

PDF hosted at the Radboud Repository of the Radboud University Nijmegen

This full text is a publisher's version.

For additional information about this publication click this link.

<http://hdl.handle.net/2066/15248>

Please be advised that this information was generated on 2014-11-11 and may be subject to change.

Berichte

Entwicklung des Verfassungsrechts im Europäischen Raum

I.

Das niederländische Grundgesetz vom 17. Februar 1983*

von

Dr. C. A. J. M. Kortmann

Professor an der Katholischen Universität Nimwegen

1. Einleitung

Am 17. Februar 1983 trat ein fast¹ ganz neues Grundgesetz für das Königreich der Niederlande in Kraft. J. v. d. Hoeven hat die Vorgeschichte des neuen Textes in diesem Jahrbuch² bereits zum Teil skizziert.

Die wichtigsten Vorbereitungsarbeiten für die neue Verfassung wurden von der »Staatscommissie van advies inzake de Grondwet en de Kieswet« (gewöhnlich nach ihren beiden Vorsitzenden »Staatscommissie Cals-Donner« genannt) geleistet. Dieser von der Regierung ernannte Beratungsausschuß publizierte im März 1971 in seinem Abschlußbericht einen nahezu neuen Text für das niederländische Grundgesetz. Neben weitgehender Kürzung, Modernisierung und Systematisierung des Textes empfahl der Ausschuß einige einschneidende Änderungen des niederländischen Staatsrechts.

Ein wichtiger Vorschlag war, den Wählern zugleich mit den Parlamentsabgeordneten bei der Wahl zur Zweiten Kammer auch den sog. »Formateur« der Regierung unmittelbar wählen zu lassen³. Damit sollte der Wähler einen größeren Einfluß auf

* Ich danke Herrn Dr. Roland Kliesow für die sprachliche Überarbeitung des Manuskripts. – Der Verfassungstext ist abgedruckt in JöR 32 (1983), S. 277.

¹ Einige Bestimmungen des bisher geltenden Grundgesetzes sind unverändert in den neuen Text übernommen worden. Entsprechende Änderungsvorschläge der Regierung wurden vom Parlament abgelehnt.

² JöR, Band 14, S. 349 ff.

³ Der »Formateur« spielt nach der niederländischen Verfassungstradition eine wichtige Rolle bei der Regierungsbildung. Mit dieser Funktion wird nach einer Parlamentswahl von der Königin eine angesehene Persönlichkeit mit großer politischer Erfahrung betraut. Der Formateur führt Informations- und Koalitionsgespräche mit den Parteien und kann dabei erheblichen Einfluß auf die politischen Inhalte von Koalitionsabsprachen haben. Schließlich macht der Formateur der Königin einen Vorschlag zur Regie-

die Regierungsbildung erhalten und die Bildung von Mehrheitskoalitionen im Sinne des Wählervotums begünstigt werden.

Im Zusammenhang mit der direkten Wahl des Formateurs sollte das System der uneingeschränkten Verhältniswahl geändert werden. Die bisherige Verhältniswahl in einem, das ganze Land umfassenden Wahlbezirk, sollte ersetzt werden durch eine Verhältniswahl in 10 bis 15 selbständigen Wahlkreisen. Die bisher im niederländischen Parlament vertretenen sehr kleinen politischen Parteien mit nur einem, zwei oder drei Mandaten hätten in den einzelnen Wahlkreisen nicht die für einen Parlamentssitz erforderlichen Stimmen auf sich vereinigen können. Außerdem wäre durch diese Wahlkreiseinteilung die Bindung zwischen Wähler und Mandatsträger verstärkt worden.

Beide Vorschläge waren Reaktionen auf die in den 60er Jahren vielfach geäußerten Klagen über den geringen Einfluß des Wählers auf die Kabinettsbildung und deren als unerträglich lang empfundene Dauer. Im allgemeinen sind die Vorschläge als Antwort auf das Demokratisierungstreben der 60er Jahre zu sehen. Dieser Tendenz entsprach auch die ebenfalls vorgeschlagene unmittelbare Wahl der Ersten Kammer.

Am stärkeren Grundrechtsschutz des Bürgers war ein weiterer einschneidender Vorschlag der Kommission orientiert, eine konkrete Normenkontrolle einzuführen und dem Richter im Rahmen eines konkreten Verfahrens die Prüfung der Vereinbarkeit von Gesetzen mit den sogenannten klassischen Grundrechten (Abwehrrechten) zu gestatten.

2. Die »Nota inzake het grondwetsherzieningsbeleid« des Kabinetts Den Uyl (Memorandum zur Grundgesetzreform)

Erst 1974 wurden die Arbeiten an der Grundgesetzreform fortgesetzt. Das mehrheitlich sozialistische Kabinett Den Uyl legte am 4. Juni 1974 der Zweiten Kammer eine »Nota«, ein Memorandum, vor, in der zu den wichtigsten Elementen einer allgemeinen Grundgesetzrevision Stellung genommen wurde. Das Kabinett folgte den Vorschlägen des Beratungsausschusses zur direkten Wahl des Formateurs, zur Änderung des Wahlsystems und zur Direktwahl der Ersten Kammer, lehnte aber die vorgeschlagene konkrete Normenkontrolle ab. Weiter gab das Kabinett seine Bereitschaft zu einem Ausbau der klassischen Grundrechte und zur Aufnahme sozialer Grundrechte in die neue Verfassung zu erkennen. Außerdem sollte der Text des Grundgesetzes ganz allgemein gekürzt, modernisiert und systematisiert werden. Staatstheoretische Betrachtungen fanden kaum Eingang in die Nota, was ganz niederländischer staatsrechtlicher Tradition entsprach.

rungsbildung, wobei angesichts des uneingeschränkten Verhältniswahlrechts in den Niederlanden Regierungsmehrheiten oft nicht über eine Zwei-Parteien-Koalition, sondern durch Einbeziehung mehrerer Parteien zustande kommen.

Aus der Reaktion der Regierung war deutlich geworden, daß die Direktwahl des Formateurs und die Änderung des Wahlsystems die gewichtigsten Anliegen der Regierung bei der Reform des Grundgesetzes waren. Folglich konzentrierte sich die Zweite (und später die Erste) Kammer bei ihren Beratungen auf diese Punkte. Es wurde jedoch bald erkennbar, daß für beide Änderungsvorschläge keine Mehrheit in der Zweiten Kammer zu finden sein würde. Die Gegner einer Direktwahl des Formateurs (Liberale und Konfessionelle) fürchteten »den starken Mann«, der ein zu starkes Gewicht gegenüber dem Parlament hat und sich im Konfliktfalle zwischen ihm und der Kammer auf seine unmittelbare Legitimation durch den Wähler berufen würde. Seine Stellung wäre der eines direkt vom Volk gewählten Ministerpräsidenten zu nahe gekommen. Durch die Direktwahl des Formateurs wäre die bisher rein parlamentarische Demokratie durch deutliche Elemente einer Präsidialdemokratie überlagert worden.

Die Zweite Kammer forderte darauf die Regierung in einer Resolution auf, keine Regierungsvorlagen mehr zur Einführung der Direktwahl des Formateurs einzubringen. Damit waren auch die Vorschläge zur Änderung des Wahlgesetzes im Sinne einer Einschränkung des reinen Verhältniswahlrechts vom Tisch, weil die Verfechter dieser Änderung (hauptsächlich die Sozialisten) sie nur im Junktum mit einer Direktwahl des Formateurs zu vertreten bereit waren. Auch die Kabinettsvorschläge zur Modifizierung des parlamentarischen Systems durch Änderung der Rechtsstellung und Funktionen der Ersten Kammer scheiterten am Einspruch der Mehrheit aus Liberalen und Konfessionellen.

Durch die Ablehnung aller gewichtigen Änderungsvorschläge in der Zweiten Kammer war aber auch Sinn und Nutzen einer Gesamtnovellierung des Grundgesetzes in Frage gestellt. Das Kabinett stellte sich aber auf den Standpunkt, daß die verbleibenden Punkte ihres Memorandums – die Einführung sozialer Grundrechte, Systematisierung, Kürzung und Modernisierung des grundgesetzlichen Textes usw. – genügend Gewicht besäßen, um die Verfassungsreform zu rechtfertigen und durchzusetzen.

3. Das Verfahren zur Verfassungsänderung

Nach dem alten wie dem neuen Grundgesetz durchläuft eine Vorlage zur Grundgesetzänderung mehrere Phasen. In der ersten bedarf eine Änderungsvorlage, in der Form eines einfachen Gesetzentwurfs, der Zustimmung der Zweiten und der Ersten Kammer in einfacher Mehrheit. Darauf werden die Kammern aufgelöst und es finden Neuwahlen statt, die seit 1917 immer mit den normalen vierjährigen Wahlen zur Zweiten Kammer zusammenfielen. Die neugewählten Kammern müssen darauf die in erster Lesung beschlossenen Verfassungsänderungsgesetze mit zwei Drittel der gültigen Stimmen bestätigen. Änderungen sind in der zweiten Lesung nicht mehr möglich. Um zu verhindern, daß umfangreiche Verfassungsänderungen daran scheitern, daß sich für einzelne Bestimmungen in zweiter Lesung keine Zweidrittel-Mehrheit findet, wird üblicherweise und wurde auch in diesem Fall die Gesamtnovellierung in Form von zahlreichen Einzelgesetzen eingebracht, bei der vorliegenden Grundgesetzreform waren es 34. Nur einige davon wurden in erster

oder zweiter Lesung zurückgewiesen, u. a. eine Neufassung der Bestimmung über die Unterrichtsfreiheit und ein Vorschlag, analog Art. 44 des deutschen GG, das Quorum für die Einsetzung eines parlamentarischen Untersuchungsausschusses von der Mehrheit auf ein Fünftel der Abgeordneten zu senken; beide Änderungsvorschläge scheiterten am Widerstand der Liberalen und Konfessionellen.

Die meisten übrigen Änderungsvorschläge sind, obwohl sich die parlamentarische Beratung über 7 Jahre hinzog, ohne nennenswerte Modifizierung angenommen worden. Dies war auch nicht überraschend, da die politisch gewichtigen Änderungsvorschläge bereits in der parlamentarischen Behandlung im Vorfeld des eigentlichen Verfassungsänderungsverfahrens zurückgewiesen worden waren. Die zustandegekommene Grundgesetznovellierung hat damit in erster Linie technisch-juristischen Charakter, obwohl nicht auszuschließen ist, daß neue Systematik und neuer Wortlaut in Zukunft noch zu überraschenden Interpretationen führen.

4. Das Grundgesetz vom 17. Februar 1983

A. Die Systematik

Die nunmehr 142 Artikel des neuen Grundgesetzes sind in 8 Kapitel gegliedert. Hinzu kommen 29 Übergangsbestimmungen, die überwiegend nach 5 Jahren außer Kraft treten werden. Im Vergleich zum alten Grundgesetz mit 215 Artikeln bedeutet dies eine deutliche Kürzung und Straffung des Textes.

Anders als die alte Verfassung stellt das neue Grundgesetz in *Kapitel 1* die 23 Grundrechtsbestimmungen voran. Vorher waren die Grundrechtsbestimmungen über das ganze Grundgesetz verstreut. In dieser Hinsicht gleicht nun das neue Grundgesetz mehr dem der Bundesrepublik. Das richterliche Überprüfungsverbot formeller Gesetze, das Fehlen einer konkreten Normenkontrolle, wird jedoch zweifellos verhindern, daß die Grundrechte im niederländischen Verfassungsrecht ein vergleichbares Gewicht wie in der Bundesrepublik erhalten.

Kapitel 2 ist der Regierung gewidmet, wobei im ersten Unterabschnitt in den Artikeln 24 bis 41 die den König persönlich und die Erbfolge betreffenden Bestimmungen vorangestellt werden. Es folgt im zweiten Unterabschnitt in den Artikeln 42 bis 49 die verfassungsrechtliche Definition der Regierung. Nach niederländischer Verfassungstradition ist der König Mitglied der Regierung; er, sei es immer unter Gegenzeichnung eines Ministers, ernennt und entläßt den Ministerpräsidenten und die Minister, wobei der Ministerpräsident als Vorsitzender der Regierung, des Ministerrates, nur *primus inter pares* ist. Ihm steht keine der Richtlinienkompetenz des deutschen Bundeskanzlers vergleichbare Befugnis zu. Der grundgesetzliche Aufbau mit der Voranstellung der Regierung erlaubt den Schluß, daß auch das neue Grundgesetz das Prinzip, daß alle Macht vom Volke ausgeht, nicht anerkannt hat. In der Tat hat der Gedanke der Volkssouveränität und der Souveränität des Parlaments in den Niederlanden niemals Wurzeln gefaßt. So haben, entsprechend der immer viel pragmatischeren niederländischen Verfassungstradition, praktische Gesichtspunkte die Systematik des neuen Grundgesetzes bestimmt. Der Regierung als dem »Motor des Staatsgefüges« wird Priorität vor dem Parlament eingeräumt.

Kapitel 3 (Art. 50–72) enthält unter dem Titel »Staten-Generaal« die Bestimmungen über die Erste und Zweite Kammer, die beiden Häuser des niederländischen Parlaments, wobei die Zweite Kammer, dem deutschen Bundestag entsprechend, die eigentliche parlamentarische Vertretung ist, die in uneingeschränkter Verhältniswahl direkt, während die Erste Kammer von den Mitgliedern der Provinzial-Parlamenten gewählt wird. Ein Vergleich mit dem bisherigen Grundgesetz bringt wenig Neues. Einige Änderungen werde ich später noch besprechen.

Kapitel 4 (Artikel 73 bis 80) betrifft den Staatsrat (Raad van State), den obersten Rechnungshof und andere ständige Beratungsorgane. Im alten Grundgesetz wurden diese Organe in dem Kapitel »von der Macht des Königs« behandelt. Aus der Aufnahme in ein selbständiges Kapitel resultiert eine Beratungsfunktion dieser Organe nicht nur gegenüber der Regierung, sondern auch gegenüber anderen Staatsorganen, z. B. den beiden Kammern.

Kapitel 5 (Art. 81–111) regelt im ersten Unterabschnitt das Gesetzgebungsverfahren und den Erlaß von Verordnungen. Der zweite Unterabschnitt enthält Bestimmungen sehr unterschiedlicher Art, wie das Zustandekommen völkerrechtlicher Verträge, über die Landesverteidigung und verschiedene Formen des Ausnahmezustands, über das Steuersystem, den Staatshaushalt, die Rechtsstellung der Beamten und des Ombudsmans, sowie über die öffentliche Verwaltung. Wichtige neue Elemente führt dieses Kapitel nicht ein.

Kapitel 6 (Art. 112–122) ist der Rechtsprechung gewidmet, garantiert, wie das bisherige Grundgesetz, die Unabhängigkeit der Richter und erwähnt die Möglichkeit einer Verwaltungsbeschwerde bzw. der Einrichtung von Verwaltungsgerichten.

Kapitel 7 (Art. 123–136) behandelt die Provinzen, Gemeinden, Wassergenossenschaften und andere Körperschaften. Im Vergleich zum alten Grundgesetz sind diese Bestimmungen stark vereinfacht worden, ohne daß sie wesentliche Änderungen bringen. Ebenso wie das frühere Grundgesetz garantieren sie Verordnungs- und Verwaltungsautonomie der Gebietskörperschaften.

Kapitel 8 (Artikel 137 bis 142) regelt das Verfahren zur Änderung des Grundgesetzes, wie schon gesagt, im wesentlichen in Übereinstimmung mit der bisherigen Verfassung.

B. Die Terminologie

Das alte Grundgesetz bediente sich in verschiedener Hinsicht einer unklaren Terminologie. Ohne saubere begriffliche Trennung wurden die Ausdrücke »Koning« und »Kroon« verwandt, womit bald der König persönlich, bald der König in Zusammenwirken mit den Ministern, d. h. die Regierung, gemeint waren.

Der Grundgesetzgeber von 1983 hat sich bemüht, hier mehr Klarheit zu schaffen. Im Prinzip gebraucht das neue Grundgesetz das Wort »Koning« nur für den König persönlich. Wenn es um die Regierung geht, heißt es nun »Regierung« und »koninklijk besluit« (königlicher Erlaß). Leider ist dieses System nicht konsequent

durchgehalten worden. In Kapitel 5 meint das Wort »Koning« manchmal nicht den König persönlich, sondern die konstitutionelle (Regierungs-)Funktion des Königs.

Übrigens schafft das Wort »koninklijk besluit« bei Unkenntnis des niederländischen Staatsrechts leicht Verwirrung. Es suggeriert, daß der König persönlich beschließen könne; dies ist nicht der Fall. Aus Art. 47 folgt, daß alle königlichen Erlasse durch einen Minister gegengezeichnet werden müssen.

Ein zweites terminologisches Problem im alten Grundgesetz betraf die Frage der Delegationsmöglichkeit, inwieweit also der parlamentarische Gesetzgeber bei ausfüllungsbedürftigen Verfassungsbestimmungen die Regelungsbefugnis an nachgeordnete Gesetzgebungskörperschaften oder an die Verwaltung weitergeben durfte. Der Wortlaut der alten Verfassung gab dafür kaum etwas her.

Im neuen Grundgesetz läßt sich dagegen aus dem Gebrauch bestimmter Terminologie ableiten, ob der formelle Gesetzgeber befugt ist, Regelsetzung zu delegieren, sei es durch Verordnungen der Regierung oder einzelner Minister, sei es durch Beschlüsse der Provinzial- oder Gemeinderäte. Wenn das Grundgesetz nun Formulierungen wie »de wet regelt«, »de wet stelt regels« oder »bij of krachtens de wet« gebraucht, ist eine Delegation erlaubt. Formulierungen dagegen wie »de wet stelt vast«, »de wet bepaalt« zwingen den formellen Gesetzgeber, eine Materie selbst zu regeln und verbieten in der Regel sogar, Ermessensspielräume für die Einzelfallentscheidung einzuräumen. Zu diesem Gebiet ist in der Zukunft wahrscheinlich interessante Rechtsprechung zu erwarten, besonders zu der Frage, wann und wann nicht durch gesetzliche Regelungen Ermessensspielräume eröffnet werden dürfen.

C. Die Grundrechte

Das Grundrechtskapitel des neuen Grundgesetzes enthält relativ wichtige Änderungen des niederländischen Staatsrechts.

Zunächst sind einige neue Abwehrrechte und Bürgerrechte aufgenommen worden: der Gleichheitssatz und das Diskriminierungsverbot (Art. 1), das – im Prinzip – unmittelbare Wahlrecht der Niederländer (Art. 4), die Erweiterung der Pressefreiheit zur Freiheit der Meinungsäußerung (Art. 7), das Demonstrationsrecht (Art. 9), das Recht auf eine Privatsphäre (Art. 10), das Recht auf körperliche Unversehrtheit (Art. 11), das Habeas-Korpus-Prinzip (Art. 15) und das nulla-poena-Prinzip (Art. 16).

Aber nicht so sehr diese Erweiterung des Grundrechtskatalogs, sondern die Materialien der Verfassungsnovellierung, nämlich die Begründung der Regierung bei der Einbringung der Verfassungsnovelle und die Materialien der parlamentarischen Beratung, bedingen wichtige Änderungen des Verfassungsrechts. Es geht dabei um drei Aspekte der Grundrechtsproblematik:

Zum ersten war die Regierung der Ansicht, daß die Grundrechte auch im besonderen Gewaltenverhältnis, also für Beamte, Soldaten und Häftlinge, unverkürzte Geltung haben. Bisher ging man davon aus, daß die Grundrechte für diese Personengruppen zwar Geltung hätten, aber jeweils nur nach Maßgabe ihrer speziellen Funktion und Stellung im Staatsverband. Die neue Auffassung zwingt den Gesetzgeber zu umfassender Regelsetzung, um die notwendigen Grundrechtsbeschränkungen im Rahmen besonderer Gewaltenverhältnisse zu ermöglichen. Eine Aus-

nahme gilt nur für Gefangene, für die das neue Grundgesetz in Art. 15 Abs. 4 eine offene Beschränkungsklausel enthält.

Zweitens hat die Regierung die Möglichkeit sogenannter allgemeiner Grundrechtsbeschränkungen abgelehnt. Daraus folgt, daß alle Beschränkungen der Grundrechte, seien sie unmittelbar oder mittelbar gegen die Ausübung eines Grundrechts gerichtet, auf eine Beschränkungsklausel der grundrechtlichen Bestimmung zurückzuführen sein müssen. Unter dem alten Grundgesetz wurde von Lehre und Rechtsprechung gleichermaßen angenommen, daß Grundrechtsbeschränkungen, die nicht gegen die Ausübung des Grundrechts als solches gerichtet sind, auch ohne ausdrückliche gesetzliche Grundlage erlaubt waren. Wenn ich mich nicht täusche, weicht das neue System von dem in der Bundesrepublik ab, wo Beschränkungen von Grundrechten aufgrund allgemeiner gesetzlicher Regelungen erlaubt sind. Es liegt auf der Hand, daß das neue niederländische System den Gesetzgeber zu ausführlichen Regelungen zwingt, und es muß bezweifelt werden, ob diese Neuerung konsequent durchgehalten werden kann. Wahrscheinlich wird die Rechtsprechung doch wieder allgemeine Beschränkungen anerkennen oder die Reichweite eines Grundrechts eng auslegen.

Drittens hat die Regierung während der parlamentarischen Beratungen die Drittwirkung der Grundrechte bejaht und verteidigt. Bisher war die Dogmatik und Rechtsprechung in dieser Hinsicht sehr zurückhaltend gewesen. Auffällig war es aber, daß die Regierung auf Befragen von Parlamentsmitgliedern eine klare Stellungnahme verweigerte, welche Grundrechte ihrer Ansicht nach Drittwirkung entfalten könnten. Der Gesetzgeber und die Richter sollten darüber entscheiden, ein Standpunkt, der nicht zu Bewunderung Anlaß gibt. Der Grundgesetzgeber darf m. E. solche grundsätzliche Fragen nicht dem Gesetzgeber und dem Richter überlassen, ohne klare Richtlinien zu geben.

Im wesentlichen hat der Grundgesetzgeber den Schutz der Grundrechte dem allgemeinen Gesetzgeber anvertraut und ihm dabei kaum Grenzen gesetzt. Er hat weitgehende Delegationsmöglichkeiten, die Gesetzesvorbehalte für die Zulässigkeit von Grundrechtsbeschränkungen können weit ausgelegt werden und schließlich kennt die niederländische Verfassung keine richterliche Überprüfung der Vereinbarkeit einfacher Gesetze mit der Verfassung. Die Auswirkungen des neuen Systems können heute noch nicht ganz abgeschätzt werden. Ein überwiegender Teil der neuen Bestimmungen tritt nach den Übergangsbestimmungen erst nach fünf Jahren in Kraft. Es würde mich aber nicht erstaunen, wenn das neue System in der Praxis kaum einen positiven Beitrag zum Schutz der Grund- und Abwehrrechte leisten würde.

Noch fraglicher ist die Wirkung der in das Grundgesetz neu aufgenommenen sozialen Grundrechte auf die Verfassungswirklichkeit. So sollen z. B. Schaffung von Vollbeschäftigung (Art. 19), die Existenzsicherung der Bevölkerung und die Verbreitung von Wohlstand, die Garantie von sozialer Sicherheit und Sozialhilfe (Art. 20), der Umweltschutz (Art. 21), Wohnungsbeschaffung und Förderung der Volksgesundheit (Art. 22) Gegenstände besonderer Bemühungen des Staates sein. Man kann sich in der Tat fragen, ob soziale Grundrechte Rechtsnormen sind, die in ein Grundgesetz aufgenommen werden müssen. Man kann sie auch als Programmsätze betrachten, die eher der (partei-)politischen als der staatsrechtlichen Ebene

zuzuordnen sind. Schließlich besteht die Gefahr, daß die schwache Rechtswirkung der sozialen Grundrechte die Rechtswirkung der Abwehrgrundrechte negativ beeinflußt. Immerhin hat die Regierung in ihrer Begründung der Novelle deutlich gemacht, daß die Staatsorgane bei der Verwirklichung der sozialen Grundrechte die individuellen Abwehrrechte nicht beeinträchtigen dürfen. Eine Abwägung sozialer Grundrechte gegen klassische Grundrechte ist also rechtlich nicht erlaubt.

Einige soziale Grundrechte besitzen jedoch unmittelbare Rechtswirkung. Es geht um den Anspruch auf Prozeßbeistand und die Freiheit der Berufswahl. Letztgenannter Anspruch wird dem Gesetzgeber noch manche Schwierigkeit bereiten, weil zwischen Berufswahl und Berufsausübung eine saubere Trennung kaum möglich ist. Nach Art. 19 kann die Freiheit der Berufswahl nur durch ein formelles Gesetz beschränkt werden, während die Freiheit der Berufsausübung auch durch Verordnungen nachgeordneter Organe und Körperschaften geregelt werden kann. Wahrscheinlich ist zu dieser Frage noch eine abenteuerliche Rechtsprechung zu erwarten.

D. Die Regierung

In der bisherigen Verfassung wurde die »Regierung« als solche nicht erwähnt. Die Terminologie entsprach den Verhältnissen des 19. Jahrhunderts; dem zufolge wurden exekutive Befugnisse ausschließlich dem König (»Koning« oder »Kroon«) zuerkannt. Im neuen Text heißt es nun in Artikel 42: »Die Regierung wird durch den König und die Minister gebildet.« Diese Bestimmung entspricht der bisherigen Verfassungswirklichkeit; sie enthält keine Änderung der staatsrechtlichen Verhältnisse. Bestimmte (eigenständige) Kompetenzen der Regierung sucht man im neuen Grundgesetz vergeblich. Nur wo von »königlichen Erlassen« die Rede ist, ist klar, daß die Regierung zuständig ist. Dies schließt aber eine Zuständigkeit des Gesetzgebers zur gesetzlichen Regelung desselben Gegenstandes nicht aus.

Die Regierung ist im übrigen auch bei der Gesetzgebung beteiligt. Die meisten Gesetzesvorlagen werden von der Regierung eingebracht und bedürfen nach Verabschiedung durch beide Kammern der Genehmigung des Königs, das heißt der Regierung, die ihre Zustimmung unter bestimmten Umständen verweigern kann. Aber auch insoweit bringt das novellierte Grundgesetz keine Neuheiten.

Neu ist dagegen in Art. 45 die Aufnahme des Ministerrates in die Verfassung. Danach bilden die Minister gemeinsam den Ministerrat; der Ministerpräsident ist dessen Vorsitzender. Der Ministerrat berät und beschließt über die allgemeine Regierungspolitik und fördert deren Einheit. Das bisherige Grundgesetz erwähnte weder den Ministerpräsidenten noch den Ministerrat. Beide Organe legitimierten sich bisher ausschließlich, wie auch jetzt noch ergänzend, aus der Geschäftsordnung des Ministerrates. Durch die Aufnahme dieser Organe in das Grundgesetz sind sie ihrer politischen Stellung entsprechend zwar deutlich verfassungsrechtlich aufgewertet worden, ohne daß damit die Exekutive in den Niederlanden einen mit anderen westlichen Demokratien vergleichbaren staatsrechtlichen Stellenwert erhält. Noch immer ist der Ministerpräsident nicht Regierungschef wie in der Bundesrepublik, Frankreich oder Großbritannien, er besitzt keine Richtlinienkompetenz und kann seine Minister nicht selbständig ernennen und entlassen. Die

Tradition der Kollegialverwaltung und der Koalitionskabinette ist in den Niederlanden noch immer so lebendig, daß sich eine deutliche Vorrangstellung des Ministerpräsidenten verfassungspolitisch nicht durchsetzen läßt.

Auch die Erwähnung der Aufgaben des Ministerrates hat nur beschränkte Bedeutung. Erstens darf daraus nicht gefolgert werden, daß der Ministerrat die Regierungspolitik selbständig bestimmen könnte. Staatsrechtlich ist die Regierung, d. h. der König zusammen mit den Ministern, das dafür zuständige Organ. Zweitens dürfen aus den im Grundgesetz aufgeführten Aufgaben des Ministerrats keine Zuständigkeitsabgrenzung gegenüber dem Parlament abgeleitet werden. Art. 45 Abs. 3, hat nur interne Wirkung; die Norm kann anderen Staatsorganen nicht entgegengehalten werden. Umgekehrt kann das Parlament dem Ministerrat nicht vorwerfen, er hätte eine bestimmte Angelegenheit beraten und entscheiden müssen, weil es sich um eine Frage allgemeiner Regierungspolitik handelt. Die Entscheidung, ob eine bestimmte Sache im Ministerrat behandelt werden soll, bleibt ihm selbst vorbehalten.

Wie eingangs gesagt, enthält das Grundgesetz keine Regelung über die Regierungs- oder Kabinettsbildung. Sie erfolgt ausschließlich nach den praktisch-politischen Forderungen, Wünschen und Möglichkeiten, die jeweils von dem Zwang, eine regierungsfähige Mehrheit zu finden, diktiert werden. Das Grundgesetz regelt nur die Ernennung des Ministerpräsidenten und der übrigen Minister und Staatssekretäre durch königlichen Erlaß. Eine Kuriosität dieser Regelung soll hier erwähnt werden: nach Artikel 48 bedarf der königliche Erlaß zur Ernennung des Ministerpräsidenten seiner eigenen Gegenzeichnung. Dies bedeutet unter Umständen, daß die Gegenzeichnung von einer Person vorgenommen wird, die noch kein Minister ist. Eine Privatperson ist beim Erlaß eines Regierungsaktes beteiligt. Staatsrechtlich ist dies ein Schönheitsfehler. Die gewählte Lösung wird jedoch aus der praktischen Verantwortlichkeit des (neuen) Ministerpräsidenten für seine (eigene) Ernennung verständlich.

Die Regelung der ministeriellen Verantwortlichkeit gegenüber dem Parlament hat keine Veränderung erfahren. Der Minister ist im Prinzip persönlich verantwortlich. Spezielle Bestimmungen über den Vertrauensverlust der Regierung wie Art. 67 des GG der Bundesrepublik Deutschland oder Art. 49 der französischen Verfassung enthält das niederländische Grundgesetz nicht. Minister können aufgrund ungeschriebenen Gesetzes von beiden Kammern mit einfacher Mehrheit der gültigen Stimmen entlassen werden.

Die meisten Kabinettskrisen entstehen übrigens nicht durch Mißtrauensvoten gegen Minister, sondern durch (meist partei-)politische Differenzen innerhalb der Regierung.

E. Das Parlament

Wie unter dem alten Grundgesetz vertreten die »Staten-Generaal«, bestehend aus Erster und Zweiter Kammer, das ganze niederländische Volk. Die Änderungen im neuen 3. Kapitel des Grundgesetzes sind sekundärer Art. Wie bisher wird die Zweite, »politische« Kammer unmittelbar für 4 Jahre gewählt. Die Mitglieder der

Ersten Kammer, »Chambre de réflexion«, werden von den Mitgliedern der Provinzialräte gewählt, aber jetzt ebenfalls für 4 und nicht mehr wie bisher, für 6 Jahre. Die Wahl findet innerhalb von drei Monaten nach der Wahl der Provinzialräte statt.

Diese Änderung muß keine Bedeutung haben; sie führt aber in jedem Falle zu einer Zusammensetzung der Ersten Kammer, die ein aktuelleres Wählervotum repräsentieren kann. Daraus könnte die Erste Kammer ein Mandat für ein größeres eigenes politisches Gewicht und eine kritischere Haltung gegenüber der Regierung ableiten. Bei unterschiedlichen Mehrheitsverhältnissen in den beiden Kammern kann die Regierung in eine schwierige Lage geraten. Da das niederländische Staatsrecht außer der Auflösung einer oder beider Kammern keine Regelung für die Überbrückung von Meinungsverschiedenheiten zwischen beiden Kammern vorsieht, wird die Erste Kammer wohl bei ihrer bisherigen Politik der »weisen Zurückhaltung« bleiben müssen, wenn eine Sprengung oder Blockierung des politischen Systems vermieden werden soll.

Die übrigen Änderungen im Kapitel über die »Staten Generaal« sind von geringerer Bedeutung. Im Gegensatz zum alten Grundgesetz geht das neue von ständig tagenden Kammern aus; »kammerlose« oder parlamentslose Perioden wird es also in Zukunft nicht mehr geben. Einige weitere Änderungen sind noch erwähnenswert; verschiedene Aberkennungsgründe für das passive Wahlrecht sind weggefallen; das passive Wahlalter ist auf 18 Jahre gesenkt worden. Außerdem wählen die Kammern künftig ihre Vorsitzenden selbst, die bisher vom König ernannt wurden, wobei dieser allerdings dem Vorschlag der Kammern folgte.

Es ist bemerkenswert, daß auch das neue Grundgesetz die politischen Parteien und parlamentarischen Fraktionen mit keinem Wort erwähnt. Dies ist umso auffälliger, als die Regierung die neue Verfassung mehrfach mit der Behauptung verteidigte, sie solle die »staatsrechtliche Wirklichkeit« wiedergeben. Nun kann man kaum bestreiten, daß die politischen Parteien eine sehr wichtige Rolle im staatsrechtlichen Geschehen spielen. Insofern wäre es logisch und naheliegend gewesen, die Existenz der politischen Parteien wenigstens zu erwähnen. Andererseits kann man mit einigem Recht die politischen Parteien ebenso wie andere Verbände der nichtstaatlichen, gesellschaftlichen Sphäre zuordnen und ihnen damit die Behandlung im Grundgesetz versagen. Der Grundgesetzgeber hat sich jedenfalls für diesen Standpunkt entschieden. Die einzigen für die Parteien relevanten Grundgesetzbestimmungen sind damit die über die Vereinigungs- und Versammlungsfreiheit (Art. 8 und 9). Dies würde allerdings den Erlaß eines Parteiengesetzes nicht ausschließen. Es gibt in den Niederlanden Strömungen, die eine solche Gesetzgebung befürworten, besonders um die innerparteiliche Demokratie zu gewährleisten. Mehrheitlich werden Bestrebungen in dieser Richtung von den Parteien und der Staatsrechtslehre jedoch abgelehnt; man betrachtet die gegenwärtige gesetzefreie Stellung der Parteien als eine Garantie für ein pluralistisches Funktionieren der Demokratie.

F. Der Staatsrat und die übrigen ständigen Beratungsorgane

Die Bestimmungen über den Staatsrat (Raad van State), zugleich verwaltungsgewaltige Instanz und Beratungsorgan der Regierung zur Prüfung von Gesetzesvor-

lagen und völkerrechtlichen Verträgen und über die anderen ständigen Beratungsorgane, sind inhaltlich kaum geändert worden. Die wichtigste Neuerung ist wohl, daß der Staatsrat jetzt auch auf Antrag der beiden Kammern ein Gutachten über eine Gesetzesvorlage abgeben kann.

Außerdem hat das neue Grundgesetz die Möglichkeit einer organisatorischen Gliederung des Staatsrats eröffnet: Gutachten zu Gesetzesvorlagen brauchen künftig nicht mehr von der Vollversammlung des Rates abgegeben werden, sondern können von einer Abteilung des Staatsrats ergehen. Diese Möglichkeit bestand unter der bisherigen Verfassung bereits für die Verwaltungsrechtsprechung des Staatsrates. Einzelheiten müssen noch durch ein Organisationsgesetz geregelt werden.

Abschließend sei erwähnt, daß das Grundgesetz die Ernennung der Mitglieder des Staatsrats auf Lebenszeit gewährleistet, die Altersgrenze ist gesetzlich auf 70 Jahre festgelegt. Eine vorzeitige Entlassung gegen den Willen des betroffenen Mitglieds kann nur durch den Staatsrat selbst und aus gesetzlich festgelegten Gründen ausgesprochen werden. Diese Regelung entspricht der für den Hoge Raad, den niederländischen Obersten Gerichtshof.

G. Die Gesetzgebung und Verwaltung

Das Gesetzgebungsverfahren ist unter dem neuen Grundgesetz grundsätzlich unverändert geblieben. Formen vereinfachter Gesetzgebung kennt das Grundgesetz nicht. Ebenso schließt es Gesetzgebung durch Referendum aus. Wie bisher enthält das Grundgesetz keine inhaltsbezogene Gesetzesdefinition; es gilt ein rein formeller Gesetzesbegriff. Die Gesetze können sowohl allgemeine Regelungen wie Bestimmungen individuellen Charakters enthalten. Rechtsprechung in Gesetzesform ist allerdings grundsätzlich ausgeschlossen.

Art. 89 enthält eine Erweiterung des allgemeinen Gesetzesvorbehalts des bisherigen Art. 57. Der letztgenannte forderte nur für mit Strafe bedrohte königliche Erlasse eine gesetzliche Grundlage. Die neue Bestimmung erweitert diese Regelung auf alle »vom Reich ergehenden allgemein verbindlichen Vorschriften«. Dies ist, obgleich im Prinzip längst anerkannt, sicher eine Verbesserung.

Aber auch das neue Grundgesetz läßt unberücksichtigt, daß der Staat heutzutage die Lage der Bürger nicht so sehr durch Straf- und Eingriffsnormen bestimmt, sondern in viel größerem Maße durch seine Leistungsaktivitäten. Für die Leistungsverwaltung fordert aber auch das neue Grundgesetz im Prinzip keine gesetzliche Grundlage. Es liegt die Frage nahe, ob nach dem Rechtsstaatsprinzip nicht auch diese im gesellschaftlichen Bereich tief durchdringenden Aktivitäten des Staates auf einer gesetzlichen Grundlage beruhen müßten.

Schließlich findet sich im Kapitel »Gesetzgebung und Verwaltung« ein Unterabschnitt »Sonstige Bestimmungen«, in dem in den Artikeln 90 bis 111 sehr unterschiedliche Gegenstände geregelt werden, die aber alle im weiteren Sinne der Gesetzgebung bisweilen auch der Verwaltung zuzuordnen sind. U. a. geht es hier um den Abschluß und die Ratifizierung völkerrechtlicher Verträge, deren Vorrang vor nationalem Recht, um die Erklärung des Verteidigungs- und Ausnahmezu-

stands, um Militärdienstpflicht und das Recht der Kriegsdienstverweigerung und schließlich um die Steuer- und Haushaltsgesetzgebung. Neue Elemente sind hier die Bestimmungen über den nationalen Ombudsman und die Öffentlichkeit der Verwaltung. Aber auch hier wurde das Grundgesetz nur der Verfassungswirklichkeit angepaßt: die Niederlande besitzen bereits seit einigen Jahren einen Ombudsman und ein Gesetz über die Öffentlichkeit der Verwaltung.

H. Die Rechtsprechung

Nach dem alten Grundgesetz bezog sich der Begriff »rechterlijke macht« (richterliche Gewalt) auf den Organkomplex des obersten Gerichtshofs (Hoge Raad), der Oberlandesgerichte (gerechtshoven), Landesgerichte (rechtbanken) und Amtsgerichte (kantongerechten), also auf die ordentliche Gerichtsbarkeit. Die Verwaltungsgerichte gehörten nicht zu diesem Bereich.

Das neue Grundgesetz hat völlig mit diesem System gebrochen. Nun stellt die Verfassung dem Gesetzgeber frei, welche Gerichte er der »richterlichen Gewalt« zuordnet. Dabei ist ausschließlich Artikel 117 zu beachten, demzufolge Richter durch königlichen Erlaß auf Lebenszeit ernannt werden müssen. Im übrigen ist dem Gesetzgeber die Gestaltung der Gerichtsbarkeit überlassen, er kann also neue Gerichtszweige einrichten und ist auch in der Zuständigkeitszuweisung frei. Die Zivil- und Strafrechtspflege muß daher nicht zwangsläufig den oben erwähnten »klassischen« Gerichten bzw. Richtern vorbehalten bleiben. Der Gesetzgeber könnte auch bestimmte Teile dieser Rechtsprechung dem Staatsrat übertragen. Immerhin birgt diese Freiheit bei der Gestaltung der Rechtspflege auch durch die Einrichtung neuer Gerichtszweige ein gewisses Risiko für die Einheit der Rechtspflege.

Neu ist im übrigen die generelle Abschaffung der Todesstrafe, auch für Zeiten des Kriegs- und Ausnahmezustandes. Freiheitsstrafen können nur durch die »richterliche Gewalt« ausgesprochen werden. Schwurgerichte sind ausgeschlossen: die Rechtsprechung kann nur von amtlichen Richtern ausgeübt werden, wobei aber die Mitwirkung von Laienrichtern zugelassen ist.

Aufmerksamkeit verdient schließlich Art. 120, der lautet: »Dem Richter obliegt nicht die Prüfung der Grundgesetzmäßigkeit von Gesetzen und Verträgen.« Damit ist zumindest ein um möglicherweise wichtige Nuancen unterschiedlicher Wortlaut im Vergleich zur alten Verfassung gewählt worden, deren Artikel 131 Absatz 2 kategorisch feststellte: »die Gesetze sind unverletzlich«. Die letztgenannte Formulierung ist strenger als die des neuen Grundgesetzes, die immerhin den Schluß zuläßt, daß die richterliche Überprüfung von Gesetzen und Verträgen auf ihre Vereinbarkeit mit allgemeinen Rechtsgrundsätzen nicht ausgeschlossen und damit erlaubt sei. Zu dieser Frage hat die Regierung während der parlamentarischen Beratungen keinen eindeutigen Standpunkt bezogen. Teils wurde behauptet, der neue Wortlaut bringe keine Änderung der Rechtslage, teils räumte die Regierung ein, daß der Richter unter Umständen die Anwendung eines Gesetzes wegen dessen Unvereinbarkeit mit allgemeinen Rechtsgrundsätzen ablehnen könne, was übrigens schon in der niederländischen Rechtsprechung geschehen ist. Der neue Wortlaut des Art. 120 GW könnte dieser Rechtsprechung Vorschub leisten.

I. Die Provinzen, Gemeinden und Wassergenossenschaften

Hier sind die Grundprinzipien staatlicher Dezentralisierung erhalten geblieben. Zwei Änderungen sind interessant. Die erste ist, daß das Grundgesetz eine Wahl des Kommissars der Königin (entfernt vergleichbar mit den Ministerpräsidenten der deutschen Bundesländer) und der Bürgermeister ausschließt. Beide werden nach Art. 131 durch die Regierung ernannt. Diese Regelung, die in der alten Verfassung ausdrücklich nur die Kommissare der Königin betraf, wurde von den linken Parteien bei der parlamentarischen Beratung heftig bekämpft. Sie wollten die Möglichkeit einer (direkten) Wahl der Kommissare und Bürgermeister offen halten. Die rechten Parteien weigerten sich jedoch, das Ernennungsverfahren dem einfachen Gesetzgeber zu überlassen. Sie betrachteten die durch die Regierung ernannten Kommissare und Bürgermeister als wichtige Fundamente des dezentralisierten Einheitsstaates und befürchteten, daß im Falle der (Direkt)wahl von Kommissaren und Bürgermeistern die zentralen Behörden den dezentralisierten Organen wichtige Kompetenzen und Aufgaben entziehen würden. Meiner Ansicht nach haben die rechten Parteien hier richtig geurteilt.

Die zweite interessante Neuerung enthält Art. 130, demzufolge durch einfaches Gesetz auch Nicht-Niederländer das aktive und passive Kommunalwahlrecht erhalten können. Insoweit ist das Grundgesetz der Entwicklung in verschiedenen westeuropäischen Staaten gefolgt.

J. Verfahren zur Änderung des Grundgesetzes

Dieses Verfahren ist nur einer Änderung von sekundärer Bedeutung unterworfen worden. Sie betrifft die Möglichkeit, Vorlagen zur Änderung der Verfassung während der parlamentarischen Behandlung in zwei oder mehrere Einzelanträge zu trennen. Dieses Recht steht nun der Zweiten Kammer zu, ohne daß die Mitwirkung der Regierung erforderlich wäre, und zwar genügt dazu in erster Lesung die einfache Mehrheit, in zweiter Lesung bedarf es einer Zwei-Drittel-Mehrheit. Dieses Verfahren ist eingeführt worden, um zu verhindern, daß Änderungsvorlagen wegen mehrheitlicher Bedenken gegen einen einzelnen Punkt abgelehnt werden. Obwohl dies in Art. 138 nicht ausdrücklich erwähnt wird, besteht Einigkeit, daß das Trennungsrecht nur ausgeübt werden darf, wenn zwischen den zu trennenden Punkten kein unmittelbarer innerer Zusammenhang besteht. Ob dies der Fall ist, entscheidet aber die Zweite Kammer selbst. Immerhin kommt dieses Trennungsrecht in zweiter Lesung, der sonst grundsätzlich in zweiter Lesung ausgeschlossenen Möglichkeit, noch Abänderungen an der Vorlage vorzunehmen, sehr nahe.

5. Schlußbemerkungen

Dieser Überblick hat deutlich werden lassen, daß die Revision des Grundgesetzes inhaltlich nur von beschränkter Bedeutung ist. Grundsätzliche Änderungen im niederländischen Staatsrecht hat sie kaum hervorgebracht. Die konstitutionelle

Monarchie, das parlamentarische System, die individuelle ministerielle Verantwortlichkeit, der Vorrang des Gesetzgebers, die Unabhängigkeit der Richter sind beibehalten worden. Verbesserungen im Regierungsbildungsverfahren oder im Regierungssystem im allgemeinen sind nicht durchgesetzt worden. Formen direkter Demokratie wie das Referendum und die Volksinitiative haben keine Mehrheit gefunden. Zu einem großen Teil hat es sich also um eine kosmetische Operation gehandelt. Das Grundgesetz ist beträchtlich gekürzt und sein Wortlaut ist modernisiert worden. Überholte Bestimmungen, meist formeller Art, sind gestrichen, schon bestehende Organe und Institutionen sind in die Verfassung aufgenommen worden. Wenn man aber fragen würde, ob die Revision, wie sie schließlich zustande gekommen ist, notwendig war, sollte die Antwort negativ sein. Daraus sollte jedoch nicht geschlossen werden, daß alles beim alten bleiben wird. Neue Texte geben leicht Anlaß zu neuen Deutungen. So werden die Delegationsterminologie und die Formulierung der Grundrechte zweifellos noch zu interessanter Rechtsprechung führen. Auch die Erläuterungen während der parlamentarischen Beratungen können Anlaß zu neuen Entwicklungen geben. Die relativ geringe Bedeutung der Grundgesetzreform braucht aber nicht zu enttäuschen, denn das staatsrechtliche System in den Niederlanden funktioniert im allgemeinen befriedigend. Echte neue Grundgesetze gibt es meistens nur nach Kriegen oder Umwälzungen. Davon war in den Niederlanden glücklicherweise schon lange keine Rede mehr.