusammen mit einem Ersten Minister (*raadspensionaris*) als eine Art nebengeordnetem Kanzler zu stärken. Die Idee, die alte Republik wieder herzustellen, jedoch diesmal mit einer starken Zentralregierung unter dem Prinzen von Oranien und einem Kanzler, mit den Generalstaaten in einer zentralen Rolle und den Provinzen als Verwaltungsbezirken und nicht länger als den alten „souveränen“ Mächten, war vorherrschend in seinem Verfassungsentwurf. Seine „Skizze einer Verfassung“ (*Schets eener Constitutie*)<sup>17</sup> gab Wilhelm I. an eine Kommission mit dem Auftrag, anhand dieser Vorgaben eine Verfassung zu entwerfen.
- 23** Es ging um die Schaffung eines dezentralen einheitlichen Staats. Dies war das Ergebnis der Erfahrungen aus einer Überbetonung dezentraler Einheiten während der Republik und einer vollständigen Zentralisierung während der „französischen Zeit“. Die Möglichkeit, einen dezentralisierten einheitlichen Staat zu schaffen, bestand einerseits aufgrund einer etablierten zentralen Regierung unter dem König (speziell unter Wilhelm I.) und aufgrund eines großen Maßes an Selbständigkeit in den Provinzen und Gemeinden als den ursprünglichen Gemeinschaften mit gewissen eigenen autonomen Rechten, wie sie bis heute existieren. Die Vorgaben der Verfassung von 1814 für die politische Macht auf nationaler Ebene waren jedoch weit von einem demokratischen Staat im modernen Sinne entfernt. Um dies zu werden, mussten das *Grondwet* und die Verfassungspraxis sich einem radikalen Wandel unterziehen. Dieser Wandel begann in den 1840er Jahren und gelangte 1922 zu einem vorläufigen verfassungsrechtlichen Abschluss.

#### d) Die 1840er Jahre und die liberale Reform von 1848

- 24** Die Verfassung von 1814 war (wie auch die von 1815) keine oktroyierte Verfassung, sondern wurde im März 1814 von einer Notablenversammlung angenommen und in Kraft gesetzt. Ungeachtet der Verfassungsorientierung, die Wilhelm

15 A.F.J.A. Graf van der Duyn van Maasdam, 1771–1848, ein moderater liberaler Adelige, war Mitglied des Hofes des Prinzen von Oranien-Nassau, dem späteren König Wilhelm I. Wilhelm II. musste ihn 1848 noch zum Mitglied der Ersten Kammer ernennen, um so eine Mehrheit für die Revision des *Grondwet* erreichen zu können.

16 G.K. van Hogendorp, 1762–1834, wurde von Wilhelm I. zum Grafen ernannt. Er entstammte der alten Herrscherpartei (*regenten partij*), war jedoch von liberaler Gesinnung. Er spielte eine wichtige Rolle bei den verfassungsrechtlichen Entwicklungen der Jahre 1813–1814.

17 Dieser wurde zwischen 1812–1813 in drei verschiedenen Versionen verfasst und zirkulierte im ausgewählten Kreis derer, denen Hogendorp den Entwurf zeigen wollte, besonders im November und Dezember 1813. Er wurde jedoch erst durch J.R. Thorbecke veröffentlicht, der ihn in seine *Aanteekening op de Grondwet* (Anmerkungen zur Verfassung) aufnahm.

I. in seiner Bekanntmachung vom 2. Dezember 1813 für sich reklamiert hatte, regierte er autokratisch und zu einem Großteil durch königlichen Erlass. Um dies als verfassungsgemäß verstehen zu können, muss man das Schweigen des damaligen *Grondwet* über die Macht des Königs, Regeln über generelle Angelegenheiten zu erlassen, so verstehen, dass der König befugt war, solche Angelegenheiten durch Erlass zu regeln. Auch die Einstellung des Parlaments bestärkte diese Regierungspraxis. 1818 verabschiedete es ein Gesetz (bekannt als Blankogesetz [*Blanketwet*]), das alle Verstöße gegen einen königlichen Erlass strafbar machte. Dadurch wurden die königlichen Erlasse den Gesetzen gleichgestellt. Das Blankogesetz hätte sogar als eine blanko Delegationsvollmacht legislativer Macht verstanden werden können, ein Zustand, der erst durch eine Entscheidung des obersten Gerichtshofes (*Hoge Raad*) 1879 und durch eine Verfassungsänderung 1887 geändert wurde.

Die Belgier, die nie mit der ihnen vom Wiener Kongress 1815 auferlegten Union mit den nördlichen Niederlanden glücklich gewesen waren, revoltierten 1830 und erlangten durch ihre Siege auf dem Schlachtfeld ihre Unabhängigkeit. Obwohl ihr Wunsch nach Unabhängigkeit erfüllt und sogar durch die Großmächte gebilligt worden war, ließ Wilhelm I. das Land trotz der damit verbundenen enormen Kosten in militärischer Alarmbereitschaft verharren. Der Abspaltung Belgiens wurde 1840 mit einer Verfassungsänderung Rechnung getragen: erneut eine exogen bedingte Verfassungsänderung. **25**

Eingeleitet im Jahr 1839, wurde diese Verfassungsänderung von einer Modernisierungsdebatte begleitet. Die Modernisierung sollte über die Vorschläge der Regierung hinausgehen und wurde bereits seit den 1830er Jahren diskutiert, ausgelöst durch die offensichtliche Duldung autokratischer Herrschaftsformen durch das *Grondwet*. Erstmals wurde Ende 1830 der Ruf nach ministerieller Verantwortlichkeit laut, der zunächst wenig Unterstützung erhielt. Johan Rudolf Thorbecke (1798–1872), Rechtsprofessor aus Leiden<sup>18</sup>, Mitglied der Zweiten Kammer und später einer der Protagonisten der liberalen Reform, war beispielsweise zu diesem Zeitpunkt noch gegen eine direkte Wahl der Abgeordneten und hatte sich nicht zur ministeriellen Verantwortlichkeit geäußert.<sup>19</sup> Ein Jahr später war Thorbecke die Einführung einer strafrechtlichen Verantwortlichkeit bereits nicht mehr weitreichend genug; die Meinungen änderten sich zu dieser Zeit schnell. **26**

Die Einführung strafrechtlicher Verantwortlichkeit für Minister: Im Nachhinein lag bereits in der Einführung dieser sehr beschränkten Form der ministeriellen Verantwortlichkeit, die von der Zweiten Kammer gegen den Willen der Regierung 1840 durchgesetzt wurde, ein systemischer Wandel der Regierungsform begründet. Die neue Vorschrift in der Verfassung erforderte eine Gegenzeichnung des Ministers für jeden Erlass des Königs und jede königliche Ratifikation **27**

<sup>18</sup> Von 1822–1823 war Thorbecke Privatdozent für Philosophie und Geschichte an der Universität Gießen, von 1825–1830 Professor für Geschichte und Statistik in Gent und von 1831–1849 dann im Rahmen seiner Rechtsprofessur der erste Professor für politische und diplomatische Geschichte.

<sup>19</sup> Siehe „Aanteekening op de Grondwet“ (1839), Fn. 17.

eines Gesetzes. Sie führte die strafrechtliche Verantwortlichkeit des unterzeichnenden Ministers für gesetzeswidrige Akte ein. Die systematische Natur dieses Wandels bestand darin, dass der König nicht länger Entscheidungen treffen konnte, ohne einen Minister mit einzubeziehen, so wie es Wilhelm I. zuvor stets getan hatte. Die Verfassungen von 1814 und 1815 hatten lediglich eine Anhörung des Staatsrates<sup>20</sup> (*Raad van State*) vorgesehen und nicht von einem Ministerrat gesprochen oder ministerielle Kompetenzen erwähnt,<sup>21</sup> und damit die politische Einflussnahme von Seiten der Minister umgangen. Die Verfassungsänderung von 1840 vergrößerte auch die Macht der Zweiten Kammer über den (damaligen) zweijährigen Haushalt; es kam jedoch zu keiner demokratischen Reform, die eine Repräsentation des Volkes in der Kammer befördert hätte. Die Reform von 1840 stieß auf den Widerstand Wilhelms I., der zugunsten seines Sohnes Wilhelm II. abdankte. Dieser schien anfangs liberaler eingestellt zu sein als sein Vater, setzte dann aber bald alles daran, den Ministerrat davon abzuhalten, ein politisch homogener, staatlicher Akteur zu werden.

- 28 Eine wirtschaftliche Krise war in den 1840er Jahren allgegenwärtig und führte zu vereinzelt Aufständen, erreichte jedoch nie das Ausmaß einer allumfassenden Revolte. Die Krisenstimmung wurde von der Politik wahrgenommen. Es gab eine wachsende verfassungsrechtliche Debatte, die von einer kleinen Gruppe von Liberalen am Leben erhalten wurde. Thorbecke, der bereits erwähnte Professor aus Leiden, agierte federführend. Im Herbst 1844 stellte er einen Entwurf für eine Verfassungsreform vor, der von acht anderen Mitgliedern des Parlaments (daher stammt die Bezeichnung „Entwurf der neun Männer“) unterstützt wurde. Die Zweite Kammer, deren (damals 57) Mitglieder von den Provinzparlamenten (*Provinciale Staten*) ernannt wurden, lehnte diesen Entwurf jedoch ab.
- 29 Als 1848 in Frankreich die Revolution ausbrach, war die Antwort der politischen Kreise in den Niederlanden reaktionär. Diese Einstellung änderte sich angesichts der revolutionären Ereignisse in Deutschland, wo einige Regierungen den liberalen Forderungen Folge leisteten. Revolutionäre Ausbrüche im Ausland sollten sich für die verfassungsrechtliche Reform in den Niederlanden als entscheidend herausstellen. Der Druck auf den zögernden und unentschlossenen König wuchs. Im Januar hatte der König bereits eine Reihe kleinerer verfassungsrechtlicher Änderungen in die Zweite Kammer eingebracht, die jedoch schwerlich als liberal

20 Art. 32 der Verfassung von 1814: „Der souveräne Fürst übt alle souveränen Rechtsakte aus, nachdem er die Angelegenheit dem Staatsrat vorgelegt hat. Er allein entscheidet und teilt seine Entscheidungen stets dem Staatsrat mit.“

Art. 73 der Verfassung von 1815: „Der König bringt zur Beratung vor den Staatsrat alle Vorschläge, die er den Generalstaaten macht, oder die ihm von denselben gemacht werden, so wie alle allgemeinen Maßregeln der innern Verwaltung des Staates und seiner Besitzungen in den andern Weltteilen.

Am Anfang eines jeden Gesetzes und aller königlichen Bestimmungen ist zu erwähnen, dass der Staatsrat deswegen vernommen worden ist.

Der König vernimmt außerdem die Meinung des Staatsrates in allen Angelegenheiten von allgemeinem oder besonderem Interesse, in denen er dies für notwendig erachtet.

Der König allein entscheidet, und bringt jede dieser Entscheidungen zur Kenntnis des Staatsrates.“

21 Art. 35 der Verfassung von 1814 (dieser entspricht dem ersten und zweiten Paragraph des Art. 75 der Verfassung von 1815): „Der Souveräne Fürst richtet ministeriale Abteilungen ein und ernennt oder entlässt ihre Leiter nach Gutdünken. Falls er es für angemessen erachtet, lädt er einen oder mehrere ein, den Verhandlungen des Staatsrates beizuwohnen.“

bezeichnet werden konnten. Ohne Rücksprache mit seinen Ministern entschied der König am 13. März 1848, weiterreichende Reformen einzuleiten. Seine konservativen Minister betrachteten dieses Manöver hinter ihrem Rücken als Affront und traten zurück. Der König ernannte fünf Berater, die mit der Aufgabe betraut wurden, die Einsetzung eines neuen Kabinetts vorzubereiten und einen Vorschlag für eine Verfassungsreform auszuarbeiten. Thorbecke war eines der Mitglieder dieser Kommission und präsidierte die Arbeit der beratenden Kommission über das *Grondwet*. Die sehr liberalen Ansichten von Thorbecke finden sich in dem Entwurf wieder, der dem König bereits am 11. April vorgestellt wurde. Der Entwurf schlug u.a. direkte Wahlen für beide Häuser des Parlaments und eine umfassende ministerielle Verantwortlichkeit vor, kompensiert durch das Recht der Regierung, das Parlament per königlichen Erlass aufzulösen.

Die vorgeschlagenen Veränderungen stießen bei den überwiegend konservativen Parlamentsmitgliedern auf Widerstand. Die Zweite Kammer änderte daraufhin den Gesetzesvorschlag über direkte Wahlen der Ersten Kammer und entschied sich stattdessen für eine indirekte Wahl der Ersten Kammer durch die Provinzparlamente (*Provinciale Staten*). Diese Modifikation des Wahlrechts beeinträchtigte indes den prinzipiell liberalen Charakter der Reform nicht. **30**

In vielerlei Hinsicht war die Verfassung von 1848 ein Produkt der internationalen Ereignisse in Europa und des Drucks, den diese auf die Niederlande ausübten. Wilhelm II. brachte dies am 16. März 1848 – mitten in der Krise – in einer Rede vor den Botschaftern Österreichs, Englands, Russlands und Preußens zum Ausdruck, als er sagte, er habe sich innerhalb von 24 Stunden von einem sehr konservativen in einen sehr liberalen Monarchen gewandelt. Die Furcht vor dem, was im Ausland passierte, inspirierte den König (auch aus dynastischem Interesse) und die konservative Mehrheit des Parlaments, auf die heimischen Rufe nach einer liberalen Verfassung zu hören.<sup>22</sup> Erneut zeigte sich der europäische Kontext als wegweisend für die grundlegende Verfassungsänderung. **31**

e) *Etablierung eines parlamentarischen Regierungssystems:  
die 1860er Jahre*

Transformationen bedürfen nicht nur einer Änderung von Texten, sondern auch der praktischen Umsetzung. Ist eine Reform beabsichtigt, kann der Text allein nicht ausschlaggebend sein: im Gegenteil, je größer die beabsichtigte Transformation, desto wichtiger (und oft schwieriger) ist ihre Umsetzung in der Praxis. Die Verfassungsänderung von 1848 als solche etablierte noch kein parlamentarisches Regierungssystem in der Praxis. Es gab sogar in den 1850er Jahren Stimmen, die während der ersten Regierungsjahre des kapriziösen Wilhelm III. (1849–1890) die Reformen von 1848 rückgängig machen wollten. Erst die parlamentarischen Ereignisse in den 1860er Jahren festigten das parlamentarische Regierungssystem endgültig. **32**

<sup>22</sup> Siehe J. C. Boogman, Rondon 1848 (Um 1848), 1978, S. 51, mit Quellennachweis.





tantischen und katholischen Gruppen in der Zweiten Kammer daher auch mit Blick auf ein allgemeines Wahlrecht für Männer eine Blockadepolitik des *non possumus*. Dies geschah, obwohl speziell in einigen katholischen Kreisen – im späten 19. Jahrhundert emanzipierten sich die Katholiken sozial, kulturell und politisch von der offenen Diskriminierung früherer Zeiten – ein Bewusstsein dafür bestand, dass das allgemeine Wahlrecht ihre Präsenz und ihr politisches Profil steigern würde. 1887 stimmten sie einer Verfassungsänderung zu, die das Wahlrecht auf männliche Staatsangehörige ausdehnte, welche bestimmte, durch Gesetz festzulegende Kriterien der Geeignetheit und des Einsatzes für die soziale Wohlfahrt vorweisen konnten. Diese „Kautschuk“-Vorschrift verlagerte den Fokus von einer Verfassungsänderung auf eine Reform des Wahlrechts durch Gesetz. Obwohl dies ermöglichte, das Wahlrecht für Männer zu erweitern, ließ es jedoch den Ruf nach allgemeinen Wahlen nicht verstummen. Die Frage allgemeiner Wahlen führte bis zum beginnenden 20. Jahrhundert in den Parteien zu internen Spaltungen. Sogar die Sozialisten waren bestenfalls mäßig begeistert von einem Wahlrecht für Frauen. Erst nach dem Ersten Weltkrieg kam es diesbezüglich zu einem Durchbruch: Eine Übereinkunft über eine Verfassungsänderung, die den konfessionellen Grundschulen eine Gleichstellung mit staatlichen Schulen garantieren sollte, wurde geschlossen; zugleich erlaubte sie eine Zustimmung in der Frage des allgemeinen Wahlrechts.

Die Verfassungsänderung, die 1917 in Kraft trat, legte ein allgemeines Wahlrecht für Männer fest, und eröffnete die Möglichkeit, dieses Wahlrecht durch Gesetz auf Frauen auszuweiten<sup>24</sup>. Sie schaffte die privilegierte Wählerschaft zugunsten einer Verhältniswahl<sup>25</sup> ab. 1919 wurde den Frauen das aktive und passive Wahlrecht gewährt. Durch die Verfassungsänderung von 1922 wurde das Wahlrecht für Frauen dann verfassungsrechtlich verankert. **36**

Der politische Durchbruch im Jahr 1917, nach Jahrzehnten des politischen Stillstandes, hatte auch etwas mit dem Krieg zu tun, der das Land umgab. Der Krieg stand zwar nicht in direktem Verhältnis zu den Wahlrechtsreformen und dem Schulkampf, hat aber Einfluss darauf genommen, dass man zu einer verfassungsrechtlichen Regelung fand, die in diesen Zeiten beide Seiten befriedigte. Erneut hat damit der internationale Kontext eine hintergründige Rolle für die verfassungsrechtliche Reform gespielt. **37**

#### 4. Verfassungsrechtliche Anpassungen

##### a) Die Konsolidierung der parlamentarischen Demokratie nach 1922 und die „Versäulung“

Auch die Verfassungsänderung von 1922 lässt sich vor dem Hintergrund der internationalen Gegebenheiten erklären, besonders vor dem Hintergrund der gewaltigen Zerstörungen, die der Krieg und die Revolution in Russland und an **38**

<sup>24</sup> Art. 80 der Verfassung von 1917.

<sup>25</sup> Dies geschah auf Grundlage des Übergang Artikels VII, der das Wahlgesetz (*Kieswet*) abänderte.

anderen Orten über Europa gebracht hatten. Demokratisierung wurde Teil eines Reformprogramms. Neben der Einführung des allgemeinen Wahlrechts und einer neuen Thronfolgeregelung, die auf die Nachkommen von Königin Wilhelmina beschränkt wurde,<sup>26</sup> war der Bedeutungszugewinn des Parlaments in internationalen Angelegenheiten eine der bedeutsamsten Veränderungen: Krieg zu erklären oder Verträge abzuschließen wurde von der vorherigen Zustimmung der Generalstaaten (*Staten General*) abhängig gemacht. Neu eingeführt wurde auch eine Vorschrift, die von der Regierung verlangte, dass sie, bevor sie zum Mittel des Krieges greift, versuchen muss, Konflikte mit ausländischen Mächten mit Hilfe von friedlichen Mitteln zu lösen.<sup>27</sup> Das Erfordernis der Zustimmung der Generalstaaten zu Vertragsabschlüssen war praktisch gesehen kein Erfolg, da die Regierung in der parlamentarischen Debatte nun zwischen „Verträgen“ und „anderen internationalen Vereinbarungen“ zu unterscheiden begann, wobei für die erstgenannten eine vorherige Zustimmungspflicht der Generalstaaten angenommen wurde, für die anderen, deren Definition variierte, die sich aber besonders auf weniger wichtige internationale Verpflichtungen bezogen, nur eine Bekanntmachung im Parlament vorgesehen war. Dieser Fehler wurde durch die Verfassungsänderung von 1953 behoben. Von da an war eine vorausgehende Zustimmung des Parlaments zu allen internationalen Verträgen nötig, unabhängig von ihrer Form oder Bezeichnung.

- 39 Es wurde auch diskutiert, ein Referendum einzuführen; alle nennenswerten Entwürfe hierzu wurden jedoch von der Zweiten Kammer abgelehnt. Die Demokratie, auf die sich das *Grondwet* bezog, blieb eine repräsentative Demokratie. Es wäre jedoch ein großer Irrtum, sich unter dem Begriff der repräsentativen Demokratie in diesem Zusammenhang eine rein parlamentarische Demokratie vorzustellen. Denn die parlamentarische Vertretung stellte nur einen Aspekt eines breiteren Demokratiebegriffs dar, der darauf beruhte, dass die niederländische Bevölkerung als aus strukturellen Minderheiten bestehend begriffen wurde. Ungefähr um 1870 begann die Gesellschaft sich in vier religiöse und ideologische Strömungen zu spalten: Protestanten, Katholiken, Sozialisten und Neutrale. Diese vier Strömungen formierten sich zu vier „Säulen“ der Gesellschaft, jede in sich geschlossen und mit eigenen Sportvereinen, Gewerkschaften, Arbeitgeberverbänden, Rundfunkanstalten, sozialen Clubs und eigener politischer Partei, mittels derer die jeweiligen politischen Eliten politische Kompromisse aushandelten, um so die Gesellschaft zusammenzuhalten; die Beendigung des Streits über die Schulfinanzierung und das Wahlrecht wurden so möglich. Erst in der Zeit zwischen der Säkularisierung in den 1960er Jahren und den de-ideologisierten 1990er Jahren wurde diese Versäulung der Gesellschaft Schritt für Schritt abgebaut.

26 Königin seit dem Tod ihres Vaters 1890. Da sie zu diesem Zeitpunkt noch minderjährig war, übte sie das Amt selbst erst von 1898 bis 1948 aus; bis zu ihrer Volljährigkeit übernahm Prinzessin Emma von Waldeck und Pyrmont, die Witwe des Königs und Wilhelminas Mutter, die Amtsgeschäfte. Die Verfassungsänderung beabsichtigte, die deutschen Cousins und Cousinen, die sich immer dann in Den Haag versammelten, wenn Wilhelmina ernsthaft erkrankt war oder eine ihrer Fehlgeburten hatte, vom Thron fernzuhalten. Die Verfassungsänderung war möglich, da Wilhelminas (einzige) Tochter Juliana bereits auf der Welt war.

27 Art. 57 der Verfassung von 1922.

Die Versäulung der Gesellschaft trug auch verfassungsrechtliche Züge. 1922 erlaubte das *Grondwet* die Gründung von Körperschaften des öffentlichen Rechts mit regulativen Kompetenzen auf der Grundlage eines Gesetzes.<sup>28</sup> 1938 wurde diese Vorschrift dahingehend ausgestaltet, dass eine Möglichkeit zur Überwachung und zur Aufhebung der Entscheidungen dieser Körperschaften eingeführt wurde. Hinzu kamen ferner eine Reihe von Vorschriften über Aufsichts- und Kontrollbehörden für bestimmte Berufe und Industriezweige.<sup>29</sup> Diese Vorschriften finden sich heute noch im *Grondwet*<sup>30</sup> und sind Grundlage für eine konkordanzdemokratische Organisation der Wirtschaft, in der sich Regierungsvertreter mit Vertretern der Gewerkschaften und der Arbeitgeberverbände zusammensetzen, diskutieren und wesentliche wirtschaftspolitische Entscheidungen miteinander abstimmen. 40

b) Die gescheiterte Verfassungsreform (1954 bis 1983)  
~~nach dem Zweiten Weltkrieg~~

aa) Der Ruf nach Erneuerung nach dem Krieg

Während des Zweiten Weltkriegs befand sich die niederländische Regierung mit Beginn der deutschen Besatzung (Mai 1940) im Exil. Obwohl die Provinzen südlich von Maas und Rhein bereits im Herbst 1944 befreit wurden, konnte die gesamte Region nördlich der beiden Flüsse, in der alle großen Städte des Landes liegen, nicht vor Mai 1945 befreit werden und erlebte eine schwere Hungersnot in den Wintermonaten 1944/45. Während ihres Exils in London schmiedete Königin Wilhelmina Pläne für die politische Neuordnung des Landes, das nach der Befreiung verjüngt werden sollte. In der Öffentlichkeit wurden diese Pläne nur sehr vage formuliert; man sprach vom „Geist der Erneuerung“, ohne dabei Details preiszugeben.<sup>31</sup> Die Prüfung der verfassungsrechtlichen Ordnung war während und kurz nach dem Krieg auch für andere eine beliebte Beschäftigung.<sup>32</sup> Wäh- 41

<sup>28</sup> Art. 194 der Verfassung von 1922.

<sup>29</sup> Art. 152 bis 154 der Verfassung von 1938.

<sup>30</sup> Art. 134 *Grondwet*.

<sup>31</sup> C. Fasseur, *Wilhelmina*, Bd. II, Krijgshaftig in een vormeloze jas (Kriegerisch in einer formlosen Jacke), 2001, S. 430ff.

<sup>32</sup> D. Simons, *Twintig jaar later (Zwanzig Jahre später)*, 1966; als immer wiederkehrende Rechtfertigung für verfassungsrechtliche Änderungen führte man an, dass die Einheit der Nation im Widerspruch zur Spaltung vor dem Krieg stehe und dass sich Entscheidungen dahinschleppten oder in diffusen Kompromissen verlieren würden, falls es überhaupt zu einer Entscheidung käme; korporatistische Ideen tauchten wieder an der Oberfläche auf, besonders in einigen katholischen Kreisen, in denen sie ursprünglich am Ende der 1930er Jahre entwickelt worden waren, beispielsweise durch den katholischen Parteiführer Romme. Das Standardwerk, das die verschiedenen Ideen, die während des Zweiten Weltkriegs aufkamen, beschreibt, ist L. de Jong, *Het Koninkrijk der Nederlanden in de Tweede Wereldoorlog, wetenschappelijke editie (Das Königreich der Niederlande im Zweiten Weltkrieg, wissenschaftliche Ausgabe)*, 15 Teile (30. Bd.), 1969–1994, im Besonderen Teil 4, Kapitel 12, „Kritiek op het vooroorlogs bestel“ (Kritik der Vorkriegsordnung); Teil 9, Kapitel 2, 14, 17, 18; Teil 12, Kapitel 2. Für eine Darstellung der Vorläufer dieser Kritik an der niederländischen Demokratie vor dem Krieg siehe A. A. de Jonge, *Crisis en critiek der democratie: antidemocratische stromingen en de daarin levende denkbeelden over de staat in Nederland tussen de Wereldoorlogen (Krise und Kritik der Demokratie: Antidemokratische Strömungen und die darin zum Ausdruck gebrachte Geisteshaltung gegenüber dem niederländischen Staat zwischen den Weltkriegen)*, 1968, <sup>2</sup>1982.

rend der Thronrede 1946 kündigte die Regierung eine Generalrevision des *Grondwet* an, die allerdings nicht zu einer vordringlichen Aufgabe und bald aufgegeben wurde. Die Pläne waren größtenteils so vage und unspezifisch gewesen, dass die traditionellen Parteien bald wieder ihre Machtposition festigen konnten und damit eine Rückkehr zur vorherigen verfassungsrechtlichen Ordnung bewirkten.

- 42 Gleichwohl wurde 1950 durch königliches Dekret eine Staatskommission (*staatscommissie*) ins Leben gerufen, bestehend aus Verfassungsrechtlern und Politikern der großen Parteien unter der Leitung von Minister van Schaik. Ihre Aufgabe war die Erstellung eines Gutachtens über eine generelle umfassende Verfassungsrevision. Die Kommission veröffentlichte ihren Abschlussbericht 1954. Dieser empfahl, keine grundlegenden Änderungen vorzunehmen, fand nicht viele Freunde und wurde schließlich zu den Akten gelegt.<sup>33</sup> Einige kleinere Verfassungsänderungen, die die Kommission bereits 1952 in einem Interimsbericht vorgeschlagen hatte, wurden allerdings erfolgreich umgesetzt. Auf sie wird noch näher eingegangen.

bb) Die Sechziger Jahre:

Anfechtung des Establishments und die Gründung der D'66

- 43 Die zweite Hälfte der 1960er Jahre schien anfangs ein Wendepunkt zu werden. Soziale und kulturelle Bewegungen und die Anfechtung des „Establishments“, zum Ausdruck gebracht durch „Beatniks“ in ihrer niederländischen Version als *Provo's*, bestimmten das politische Geschehen. Die angekündigte Hochzeit der mutmaßlichen Thronfolgerin Beatrix mit einem Deutschen wurde Gegenstand eines sozio-politischen und kulturellen Schlagabtausches. Rauchbomben und alternative „Happenings“ kennzeichneten den Hochzeitstag in Amsterdam im März 1966. 1966 war ferner das Jahr, in dem eine Gruppe mit dem Namen „Demokraten 66“ (*Democraten '66*) eine Flugschrift herausgab, in der sie ihre ernsthaften Sorgen über das politische System und die bestehende Parteienlandschaft zum Ausdruck brachte.<sup>34</sup> Die Einführung der Direktwahl des Ministerpräsidenten und die Abschaffung des Verhältniswahlrechts, einem vermuteten Grund für die vorherrschende Kultur permanenter Kompromisse und unklarer Entscheidungsfindung, waren für sie zentrale Anliegen einer Verfassungsrevision. Der verantwortliche Innenminister nahm dies zum Anlass, einen „Entwurf eines neuen *Grondwet*“ (*Proeve van een nieuwe Grondwet*) in Auftrag zu geben, geschrieben von Beamten im Einvernehmen mit einer Anzahl von Verfassungsrechtsprofessoren.

<sup>33</sup> Für eine Übersicht über die parlamentarischen Dokumente, siehe *De parlementaire geschiedenis van de Proeve van een nieuwe Grondwet (1950 – begin 1967)* (Die parlamentarische Geschichte über den Versuch eines neuen *Grondwet* [1950 bis Anfang 1967]), Quellensammlung des Innenministeriums, 1968, S. 1–18, und *passim*.

<sup>34</sup> *Initiatiefcomité D'66*, Appèl aan iedere Nederlander die ongerust is over de ernstige devaluatie van onze democratie (Initiativkomitee der D'66 Partei, Appell an jeden Niederländer, der über den Niedergang unserer Demokratie beunruhigt ist), 1966.

1967 richtete die Regierung eine weitere Staatskommission ein, die sog. *Staatskommission Cals-Donner*; den Vorsitz führte der ehemalige Ministerpräsident Jozef Cals<sup>35</sup>, unterstützt durch Andreas M. Donner, Professor für Verfassungsrecht und späterer Präsident des Europäischen Gerichtshofes sowie Mitglied des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte.<sup>36</sup> Der Bericht der Kommission befasste sich mit den verschiedenen Vorschlägen und Ideen für eine Reform des Regierungssystems, insbesondere der Reform des Wahlsystems und der Wahl des Ministerpräsidenten. Die Kommission schlug vor, das Prinzip der Verhältniswahl beizubehalten, wollte das *Grondwet* aber um eine Vorschrift ergänzen, die es ermöglicht hätte, das Land in Wahlbezirke zu unterteilen, in denen jeweils mindestens zehn Mitglieder der Zweiten Kammer gewählt worden wären, womit das Verhältnis von Wählern zu Gewählten verbessert worden wäre.<sup>37</sup> Die kleinstmögliche Mehrheit der Kommissionsmitglieder stimmte zugunsten einer Vorschrift, gemäß der die Wähler gleichzeitig mit den Wahlen für die Zweite Kammer auch ihre Stimme zugunsten der Person abgeben sollten, die nach den Wahlen dem Kabinett vorsitzen würde; nur in dem Fall, dass eine Person (im ersten Wahlgang) die absolute Mehrheit der abgegebenen Stimmen erhalten sollte, müsste der König diese Person zum Ministerpräsidenten ernennen.<sup>38</sup> Gemäß dem Entwurf wäre das parlamentarische System, insbesondere die Notwendigkeit, dass das Kabinett ausreichendes Vertrauen bei der Mehrheit der Zweiten Kammer genießt (um einem Misstrauensvotum vorzubeugen), unverändert geblieben. Nach Meinung der Kommissionsmitglieder hätte ihr Vorschlag bedeutet, dass die Wahlen gleichzeitig einen Hinweis darauf gegeben hätten, wer mit der Kabinettsbildung betraut werden sollte, ohne dass der Ministerpräsident direkt gewählt würde. In dem Ausnahmefall, in dem eine Person die absolute Mehrheit der Stimmen erhalten würde, wäre diese nach Ansicht der Kommission in der Praxis immer ein Kandidat, den die Mehrheit im Parlament auch unter-

35 J. M. L. Th. Cals (1914–1971), war ein katholischer Politiker, der stets eine politische Allianz mit den Sozialdemokraten befürwortete. Von 1952–1963 war er Bildungsminister und stieß in dieser Kapazität enorme Reformen im Bildungssystem an; im Kabinett von 1965 bis 1966 war er Ministerpräsident.

36 A. M. Donner (1918–1992) war von 1945–1958 Professor für Allgemeine Staatstheorie, Verfassungs- und Verwaltungsrecht an der Vrije Universiteit Amsterdam, von 1958–1979 Mitglied des Europäischen Gerichtshofes, von 1979–1984 Verfassungsrechtprofessor an der *Rijksuniversiteit Groningen*, von 1984–1987 Mitglied des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte und ebenfalls Mitglied der *van Eysinga-Kommission*, die die Verfassungsänderung von 1953 vorbereitete, und Mitglied der *Kranenburg-Kommission*, die die Verfassungsänderung von 1956 über die Außenbeziehungen und die Wirkung von Verträgen in der nationalen Rechtsordnung entwarf.

37 Der Entwurf zu Art. 42, erster Abs., lautet: „Wahlen beruhen auf Verhältniswahl innerhalb der durch das Gesetz gezogenen Grenzen. Unter der Voraussetzung, dass in jedem Wahlbezirk mindestens zehn Mitglieder gewählt werden, kann per Gesetz das Land für die Wahlen in beiden Häusern in verschiedene Wahlbezirke untergliedert werden.“ Eindrapport van de Staatscommissie van advies inzake de Grondwet en de Kieswet (Abschlussbericht der Staatskommission in Sachen *Grondwet* und Wahlgesetz), 1971.

38 Der Entwurf zu Art. 32 lautet: „Zeitgleich zu den Wahlen der Zweiten Kammer und in Übereinstimmung mit den gesetzlichen Regelungen soll eine Wahl zur Frage stattfinden, wer das Kabinett führen soll. Erhält ein Kandidat in dieser Wahl die absolute Mehrheit der abgegebenen Stimmen, soll der König ihn mit der Bildung des Kabinetts beauftragen, dem er vorstehen soll.“ Eindrapport van de Staatscommissie van advies inzake de Grondwet en de Kieswet (Abschlussbericht der Staatskommission in Sachen *Grondwet* und Wahlgesetz), 1971.

stütze.<sup>39</sup> Diese Entwürfe, die von der Kommission 1969 in einem zweiten Interimsbericht veröffentlicht wurden, wurden hitzig diskutiert. Zwei Mitglieder der Zweiten Kammer brachten einen Gesetzesentwurf ein, der eine Direktwahl des Ministerpräsidenten *tout court* vorschlug – eine Option, die von der Staatskommission abgelehnt worden war.<sup>40</sup> Aber weder dieser Gesetzesentwurf noch der Entwurf der Staatskommission wurden vom Parlament angenommen. Nichtsdestotrotz bildeten die Entwürfe der *Cals-Donner Kommission* den Ausgangspunkt für spätere Reformprojekte.

cc) Die Verfassung von 1983

- 45 Das *Grondwet* wurde schließlich 1983 revidiert, nachdem es zuvor 1972 einige kleine Anpassungen erfahren hatte, unter anderem die Herabsetzung der Altersgrenze für das aktive und passive Wahlrecht. Trotz großer Ambitionen brachte die Revision der Verfassung schließlich eher kosmetische Veränderungen und bestätigte so ihre historisch gewachsene und sehr unrevolutionäre Art. Über Alternativen wurde nachgedacht, es kam jedoch zu keinem systemischen Wandel. Die Sprache des Textes wurde aktualisiert und viele Details aus dem *Grondwet* entfernt oder an die Legislative verwiesen („Dekontitutionalisierung“). Einige sprachen diesbezüglich vom „Facelifting einer alten Dame“<sup>41</sup>.
- 46 Das Regierungssystem wurde nicht verändert. Misst man die Revision an ihrem ursprünglichen Anliegen, könnte man von einem Scheitern sprechen. Auf der anderen Seite wurde allerdings deutlich, wie tief verwurzelt das Regierungssystem mit der Praxis und dem Recht war und wie schwierig es sein würde, es zu ändern. Das größte Novum war die Neuordnung der bereits im Text vorhandenen Grundrechte zusammen mit der Einfügung einer Reihe neuer Grundrechte und einer Anzahl von Vorschriften über Staatsziele im Anfangskapitel. Man folgte hier dem Vorschlag der *Cals-Donner Kommission*. Diese Änderung stand im Zeichen der Zeit. Verfassungsrecht beschäftigte sich immer weniger mit der Staatsregierung und immer mehr mit der Geltendmachung von Grundrechten.
- 47 Obwohl diese Verfassungsänderung letztlich wenig Veränderungen bewirkte, so fand durch sie doch das *Grondwet* 1983 seine heutige Form, und man kann erwarten, dass dies in nächster Zeit so bleiben wird. Diese Einschätzung lässt sich durch die Bedeutungslosigkeit der späteren Verfassungsänderungen untermauern, die allesamt unwichtig, manchmal sogar äußerst trivial waren. Bevor jedoch näher auf diese Änderungen eingegangen wird, sollen zuerst die Anpassungen der Verfassung an das internationale Umfeld besprochen werden, die zu Verfassungsänderungen vor und nach 1983 führten.

39 Siehe Zweiter Bericht der Staatskommission in Sachen *Grondwet* und Wahlrecht (Tweede Rapport van de Staatscommissie van advies inzake de Grondwet en de Kieswet), 1969.

40 Gesetzesentwurf der Parlamentarier van Thijn (PvdA) und Goudsmit (D'66), der 1971 in der Zweiten Kammer scheiterte.

41 A. W. Heringa/T. Zwart, *Grondwet 1983* (Grundgesetz 1983), <sup>3</sup>1991.

c) *Anpassung an das internationale Umfeld: Dekolonisierung, internationale Einbindung und neue Sicherheitslage*

Der einzige Umstand, der eine Revision des *Grondwet* in der Zeit nach dem Zweiten Weltkrieg dringend erforderte, hing mit den internationalen Beziehungen zusammen, die in dieser Zeit einem drastischen Wandel unterlagen. Wieder einmal handelte es sich um eine Anpassung an eine sich verändernde Umwelt und nicht um eine Verfassungsänderung, die ihrerseits einen Wandel des politischen Umfeldes hervorgerufen hätte. Das internationale Umfeld änderte sich in dreierlei Hinsicht, von denen alle drei Aspekte von verfassungsrechtlicher Relevanz waren: der Prozess der Dekolonisierung, der Beginn (und später das Ende) des Kalten Krieges sowie eine wachsende internationale Kooperation, vor allem im transatlantischen und europäischen Bereich. **48**

aa) Dekolonisierung

Von allen internationalen Entwicklungen war der Dekolonisierungsprozess der vordringlichste. Nach einem schmerzvollen Kolonialkrieg, der in zwei so genannten „Polizeiaktionen“ (*politioele acties*) geführt wurde (Juli 1947 – Januar 1948 und Dezember 1948 – Januar 1949) wurde Indonesien am 27. Dezember 1949 endgültig souverän. Dies führte dazu, dass nun von Niederländisch Ost-Indien nur noch Niederländisch Neu-Guinea übrig blieb. Die Beziehungen mit den westindischen Kolonien, nämlich Surinam (in Südamerika) und den Niederländischen Antillen<sup>42</sup> (in der Karibik), wurden ebenfalls neu verhandelt. Am Ende der 1940er Jahre und zu Beginn der 1950er Jahre gewährte man ihnen einen Autonomiestatus innerhalb des Königreiches. Der tatsächliche Prozess der Dekolonisierung war dabei den verfassungsrechtlichen Bestimmungen stets einen (oder mehrere) Schritt(e) voraus. **49**

Dieser Prozess führte zu einer Reihe von Verfassungsanpassungen im Jahr 1948. **50** Durch sie wurden die Namen der Gebiete, die in einer Reihe von Verfassungsvorschriften auftauchten, geändert und die Möglichkeit eröffnet, mit Indonesien eine Föderation einzugehen und anderen Teilen des Königreiches Autonomie zu gewähren. Als die Föderation sich als Totgeburt herausstellte, konnten spätere Verfassungsänderungen lediglich eine Anpassung an die neuen Gegebenheiten leisten. Dies geschah 1956<sup>43</sup> und 1963. Die Verfassungsänderung von 1956 entfernte den Verweis auf Indonesien an verschiedenen Stellen der Verfassung einschließlich der Vorschriften über die Föderation mit Indonesien. Die Beziehungen mit den westlichen Teilen des Königreiches wurden 1954 in einem „Statut des Königreiches der Niederlande“ (*Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden*), das über-verfassungsrechtlichen Rang besitzt, neu geregelt. Die Verfassungs-

<sup>42</sup> Vor 1948 waren diese Inseln unter dem Namen der größten Insel bekannt, Curaçao.

<sup>43</sup> 1956 stieg die Anzahl der Mitglieder der Zweiten Kammer von 100 auf 150 und die der Ersten Kammer von 50 auf 75; auch eine Anzahl kleinerer Änderungen wurde angenommen, beispielsweise technische Änderungen um noch vor der Anpassung der Provinzgrenzen der Existenz von Gemeinden in den neuen Poldergebieten Rechnung zu tragen; des Weiteren wurde eine redaktionelle Änderung beim Verweis auf die Streitkräfte aufgenommen und auch eine Änderung der Pensionen für Mitglieder der Zweiten Kammer und der Gehälter von Mitgliedern der Ersten Kammer vorgenommen.

änderung von 1963 entfernte die Verweise auf Niederländisch Neu-Guinea, dessen Regierung unter großem Druck der internationalen Öffentlichkeit ein Jahr zuvor an Indonesien übertragen worden war.

bb) Verfassungsänderungen während des Kalten Krieges

- 51** Der Kalte Krieg führte zu einer Reihe von Gesetzentwürfen, die vorsahen, Abgeordnete auf verschiedenen Ebenen (lokal, national) aufgrund ihrer revolutionären Absichten von ihren organschaftlichen Rechten auszuschließen. Ein ähnlicher Vorschlag war 1938 abgelehnt worden, aber die *Staatskommission-van Schaik* nahm diesen Gesetzesentwurf 1952 in ihren Interimsbericht auf. 1948 war in Folge des kommunistischen Aufstands in Prag bereits eine Verfassungsinitiative erfolgreich gewesen, die vorsah, in das *Grondwet* das Institut des inneren Notstands aufzunehmen. Der Vorschlag der Kommission von 1952 wurde jedoch von der Regierung abgelehnt und nicht in ihre Gesetzesinitiativen aufgenommen.
- 52** Erfolgreicher war hingegen ein anderer Vorschlag der *Staatskommission-van Schaik*, den sie ebenfalls in ihrem Interimsbericht gemacht hatte und der auf der Arbeit einer parallel arbeitenden Kommission aufbaute. Der Vorschlag bezog sich auf internationale Vertragsabschlüsse und den Status, den internationale Verträge und Entscheidungen internationaler Organisationen in der nationalen Rechtsordnung genießen sollten. Der Vorschlag, ihnen unmittelbare Anwendbarkeit in der nationalen Rechtsordnung zu gewähren, wurde von der Regierung übernommen. Eine Verfassungsänderung, eingebracht von Petrus Serrarens, Mitglied der Zweiten Kammer und später erster niederländischer Richter am Europäischen Gerichtshof,<sup>44</sup> verankerte zudem explizit den Vorrang von Verträgen und Entscheidungen vor widersprechendem nationalem Recht im *Grondwet*. Diese Änderung wurde gegen den Willen der Regierung angenommen.<sup>45</sup> Eine weitere neue Vorschrift verpflichtete die Regierung dazu, „die Entwicklung der internationalen Rechtsordnung“ zu fördern,<sup>46</sup> eine der wenigen „ideologischen“ Vorschriften, die man im *Grondwet* finden kann. Auch das Versäumnis von 1922, für alle Verträge, unabhängig von ihrer Bezeichnung oder Form, eine vorherige parlamentarische Zustimmung vorzusehen, wurde korrigiert. All dies geschah 1953.
- 53** 1956 wurden die Vorschriften über den Status von internationalen Verträgen und Entscheidungen internationaler Organisationen spezifiziert, um so sicherzustellen

44 Petrus Joannes Servatius Serrarens (1888–1963) war ein prominenter katholischer Gewerkschaftsführer; seine Ernennung in die Delegation der ILO 1921 anstelle des sozialistischen Gewerkschaftlers Oudegeest führte zum ersten Gutachten (Advisory Opinion) des StIGH am 31. 7. 1922, *Nomination of the Workers' Delegate to the International Labour Conference*, PCIJ, Series B, No. 1 (1922); Serrarens war Mitglied des Verwaltungsrats der ILO und Mitglied der Parlamentarischen Versammlung des Europarates; von 1952 bis 1958 war er der einzige Nicht-Jurist unter den Richtern des EuGH.

45 Verfassung von 1953, Art. 65: „Gesetzliche Regelungen, die innerhalb des Königreichs gültig sind, sollen nicht anwendbar sein, wenn deren Anwendung unvereinbar mit Verträgen gemäß Art. 65 ist, unabhängig davon, ob sie vor oder nach Abschluss des Vertrages in Kraft getreten sind.“  
Art. 66 [...] „Verträge sind für jeden rechtsverbindlich, sofern sie veröffentlicht wurden.“  
Art. 67 Abs. 2: „Art. 65 und 66 sind auch auf Entscheidungen Internationaler Organisationen anzuwenden.“

46 Art. 58 der Verfassung von 1953, heute Art. 90 *Grondwet*.



len, dass ein Vorrang nur für den Fall besteht, in dem „die Vorschriften ihrem Inhalt nach allgemein verbindlich sind“ (*een ieder verbindende bepalingen*, damals Art. 66, heute Art. 94 *Grondwet*). Dies geschah auf Vorschlag einer Kommission, die von der Regierung eingesetzt worden war und deren Mitglied erneut Andreas M. Donner war, der spätere EuGH-Präsident. Auf diese Weise wurde das Konzept, das hinter der später vom EuGH entwickelten Doktrin des „Vorrangs“ stand, 1956 in die niederländische Verfassung aufgenommen.

#### cc) Neue Sicherheitslage

Der radikale Wandel Europas nach dem Fall der Mauer wurde von der Verfassungsänderung im Jahr 2000 reflektiert, die sich mit der Verteidigung befasste. Durch sie wurden die Aufgaben der Streitkräfte neu definiert. Diese umfassen fortan nicht nur „den Schutz der Interessen des Königreiches“, sondern auch „die Aufrechterhaltung und Förderung der internationalen Rechtsordnung“ (Art. 97 Abs. 1 *Grondwet*, neu). Damit gibt es nun eine explizite verfassungsrechtliche Grundlage für die Teilnahme an internationalen Einsätzen.<sup>47</sup> Des Weiteren wurde eine Vorschrift eingeführt, die der Regierung die Pflicht auferlegt, die Generalstaaten zu informieren, bevor Truppen für die Aufrechterhaltung und Unterstützung der internationalen Rechtsordnung eingesetzt oder bereitgestellt werden. Diese Informationspflicht bezieht sich auch auf humanitäre Einsätze in bewaffneten Konflikten, es sei denn, zwingende Gründe hindern die Regierung daran, ihrer Informationspflicht vorab nachzukommen. In diesem Fall müssen die Informationen schnellstmöglich erteilt werden (Art. 100 *Grondwet*). Diese Informationspflicht soll es dem Parlament ermöglichen, über den Einsatz der Streitkräfte zu debattieren und innerhalb seiner parlamentarischen Möglichkeiten die relevanten Entscheidungen zu beeinflussen. Dies war die letzte Verfassungsänderung in der Reihe derer, die als Anpassung an die neuen Gegebenheiten der Außenwelt verstanden werden können.

54

### 5. Kleinere Verfassungsänderungen

Die Liste von Verfassungsänderungen geringerer Bedeutung ist ziemlich lang, auch wenn sich darüber streiten ließe, was man unter „bedeutsam“ versteht:

55

1884 Abschaffung des Verbots, ~~mit Wirkung für die eigene~~ Regenschaft Verfassungsänderungen durchzuführen;<sup>48</sup>

1938 Zuwachs der Einnahmen der Krone und der Mitglieder der Zweiten Kammer; Einführung von Ministerämtern, deren Amtsinhaber nicht mit der Leitung eines Ministeriums betraut sind; Ausweitung der Vorschriften über öffentlich-rechtliche Körperschaften in der Industrie und für verschiedene Berufe;

<sup>47</sup> Siehe *L. F.M. Besselink*, *Military Law in the Netherlands*, in: Nolte (Hg.), *European Military Law Systems*, 2003, S. 547–646.

<sup>48</sup> Wilhelmina wurde 1880 geboren und war die einzige absehbare Thronfolgerin. Ihre Jugend implizierte, dass man für damalige Verhältnisse mit einer langen Regenschaft rechnen konnte.

- 1972 Herabsetzen der Altersgrenze für das aktive und passive Wahlrecht; Abschaffung der staatlichen Subventionierung der protestantischen Pfarrer und der katholischen Geistlichen, Anpassung der Gehälter der Parlamentarier und der Mitglieder des Königshauses;
- 1987 Neufassung von Art. 12 *Grondwet* (Betreten einer Wohnung ohne Zustimmung des Bewohners);<sup>49</sup>
- 1995 Klarstellung der Zusammenstellung der Streitkräfte hinsichtlich Wehrpflichtiger;
- 1999 Streichung einer großen Zahl bereits außer Kraft getretener Vorschriften; Neufassung der Vorschrift über das Amt des Ombudsmannes, ohne etwas an dessen rechtlicher Stellung zu ändern; Vormundschaft und elterliche Verantwortung für den König, solange dieser noch nicht die Volljährigkeit erreicht hat;
- 2002 erneute Änderung von Art. 12 *Grondwet* (Einführung einer Ausnahme zur Notwendigkeit einer schriftlichen Benachrichtigung über das Betreten der Wohnung in Fällen der nationalen Sicherheit);
- 2005 Einführung der Möglichkeit, die Mitglieder allgemeiner Vertretungsorgane (Parlament, Provinzparlament oder Gemeinderat) im Krankheitsfall oder für die Zeit des Mutterschutzes im Rahmen einer gesetzlichen Regelung vertreten zu lassen.
- 56** Auch diese Änderungen sind von Bedeutung. Zwar mag das Entfernen vorübergehender und damit im Lauf der Zeit bedeutungslos gewordener Vorschriften trivial sein, doch sagt die Verfassungsänderung über die Vormundschaft des Königs etwas über die Stellung der Verfassung innerhalb der nationalen Rechtsordnung aus: Sie war für notwendig erachtet worden, um die Verfassung 1999 mit dem Bürgerlichen Gesetzbuch (!) in Übereinstimmung zu bringen.

## 6. Andauernde Kontroversen

- 57** Der vorausgegangene Abschnitt mag den Eindruck erwecken, man habe sich in verfassungsrechtlichen Trivialitäten verloren. Dies mag hinsichtlich der tatsächlich stattgefundenen Verfassungsänderungen wahr sein, trifft jedoch nicht für Projekte der Verfassungsänderung zu, die gescheitert oder noch anhängig sind.
- 58** Man kann davon sprechen, dass eine Reform des Regierungssystems nach wie vor ein kontroverses Thema ist. Die Überwindung der Kluft zwischen Wählern und Gewählten war Gegenstand einer Vielzahl von Kommissionen, zunächst der *Staatskommission-Biesheuvel/Prakke*.<sup>50</sup> Danach wurden zwischen 1989 und 1993 eine Reihe von Studien von einem Ausschuss der Zweiten Kammer (*Deetman-Ausschuss*) verfasst. Von ihm wurden viele wertvolle Analysen erstellt, obwohl

<sup>49</sup> Die Verpflichtung zur vorherigen Benachrichtigung kann durch Gesetz eingeschränkt werden.

<sup>50</sup> Eindrapport van de staatscommissie van advies inzake de relatie kiezers-beleidsvorming (Abschlussbericht der Staatskommission über das Verhältnis zwischen Wählern und Volksvertretern), 's-Gravenhage, 1985.

einem die ganze Sache doch mehr wie ein *déjà-vu* vorkam. Man bemühte sich, diese Kluft zwischen Wählern und Gewählten zu überwinden, jedoch ohne Verfassungsänderungen durchführen zu müssen. Änderungen sollten innerhalb der Grenzen des bestehenden Verhältniswahlrechts vorgenommen werden. In diesem Zusammenhang wollte man auch ein bindendes Referendum sowie die Direktwahl von Bürgermeistern und Kommissaren des Königs (*Commissaris van de Koning*) einführen, welche den Provinzparlamenten (*Gedeputeerde Staten*) vorstehen und vom König ernannt werden.

Mitte 2005 stimmte das Kabinett zu, sich mit einer Stärkung der Position des Ministerpräsidenten zu befassen, die Frage seiner direkten oder indirekten Wahl und einer erneuten Reform des Wahlsystems mit eingeschlossen. Als Nebeneffekt des Referendums über den Europäischen Verfassungsvertrag lebten die Debatten und Diskussionen über Referenden wieder auf. Die Einführung eines bindenden Referendums ist so erneut Gegenstand eines Gesetzesentwurfs zur Änderung des *Grondwet* geworden. **59**

Der bedeutungsvollste der gegenwärtig anhängigen Änderungsvorschläge betrifft das Verbot einer Verfassungskontrolle von Gesetzen durch Richter (heute Art. 120 *Grondwet*); dieses Verbot sollte beschränkt werden. Ein entsprechender Gesetzesentwurf, der von Mitgliedern der Zweiten Kammer eingebracht wurde, sieht vor, die Normenkontrolle für klassische Grundrechte von diesem Verbot auszunehmen.<sup>51</sup> Dieser Entwurf wurde 2004 mit großer Mehrheit von der Zweiten Kammer verabschiedet, ist jedoch auf große Skepsis in der Ersten Kammer gestoßen. Falls der Entwurf verabschiedet werden sollte, wird durch ihn eines der Spezifika des verfassungsrechtlichen Systems der Niederlande beseitigt. **60**

### III. Die Akteure des Verfassungswandels

Nach dieser Übersicht über die historische Entwicklung der Verfassung soll es nun um die Diskussion über die Rolle der verschiedenen Akteure des Verfassungswandels gehen. Dies geschieht durch einen Blick auf die unterschiedlichen Quellen des Verfassungsrechts. **61**

#### 1. Die Rigidität der Verfassung

Das *Grondwet* ist eine rigide Verfassung. Das Verfahren für eine Verfassungsänderung verläuft folgendermaßen: Zunächst muss die Verfassungsänderung in einem Gesetzesentwurf formuliert werden, der von beiden Kammern des Parlaments angenommen werden muss. Danach wird die Zweite Kammer aufgelöst. Nachdem die neu gebildete Zweite Kammer zusammengetreten ist, wird der Gesetzesentwurf von beiden Kammern in einer „Zweiten Lesung“ besprochen. **62**

<sup>51</sup> Kamerstukken I 2004/2005, A ist die endgültige Version des Gesetzesentwurfs.

Jede Kammer kann in der Zweiten Lesung den Entwurf nur mit einer Zweidrittelmehrheit ändern.<sup>52</sup> Dieses Verfahren besteht in seinen Grundzügen schon seit 1848,<sup>53</sup> aber auch vor diesem Zeitpunkt konnte man bereits von einer rigiden Verfassung sprechen.

- 63** Die genaue Bedeutung dieses Verfahrens wird oft missverstanden. Oft wird ange-merkt, dass die Auflösung der Zweiten Kammer ein plebiszitäres Element in die Verfassungsrevision einbringe. Dies ist jedoch aus zwei Gründen ein Missverständnis: Zum einen findet die Auflösung traditionsgemäß zeitgleich mit den regulären Wahlen zur Zweiten Kammer statt. Das bedeutet, dass seit der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts der Änderungsentwurf nie von Bedeutung für die Wahl oder die Wahlkampagne war. Nicht der Änderungsentwurf, sondern das allgemeine politische Programm dominierte die Wahlkampagnen der Parteien. Der zweite Grund betrifft die Art der Auflösung und der Neuwahlen der Zweiten Kammer. Die Auflösung der Zweiten Kammer hat der Wählerschaft nie ermöglicht, über die Verfassungsänderung wie in einem Referendum abzustimmen. Es ist kein Referendum, sondern allein die (Neu)Wahl einer Kammer mit gesetzgebender Gewalt, die sie zusammen mit der Ersten Kammer und der Regierung, so ausdrücklich Art. 81 *Grondwet*, innehat.
- 64** Die Rigidität des *Grondwet* wurde von vielen Verfassungsrechtlern immer wieder beklagt. Schon Thorbecke hatte sich gegen das mühsame Verfahren der Verfassungsänderung ausgesprochen.<sup>54</sup> 1998 verlieh der Innenminister, der die Verantwortung für konstitutionelle Fragen innehat, einer Gruppe von Wissenschaftlern einen Preis. Sie hatten vorgeschlagen, die Verfassung um eine Vorschrift zu ergänzen, mittels derer es möglich gewesen wäre, mit der Verfassung innerhalb eines zeitlich befristeten Zeitraums zu „experimentieren“ und die Veränderung erst nach dieser Zeit bestätigen zu lassen.<sup>55</sup>
- 65** Man mag dies für verfassungsrechtliches „Engineering“ halten; es besteht jedoch kein Zweifel, dass das mühselige Verfahren der Verfassungsrevision die Annahme weitreichender Änderungsvorschläge fast unmöglich macht. Dies erklärt auch, warum es einige eher belanglose und nicht kontrovers diskutierte

52 Art. 137 *Grondwet*: „1. Durch ein Gesetz wird erklärt, dass eine Verfassungsänderung, wie sie darin vorgeschlagen ist, beraten werden soll.

2. Die Zweite Kammer kann aufgrund eines vom König oder in seinem Auftrag eingereichten Vorschlags oder von sich aus die Vorlage eines solchen Gesetzes teilen.

3. Nach Verkündung eines Gesetzes im Sinne von Abs. 1 wird die Zweite Kammer aufgelöst.

4. Nachdem die neue Zweite Kammer zusammengetreten ist, beraten beide Kammern in zweiter Lesung über die Änderungsvorlage im Sinne von Abs. 1. Für ihre Annahme ist eine Mehrheit von mindestens zwei Dritteln der abgegebenen Stimmen erforderlich.

5. Die Zweite Kammer kann aufgrund eines vom König oder in seinem Auftrag eingebrachten Vorschlags oder von sich aus mit einer Mehrheit von mindestens zwei Dritteln der abgegebenen Stimmen eine Änderungsvorlage teilen.“

53 Vor 1995 wurde nicht nur die Zweite Kammer, sondern auch die Erste Kammer vor der zweiten Lesung aufgelöst. Da die Erste Kammer von den Provinzparlamenten (*Provinciale Staten*) gewählt wird, die selbst nicht aufgelöst werden, wurde die Erste Kammer normalerweise mit gleichen Wahlergebnissen wieder gewählt. Man hielt dieses Vorgehen für ein bedeutungsloses Ritual und schuf es deshalb ab. Art. 137 *Grondwet*, siehe Fn. 52.

54 Erst kürzlich J. A. Peters, *Wie beschützt onze Grondwet? (Wer beschützt unser Grundgesetz?)*, 2003.

55 M. L. P. van Houten/H. R. B. M. Kummeling/P. Mendelts/R. Nehmelman/T. Zwart, *De staatkundige proefneming in de Grondwet (Das Verfassungsexperiment im Grondwet)*, RegelMaat 4/5 (1999), S. 175–181.

Verfassungsänderungen gegeben hat. Sie waren oft die Überbleibsel substantiellerer Änderungsvorschläge, die gescheitert waren.

Anders als die meisten europäischen Verfassungen kennt das *Grondwet* keine „Ewigkeitsklausel“. Man geht davon aus, dass es keine Vorschrift gibt, die man nicht ändern könnte. Nichtsdestotrotz gibt es einen Autor, der die Behauptung aufgestellt hat, dass bestimmte Grundrechte, nämlich diejenigen, die deckungsgleich mit denen der Europäischen Menschenrechtskonvention sind, auch für den Verfassungsgeber unabänderlich sind.<sup>56</sup> **66**

In einem Gutachten über die Möglichkeit, durch Vertragsschluss von der Verfassung abzuweichen, vertrat der Staatsrat (*Raad van State*) eine ähnliche Position. Seiner Meinung nach ist es unmöglich, von der EMRK, von den Gründungsverträgen der Europäischen Union und dem ersten Kapitel des *Grondwet* abzuweichen, wenn diese Vorschriften dadurch materiell verletzt würden.<sup>57</sup> Das Gutachten befasste sich jedoch mit der Kompetenz, Verträge abzuschließen, und nicht mit der verfassungsgebenden Gewalt. Die Kompetenz, internationale Verträge abzuschließen, liegt jedoch bei Verträgen, die gegen das *Grondwet* verstoßen, bei der Legislative mit dem Erfordernis einer Zweidrittelmehrheit in beiden Kammern ~~sowie bei der Regierung~~. Da jedoch die verfassungsändernde Gewalt im Wesentlichen in der Zweiten Lesung des Verfassungsänderungsverfahrens zu verorten ist, in der ebenfalls eine Zweidrittelmehrheit der Stimmen beider Kammern erforderlich ist, bezieht sich das Gutachten des Staatsrates letztlich auch auf die Grenzen, die der verfassungsändernden Gewalt gesetzt sind. In der Praxis existieren keine Fälle, in denen eine Verfassungsänderung im Widerspruch zu einer (angeblich) unabänderbaren verfassungsrechtlichen Norm gestanden hätte. **67**

## 2. Die Rolle der Regierung

Die überwiegende Mehrheit von Verfassungsänderungen geschah auf Initiative der Regierung. Dies entspricht der allgemeinen gesetzgeberischen Praxis. Die Zweite Kammer besitzt, anders als die Erste, das Initiativrecht; dieses bezieht sich auch auf Gesetzesentwürfe für eine Verfassungsänderung. So wie das parlamentarische System in den Niederlanden jedoch funktioniert, macht die Zweite Kammer wenig Gebrauch von ihrem Initiativrecht.<sup>58</sup> In den 1960er Jahren wurde vom Innenministerium eine Abteilung für Verfassungsangelegenheiten eingerichtet. Diese spielte eine bedeutende Rolle bei der Vorbereitung der Verfassungsrevision von 1983. **68**

Wie bereits festgestellt, hat die Regierung gern Gebrauch von Kommissionen gemacht, um zu ergründen, ob größere Verfassungsänderungen wünschenswert **69**

<sup>56</sup> G. F. M. van der Tang, Art.137, in: Akkermans/Koekkoek (Hg.), *De Grondwet* (Das Grundgesetz), 1992, S. 1188.

<sup>57</sup> Gutachten des Staatsrates (*Raad van State*) vom 19.11.1999 betreffend der Einführung einer fremden Gerichtsbarkeit in den Niederlanden (Der schottische Gerichtshof, der den *Lockerbie* Fall in den Niederlanden verhandeln sollte, war durch eine Resolution des Sicherheitsrates und den darauf folgenden Vertrag eingesetzt worden), Kamerstukken II 1999/2000, 26 800 VI A, S. 6.

<sup>58</sup> Siehe Fn. 116.

wären. Diese Kommissionen, an denen Politiker und Verfassungsrechtler teilnahmen, wurden anfangs von Ministern geleitet. Später waren es dann überwiegend verdienstvolle und erfahrene Staatsmänner, die den Kommissionen zusammen mit prominenten Verfassungsrechtlern vorsahen; man denke an die bereits erwähnte *Cals-Donner-* und *Biesheuvel-Prakke-Kommission*.

- 70 Diese Art des Vorgehens unterstreicht die Bemühungen, während des Prozesses der Verfassungsänderung einen breiten Konsens und Expertise außerhalb der Bürokratie zu suchen. Dies entzieht die Frage der Verfassungsreform in gewisser Weise dem Bereich der Tagespolitik. So trägt das Verfahren einerseits dem Umstand Rechnung, dass es sich um verfassungsrechtliche und damit höherrangige Normen handelt, die einer breiten Zustimmung bedürfen und im Wesentlichen nicht umstritten sein sollten. Andererseits macht dieses ideologisch abgeschwächte Vorgehen das Ringen um das *Grondwet* unspektakulärer und riskiert zudem, dass es ausschließlich zu einer Sache für Experten wird.

### 3. Die Rolle des Parlaments

- 71 Das Parlament spielt zusammen mit der Regierung eine wichtige Rolle bei der Generierung gewohnheitsrechtlicher Verfassungsnormen; das niederländische Verfassungsrecht erschöpft sich nicht in den Normen des *Grondwet*. Nach niederländischer Doktrin gibt es einen Konsens darüber, dass das Entstehen einer gewohnheitsrechtlichen Verfassungsnorm eine *opinio iuris sive necessitatis* (Rechtsüberzeugung) sowie eine sie zum Ausdruck bringende Praxis voraussetzt. Die *opinio iuris* muss von allen relevanten Akteuren, die an sie gebunden sind oder von ihr profitieren, geteilt werden. Das heißt, dass eine einheitliche Rechtsüberzeugung sowohl beim Parlament als auch bei der Regierung bestehen muss, bevor man hinsichtlich des parlamentarischen Systems von Gewohnheitsrecht sprechen kann. Eine akademische Kontroverse besteht hinsichtlich der *necessitas*: Einige argumentieren pragmatisch und klassifizieren eine Regel nur dann als Gewohnheitsrecht, wenn anderenfalls die Kontinuität der staatlichen Herrschaft oder die Kohärenz des Verfassungssystems auf dem Spiel stünde. Andere vertreten die Auffassung, dass die Kohärenz des Systems oder die Kontinuität der staatlichen Herrschaft dafür nicht ausschlaggebend seien.<sup>59</sup> Insgesamt wird die Existenz von gewohnheitsrechtlichen oder ungeschriebenen Verfassungsregeln nur mit Zurückhaltung angenommen, obgleich man einige in der Praxis und Jurisprudenz anerkannt hat.<sup>60</sup>
- 72 Zu den von der parlamentarischen Praxis anerkannten gewohnheitsrechtlichen Regeln gehört vor allem die Vertrauensfrage. Im Falle eines Misstrauensvotums der Zweiten Kammer gegen das Kabinett oder einen der Minister muss das Kabi-

59 Die Doktrin der „Konventionen der Verfassung“, wenn sie überhaupt eine Doktrin des niederländischen Verfassungsrechts ist, ist von der Literatur nicht kohärent entwickelt worden; auf sie wird stets weniger verwiesen. Obwohl sie dem britischen Recht entstammt, ist ihre Bedeutung nicht klar, da ihr dort ein anderer Rechtsbegriff zugrunde liegt.

60 Siehe C. A. J. M. Kortmann, *Constitutioneel recht (Verfassungsrecht)*, <sup>5</sup>2005, S. 31-32.

nett oder der Minister seinen Rücktritt beim König einreichen. Der König ist verpflichtet, dem Rücktritt stattzugeben, außer die Regierung beschließt, die Zweite Kammer aufzulösen.

Die Alternative, anstelle des Kabinettsrücktritts die Zweite Kammer aufzulösen, wurde seit 1930 nicht mehr praktiziert. Dafür gibt es zwei Gründe: Einer betrifft die Kabinettsbildung durch Koalitionspartner und die engen Beziehungen, die Mitglieder des Kabinetts mit ihren jeweiligen Fraktionen unterhalten. Dies verhindert einen Konflikt zwischen dem Kabinett und der Mehrheit der Zweiten Kammer. Zweitens haben seit 1922 die Kabinette am Vorabend der Wahl zur Zweiten Kammer stets ihren Rücktritt angeboten, um so den Weg für die Bildung eines neuen Kabinetts nach den Wahlen freizumachen. In der Praxis hängt die Auflösung der Zweiten Kammer im Fall einer politischen Krise vom Konsens der Fraktionsvorsitzenden<sup>61</sup> ab, Neuwahlen anstreben zu wollen. Diese Vorgehensweise macht einen Beschluss der Regierung, die Zweite Kammer aufzulösen, unwahrscheinlich. **73**

Die Art, in der sich das politische Verhältnis zwischen Regierung und Zweiter Kammer gestaltet, beeinträchtigt auch die Relevanz einer anderen ungeschriebenen Verfassungsnorm, nämlich der Regel, dass im Fall einer Vertrauenskrise zwischen der Zweiten Kammer und dem Kabinett die Zweite Kammer nicht mehr als einmal aufgelöst werden darf. Mit anderen Worten: Ist die Kompetenz, die Zweite Kammer aufzulösen, einmal ausgeübt, und das Kabinett erlangt dadurch nicht die notwendige Mehrheit in der Zweiten Kammer, so bleibt nur der Rücktritt. **74**

Wie bereits gesagt, kann man sich solche Konfliktszenarien in der Praxis und unter dem heutigen Parlaments- und Wahlsystem, in dem eine enge politische Beziehung zwischen dem jeweiligen Minister und seiner politischen Wählerschaft notwendig ist, kaum vorstellen. Dies nimmt der Regel weitgehend jeden Anwendungsfall. **75**

Vom Parlament gingen bisher kaum erfolgreiche Gesetzesinitiativen für eine Verfassungsänderung aus. Die Praxis, auf Kommissionen und Expertenausschüsse verschiedener politischer Couleur zurückgreifen zu können, kompensiert dies jedoch. **76**

Im Allgemeinen sind das verfassungsrechtliche Bewusstsein und die Verfassungskultur im Parlament schwach ausgeprägt, vor allem in der Zweiten Kammer. Dies erscheint paradox, denkt man an das Verbot für die Gerichte, die Rechtmäßigkeit von Gesetzen anhand der Verfassung zu überprüfen (Art. 120 *Grondwet*). Anders als im britischen Unterhaus, welches einen Ausschuss besitzt, der die Vereinbarkeit von Gesetzentwürfen mit dem *Human Rights Act* überprüft und über einen zusätzlichen Ausschuss verfügt, der sich mit delegierter Rechtsetzung befasst, oder dem finnischen Parlament, das einen Verfassungsausschuss für die Überprüfung der Verfassungsmäßigkeit von Gesetzesvorlagen vorsieht, existiert in den Niederlanden kein Parlamentsausschuss oder irgendein anderer parlamentarischer Mechanismus, der es ermöglicht, die Verfassungsmäßigkeit von Gesetzen und Gesetzentwürfen zu überwachen. **77**

<sup>61</sup> Es werden nicht die Parteivorsitzenden tätig, da diese traditionell in den Niederlanden kein parlamentarisches Mandat haben.

- 78 Da die Regierung also weder durch den Gesetzgeber noch von Seiten der Gerichte diesbezüglich Probleme zu erwarten hat, ist sie auch nicht bestrebt, verfassungsrechtliche Fragen in Bezug auf ihr eigenes Handeln und ihre eigenen Vorschläge aufzuwerfen. Dieser Zustand lässt sich nur schwerlich durch das obligatorische Gutachten des Staatsrates ausgleichen, der grundsätzlich bei allen Gesetzesinitiativen konsultiert wird. Der Staatsrat ist dazu angehalten, stets auf die Verfassungsmäßigkeit des Gesetzentwurfes zu achten, macht aber keine näheren Ausführungen dazu, ob ein Entwurf verfassungskonform ist und warum seiner Meinung nach kein Konflikt mit dem *Grundwet* besteht. Bei einigen Gelegenheiten hat der Staatsrat Verfassungsvorschriften sehr textbezogen ausgelegt. Der geschriebene Buchstabe wurde dadurch entscheidungsrelevanter als Ziel und Zweck der Vorschrift oder die Systematik des *Grundwet*. Dies entspricht nicht den juristischen Auslegungsmethoden, wie sie von den meisten Verfassungsgerichten in Europa angewandt werden.

#### 4. Die Rolle der Gerichte

- 79 Seit 1848 verbietet das *Grundwet* den Gerichten, die Verfassungsmäßigkeit von Gesetzen und seit 1953 auch von internationalen Verträgen zu beurteilen. Dies ist heute in Art. 120 *Grundwet* festgeschrieben.<sup>62</sup> Die Gerichte, besonders die höheren Instanzen, spielen jedoch eine bedeutende Rolle bei der verfassungsrechtlichen Entwicklung. Denn die Gerichte können immer noch über die Verfassungsmäßigkeit aller anderen Rechtsakte außer ~~völkerrechtlichen Verträgen und nationalen Gesetzen~~ entscheiden, es sei denn, deren Beurteilung als verfassungswidrig impliziert die Verfassungswidrigkeit eines Gesetzes, auf dessen Grundlage der Rechtsakt erlassen wurde.
- 80 Die Befugnis, das *Grundwet* zu interpretieren und über verfassungsrechtliche Fragen zu entscheiden, liegt nicht bei einem bestimmten Gericht oder einer spezialisierten Instanz. Das System der Verfassungsrechtsprechung ist diffus. Viele Gerichte haben sich deshalb mit der Reichweite und der Bedeutung der verfassungsrechtlich verankerten Rechte beschäftigt. Die Rechtsprechung zu anderen Vorschriften des *Grundwet* ist dagegen eher rar, aber dennoch existent. Diese Rechtsprechung hat einige Rechtsprinzipien des *Grundwet* und auch ungeschriebene Rechtsprinzipien des Verfassungsrechts entwickelt. Die Entwicklung von Rechtsprinzipien durch die Rechtsprechung war dabei für folgende Fragen besonders wichtig:
- den Status des Völkerrechts in der nationalen Rechtsordnung,
  - die Gewaltenteilung zwischen Exekutive und Legislative (Legalitätsprinzip) sowie
  - die Gewaltenteilung zwischen Legislative und Judikative und die damit zusammenhängende Unterscheidung zwischen politischen und rechtlichen Fragen.

<sup>62</sup> Gegenwärtig Art. 120 *Grundwet*: „Der Richter beurteilt nicht die Verfassungsmäßigkeit von Gesetzen und Verträgen.“



## a) Ungeschriebene Prinzipien des Verfassungsrechts

Die ungeschriebene Regel des Verfassungsrechts, dass man sich vor Gericht auf völkerrechtliche Verträge berufen kann, ohne dass diese vorher ins nationale Recht hätten transformiert werden müssen, findet ihren Ursprung in der Rechtsprechung des *Hoge Raad*, die zurückreicht auf einen Standardfall des Jahres 1919 (*Grenzvertrag Aachen*).<sup>63</sup> Die Rechtsprechung ist seit diesem Fall prinzipiell davon ausgegangen, dass internationales Recht, welches das Königreich völkerrechtlich bindet, auch innerhalb der nationalen Rechtsordnung bindend ist. Diese monistische Sichtweise wird durch eine Verfassungsvorschrift untermauert, wonach unmittelbar anwendbare Rechtsnormen internationaler Herkunft Vorrang vor entgegenstehendem nationalem Recht haben (siehe IV.1.b.).<sup>64</sup> In einer berühmten Entscheidung interpretierte der *Hoge Raad* die Vorschrift dahingehend, dass die verfassungsrechtliche Pflicht der Gerichte, die Vereinbarkeit nationaler Rechtsakte mit dem Völkerrecht festzustellen, auf die Überprüfung von Verträgen und die Entscheidungen internationaler Organisationen, die im Sinne des *Grondwet* eine unmittelbare rechtliche Wirkung für den Einzelnen entfalten, beschränkt sei. Damit wäre eine Prüfung der Vereinbarkeit mit anderen Normen des Völkerrechts ausgeschlossen.<sup>65</sup>

81

## aa) Legalitätsprinzip

Ein weiteres Beispiel für die Genese eines ungeschriebenen Verfassungsprinzips ist das Legalitätsprinzip, welches der *Hoge Raad* aus der Systematik des *Grondwet* 1879 in der *Meerenberg*-Entscheidung abgeleitet hat.<sup>66</sup> Der Fall betraf einen Erlass des Königs, der als allgemeine Regel und unter Androhung einer vom Parlament festzusetzenden Geldstrafe festschrieb, dass alle Nervenheilanstalten ein Register ihrer Patienten anlegen mussten. Die Anstalt *Meerenberg* missachtete den Erlass und wurde daraufhin strafrechtlich verfolgt. In letzter Instanz kam die Frage auf, ob die Regierung überhaupt über die Kompetenz verfüge, einen solchen Erlass zu erteilen, da er einer gesetzlichen Grundlage entbehre. Es existierte lediglich ein Gesetz, das für einen Verstoß gegen einen königlichen Erlass eine Geldstrafe vorsah (dieses Gesetz ist als Blankogesetz [*Blanketwet*] von 1818 bekannt). In seinem Urteil beschäftigte sich der oberste Gerichtshof mit der Abgrenzung exekutiver Kompetenzen von legislativen Kompetenzen und damit letztlich auch mit der Gewaltenteilung zwischen Regierung und Parlament. Der *Hoge Raad* kam zu dem Ergebnis, dass das *Grondwet* der Regierung keine allgemeinen rechtsetzenden Kompetenzen zubillige und dass aus Aufbau und Struktur des *Grondwet* abzuleiten sei, dass legislative Kompetenzen, die mit strafrechtlichen Mitteln durchgesetzt werden können, nur aus dem *Grondwet* selbst oder

82

63 HR 3. 4. 1919, NJ 1919, S. 371.

64 Art. 94 *Grondwet*: „Innerhalb des Königreichs geltende gesetzliche Vorschriften werden nicht angewandt, wenn die Anwendung mit allgemein verbindlichen Bestimmungen von Verträgen und Beschlüssen völkerrechtlicher Organisationen nicht vereinbar ist.“

65 HR 6. 3. 1959, NJ 1962, S. 2 (*Nyugat II*); wiederholt durch HR 14. 4. 1989, NJ 1989, S. 469 (*Harmonisatiewet* [*Harmonisierungsgesetz*]), Abs. 3.2.

66 HR 13. 1. 1879, W 4330 (*Meerenberg*).

einem Parlamentsbeschluss, der diese Kompetenz an die Regierung delegiert, hergeleitet werden können.

- 83** Aus diesem sehr allgemein formulierten Urteil wurde das ungeschriebene Verfassungsprinzip der Legalität abgeleitet. Demgemäß darf von der Exekutive nur aufgrund einer spezifischen Gesetzesvorschrift legislative Gewalt ausgeübt werden. Dieser Grundsatz kam 1887 indirekt in einer Verfassungsänderung zum Ausdruck. Diese Änderung schrieb vor, dass königliche Erlasse, die eine allgemeine Regel beinhalten, künftig nur mittels strafrechtlicher Sanktionen durchgesetzt werden dürften, wenn sie auf einem Gesetz beruhen.<sup>67</sup>
- 84** Das Legalitätsprinzip wurde vom *Hoge Raad* in seinem Urteil vom 22. Juli 1973 (*Fluoridering*) über fluoridbehandeltes Wasser näher ausgestaltet. In diesem Urteil stellte das Gericht fest, dass nicht nur Maßnahmen, die mittels strafrechtlicher Sanktionen durchgesetzt werden, sondern alle Maßnahmen, die den Bürger in irgendeiner Weise belasten oder sonst einen Eingriff darstellen (*ingrijpend*), einer gesetzlichen Grundlage bedürfen.<sup>68</sup>

#### bb) Gewaltenteilung zwischen Legislative und Judikative

- 85** Auch für die Auslegung der Gewaltenteilung zwischen der Legislative und den Gerichten hat die Rechtsprechung eine grundlegende Rolle gespielt und die relevanten Verfassungsregeln und Prinzipien herausgearbeitet: Wie bereits oben erwähnt, verbietet das *Grondwet* den Gerichten, Gesetze auf ihre Verfassungsmäßigkeit hin zu überprüfen (Art. 120 *Grondwet*). Diese Vorschrift erfasst nicht die Überprüfung von Gesetzentwürfen oder die Frage, ob über das Versäumnis, gesetzgeberisch tätig zu werden, geurteilt werden kann. Trotzdem hat der *Hoge Raad* kürzlich in einer Reihe von Urteilen klargestellt, dass die Gerichte nicht befugt sind, in das Gesetzgebungsverfahren einzugreifen. Dies betrifft vor allem das Verbot, durch richterliche Verfügung gesetzgeberische Maßnahmen zu veranlassen. Das Verbot bezieht sich nicht allein auf rein nationale Fälle, sondern auf jede Verfügung, Gesetze zu erlassen, einschließlich solcher Fälle, in denen es die Legislative versäumt hat, ihrer Pflicht nachzukommen, die nationale Gesetzgebung an eine EG-Richtlinie anzupassen (wie im Fall der Richtlinie 91/676 – Nitratrichtlinie – entschieden).<sup>69</sup>
- 86** Obwohl einige der vom *Hoge Raad* angeführten Erwägungen lückenhaft erscheinen, kann seine Rechtsprechung nur unter dem Gesichtspunkt der funktionalen Trennung zwischen Legislative und Judikative richtig verstanden werden. Die Formulierungen einiger Erwägungen beziehen sich auf die politische Natur der

<sup>67</sup> Zur Zeit Art. 89 Abs. 1 und 2 *Grondwet*: „1. Rechtsverordnungen ergehen durch königlichen Erlass.

2. Vorschriften in Rechtsverordnungen, deren Nichtbefolgung unter Strafe gestellt ist, können nur kraft Gesetzes erlassen werden. Die Strafen werden durch Gesetz bestimmt.“

<sup>68</sup> HR 22. 6. 1973, NJ 1973, S. 386.

<sup>69</sup> HR 19. 11. 1999, Nr. C98/096HR (*Gemeinde Tegelen*) über einen vermeintlichen Verstoß einer Verfahrensvorschrift in einem Gesetz, das die Fusion zweier Gemeinden betrifft; HR 21. 3. 2003, Nr. C01/327HR, www.rechtspraak.nl, LjN-Nummer: AE8462 (*Waterpakt*), siehe Common Market Law Review 41 (2004), S. 1429–1455; der Ansatz, eine einstweilige Verfügung gegen einen Provinzrat zu erwirken um eine Gemeindegemeinschaft zu verabschieden, die ihrerseits eine EG-Richtlinie umsetzt, wurde bestätigt, HR 1. 10. 2003, Nr. C03/118HR, www.rechtspraak.nl, LjN-Nummer: AO8913 (*Friesischer Faunaschutz*).

Gesetzgebung und speziell im Fall der nicht umgesetzten Richtlinie auf die politische Entscheidung, entweder gesetzgeberisch tätig zu werden oder es absichtlich zu einem Vertragsverletzungsverfahren gemäß Art. 226 EG kommen zu lassen. Diese Rechtsprechung ist von größter Bedeutung für die nationale Verfassungsdoktrin über die Gewaltenteilung.

*b) Political question doctrine*

In dieser Rechtsprechung kristallisiert sich eine Doktrin der Gewaltenteilung heraus, die an der Trennlinie zwischen Ermessensentscheidungen, die der Legislative überlassen sind, und Rechtsfragen, die der Obhut der Gerichte anvertraut sind, aufgehängt ist. Seit neustem gibt es in der Rechtsprechung des *Hoge Raad* eine Tendenz, die Kompetenzen der Gerichte in stark politisierten Fällen restriktiver auszulegen. Diese Rechtsprechung tendiert in Richtung einer *political question doctrine* und betrifft hauptsächlich außenpolitische Sachverhalte. Sie wurde in Urteilen über den Gebrauch von Nuklearwaffen (in einem Fall, der die *Androhung oder Anwendung von Nuklearwaffen* betraf)<sup>70</sup> und im Zusammenhang mit dem Einsatz von bewaffneten Streitkräften in internationalen Interventionen (im Urteil über die *NATO Bombardierung des Kosovos*)<sup>71</sup> entwickelt. Letztgenannter Fall betraf eigentlich die völkerrechtliche Rechtmäßigkeit des Einsatzes. Die Prüfung der Rechtmäßigkeit wurde jedoch im Urteil über den niederländischen Militäreinsatz in Afghanistan auf eine Auslegung von Art. 90 *Grondwet* ausgeweitet,<sup>72</sup> der die Regierung dazu verpflichtet, „die Entwicklung der internationalen Rechtsordnung“ zu fördern.

Die Begründungen in den genannten Urteilen folgen einem identischen Argumentationsmuster. Zu Anfang konstatiert der *Hoge Raad*, dass außenpolitische Entscheidungen in einem hohen Maße von politischen Entscheidungen, die den momentanen Umständen Rechnung tragen, abhängig seien; dann entscheidet er, dass Gerichte große Zurückhaltung zeigen müssen, wenn sie über Klagen entscheiden, mit denen die Absicht verfolgt wird, die Durchführung bestimmter politischer Entscheidungen auf dem Gebiet der Außenpolitik oder der Verteidigung für gesetzeswidrig erklären zu lassen; am Ende kommt er dann zu dem Schluss, dass es nicht die Sache von Zivilgerichten sei, solche politischen Entscheidungen zu treffen. Auf die Auslegung des Art. 90 *Grondwet* angewandt argumentiert das Gericht, dass die Vorschrift keine Anhaltspunkte dafür liefere, wie sie von der Regierung umgesetzt werden sollte, und einen beträchtlichen politischen Ermessensspielraum einräume, in den sich die Gerichte nicht einmischen dürften. Diese *political question doctrine* wurde in der Rechtsprechung der unteren Instanzen übernommen.<sup>73</sup>

70 HR 21. 12. 2001, Nr. C99/355HR, NJ 2002, S. 217.

71 HR 29. 11. 2002, Nr. C01/027HR, www.rechtspraak.nl, LJN-Nummer: AE5164.

72 HR 6. 2. 2004, Nr. C02/217HR, www.rechtspraak.nl, LJN-Nummer: AN8071.

73 Z.B. Rb Den Haag 4. 5. 2005, www.rechtspraak.nl unter LJN-Nummer: AT5152, Ablehnung des Antrags, Präsident Bush bei seiner Ankunft in den Niederlanden festzunehmen.

### 5. Der Einfluss ausländischen Verfassungsrechts

- 89 Es ist in den Niederlanden allgemein anerkannt, dass verfassungsrechtliche Normen auch internationalen Ursprungs sein können. Genauso ist es selbstverständlich, dass ausländisches Verfassungsrecht, also das nationale Verfassungsrecht anderer Staaten, keine rechtliche Geltung in der niederländischen Rechtsordnung hat. Im Kontext der verfassungsrechtlichen Entwicklung wurde ausländisches Verfassungsrecht heuristisch mit einbezogen, obwohl dessen Vorbildrolle auf den gesamten Zeitraum der niederländischen Verfassungsentwicklung gesehen doch sehr begrenzt war.
- 90 Die Republik der Vereinigten Provinzen folgte nicht bewusst irgendeinem gegenwärtigen oder historischen Vorbild.<sup>74</sup> Der französische Einfluss am Ende des 18. Jahrhunderts schlug sich nur in den Verfassungen der Batavischen Republik (1798, 1801 und 1805) nieder. Nach 1798 wurden die darauf folgenden Verfassungserfahrungen zu großen Teilen zu einem Negativvorbild: Das gesamte 19. Jahrhundert hindurch galten die Französische Revolution und ihre Nachwehen als Angst einflößendes Beispiel. Diese Wahrnehmung motivierte die Bildung der ersten modernen politischen Partei, der protestantischen *Anti-Revolutionären Partei*.
- 91 Hogendorp besuchte England und die Vereinigten Staaten; man mag hier also eine Beeinflussung vermuten. In der Praxis entwickelte sich die Verfassung in großen Teilen nach dem Vorbild des britischen Parlamentsmodells. Man hatte nicht absichtlich das britische Modell gewählt, tatsächlich entsprach das parlamentarische System aber dem Westminster-Modell, wenngleich es weit stärker konsensorganisiert operiert. Sogar der Plenarsaal der Zweiten Kammer folgte in seiner Innenraumgestaltung dem britischen Unterhaus. Es gab zwei gegenüberliegende Blöcke mit Bänken, der Platz des Sprechers war jeweils in deren Mitte. Anders als in England saß allerdings die Regierung in der Mitte zwischen beiden Bankblöcken.
- 92 Sogar während der Generalrevision, die im *Grondwet* von 1983 mündete, kam es nicht zu einem Rechtsvergleich von materieller Bedeutung. Es ist jedoch offensichtlich, dass einige Ideen der Partei D'66, vor allem diejenigen, die das Wahlsystem betrafen, vom Blick auf das britische System motiviert wurden, wohingegen die Idee der direkten Wahl des Ministerpräsidenten klar an der Figur des französischen Präsidenten im „rationalisierten“ französischen Parlamentarismus orientiert ist. Der kodifizierte Grundrechtekatalog im ersten Kapitel des *Grondwet* von 1983 folgt dem deutschen Vorbild. Spuren von deutschem Verfassungsrecht, jedoch ohne deren explizite Nennung, können auch in den parlamentarischen Dokumenten der Regierung gefunden werden.<sup>75</sup>

74 Obwohl in der Literatur des 17. Jahrhunderts Verweise auf das Alte Israel, Griechenland und Rom, die Venezianische Republik und die Helvetische Konföderation gemacht wurden.

75 Zur Geschichte des Kapitels über die Grundrechte in der Verfassung von 1983, siehe *J.J. Pelle*, In de staatsrechtsgesleerde wereld: de politieke geschiedenis van hoofdstuk 1 van de Grondwet van 1983 (In der staatsrechtlichen Welt: Die politische Geschichte von Teil 1 des Grundgesetzes von 1983), 1998.

Seit 1983 kommt dem Verfassungsvergleich eine größere Bedeutung zu. Die Diskussionen über Verfassungsänderungen werden nun häufig von expliziten Vergleichen mit anderen Ländern begleitet, etwa im Bericht der *Staatskommission Biesheuvel/Prakke* über die Einführung eines korrektiven Referendums. Auch die kürzlich erfolgte Diskussion über die Anpassung des Wahlsystems stützte sich zum Teil auf ausländische Vorbilder. Das deutsche Wahlsystem wurde beispielsweise dafür gelobt, dass es trotz seines Verhältniswahlrechts noch klare Wählerpräferenzen zum Ausdruck bringe.<sup>76</sup> Ein weiteres Beispiel findet sich in der gegenwärtigen Diskussion darüber, den Ministerpräsidenten direkt zu wählen. Sie veranlasste die Regierung dazu, eine Studie über ausländische Beispiele in Auftrag zu geben.<sup>77</sup> 1992 wurde ein neuer Sitzungssaal für die Zweite Kammer gebaut. Sein Innenraum wurde, dem Vorbild des Deutschen Bundestags folgend, von dem vormals britischen Modell der gegenüberstehenden Bankreihen zu einem Hemisphären-Modell umgestaltet. Dieser Orientierungswandel hin zum Kontinent mag symbolische Bedeutung haben.

93

#### IV. Grundstrukturen und Grundbegriffe

Dieser Teil vertieft die Struktur und die großen materiellrechtlichen Prinzipien des niederländischen Verfassungsrechts. Die Verfassung stellt für das politische System lediglich Rahmenbedingungen auf, die ihrerseits zu einem großen Teil vom politischen System beeinflusst werden. Gerichte spielen dabei keine Rolle. Das *Grondwet* ist ein Epiphänomen: es selbst stellt ein Abbild des politischen Systems dar.

94

Die Verschiebung des rechtlichen Fokus vom Staatsorganisationsrecht (Bürgerrechte waren im 19. und frühen 20. Jahrhundert hauptsächlich Wahlrechte) zu individuellen Grundrechten, die vor Gerichten durchgesetzt werden, ist ein generelles Charakteristikum des europäischen Konstitutionalismus. In den Niederlanden fand dieser Wandel auf eine andere Weise statt als in den meisten europäischen Ländern: Die Ursprünge dieses Wandels liegen zu einem großen Teil außerhalb des *Grondwet*.

95

Zuerst wird der Platz des *Grondwet* im weiteren Kontext des niederländischen Verfassungsrechts beschrieben. Dies soll anhand einer Analyse seiner Stellung innerhalb der Normenhierarchie geschehen. Dabei werden seine Beziehungen zur übrigen Rechtsordnung und zum Staatsorganisationsrecht hervorgehoben. Des Weiteren wird das Prinzip des *Rechtsstaats* erörtert, dessen Inhalt und Bedeutung facettenreicher ist, als von den Verfassungsrechtlern weithin angenommen wird. Ein hilfreicher und prominenter Referenzbereich sind diesbezüg-

96

<sup>76</sup> J. A. Van Schagen/H. R. B. M. Kummeling, *Proeve van een nieuw kiesstelsel* (Versuch eines neuen Wahlsystems), 1998.

<sup>77</sup> J. L. W. Broeksteeg/E. T. C. Knippenberg/L. F. M. Verhey, *De minister-president in vergelijkend perspectief* (Der Ministerpräsident in vergleichender Perspektive), 2004.

lich die Menschenrechte. Schließlich sei ein Blick auf die grundlegenden Charakteristika der horizontalen und vertikalen Gewaltenteilung geworfen sowie auf das Fehlen des Begriffs der Nation oder eines anderen einheitsstiftenden Begriffs.

### 1. Das Verhältnis der Verfassung zur übrigen Rechtsordnung

- 97 Innerhalb des komplexen verfassungsrechtlichen Normengefüges stellt das *Grondwet* einen der Nuklei der Verfassungsrechtsordnung dar, jedoch nicht den einzigen. Die Gesamtheit der verfassungsrechtlichen Normen (der materielle *bloc de constitutionnalité*) ist größer als die Summe der verfassungsrechtlichen Vorschriften im *Grondwet*. Wie wir noch sehen werden, lässt sich dies figurativ mit „aufwärts“ und „abwärts“ beschreiben.
- 98 Diese Situation steht in enger Verbindung zum Wesen der formellen Verfassung als einem Textdokument, das spezifische Regelungsgehalte rechtlich bindend erfasst und artikuliert, aber auch in den weiteren politischen Kontext eingebettet ist. Man könnte also sagen, dass das *Grondwet* ein Epiphänomen der Prinzipien ist, die die politische Gesellschaft verkörpern. Wenn wir die Hierarchie der geschriebenen Verfassung erörtern, sollten wir uns bewusst sein, dass auch ungeschriebenes Verfassungsrecht existiert. Wie bereits erwähnt, wurde die wichtigste Vorschrift des parlamentarischen Systems, die Vertrauensregel, nicht in den Text des *Grondwet* aufgenommen. Dies ist erneut Ausdruck für den eigentümlichen Charakter des niederländischen Verfassungstexts, der noch einige weitere bedeutsame Verfassungsnormen nicht enthält. Auch wird nachgewiesen werden, dass die vorhandene Konstitutionalisierung im niederländischen Privatrecht weniger auf das *Grondwet* als vielmehr auf die internationalen Menschenrechtsverträge zurückzuführen ist.

#### a) Die Stellung des *Grondwet* in der niederländischen Rechtsordnung

- 99 Um die Stellung des *Grondwet* in der Rechtsordnung bestimmen zu können, ist es notwendig, seine hierarchische Position auszumachen. Es besteht kein Zweifel darüber, dass das *Grondwet* über der einfachen Gesetzgebung, also Gesetzen und delegierter Gesetzgebung, steht. Die Tatsache, dass es den Gerichten nicht erlaubt ist, die Verfassungsmäßigkeit von Gesetzen zu überprüfen, ändert nichts an der Normenhierarchie zwischen dem *Grondwet* und den vom Parlament beschlossenen Gesetzen. Parlament und Regierung sind in ihrer Funktion als Gesetzgeber<sup>78</sup> an das *Grondwet* gebunden. Anders als im Vereinigten Königreich ist das Parlament in den Niederlanden nicht souverän.
- 100 Obwohl das *Grondwet* in der Normenhierarchie über den Gesetzen zu verorten ist, steht es doch nicht an oberster Stelle. Es existieren zwei Gruppen von Nor-

<sup>78</sup> Art. 81 *Grondwet*: „Gesetze werden von der Regierung und den Generalstaaten gemeinsam erlassen.“

men, die höherrangig sind oder zumindest materiell-rechtlich als verfassungsrechtlich höherrangig angesehen werden können: dies ist die „Aufwärts“-Erweiterung des Verfassungsrechts.

Zu diesen Normen gehört zunächst das Statut des Königreichs (*Statuut voor het Koninkrijk*) von 1954. Zum Königreich gehören die Niederlande (ungefähr 16,2 Millionen Einwohner), die Niederländischen Antillen und Aruba (sechs karibische Inseln mit einer Gesamtbevölkerung von ca. 280.000 Einwohnern). Das Statut behält eine Reihe von staatlichen Aufgaben dem Königreich vor, dazu gehören vor allem die Außen- und Verteidigungspolitik. Die Gesetzgebung erfolgt für alle Teile des Königreiches nach einem speziellen Verfahren. Den Parlamenten der Überseegebiete wird eine konsultative Rolle eingeräumt, und generalbevollmächtigte Minister repräsentieren ihre Regierung in Den Haag. Alle Angelegenheiten, die das Statut nicht für das gesamte Königreich regelt, sind der autonomen Entscheidung jedes Landes überlassen. Die Höherrangigkeit des Statuts im Vergleich zum *Grondwet* ist im Statut selbst verankert: „Das Grondwet berücksichtigt die Bestimmungen des Statuts.“<sup>79</sup> Als Folge sieht Art. 142 *Grondwet* vor, dass „die Verfassung [...] durch Gesetz mit dem Statut für das Königreich der Niederlande in Einklang gebracht werden (kann).“ Soweit die legislativen und exekutiven Kompetenzen der Organe des Königreichs, das Königtum und die Thronfolge keiner Regelung durch das Statut unterliegen, finden die einschlägigen Bestimmungen des *Grondwet* Anwendung.<sup>80</sup>

Die zweite, bedeutungsvollere Ausnahme zur Vorrangstellung des *Grondwet* gründet auf Art. 94 *Grondwet*: Gesetzliche Vorschriften, die innerhalb des Königreichs gelten, werden nicht angewandt, wenn ihre Anwendung mit allgemein verbindlichen Bestimmungen von internationalen Verträgen und Beschlüssen völkerrechtlicher Organisationen, d.h. unmittelbar anwendbaren Vorschriften, nicht vereinbar ist. Es wird gemeinhin angenommen, dass die Bezeichnung „gesetzliche Vorschriften“ die Bestimmungen des *Grondwet* einschließt und dass dieses Verständnis bereits während der Ausarbeitung des *Grondwet* von 1983 herrschte.<sup>81</sup>

Der Zusammenhang mit dem parlamentarischen Abstimmungsmodus, demzufolge völkerrechtliche Verträge, die vom *Grondwet* abweichen, mit einer Zweidrittelmehrheit beider Kammern angenommen werden müssen (Art. 91 Abs. 3 *Grondwet*), wurde selten betrachtet. Einige Verfassungsrechtler folgern aus dem Verbot für den Richter, die Verfassungsmäßigkeit von Gesetzen gemäß Art. 120 *Grondwet* zu prüfen, dass es den Gerichten lediglich erlaubt sei, Vorschriften des *Grondwet* unangewendet zu lassen, wenn sie mit einer direkt anwendbaren Vertragsvorschrift gemäß Art. 94 *Grondwet* kollidieren und wenn der Vertrag min-

<sup>79</sup> Art. 5 Abs. 2 Statut des Königreichs.

<sup>80</sup> Art. 5 Abs. 1 Statut des Königreichs: „Die königliche Herrschaft und die Thronfolge, die Organe des Königreiches, so wie sie im Statut genannt werden, und die Ausübung der königlichen und der legislativen Macht in Angelegenheiten des Königreichs werden, soweit das Statut diesbezüglich keine Regelungen vorsieht, durch das *Grondwet* für das Königreich geregelt.“

<sup>81</sup> Kamerstukken II 1977/1978, Nr. 15 049; Nr. 3, S. 13.

destens mit einer Zweidrittelmehrheit beider Kammern gemäß Art. 91 Abs. 3 *Grondwet* angenommen worden ist.<sup>82</sup>

- 104** Die Strafrechtskammer des obersten Gerichtshofes (*Hoge Raad*) hat vor kurzem entschieden, dass EU-Verordnungen ihren Vorrang gegenüber nationalem Recht nicht aus den Art. 93 und Art. 94 *Grondwet* ableiten. Diese Aussage steht im Konflikt mit der Intention des Verfassungsgebers, der explizit zum Ausdruck gebracht hat, dass Art. 93 und 94 *Grondwet* auf EU-Recht Anwendung finden.<sup>83</sup> Der *Hoge Raad* vertritt hier also die Ansicht, EU-Recht könne sich gegenüber dem *Grondwet* durchsetzen, obwohl die Zustimmung zu den konstituierenden Verträgen nicht explizit auf Art. 91 Abs. 3 *Grondwet* gestützt wurde.<sup>84</sup>

#### b) Vorrang des Völkerrechts

- 105** Die Konsequenz aus den Art. 93 und 94 des *Grondwet* ist, dass unmittelbar anwendbare Vertragsvorschriften niederländisches Recht verdrängen. Soweit sie materiell verfassungsrechtlicher Natur sind, wird ihnen oft ein höherer Rang beigemessen. Typische Beispiele für solche Vorschriften sind klassische Menschenrechtsbestimmungen. Da sie vor allem das Verhältnis zwischen Staat und Individuen betreffen, sind sie zugleich eine verfassungsrechtliche Quelle. Dies gilt vor allem (aber nicht ausschließlich) für die Vorschriften der EMRK, für die EMRK-Zusatzprotokolle, bei denen das Königreich Vertragspartei ist, und den Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte. Gerade weil die Gerichte diesen Vorschriften Vorrang einräumen müssen, ist ihre verfassungsrechtliche Bedeutung so groß. Dies gilt umso mehr aufgrund der Tatsache, dass die Gerichte die Verfassungsmäßigkeit von Gesetzen und deren Vereinbarkeit mit Grundrechten aus dem *Grondwet* nicht überprüfen dürfen.
- 106** Der Rechtsstatus von unmittelbar anwendbaren Vertragsvorschriften und Beschlüssen internationaler Organisationen ist hierarchisch „höher“ zu verorten als derjenige konfligierender nationaler Normen. Auch bei den Verfassungsänderungen von 1953 und 1956 wurde dem Völkerrecht bereits eine Höherrangigkeit zugestanden. Die alternative Sichtweise, in Art. 94 *Grondwet* lediglich eine Konfliktnorm zu sehen, die den Anwendungsvorrang einer speziellen Norm des Völkerrechts bei der Kollision mit einer nationalen Rechtsvorschrift vorsieht, wird kaum vertreten.<sup>85</sup>

<sup>82</sup> *Camilo B. Schutte*, De stille kracht van de Nederlandse Grondwet (Die Stille Kraft des niederländischen Grundgesetzes). Beschouwingen rond het verbod aan de rechter om verdragen aan de Grondwet te toetsen (Betrachtungen rund um das Verbot des Richters, die Verfassungsmäßigkeit von Verträgen zu prüfen), RM Themis 1 (2003), S. 26–40.

<sup>83</sup> HR 2. 11. 2004, Nr. 00156/04 E, www.rechtspraak.nl unter LJN-Nummer: AR1797.

<sup>84</sup> Obwohl diese Verträge mit einer Zweidrittelmehrheit angenommen wurden, wird davon ausgegangen, dass die Legislative angenommen hat, dass die Verträge nicht gegen die Verfassung verstießen, zumindest nicht zu der Zeit, als die Zustimmung zum Maastricht Vertrag diskutiert wurde.

<sup>85</sup> Anderer Ansicht nur *C. A. J. M. Kortmann* (Fn. 60), S. 363–364.



## c) Organgesetze

Die Totalität verfassungsrechtlicher Normen im substantiellen Sinne (*bloc de constitutionnalité*) reicht – figurativ gesprochen – in der Normenhierarchie auch bis zu Rechtsakten unterhalb des *Grondwet* hinab. Während der *Grondwet*-Revision von 1983 wurden viele Bereiche, die zuvor ausführlich vom *Grondwet* geregelt worden waren, an die gesetzgebende Gewalt delegiert. Dies betrifft beispielsweise die Zustimmung zu völkerrechtlichen Verträgen und die Ausnahme zu der Regel, dass das Königreich nicht ohne vorherige Zustimmung des Parlaments Vertragspartei eines internationalen Abkommens werden kann. Von 1953 bis 1983 enthielt das *Grondwet* hierzu detaillierte Bestimmungen.<sup>86</sup> Seit 1983 sieht Art. 91 *Grondwet* vor, dass die Art der erforderlichen Zustimmung und deren Ausnahmen durch ein spezielles Gesetz geregelt werden sollen. Der auf dieser Regelung beruhende Rechtsakt wird als Organgesetz bezeichnet, d.h. die Verfassung gibt den Auftrag an den Gesetzgeber, diesbezüglich Regelungen zu treffen. Die Stellung der Organgesetze in der Normenhierarchie verbleibt auf der Ebene von einfachen Gesetzen; die Organgesetze sind also jedem anderen Gesetz gleichgestellt. **107**

Schwieriger wird es mit der hierarchischen Verortung von organischem Recht, das nicht durch Gesetz, sondern durch andere rechtliche Instrumente geschaffen wurde. Solches Recht steht in der Normenhierarchie normalerweise unter den Gesetzen, vergleichbar mit königlichen Erlassen und Ministerialverordnungen. Es wurde gemeinhin angenommen, dass sich ihr Status nicht aufgrund ihres materiell-rechtlichen Gehaltes verändern würde. Doch die Tatsache, dass diese Instrumente ihren Ursprung im *Grondwet* finden, könnte sie den Gesetzen gleichstellen oder ihnen sogar eine höhere Stellung als den Gesetzen zumessen. Die Rechtsprechung in den letzten Jahren unterstützt diese Sichtweise. **108**

## d) Konstitutionalisierung des Privatrechts

Das Verhältnis des *Grondwet* zur übrigen Rechtsordnung kann auch aus der Perspektive der Durchdringung der Rechtsordnung durch verfassungsrechtliche Normen betrachtet werden. Man schaut also in diesem Zusammenhang auf die „Konstitutionalisierung“ der Rechtsordnung. **109**

Die Besonderheiten dieses „Konstitutionalisierungsprozesses“ bleiben jedoch unklar. Gemeinhin wird mit diesem Begriff auf die Rolle der Grundrechte und allgemeinen Rechtsgrundsätze innerhalb des betrachteten Rechtsgebietes angespielt, d.h. also beispielsweise auf die Bedeutung von Grundrechten und allgemeinen Rechtsgrundsätzen im Strafverfahren, auf das Recht der Verteidigung im Verwaltungsprozess oder auch im Privatrecht. Vor allem im Privatrecht gibt es in der Literatur einen Hang dazu, von einer „Konstitutionalisierung“ zu sprechen. **110**

Die heutige Literatur zu Konstitutionalisierungsprozessen im Privatrecht bezieht sich nicht vordringlich auf die Vorstellung des 19. Jahrhunderts, nach der die **111**

<sup>86</sup> Art. 60 bis 64 der Verfassungen von 1953 bis 1972.

Grundrechte das Entstehen einer bürgerlichen Gesellschaft ermöglichen. Gemäß dieser etwas angestaubten Sichtweise sind Grundrechte vor allem Rechte, welche die Bürger auf Grundlage des *Grondwet* dem Staat entgegenhalten können. Durch sie entsteht also eine Sphäre der Freiheit vom Staat, wohingegen das Zivilrecht die Freiheit zwischen den Bürgern regelt.

- 112** Beim „Konstitutionalisierungsdiskurs“ im Privatrecht geht es mithin nicht um die Geltendmachung verfassungsrechtlich verankerter Grundrechte und Grundfreiheiten der Bürger gegenüber dem Staat, sondern um das Verhältnis zwischen den Bürgern, also die direkte oder indirekte horizontale Wirkung der Grundrechte in den Beziehungen der Bürger *inter se*. Die Rechtsprechung des *Hoge Raad* legt nahe, dass es möglich ist, Grundrechte wie das Recht auf Schutz der Privatsphäre, der körperlichen Unversehrtheit, der Meinungsfreiheit oder der Religionsfreiheit auch auf zivilrechtliche Verhältnisse anzuwenden und diese vor Gericht einzuklagen. Es lässt sich den richterlichen Voten allerdings nur schwer entnehmen, ob die Grundrechte – die im niederländischen Kontext sowohl dem *Grondwet* als auch der EMRK und dem Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte entnommen werden – eine direkte Wirkung haben, d.h. im Verhältnis zwischen den Bürgern unmittelbar anwendbar sind, oder ob sie lediglich eine indirekte Wirkung entfalten, d.h. durch eine entsprechende Auslegung der Normen des Privatrechts. Einschlägige Fälle sind vor allem *Goeree und van Manschot v van Zijl*<sup>87</sup> und der *Aidstest* Fall<sup>88</sup>. In beiden Fällen kam der *Hoge Raad* zu der Entscheidung, dass die einschlägigen Grundrechte des *Grondwet* und der Menschenrechtsverträge durch die Bestimmungen über zivilrechtliche Haftung eingeschränkt werden können.
- 113** Wie kann man die „Konstitutionalisierung“ des Privatrechts erklären? Geht dieser Prozess nicht von der Annahme aus, dass das *Grondwet* an der Spitze der Normenhierarchie steht? Und steht dies nicht im Widerspruch zur zentralen These dieses Beitrags, der von einer eingeschränkten Höherrangigkeit des *Grondwet* ausgeht? Zunächst ist festzustellen, dass der *Hoge Raad* die Schranken der betreffenden Grundrechte direkt auf privatrechtliche Sachverhalte anwendet. Dies würde dafür sprechen, dass diese Normen in privatrechtlichen Beziehungen unmittelbar wirksam werden und auf das Verhältnis der Bürger *inter se* anwendbar sind. Damit käme ihnen eine unmittelbare horizontale Wirkung zu. Dies würde implizieren, dass verfassungsrechtliche Normen in der Tat auch das Privatrecht regeln und dass das *Grondwet* das höchste Rechtsinstrument darstellt und aufgrund seiner fundamentalen Bedeutung die gesamte Rechtsordnung durchdringt. Dies mag den Eindruck erwecken, dass diese „Konstitutionalisierung“ hauptsächlich vom *Grondwet* ausgeht. Man kann diesbezüglich aber auch die Meinung vertreten, dass sie mindestens genauso in der Europäischen Menschenrechtskonvention und den internationalen Menschenrechtsverträgen begründet liegt, denen nach herrschender Doktrin eine über-verfassungsrechtliche Stellung zukommt.

87 HR 2.2.1990, Nr. 13 727, NJ 1991, S. 298.

88 Hoge Raad 18.6.1993, Nr. 15015, *Y v. X (Aidstest)* (einstweilige gerichtliche Verfügung), NJ 1994, S. 347.

## 2. Das Verhältnis des Grondwet zu Politik und Demokratie

Die Beziehung des *Grondwet* zur Politik wird überwiegend so eingeschätzt, dass sie dem politischen System ein Rahmenwerk zur Verfügung stellt. Ein materielles Verständnis von Demokratie wird von den Bestimmungen des *Grondwet* stillschweigend vorausgesetzt. Der Begriff „Demokratie“ selbst findet sich nicht im *Grondwet*. Verwendet wird der Demokratiebegriff nicht nur in Bezug auf die politischen Einrichtungen, sondern auch für die vielfältige Beteiligung der Bürger im öffentlichen Bereich, die auf direktem Wege oder durch die Einrichtungen der Zivilgesellschaft stattfinden kann. Dazu sind zunächst einige Ausführungen über das Verhältnis von *Grondwet* und Politik erforderlich. Danach wird über die repräsentative Natur der politischen Einrichtungen zu sprechen sein, um schließlich über den weiten öffentlich-rechtlichen Begriff von Demokratie in der demokratischen Zivilgesellschaft und bei der Bürgerbeteiligung zu sprechen. **114**

### a) Das Grondwet als Rahmenwerk

Das *Grondwet* muss grundsätzlich als Rahmen für die politischen Vorgänge betrachtet werden. Dieser Rahmen ist jedoch lückenhaft, da er bewusst nicht die wichtigste Regel des parlamentarischen Systems beinhaltet: das Misstrauensvotum. Es ist nur durch Verfassungsgewohnheitsrecht geregelt. Dies wurde bewusst so gehandhabt, um das System flexibel zu halten. Dahinter steht der Gedanke, das System ohne Novellierung der Verfassung an neue politische Konstellationen anpassen zu können. **115**

Viele Bestandteile des politischen Systems, die in Beziehung zum parlamentarischen System stehen, wurden hingegen durch das *Grondwet* geregelt, so die Verantwortlichkeit der Minister<sup>89</sup> oder das Verhältniswahlrecht<sup>90</sup>. Es gibt aber auch Fälle politischer Üblichkeiten, die so eng mit den Funktionen des Regierungsapparates verwoben sind, dass man ihnen einen eigenen verfassungsrechtlichen Rang zumessen könnte. Diese Beispiele von Entwicklungs- und Anpassungsfähigkeit bestätigen die Flexibilität des Systems. **116**

Für diese Flexibilität gibt es zahlreiche Beispiele. Eines von ihnen betreffend die Auflösung der Zweiten Kammer wurde bereits erläutert (siehe oben, III.3.). Ein weiteres Beispiel ist die zunehmende Bedeutung des Ministerpräsidenten. In der Praxis hat sich seine Stellung von der eines „Gleichen unter Gleichen“ zu der eines „Ersten unter Gleichen“ entwickelt. Dies geschah auf eine Weise, die sich in der Geschäftsordnung des Ministerrates (*Reglement van Orde van de minister-raad*) niederschlug. Der Ministerpräsident führt nicht nur den Vorsitz in einer Versammlung von Gleichen, er hat auch – üblicherweise in Zusammenarbeit mit den betreffenden Ministern, aber manchmal auch ohne deren Kooperation – **117**

<sup>89</sup> Art. 42 Abs. 2 *Grondwet*: „Der König ist unverletzlich; die Minister sind verantwortlich.“

<sup>90</sup> Art. 129 Abs. 2 *Grondwet*: „Die Mitglieder [des Parlaments] werden auf der Grundlage des Verhältniswahlrechts innerhalb der durch Gesetz festzulegenden Grenzen gewählt.“

Befugnisse im Hinblick auf die Aufstellung der Tagesordnung.<sup>91</sup> Auf diese Weise kann er die Beschlussfassung im Ministerrat auch gegen den Willen einzelner Minister vorantreiben.

- 118** Von vielleicht größerer Bedeutung ist die jüngste Entwicklung hinsichtlich des Vorgehens der großen Parteien bei Wahlen. Der Ministerpräsident wird nicht direkt gewählt. Die Wahl beschränkt sich auf die Mitglieder der Zweiten Kammer. Seit 1922 bietet das Kabinett am Abend vor den Wahlen zur Zweiten Kammer (vgl. oben, II.3.f.) seinen Rücktritt an, um auf diese Weise den Weg zur Neubildung des Kabinetts nach den Wahlen frei zu machen. Das bedeutet, dass Wahlen zur Zweiten Kammer immer auch die Neubildung des Kabinetts nach Maßgabe des Wahlausganges zur Folge haben. Das führt heutzutage dazu, dass die politischen Parteien während eines Wahlkampfes den Namen ihres Kandidaten für den Posten des zukünftigen Ministerpräsidenten im Falle ihres Wahlsieges bekannt geben. Bei den Wahlen von 2003 versäumte die Arbeitspartei (PvdA) dies zu tun. Sie sah sich jedoch unter dem Druck des Spotts der anderen Parteien gezwungen, der Wählerschaft mitzuteilen, wer ihr Kandidat im Falle ihrer Führungsrolle im Kabinett wäre. Wenn man bei dieser Praxis bleibt, wird die Wahl der Mitglieder der Zweiten Kammer auch zur inoffiziellen Wahl des Kandidaten für das Amt des Ministerpräsidenten, ohne dass der Wortlaut der Verfassung diesbezüglich irgendeine Regel enthielte, wie sie etwa von der *Cals-Donner-Kommission* vorgeschlagen wurde.<sup>92</sup>
- 119** Diese Funktion der Verfassung als eines „Rahmens“ wird durch die Tatsache bekräftigt, dass die Gerichte keine Rolle im politischen Prozess spielen. Es ist unvorstellbar, dass ein Mitglied des Parlaments bei Gericht Beschwerde wegen einer angeblichen Verletzung des *Grondwet* durch einen anderen Akteur im politischen Entscheidungsprozess erhebt.

#### b) Der repräsentative Charakter der Demokratie

- 120** Im Grundsatz ist Demokratie in den Niederlanden gleichbedeutend mit repräsentativer Demokratie. Bis vor kurzem wurden Referenda als unerwünscht und unpassend für das niederländische Verfassungssystem betrachtet. Auf nationaler Ebene weist das *Grondwet* die legislative Gewalt dem Parlament und der Regierung gemeinsam zu. Ein bindendes Referendum wird als Störung dieser klaren Zuordnung der Rechtsetzungsbefugnisse betrachtet. Deshalb, so wird argumentiert, bedarf ein bindendes Referendum in der Gesetzgebung einer Änderung des *Grondwet*. Dieselbe Begründung wird für Referenda in den Provinzen und Gemeinden angewandt, da das *Grondwet* die gesetzgebende Gewalt auf der

<sup>91</sup> Zum Beispiel Art. 6: „In Fällen, in denen es unklar ist, welcher Minister im Wesentlichen verantwortlich ist für eine bestimmte Angelegenheit, soll der Ministerpräsident über die Verantwortlichkeit entscheiden.“ Art. 7: „Wird eine Angelegenheit nicht vom dafür zuständigen Minister vor den Rat gebracht, so kann dies der Ministerpräsident mit Zustimmung des Rates tun.“; Art. 16: „1. Der Ministerpräsident überwacht die Durchführung einer kohärenten Regierungspolitik. 2. Er überwacht die Ausführung der Entscheidungen des Rates.“

<sup>92</sup> Siehe oben, II.4.b.

Ebene der Provinzen und Gemeinden den Provinz- und Gemeinderäten überträgt.<sup>93</sup>

Im Jahre 1985 schlug die *Staatskommission Biesheuvel/Prakke* erfolglos die Einführung eines bindenden korrektiven Referendums auf nationaler Ebene vor.<sup>94</sup> Vierzehn Jahre später wurde ein Versuch, ein derartiges Referendum im *Grondwet* zu verankern, in zweiter Lesung abgelehnt. Ein weiterer Versuch schlug im Juni 2004 fehl. Die Hürden zur Abhaltung des Referendums waren in beiden Fällen hoch angesetzt. Nach einem Anfangersuchen (40.000 Unterschriften) sollten für den Antrag selbst die Unterschriften von 600.000 Wahlberechtigten erforderlich sein. Ein vom Parlament erlassenes Gesetz sollte in einem Referendum nur mit einer Mehrheit von mindestens 30 % der gesamten Wählerschaft abgelehnt werden können; diese beläuft sich auf etwa 12 Millionen, für eine Ablehnung wären also 3.600.000 Stimmen nötig. Die Wahlbeteiligung bei einer Wahl zur Zweiten Kammer umfasst etwa 9.500.000 Stimmberechtigte. Eine Ablehnung eines Gesetzes durch ein Referendum ist unter diesen Bedingungen sehr unwahrscheinlich.

Im Jahr 2001 ermöglichte das zeitlich befristete Gesetz über Referenden (*Tijdelijke referendumwet*) die Durchführung eines konsultativen Referendums. Im Falle einer Ablehnung durch die Wählerschaft hätte die Regierung entscheiden müssen, ob sie ein Gesetz zur Rücknahme des von dem Referendum betroffenen Gesetzes initiiert oder dieses dennoch in Kraft treten lässt. Das Gesetz über ein befristetes Referendum lief am 1. Januar 2005 aus.

Das bekannte Referendum über den EU-Verfassungsvertrag vom 1. Juni 2005 wurde durch die Verabschiedung eines Spezialgesetzes auf Initiative der Zweiten Kammer möglich. Es war der parlamentarischen Entscheidung vorgelagert und nur von beratender Natur. Die hohe Wahlbeteiligung (63 %) und die eindeutig negative Resonanz durch 62 % der Wähler verboten jedoch jeden weiteren Gedanken an eine Ratifizierung.

In Folge dieses Referendums wurde in der Zweiten Kammer ein neuer Gesetzesentwurf zur Änderung des *Grondwet* und zur Einführung eines verbindlichen Referendums verabschiedet. Dieser Gesetzesentwurf sieht keine Anforderungen im Sinne von notwendigen Unterschriften für das Initiieren und die Abhaltung eines Referendums vor, sondern überlässt dies einem Gesetz, das mit einer Mehrheit von mindestens Zweidritteln der Stimmen in beiden Kammern verabschiedet werden müsste.<sup>95</sup>

93 Art. 127 *Grondwet*. Einige Gemeinden besitzen Gemeindeverordnungen, auf deren Grundlage ein konsultatives, nicht bindendes Referendum durchgeführt werden kann. Es sollte außerdem erwähnt werden, dass das Gemeindegesetz (*Gemeentewet*) es den Gemeinderäten ermöglicht, ein konsultatives, nicht bindendes Referendum über die Kandidaten für das Bürgermeisteramt abzuhalten, der von der Regierung auf Vorschlag der Gemeinde ernannt wird; Art. 61 und 61e des Gemeindegesetzes (*Gemeentewet*).

94 Eindrapport van de staatscommissie van advies inzake de relatie kiezers – beleidsvorming: Referendum en Volksinitiatief (Abschlussbericht der Staatskommission in Sachen Wähler – Politikgestaltung: Referendum und Volksinitiative), 1985; mit Verweis auf diesen Bericht billigte später ein Komitee, das von der Zweiten Kammer eingesetzt worden war, den Vorschlag der Kommission für ein Referendum: Rapport Tweede Kamer externe commissie vraagpunten staatkundige, bestuurlijke en staatsrechtelijke vernieuwing «Het bestel bijgesteld» (Bericht der Zweiten Kammer, externe Kommission zu den Fragen staatlicher, verwaltungsrechtlicher und staatsrechtlicher Erneuerung), Kamerstukken II 1992/1993, 21 427, Nr. 36–37, und der Anschlussbericht Kamerstukken II 1993/1994, 21 427, Nr. 64–65.

95 Kamerstukken II 2004/2005, 30 174, Nr. 1–3.

- 125** Die besondere Betonung des repräsentativen Charakters der Demokratie in den politischen Einrichtungen ist geschichtlich begründet. Vor der Säkularisierung setzte sich die niederländische Gesellschaft aus Gruppen politischer und religiöser Minderheiten zusammen, die innerhalb des politischen Systems durch ihre politischen Eliten auf streng repräsentative Weise agierten. Genau diese repräsentativen Eigenschaften erhöhten die Bereitschaft zur Anerkennung der Positionen von Minderheiten innerhalb eines Wahlsystems, welches auf proportionaler Vertretung basiert und bei dem keine politische Gruppierung eine Mehrheitsposition für sich erringen konnte. Seit der konfessionelle Einfluss auf die Politik schwindet, gibt es eine größer werdende Wechselwählerschaft und damit die Forderung, Elemente einer direkteren politischen Beteiligung am demokratischen Prozess auf nationaler Ebene einzuführen.

c) *Gesellschaftliche Institutionen*

- 126** Die soziale Entwicklung der Niederlande erklärt auch den verfassungsmäßigen Status, der nach Art. 134 *Grondwet* Einrichtungen gewährt wird, die ihrem Wesen nach gesellschaftliche Institutionen sind, beispielsweise die öffentlichen Berufs- und Gewerbeverbände.<sup>96</sup> Ihnen wurden legislative und exekutive Befugnisse übertragen. Derartige öffentliche Körperschaften spielen beispielsweise im Bereich der Landwirtschaft eine wichtige Rolle bei der Umsetzung des Regelwerks der Europäischen Gemeinschaft.<sup>97</sup> Folglich ist die niederländische repräsentative Demokratie nicht gleichbedeutend mit einer parlamentarischen Demokratie. Die Niederlande sind eine Konkordanzdemokratie unter Einbeziehung der nichtstaatlichen öffentlichen Körperschaften. Die Idee der Konkordanzdemokratie in den Niederlanden ist nicht mit quasi-faschistischem oder rechts-korporatistischem Gedankengut anderer Länder zu vergleichen, sondern muss aus dem geschichtlichen Kontext heraus verstanden werden, in dem konfessionelle und politische Minderheiten sich nicht nur in politischen Parteien zusammenschlossen, sondern ihr gesamtes soziales und religiöses Leben in den „Säulen“ der eigenen Organisationen zusammenführten.
- 127** An dieser Stelle sei noch einmal betont, dass die „Versäulung“ der Gesellschaft fast schon *per definitionem* von repräsentativer Natur war, da jede Säule eine eigene konfessionelle Wählerschaft widerspiegelte.

<sup>96</sup> Art. 134 Abs. 1 *Grondwet*: „Durch Gesetz oder kraft Gesetzes können öffentliche Berufs- und Gewerbeverbände und andere öffentliche Körperschaften gegründet und aufgelöst werden.“

<sup>97</sup> Art. 134 Abs. 2 und 3 *Grondwet*: „2. Die Aufgaben und die Organisation dieser öffentlichen Körperschaften, die Zusammensetzung und Zuständigkeit ihrer Verwaltungen sowie die Öffentlichkeit ihrer Sitzungen regelt das Gesetz. Durch Gesetz oder kraft Gesetzes können ihren Verwaltungen Verordnungsbefugnisse übertragen werden. 3. Das Gesetz regelt die Aufsicht über diese Verwaltungen. Beschlüsse dieser Verwaltungen können nur aufgehoben werden, wenn sie im Widerspruch zum geltenden Recht oder zum Allgemeininteresse stehen.“

## d) Politische Teilhabe

In den späten 1960er Jahren entwickelte sich die Idee der Teilhabe sozialer Gruppen hin zu einer Teilnahme und Einbeziehung der Bürger. Die Idee des Mitspracherechts (*medezeggenschap*) in Betrieben und in Universitäten nahm Formen an. Über die Jahre rückte eine „Kultur der Konsultation“ auf nationaler Ebene in das Zentrum des politischen Geschehens. In der Regel wurde diese „Kultur der Konsultation“ durch eine große Anzahl beratender Gremien in fast jedem Bereich staatlicher Aktivitäten gepflegt. Einige meinen, dass über hundert solcher Beratungsgremien existiert haben müssen. In diesen beratenden Gremien und Kommissionen waren die meisten sozialen Interessen sowie Experten vertreten, was eine solide Basis für den sozialen Konsens und die Unterstützung der Regierung gewährleistete. **128**

1995 wurde ein Gesetz verabschiedet, das die meisten Konsultativgremien und Expertenkommissionen auf nationaler Ebene abschaffte und diese auf jeweils ein Beratungsgremium für jedes Ministerium limitierte. Dieses Gesetz erhielt umgangssprachlich den Namen „Wüstengesetz“ (*woestijnwet*).<sup>98</sup> Zeitgleich wurde ein weiteres Gesetz verabschiedet, das die übrig gebliebenen Beratungsgremien harmonisierte und vorschrieb, dass die Mitgliedschaft nur noch Experten und nicht mehr Vertretern von Interessengruppen offen stand.<sup>99</sup> Dadurch wurde deren Einflussnahme zu einem frühen Zeitpunkt im Entscheidungsprozess erheblich reduziert. Kürzlich veröffentlichte Studien legen nahe, dass dieses Unterfangen allerdings nicht von Erfolg gekrönt war. Es gibt weiterhin eine Vielzahl von Ad-hoc-Kommissionen und Expertengremien, die zumeist mit Politikern besetzt werden. Ihre Funktion ist weniger die Bildung eines sozialen Konsenses als vielmehr der sensible Umgang mit umstrittenen Themen. Man entzieht sie der politischen Arena und lässt sie stattdessen in den Hinterzimmern der politischen Beratergremien bearbeiten.<sup>100</sup> **129**

## e) Bürgerbeteiligung

Auf dezentraler Ebene wurde auch jeder einzelne Bürger in den Entscheidungsprozess mit eingebunden. Dies geschah oft auf Grundlage der Satzungen von Gemeinden und Provinzen. Später wurden diese Vorschriften im Allgemeinen Verwaltungsgesetz (AwB) festgeschrieben. Das AwB trat 1994 in Kraft. In seinem Kapitel über das Verhältnis zwischen den Bürgern und den Verwaltungsbehörden waren zwei verschiedene Verfahren der Bürgerbeteiligung am Entscheidungsprozess vorgesehen: ein vereinfachtes und ein (sehr) umfangreiches Verfahren. Beide regelten die Informationsweitergabe im Hinblick auf das Antragsverfahren für Verwaltungsentscheidungen, die Veröffentlichung von Vorabentscheidungen, die Art und Weise, wie individuelle Belange berücksichtigt werden **130**

98 Gesetz vom 3. 7. 1996, Stb. 377.

99 Gesetz vom 3. 7. 1996, Stb. 378.

100 W. Duyvendak/M. van Schendelen, *Schaduwmacht in de schijnwerpers* (Schattenmacht im Scheinwerferlicht), 2005.

sowie den Umgang der zuständigen Behörden mit derartigen Einwendungen. Eine Behörde konnte selbst entscheiden, ob und welches dieser Verfahren sie anwendet, es sei denn, die Vorgehensweise wird durch Gesetze vorgegeben, wie im Falle der Gesetzgebung über die Entscheidungsfindung im Bereich von Stadtentwicklung und Umwelt. Im Juli 2005 wurden die beiden Verfahren in einem einzigen Verfahren über den Ablauf der Verwaltungsentscheidung zusammengeführt und vereinheitlicht.<sup>101</sup>

#### f) Volkssouveränität

- 131** Zunächst lässt sich an dieser Stelle festhalten, dass es schwierig ist, eine Theorie über Souveränität oder Volkssouveränität zu entwickeln oder aufrechtzuerhalten, wenn das Demokratiekonzept derart breit gesteckt ist und sich nicht auf das politische System im engeren Sinne beschränkt.
- 132** In der Literatur konnten verschiedene Spuren früherer Überlegungen zur Volkssouveränität ausgemacht werden.<sup>102</sup> Aber nach dem endgültigen Untergang der Ideen der Französischen Revolution mit der Vertreibung der Franzosen 1813 war es unmöglich, eine Theorie der Volkssouveränität aufrechtzuerhalten, auch da die politische Theorie des Protestantismus die Französische Revolution prinzipiell ablehnte. Denn für den Protestantismus war die Volkssouveränität mit der göttlichen Souveränität unvereinbar. Dies galt auch für die zwei großen christlich-demokratischen Parteien, die Christlich-Historische Union (*Christelijk-Historische Unie*) und die älteste aller politischen Parteien in den Niederlanden, die Anti-Revolutionäre Partei (*Anti-Revolutionaire Partij*). Beide fusionierten mit der katholischen Partei zur Christlich-Demokratischen Partei Anfang der 1970er Jahre.
- 133** Mit anderen Worten: Weder Souveränität noch Volkssouveränität entwickelten sich zu klar ausformulierten verfassungsrechtlichen Konzepten. Sollte es überhaupt ein Konzept der Volkssouveränität geben, so ist dies lediglich als Einfluss des Volkes auf die Demokratie zu verstehen und dies zudem in einem viel weiteren Verständnis als es beispielsweise in der deutschen Verfassungstheorie (und Praxis) anzutreffen ist.

### 3. Rechtsstaat: Grundrechte und Legalität

- 134** Die Idee des *Rechtsstaats* – die Niederländer borgten dieses Konzept von den Deutschen – gehört zum Vokabular des politischen und öffentlichen Diskurs. Sein materieller Gehalt und die ihm zugemessene Bedeutung sind weitaus vielschichtiger als dies gemeinhin von Verfassungsrechtlern angenommen wird.

<sup>101</sup> Art. 3 Abs. 10 bis Art. 3 Abs. 17 AwB (Allgemeines Verwaltungsgesetz).

<sup>102</sup> Siehe beispielsweise *M. van Gelderen*, *The Political Thought of the Dutch Revolt 1555–1590*, 1992. Einige der Quellen sind veröffentlicht bei van Gelderen (Hg.), *The Dutch Revolt*, Cambridge Texts in the History of Political Thought, 1993.



Eine juristisch klarere Begrifflichkeit, die mit dem *Rechtsstaat* assoziiert wird, ist der Grundrechtsschutz. Er wurde in vielerlei Hinsicht zum Herzstück des Verfassungssystems, dies jedoch auf eine gänzlich andere Weise als in anderen europäischen Ländern: Sein materiell-rechtlicher Gehalt ist zu einem großen Teil außerhalb des *Grondwet* verortet. **135**

a) *Das Rechtsstaatsprinzip*

Das Rechtsstaatskonzept hat im niederländischen Kontext verschiedene Assoziationsgehalte. Aus verfassungsrechtlicher Sicht bezieht sich der Begriff auf die Organisation des öffentlichen Lebens unter der Herrschaft des Rechts (*rule of law*). In der Literatur wird oft davon ausgegangen, dass dieser Begriff nicht nur Legalität, sondern auch Demokratie, Gewaltenteilung und Grundrechtsschutz umfasst.<sup>103</sup> Damit birgt der Begriff in der verfassungsrechtlichen Literatur ein weitreichendes Verständnis von Rechtsstaatlichkeit. **136**

Im öffentlichen und politischen Diskurs wird dieses Konzept sogar noch weiter verstanden. Es wird oft zum Kürzel für den anzustrebenden materiellen Gehalt rechtlicher Normen oder der politischen Ordnung. Der Begriff wird in diesem Zusammenhang normativ verwandt. Er ist nicht Ausdruck des gegenwärtigen Rechts, sondern eines noch anzustrebenden rechtlichen Zustandes. Es lässt sich zudem feststellen, dass der Begriff *Rechtsstaat* häufig nicht gebraucht wird, um die Grenzen der öffentlichen Gewalt abzustecken, sondern um damit eine Bindung der Bürger an die rechtlichen Normen zu unterstreichen. Dass diese Intention die eigentliche Bedeutung von Rechtsstaatlichkeit auf den Kopf stellt, wird oft nicht wahrgenommen. **137**

Dieses sehr lockere Verständnis des Rechtsstaatsbegriffes spiegelt sich in der Rechtsprechung unterer Instanzen wider. Es sollte an dieser Stelle erwähnt werden, dass nur sehr wenige Gerichtsurteile existieren, in denen der Rechtsstaatsbegriff von Bedeutung ist. In diesen Fällen wird der Begriff entweder dazu verwandt, die unabhängige Stellung eines Gerichtes oder des Richters herauszustellen, seinen Kompetenzbereich einzuschränken<sup>104</sup> oder die Bedeutung des öffentlichen Amtes zu unterstreichen. Wenn das Rechtsstaatsprinzip defensiv gebraucht wird, um die Würde öffentlicher Ämter oder Behörden zu schützen, dann kann sich diese Verwendung des Rechtsstaatsbegriffes auch gegen den Bür- **138**

103 Also beispielsweise *M. C. Burkens/H. R. B. M. Kummeling/B. P. Vermeulen/R. Widdershoven*, *Beginselen van de democratische rechtsstaat (Prinzipien des demokratischen Rechtsstaats)*, <sup>5</sup>2001, speziell S. 39–48; dies ist ein Lehrbuch, welches an diversen rechtswissenschaftlichen Fakultäten für eine Einführung in das Verfassungsrecht im ersten Studienjahr verwandt wird.

104 Beispielsweise *Gerechtshof 's-Hertogenbosch*, 5. 8. 2003, LJN-Nummer: AI0847: die Tatsache, dass die Gerichte an die Gesetze gebunden sind und nicht über deren Sachverhalt oder deren Angemessenheit urteilen dürfen, stellt „einen Pfeiler des demokratischen Rechtsstaates [dar], in dem die Judikative und die Legislative voneinander getrennt sind.“

ger richten.<sup>105</sup> Das bestätigt erneut, dass der Rechtsstaatsbegriff nicht allein für staatliches Verhalten bedeutsam ist, sondern auch auf zivilrechtliche Sachverhalte Anwendung findet.

- 139** Aus diesen Ausführungen muss gefolgert werden, dass der Rechtsstaatsbegriff viel weiter verstanden wird als Rechtsstaatlichkeit im Sinne der *Rule of Law*, an die die öffentliche Gewalt gebunden ist. Ausgehend von einem liberalen Verständnis des Konzepts, dessen Intention der Schutz der bürgerlichen Freiheit vor dem Staat war, hat sich die Begrifflichkeit zu einem (neo-)republikanischen Konzept gewandelt, das Staat und Bürger gleichermaßen an die wichtigsten Rechtsprinzipien und Normen einer politisch verfassten Gesellschaft bindet.

#### b) Grundrechtsschutz

- 140** Eine wesentlich hilfreichere Begrifflichkeit, die mit dem des Rechtsstaats assoziiert wird, ist der Grundrechtsschutz. In vielerlei Hinsicht ist er zum Herzstück des Verfassungssystems geworden. Die Grundrechte stellen einen Teil des *Grondwet* dar und sind hauptsächlich im ersten Kapitel niedergelegt. Das aktive und passive Wahlrecht sowie das Verbot der Todesstrafe finden sich jedoch andernorts im *Grondwet*. Zu den klassischen Grundrechten gehören: das Diskriminierungsverbot und das Recht auf Gleichbehandlung, das Recht, das Land zu verlassen, das Recht jedes niederländischen Staatsangehörigen, im öffentlichen Dienst zu arbeiten, das aktive und passive Wahlrecht, das Petitionsrecht, Religionsfreiheit, Meinungsfreiheit, Vereins-, Versammlungs- und Demonstrationsfreiheit, das Recht auf Privatsphäre, das Recht auf körperliche Unversehrtheit, die Unverletzlichkeit der Wohnung, das Brief- und Fernmeldegeheimnis, das Recht auf Entschädigung bei Enteignung, persönliche Freiheit und *habeas corpus*, das Recht, nur bei gesetzlich festgelegter Strafbarkeit bestraft zu werden (*nulla poena sine lege praevia*), das Recht, dem gesetzlichen Richter vorgeführt zu werden, das Recht auf Rechtsbeistand, das Recht, seine Arbeit frei zu wählen, das Recht auf Bildung, das Recht auf gleiche finanzielle Förderung des öffentlichen und privaten Unterrichts sowie das Verbot der Todesstrafe.
- 141** Auch eine Anzahl sozialer, wirtschaftlicher und kultureller Rechte ist verbürgt: die Schaffung von genügend Arbeitsplätzen, die Existenzsicherung und die Ver-

<sup>105</sup> Wie in Rb Alkmaar, 15. 6. 2005 [www.rechtspraak.nl](http://www.rechtspraak.nl) unter der LJN-Nummer: AT7611, zur Bewertung der Schwere einer Tat, die die Bedrohung und das Auflauern eines Richters beinhaltete; Rb Alkmaar (einstweilige Verfügung), 19. 5. 2005, LJN-Nummer: AT5806, hier wird festgestellt, dass „es nicht in Übereinstimmung mit modernen Ideen über den Rechtsstaat ist, eine Person öffentlich auf eine *ad hominem* Art anzuklagen, indem man ihr Foto zusammen mit abschätzigen Bemerkungen auf einer öffentlich zugänglichen Internetseite veröffentlicht.“; Rb Arnhem, 26. 4. 2005, LJN-Nummer: AT4651: „Einen Staatsanwalt und einen Übersetzer als Geisel zu nehmen um so einer Verhaftung zu entgehen, ist eine schamlose Verletzung des Rechtsstaatsprinzips.“; Gerichtshof Arnhem, 7. 6. 2002, LJN-Nummer: AN8937 und LJN-Nummer: AN8932, politische Motive „können in einem Rechtsstaat keine Rechtfertigung für Brandstiftung darstellen“; Rb Amsterdam, 15. 7. 2005, LJN-Nummer: AT9532, dieser Fall betraf die sofortige Ausweisung eines fundamentalistischen Imams, die es ihm nicht ermöglichte, den Ausgang seiner Beschwerde abzuwarten. Seine Ausweisung beruhte auf einem Bericht des Geheimdienstes, der vom Justizminister nicht verifiziert worden war. Beide Streitparteien klagten sich gegenseitig an, die Prinzipien des Rechtsstaats zu gefährden. Dies wurde scheinbar vom Richter so anerkannt.

teilung des Wohlstandes, der Schutz und die Verbesserung der Umwelt, die Schaffung von genügend Wohnraum, die Schaffung der Voraussetzungen für die soziale und kulturelle Entfaltung und Freizeitgestaltung, die Förderung der Volksgesundheit, das Recht, Unterricht zu geben (siehe Schulkampf) und allgemein bildenden Grundschulunterricht zu erhalten.

Viele, aber nicht alle Grundrechte<sup>106</sup> beinhalten eine Vorschrift, die ihre Einschränkung erlaubt. Dies gilt besonders für den klassischen Grundrechtskanon. Meistens wird dabei das Kriterium der öffentlichen Gewalt angeführt, der es erlaubt ist, die Ausübung eines Rechts einzuschränken. Die Kompetenz zur Einschränkung liegt dabei fast immer beim Gesetzgeber. Die Befugnis kann aber oft auch von diesem an eine untergeordnete Instanz delegiert werden. Manchmal ist die Eingriffsbefugnis jedoch allein der Legislative vorbehalten. Dies gilt für das Recht, das Land zu verlassen (Art. 2 Abs. 4 *Grondwet*); die Wahlrechte (Art. 4 *Grondwet*); das Recht, seine Religion oder Weltanschauung frei auszuüben (ausgenommen das Recht, dies außerhalb dafür vorgesehener Bereiche zu tun; dies bezieht sich vor allem auf religiöse Prozessionen) (Art. 6 *Grondwet*); die freie Meinungsäußerung (Art. 7 *Grondwet*); das Recht, Vereine zu bilden (Art. 8 *Grondwet*); das Versammlungs- und Demonstrationsrecht – außer Einschränkungen zum Zweck des Schutzes der Gesundheit, im Interesse des Verkehrs oder zur Abwehr und Beseitigung von Störungen (Art. 9 *Grondwet*) sowie das Briefgeheimnis (Art. 13 *Grondwet*). **142**

Nur gelegentlich sind die Ziele, die mit den jeweiligen (legitimen) Grundrechtseinschränkungen verfolgt werden dürfen, näher spezifiziert worden (so geschehen für die Ausübung der Religionsfreiheit außerhalb von Gebäuden und ~~vorge-~~  
~~sehenen~~ Bereichen sowie das Vereins-, Versammlungs- und Demonstrationsrecht). Ansonsten existieren keinerlei materiellrechtliche Kriterien. **143**

Im niederländischen *Grondwet* findet sich kein Verhältnismäßigkeitsprinzip, das mit dem in Art. 8-11 EMRK implizit vorkommenden vergleichbar wäre. Noch schlimmer ist die Feststellung des *Hoge Raad*, dass eine Einschränkung der Grundrechte nicht dem Prinzip der Notwendigkeit (und damit auch der Verhältnismäßigkeit) unterliegen müsse.<sup>107</sup> Dies wird kontrovers diskutiert. Die Feststellung impliziert, dass der Verfassungsgeber eine nicht notwendige (und daher unverhältnismäßige) Einschränkung erlaubt hätte. **144**

106 Z.B. Art. 1 *Grondwet*: „Alle, die sich in den Niederlanden aufhalten, werden in gleichen Fällen gleich behandelt. Niemand darf wegen seiner religiösen, weltanschaulichen oder politischen Anschauungen, seiner Rasse, seines Geschlechtes oder aus anderen Gründen diskriminiert werden.“ Weitere Beispiele sind das Petitionsrecht (Art. 5 *Grondwet*) und das Verbot der Todesstrafe (Art. 114 *Grondwet*).

107 HR 2.5.2003, [www.rechtspraak.nl](http://www.rechtspraak.nl), LJN-Nummer: AF3416, Abschnitt 4.3.4, der darlegt, dass Art. 7 *Grondwet* „für eine Einschränkung der Meinungsfreiheit nicht die Anforderung stellt, dass diese in einer demokratischen Gesellschaft notwendig ist“.

## c) Justiziabilität

- 145** Im Allgemeinen sind alle klassischen Grundrechtsnormen justiziabel. Viele soziale, wirtschaftliche und kulturelle Rechte sind hingegen so allgemein als (vage) Zielvorgaben gefasst, dass es schwierig ist, sie gerichtlich einzufordern.<sup>108</sup> Das bedeutet aber nicht, dass sie keine rechtliche Bedeutung besitzen. Die Literatur bewertet diese Rechte als Vorschriften, die unter gewissen Umständen eine Bremswirkung entfalten können, um Maßnahmen öffentlicher Gewalt mit gegensätzlicher Stoßrichtung zu verhindern.<sup>109</sup> In manchen Fällen haben Gerichte diese grundsätzlichen Bestimmungen als zusätzliche Elemente zur Auslegung anderer Rechtsnormen hinzugezogen.<sup>110</sup>

## d) Das Fehlen einer Verfassungsgerichtsbarkeit

- 146** Eine Hürde bei der Bewertung der fundamentalen verfassungsmäßigen Rechte (Grundrechte) ist die Tatsache, dass es den Gerichten verboten ist, die Verfassungskonformität der Gesetze zu überprüfen (Art. 120 *Grondwet*). Dies hat zwei wichtige Auswirkungen:

<sup>108</sup> Beispielsweise: Art. 19 Abs. 1 *Grondwet*: „Die Schaffung von genügend Arbeitsplätzen ist Gegenstand der Sorge des Staates und der anderen öffentlich-rechtlichen Körperschaften.“

Art. 20 Abs. 1: „Die Existenzsicherheit der Bevölkerung und die Verteilung des Wohlstandes sind Gegenstand der Sorge des Staates und der anderen öffentlich-rechtlichen Körperschaften.“

Art. 21: „Die Sorge des Staates und der anderen öffentlich-rechtlichen Körperschaften gilt der Bewohnbarkeit des Landes sowie dem Schutz und der Verbesserung der Umwelt.“

Art. 22: „1. Der Staat und die anderen öffentlich-rechtlichen Körperschaften treffen Maßnahmen zur Förderung der Volksgesundheit. 2. Die Schaffung von genügend Wohnraum ist Gegenstand der Sorge des Staates und der anderen öffentlich-rechtlichen Körperschaften. 3. Der Staat und die anderen öffentlich-rechtlichen Körperschaften schaffen Voraussetzungen für die soziale und kulturelle Entfaltung und für die Freizeitgestaltung.“

Art. 23 Abs. 1: „Das Unterrichtswesen ist Gegenstand ständiger Sorge der Regierung.“

<sup>109</sup> A. W. *Heringa*, Sociale grondrechten – hun plaats in de gereedschapskist van de rechter (Soziale Grundrechte – ihr Platz in der Werkzeugkiste des Richters), Diss., RULeiden, 1989. Grondrechten en de taak van de overheid in het licht van zelfregulering (Grundrechte und die Aufgabe des Staates im Licht der Selbstregulierung), in: Kummeling/Van Bijsterveld (Hg.), Grondrechten en zelfregulering (Grundrechte und Selbstregulierung), 1997, S. 31–50; F. M. C. *Vlemminx*, Het juridisch tekort van de sociale grondrechten in de Grondwet (Der juristische Mangel an sozialen Grundrechten im Grundgesetz), NJB 1996, S. 120; *Vlemminx/Kummeling*, Algemene situering van sociale grondrechten in de Nederlandse rechtsorde (Allgemeine Situierung der sozialen Grundrechte in der niederländischen Rechtsordnung), in: Hubeau/De Lange (Hg.), Het grondrecht op wonen (Das Grundrecht auf Wohnen), 1995. Mit Blick auf vergleichbare Vorschriften in internationalen Verträgen, G. J. H. van Hoof, The Legal Nature of Economic, Social and Cultural Rights: a Rebuttal of some Traditional Views, in: Alston/Tomasevski (Hg.), The Right to Food, 1984, S. 97–111.

<sup>110</sup> In einem Fall, der eine schwer erkrankte Mutter und ihre drei Kinder betraf, wurde das Anliegen der Behörden, ausreichende Lebensverhältnisse gemäß Art. 22 *Grondwet* herzustellen zum zentralen Auslegungsgegenstand anderer Rechtsinstrumente und der Verpflichtung der Gemeinde, rechtmäßig zu handeln; Pres. Rb Utrecht 18. 6. 1991, NJ 1992, S. 370. Ein anderer Fall betraf den Zugang einer behinderten Person zu einer speziellen Grundschule, der ihr aufgrund eines Mangels an ausreichendem Personal verweigert worden war. Der Präsident der Abteilung Rechtsprechung des Raad van State (*Afdeling Rechtspraak Raad van State*) fand einen weiteren Grund um diese Weigerung für nichtig zu erklären. Dazu wurde auf die Pflicht der öffentlich-rechtlichen Körperschaften, in allen Gemeinden eine ausreichende Grundschulbildung zu gewährleisten, abgestellt. (Art. 23 Abs. 4 *Grondwet*), President Afdeling Rechtspraak Raad van State (Präsident der Abteilung Rechtsprechung des Raad van State), 10. 5. 1989, AB 1989, S. 481.

Zunächst erfolgt bei einigen Grundrechten<sup>111</sup> sowohl ihr Schutz als auch ihre Einschränkung durch bzw. aufgrund von Gesetzen. Die Verfassungsmäßigkeit dieser Gesetze bzw. auf Gesetzen beruhender einschränkender Maßnahmen kann nicht gerichtlich überprüft werden. Die Verfassungskonformität der Maßnahmen zur Einschränkung der Ausübung von Grundrechten kann insoweit nicht überprüft werden, als sie durch das ermächtigende Gesetz inhaltlich bestimmt ist; denn eine solche Überprüfung würde eine Überprüfung auch des ermächtigenden Gesetzes implizieren. **147**

Zweitens verschiebt sich aufgrund des Verbotes der gerichtlichen Überprüfung von Gesetzen gemäß Art. 120 *Grondwet* jede gerichtliche Bewertung auf eine Überprüfung hinsichtlich der Vereinbarkeit mit den Menschenrechtsverträgen nach Art. 94 *Grondwet*. Dies stellt die einzige Überprüfungsmöglichkeit für den Fall einer behaupteten Grundrechtsverletzung durch Gesetz dar. **148**

#### e) Bedeutung des internationalen Menschenrechtsschutzes

Vor diesem Hintergrund kommt den internationalen Menschenrechten, denen Art. 94 *Grondwet* ~~implizit~~ als unmittelbar anwendbaren Normen Vorrang einräumt, eine enorme Bedeutung für die niederländische Rechtsordnung zu. ~~Hierzu zählen die~~ EMRK und deren Protokolle, abgesehen von Protokoll Nr. 7, die Europäische Sozialcharta von 1961, der Internationale Pakt über bürgerliche und politische Rechte samt seiner beiden Protokolle, der Internationale Pakt für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte, das Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von rassistischer Diskriminierung, die Konvention gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe, die Konvention zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frauen, die Konvention über die Rechte des Kindes und deren zwei Protokolle, die Konvention über die politischen Rechte der Frauen, eine Reihe von ILO-Verträgen und mehrere Verträge im Rahmen des Europarates, die grundsätzliche rechtliche Bedeutung haben, wie beispielsweise die Europäische Vereinbarung zur Unterbindung der Folter und deren Protokolle oder die Rahmenkonvention zum Schutz nationaler Minderheiten. Generell sind die Bestimmungen über die klassischen Menschenrechte im Sinne des Art. 94 *Grondwet* „allgemein verbindlich“. Bestimmungen über soziale und kulturelle Rechte sind dagegen nicht justizierbar. **149**

#### 4. Horizontale und vertikale Gewaltenteilung

Die horizontale Aufteilung der (Staats-)Gewalten ist dem Wortlaut der Verfassung nicht länger zu entnehmen. Bis 1983 verwendete das *Grondwet* den Begriff der *trias politica*. Es war von der „gesetzgebenden Gewalt“ die Rede, die „durch **150**

<sup>111</sup> Zum Beispiel Art. 10 Abs. 2: „Der Schutz der Privatsphäre wird im Zusammenhang mit der Speicherung und Weitergabe persönlicher Daten durch Gesetz geregelt.“

den König und die Generalstaaten ausgeübt wird“<sup>112</sup> und von der „exekutiven Gewalt“, die „vom König ausgeübt wird“<sup>113</sup>. Ferner war vorgesehen, dass die „richterliche Macht allein durch Richter ausgeführt wird, welche das Gesetz anweist“<sup>114</sup>. Folglich fanden alle Staatsgewalten namentlich Erwähnung und wurden drei verschiedenen Institutionen zugeordnet.

- 151** Das *Grondwet* von 1983 brachte einen Wechsel dahingehend, dass die allgegenwärtigste aller Gewalten, die Exekutive, nicht länger erwähnt wird, während die gesetzgebende Gewalt nicht länger als solche bezeichnet wird: „Gesetze sollen gemeinsam von der Regierung und den Generalstaaten erlassen werden“ (Art. 81 *Grondwet*). Die exekutive Gewalt verschwand 1983 sowohl institutionell als auch materiell aus dem Verfassungstext, während der Begriff der gesetzgebenden Gewalt auf eine Institution reduziert wurde. Die Bestimmungen bezüglich der Judikative wurden nicht tief greifend verändert und blieben in Form und Funktion erhalten.

a) *Primat des Parlaments: Gesetzgeber und Exekutive*

- 152** Ungeachtet der Tatsache, dass das *Grondwet* den König und die Regierung dem Parlament voranstellt, übersteigen dessen Kompetenzen die der exekutiven Gewalt. Dies bestätigte sich schon im Verlauf der liberalen Verfassungsreform im 19. Jahrhundert und gipfelte im *Meerenberg-Fall* vor dem *Hoge Raad* (siehe III.4.a.aa.). Der Primat der Legislative über die Exekutive<sup>115</sup> ist folglich ein anerkanntes Prinzip. Obwohl es einen kleinen Bereich gibt, in dem die Regierung befugt ist, ohne explizite gesetzliche Ermächtigung exekutive Maßnahmen vorzunehmen – solange diese die Bürger nicht nachteilig beeinträchtigen – ist die exekutive Gewalt im Normalfall den Gesetzen, und damit dem Parlament, untergeordnet.
- 153** Dennoch wird, wie überall in Europa, rechtsetzende Gewalt in großem Maße an die Exekutive übertragen. Mehr als in einigen anderen Ländern dominiert die Exekutive die Legislative dahingehend, dass sie in der Praxis fast immer die gesetzgeberische Initiative innehat.<sup>116</sup> Im parlamentarischen System der Niederlande gibt es innerhalb der Regierungskoalition eine Übereinstimmung dahinge-

112 Art. 119 der Verfassung von 1972.

113 Art. 56 der Verfassung von 1972.

114 Art. 169 der Verfassung von 1972. Es gab auch eine Vorschrift, die Eigentumsstreitigkeiten an die „Rechtssprechende Gewalt“ verwies; Art. 167 der Verfassung von 1972.

115 Im Politikjargon wurde dies manchmal unzutreffend als „Primat der Politik“ bezeichnet. Die Bemühung um einen Primat der Politik war eine der Hauptantriebskräfte in den frühen 1990er Jahren, die starken zivilgesellschaftlichen Strukturen aus Zeiten der „Versäulung“ abzuschaffen. Paradoxerweise wurden dadurch Strukturen abgeschafft, die in anderen europäischen Staaten als Formen „postmodernen“ Regierens und als alternative Ansätze zwischen zwei ideologischen Lagern galten, sich jedoch mit dem Fall der Mauer erübrigten. Das plötzliche Wachstum der Bewegung von Pim Fortuyn und seine Nachwehen, von denen sich das Land bis 2005 noch nicht erholt hat, können als populistische Gegenbewegung zum Konzept des „Primats der Politik“ verstanden werden.

116 Zwischen 2001 und 2004 wurden insgesamt 1074 Gesetzesentwürfe in die Zweite Kammer eingebracht, von denen nur 41 (weniger als 4%) auf die Initiative der Zweiten Kammer zurückgingen; Quelle: *De Tweede Kamer in 2004*, veröffentlicht auf der Website der Zweiten Kammer unter [www.tweedekamer.nl](http://www.tweedekamer.nl) (17.3.2006) dann „voorlichting“, „lijsten, historische overzichten“, „jaarcijfers“.

hend, die Koalitionsbeziehungen nicht zu gefährden. Hinter diesem Konsens sucht die Exekutive politische Rückendeckung. Die Dominanz der Exekutive wird so parlamentarisch gelenkt und abgefedert. Diese Politik der deliberativen Moderation führt dazu, dass in der Praxis tiefer gehende Meinungsverschiedenheiten zwischen Koalitionspartnern in informellen Treffen zwischen den Parteispitzen und Parteisprechern der jeweiligen politischen Gruppen oder durch Treffen der Parteiführung mit dem Ministerpräsidenten und anderen wichtigen Mitgliedern des Parlaments gelöst werden.

*b) Verhältnis zwischen Judikative und Exekutive*

Die zunehmende Dominanz der Exekutive wurde durch rechtliche Kontrollen kompensiert, die über das hinausgehen, was vor den 1960er Jahren üblich war. Dies ist auch eine gesamteuropäische Entwicklung, die in den Niederlanden in zwei Erscheinungsformen zum Ausdruck kommt: **154**

Zunächst wurde die Kontrolle der Rechtmäßigkeit von Verwaltungshandeln eingeführt, die ihre volle Wirkung mit dem Allgemeinen Verwaltungsgesetz (AwB) entfaltet. Dieses eröffnet gegen Beschlüsse von Verwaltungsbehörden die Anfechtung vor der Verwaltungskammer der Bezirksgerichte (*rechtbank*), nachdem die erlassene Behörde den Widerspruch selbst geprüft hat.<sup>117</sup> Die Verwaltungsgerichte bewerten die strittige Entscheidung dann nach der Rechtslage und den allgemeinen Prinzipien einer ordentlichen Verwaltung. Dagegen ist in der Regel die Berufung zur Abteilung für Verwaltungsrechtsprechung des Staatsrates (*Afdeling Bestuursrechtspraak Raad van State*) gegeben. Für Beamtenrechts- und Sozialversicherungsangelegenheiten ist das zentrale Berufungsgericht (*Centrale Raad van Beroep*) die Berufungsinstanz; gewisse wirtschaftsrechtliche Fälle werden dem Berufskolleg für das Geschäftsleben (*College van Beroep voor het Bedrijfsleven*) vorgelegt. **155**

Neben der Ausdehnung der Verwaltungsgerichtsbarkeit werden die Zivilgerichte immer aktiver in der Kontrolle öffentlicher Körperschaften, soweit die Verwaltungsgerichte keine sachliche Zuständigkeit besitzen. Sie sind in einigen Bereichen bei der Beurteilung von Verwaltungshandeln mindestens so stark involviert wie die Verwaltungsgerichte. Die Kontrolle von Exekutivmaßnahmen ist damit umfassend; sie besteht nicht nur aus einer Prüfung der Zuständigkeit und der Rechtsgrundlage als solcher, sondern umfasst auch Prinzipien wie Angemessenheit und Verhältnismäßigkeit. **156**

<sup>117</sup> Vom Widerspruchsrecht sind nach Art. 8 Abs. 2 AwB Allgemeine Verwaltungsvorschriften (*algemeen verbindende voorschriften*) und Erlasse (*beleidregels*) ausgenommen.

## c) Verhältnis zwischen Judikative und Legislative

- 157** In den Beziehungen zwischen Judikative und Exekutive spielen die Judikative und die Verwaltungsgerichte eine immer wichtigere Rolle;<sup>118</sup> auch das Verhältnis zwischen gesetzgebender Gewalt und den Organen der Judikative hat sich seit 1848 gewandelt. Wie oben in Abschnitt III.4.a.bb. ausgeführt, betrifft das Verbot des Art. 120 *Grundwet* vor allem das Verhältnis der gesetzgebenden zur richterlichen Gewalt. Zum genaueren Verständnis sollen nun die Auswirkungen dieses Verbotes anhand der einschlägigen Rechtsprechung betrachtet werden.
- 158** Nach ständiger Rechtsprechung können alle staatlichen Akte auf ihre Vereinbarkeit mit höher stehendem Recht, inklusive dem der generellen Rechtsprinzipien und des *Grundwet*, überprüft werden; dies gilt jedoch nicht für Gesetze.<sup>119</sup> Dies wurde im wichtigen *Harmonisatiewet*-Urteil vom *Hoge Raad* bestätigt, in welchem der Umfang des Verbots von Art. 120 *Grundwet*, Gesetze betreffend, neu bewertet wurde.<sup>120</sup> Dem Fall lag die Behauptung zugrunde, ein Gesetz, das die Zahl der Jahre reduzierte, in denen Studenten Ausbildungsförderung beziehen können, kollidiere mit dem Prinzip der Rechtssicherheit. Das Gesetz betraf auch Studenten, die ihr Studium in der Annahme begonnen hatten, sie würden für den gesamten Zeitraum Ausbildungsförderung erhalten. Eine der zentralen Fragen war, ob Art. 120 *Grundwet*, der nach seinem Wortlaut von 1983 lediglich von einer Überprüfung der „Verfassungsmäßigkeit“ von Gesetzen spricht, ebenfalls die Überprüfung hinsichtlich fundamentaler ungeschriebener Rechtsprinzipien verbietet. Diese Frage stellte sich umso mehr, als die Vorschrift vor 1983 von einer „Unantastbarkeit“ des Gesetzes sprach, eine Formulierung, die man gewählt hatte, um jede Art der rechtlichen Überprüfung auszuschließen. Die Frage wurde bejaht: Obwohl das Gesetz den Prinzipien der Rechtssicherheit widersprach und es viele Gründe für eine enge Auslegung des Verbotes des Art. 120 *Grundwet* gegeben hätte, folgerte der *Hoge Raad* aus der Geschichte der Vorschrift von 1983, dass nicht beabsichtigt gewesen sei, die Reichweite des Verbotes derart einzuschränken, dass dadurch die Überprüfung anhand ungeschriebener Rechtsprinzipien ermöglicht worden wäre.
- 159** In dieser Entscheidung deutete der *Hoge Raad* jedoch an, dass das betreffende Gesetz tatsächlich als Verletzung des Prinzips der Rechtssicherheit zu werten

118 In den Niederlanden gehören die Verwaltungsgerichte, mit Ausnahme der verwaltungsrechtlichen Abteilungen der Bezirksgerichte und der Kammer für Steuern des obersten Gerichtshofes, nicht zur richterlichen Gewalt des Art. 116 Abs. 1 und Art. 112 Abs. 2 *Grundwet*; Art. 116 Abs. 1: „Das Gesetz bezeichnet die Gerichte, die zur richterlichen Gewalt gehören“, Art. 112 Abs. 2: „Das Gesetz kann die Entscheidung in Streitigkeiten, die nicht aufgrund bürgerlicher Rechtsverhältnisse entstanden sind, entweder der richterlichen Gewalt oder Gerichten überlassen, die nicht der richterlichen Gewalt angehören. Das Verfahren und die Folgen der Entscheidungen regelt das Gesetz.“

119 HR 16. 5. 1986, AB 1986, S. 574.

120 HR 14. 4. 1989, Nr. 13 822, AB 1989, S. 207.



sei.<sup>121</sup> Daraus könnte man ableiten, dass es den Gerichten nur unmöglich ist, der Feststellung einer Rechtsverletzung rechtliche Folgen mit Blick auf die Unanwendbarkeit des Gesetzes beizumessen. Dann könnten die Gerichte immerhin Aussagen hinsichtlich der Vereinbarkeit der Gesetze mit ungeschriebenen Rechtsprinzipien machen. Da solche ungeschriebenen Rechtsprinzipien vom Verbot des Art. 120 *Grondwet* erfasst sind, könnte man zu der Ansicht gelangen, dass auch gerichtliche Aussagen über die Unvereinbarkeit mit Vorschriften des *Grondwet* möglich sind, solange die Gerichte das betreffende Gesetz nicht für unanwendbar erklären. Dies würde der Situation in Großbritannien bezüglich des *Human Rights Act* von 1998 ähneln, wo derartige Feststellungen der Unvereinbarkeit formalisiert wurden. Es muss an dieser Stelle jedoch betont werden, dass der *Hoge Raad* seither eine derartige Feststellung nie wieder getroffen hat.

#### d) Dezentralisierung

Wenn man die Niederlande mit anderen europäischen Ländern vergleicht, so basiert ihre vertikale Gewaltenteilung auf dem Modell der *Dezentralisierung* innerhalb eines Einheitsstaates. Aus der Perspektive des Königreichs, bestehend aus den Niederlanden sowie den Niederländischen Antillen und Aruba, ist die Beziehung eher föderaler Natur. Der bundesstaatliche Charakter resultiert aus der Tatsache, dass das Statut des Königreichs (*Statuut voor het Koninkrijk*) Entscheidungen in gewissen Angelegenheiten dem Königreich als Ganzem vorbehält, die meisten Angelegenheiten aber durch autonome Entscheidungen der einzelnen Länder geregelt werden. Betrachtet man beispielsweise das Recht Arubas, einseitig aus dem Königreich auszutreten (Art. 58-60 des Statuts), so zeigen sich auch konföderale Züge. Auf der anderen Seite sieht das Statut auch Überwachungsmechanismen vor, was auf unitarische Elemente verweist, auch wenn diese bisher kaum Anwendung fanden (Art. 49-53 des Statuts). **160**

Was die Dezentralisierung von Bereichen innerhalb der (europäischen) Niederlande angeht, verwendet das *Grondwet* Formulierungen, die eher bundesstaatliche Assoziationen auslösen. Es spricht von der Ermächtigung der Provinzen und Gemeinden, ihre internen Angelegenheiten selbst zu regulieren, die deren Verwaltungsorganen „überlassen“ sein sollen.<sup>122</sup> Diese verfassungsmäßig garantierte „Autonomie“ hat ein föderalistisches Moment, das irreführend ist. Tatsächlich sind die von den Gemeinden und Provinzen durchgeführten Angelegenheiten vor allem Aufgaben, die ihnen durch höhere Gesetzgebungsinstanzen aufgetra-

121 HR 14. 4. 1989, Nr. 13 822, AB 1989, S. 207: „3.1. Der erste Teil der Begründungen für die Berufung, warf die Frage auf, ob Art. 120 *Grondwet* dem Gericht Raum für eine Überprüfung der Konformität von Gesetzen mit fundamentalen Rechtsprinzipien lasse. Im Urteil vom 16. 5. 1986, NJ 1987, S. 251, wurde angedeutet, dass der *Hoge Raad* diese Frage negativ beantworten würde. Der *Hoge Raad* hielt am Urteil fest, obwohl auch er die betreffenden Vorschriften des sog. Harmonisierungsgesetzes (Gesetz vom 7. 7. 1987, Stb. 334) mit den gerechtfertigten Erwartungen des beteiligten Studenten und mit dem Prinzip der Rechtssicherheit für unvereinbar hielt.“

122 Art. 124 Abs. 1 *Grondwet*: „Die Befugnis zur Regelung und Verwaltung des Haushalts der Provinzen und Gemeinden wird deren Verwaltungen überlassen.“

gen worden sind.<sup>123</sup> Auch die verfassungsmäßig festgelegten Überwachungsmechanismen, welche geeignet sind, die autonomen Entscheidungen zu überlagern,<sup>124</sup> betonen eine Einheitlichkeit in der Durchführung der dezentralisierten Machtbefugnisse. Entsprechend kann die Regierung nicht nur die Entscheidungen der Provinzen und Gemeinden aufheben, die im Widerspruch zu geltendem Recht stehen, sondern auch diejenigen, die entgegen dem öffentlichen Interesse getroffen wurden, und es ist die Regierung, die darüber befindet, was im öffentlichen Interesse liegt.

- 162** Am effektivsten jedoch wird diese Vereinheitlichung durch die Kontrolle der finanziellen Mittel der Gemeinden erreicht, welche von den beiden örtlich dezentralisierten Körperschaften (Gemeinden und Provinzen) die wichtigeren sind. Obwohl die Gemeinden aufgrund einer gesetzlichen Regelung eigenständige Befugnisse im Steuerwesen besitzen und die wichtigste autonome Steuer (die Steuer auf unbewegliches Eigentum) allein über 80 % (in 2004) aller Steuern und Abgaben der Gemeinden ausmacht, sind dies nur weniger als 9 % der Gesamteinnahmen der Gemeinden.<sup>125</sup>

### 5. Das Fehlen eines Konzepts politischer Einheit

- 163** Weder die niederländische Verfassung noch das ihr in Teilen zugrunde liegende konstitutionelle System fußen ausdrücklich auf einem übergeordneten Begriff. Weder der Begriff der „Souveränität“ noch der von „Volk“, „Nation“, „Verfassung“ oder „Bürgerrechten“ füllen diese Rolle aus. Der historisch begründete Provinzialismus innerhalb der Republik machte es schwierig, den Begriff des „Volkes“ als vereinigendes Konzept zu verwenden. Während des 19. Jahrhunderts verweigerten sich protestantische Kreise sogar dem Konzept der Volkssouveränität der Französischen Revolution, obgleich es den Ideen der niederländischen Revolution des 16. Jahrhunderts als einer Revolution gegen einen Tyrannen ähnelte. Aus ähnlichen Gründen war der Begriff der Nation nie ein starkes, vereinigendes Konzept. Auch wenn die Besetzung durch Deutschland (1940–1945) patriotische Gefühle auslöste, nahmen diese keine pseudo-mythische Gestalt im Sinne eines nationalen Gründungsmythos an.

123 Art. 124 Abs. 2 *Grondwet*: „Die Regelung und Verwaltung kann den Provinzial- und Gemeindeverwaltungen durch Gesetz oder kraft Gesetzes abverlangt werden.“

124 Art. 132 *Grondwet*: „2. Die Aufsicht über diese Verwaltungen regelt das Gesetz.  
3. Beschlüsse dieser Verwaltungen können nur in den durch Gesetz oder kraft Gesetzes zu bezeichnenden Fällen einer vorhergehenden Prüfung unterworfen werden.  
4. Beschlüsse dieser Verwaltungen können nur durch königlichen Erlass aufgehoben werden, wenn sie im Widerspruch zum geltenden Recht oder zum Allgemeininteresse stehen.  
5. Das Gesetz trifft Vorkehrungen bei Unterlassungen in Bezug auf die nach Art. 124 Abs. 2 vorgeschriebene Regelung und Verwaltung. Abweichend von Art. 125 und 127 können durch Gesetz Vorkehrungen für den Fall getroffen werden, dass die Verwaltung einer Provinz oder einer Gemeinde ihre Aufgaben grob vernachlässigt.“

125 Für eine kritische Analyse der neusten Entwicklungen, siehe den Bericht des Europarates: *Kathryn Smith/Odd Arild Kvaloy/Dian Schefold*, Local and regional democracy in Netherlands, CG(12)16 PART2 Conseil de l'Europe. Congrès des Pouvoirs locaux et régionaux de l'Europe. Strasbourg.

Das *Grondwet* hat, wie wir bereits an verschiedenen Stellen aufgezeigt haben, **164** keinen fundierenden Charakter. In jüngster Zeit wurde dies jedoch von manchen Politikern im Zusammenhang mit dem Streit um den religiösen Fundamentalismus behauptet. Sie schlugen vor, dass Immigranten die Prinzipien und Werte der Verfassung vermittelt werden sollten. Diese Vorschläge sind jedoch auffallend unvereinbar mit der Verfassungskultur.

Auch der Begriff der Staatsbürgerschaft weckte in der Vergangenheit keine starken Assoziationen. Auffallend ist, dass selbst im EG- und im EU-Vertrag, welche **165** seit dem Vertrag von Maastricht die Begrifflichkeit der Unionsbürgerschaft kennen, in der niederländischen Übersetzung von „Untertan“ (*onderdaan*) und nicht von „Bürger“ (*burger*) die Rede ist. Als Konsequenz spricht der niederländische Gesetzgeber kurioserweise ständig von „EU-Untertanen“ (*onderdanen*) der Mitgliedstaaten statt von den „Staatsangehörigen“ der Mitgliedstaaten oder Unionsbürgern (*EU burgers*), auch wenn von Personen aus Ländern die Rede ist, die nicht in einer Monarchie leben.

Es gibt jedoch Andeutungen eines erkennbar stärker werdenden Konzeptes der Staatsbürgerschaft. Seit die Debatte um die „multikulturelle Gesellschaft“ und die „fehlgeschlagene Integration“ von Minderheiten beinahe gleichzeitig mit der erfolgreichen Kampagne des unglückseligen Pim Fortuyn Gestalt annahm,<sup>126</sup> hat sich die offizielle Haltung der Regierung hinsichtlich der Bedeutung des Begriffes Bürgerschaft verändert. Wo sie vorher einfach die Konsequenz, oder zumindest die Begleiterscheinung eines längeren Aufenthaltes im Land war, hat sich dieses Verhältnis inzwischen ins Gegenteil verkehrt. Nun muss zunächst durch eine Prüfung (*inburgeringsexamens*), die eine gewisse Kenntnis von Sprache und Gesellschaft erfordert, die Integrationsfähigkeit nachgewiesen werden, die Voraussetzung für einen längeren Aufenthalt und letztlich auch für die Staatsbürgerschaft ist. Auch wenn noch wenig darüber nachgedacht wurde, deutet auch diese Entwicklung auf eine tendenzielle Umkehr zum (neo)-republikanischen Gedankengut hin. Es ist schwer vorhersagbar, ob diese neue Tendenz die pragmatische Vorgehensweise, die sich die Niederlande in den letzten Jahrhunderten gegenüber dem verfassungsrechtlich verankerten Konzept der Staatsbürgerschaft zu Eigen gemacht haben, schmälern wird. **166**

126 Dies war nicht allein das Werk von Pim Fortuyn; innerhalb der konservativen liberalen Parteien (VVD) war es Frits Bolkestein, der spätere EU-Kommissar, der immer wieder eine integrativere Politik gefordert hatte, während in Kreisen der Arbeitspartei Paul Scheffer im Januar 2000 ein einflussreiches Essay über die neue „Soziale Frage“, hervorgerufen durch laxer oder gescheiterte Integrationspolitik, veröffentlichte.

## V. Die Verfassungsrechtliche Identität

- 167** Im Vergleich mit anderen europäischen Verfassungen gehören zu den wesentlichen Charakteristika der niederländischen Verfassung ihre Offenheit gegenüber dem Völkerrecht und der internationalen Gemeinschaft, das Nichtvorhandensein einer Verfassungsgerichtsbarkeit, das Fehlen eines verfassungsrechtlichen Begriffs von Souveränität sowie ein geringer Grad an Ideologie im Verfassungstext: Der Verfassung fehlt eine Präambel mit einer ihr innewohnenden Verfassungsrhetorik; Begriffe wie „Demokratie“, „Rechtsstaat“, „Volk“ oder „Nation“ fehlen gänzlich.
- 168** Diese Merkmale können einerseits mit der geographischen und geopolitischen Lage der Niederlande innerhalb Europas erklärt werden und finden andererseits ihre Grundlage in historischen Entwicklungen. Die geographische und geopolitische Lage eines relativ kleinen Landes im Delta großer europäischer Flüsse, positioniert zwischen dem Vereinigten Königreich im Westen und Deutschland im Osten und (mit Belgien als Pufferzone zwischen) Frankreich im Süden, erklärt zu einem großen Teil die politische und ökonomische Orientierung des Landes und seine Öffnung zur Außenwelt. Historisch betrachtet hatte das Land seine Blütezeit im 17. Jahrhundert. Zu dieser Zeit bestanden die Niederlande aus einer Konföderation von Provinzen, die für sich Souveränität beanspruchten – eine Konföderation, die über zwei Jahrhunderte Bestand hatte. Die Zeit der Französischen Revolution und die nachfolgende französische Herrschaft kann in diesem Sinne als Interimsperiode des Zentralismus angesehen werden. Diese endete am Anfang des 19. Jahrhunderts, als der Prinz von Oranien König wurde.
- 169** Zu den großen verfassungsrechtlichen Transformationen, die die heutige Verfassung prägen, gehört die liberale Revolution von 1848, die zur Einführung eines parlamentarischen Systems führte, das bis zum heutigen Tag existiert. Mit der Einführung des allgemeinen Wahlrechts am Anfang des 20. Jahrhunderts wurde es zu einem wirklich demokratischen System. Die soziale Zusammensetzung der Gesellschaft, die aus konfessionellen und sozialen Minderheiten bestand, drängte auf ein Verhältniswahlssystem, das gleichzeitig mit den demokratischen Reformen eingeführt wurde.
- 170** Mit der Säkularisation am Ende der 1960er Jahre wurde dieses Regierungssystem immer kontroverser. Zu diesem Zeitpunkt wurden Reformvorschläge für ein Mehrheitssystem mit mehr quasi-präsidentiellen Zügen laut. Keiner dieser Vorschläge war erfolgreich, jedoch führten die verfassungsrechtlichen Debatten zu einer allgemeinen Revision und schließlich 1983 zu einer modernisierten Verfassung, einer Verfassung, deren Novum vor allem der umfassendere Grundrechtekatalog im ersten Teil (Kapitel I *Grondwet*) war.
- 171** Der Bedarf an Reformen war jedoch nicht gedeckt. Alle Vorschläge für eine Reform des Wahlsystems, sei es, um die Position des Ministerpräsidenten oder der Regierung zu stärken, sei es, um die Einführung eines Referendums zu bewirken, um die Politik der Kompromisse in ein effizienteres und effektiveres System zu überführen, sind immer wieder aufgetaucht. Dies liegt zum einen daran, dass

die „Partei für eine verfassungsrechtliche Reform“ (D'66) in einer Anzahl von Regierungskoalitionen beteiligt war und als kleiner, jedoch dringend benötigter Koalitionspartner einen größeren Einfluss auf die politische Agenda ausüben konnte, als es ihrer Größe entsprach. Zum anderen ließ die fortschreitende Säkularisierung und der ihr innewohnende Harmonisierungseffekt auf Gesellschaft und Politik die Reformdebatte immer wieder aufleben. Eine „Versäulung“ der Gesellschaft, begründet in der Existenz konfessioneller Minderheiten, wie sie in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts und der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts anzutreffen war, existiert nicht länger. Das bedeutet, dass sich auch die Bedingungen für die Ausübung politischer Macht verändert haben. Dies hat zum einen den Weg für Reformen geöffnet, die nun nicht länger der Akzeptanz aller wesentlicher Minderheiten bedürfen. Zum anderen ist wahrzunehmen, dass dies zu einer Entfremdung der Öffentlichkeit gegenüber der Politik und dem politischen System geführt hat, auf welche die politischen Akteure mit der Forderung effektiveren und zielorientierteren Regierens reagieren.

Wichtig ist hier auch das Auftauchen „neuer“ Minderheiten, die sich in einer anderen Situation befinden als die konfessionellen Minderheiten des 19. und 20. Jahrhunderts, da sie insgesamt stärker sozial benachteiligt sind, „fremdartigeren“ Religionen angehören, die sich anders organisieren als die „alten“ religiösen Konfessionen, mit schwachen Strukturen sozialer und politischer Repräsentation. Dies hat zu Anpassungsproblemen geführt, denen man durch effektivere und durchsetzungsfähigere Maßnahmen gerecht werden wollte. Nicht zuletzt resultiert auch daher ein Bedarf an weiteren Reformen. **172**

Ein weiteres wichtiges Charakteristikum des niederländischen *Grondwet* ist seine geringe Bedeutung in der politischen und rechtlichen Praxis. In dieser Hinsicht kann man das *Grondwet* als eine sich schrittweise fortentwickelnde Verfassung verstehen, die mehr die Entwicklungen der Gesellschaft reflektiert als diese selbst anzustoßen und zu prägen. Diese Einschätzung wird untermauert durch das Verbot der Kontrolle von Gesetzen und von internationalen Verträgen auf ihre Verfassungsmäßigkeit sowie eine vergleichbar schwache Verfassungskultur. Im Parlament kann man keine Diskussion damit gewinnen, auf die Verfassungswidrigkeit eines politischen Projektes hinzuweisen, da dies als „unpolitisch“ erachtet würde. **173**

Ein weiteres charakteristisches Merkmal der niederländischen Verfassungsordnung liegt in ihrer Offenheit gegenüber rechtlichen Entwicklungen auf internationaler Ebene. Der Vorrang unmittelbar anzuwendender Vorschriften internationaler Herkunft ist hierbei zentral. Er kompensiert zugleich das Verbot der Gerichte, eine Kontrolle von Gesetzen durchzuführen. Auch wird dadurch der „relative“ Status des *Grondwet* im Verhältnis zu einem weiten Verfassungsverständnis definiert. Der Stellenwert, der internationalen Rechtsvorschriften zugemessen wird, hat die Bedeutung von Menschenrechtsverträgen, vor allem die der EMRK, verstärkt. Diese hat nicht nur den Status von Verfassungsrecht, sondern auch über-verfassungsrechtliche Rechtsqualität erlangt. **174**

All diese Aspekte führen zu einer großen Flexibilität und Anpassungsfähigkeit der Verfassungsordnung gegenüber nationalen, europäischen und internationa- **175**

len Entwicklungen. An dieser Stelle mag man sich fragen, ob die Identität, die sich auf diese Weise abzeichnet, jemals der europäischen Integration im Rahmen der EU irgendeine Grenze setzen kann. Formale Grenzen scheinen sich nicht gut mit dem Vorrang und der unmittelbaren Anwendbarkeit, die das Völkerrecht innerhalb der nationalen Verfassungsordnung genießt, vereinbaren zu lassen. Jedoch existieren zwei substantielle Aspekte der Verfassung, die in diesem Zusammenhang eine Rolle spielen können. Der erste ist die Rolle der EMRK. Gerade aufgrund ihrer über-verfassungsrechtlichen Bedeutung in den Niederlanden wird die Tatsache, dass die Europäische Union nicht formal Partei dieser Konvention ist, als Nachteil gesehen. Aus diesem Grund war der Staatsrat (*Raad van State*) in seinem Gutachten für die Regierung auch äußerst kritisch gegenüber einer Grundrechtecharta der EU. Der Regierung wurde „nachdrücklich empfohlen“ aufgrund möglicher Abweichungen zur EMRK diese nicht zu bindendem Recht werden zu lassen. Diese Ansicht fand breite Unterstützung in der Zweiten Kammer.

- 176** Zweitens hat der *Hoge Raad* der Bedeutung der nationalen Gerichtsbarkeit für die Implementierung von EU-Recht durch das Verbot für die Gerichte, die Legislative auf die Verabschiedung von Gesetzen mittels Verfügung zu verpflichten – auch wenn diese die Durchführung von EU-Recht betreffen – eine Grenze gesetzt. Schaut man auf die Tiefenstruktur dieser Frage, so steht die Gewaltenteilung zwischen Judikative und Legislative im Mittelpunkt und wird zum Austragungsort für die Frage, wie das Demokratieprinzip angesichts europarechtlicher Verpflichtungen verwirklicht werden kann, selbst wenn dieses Demokratieprinzip nicht explizit aus dem relevanten Fallrecht hervorgeht.
- 177** Dies sind die Eigenheiten des Verfassungsrechts der Niederlande. Es gibt auch vieles, was dieses Land mit den anderen europäischen Ländern gemeinsam hat. Der historische Hintergrund der großen Transformationen im 19. und 20. Jahrhundert ist für einen Großteil der anderen Länder derselbe. Zudem lässt sich festhalten, dass das *Grondwet* wie andere Verfassungen seinen Regelungsgehalt von einem „politischen“ im 19. Jahrhundert, der sich auf das Regierungssystem konzentrierte, hin zu einem „rechtlichen“ am Ende des 20. Jahrhunderts, der die Betonung auf den Schutz individueller Grundfreiheiten legt, verlagert hat. Mit Blick auf die Strukturen der Staatsorganisation mag kein „common law of Europe“ im Entstehen begriffen sein, wohl aber für den Grundrechtsschutz. Dies ist der Bereich, in dem die Gemeinsamkeiten und Eigenheiten der europäischen Verfassungsordnungen ans Licht kommen werden.

## Bibliographie

- P. W. C. Akkermans/A. K. Koekkoek* (Hg.), *De Grondwet: een artikelsgewijs commentaar*,<sup>2</sup>1992, <sup>3</sup>2002 (weniger ausführlich)
- A. D. Belinfante/J. L. de Reede*, *Beginnelsen van het Nederlandse staatsrecht*,<sup>15</sup>2005
- Th. L. Bellekom/A. W. Heringa/T. Koopmans/R. E. de Winter*, *Compendium van het staatsrecht*,<sup>9</sup>2002
- L. F. M. Besselink*, *Constitutional Law of the Netherlands: with Texts, Cases, and Materials*, 2004
- M. C. Burkens/H. R. B. M. Kummeling/B. P. Vermeulen/R. J. G. M. Widdershoven*, *Beginnelsen van de democratische rechtsstaat: inleiding tot de grondslagen van het Nederlandse staats- en bestuursrecht*,<sup>5</sup>2001
- J. T. Buys*, *De Grondwet, III. Bd.: Toelichting en kritiek van de wijzigingen in 1887 ingevoerd*, 1888
- J. M. H. Dassen*, *De grondwetsherziening 1938*, 1938
- A. M. Donner/C. W. van der Pot*, *Handboek van het Nederlandse staatsrecht*,<sup>14</sup>2001, überarbeitet von *Prakke/de Reede/van Wissen*,<sup>15</sup>2006 (i.E.)
- F. J. F. M. Duynstee*, *De grondwetsherziening van 1953: de nieuwe bepalingen omtrent de buitenlandse betrekkingen in de nieuwe Grondwet*, 1954
- F. J. A. Huart*, *De grondwetswijzigingen van 1917 en 1922*, 1925
- C. A. J. M. Kortmann*, *De grondwetsherzieningen van 1983 en 1987*,<sup>2</sup>1987
- ders./P. P. T. Bovend'eert*, *Dutch Constitutional Law*,<sup>2</sup>2001
- ders.*, *Constitutioneel recht*, Deventer<sup>5</sup>2005
- P. J. Oud*, *Het constitutioneel recht van het Koninkrijk der Nederlanden*, 2 Bde.,<sup>2</sup>1967–1970
- J. van der Hoeven*, *De plaats van de grondwet in het constitutionele recht: enige opmerkingen over de betekenis en functie van de grondwet in het geheel der constitutionele verhoudingen*, 1958, Neuauflage 1988

