

Gesetzgebung im politischen System der Niederlande

1. Einleitung: Verfassungsrechtliche und politische Rahmenbedingungen der Gesetzgebung

Die Niederlande sind eine parlamentarische Monarchie, die verfassungsrechtlich im Grundgesetz (*Grondwet*) des Königreichs der Niederlande verankert ist. Diese Verfassung stammt ursprünglich aus dem Jahre 1815. In jenem Jahr erlangten die Niederlande ihre Unabhängigkeit von der napoleonischen Herrschaft in Frankreich. Die Rechtsgrundlage der heutigen Niederlande wurde bereits bei der Gründung der Republik der Vereinigten Niederlande, einem aus sieben Provinzen bestehenden Staatenbund, im Jahre 1579 geschaffen. In der ersten Hälfte des 17. Jahrhundert stand das Territorium der Niederlande unter spanischer Herrschaft, die mit dem Westfälischen Frieden im Jahre 1648 ihr Ende fand. Aus dieser Zeit stammt auch die Verbundenheit mit dem Haus von Oranje-Nassau, dem Geschlecht der Erbmonarchie, das bis auf den heutigen Tag die Regenten stellt. Nach der Abtrennung von Belgien im Jahre 1830 und von Luxemburg im Jahre 1890 erhielten die Niederlande ihre heutigen Staatsgrenzen.

In den politischen Verhältnissen des sich entwickelnden Staates war die Verfassungsänderung des Jahres 1848 ein entscheidender Schritt. Anfangs verfügte der Landesfürst über weitreichende Befugnisse. Die Verfassungsänderung des Jahres 1848 machte dem ein Ende, die konstitutionelle Monarchie erhielt eine stärker parlamentarische Ausrichtung. Im Rahmen dieser Verfassungsänderung wurde beschlossen, dass die Zweite Kammer (*Tweede Kamer*) des Parlaments direkt gewählt werden sollte und dass die Minister abgesehen von der strafrechtlichen Verantwortung gegenüber dem Parlament auch politisch verantwortlich sein würden (Kraan 1998: 533ff.). Die Verfassung formuliert: „Der König ist unverletzlich, die Minister sind verantwortlich.“ (Art. 42 Abs. 2 Verf.). Es dauerte allerdings noch zwanzig Jahre, also bis zum Jahre 1868, bis der König in der Auseinandersetzung mit dem Parlament um die politische Entscheidungsgewalt tatsächlich einlenkte. Bis 1950 bestand die Zweite Kammer aus 100 Abgeordneten, seither sind es 150. Der Senat, die Erste Kammer des Parlaments (*Eerste Kamer*), setzt sich aus 75 Mitgliedern zusammen, die jedoch nicht in direkter Wahl von der Bevölkerung bestimmt werden.

Das Verhältniswahlssystem datiert aus dem Jahre 1917, also jenem Jahr, in dem auf Betreiben der sozialistischen Bewegung das allgemeine Wahlrecht für Männer (ab 1919 dann auch für Frauen) eingeführt wurde. Im Gegenzug stimmte die sozialistische Bewegung dem christlichen Unterricht zu, für den sich die Angehörigen der verschiedenen christlichen Bewegungen – die sogenannten *confessionelen* – stark machten. Dieser historische Kompromiss ist unter dem Begriff „Pazifikation“ bekannt geworden (Lijphart 1968). Das niederländische Wahlsystem sieht zwar 19 Wahlbezirke vor, doch kommt diesen kaum Be-

* Übersetzung aus dem Niederländischen von Matthias Klawonn

deutung zu. Bei den alle vier Jahre stattfindenden Wahlen zur Zweiten Kammer, dem niederländischen Gegenstück zum Deutschen Bundestag, stellen die zur Wahl antretenden Parteien landesweit geltende Kandidatenlisten auf. Die Wähler können auf diesen Listen den/die von ihnen bevorzugte(n) Kandidaten/Kandidatin ankreuzen, doch ist die Anzahl echter Präferenzvoten (also die Wahl eines ab dem 2. Listenplatz abwärts aufgeführten Bewerbers) ausgesprochen gering. Das Verhältniswahlssystem fördert die Existenz einer recht großen Anzahl von Fraktionen in der Zweiten Kammer. Nach den Wahlen des Jahres 2003 waren es neun, bei früheren Wahlen gab es auch schon einmal bis zu 14 Fraktionen im Parlament (1971). Aus diesem Grund wird das niederländische Parteiensystem auch als fragmentiert bezeichnet (Schofield 1993; Timmermans/Andeweg 1997: 445).

Dieses strukturelle Merkmal machen sich in der Regel jene Parteien zunutze, die an der Bildung einer Koalitionsregierung beteiligt sind. Es ist noch nie vorgekommen, dass eine Partei bei Wahlen die absolute Mehrheit erzielte. Folglich sind Koalitionen zwischen den Parteien gewissermaßen ein Imperativ. Obwohl die Tendenz des Wählervotums bei Wahlen häufig recht eindeutig ist und es in den zurückliegenden Jahren teilweise enorme Schwankungen bei der Anzahl der auf die einzelnen Parteien entfallenden Parlamentssitze gegeben hat, ist die Neigung der Parteien, den Prozess der Regierungsbildung dem interessierten Blick der Öffentlichkeit zu entziehen, ausgesprochen ausgeprägt (Timmermans/Andeweg 1997: 454). Die Parteien haben auch bei der Regierungsbildung ihre eigenen Spielregeln formuliert. Das sichtbarste Ergebnis dessen ist – abgesehen von der Regierungsmannschaft – die Koalitionsvereinbarung. Diese Vereinbarung ist durchweg das Ergebnis einer Reihe von Verhandlungsrunden. Im Vorfeld praktisch jeder Kabinettsbildung kommt es dazu, dass sich eine oder mehrere dieser Verhandlungsrunden festlaufen (Timmermans 2003). Ferner ist der Vertrauensgrundsatz (*vertrouwensregel*), gewissermaßen das Rückgrat des parlamentarischen Systems, in den Niederlanden informeller Natur. Er ist überdies negativ formuliert: Es wird davon ausgegangen, dass die Regierung solange das Vertrauen besitzt, bis die Mehrheit des Parlaments ihr dieses Vertrauen entzieht.

Anders ausgedrückt: Der Einstieg in das zwischen Regierung und Parlament gepflegte Spiel politischer Beziehungen, dessen wesentlicher Bestandteil der Gesetzgebungsprozess ausmacht, ist größtenteils von „unsichtbarer Politik“ geprägt. Dieses typische Merkmal lässt im Vorfeld Schatten auf das Gesetzgebungsverfahren fallen, für das die Verfassung eine Reihe formaler Spielregeln bereithält. Die gesetzgebende Macht besteht in den Niederlanden laut Verfassung aus der Regierung und den beiden Kammern des Parlaments. Artikel 81 der Verfassung lautet: „Gesetze werden von der Regierung und den Generalstaaten gemeinsam erlassen.“ Wie im weiteren Verlauf dieses Kapitels deutlich wird, liegt der Primat jedoch eindeutig bei der Zweiten Kammer.

Die Gesetzgebungskompetenz markiert das formale Spielfeld von Regierung und Parlament. Das Geschehen auf diesem Spielfeld wird jedoch nicht nur durch die vorgeschriebenen und möglichen Verfahren und Kompetenzen bestimmt. Wie bereits dargelegt, wird im Verlauf der Regierungsbildung eine wichtige Grundlage für die Reichweite der gesetzgeberischen Aktivitäten von Regierung und Parlament geschaffen. Die zwischen den Koalitionsparteien inhaltlich getroffenen Vereinbarungen werden in konkrete Gesetzgebungsinitiativen und einen entsprechenden Zeitplan übersetzt. In manchen Fällen enthält bereits die Koalitionsvereinbarung den Wortlaut eines Gesetzentwurfs. Damit sollen bei allen beteiligten Fraktionen bei dem jeweiligen Thema bestehende Unsicherheiten ausgeschlossen werden. Andere Angelegenheiten, deren Konfliktpotenzial im Verlauf der Regierungsbildung nicht aufgelöst werden konnte, werden an einen Beirat (*adviescommissie*) verwiesen oder schlicht aufgeschoben, manchmal sogar über das Ende der Legislaturperiode hinaus. Die wichtigen Punkte, bei denen sich die Regierungsfractionen einander im parlamentarischen Innenverhältnis als *nicht* gebunden betrachten können, werden in der Koalitionsver-

einbarung sogar explizit genannt – es sind allerdings stets nur wenige (Timmermans/Andeweg 1997: 462ff.).

Innerhalb dieses verfassungsrechtlichen Kontextes durchläuft jährlich eine Vielzahl von Gesetzentwürfen das niederländische Parlament – im Durchschnitt sind es rund 275 Entwürfe pro Jahr. Wie geht dieser Prozess exakt vonstatten? Wie ist die Behandlung von gesetzgeberischen Initiativen innerhalb der verfassungsrechtlich zuständigen Organe organisiert? Welche Rolle fällt den diversen Akteuren innerhalb dieses Prozesses zu? Welche Ergebnisse zeitigt dieser Prozess?

Zunächst soll der Gesetzgebungsprozess in den breiteren Kontext staatlichen Handelns gestellt werden. Der Staat wird dabei als Element jenes Prozesses beschrieben, der aktuell mit dem Begriff *governance* bezeichnet wird.

2. Gesetzesfunktionen und Staatstätigkeit

Die Niederlande sind nicht nur eine parlamentarische Demokratie, sondern verfassungsrechtlich betrachtet auch ein dezentraler Einheitsstaat. Im Rahmen dieser staatlichen Struktur arbeitet die zentralstaatliche Ebene auf der Grundlage der Aufgabenverteilung mit den dezentralen Regierungen der 12 Provinzen und den 483 Städten und Gemeinden zusammen.¹ Jede dieser staatlichen Ebenen besitzt ihre eigenen Kompetenzen. Den Provinzen obliegen vor allem Aufgaben im Bereich der Raumordnung sowie der Wirtschaft und Umwelt. Als unterste und gleichzeitig bürgernaheste staatliche Ebene leisten die Städte und Gemeinden zusätzlich auch noch Aufgaben im Bereich der Daseinsvorsorge. Diese Pflichtaufgaben umfassen die Bereiche Sozialpolitik, Wohlfahrt, Kultur, öffentliche Sicherheit usw. Die Autonomie der Kommunen ist jedoch relativ: Bei zahlreichen Aufgaben der Städte und Gemeinden handelt es sich um den Vollzug staatlicher Politik, für die das Reich Finanzmittel zur Verfügung stellt, die der jeweiligen Zweckbindung entsprechend auszugeben sind. Diese so genannten zweckgebundenen Mittel machen den größten Teil der kommunalen Finanzmittel aus. Die Möglichkeiten der Kommunen zur Erzielung eigener Steuereinnahmen sind sehr beschränkt.

Für diese verfassungsmäßige Struktur sind rechtsstaatliche Prinzipien maßgebend. Die Grundsätze einer ordnungsgemäßen Verwaltung gelten nicht nur für die Gesetzgebung und andere Formen der Rechtsetzung, sondern für sämtliche Instrumentarien, die auf den verschiedenen staatlichen Ebenen bei dem Bemühen zur Steuerung gesellschaftlicher Prozesse eingesetzt werden. Für die Gesetzgebung gilt der Grundsatz, dass Verwaltungsanordnungen und andere allgemeinverbindliche Vorschriften sowie auch Königliche Erlasse (*Koninklijke besluiten* – also sämtliche Rechtsverordnungen) stets eine gesetzliche Grundlage haben müssen – somit das Legalitätsprinzip (Art. 89 Verf.). Diese Vorschriften und Erlasse stammen durchweg von den einzelnen Ministern. Bei den Königlichen Erlassen kann es sich auch um Einzelverfügungen handeln, wie bei den in den Zuständigkeitsbereich der einzelnen Minister entfallenden Ernennungen. Allgemeine Verwaltungsanordnungen und Königliche Erlasse werden häufig dazu benutzt, formale Gesetze inhaltlich auszugestalten. Dazu ein Beispiel: Der Erlass genetisch modifizierter Organismen (GGO-Erlass, Ursprungsversion im *Staatsblad* 1993, 435) schreibt die Bedingungen für Untersuchung und Einbringung

1 Die Zahl der Städte und Gemeinden unterliegt auf Grund kommunaler Neugliederungen gewissen Veränderungen. Der Trend weist in Richtung eines zahlenmäßigen Rückgangs von Kommunen. Die Zahl der Städte und Gemeinden ist in den zurückliegenden Jahrzehnten sogar um einige hundert zurückgegangen.

solcher genmanipulierter Stoffe in die Umwelt fest und ist in diesem Sinne eine Auswirkung des Gesetzes zu umweltgefährdenden Stoffen, in dem diese Stoffe lediglich summarisch genannt wurden. Übrigens ist dieser GGO-Erlass eine direkte und zwingend vorgeschriebene Wirkung europäischer Vorschriften auf dem Gebiet der Regulierung. Inhaltlich betrachtet sind die europäischen Vorschriften für den Erlass sogar wesentlich wichtiger als das Gesetz, das dessen rechtliche Grundlage darstellt. Dieser Einfluss des europäischen Regelwerks auf die materielle nationale Gesetzgebung ist bekanntermaßen auf manchen Politikfeldern ausgesprochen stark, während er auf anderen Feldern noch bescheiden ist. Sieht man von diesen verschiedenen Ebenen im System der Gesetzgebung ab, so werden die rechtsstaatlichen Prinzipien nachdrücklich auch im System der Verwaltungsrechtsprechung erkennbar, das den Bürger vor staatlicher Willkür, vor Zuwiderhandlungen gegen den Gleichbehandlungsgrundsatz und dem *détournement de pouvoir*, sprich dem Missbrauch der Amtsgewalt, schützen soll. Der Bürger kann vor Verwaltungsgerichten und in manchen Fällen auch vor Zivilgerichten gegen behördliche Entscheidungen Rechtsmittel einlegen. Ein Unterschied zu beispielsweise der Bundesrepublik Deutschland ist jedoch die fehlende Prüfung von Gesetzen im Spiegel der Verfassung („Der Richter beurteilt nicht die Verfassungsmäßigkeit von Gesetzen und Verträgen.“, Art. 120 Verf.). Es wird davon ausgegangen, dass das Parlament als höchstes nationales Organ der Gesetzgebung die Verfassungskonformität im Verlauf des Gesetzgebungsprozesses selbst beurteilt, so dass dieses Urteil gleichzeitig als weise und bindend angesehen wird.

Diese Konfiguration verfassungsrechtlicher Strukturen und rechtsstaatlicher Prinzipien bildet den staatsrechtlichen Kontext des Sozialstaats. Wie in den meisten anderen Staaten der Europäischen Union ging die Ausweitung staatlicher Aufgaben mit einem sich allmählich verändernden strukturellen Bild des Staats – und mithin des öffentlichen Handelns – einher: von einem Minimum an Staat zu einem mehr dominanten Staat, einem „demokratischen Leviathan“. Diese Vorstellung ist tief verwurzelt und zugleich ideelles Fundament der bereits seit Jahrzehnten andauernden „Normenflut“. Dennoch bedarf dieses Bild einer weiterführenden Bewertung, da die Entwicklung des niederländischen Staats aus historischer Sicht nicht ausschließlich in Richtung eines hierarchischen Beziehungsgeflechts zwischen staatlicher Gewalt und Bürgern verlaufen ist.

Zusätzlich zur staatsrechtlichen Evolution des „demokratischen Leviathan“ gibt es in den Niederlanden auch eine korporatistische Tradition. Diese Tradition bildet die Basis der eher horizontalen Zusammenhänge gesellschaftlicher Selbstorganisation in diversen Sektoren wie Bildung, Arbeit und sozialstaatlicher Fürsorge. Der bereits angesprochenen Pzifikation des Jahres 1917 kommt eine große symbolische und praktische Bedeutung zu. Im Grunde wurde damit das definitive Fundament zur Einbettung gesellschaftlicher Bereiche in den Staat gelegt – an vorderster Stelle das Bildungswesen –, aus dem dann in den Jahren nach dem Zweiten Weltkrieg die versäulte Struktur der Niederlande entstand. Auf diese Weise erhielten gesellschaftliche Gruppierungen auf den Gebieten Arbeit, Bildung und Fürsorge innerhalb des sich herausbildenden Sozialstaatsgefüges einen festen Platz – anfangs entlang scharf gezogener weltanschaulicher Grenzen. Das Bild des niederländischen Staats ist folglich ein Ensemble aus hierarchischen und assoziativen Elementen. Aus diesem Grund empfiehlt es sich auch, in einer nuancierten Weise eher von einem mitfühlenden, denn von einem dominanten Staat zu sprechen (Idenburg/Van der Loo 1994; Dyson 1999).

Die in den Niederlanden auf diese Weise sowohl vertikal als auch horizontal herausgebildeten institutionellen Arrangements haben zu einer ausgeprägten Vielfalt an Instrumenten zur Steuerung gesellschaftlicher Prozesse geführt. Das moderne Steuerungsinstrumentarium des Staates verfügt neben den bewährten Mitteln von „Zuckerbrot“ und „Peitsche“ über noch zahlreiche andere Instrumente. Die Nutzung multifunktionaler Instrumente wie Vereinbarungen (*convenanten*), lernorientierter Arrangements und dialogorientierter insti-

tutioneller Arrangements bei schwierigen Politikvorhaben hat einen enormen Aufschwung zu verzeichnen (Hood 1983; Bemelmans-Videc/Rist/Vedung 1998). Dessen ungeachtet ist die Gesetzgebung stets ein wichtiges Steuerungsinstrument geblieben.

Die Gesetzgebung besitzt also eindeutig instrumentelle Funktionen, ganz ohne jeden Zweifel aber auch eine ausgeprägt symbolische Bedeutung. Darin liegt einer der Gründe für die in den 1980er Jahren an der Absicht des Staates entstandenen Kritik, eine Fülle von Sachverhalten bis ins Detail regeln zu wollen. In Anknüpfung an die Deregulierungs- und Privatisierungswelle in den Vereinigten Staaten und Großbritannien haben es sich auch niederländische Regierungen seit Beginn der 1980er Jahre zum Ziel gesetzt, die Flut verabschiedeter Gesetze einzudämmen. Die Deregulierung war zwischen 1982 und 1989 zu Zeiten der Kabinette *Lubbers* Gegenstand einer Reihe umfassender Operationen. 1994 wurde in Umsetzung der Koalitionsvereinbarung des seinerzeit neu angetretenen Regierungsbündnisses ein Ministerausschuss eingesetzt, dessen Ziel es war, die freie Marktwirtschaft, Deregulierung und die Qualität der Gesetzgebung einer Evaluation zu unterziehen. 1998 befasste sich ein Sonderausschuss (*speciale commissie*) mit der Evaluation der Gesetzgebung. Aufgabenstellung und Augenmerk dieses Ausschusses galten weniger dem Volumen des Regelwerks, sondern eher der Erfüllung der Gesetzgebungsfunktionen in den verschiedenen Ressorts. Dieser Ausschuss legte im Jahre 2003 seinen Abschlussbericht vor, der dem Kabinett im November desselben Jahres als Grundlage zur Formulierung der eigenen Position diente. Als wichtigste Punkte nannte diese Standortbestimmung den gestiegenen Bedarf an ressortübergreifender Koordination, eine verstärkte Berücksichtigung der europäischen Dimension sowie die Notwendigkeit einer weiterführenden Organisation kontinuierlicher Qualitätssicherung (Zweite Kammer, Sitzungsjahr 2003-2004, 29 349, Nr. 1). Dem Interministeriellen Ausschuss für Verfassungsangelegenheiten und Gesetzgebungspolitik (*Interdepartmentale Commissie voor Constitutionele Aangelegenheden en Wetgevingsbeleid - ICCW*), in dem die leitenden Direktoren der Rechtsabteilungen sämtlicher Ministerien mit Sitz und Stimme vertreten sind, fällt die Funktion eines Forums zu. Ein Element der Verstärkung der Abstimmungstätigkeit ist der Rückgriff auf die Wissensressourcen des 2001 gegründeten *Expertisecentrum Europees Recht* (ECER).

Ungeachtet der regelmäßig wiederkehrenden Kritik an der Flut staatlicher Vorschriften lässt sich diese Entwicklung in der Praxis nur schwer umkehren. In dieser Praxis sehen sich die ausführenden Organisationen und ganz gewiss auch die Städte und Gemeinden regelmäßig mit Konflikten zwischen den Zielvorgaben verabschiedeter Gesetze und den praktischen Möglichkeiten konfrontiert, diese Zielvorgaben auch Realität werden zu lassen. Dies ist nur teilweise ein Problem des uneingeschränkten Gestaltungsspielraums und des Spannungsverhältnisses, zu dem es auf Grund dessen mit bestehenden Rechtsprinzipien kommen kann. Als schwierig erwiesen sich vor allem die im Instrumentarium zur Umsetzung gründende Problematik, die Interpretation des auf den ersten Blick eindeutigen Regelwerks, das diesen Eindruck in der Praxis nicht immer bestätigen kann, sowie die zu den jeweiligen Zielgruppen verfügbaren Informationen. Noch ausgeprägter ist diese Problematik bei symbolisch stark aufgeladenen Gesetzgebungsvorhaben, die vor dem Hintergrund eines bestehenden Problems in erster Linie als Ausweis politischen Handelns gedacht sind. Beispielsweise der Abbau der relativ hohen Arbeitslosigkeit unter Zuwanderern oder der Ruf nach einem immer umfassenderen Rauchverbot in öffentlichen Räumen. In diesen Fällen sind Vorschriften in Kraft getreten, die kraft gesellschaftlicher Widerstände oder in Ermangelung entsprechender Anreize für ein regelkonformes Verhalten nur schwer in die gelebte Wirklichkeit zu übersetzen sind. In den Reihen der Kritiker findet man auch Parlamentsabgeordnete, die bei entsprechender Gelegenheit vor laufender Kamera die detailverliebte Regelungssicht ihrer Kollegen beklagen.

3. Der Gesetzgebungsprozess

Die Verfassung unterscheidet die Erste und die Zweite Kammer des Parlaments (Generalstaaten/*Staten-Generaal*). Die Zweite Kammer hat im niederländischen Staatsaufbau die Rolle der Volksvertretung, während der Ersten Kammer die Rolle des Senats zufällt. Nur die Zweite Kammer wird direkt von der Bevölkerung gewählt (Art. 54 Verf.). Die Erste Kammer wird von einem Wahlgremium gewählt, das aus Abgeordneten der Provinzen besteht (Art. 55 Verf.). Die Bezeichnung „Erste“ und „Zweite“ ist in einem gewissen Sinne verwirrend. Die Bezeichnungen suggerieren eine Rangordnung und zeitliche Abfolge und erwecken den Eindruck, als habe die Erste Kammer größere Bedeutung als die Zweite Kammer. Darüber hinaus erzeugt die Namensgebung auch den Eindruck, als folge die Zweite Kammer im zeitlichen Ablauf prozedural auf die Erste Kammer. Beide Eindrücke sind falsch. Aus staatsrechtlicher Sicht obliegen der Zweiten Kammer wesentlich mehr Aufgaben und Kompetenzen als der Ersten Kammer. Die Erste Kammer besitzt weniger Befugnisse als beispielsweise ihr bundesdeutsches Schwesterorgan, der Bundesrat. Innerhalb des Verfahrens bei der Behandlung von Gesetzesvorlagen rangiert die Zweite Kammer *vor* der Ersten Kammer. Die Erste Kammer hat im Gesetzgebungsverfahren keinerlei Vorschlags- oder Änderungsrecht. Dieser Umstand unterstreicht die Tatsache, dass die „Verfassungsväter“ des niederländischen Grundgesetzes dieser Kammer seinerzeit die Rolle eines *Chambre de Réflexion* zuweisen wollten. Nach Verabschiedung eines Gesetzes fällt der Ersten Kammer vornehmlich die Rolle eines potenziellen Vetospielers zu, da sie einer Gesetzesvorlage lediglich in toto zustimmen oder diese zurückweisen kann. Dabei gilt der Grundsatz der Zurückhaltung. Tabelle 1 enthält eine Zusammenfassung der verschiedenen Befugnisse der Zweiten und der Ersten Kammer.

Tabelle 1: Parlamentarische Machtbasis und Einfluss

Regelungsbereich	Machtbasis	Zweite Kammer	Erste Kammer	Einfluss
Gesetzgebung	Ablehnung	+	+	Verzögerung
		+	-	Abänderung eines Gesetzestextes
		+	+	Zurückziehung
		+	+	Ablehnung
	Initiative	+	-	Zustandekommen eines Gesetzes
	Abänderung	+	-	Abänderung eines Gesetzestextes
	Nachtragsgesetz Zusage	Nicht zutreffend Nicht zutreffend	+	+
Festsetzung des Etats	Ablehnung	+	+	Verzögerung
		+	-	Änderung des Haushaltgesetzes
		+	+	Zurückziehung
		+	+	Ablehnung
	Initiative	+	-	Erhöhung oder Senkung eines Etatpostens
	Abänderung	+	-	Erhöhung oder Senkung eines Etatpostens
Kontrolle	Anfrage	+	+	Änderung der Regierungspolitik
	Fragen	+	+	Änderung der Regierungspolitik
	Untersuchung	+	+	Änderung der Regierungspolitik
	Antrag	+	+	Änderung der Regierungspolitik

Quelle: Visscher 1994: 103.

Bei der allgemeinen Gesetzgebung besitzt die Zweite Kammer ein Recht auf Ablehnung. Zur Ablehnung genügt die einfache Mehrheit. Diese Machtbasis können die Generalstaaten dazu einsetzen, den Gesetzgebungsprozess zu verzögern, Gesetze abzulehnen oder im Verlauf des Gesetzgebungsprozesses die Berücksichtigung von Änderungen zu erzwingen. Es

wurde bereits darauf hingewiesen, dass die Erste Kammer über diese Kompetenz nicht verfügt, da sie die ihr von der Zweiten Kammer zugeleiteten Gesetzesvorhaben nur insgesamt zurückweisen oder aber annehmen kann. Außerdem kann derjenige, der eine Gesetzesvorlage eingereicht hat, diesen Vorschlag jederzeit (bis zu dem Augenblick der nach Behandlung des Entwurfs in der Ersten Kammer ausgesprochenen Bestätigung) zurückziehen.

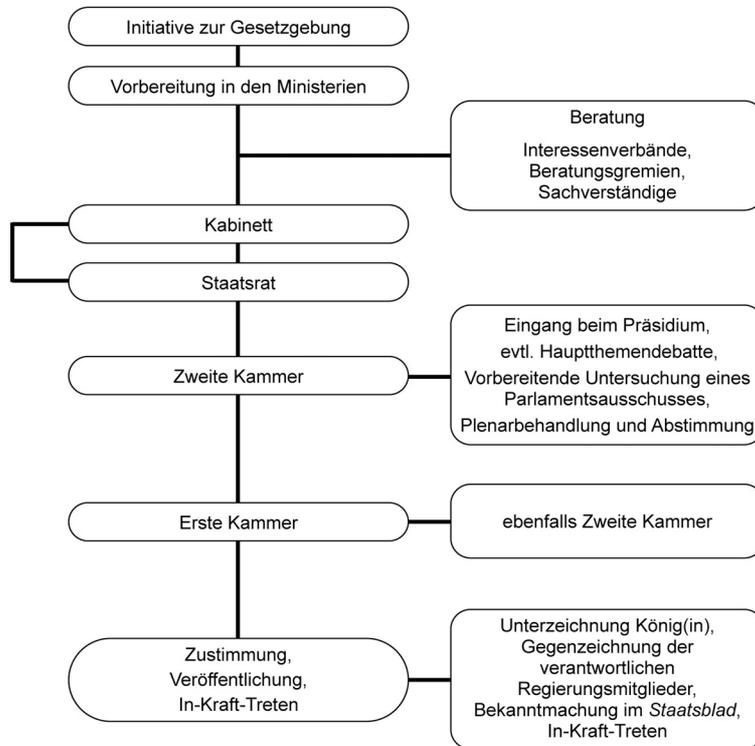
Obwohl die weitaus größte Zahl der Gesetzesinitiativen in der Praxis von der Regierung in den parlamentarischen Beratungsprozess eingebracht wird, hat die Zweite Kammer selbst auch das Recht, im gesetzgeberischen Sinne initiativ zu werden und Gesetzesvorhaben vorzulegen. Dass dies in der Praxis kaum geschieht, ist eine Folge der geringen personellen Ressourcen der Parlamentsabgeordneten im Vergleich zu denen der Minister, von denen jeder in seinem jeweiligen Ressort über einen vielköpfigen Mitarbeiterstab verfügt.

Die Geschäftsordnung, das so genannte *Regelment van Orde*, regelt die zur Funktion der Zweiten Kammer notwendigen allgemeinen Verfahrensabläufe. Diese Geschäftsordnung wird von der Kammer selbst beschlossen und kann von ihr auch geändert werden. Die Geschäftsordnung regelt die Wahl des Parlamentspräsidenten, die Zusammensetzung der Parlamentsausschüsse sowie die Sitzungen der Kammer. Die amtliche Unterstützungsarbeit der Zweiten Kammer wird vom Parlamentsdirektor (*griffier*), dem Direktor Verfassungsprozess (*directeur Constitutioneel Proces*) und dem technischen Parlamentsdirektor (*directeur Bedrijfsvoering*) geleitet. Gemeinsam bilden sie das Managementteam (MT). Durchschnittlich stehen jedem Abgeordneten in einer Fraktion zwei Mitarbeiter zur Verfügung. Diese Mitarbeiter arbeiten für einzelne Abgeordnete, häufig aber auch für die eigene Fraktionsorganisation. Dort sind sie dann in der Regel für spezielle Politikfelder zuständig und arbeiten mehreren Abgeordneten zu. Darüber hinaus besitzt die Zweite Kammer einen eigenen Beamtenapparat mit 650 Mitarbeitern. Der weitaus größte Teil dieser Beamten ist im Bereich von Unterstützungsleistungen tätig. Inhaltliche und verfahrenstechnische Unterstützung wird von rund 200 Mitarbeitern geleistet. Es geht dabei um Parlamentsverwaltung, Bibliotheksdienste und Unterstützungsleistungen für die Ausschussarbeit. Darüber hinaus gibt es im niederländischen Parlament eine Reihe von Abteilungen, in denen auf qualitativ hochwertiges Know-how zur Ausgabenpolitik des Reiches, zur europäischen Gesetzgebung und zum Bereich Forschung zurückgegriffen werden kann. Der Umfang dieser Unterstützungsleistungen ist nicht ausgeprägt groß. Das niederländische Parlament liegt in dieser Hinsicht im europäischen Mittelfeld (Tanfield, 2000).

3.1 Gesetzesinitiativen

Der Schwerpunkt des Gesetzgebungsprozesses liegt bei der Vorbereitung des Gesetzes innerhalb des Ministeriums, von dem die jeweilige Gesetzesinitiative ausgeht, und bei der Behandlung der Gesetzesvorlagen in den Ausschüssen der Zweiten Kammer. Nachstehend werden die nach einander folgenden Schritte des Gesetzgebungsverfahrens behandelt. Dieses Prozedere beginnt bei der Gesetzesinitiative und der im Bereich des Ministeriums erfolgenden Vorbereitung und verfassten Stellungnahmen sowie Beratungsleistungen und führt über die Zuleitung der Vorlage über das Kabinett in die Zweite Kammer. Daran schließt sich die Behandlung in der Ersten Kammer an und es folgt abschließend die Zustimmung, Bekanntmachung und das In-Kraft-Treten. Abbildung 1 zeigt die zentralen Stationen, die die Gesetzesvorlagen zu durchlaufen haben.

Abbildung 1: Das formale Gesetzgebungsverfahren



Quelle: Eigene Zusammenstellung.

Der konkrete Verlauf des Gesetzgebungsprozesses variiert je nach Art und Initiator des Gesetzesvorhabens. Gesetze können für das Territorium des niederländischen Staates erlassen werden (dies ist in den meisten Fällen so), es kann aber auch vorkommen, dass Gesetze für das Gebiet des Königreichs der Niederlande erlassen werden (also einschließlich der Niederländischen Antillen und Aruba). In einem solchen Fall spricht man von einem Reichsgesetz (*Rijkswet*). Die Initiative zu einem Gesetz kann von der Regierung oder einem beziehungsweise mehreren Abgeordneten der Zweiten Kammer ergriffen werden. Nachfolgend wird zunächst die häufigste Form des Entstehungsprozesses eines Gesetzes behandelt. Dies ist ein von der Regierung initiiertes und für den niederländischen Staat geltendes Gesetz. Tabelle 2 listet die Anzahl der seit dem Parlamentarischen Sitzungsjahr (*vergaderjaar*) 1984-1985 eingereichten Gesetzesvorlagen auf.

Ganz unverkennbar stammt die größte Zahl der Gesetzesvorlagen aus dem Bereich der Regierung selbst. In der Zweiten Kammer werden jährlich zwischen 250 und 300 Gesetzentwürfen beraten, bei denen es sich in weniger als zehn Fällen um so genannte Initiativentwürfe (von Abgeordneten der Zweiten Kammer ausgearbeitete und ins Parlament eingebrachte Gesetzentwürfe) handelt. Im Durchschnitt stammen weniger als 5% direkt aus der Zweiten Kammer, in manchen Jahren liegt der Anteil dieser Initiativen sogar unter 2%. Es werden grundsätzlich mehr Gesetzesvorlagen eingereicht, als schlussendlich verabschiedet werden. Der Grund für diesen Unterschied ist praktisch durchweg, dass eine Reihe von Gesetzesinitiativen vorzeitig zurückgezogen wird. Mitte der 1990er Jahre lag der Kammer beispielsweise ein Gesetzentwurf zur Embryonenforschung vor. Es bestanden Zweifel bezüglich

lich der Funktion des Gesetzes und vor allem Zweifel an dessen politischer Realisierbarkeit, die die federführende Gesundheitsministerin veranlassten, den Gesetzentwurf zurückzuziehen. Einige Jahre später wurde ein komplett neuer Gesetzentwurf vorgelegt, der das gesamte parlamentarische Verfahren durchlief und verabschiedet wurde (Timmermans 2004). Die Rücknahme eines Gesetzentwurfs und die zu einem späteren Zeitpunkt möglicherweise erfolgende neuerliche Einbringung eines anderen Entwurfs führt weniger zu politischem Gesichtverlust als eine mehrheitliche Ablehnung in der Kammer. Die Entscheidung auf Rücknahme kann schließlich stets mit inhaltlichen oder technischen Gründen legitimiert werden.

Tabelle 2: In der Zweiten Kammer eingereichte und verabschiedete Gesetzentwürfe

Sitzungsjahr	Gesetzentwürfe insgesamt	Reich	Initiativgesetze	Verabschiedete Gesetzentwürfe*
1984/1985	314	32	4	
1985/1986	256	11	6	
1986/1987	212	8	14	
1987/1988	288	11	2	
1988/1989	305	9	7	
1989/1990	225	7	3	
1990/1991	245	5	0	
1991/1992	279	8	3	
1992/1993	286	13	11	
1993/1994	290	6	2	
1994/1995	253	7	3	
1995/1996	275	14	7	
1996/1997	265	6	2	
1997/1998	272	12	10	
1998/1999	232	4	4	
1999	237		2	198
2000	246		9	232
2001	280		9	267
2002	252		13	213
2003	267		8	211

* Angaben liegen erst seit 1999 vor.

Quellen: 1985-1999 CBS Jahrbücher 1986 bis 2000; 1999-2003 Jahresberichte der Zweiten Kammer.

3.2 Ausarbeitung von Gesetzentwürfen der Regierung

Im Interesse eines grundlegenden Verständnisses des Entstehungsprozesses von Gesetzgebung ist ein Blick in die Politikpraxis von Koalitionen unerlässlich. Bei der Beschreibung des tatsächlichen Ausmaßes der Unabhängigkeit des Parlaments gegenüber der Regierung tauchen häufig die Begriffe Dualismus und Monismus auf. Obwohl die Niederlande ein dualistisches System besitzen, tritt das Parlament in der Praxis nicht immer in gleicher Weise unabhängig auf. Eines der wichtigen Merkmale der immer engeren Beziehung zwischen der Mehrheit in der Zweiten Kammer und der Regierung ist die Koalitionsvereinbarung. Wie in Deutschland auch ist die Koalitionsvereinbarung häufig umfangreich und sehr detailliert. Sie enthält die zwischen den Koalitionären vereinbarten und für die Koalitionsparteien verbindlichen inhaltlichen Absprachen oder die im Interesse der Straffung des politischen Entscheidungsfindungsprozesses getroffenen Verfahrensvereinbarungen. Die Koalitionsvereinbarung ist ein markantes Instrumentarium und Element der Regierungsmehrheit geworden und dient auch der Festigung von deren Position (Timmermans 1991). Es handelt sich dabei um einen von den Parteien selbst geschaffenen institutionellen Mechanismus, mit dem die Macht des Parlaments als Wächterinstanz über die Regierung erheb-

lich relativiert wird (Timmermans/Andeweg 2003). Das Paradoxon von Koalitionsvereinbarungen besteht darin, dass sie von den neuen Parlamentsfraktionen geschlossen werden und diese Fraktionen anschließend gegenüber der Regierung für deren Amtszeit binden. Darüber hinaus binden sich die Koalitionsparteien auch im Innenverhältnis gegenseitig. Natürlich handelt es sich dabei um eine politische und keine rechtlich relevante Bindung, doch hat diese Praxis im Laufe der Jahre die Kritik genährt, dass die vorab geschlossenen Vereinbarungen den Gestaltungsspielraum des Parlaments drastisch einschränken. Gerade bei wichtigen Gesetzgebungsvorhaben dient die Koalitionsvereinbarung der jeweiligen Koalition häufig als politischer Leitfaden. Übrigens hält sich die konfliktmindernde Wirkung geschlossener Koalitionsvereinbarungen in Grenzen. Ungeachtet der bezweckten moralischen Bindungswirkung und des Ziels der Reduzierung politischer Unwägbarkeiten steckt in diesen Vereinbarungen für die Koalitionsparteien auch ein hinreichendes Quantum an Anreizen für opportunistisches Verhalten und die Versuchung, die Belastbarkeit der wechselseitigen Bindung zu testen (Timmermans 2003). Bei der Abstimmung über Gesetzgebungsvorhaben entfalten diese Koalitionsvereinbarungen für die Koalitionäre eine beachtliche Bindungswirkung. Fälle, in denen eine Koalitionspartei den Rest gewissermaßen im Stich lässt, sind selten. Häufig ist im Vorfeld bereits festgelegt worden, bei welchen Themen der Gesetzgebung die Koalitionsparteien innerhalb des Parlaments freie Hand haben – es sind durchweg nur sehr wenige (Timmermans/Andeweg 1997: 466f.).

In vielen Fällen unterhalten Regierungsmitglieder zu Abgeordneten der Zweiten Kammer zudem starke persönliche Verbindungen, weil sie sie aus der Partei oder ihrer eigenen Parlamentstätigkeit als Abgeordneter kennen. Außerdem entspricht es parlamentarischer Gepflogenheit, dass die Koalitionsparteien am Donnerstagabend, also am Vorabend der wöchentlichen Kabinettsitzungen, eine sogenannte Ministerrunde (*bewindslidenoverleg*) abhalten. Bei dieser Gesprächsrunde handelt es sich um einen aus Ministern und Staatssekretären einer Partei, der Fraktionsspitze dieser Partei sowie einigen anderen prominenten Parteivertretern bestehenden und der politischen Abstimmung dienenden Personenkreis. Darüber hinaus finden auch Koalitionsrunden statt. Benannt nach dem kleinen Turm des Parlamentsgebäudes, in dem die Spitzen des Kabinetts und die Vorsitzenden der Parlamentsfraktionen wichtige Angelegenheiten klären, werden diese Koalitionsrunden in den Niederlanden als *Torentje-overleg* bezeichnet. Der teilnehmende Personenkreis wird je nach dem zur Behandlung anstehenden Thema um zuständige Minister und/oder Abgeordnete der Koalitionsfraktionen erweitert.

Folglich ist der koalitionspolitische Kontext wichtig. Das bedeutet allerdings nicht, dass die Gesetzesvorhaben der Regierung ausschließlich über die politische Schiene angestoßen werden. Die politisch motivierte Initiierung von Gesetzesvorhaben ist zwar wichtig, doch stellt die durch den Beamtenapparat geleistete Vorbereitung sowohl hinsichtlich Form als auch Inhalt gewissermaßen das Rückgrat einer jeden Gesetzesvorlage dar. Der Gesetzgebungsprozess beginnt mit der Vorbereitung innerhalb eines bestimmten Ressorts oder auch in einer ressortübergreifenden Struktur. In den Fällen, in denen es bestimmte Kompetenzstreitigkeiten oder -überlappungen gibt, entsteht ein solcher Prozess grundsätzlich in Form ressortübergreifender Beratungen und Abstimmung.

Es gibt in den verschiedenen Ministerien Gesetzgebungsabteilungen, in denen neue Gesetzentwürfe entwickelt werden. Diese Abteilungen bedienen dabei die rein handwerkliche Seite, denn das niederländische System kennt keine politischen Beamten. Dennoch gibt es innerhalb des Beamtenapparats Kulturunterschiede. In diesem Zusammenhang wird von den „vierzehn Gesetzgebungsfamilien“ gesprochen, ein Verweis auf die jeweils besondere historisch gewachsene Gesetzgebungspraxis in den einzelnen Ministerien.

Abgesehen von der Entwicklung des Gesetzentwurfs wird während der ministeriellen Vorbereitungsphase auch darauf geachtet, welche Ressorts (mit)beteiligt sind oder werden

können. Ferner wird geprüft, ob der Gesetzentwurf Angelegenheiten des Königreichs tangiert, so dass es sich dann de facto um ein Reichsgesetz handelt. In einem solchen Fall wäre ein etwas anderes Gesetzgebungsverfahren zu durchlaufen. Schließlich prüft das Justizministerium den Gesetzentwurf anhand einer Art Checkliste auf dessen wirtschaftliche Auswirkungen, die Folgen für die Umwelt sowie Aspekte der Umsetzbarkeit und praktischen Handhabbarkeit.

3.3 Gesetzesfolgenabschätzung und wissenschaftliche Politikberatung

Die niederländische Regierung hat zu Beginn der 1980er Jahre den Handlungsbedarf, der auf dem Felde der Qualitätsverbesserung der niederländischen Gesetzgebung besteht, erkannt. Im Interesse der Gewährleistung dieser Qualität wurden die Anleitungen für die Regelssetzung und eine Art Handbuch für das Gesetzgebungsverfahren erstellt. Diese Handlungsanleitungen enthalten inhaltliche Vorgaben und Formvorschriften zum Gesetzgebungsverfahren und werden per Ministerialverfügung festgestellt. Das Drehbuch für die Gesetzgebung enthält eine Vielzahl an praktischen Hinweisen und beschreibt das zu absolvierende Verfahren bis in die Details, gibt Formulierungsbeispiele und Standardformulierungen und enthält darüber hinaus auch eine Reihe von Standarddokumenten (Justizministerium 2002). Zu den Folgen der einzelnen neuen Gesetzentwürfe führen die Ministerien im Vorfeld auch ex-ante-Evaluationen durch. Das Justizministerium stützt sich dabei auf die „Elfer-Tischrunde“, in der auch Aspekte der Rechtswahrung erörtert werden. Das Wirtschaftsministerium nimmt eine Wirtschaftsverträglichkeitsprüfung vor und das auch für den Bereich Umwelt zuständige Wohnungsbau- und Raumordnungsministerium arbeitet einen Prüfkatalog zu den zu erwartenden Umweltfolgen ab. Auf einer darunter gelegenen Stufe sind Umweltverträglichkeitsprüfungen (*milieu-effectrapportage – MER*) zwingend vorgeschrieben. Die Instrumente dieser Vorfeld-Evaluationen sind formalisiert, obwohl es zwischen den einzelnen Ressorts und damit zwischen den Fachgebieten der Gesetzgebung gewisse Unterschiede gibt.

Die Vorfeld-Evaluationen werden nicht einfach aus dem Ärmel geschüttelt. Im Interesse einer Steigerung der Qualität der Gesetzgebung ist es außerordentlich wichtig, die diversen Verästelungen des Gesetzgebungsverfahrens mit wissenschaftlichen Erkenntnissen zu „füttern“. Das niederländische System verfügt auf allen Feldern von Verwaltung und Politik über wissenschaftliche Beratungsorgane, die innerhalb der Struktur der Vorbereitung der Regierungspolitik einen festen Platz einnehmen. 1997 wurde die Anzahl dieser ständigen Beratungsorgane in dem Bemühen reduziert, doppelten Aufwand zu verringern und das der Regierung zuarbeitende Beratungswesen insgesamt übersichtlicher zu gestalten. Die diversen Beratungsorgane sind nicht nur Bestandteil der Vorbereitung der Gesetzgebung, sondern signalisieren – auf eigene Initiative – auch Dinge, denen ihrer Auffassung nach Augenmerk zu gelten hat. Eine besondere Rolle fällt in diesem Kontext dem Staatsrat (*Raad van State*) zu, der kraft Verfassung als einziges Organ im Rahmen des Gesetzgebungsprozesses in jedem Fall konsultiert werden muss. Auf diesen Aspekt wird noch näher eingegangen. In der Beratungsphase werden häufig auch die Organisationen der Interessenvertreter mit einbezogen, die von dem Gesetzgebungsverfahren betroffen sind. In diesem Sinne enthält die Beratungsphase des Gesetzgebungsverfahrens in den Niederlanden ein korporatistisches Element. Wichtige Beratungsorgane im Bereich der Sozial- und Wirtschaftspolitik sind der Sozial- und Wirtschaftsrat (*Sociaal Economische Raad*) sowie das Zentrale Planungsamt (*Centraal Planbureau*), das für Aspekte der makroökonomischen Strategie zuständig ist. Andere prominente Beratungsorgane mit einem hohen Ausstoß an wissenschaftlichen Berichten sind der Wissenschaftsrat für Regierungsstrategie (*Wetenschappeli-*

jke Raad voor het Regeeringsbeleid), der Beirat für Technologiepolitik (*Adviesraad voor Technologiebeleid*) und der Gesundheitsrat (*Gezondheidsraad*). Ein Institut für Technikfolgenabschätzung existiert ebenfalls. Es handelt sich dabei um das Rathenau-Institut, das sich intensiv mit ethischen und gesellschaftlichen Aspekten des Technologieeinsatzes befasst und umfassend in das Parlamentsgeschehen involviert ist. Diese und andere wissenschaftliche *Thinktanks* spielen bei der Entpolitisierung von Themen eine große Rolle. Inhaltliche Entscheidungen werden durch solche wissenschaftlichen Autoritäten legitimiert oder – in Form entsprechender Ersuchen zur Formulierung von Stellungnahmen – aufgeschoben. Beispielsweise wurden im Zusammenhang mit der Planung der vom Rotterdamer Hafen in das deutsche Hinterland führenden Bahntrasse, der so genannten *Betuweroute*, stapelweise Stellungnahmen, Gutachten und Fachberichte vorgelegt. Ein anderes Beispiel ist die Einwanderungspolitik, bei der über Jahrzehnte hinweg die Entscheidungen des Gesetzgebers politisch mit dem Verweis auf wissenschaftliche Stellungnahmen begründet wurden. Der Kurs der niederländischen Regierung wurde zu einem großen Teil durch die Urteile von Sachverständigen bestimmt (Scholten/Timmermans 2004). In dem Augenblick, in dem bestimmte Themen ganz oben auf der politischen Tagesordnung landen, wird es allerdings zunehmend schwieriger, den politischen Entscheidungsfindungsprozess unter Rückgriff auf wissenschaftliches Know-how zu straffen. In solchen Fällen verschwindet die strategische Bedeutung von Wissen nicht, sondern ändert ihren Charakter: Sie wandelt sich vom Entpolitisierungsmechanismus hin zur argumentativen Munition für die politische Auseinandersetzung. Bei den Problemen, die sich nur mühsam „bändigen“ lassen – und bei denen die Formulierung einer adäquaten Gesetzgebung folglich ausgesprochen aufwändig ist –, wird auch über das Wissen verhandelt (*negotiated knowledge*) (Jasanoff 1990).

Erwähnenswert erscheint an dieser Stelle der *ACTAL* – der Beratungsausschuss zu Abschätzung und Prüfung der Auswirkungen von Verwaltungshandeln (*adviescollege toetsing administratieve lasten*). Dieser Beratungsausschuss setzt sich aus Vertretern von Wirtschaft, Wissenschaft und gesellschaftlichem Mittelfeld zusammen. Wichtigste Aufgabe dieses Gremiums sind Beratungsleistungen zu den in Gesetzgebungsvorhaben, Verwaltungsanordnungen und Ministerialverfügungen gründenden Auswirkungen auf die gewerbliche Wirtschaft. Mit den Auswirkungen von Verwaltungshandeln sind an dieser Stelle die in der Einhaltung des geltenden Regelwerks gründenden Auswirkungen gemeint und nicht dessen Auswirkungen für das staatliche Handeln selbst. Der Begriff Gesetzgebungsvorhaben umfasst entsprechende Initiativen seitens der Regierung, Initiativen aus der Zweiten Kammer sowie Vorschläge zu Änderungsberichten und Änderungen.

3.4 Einfluss der Interessenverbände auf die Gesetzgebung

In den Niederlanden gibt es zahlreiche Interessengruppen, die versuchen, Einfluss auf den Prozess der Gesetzgebung zu nehmen. Während der Regierungsbildung erhält der so genannte *informateur* (die mit der Regierungsbildung beauftragte Person) Tausende von Briefen der unterschiedlichsten Organisationen, die mit dem künftigen Regierungsprogramm bestimmte Interessen verknüpfen. Auch während der Legislaturperiode sind sowohl Parlament als auch Regierung Adressaten der Bemühungen von Interessenverbänden und gesellschaftlichen Gruppen zur Beeinflussung des Gesetzgebungsprozesses.

In Wirklichkeit ist das politische System für dieses beachtliche Spektrum an Interessengruppen weniger offen, als dies auf den ersten Blick der Fall zu sein scheint. In den Niederlanden gibt es keinen offenen Interessenpluralismus, sondern um das politische System herum angesiedelte spezielle Arenen, für die feste Spielregeln gelten. Dieser institutionelle Kontext von Arenen mit klar vorgegebenen Regeln bezüglich Zugang und Befugnissen ist

ein charakteristisches Merkmal der niederländischen Konsensdemokratie (Lijphart/Crepez 1991). In diesem Geflecht wirken die organisierten Interessengruppen nicht als nachträgliche Vetospieler, sondern bestimmen den Kurs des Regierungshandelns mit (Weaver/Rockman 1993: 28).

Das oben beschriebene und aus historischen Gründen facettenreich determinierte Erscheinungsbild des niederländischen Staates, also die Kombination vertikaler und horizontaler Beziehungsstränge staatlicher Organe und gesellschaftlicher Organisationen, äußert sich in dieser Konsensdemokratie formal in korporatistischen Strukturen. In diesen Strukturen sind die zwischen den Sozialpartnern – Arbeitnehmern und Arbeitgebern – bestehenden Konsultationsmuster institutionalisiert. Das in diesem Sinne wichtigste und noch funktionierende Organ ist der bereits genannte Sozial- und Wirtschaftsrat (*Sociaal-Economische Raad – SER*), der abgesehen von seiner Rolle als Beratungsorgan auch als Konsultationsorgan fungiert. Obwohl das System der Drittelparität der Konsultationsstrukturen erodiert, besitzt es immer noch einen gewissen Stellenwert, da die beteiligten Parteien darin eine Möglichkeit zur Politikgestaltung auf dem Feld der Sozial- und Wirtschaftspolitik haben. Neben den Arbeitnehmern und den Arbeitgebern ist der Staat als Dritter an dieser Struktur beteiligt (daher die Bezeichnung „Drittelparität-Konsultation“). Selbstregulierung und halböffentliche Konsultationsorgane spielen auch auf anderen Politikfeldern eine Rolle. So ist die allgemeine „Rahmengesetzgebung“ im Bereich des Gesundheitswesens zwar das Arbeitsergebnis des Parlaments, doch besitzen die speziellen Organe innerhalb dieses Prozesses eigene Kompetenzen. So ist beispielsweise der Krankenkassenbeirat (*Ziekenfondsraad*) befugt, zur Finanzierung und Deckung der Krankheitskosten eigenständig Beschlüsse zu fassen.

In dem Maße, in dem bei den Verhältnissen zwischen den politischen Organen von Antizipation gesprochen werden kann, berücksichtigt auch der formal entscheidende Gesetzgeber die innerhalb der organisierten Konsultationsstruktur bestehenden Prozessverläufe und daraus hervorgehenden Ergebnisse (Lepszy 2003: 372). Die Entwicklungen der letzten Jahre lassen jedoch einen Wandlungsprozess in dem Sinne erkennen, dass die Koalitionsregierungen umfassende Veränderungsoperationen auf den Weg gebracht haben, um durch politische Steuerung mehr Einfluss auf Entwicklungen in den Bereichen Beschäftigungs- und Einkommensentwicklung sowie Gesundheitswesen und Bildung zu erreichen. Gleichzeitig entstehen in Ergänzung zur parlamentarischen Demokratie neue Arrangements bei der Entscheidungsfindung, die den traditionell stark repräsentierten Interessenverbänden nicht in der gewohnten Exklusivität zur Verfügung stehen. In zunehmendem Maße finden speziell organisierte Verhandlungen zwischen staatlichen Organisationen auf der einen Seite und privaten Organisationen auf der anderen Seite statt, die dann in entsprechenden Abkommen resultieren. Dieses doppelt wirkende Steuerungsinstrument wird in den Fällen durchaus als Alternative zur einseitigen Beschlussfassung zu Gesetz- und Regelwerk angesehen, in denen es im Zusammenhang mit den Zielen der Politikvorhaben noch an einem eindeutigen Konsens mangelt. Dem Wesen nach sind diese Abkommen eine neue Äußerungsform der Beratungsdemokratie, die auch als Poldermodell bezeichnet wird. Die niederländische Tradition der Schaffung eines alle Beteiligten konsensual befriedigenden Ausgleichs, das so genannte *schikken en ploaien* führt auch in jene Zeiten zurück, in denen der Kampf gegen die Naturgewalt des Wassers in Holland bewirkte, dass unterschiedlichste Interessen miteinander kooperieren lernten (Daalder 1964). In unseren Tagen konnten solche Abkommen beispielsweise im Zusammenhang mit Umweltschutzvorkehrungen im Bereich der Industrie, des Schul- und Sonderschulunterrichts sowie bei Infrastrukturprojekten wie der Erweiterung des internationalen Flughafens Schiphol geschlossen werden. Im Übrigen werden solche Abkommen auch zwischen den staatlichen Ebenen geschlossen. Beispielsweise zwischen den Städten und Gemeinden und der Ebene des Reichs. Diese Praxis der zwischen Staat und privaten Akteuren zu solchen Abkommen direkt geführten Ver-

handlungen wird von manchen auch als Alternative zur traditionellen repräsentativen Demokratie angesehen (Ru 1988; Veld/Kruiter 2002).

Anders ausgedrückt versuchen die Interessenverbände immer noch, in der politischen Arena dort ihren Einfluss geltend zu machen, wo Gesetzesvorhaben formuliert werden, doch ist der Prozess der Gesetzgebung nicht der einzige Orientierungspunkt, dem das Augenmerk dieser Organisationen gilt. Die Zugangstüren zum Parlamentsgebäude am Plein in Den Haag sind auch nicht die einzigen Zugangsmöglichkeiten, derer sich die Interessenverbände bei ihrem Bemühen um Einflussnahme auf die Ausgestaltung von Politik bedienen können. Die Praxis hat gezeigt, dass Interessenverbände auch über andere Kanäle unmittelbar an der Entscheidungsfindung beteiligt sind, bei denen andere Politikinstrumente, wie beispielsweise Abkommen, eingesetzt werden. Diese Einflussachsen schließen einander nicht aus. Abkommen werden nicht nur als Alternative zur Gesetzgebung angesehen, sie spielen auch bei deren Umsetzung eine Rolle, indem sie Bindungen erzeugen und „maßgeschneiderte Lösungen“ liefern. Im Interesse der Wahrung ihrer Belange wirken an diesen Lösungen diverse Organisationen oder Körperschaften wie beispielsweise Städte und Gemeinden oder auch Bildungsorganisationen mit, wenn es um die detaillierte Ausgestaltung des gesetzlichen Rahmens für den Grundschulunterricht geht.

3.5 *Behandlung im Kabinett und Stellungnahme des Staatsrats*

Nach Einholung und Einarbeitung der diversen Stellungnahmen wird der Gesetzentwurf im Kabinett (*Ministerraad*) behandelt. Dem unter Leitung des Ministerpräsidenten tagenden und die Politik der Regierung beratenden Kabinett gehören sämtliche Minister an. In Einzelfällen können auf Einladung des Ministerpräsidenten auch Staatssekretäre an den Kabinettsitzungen teilnehmen, die dort jedoch kein Stimmrecht besitzen. Darüber hinaus arbeitet dem Kabinett zu bestimmten Politikfeldern oder bei konkreten Vorhaben auch eine Reihe nachgeordneter Beiräte und (Unter-)Arbeitsgruppen zu. Diese nachgeordneten Arbeits- und Beratungsgremien haben über einen langen Zeitraum eine recht begrenzte Rolle gespielt, während den innerhalb des Kabinetts informell bestehenden Ausschüssen eine wichtigere Rolle zukam. In jüngster Zeit hat sich der Fokus auf die politischen Themen dieser Kabinettsausschüsse jedoch verändert. Heute existieren neun dieser Gremien, denen allesamt der Ministerpräsident vorsitzt. Diese Kabinettsausschüsse befassen sich unter anderem mit europäischen und internationalen Angelegenheiten, der Sicherheit und der Rechtsordnung sowie der Wissenschafts-, Technologie- und Informationspolitik. Das kleinste Gremium besteht aus vier Ministern, das größte umfasst vierzehn und somit das komplette Kabinett. Zu den Mitgliedern dieser Gremien zählen auch die Direktoren der nationalen Planungsinstitute wie dem Zentralen Planungsamt (*Centraal Planbureau*), dem Sozial- und Kulturplanungsamt (*Sociaal en Cultureel Planbureau*) sowie der Niederländischen Bank (*Nederlandse Bank*). Gesetzentwürfe werden grundsätzlich zunächst in den Reihen dieser nachgeordneten Gremien behandelt. Erst dann können sie innerhalb des vollzählig tagenden Kabinetts nach kurzer Behandlung oder sogar ohne Aussprache passieren (Andeweg 1990). Die Logik dieser Reihenfolge ist analog zur Behandlung der Gesetzesvorlagen in den Parlamentsausschüssen zu sehen, die der Beratung im Plenum vorausgehen.

Erteilt das Kabinett einem vorläufigen Gesetzentwurf seine Zustimmung, wird diese Vorlage dem Staatsrat (*Raad van State*) zugeleitet. Formal betrachtet wird der Gesetzentwurf zunächst dem Kabinett der Königin (*Kabinet der Koningin*) vorgelegt (eine Art Sekretariat des Monarchen als Staatsoberhaupt), das sich eine „geziemende Zurückhaltung“ auferlegt, was bedeutet, dass es sich inhaltlich nicht mit dem Gesetzentwurf zu befassen braucht, den es anschließend an den Staatsrat weiterleitet.

Gegenstand der Beratung eines Gesetzentwurfs im Staatsrat ist in erster Linie die Konsistenz des Entwurfs, die Förderung von Effektivität, Einfachheit und Übersichtlichkeit des Entwurfs sowie die Einbettung der neuen Gesetze in die bereits bestehende Gesetzeslage. Im Rahmen seiner Beratungstätigkeit achtet der Rat insbesondere auf drei Aspekte. Zum Ersten geht es um die politikanalytische Qualität: Handelt es sich bei dem zu lösenden Problem um eines, das durch Gesetzgebung gelöst werden kann und muss? Anders ausgedrückt: Ist der Vorschlag notwendig und ist diese Notwendigkeit ordentlich begründet, ist der Vorschlag zielführend, wirksam und ausgewogen, realisierbar, praktikabel sowie verifizierbar? Der zweite Aspekt betrifft die juristische Qualität: Ist der Vorschlag verfassungskonform und mit übergeordnetem Recht wie internationalen Übereinkommen sowie dem Recht der Europäischen Union kompatibel, entspricht er demokratischen und rechtsstaatlichen Grundsätzen, entspricht er den Grundprinzipien einer ordentlichen Gesetzgebung wie Rechtsgleichheit, Rechtssicherheit, angemessenem Rechtsschutz, Verhältnismäßigkeit und lässt er sich in das geltende Rechtssystem integrieren? Der dritte Aspekt betrifft die gesetzestechnische Qualität, also die Beantwortung der Frage, ob die Gesetzesvorlage technisch ordnungsgemäß strukturiert ist. In diesem Zusammenhang sind die vom Ministerpräsidenten aufgestellten Anleitungen zum Erlass von Vorschriften von Bedeutung. Prüfkriterium ist hier die Frage, ob die vorgeschlagene Regelung logisch und systematisch aufgebaut ist.

Die Stellungnahme des *Raad van State* wird auch als *Dictum* bezeichnet. Inhaltlich kann diese Stellungnahme von uneingeschränkt „Grünem Licht“ für Änderungsvorschläge bis hin zur Empfehlung an das Kabinett reichen, auf die Zuleitung des Gesetzentwurfs an die Zweite Kammer zu verzichten. Der letztgenannte Fall bedeutet nichts anderes als die Empfehlung, den Gesetzentwurf ersatzlos im Papierkorb verschwinden zu lassen, doch ist dies in der Praxis eher die Ausnahme. Die Stellungnahme wird in dem Augenblick öffentlich, in dem der Gesetzentwurf dem Parlament zugeleitet wird.

3.6 Entwicklung von Gesetzentwürfen der Abgeordneten und Fraktionen

So genannte Initiativ-Gesetzentwürfe entstammen stets der Zweiten Kammer, da die Erste Kammer (*Senaat*) diesbezüglich keinerlei Befugnis besitzt. Das Verfahren des Gesetzgebungsprozesses weicht bei Initiativgesetzen geringfügig von dem Verfahren ab, wie es bei den von der Regierung auf den Weg gebrachten Gesetzen anzuwenden ist. Bei einem Initiativgesetz ist die Reihenfolge, in der die beteiligten Instanzen ihr jeweiliges Urteil abgeben, eine andere. Zunächst wird der Staatsrat (*Raad van State*) um Stellungnahme gebeten, danach folgt die parlamentarische Behandlung (in der Zweiten und der Ersten Kammer) und im Anschluss daran wird das Gesetz der Regierung zugeleitet. Die Regierung kann ein Initiativgesetz selbst dann ablehnen, also darauf hinweisen, dass sie darauf keinen Wert legt, wenn eine Mehrheit in beiden Kammern des Parlaments (*Staten-Generaal*) dafür ist. Tritt dieser Fall ein, führt dies im gleichen Augenblick zu einem beachtlichen politischen Eklat, doch hat das Parlament als höchstes Gesetzgebungsorgan das letzte Wort, weil man die Angelegenheit bis zu einer Vertrauenskrise eskalieren lassen kann. In der Praxis lassen es Minister wie auch Parlamentsabgeordnete selten auf eine solche Konfrontation ankommen.

Die Zweite Kammer bringt einen Initiativvorschlag häufig erst dann auf den parlamentarischen Weg, wenn feststeht, dass der zuständige Minister oder Staatssekretär nicht selbst eine solche Gesetzesvorlage vorlegt. Im Verlauf dieses Kapitels wurde bereits darauf hingewiesen, dass die Anzahl von Initiativvorschlägen begrenzt ist. Die meisten dieser in absoluten Zahlen gerechnet geringen Zahl von Initiativen stammen von einer der Oppositionsfraktionen, was gleichzeitig auch erklärt, weshalb Initiativvorschlägen auch weniger Er-

folg beschieden ist als den von der Regierung vorgelegten Gesetzesvorhaben. Schließlich müssen die Oppositionsparteien versuchen, eine oder mehrere Regierungspartei(en) für ihre Pläne zu gewinnen, wenn sie mit ihrer Gesetzgebungsinitiative Aussicht auf Erfolg haben möchten. Folglich stammen die meisten erfolgreichen Initiativen von der Regierungsmehrheit der Zweiten Kammer (Visscher 1994: 664). Dies illustriert die doch recht beschränkten Einflussmöglichkeiten von Oppositionsparteien im Parlament.

3.7 *Parlamentarische Beratung eingebrachter Gesetzentwürfe und Beschlussfassung*

Nach Erhalt der Stellungnahme des Staatsrats verfasst das federführende Ministerium für die Königin einen so genannten Erläuterungsbericht (*Nader Rapport*). Werden an dem Gesetzentwurf weitreichende Änderungen vorgenommen, ist die Vorlage erneut vom Kabinett und möglicherweise auch vom Staatsrat zu behandeln. In diesem Erläuterungsbericht ersucht der zuständige Minister den Monarchen, der Zweiten Kammer die Gesetzesvorlage zuzuleiten. Dies geschieht in Form einer *Koninklijke Boodschap*, eines Begleitschreibens, kraft dessen in der Zweiten Kammer eine Gesetzesvorlage durchweg „vom König“ – oder bei den allgemeinen Haushaltsgesetzen (stets am dritten Dienstag im September eines Jahres) – „auf Veranlassung des Königs“ eingebracht wird.

Gesetzesvorlagen werden dem Präsidium der Zweiten Kammer eingereicht. Das Präsidium leitet den Vorschlag an einen der Parlamentsausschüsse weiter. Dabei werden diese Vorschläge häufig einem der ständigen Ausschüsse (häufig nach Maßgabe des den Vorschlag einreichenden Ressorts) oder einem der zu bestimmten Politikfeldern eingesetzten Ad-hoc-Ausschüsse zugeleitet. Bevor dieser Ausschuss mit seiner vorbereitenden Prüfung beginnt, kann entschieden werden, eine Debatte zu den zentralen Aspekten des Gesetzesvorhabens anzuberaumen. Eine solche Debatte der zentralen Aspekte wird insbesondere dann abgehalten, wenn man rasch in Erfahrung bringen möchte, ob es in der Kammer für eine politisch wichtige oder aber sensible Gesetzesinitiative hinreichenden Rückhalt gibt.

Die in der Zweiten Kammer – gleich in welcher Phase der parlamentarischen Behandlung – für eine Gesetzesvorlage aufgebrachte Unterstützung ist nicht nur das Ergebnis des *zwischen* den Parteien bestehenden zahlenmäßigen Verhältnisses, sondern resultiert auch aus der fraktionsintern in der Zweiten Kammer praktizierten Arbeitsweise. Jede Parlamentsfraktion besitzt „Frontleute“ und „Hinterbänkler“, wobei auch die Anciennität eine Rolle spielt. Jede Fraktion besitzt auch einen „Nestor“, dessen Gewicht meist jedoch nur symbolischer Natur ist. Wichtig ist dagegen, dass durch den Verjüngungsprozess, wie ihn einige Parteien der Zweiten Kammer bei den Parlamentswahlen der Jahre 2002 und 2003 vollzogen haben, innerhalb der Fraktionen die Bedeutung fraktionsinterner Organisation und Meinungsbildung gestiegen ist. Direkt unterhalb der Ebene des Fraktionsvorsitzenden gibt es andere prominente Fraktionsmitglieder, die als Sprecher auf wichtigen Politikfeldern fungieren. Im Interesse der Stabilität der politischen Meinungsbildung und um zu vermeiden, gegenüber anderen Parteien und hier insbesondere den Koalitionsparteien möglicherweise in Verlegenheit gebracht zu werden, wird dabei Disziplin erwartet. In der Regel werden die von diesen Fraktionsprechern in den Parlamentsausschüssen vorgetragenen Standpunkte als offizielle Positionen der gesamten Fraktion angesehen. Vorsätzlich „aus der Reihe tanzenden“, sprich die Fraktionsdisziplin verletzenden Abgeordneten droht ein Rüffel und möglicherweise sogar der Parteiausschluss. Im September des Jahres 2004 gab es den spektakulären Fall eines Abgeordneten der Fraktion der Liberalen (VVD), der sich mit erheblichem Medienecho gegen eine Reihe von Parteistandpunkten in Sachen Einwanderungspolitik und EU-Beitritt wandte. Jede Partei pflegt übrigens ihre eigenen informellen

Methoden, um interne Auffassungsunterschiede auf Linie zu bringen und abweichendes Verhalten zu vermeiden. Im Verlauf wichtiger Parlamentsdebatten wie der Generalaussprache (nach Vorlage des jährlichen Reichshaushalts am dritten Dienstag im September) führen die Fraktionsvorsitzenden das Wort. Schließlich bestimmen sie im Parlament das „Gesicht“ der Parteien. Ungeachtet dieser fraktionsintern bestehenden formalen und informellen Hierarchie hat der Spielraum für junge und sich profilierende Abgeordnete zugenommen. Das ist Ergebnis des Bedürfnisses der gesamten Zweiten Kammer, innerhalb des politischen Spiels mit der Regierung als Beschlussfassungsorgan einen dynamischeren Eindruck zu erwecken und für die Wähler sichtbarer zu sein.

3.7.1 Rolle der Ausschüsse

Das Hauptgewicht der inhaltlichen Behandlung einer Gesetzesvorlage durch die Zweite Kammer liegt bei den Ausschüssen. In diesem Kapitel beschränken wir uns auf die Ausschüsse der Zweiten Kammer. Die Befugnisse dieser Ausschüsse sind in der Geschäftsordnung (*Reglement van Orde*) der Zweiten Kammer geregelt (Art. 27). In der Zweiten Kammer gibt es ständige Ausschüsse, Ad-hoc-Ausschüsse, Sonder- und sonstige Ausschüsse. Die Zweite Kammer kennt vierzehn ständige Ausschüsse. Über die Anzahl der Ausschüsse befindet die Zweite Kammer selbst. Der größte Teil der parlamentarischen Arbeit wird innerhalb dieser ständigen Ausschüsse geleistet. Die ständigen Ausschüsse bestehen aus maximal 25 Mitgliedern. Unter-, Ad-hoc- oder Sonderausschüsse sind im allgemeinen kleiner und bestehen aus fünf bis acht Mitgliedern.

Die Sitzverteilung muss in weitest möglichem Ausmaß ein Spiegelbild der Sitzverteilung in der jeweiligen Kammer sein. Folglich werden die Sitze grundsätzlich entsprechend dem Stärkeverhältnis der Fraktionen aufgeteilt. Da es in manchen Fällen in einem Ausschuss weniger Sitze gibt als die Kammer Parteien zählt, kann es vorkommen, dass in einem bestimmten Ausschuss nicht alle Parteien vertreten sind. Parteiinternes Auswahlkriterium für die Ausschussmitglieder ist meist deren Fachkompetenz. Sämtlichen Ausschussmitgliedern wird auch ein Stellvertreter an die Seite gestellt (Hagelstein 1991). Auch die Ausschussvorsitze der ständigen Ausschüsse werden verhältnismäßig auf die Parteien verteilt. Die Rolle des Ausschussvorsitzenden ist eine prozedurale: Er leitet die Ausschusssitzungen und ist für die Regierung erster Ansprechpartner. Vom Ausschussvorsitzenden wird erwartet, dass er sich an den Beratungen des Ausschusses nicht beteiligt. Aus diesem Grund gilt der Vorsitz in einem Ausschuss bei den Sprechern und Fachleuten der Parlamentsfraktionen nicht als erstrebenswertes Amt. Dennoch handelt es sich bei den Ausschussvorsitzenden in den meisten Fällen um Abgeordnete mit einem gewissen Status, politischem Gewicht und Einfluss. Häufig verknüpfen sie das Amt eines Sprechers des jeweiligen Politikbereichs des Ausschusses mit dem Vorsitz eines anderen Ausschusses.

Ad-hoc-Ausschüsse werden nur zu speziellen Themen eingesetzt. Gegenstand dieser Ausschüsse ist ein exakt beschriebener Sachverhalt. Außerdem wird im Interesse der Vermeidung einer polarisierenden Wirkung im Vorfeld der Entscheidung die Amtszeit dieses Ausschusses festgelegt. In jüngster Zeit erfreut sich eine Spielart von Ad-hoc-Ausschüssen einer relativ ausgeprägten Beliebtheit: der parlamentarische Untersuchungsausschuss (*enquetcocommissie*). Ein Untersuchungsausschuss wird auf Initiative der Zweiten oder der Ersten Kammer oder auch beider Kammern gemeinsam eingesetzt, wenn diese die eingehende Untersuchung eines bestimmten Themas für wünschenswert erachten, um sich dazu ein politisches Urteil bilden zu können. Zur Anberaumung einer Prüfung oder eines solchen Untersuchungsverfahrens bedarf es der einfachen Mehrheit in der Kammer. Obwohl das Parlament auch andere Möglichkeiten zur Durchführung von Untersuchungen hat, bietet das

Recht diesen Untersuchungsausschüssen spezifische und weitreichende Befugnisse (Personen können zur Erteilung von Auskünften gezwungen werden, es besteht ein Anrecht auf Einsichtnahme in regierungsamtliche Dokumente und Unterlagen) und damit eine ausgesprochen brauchbare Handhabe bei politisch strittigen Themen. Insbesondere seit dem Jahr 1975 (als es möglich wurde, Minister unter Eid zu vernehmen) hat die Zweite Kammer dieses Instrument genutzt. Beispielsweise führte die Arbeit des im Jahre 1994 tätigen parlamentarischen Untersuchungsausschusses zu Fahndungsmethoden zu drastischen politischen Auswirkungen. In jüngster Zeit wurden drei parlamentarische Untersuchungsausschüsse eingesetzt. Einer befasste sich mit Korruption im Bereich der Bauwirtschaft, ein zweiter mit dem Auftreten der niederländischen Blauhelme in der bosnischen Enklave Srebreniza (Muller/Coenen 2002), und im Jahre 2004 wurde eine parlamentarische Untersuchung zu Kostenüberschreitungen bei großen Bahninfrastrukturprojekten durchgeführt.

Die in den Parlamentsausschüssen erfolgende Behandlung von Sachthemen gilt als vorbereitende Untersuchung und Prüfung. Teil dieser vorbereitenden Prüfung sind häufig Anhörungen mit Interessenvertretern, Roundtable-Gespräche mit Sachverständigen sowie die Aufforderung zur Vorlage schriftlicher Stellungnahmen. Ein weiteres Element der vorbereitenden Prüfung ist der Gesetzgebungsbericht (*wetgevingsrapport*). Dieser Bericht wird von Parlamentsbeamten erstellt. Gegenstand dieses Gesetzgebungsberichts ist die Prüfung der Frage, ob und in welchem Ausmaß die Stellungnahme des *Raad van State* in das laufende Gesetzgebungsverfahren eingearbeitet wurde und ob die Gesetzesvorlage sachliche oder fachliche Fehler aufweist. Außerdem wird die Gesetzesvorlage in diesem Bericht in einen politischen und geschichtlichen Kontext gestellt. Der Gesetzgebungsbericht ist nicht öffentlich. Die Ausschüsse können sich mit der Regierung schriftlich und mündlich beraten. Bis zum Jahre 1994 war die Praxis eine andere. Damals wurde zunächst ein Vorbericht verfasst. Zu diesem Bericht nahm der betreffende Minister ebenfalls in Berichtsform Stellung. Dann legte der Ausschuss seinen Abschlussbericht vor, der wiederum dem betreffenden Minister als Grundlage seiner in Berichtsform vorgelegten Stellungnahme diente. Aktuell findet die ausschussinterne Vorbereitung in einem einzigen Arbeitsgang statt. Der Ausschuss legt also direkt seinen Bericht vor, zu dem dann der Minister Stellung nimmt. Ein Ausschuss kann in bestimmten Fällen auch entscheiden, auf die Vorlage eines Berichts zu verzichten, was als *blanco verslag* bezeichnet wird. In einem solchen Fall muss der Minister nicht reagieren. Abgesehen davon kann ein Ausschuss nach Eingang der Stellungnahme des Ministers auch einen Detailbericht (*nader verslag*) vorlegen, auf den der Ressortchef dann erneut in Form einer Stellungnahme reagiert. Bei umfangreichen Gesetzesvorhaben kommt es häufig zu ausschussübergreifenden Beratungen von Gesetzesvorhaben. Diese Beratungen finden im Vorfeld der Lesung in der Zweiten Kammer statt. Primäre Aufgabe dieser Beratungen ist es, die Lesung im Parlament durch Erörterung der mehr technischen Aspekte zu entlasten.

Die Behandlung von Gesetzentwürfen in den Parlamentsausschüssen ist ein wesentlicher Teil des Gesetzgebungsverfahrens, da in diesen Gremien im umfassendsten Sinne Inhalte debattiert werden. In der Regel sind die Ausschusssitzungen der Zweiten Kammer öffentlich. Nicht öffentlich sind dagegen die Sitzungen, in denen es um Verfahrensfragen sowie die Art und Weise der Behandlung von Gesetzesvorlagen und anderen Regierungsvorlagen sowie die von Bürgern eingereichten Petitionen geht. Die Tagesordnungen und Beschlusslisten dieser Sitzungen sind dagegen sehr wohl öffentlich. Hinter verschlossenen Türen tagen die Gremien auch in den Fällen, in denen ein Ausschussmitglied, Minister oder Staatssekretär eine nicht-öffentliche Sitzung beantragt. Dies kommt nur selten vor, wie beispielsweise in Fällen eines gegebenen Staatsschutzinteresses sowie bei der Behandlung wirtschaftlicher Belange von Unternehmen oder von Staatsbeteiligungen. Sämtliche Ausschüsse der Ersten Kammer tagen grundsätzlich in nicht-öffentlicher Sitzung.

Im Zusammenhang mit anstehenden Gesetzesvorhaben erledigen die ständigen Ausschüsse im Vorfeld der Plenarsitzungen beider Kammern also vorbereitende Untersuchungs- und Prüfungsaufgaben. Die Ausschüsse können sich mit den jeweiligen Ministern oder Staatssekretären beraten. Das kann in schriftlicher Form erfolgen. Allerdings können die Minister auch eingeladen werden, persönlich vor dem Ausschuss zu erscheinen. Parlamentsausschüsse können einen von der Regierung vorgelegten Fachbericht (*beleidsnota*) mit den zuständigen Ministern im Rahmen einer als Berichtsaussprache (*nota-overleg*) bezeichneten Beratungsstruktur erörtern. Der Zeitpunkt, zu dem diese Berichtsaussprache stattfindet, wird vom Parlamentspräsidenten festgesetzt. Es dürfen stets nur zwei dieser Beratungsrunden zeitgleich stattfinden. Häufig werden diese Berichtsaussprachen montags anberaumt. Sämtliche Abgeordneten der Zweiten Kammer sind teilnahmeberechtigt.

Die mit einem oder mehreren Ministern oder Staatssekretären vor einem oder zwei Ausschüssen der Zweiten Kammer geführte mündliche Beratung einer Gesetzesvorlage wird als „Gesetzesberatung“ (*wetgevingsoverleg – WGO*) bezeichnet. Jeder Abgeordnete darf in dieser Beratung das Wort ergreifen und Anträge einreichen. Diese Beratungen sind grundsätzlich öffentlich. Während der Beratungen zu den Gesetzentwürfen werden in der Regel insbesondere einzelne Artikel sowie die Gründe für den vorgelegten Gesetzentwurf debattiert. Das gestattet es den Abgeordneten, sich in der Lesung des Gesetzentwurfs im Plenum auf die Grundzüge der Gesetzesvorlage zu konzentrieren. Die Ausschussberatungen finden zu einem Zeitpunkt statt, zu dem Gesetzesvorlagen einen noch recht technischen Charakter besitzen, aus vielen Artikeln bestehen und Gegenstand von Änderungsanträgen sind. Die Gesetzesberatungen in den Ausschüssen werden im Wortlaut (stenografisch) protokolliert. Die im Verlauf der Beratungen eingereichten Anträge sind nach Vorlage des Ausschussberichts Gegenstand von Abstimmungen im Plenum des Parlaments. Der Ausschuss hat das Recht, Minister zu mündlichen Beratungen im Ausschuss einzuladen. Dies wird als Ausschussausprache (*algemeen overleg*) bezeichnet. Die Aussprache ist die häufigste Beratungsform des niederländischen Parlaments. Jährlich finden durchschnittlich zwischen 500 und 600 Aussprachen statt. Unabhängig von der Form der Behandlung ist die im Verlauf der Ausschusssitzung eingeschlagene inhaltliche Richtung in den meisten Fällen auch prägende Vorgabe für die Behandlung im Plenum des Parlaments. Zu großen Überraschungen kommt es bei der Behandlung im Plenum dann in aller Regel nicht.

Tabelle 3 zeigt die in den zurückliegenden Jahrzehnten schwankenden Zahlen der Ausschusssitzungen der Zweiten Kammer. Ungeachtet der bei den Ausschussstrukturen durchgeführten Änderungen ist die Zahl der Ausschusssitzungen innerhalb des gesamten Zeitraums nicht gestiegen. Die Zahl der öffentlichen Ausschusssitzungen hat dagegen sehr wohl zugenommen. Zum Vergleich sind auch die (allesamt nicht-öffentlichen) Sitzungen der Ersten Kammer aufgeführt. Hier ist ganz eindeutig eine rückläufige Tendenz zu beobachten. Dies ist den Kompetenzen dieser Kammer geschuldet, deren primäre Aufgabe nicht in der Führung parteipolitischer Debatten oder der Klärung gesetzgeberischer Details besteht, sondern in der reflektierenden Würdigung der bisherigen Gesetzgebungsdebatte zu sehen ist.

Tabelle 3: Sitzungen der Parlamentsausschüsse der Zweiten und Ersten Kammer

Sitzungsjahr	Öffentliche Sitzungen	Zweite Kammer			Summe	Erste Kammer Summe
		Öffentliche Anhörungen	Nicht-öffentliche Sitzungen	Sonstige		
1984/1985	433	45	774	107	1379	126
1985/1986	248	36	610	72	966	123
1986/1987	474	61	740	95	1370	110
1987/1988	464	7	820	73	1428	112
1988/1989	278	19	712	53	1062	95
1989/1990	288	22	682	48	1040	76
1990/1991	317	25	714	61	1117	109
1991/1992	297	24	721	50	1092	93
1992/1993	321	30	780	36	1167	96
1993/1994	334	16	597	38	985	131
1994/1995	436	19	574	–	1029	87
1995/1996	510	62	449	–	1021	85
1996/1997	583	92	652	–	1327	72
1997/1998	627	22	997	–	1646	77
1998/1999	632	14	696	–	1342	66
1999		625	699	–	1324	57
2000		724	679	–	1403	80
2001		754	738	–	1492	67
2002		520	596	–	1116	33
2003		590	700	–	1290	23

Quellen: 1985-1999 CBS Jahrbücher 1986 bis 2000; 1999-2003 Jahresberichte der Zweiten Kammer.

3.7.2 Plenum: Beratungen und Schlussabstimmung

Nach der Behandlung in den Ausschüssen folgt die Behandlung im Plenum. Während die Regierung als Initiatorin eines eingereichten Gesetzentwurfs eher mit einer raschen Behandlung und Verabschiedung der Gesetzesvorlage gedient ist, gilt das Interesse der Opposition der Erzielung von Zeitgewinn. Folglich sind die Oppositionsparteien stets bemüht, auf den kraft der geltenden Koalitionsvereinbarung vorhandenen geringen Gestaltungsspielraum mit Verzögerungstaktiken zu reagieren. In den Jahren 1963 bis 1986 benötigte eine Gesetzesvorlage für ihren Weg durch die Zweite Kammer durchschnittlich ein Jahr und durchschnittlich zweieinhalb Monate, um auch die Erste Kammer zu passieren (Visscher 1994: 144). Bei mehr als der Hälfte der Gesetzesvorlagen legte der zuständige Ausschuss zunächst einen Zwischenbericht (*Voorlopig Verslag*) vor. Bei den Ausschüssen der Ersten Kammer geschah dies bei ungefähr einem Drittel der Gesetzesvorlagen (Visscher 1994: 144). Erstellt ein Ausschuss zu einem Gesetzentwurf zunächst einen Zwischenbericht, verstreichen zwischen der Einbringung des Vorschlages und der Vorlage des Abschlussberichts (*eindverslag*) nahezu 14 Monate (bei der Ersten Kammer sind es rund viereinhalb Monate). Ohne Zwischenbericht sind es lediglich rund zweieinhalb Monate (bei der Ersten Kammer sogar weniger als ein Monat). Nach Abgabe des Abschlussberichts dauert es dann noch geraume Zeit, bis die Behandlung des Entwurfs im Plenum des Parlaments stattfinden kann.

Die beim Gesetzgebungsprozess auftretenden Verzögerungen sind von unterschiedlicher Dauer. Etwas weniger als ein Viertel der Gesetzesvorlagen benötigt auf seinem Weg durch die Zweite und Erste Kammer rund anderthalb Jahre (5% der Gesetze benötigen für diesen Weg sogar mehr als vier Jahre), während ein anderes Viertel die parlamentarischen Hürden beider Kammern in weniger als drei Monaten nimmt (Visscher 1994: 151). Die Unterschiede in dieser Durchlaufgeschwindigkeit sind Ausdruck des gesellschaftlichen Stellenwerts oder des politischen Bedeutungsgehalts und der Brisanz einer Gesetzesvorla-

ge, für den die Vorlage oder der Verzicht auf die Vorlage eines Zwischenberichts ein zuverlässiges Indiz darstellt. Die durchschnittliche Behandlungsdauer hat sich im Verlauf der Jahre nicht wesentlich verändert.

Die Regierung kann den aktuellen Gesetzentwurf auf Drängen der Zweiten Kammer vor dem Hintergrund gesellschaftlicher Kritik oder veränderter gesellschaftlicher Umstände auf der Grundlage eines Änderungsberichts (*Nota van Wijziging*) noch verändern. In der Praxis hat sich gezeigt, dass dies einer der wichtigsten Punkte ist, an dem der Einfluss zum Ausdruck gebrachter Kritik seinen Widerhall in parlamentarischem Handeln findet. Mit Hilfe des Änderungsberichts kann die Regierung herrschende Kritik aufgreifen und sicherstellen, dass die Gesetzesvorlage die Zweite Kammer doch noch passiert. Die Hälfte der Gesetzentwürfe passiert die Zweite Kammer ohne Vorlage eines Änderungsberichts. Die Auswertung der Daten für die Jahre 1963-1986 hat ergeben, dass bei rund 10% der Gesetzentwürfe sogar drei oder noch mehr Änderungsberichte erforderlich sind (Visscher 1994: 196). Bei Reichsgesetzen und internationalen Abkommen ist in 70% beziehungsweise 83% der Fälle kein Änderungsbericht erforderlich. Der Kammer gelingt es insbesondere bei wichtigen Gesetzgebungsvorhaben, in deren Verlauf auch ein Zwischenbericht vorgelegt wird, verschiedene Änderungsberichte zu erzwingen. Dies war bei zwei Dritteln der Gesetzesvorlagen der Fall.

Zusätzlich zu dem auf den Initiator des zur Behandlung vorliegenden Gesetzentwurfs ausgeübten Druck zur Vornahme von Änderungen, kann die Zweite Kammer durch das ihr zustehende Änderungsantragsrecht (*recht van amendement*) auch selbst Änderungen vornehmen. Im Zusammenhang mit den in der Kammer selbst initiierten Änderungsanträgen gibt es drei Möglichkeiten. Zunächst kann die Regierung den Initiatoren eines solchen Änderungsantrags entgegenkommen, beispielsweise in Form eines Änderungsberichts. Ferner kann die Regierung sich den Änderungsantrag zu eigen machen, sprich ihn übernehmen. Drittens besteht die Möglichkeit, dass das Parlament solche Änderungsanträge selbst gegen den erklärten Willen der Regierung verabschiedet. Die Abgeordneten können einen Änderungsantrag jederzeit aus parteipolitischen Gründen oder in Erwartung der zur Verabschiedung fehlenden Mehrheit zurückziehen. Damit lassen sich politische Blamagen vermeiden.

Visscher (1994: 256) weist in seiner Untersuchung darauf hin, dass die Anzahl der jährlich eingereichten Änderungsanträge in der Zeit zwischen 1963 und 1986 zugenommen hat und macht dafür die zunehmende Leistungsstärke der Fraktionen und die ausgeprägtere Neigung von Oppositionsparteien verantwortlich, auf diesem Wege Einfluss auf die Regierungspolitik zu nehmen. Im gleichen Zeitraum erlebten nämlich auch die zwischen Koalitionsparteien geschlossenen Koalitionsvereinbarungen ihren Aufschwung. Es fällt auf, dass Regierungsparteien bei jenen Gesetzentwürfen viel weniger Änderungsanträge einreichen, die von Ministern der eigenen Partei vorgelegt werden. Abgesehen davon weist die Zielrichtung der Änderungsanträge vor allem auf jene Parteien, die als politisch-ideologische Widersacher der Initiatoren dieser Änderungsanträge gelten, beispielsweise von Sozialdemokraten in Richtung der Liberalen oder auch umgekehrt (Visscher 1994: 257ff.). Die innerhalb der Amtszeit der Regierung größte Anzahl von Änderungsanträgen stammt meist von den Oppositionsparteien. Allerdings ist diesen Anträgen ein erheblich geringerer Erfolg beschieden. Lediglich in einem Drittel der Fälle findet sich für solche Anträge eine parlamentarische Mehrheit (Timmermans 1991: 302).

Tabelle 4 macht deutlich, dass die Anzahl der Änderungsanträge seit dem Jahr 1984 schwankt. Erkennbar ist ein leichter Trend, wonach die Zahl der Änderungsanträge im Verlauf der Amtszeit der Regierung ansteigt. Diese Entwicklung lässt sich ab dem Jahr 1989 (Kabinett *Lubbers III*) und auch nach 1994 (Kabinett *Kok I*) beobachten. Neue Regierungen präsentieren ein neues Paket mit Gesetzgebungsvorhaben, mit dem sich sodann die Kammer beschäftigt. Dieses Muster passt auch zu den durchschnittlichen Behandlungszyklen

der Gesetzgebung wie sie im vorausgegangenen Abschnitt dargestellt wurden. Seit dem Jahr 1986 hat sich an den prozentualen Erfolgsquoten von Änderungsanträgen nichts Wesentliches verändert – bestimmender Faktor ist die Geschlossenheit der Mehrheitskoalition, und die variiert pro Amtszeit der einzelnen Regierungen.

Tabelle 4: Änderungsanträge pro Sitzungsjahr, 1984-1999

Sitzungsjahr	Anzahl	Sitzungsjahr	Anzahl	Sitzungsjahr	Anzahl
1984/1985	1743	1989/1990	751	1994/1995	860
1985/1986	2216	1990/1991	975	1995/1996	1096
1986/1987	1037	1991/1992	1396	1996/1997	1415
1987/1988	844	1992/1993	1102	1997/1998	1518
1988/1989	1217	1993/1994	1060	1998/1999	631

Quelle: CBS Jahrbücher 1984-2000.

Nach Einführung der erweiterten Ausschusssitzungen im Jahre 1980 werden Änderungsanträge von der Regierung häufig auf dem Weg über Änderungsberichte übernommen. Es kommt ebenfalls häufig vor, dass die Regierung Änderungsanträge in der Plenarsitzung aufgreift. Insbesondere bei den Gesetzesvorlagen, die aus der jeweils zurückliegenden Legislaturperiode stammen, werden im allgemeinen zahlreiche Änderungsanträge übernommen.

Von den Initiatoren nicht zurückgezogene und von der Regierung nicht in Form eines Änderungsberichts übernommene Änderungsanträge werden während der Plenarsitzung zur Abstimmung gestellt. Dabei fungiert die Kammer als eine Art Schlussredaktion des Gesetztextes, da sie über Ablehnung oder Annahme von Änderungsanträgen befindet. Wie bei Abstimmungen in der Zweiten Kammer üblich, wird durch Handzeichen abgestimmt. Auf Antrag eines Abgeordneten findet eine namentliche Abstimmung statt (Art. 70 Verf.). Dazu kommt es aber nur selten. Meist handelt es sich dann um Fälle, in denen die so genannte Gewissensentscheidung des einzelnen Abgeordneten im Mittelpunkt steht, so dass auf die normalerweise geübte Fraktionsdisziplin verzichtet wird. Das Kabinett kann dann allerdings seine Bewertung der der Zweiten Kammer zur Abstimmung vorliegenden Änderungsanträge aussprechen. Fällt dieses Urteil ausgesprochen negativ aus, pflegt die Kammer sich danach zu richten. Diese Form der Folgsamkeit nimmt jedoch mit zunehmender Dauer der Legislaturperiode ab. Gegen Ende der Legislaturperiode – im Vorfeld anstehender Parlamentswahlen – weisen die Fraktionen gegenüber der Auffassung des Kabinetts das geringste Maß an Loyalität auf. Zu spontanen gesetzgeberischen Koalitionen zwischen einer oder mehreren Regierungsparteien und einer oder mehreren Oppositionsparteien kommt es während einer Abstimmung höchst selten. Hintergrund dafür ist die bereits in der Koalitionsvereinbarung formulierte nachdrückliche Betonung der Koalitionsdisziplin. Auch bei der Behandlung von Änderungen wird der politische Gestaltungsspielraum durch die koalitionsintern bestehenden Vereinbarungen bestimmt.

3.8 Rolle des Senats

Nach der Behandlung in der Zweiten Kammer folgt die Behandlung in der Ersten Kammer. Für Letztgenannte werden beide Begriffe benutzt: Erste Kammer und Senat. Größtenteils gelten für die Erste Kammer dieselben Verfahrensabläufe wie für die Zweite Kammer. Der wichtigste Unterschied besteht in der Nichtöffentlichkeit der Ausschusssitzungen der Ersten Kammer. Da die Erste Kammer nur die Möglichkeit der Zustimmung oder Ablehnung hat, sind die vorbereitenden Arbeiten in den Ausschüssen nicht sehr umfassend und entfal-

len teilweise sogar komplett (Knippenberg 2002: 166). An anderer Stelle (siehe Tabelle 3) wurde bereits auf die ausgesprochen geringe Zahl an Ausschusssitzungen hingewiesen. Diese Zahl ist stark rückläufig. Der Parlamentsdirektor (*Kamergriffier*) bündelt die von Mitgliedern der Ersten Kammer eingereichten Fragen und Anmerkungen und leitet sie dem jeweiligen Ausschussvorsitzenden zu. Der wiederum prüft die Frage, ob in der Sache eine eingehende Erörterung oder schriftliche Beratung notwendig ist. Nach Vorlage des Abschlussberichts und Entgegennahme des Antwortberichts (*Memorie van Antwoord*) des zuständigen Fachministers folgt dann die Abstimmung im Plenum, also die finale Entscheidung, das „Ja“ oder „Nein“.

Obwohl es sich bei der Ersten Kammer traditionell vor allem um eine „Kammer der Reflexion“ (*Kamer van Reflectie*) handelt, in der Gesetzentwürfe in einem breiteren Kontext geprüft werden, erfüllt sie auch die Rolle einer „prüfenden Kammer“ (*Kamer van revisie*) (Knippenberg 2002). Ausgesprochen selten legt eine Mehrheit sogar ein Veto ein, wie dies im Juni 1999 während einer Abstimmung über ein beratendes Referendum geschah, was anschließend auch zu einer kurzen Kabinettskrise führte. Das erwartete Urteil der Senatoren zu einem Gesetzentwurf spielt auch während der vorherigen Behandlung dieses Entwurfs in der Zweiten Kammer eine Rolle (Lepszy 2003: 360). Es kommt vor, dass die gesellschaftliche Debatte über ein Gesetzesvorhaben erst nach der Behandlung in der Zweiten Kammer richtig in Gang kommt und auch zu neuen Erkenntnissen führt. In einem solchen Fall kann die Erste Kammer mit Hilfe der so genannten Nachtragsgesetz-Praxis indirekt noch auf eine gewisse Abänderung des Gesetzentwurfs hinwirken.

Tabelle 5: Verabschiedete Nachtragsgesetze

Jahr	Summe	Inhaltliche Änderungen	Technische Änderungen
1996	2	0	2
1997	3	1	3
1998	2	1	1
1999	2	1	1
2000	4	0	4
2001	1	0	1
2002	6	5	1
2003	2	1	1

Quelle: Jahreszahlen Erste Kammer 2003.

Ein Nachtragsgesetz (*novelle*) ist ein von der Regierung eingebrachter Gesetzentwurf, der ein bereits der Ersten Kammer zur Beratung vorliegendes oder dort verabschiedetes, aber noch nicht in Kraft getretenes Gesetz verbessern oder verändern soll. Nachtragsgesetze verfolgten anfangs vor allem den Zweck, die einem Gesetzentwurf nach dessen Behandlung in der zweiten Kammer noch anhaftenden technischen Mängel zu beheben. In den letzten Jahren dienten solche Nachtragsgesetze in manchen Fällen auch dazu, politische Einwände der Ersten Kammer aufzufangen oder auszuräumen. In einem solchen Fall wird das Nachtragsgesetz dann mehr oder weniger erzwungen, auch wenn die formale Entscheidung über die Einbringung eines Nachtragsgesetzes bei der Regierung liegt. Bei Vorlage eines Nachtragsgesetzes verschiebt die Erste Kammer die Behandlung des verfahrensgegenständlichen Gesetzentwurfs solange, bis das Nachtragsgesetz von der Zweiten Kammer verabschiedet worden ist. Nach erfolgter Verabschiedung erscheinen die ursprüngliche Gesetzesvorlage und der Wortlaut des Nachtragsgesetzes zeitgleich im *Staatsblad*. Die mit dem Nachtragsgesetz bezweckte Änderung wird direkt eingefügt. Die Erste Kammer kann die zu ändernde Gesetzesvorlage mit der Zusicherung verabschieden, dass die Änderung zu einem späteren Zeitpunkt mit Hilfe eines Nachtragsgesetzes vorgenommen wird.

Dessen ungeachtet ist die Rolle der Ersten Kammer innerhalb des parlamentarischen Systems eine bescheidene. Knippenberg (2002: 175) weist darauf hin, dass die Erste Kammer am Entstehungsprozess der formalen Gesetzgebung kaum beteiligt ist und dass die Tätigkeit niederländischer Senatoren auf diesem Felde „unbedeutend“ ist.

Gesetzesvorlagen werden nach ihrer Verabschiedung durch die Erste Kammer dem *Kabinet der Koningin* zugeleitet. Die Königin unterzeichnet das Gesetz (Art. 87 Verf.). Die Königin leistet ihre Unterschrift zum Zeichen der Feststellung und Ausfertigung des Gesetzes. Gleichzeitig wird das Gesetz von dem/den verantwortlichen Minister(n) oder Staatssekretär(n) gegengezeichnet (*contraseign*). Diese Unterschrift besiegelt das verfassungsrechtlich festgeschriebene Prinzip der Ministerverantwortung. Die Veröffentlichung des Gesetzes erfolgt durch Publikation im *Staatsblad*. Ohne die vorherige Bekanntgabe im *Staatsblad* kann kein Gesetz in Kraft treten. Das Gesetz tritt dann entweder zum genannten Zeitpunkt durch eine bestimmten Vorschrift oder mit Wirkung des ersten Tages des zweiten auf das Erscheinungsdatum des *Staatsblad* folgenden Kalendermonats in Kraft.

Zwischen 1963-1986 wurde lediglich 1% der von der Regierung eingebrachten Gesetzentwürfe zurückgewiesen. 4% wurden zurückgezogen (einer der dafür verantwortlichen Gründe war ein vor Abschluss der parlamentarischen Behandlung eines Gesetzentwurfs wirksam werdender Regierungswechsel). Ungefähr 95% der von der Regierung eingebrachten Gesetzentwürfe nahmen folglich, gegebenenfalls nach vorgenommenen Änderungen, die parlamentarischen Hürden. Vergleicht man diesen Wert mit der Zahl der Initiativentwürfe, zeigt sich ein großer Unterschied. 20% der Initiativgesetzentwürfe wurden zurückgewiesen und weitere 30% zurückgezogen. Wird eine Gesetzesvorlage zurückgezogen, so hängt dies nach Auffassung von Visscher (1994: 590ff.) mit der Vorgeschichte dieses Vorschlags zusammen, sprich mit dem Inhalt des Vorschlags sowie mit den auf Regierungsseite maßgebenden Motiven, an diesem Entwurf festzuhalten und ihn nicht zurückzuziehen oder (einschneidend) zu verändern. Von den verbleibenden 50% der Initiativentwürfe (einer wohlgemerkt erheblich geringeren absoluten Anzahl), die es bis in das *Staatsblad* geschafft haben, ist ein Großteil das Produkt von Änderungsanträgen des Parlaments. Selbstverständlich vollzieht sich der Einfluss des Parlaments (*Staten-Generaal*) auf den Gesetzgebungsprozess unter ganz spezifischen Bedingungen. Die strukturprägendste und demzufolge weitreichendste Bedingung ist die Stellung der Regierungskoalition, wie sie kraft informeller Spielregeln ab dem Zeitpunkt der Regierungsbildung besteht und aufrecht erhalten wird.

3.9 Verfassungsänderungen und Verträge

Zwingende Voraussetzung für eine Änderung des Grundgesetzes ist die zweimalige Behandlung der Gesetzesvorlage durch die Zweite und Erste Kammer. Zwischen der ersten und zweiten Lesung müssen Wahlen zur Zweiten Kammer liegen. Diese Verfahrensvorschrift gilt als Ausdruck des demokratischen Prinzips, wonach sich das Volk zu geplanten Verfassungsänderungen äußern können muss – wie indirekt diese Äußerung ansonsten auch sein mag. Gegenwärtig ist die Terminierung der von der Regierung initiierten Verfassungsänderungen so beschaffen, dass die dazu erforderliche Auflösung des Parlaments mit den turnusgemäß stattfindenden Wahlen zur Zweiten Kammer zusammenfällt. Bei der Behandlung der Gesetzesvorlage in zweiter Lesung müssen mindestens zwei Drittel beider Kammern zustimmen. Diese Bestimmung enthält eine eindeutige Sicherung gegen die bei Verfassungsänderungen drohende „Tagesaktualität“. Solche Änderungen kommen ungeachtet der Verknüpfung dieser Verfassungsänderungen mit Parlamentswahlen nicht häufig vor. Im Übrigen sind die Wähler über geplante Änderungen der Verfassung kaum unter-

richtet. Das verhält sich auch in Zeiten laufender Wahlkämpfe nicht anders. Die bekannteste Verfassungsänderung ist wahrscheinlich die zur Einführung des Referendums erforderliche Änderung.

Die Verfassung enthält eine Reihe von Bestimmungen zu internationalen Übereinkommen. So bestimmt Artikel 91, dass das Königreich ohne die vorherige Zustimmung durch die Generalstaaten nicht an Verträge gebunden werden kann, sofern nicht per Gesetz geregelt wird, dass in bestimmten Fällen keine Zustimmung erforderlich ist oder stillschweigende Zustimmung vorgesehen ist (Art. 91 Abs. 1 und 2). Enthält ein Vertrag mit der Verfassung nicht vereinbare Bestimmungen oder Bestimmungen, die eine solche Abweichung notwendig machen, bedarf ein solcher Vertrag einer Zweidrittelmehrheit in beiden Kammern. Innerhalb des Königreichs geltende gesetzliche Vorschriften werden nicht angewandt, wenn dies mit allgemeinverbindlichen Bestimmungen von Verträgen und Beschlüssen völkerrechtlicher Organisationen nicht vereinbar ist (Art. 94 Verf.). Eine Minderheit von 30 Abgeordneten kann eine förmliche Zustimmung beantragen und somit de facto eine Plenardebatte über den betreffenden Vertrag veranlassen (Art. 127 Geschäftsordnung). Dieses Verfahren lässt jedoch erkennen, dass die Aufmerksamkeit für Verträge und Beschlüsse durch völkerrechtliche Organisationen nicht zu den ständigen Themen des parlamentarischen Sitzungskalenders gehört. Dies illustriert die relative Bereitwilligkeit der Niederlande bei der Übertragung von Souveränitätsrechten im Rahmen internationalen Regelwerks.

3.10 Referendum

Der Kernbestand des politischen Systems der Niederlande blieb seit dem Jahre 1848 unverändert. Seither wurde lediglich die Anzahl der partizipierenden Gruppen ausgeweitet: 1917 durch Einführung des Arbeiterwahlrechts, 1919 durch Einführung des allgemeinen Wahlrechts für Frauen und 1986 durch Einführung des kommunalen Wahlrechts für nicht-niederländische Einwohner.

Die Gesellschaft hat sich in dieser Zeitspanne jedoch ganz erheblich verändert. Der Prozess der Individualisierung schreitet fort. Die Bürger sind zu selbstbestimmt geworden, um sich noch automatisch in ein festes Kollektiv einzufügen und schlichtweg von anderen vertreten zu lassen. Die für die Abstimmung zwischen Individuum und Kollektiv notwendigen Strukturen sind verschleißanfällig. Die Zahlen sprechen eine deutliche Sprache. Die Beteiligung an den Wahlen zur Zweiten Kammer sank von 88% im Jahre 1977 auf 79% im Jahre 2003. Die Zahl der Mitglieder der politischen Parteien nahm in den zurückliegenden drei Jahrzehnten noch sehr viel drastischer ab.

Eine der Lösungen zur engeren Einbindung der Bürger in Entscheidungsfindungsprozesse sind Referenden. Aktuell gibt es in den Niederlanden keine Möglichkeit, per Referendum die Änderung von Gesetzen zu erzwingen. In der Politik wird bereits seit Jahren über die Einführung eines Referendums diskutiert, doch sind die diesbezüglich gefassten Beschlüsse noch eher halbherziger Natur. Die Einführung eines Referendums setzt eine Verfassungsänderung voraus.

Bis zur Verankerung der Möglichkeit zur Abhaltung von Referenden in der Verfassung der Niederlande gilt ein Befristetes Referendumgesetz (*Tijdelijke Referendumwet*). Dieses am 1. Januar 2002 in Kraft getretene Befristete Referendumgesetz ist das zurzeit national gültige Gesetz zur Regelung von Volksabstimmungen. Es ermöglicht ein nicht-bindendes, korrekatives Referendum auf allen staatlichen Ebenen, also Reich, Provinzen und Kommunen. Die im Zusammenhang mit dem Referendum geltenden wichtigsten Bestimmungen sehen vor, dass Gegenstand eines solchen konsultativen Referendums (mit Ausnahme der Verfassung) nur von der Zweiten Kammer angenommene Gesetze oder internationale

Übereinkommen sein können. Außerdem gibt es für die Organisation und die Gültigkeit des Ergebnisses eines (ja stets nur beratenden) Referendums bestimmte Hürden. In der einleitenden Phase (3 Wochen) müssen landesweit 40.000 Unterschriften gesammelt werden. In der definitiven Phase (6 Wochen) sind es 600.000 Unterschriften. Auf der Ebene der Provinzen liegt die Hürde vorzulegender Unterschriften bei 5% der Wahlberechtigten, auf kommunaler Ebene liegt sie in der definitiven Phase zwischen 5 bis 10% (je nach Größe der Kommune). Dem Referendum liegt eine Quorums-Regel zu Grunde. Stimmt eine Mehrheit gegen das Gesetz, muss diese Mehrheit mindestens 30% aller Wahlberechtigten umfassen, ansonsten ist das Ergebnis ungültig. Das Ergebnis eines Referendums ist rechtlich in keiner Weise bindend, wirkt in politischer Weise aber durchaus beeinflussend. Seit In-Kraft-Treten des Befristeten Referendumsgesetzes wurden auf nationaler Ebene noch keine Referenden organisiert – am 1. Juni 2005 findet ein ratgebendes Referendum über die europäische Verfassung statt. Demgegenüber wurden auf kommunaler Ebene – mit wechselnder Begeisterung – schon entsprechende Erfahrungen gesammelt.

Seit Einführung des Befristeten Referendumsgesetzes wurde bislang erst ein einziges Mal ein beratendes Referendum organisiert – auf Initiative einiger Parteien der Zweiten Kammer (PvdA, D'66 sowie Groen Links). Am 1. Juni 2005 votierten 63 Prozent der Wahlberechtigten gegen die Europäische Verfassung. Die Parteien der Zweiten Kammer ließen im Vorfeld der Abstimmung verlauten, dass sie das Ergebnis als verbindlich ansehen würden. Folglich wurde die Verfassung von der Zweiten Kammer nicht ratifiziert. Dieses Ergebnis entfachte heftige Debatten über Sinn und Zweck von Volksbefragungen sowie die Frage, ob das im Jahre 2005 auslaufende Befristete Referendumsgesetz eine Fortsetzung finden soll. Das niederländische Referendum aus dem Juni 2005 sorgte europaweit für einen Schock, stimulierte aber gleichzeitig die innenpolitische Diskussion über dieses Instrument direkter Demokratie

3.11 Haushaltsgesetzgebung und Haushaltskontrolle

Neben ihren Befugnissen im Rahmen der formalen Gesetzgebung verfügen beide Kammern der Generalstaaten bei der Feststellung des Haushalts über eine Reihe von Sonderrechten (Art. 105 Verf.). Als exekutierende Macht braucht die Regierung für die Feststellung ihres Haushaltes die Zustimmung der Generalstaaten. Dies ist das Budgetrecht des Parlaments. Im Kern ermächtigt das Parlament die Regierung, einen für eine bestimmte Haushaltsposition vorgesehenen Betrag auszugeben. Auf der Grundlage des ihm zustehenden Rechts zur Zurückweisung der von der Regierung gestellten Anträge kann das Parlament (wie bei der formalen Gesetzgebung auch) den Ablauf beim Gesetzgebungsverfahren verzögern, den Antrag ablehnen und die Zweite Kammer kann Änderungen vorschlagen. Außerdem kann der Antragsteller seinen Antrag auch jederzeit zurückziehen.

Politisch betrachtet wird das Budgetrecht des Parlaments am nachdrücklichsten bei der jährlichen Haushaltsberatung erkennbar, die mit der Vorlage des Reichshaushalts am dritten Dienstag im September stets ihren offiziellen Höhepunkt erreicht. Im Mittelpunkt der sich daran anschließenden Debattentage steht die der Regierung für den vorgelegten Haushalt gewährte politische Unterstützung. Mit dem Haushalt verhält es sich nicht anders, als mit anderen wichtigen Gesetzesvorhaben. Die Mehrheitskoalition unterstützt ohne allzu große Debatten zumindest die großen Leitlinien und in manchen Fällen auch die Details der Pläne des Kabinetts. Formal betrachtet kann die Regierung keinen einzigen mit höheren Ausgaben verbundenen Gesetzentwurf oder Änderung verhindern, auch wenn es natürlich die erforderlichen „politischen Massagetechniken“ gibt. Abgesehen von der Möglichkeit, als Minister die auf Betreiben der Zweiten Kammer initiierte „kostenträchtige“ Gesetzgebung für

inakzeptabel zu erklären (der formalste, drastischste und mithin auch sicherlich riskanteste Weg), ist es Ausdruck einer subtileren Taktik, bei jedem von der Kammer gewünschten Gesetz oder jeder von ihr erstrebten Haushaltsänderung auf die dadurch im Haushalt entstehenden Deckungslücken hinzuweisen. Auf diese Weise legt die Regierung oder der einzelne Ressortchef die Kammer auf finanzielle Aufgabenstellungen fest. Der Finanzminister verbindet mit dieser Vorgehensweise das größte Interesse. Die dabei von seinen Kollegen erfahrene Unterstützung ist das Produkt der innerhalb der Regierung bestehenden Einigkeit in Sachen Finanzpolitik. Fehlt diese Einigkeit, gerät der Finanzminister in Bedrängnis und bedarf der aktiven Unterstützung durch den Ministerpräsidenten. Selbst besitzt der Finanzminister keine formalen Befugnisse, die es ihm erlauben würden, seine Kabinettskollegen auf Linie zu bringen, und auch die diesbezüglich gegebenen Befugnisse des Ministerpräsidenten sind beschränkt. Eine Analyse der zurückliegenden Jahrzehnte zeigt, dass es nicht immer eine Selbstverständlichkeit ist, dass die Finanzminister Unterstützung durch den Ministerpräsidenten erfahren (Toirkens 1988; Timmermans 2003).

Bei Informationen zum Reichshaushalt befeißigen sich alle bis zum Tag der Vorstellung des Budgets im September der offiziellen Geheimhaltung. Im Interesse der Sondierung des koalitionsintern gegebenen Ausmaßes an Unterstützung wird in der Praxis jedoch zwischen Ministern und Fraktionsmitgliedern derselben Partei Wissenswertes ausgetauscht. Außerdem erweist es sich zunehmend als schwierig, die offizielle Nachrichtensperre aufrecht zu erhalten. So sickerte der Haushalt für das Jahr 2005 bereits eine Woche vor der offiziellen Verkündung durch, und waren die wichtigsten Vorhaben in allen Tageszeitungen zu lesen. Aus diesen Gründen verwundert es kaum, dass der parlamentarischen Lesung des Haushalts in der Kammer praktisch jede wirkliche Spannung fehlt. Die Koalition stellt sicher, dass Vereinbarungen und Zielmarken solide zu einem Paket geschnürt werden. Bei der Haushaltsdebatte des Jahres 2004 haben die drei Koalitionsfraktionen CDA (*Christen-democratische Appel*), VVD und Demokraten'66 untereinander sogar die Änderungen einiger Ressorthaushalte geregelt, so dass die Oppositionsparteien praktisch keine Einflussmöglichkeit mehr besaßen.

Für die Kontrolle der Staatsausgaben zeichnen nicht nur der zuständige Finanzausschuss (*Vaste commissie voor Financiën*) und der Haushaltsausschuss (*Commissie voor de Rijksuitgaven*) verantwortlich, sondern auch der unabhängige Rechnungshof (*Algemene Rekenkamer*). Die Aufgabe des Rechnungshofs geht weit über die buchhalterische Aufsichtsfunktion hinaus. Diese Einrichtung evaluiert Effizienz und Wirksamkeit der Staatsausgaben – prüft also, ob mit den getätigten Ausgaben die angestrebten politischen und strategischen Ziele erreicht worden sind. Die im Bericht des Rechnungshofs enthaltenen – und mit Blick auf die einzelnen Ministerien durchweg ausgesprochen kritischen – Befunde sind jedoch in keiner Weise bindend. In der jüngsten Vergangenheit mit enormen Kostenüberschreitungen bei großen öffentlichen Bauvorhaben gemachte Erfahrungen haben die Prüfung durch den Rechnungshof jedoch verstärkt in den Blickpunkt des politischen Interesses rücken lassen. Dieser Aspekt kann zugleich als allgemeines Fazit zum Haushalt und zu den Staatsfinanzen betrachtet werden: Mehr als die formalen Verfahrensabläufe und Spielregeln ist dies die politische Rationalität, die festlegt, wie viel und wofür das Geld ausgegeben wird und ob auf die kritische Überprüfung des Ergebnisses dieser Ausgaben Wert gelegt wird.

4. Beratung von Vorlagen der Europäischen Union

Die europäische Gesetzgebung kann die Änderung nationaler Gesetze und Vorschriften erforderlich machen oder sogar komplett neue Gesetze und Vorschriften erzwingen. Die im

europäischen Kontext zu behandelnden Gesetzesvorlagen durchlaufen grundsätzlich den normalen Gesetzgebungsprozess. Auch die Initiative zu einem solchen Gesetzgebungsverfahren verläuft über das zuständige Kabinettsmitglied und absolviert auch in diesem Sinne das normale Gesetzgebungsverfahren. Eine Besonderheit besteht darin, dass die niederländischen Abgeordneten des Europäischen Parlaments während der Ausschusssitzungen des niederländischen Parlaments Rederecht haben. Sie können das Wort ergreifen, die darüber hinausgehenden Rechte eines Abgeordneten des niederländischen Parlaments haben sie allerdings nicht.

Auch das Regelwerk der Europäischen Gemeinschaft muss den Anforderungen von Rechtmäßigkeit, Zweckmäßigkeit, Verhältnismäßigkeit und Subsidiarität, Wirksamkeit, Durchführbarkeit und Praktikabilität, Konsistenz, Verständlichkeit usw. genügen. Mit anderen Worten also all jenen Kriterien, wie sie im Rahmen des Berichts „Gesetzgebung im Blick“ (*Zicht op wetgeving*, 1991, Kapitel 2) für die nationale Gesetzgebung formuliert, und im weitest möglichen Umfang in den neuen niederländischen „Anweisungen für die Gesetzgebung“ (*Ministerie van Justitie*, 2002) konkretisiert worden sind. In Ziffer 329 dieser Anweisungen für die Gesetzgebung ist dies auch ausdrücklich als Ausgangspunkt formuliert worden. Die niederländischen Staatsdiener haben bei ihrem Beitrag zum gemeinschaftlichen Gesetzgebungsprozess außerdem die Bestimmung des Paragraphen 2.1 der Anweisungen zu berücksichtigen. Die Anweisungen bestimmen außerdem, dass auch die zentralen Gesetzgebungsabteilungen der beteiligten Ministerien rechtzeitig in die gemeinschaftliche Gesetzgebungsphase eingeschaltet werden, spätestens in dem Augenblick, in dem auf nationaler Ebene die Beurteilung des Kommissionsvorschlags beginnt (Anweisung 330).

Wichtig ist auch die rechtzeitige Einbeziehung des nationalen Parlaments in die Abläufe auf europäischer Ebene. In durchweg gemeinschaftskritischen Mitgliedstaaten wie Großbritannien und Dänemark ist dies gründlich geregelt. Dadurch lässt sich auf parlamentarischem Wege mehr Einfluss auf das EU-Regelwerk ausüben, als wenn sich das nationale Parlament erst in der Phase der Einpassung in das nationale Recht kritisch zu einer dann bereits in Kraft getretenen Richtlinie oder Verordnung äußert. In den Niederlanden erhält das Parlament von der Regierung in letzter Zeit viele Informationen über die auf europäischer Ebene laufenden Gesetzgebungsvorhaben: erweiterte Tagesordnungen und angereicherte Berichte der EU-Ministerräte, Hintergrundpapiere des Ministeriums des Auswärtigen mit Informationen zum Inhalt neuer Kommissionsvorschläge und den entsprechenden Fristplanungen sowie zum geplanten Procédere der nationalen Umsetzung sowie Übersichten verschiedener Ressortchefs zu den in ihren jeweiligen Zuständigkeitsbereichen auf europäischer Ebene laufenden Entwicklungen.

Die Arbeitsweise des Parlaments ist auf diese Abläufe noch nicht zielführend zugeschnitten. Echte, vom ständigen Ausschuss für Europaangelegenheiten (*Vaste Commissie voor Europese Zaken*) angestoßene Diskussionen zu europäischen Angelegenheiten sind eher die Ausnahme als die Regel. Der Ausschuss für Europaangelegenheiten hat naturgemäß eine vor allem gemeinschaftlich orientierte Ausrichtung, während das Augenmerk der anderen ständigen Ausschüsse primär der nationalen Politik der Regierung gilt. Die wirksame Verknüpfung zwischen beiden ist unverzichtbar, wenn das Parlament tatsächlich Einfluss auf die europäische Gesetzgebung nehmen möchte. Dies wird auch die Sicht der niederländischen Regierung auf die Umsetzung von Richtlinien erhöhen.

5. Ausblick

Die Gesetzgebung ist ein Prozess, der sich innerhalb der durch die Verfassung vorgegebenen und von den staatlichen Organen und Einrichtungen im Detail ausdifferenzierten Spielregeln bestimmt. Diese Spielregeln geben ausschließlich den zu beschreitenden Weg, nicht jedoch Inhalt und Ergebnis vor. Dies leistet das politische Beziehungsgeflecht zwischen Regierung und Parlament während des Gesetzgebungsprozesses. Die auf dem Wege der Mitwirkung am Gesetzgebungsprozess erfolgende Inanspruchnahme parlamentarischer Rechte und die Kontrolle der Regierung werden außerdem in hohem Maße durch die informellen Regeln der Koalitionspolitik geprägt. Obwohl es für die Entwicklung von Gesetzgebungsiniciativen und die inhaltliche Ausgestaltung dieser Gesetzgebung auch inhaltliche Gründe geben mag, so geht es häufig doch um politische Rationalität. Diese Rationalität kann Gesetzgebung auf den Weg bringen, diese aber auch abbrechen, aufhalten oder verhindern. In diesem Sinne dienen die auf inhaltlichen und prozeduralen Vereinbarungen zwischen den Regierungspartnern basierenden Koalitionsvereinbarungen der Abgrenzung des Aktionsfeldes im Bereich des Gesetzgebungsprozesses – und dies bereits zu einem Zeitpunkt, zu dem die neue Regierung noch gar nicht vereidigt worden ist. Die Niederlande haben über Jahre hinweg im Bann detailliert ausgearbeiteter Koalitionsvereinbarungen gelebt, die den Inhalt des Gesetzgebungskurses teilweise festgelegt haben. Die von Premierminister *Balkenende* zuletzt (seit 2002) geführten Regierungen haben sich im Rahmen der Koalitionsvereinbarung zwar lediglich auf die Grundzüge der zu betreibenden Politik verpflichtet, doch sind die darunter liegenden Vorgaben der Koalitionsdisziplin damit keinesfalls verschwunden.

Das Ergebnis von fast 95% – auch nach Änderungen oder Ergänzungen – verabschiedeter Gesetze, also des mit Abstand größten Teils aller im Parlament behandelten Gesetzesiniciativen, sind Beleg der Herausbildung institutioneller Mechanismen, die die Risiken eines Stillstands in der Praxis niederländischer Koalitionsregierungen einigermaßen gut auffangen. Die Risiken liegen in der schwierigen Bildung politischer Mehrheiten und gründen folglich in der politischen Unsicherheit bezüglich des Schicksals der Gesetzesvorlagen. Die rasche Produktion von Politik ist nicht die Stärke des Vielparteiensystems mit Koalitionsregierungen (Weaver/Rockman 1993). Die Zahlen lassen jedoch erkennen, dass die Abläufe gestrafft werden. Auch die Tatsache, dass es ungefähr die Hälfte aller Gesetzgebungsversuche ohne Änderungen bis in das niederländische Gesetzblatt (*Staatsblad*) schafft, weist in diese Richtung.

Dies ist das Paradoxon eines staatlichen Systems mit zahlreichen politischen Richtungen und der repräsentativen Vertretung unterschiedlichster Interessen: Das System hat seine eigenen institutionellen Mechanismen herausgebildet, um die Eskalation politischer Konflikte zu vermeiden und politische Entscheidungen treffen zu können. Das verhält sich übrigens nicht auf allen Politikfeldern gleich. Insbesondere im Zusammenhang mit ethischen Frage- und Problemstellungen sowie anderen Themen einer „immateriellen“ Politik erweist es sich für die politischen Parteien als schwierig, den größten gemeinsamen Nenner zu finden. Das gilt auch für Koalitionen, in denen es fortwährend um Zusammenhalt und Loyalität geht. Abgesehen davon bedeutet die Produktion von Gesetzen natürlich nicht automatisch die Lösung gesellschaftlicher Probleme. Die in verabschiedeten Gesetzen präsentierten politischen Lösungen verfolgen teilweise auch symbolische Zwecke und dienen der Verdeutlichung, dass der Staat bestimmte Probleme zumindest nicht negiert.

Dieser letzte Punkt tangiert den Bereich und die Grenzen des legalistischen Denkens in der modernen Gesellschaft. Die große aber schwierige Aufgabe der Gesetzgebung besteht darin, diese Gesetzgebung hinreichend reagibel zu machen (Ayres/Braithwaite 1992). Es gibt auch Stimmen einer weiter reichenden Kritik, von denen manche sogar von einer

„postparlamentarischen Demokratie“ sprechen. Demzufolge haben Bürger und Institutionen mehr Bedarf an politischer Maßarbeit, als sie auf dem häufig doch schwerfälligen und unflexiblen Weg der Gesetzgebung erreicht werden kann. Bei dieser Problemstellung genügt es nicht, öffentlich relevante Entscheidungen ausschließlich in repräsentativen Organen wie dem Parlament zu fällen, sondern es wird nach Arrangements gesucht, die die Entscheidungsfindung in mehr interaktiv ausgerichteten Abläufen herbeiführen. Gesetzgebung wird als Instrument betrachtet, das nur schwer problemreagibel gestaltet werden kann und außerdem systembedingt träge und schleppend wirkt. Gesetzgebung – die Schaffung von Regelwerk im allgemeinen – basiert dem Wesen nach auf der Annahme, dass Zielgruppen unter Rückgriff auf hierarchische Politikinstrumente angesprochen werden können und ihr Verhalten „folgsam“ anpassen (Schneider/Ingram 1990). Für den Bürger ist dies jedoch nicht mehr so selbstverständlich. Die Gesellschaft ist zur einer Verhandlungsgesellschaft geworden.

Die großen politischen Parteien, die den größten Einfluss auf die Zusammensetzung von Vertretungsorganen der niederländischen Demokratie besitzen, scheinen dieser Entwicklung mit einer gewissen Reserviertheit gegenüberzustehen. Dies wird unter anderem in der Einstellung zur Einführung des Referendums deutlich, auf Grund dessen es gegen Ende der 1970er Jahre sogar zur einer kurzen Regierungskrise kam, weil sich eine der Regierungsparteien der Ersten Kammer dagegen prompt mit ihrem Veto zu Wort meldete. In den ersten Jahren des 21. Jahrhunderts hat die etablierte Politik in den Niederlanden allerdings eine Schockwelle erlebt, deren sichtbarster Ausdruck das bislang in dieser Form ungeahnte Wahlverhalten bei den Wahlen zur Zweiten Kammer der Jahre 2002 und 2003 war. Zwar ging es in diesem Zusammenhang vor allem um den Stil der Politik – die Kritik an der Tradition der Hinterzimmermauscheleien und vorgefertigten Beschlussfassungen –, doch hat dies auch die kritische Einstellung gegenüber dem System der Rechtsetzung verstärkt.

Eingedenk dessen besteht die Herausforderung unverändert fort: Es geht darum, die gewachsenen politischen Gepflogenheiten, wie sie unter anderem im Prozess der Gesetzgebung und dem in der Gesellschaft ausgeprägten Bedarf an einem angemessen auf Probleme reagierenden Politik- und Verwaltungshandeln zum Ausdruck kommen, in ein Gleichgewichtsverhältnis zu bringen. Der Gesetzgebungsprozesses zieht sich wie ein roter Faden durch das Parlamentsgeschehen. Der aus der Gesellschaft vernehmbare Ruf nach neuen Einfluss- und Entscheidungsfindungsmechanismen impliziert das Risiko einer Aushöhlung des parlamentarischen Systems (Timmermans/Andeweg 2003: 520). Gleichzeitig hat es das Parlament in der modernen Verhandlungsgesellschaft auch in der Hand mitzubestimmen, wie diesem Ruf weiter Gehör verschafft wird.

Literatur

(Besonders wichtige Titel sind mit einem * gekennzeichnet.)

- Andeweg, Rudy B., 1990: *Ministers en ministerraad*, Den Haag.
- Ayres, Ian/Braithwaite, John, 1992: *Responsive Regulation. Transcending the Deregulation Debate*, New York.
- Bemelmans-Videc, Marie-Louise/Rist, Ray C./Vedung, Evert, 1998: *Carrots, sticks and sermons. Policy instruments and their evaluation*, New Brunswick.
- Daalder, Hans, 1964: *Leiding en lijdelijkheid in de Nederlandse politiek*, Assen.
- Dorbeck-Jung, Bärbel R., 2003: *Beelden over de wetgevingsadvisering van de Raad van State*, Den Haag.
- Dyson, Kenneth, 1999: *Benign or Malevolent Leviathan? Social Democratic Governments in a Neo-liberal Euro Area*, in: *The Political Quarterly* 702, S. 195-209.
- Falconer, Peter, 2001: *Managing Parliaments in the 21st Century*, Amsterdam.
- Hagelstein, Gerrit H., 1991: *De Parlementaire Commissies*, Groningen.

- Hood, Christopher, 1983: *The Tools of Government*, London.
- Idenburg, Philip Abraham/Van der Loo, Hans R., 1994: *In alle staten. Een beschouwing over de rol en betekenis van overheidsbeelden*, Den Haag.
- Jasanoff, Sheila, 1990: *The Fifth Branch. Science Advisers as Policymakers*, Cambridge.
- Knippenberg, Eric T.C., 2002: *De Senaat. Rechtsvergelijkend onderzoek naar het House of Lords, de Sénat, de Erste Kammer en de Bundesrat*, Den Haag.
- Kraan, K.J., 1998: *Het Koninkrijk der Nederlanden*, in: Prakke, Lucas/Kortmann, Constantinus Albertus Josephus Maria, (Hrsg.), *Het staatsrecht van de landen van de Europese Unie*, Deventer, S. 533-592.
- *Lepszy, Norbert, 2003: *Das politische System der Niederlande*, in: Ismayr, Wolfgang (Hrsg.), *Die politischen Systeme Westeuropas*, Opladen, S. 349-387.
- Lijphart, Arend, 1968: *The Politics of Accommodation. Pluralism and Democracy in the Netherlands*, Berkely.
- Lijphart, Arend/Crepez, Marcus, 1991: *Corporatism and Consensus Democracy in Eighteen Countries: Conceptual and Empirical Linkages*, in: *British Journal of Political Science* 21, S. 235-256.
- Ministerie van Justitie, 1998: *Aanwijzingen voor de regelgeving*, Den Haag.
- Ministerie van Justitie, 2002: *Draaiboek voor de wetgeving*, Den Haag.
- Muller, Erwin Roelof/Coenen, Nicolle J.P., 2002: *Parlementair onderzoek in Nederland*, Den Haag.
- Raalte, Ernst van, 1991: *Het Nederlandse Parlement*, Den Haag.
- Ru, Hendrik J. de, 1988: *Prijst de wet zich uit de markt?*, Zwolle.
- Schneider, Anne/Ingram, Helen, 1990: *Behavioral Assumptions of Policy Tools*, in: *Journal of Politics* 52, S. 510-529.
- Scholten, Peter W.A./Timmermans, Arco, 2004: *Doorbraken en zachte landingen in het Nederlandse immigrantenbeleid. Een theoretische analyse van beleidsdynamiek*, in: *Beleidswetenschap* 18, S. 3-30.
- Scofield, Norman, 1993: *Political Competition and Multiparty Coalition Governments*, in: *European Journal of Political Research* 23, S. 1-33.
- Tanfield, Jennifer, 2000: *Parliamentary Library, Research And Information Services of Western Europe*, ECPRD, Brussels.
- Timmermans, Arco, 1991: *Königreich der Niederlande*, in: Steffani, Winfried (Hrsg.), *Regierungsmehrheit und Opposition in den Staaten der EG*, Opladen, S. 283-314.
- Timmermans, Arco, 2003a: *High Politics in the Low Countries*, Aldershot.
- Timmermans, Arco, 2003b: *Hard of zacht, in ieder geval minder*, in: *Binnenlands bestuur* 24/38, S. 22-23.
- Timmermans, Arco, 2004: *The Netherlands: Conflict and Consensus on Assisted Reproductive Technology Policy*, in: Bleiklie, Ivar/Goggin, Malcolm L./Rothmayr, Christine (Hrsg.), *Comparative Biomedical Policy. Governing Assisted Reproductive Technologies*, London, S. 155-173.
- *Timmermans, Arco/Andeweg, Rudy B., 1997: *Die Niederlande: Immer noch Politik der gütlichen Einigung?*, in: Müller, Wolfgang C./Strøm, Kaare (Hrsg.), *Koalitionsregierungen in Westeuropa*, Wien, S. 443-500.
- *Timmermans, Arco/Andeweg, Rudy B., 2003: *The Netherlands: Rules and Mores in Delegation and Accountability Relationships*, in: Strøm. Kaare/Müller, Wolfgang C./Bergman, Torbjörn (Hrsg.), *Delegation and Accountability in Parliamentary Democracies*, Oxford.
- Toirkens, José, 1988: *Schijn en werkelijkheid van het bezuinigingsbeleid 1975-1986*, Den Haag.
- Velt, Roel J. in 't/Kruijer, Albert Jan, 2002: *Volksvertegenwoordiging moet worden afgeschaft*, in: *NRC Handelsblad* 22 maart 2002.
- *Visscher, Gerard, 1994: *Parlementaire invloed op wetgeving. Inventarisatie en analyse van de invloed van de beide Kamers der Staten-Generaal op de wetgevende activiteiten van de kabinetten-Marijnen tot en met -Lubbers I*, Den Haag.
- Weaver, R. Kent/Rockman, Bert (Hrsg.), 1993: *Do Institutions Matter? Government Capabilities in the United States and Abroad*, Washington.

Internetadressen

- www.kc-wetgeving.nl (Expertise Centrum Gesetzgebung)
- www.minaz.nl/ministeraad (Website des Ministeriums für Allgemeine Angelegenheiten mit Informationen zum Ministerrat und den Ausschüssen)
- www.overheid.nl (offizielle Website der Niederländischen Regierung)