

DIMITRIS-TSATSOS-INSTITUT FÜR EUROPÄISCHE VERFASSUNGSWISSENSCHAFTEN

POSTDEMOKRATIE? ZUR GEGENWÄRTIGEN DISKUSSION ÜBER DIE DEMOKRATIE IN DEN NIEDERLANDEN

Prof. Dr. Huub Spoormans
Open Universiteit, Heerlen (Niederlande)
Rechtswissenschaftliche Fakultät

**Vortrag am Dimitris-Tsatsos-Institut für
Europäische Verfassungswissenschaften
vom 2. April 2012**

DTIEV-Online Nr. 2/2012

DTIEV-Online
Hagener Online-Beiträge zu den
Europäischen Verfassungswissenschaften

ISSN: 2192-4228

FernUniversität in Hagen
Dimitris-Tsatsos-Institut für Europäische Verfassungswissenschaften
58084 Hagen
Tel.: 02331 987-2912
e-mail: DTIEV@Fernuni-Hagen.de
<http://www.fernuni-hagen.de/dtiev>

Postdemokratie?

Zur gegenwärtigen Diskussion über die Demokratie in den Niederlanden

Huub Spoormans*

Das Thema meines Vortrages ist die aktuelle Debatte über die Demokratie in den Niederlanden. Den Titel habe ich mir von einem Buch ausgeliehen, das ich nach einem gemeinsam mit Professor Haratsch durchgeführten Seminar in einer Münchner Buchhandlung fand.

Das Buch wurde von Colin Crouch geschrieben, ursprünglich in Italienisch, dann übersetzt, erst ins Englische und jetzt neuerdings auch ins Deutsche. Der Titel heißt: Postdemokratie, allerdings hier ohne Fragezeichen.¹ Crouch's These ist, dass die äußeren Formen der Demokratie wohl immer noch fortbestehen, uns aber die demokratischen Inhalte irgendwie entziehen. Die Politik sieht demokratisch aus, funktioniert aber immer weniger, wie vorher, demokratisch. Über die Frage, wie es mit unserer Demokratie steht, wird auch in Holland in den letzten 20 Jahren viel diskutiert.

Diese Diskussionen betreffen unterschiedliche Themen, wie das Funktionieren politischer Parteien, die Wahlen und wandernde Wähler, Vertrauen beziehungsweise Mangel an Vertrauen und Verwaltungsbehörden, die keine Rechenschaft ablegen. Ich beschränke mich in meinem Vortrag auf die Niederlande, ich werde aber versuchen, mich nicht in den Details der niederländischen Politik zu verlieren, sondern mich auf Fragen und Entwicklungen zu konzentrieren, die auch in anderen Ländern Europas von Bedeutung sind.

Wie steht es um unsere Demokratie? Um diese Frage zu beantworten, kann man sich des Ansatzes des britischen Politologen David Beetham bedienen, der mit seiner Forschungsgruppe ein Muster für einen *democratic audit*, eine demokratische Prüfung, entwickelt hat.² Dieses Muster ist neuerdings vom International Institute for Democracy and Electoral Assistance

* Vortrag am Dimitris-Tsatsos-Institut für Europäische Verfassungswissenschaften an der FernUniversität in Hagen vom 2. April 2012. Prof. Dr. Spoormans ist Professor der Rechtswissenschaftlichen Fakultät an der Open Universiteit in Heerlen (Niederlande).

¹ Colin Crouch, Postdemokratie, Frankfurt am Main, Suhrkamp 2008.

² Vgl. www.democraticaudit.com.

(IDEA) aus Stockholm weiter entwickelt worden. Dieses Institut veröffentlichte im Jahre 2002 ein Handbuch mit einer Checkliste mit 56 Kategorien, anhand derer kontrolliert werden kann, ob eine Demokratie funktioniert.

Auch in den Niederlanden ist eine solche demokratische Prüfung auf der Grundlage der schwedischen Checkliste durchgeführt worden. Sie wurde vom Innenministerium unter dem Titel ‚der Zustand unserer Demokratie 2006‘ veröffentlicht.³

In der Einleitung wird betont, dass der Bericht hauptsächlich an Fakten orientiert ist. Er enthält Gesetze, Statistiken und Meinungen von Experten, basierend auf öffentlich zugänglichen Informationen. Der Bericht bietet eine Fülle von Informationen und internationalen Standards und ermöglicht somit einen Vergleich mit anderen Ländern. Die Betonung auf die formalen Merkmale der Demokratie ist auch eine Beschränkung. Man kommt schnell zu der Schlussfolgerung, dass die niederländische Demokratie im internationalen Vergleich gut abschneidet. Ich zitiere den Minister: „Basierend auf diesem Bericht können wir sagen, dass viele Dinge in den Niederlanden gut funktionieren und die Niederlande international noch immer an der Spitze der Länder, was die Rechtsstaatlichkeit betrifft, stehen (...). Es ist daher nicht schlecht bestellt um unsere Demokratie.“⁴

Colin Crouch würde sagen: Das Problem sind nicht die formalen Merkmale der Demokratie, diese sind wohl in Ordnung. Es geht vielmehr um die Art und Weise wie das System in Wirklichkeit funktioniert. Funktioniert es wirklich, wie es funktionieren soll?

Diese Fragen wurden in zwei anderen Studien aufgegriffen. Die erste ist eine Veröffentlichung des Wissenschaftlichen Rates der Regierungspolitik unter dem Titel: „Der Zustand der Demokratie. Demokratie jenseits des Staates.“, herausgegeben in 2004.⁵ Die zweite Studie wurde von 50 niederländischen Politologen im Jahre 2011 unter dem Titel: „Demokratie auf dem Prüfstand. Das Funktionieren der niederländischen Demokratie.“ veröffentlicht.⁶ Diese

³ De Staat van onze Democratie 2006 (Der Zustand unserer Demokratie 2006), Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Programma Democratie, Den Haag, 5. Oktober 2006.

⁴ Zitiert in *Rudy Andeweg / Jacques Thomassen*, Van afspiegelen naar afrekenen? De toekomst van de Nederlandse democratie (Abrechnen statt repräsentieren? Die Zukunft der Niederländischen Demokratie), Leiden: Leiden University Press 2011, S. 10.

⁵ E. R. Engelen & M. Sie Dhian Ho (Hrsg.), De staat van de democratie. Democratie voorbij de staat, (Der Zustand der Demokratie. Demokratie am Staat vorbei) WRR Verkenningen 4, Amsterdam: Amsterdam University Press 2004.

⁶ *Rudy Andeweg / Jacques Thomassen*, Democratie doorgelicht. Het functioneren van de Nederlandse democratie. (Demokratie überprüft. Das Funktionieren der Niederländischen Demokratie), Leiden: Leiden University Press 2011.

Studien sind eine Fundgrube für jeden, der sich für die Fakten und Entwicklungen des demokratischen Staates interessiert.

Bevor wir uns mit diesen Diskussionen beschäftigen, sollte ich noch erklären was 'Demokratie' bedeutet. Wenn Menschen gefragt werden zu definieren, was Demokratie bedeutet, sind die Antworten unterschiedlich. Die Antworten können in zwei Gruppen eingeteilt werden. Die erste Definition besagt, das Wesentliche der Demokratie ist, dass die Mehrheit entscheidet. Das Volk hat die Macht, und wenn das Volk nicht einstimmig ist, gibt es eine einfache Entscheidungsregel. Bei der Entscheidung hat die Meinung aller Bürger, hoch und niedrig, gleiches Gewicht. Nicht die Autorität, sondern die Mehrheit entscheidet.

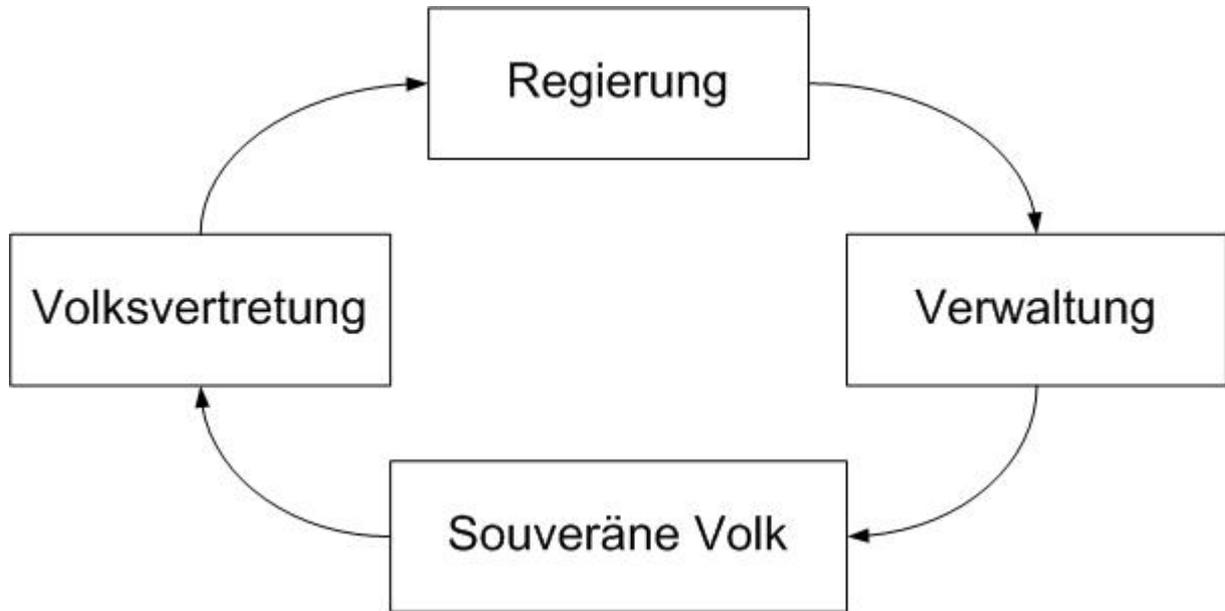
Die zweite Antwort auf die Frage, was Demokratie bedeutet, lautet Abwesenheit von Diktatur. Auch eine Diktatur der Mehrheit wird abgelehnt. Die Freiheit des Einzelnen und der Minderheiten müssen geschützt werden, auch gegen eine demokratische Mehrheit. Und deshalb braucht das System *checks and balances*, und werden die Spielräume der Amtsträger durch das Recht beschränkt.

In der Welt der real existierenden Demokratie gibt es keine Entscheidung für die eine oder die andere Definition. Überall gibt es eine Kombination beider Elemente. Der Unterschied ist aber wichtig, weil ich später behaupten werde, dass sich in den Niederlanden das Gleichgewicht zwischen beiden Elemente zurzeit ändert.

Die Debatten über Demokratie betreffen meistens einen bestimmten Teil oder Aspekt. Um diese Teile in einem Gesamtbild deuten zu können, gebe ich einen Überblick über den demokratischen Prozess als Ganzes. Demokratie kann als eine Kette von Aktionen und Veranstaltungen gezeigt werden.

In einer Demokratie regieren die Bürgern, allerdings nicht direkt und in eigener Person. In freien und gleichen Wahlen wählen die Bürger Volksvertreter, die wiederum eine Regierung wählen oder unterstützen. Dadurch kontrollieren die Bürger auch indirekt die Beamten und die öffentliche Verwaltung. Darum wird eine Demokratie eine Regierungsform genannt, in der Bürger sich letztendlich selbst regieren.

Der norwegische Politologe Johan Olsen beschrieb diesen Zusammenhang als die ‚parliamentary governance chain‘, also als eine Kette von Zusammenhängen.⁷



Dieses Modell war nie als Beschreibung der realen demokratischen Politik gedacht, sondern eher als Modell, wie die repräsentative Demokratie im Idealfall funktionieren sollte. Die in diesem Modell enthaltenen Normen sind aber wichtig, um den demokratischen Charakter des politischen Prozesses zu beschreiben und zu beurteilen.

Die Diskussion um die Demokratie in den Niederlanden lässt sich gut an Hand dieser demokratischen Kette und ihrer Glieder erklären.

Das erste Glied dieser Kette, nämlich die Beziehung zwischen dem souveränen Volk und dem Parlament, gab Anlass zu drei Debatten:

- Der Debatte um den Vertrauensverlust der Bürger in die Politik
- Der Debatte um das Funktionieren der politischen Parteien, und
- Der Debatte um die Wahl und Wahlreform.

⁷ Johan P. Olsen, Politisk Organisering, Bergen: Universitetsforlaget 1978, zitiert in: Anne Mette Kjaer, Governance, Cambridge: Polity Press 2004, S. 21.

Vertrauensverlust?

2006 fanden Wahlforscher eine empirische Bestätigung für etwas, das schon seit Jahren in Zeitungen und anderen Veröffentlichungen behauptet worden war: Die Leute im Land vertrauen ihren Politikern nicht mehr. Das Wort, das immer wieder fiel, war das der ‚Kloof‘, der Kluft zwischen Bürger und Politik.⁸ Die Distanz zwischen Bürger und Politiker wäre zu groß geworden, und es gäbe keine Brücken mehr, um diese Distanz zu überwinden.

Tatsächlich stellten die Wahlforscher im Jahr 2006 fest, dass zwei Drittel aller Bürger glaubte, so eine Kluft existiere tatsächlich. Bemerkenswert ist aber, dass auch zwei Drittel aller Abgeordneten der Meinung sind, dass es so eine Kluft geben würde! In der Öffentlichkeit wurde dies heiß diskutiert.⁹

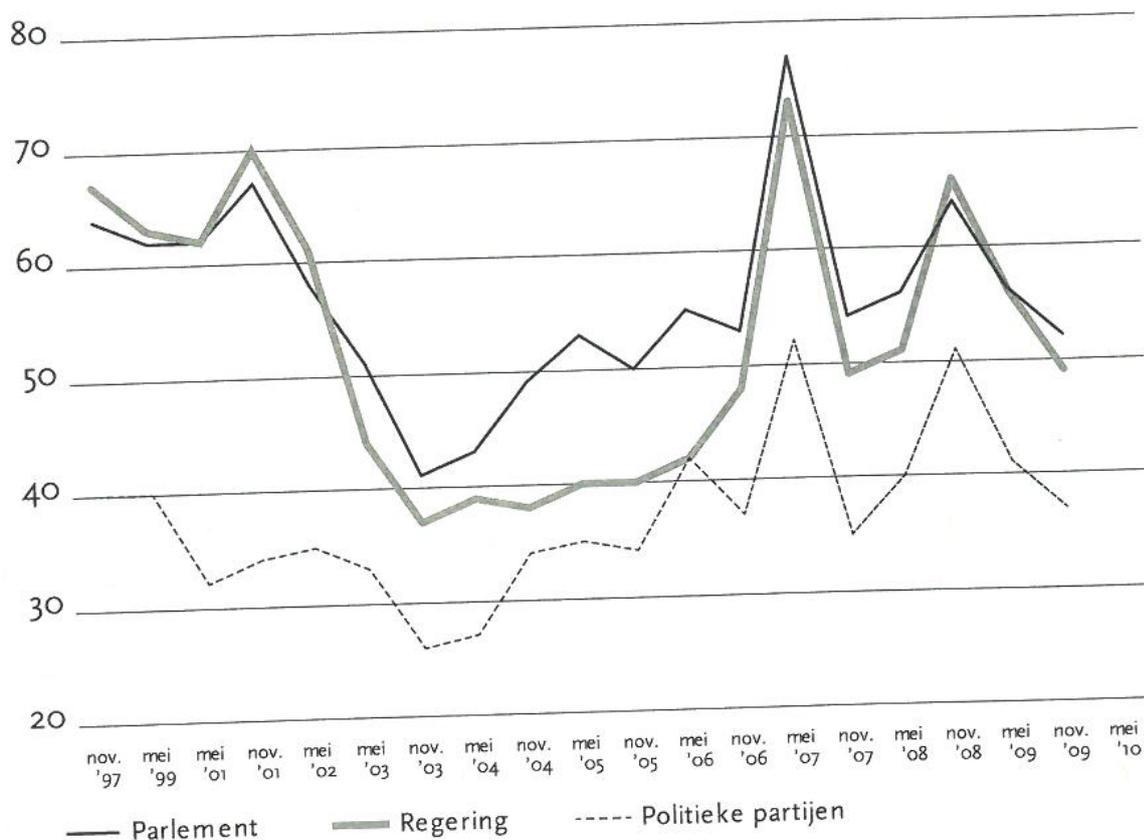
Deutet das nicht auf eine ernsthafte Legitimationskrise der demokratischen Politik hin? Einige meinten, dass es keinen Grund zur Beunruhigung gäbe. Kritik und Misstrauen gehörten zu einer Demokratie. Die Demokratie lebe gerade von der Kritik. Das gehöre zur offenen Gesellschaft, und die Kritiker hätten ja die Möglichkeit die amtierende Regierung bei den nächsten Wahlen abzuwählen.

Andere behaupteten, ein so ausgeprägtes Misstrauen schade der Legitimität der Regierung und der Politik. Dies deute auf ein großes Bedürfnis nach politischem Wechsel hin, vielleicht sogar auf ein anderes politisches System? Stand vielleicht die Demokratie zur Diskussion? Die Wahlforscher fanden heraus, dass das Vertrauen der Bürger in Parteien, Parlament und Regierungen großen Schwankungen unterlegen ist. Diese Schwankungen hängen mit der wirtschaftlichen und sozialpolitischen Lage zusammen.

⁸ Vgl. *Andeweg / Thomassen*, afspiegelen, a.a.O. S. 16-20.

⁹ Es erschienen Bücher mit Titeln wie: „Die große Kluft, Aufgeheizte Politik in Zeiten der Verwirrung“ (2008), „Die Vertrauenskrise, Zur knirschenden Grundlage der Gesellschaft“ (2008), „Die zehn Plagen des Staates“ (2008), oder „Keiner regiert, Die Privatisierung der Niederländischen Politik“ (2009).

Figur 2: Vertrauen in Politiker, Parteien und Parlament in den Niederlanden 1997-2009¹⁰

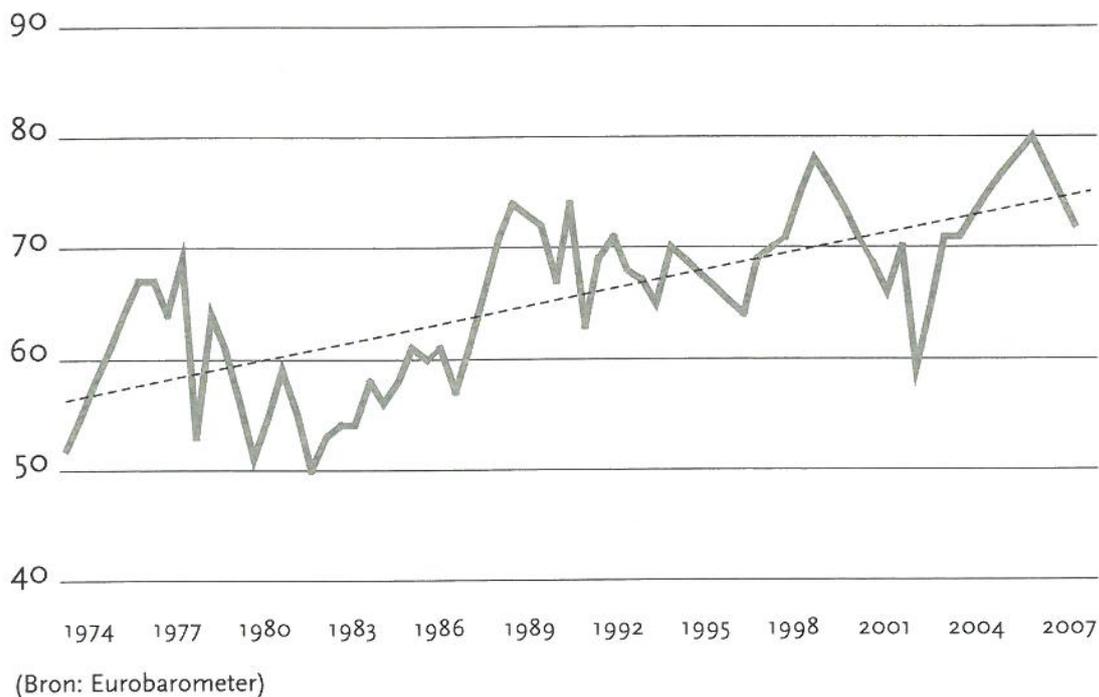


(Bron: Eurobarometer)

Sind das Vorzeichen einer allgemeinen Legitimationskrise? Nein. Die Wahlforscher entdeckten nämlich, dass das Vertrauen in das demokratische System als solches noch immer steigt.

¹⁰ Vgl. Mark Bovens / Anchrit Wille, Politiek vertrouwen in Nederland: tijdelijke dip of definitieve daling? (Politisches Vertrauen in den Niederlanden: temporäre oder endgültige Verringerung?), in: Andeweg / Thomassen, Democratie doorlicht, a.a.O., S. 21-43.

Figur 3: Zufriedenheit mit der Demokratie (%), Niederlande 1974-2009¹¹



Das Ergebnis dieser Diskussion über die Kluft zwischen Bürger und Politik ist paradox. Einerseits gibt es ein breit geteiltes Empfinden, dass es mehr Unruhe gibt in der Beziehung zwischen Bürger und Politiker; als ob es an gegenseitigem Vertrauen mangelt. Andererseits ist das Vertrauen in dem demokratischen System als solches größer, als es seit langem war!

Das Funktionieren der politischen Parteien

Anders als in Deutschland werden in den Niederlanden die politischen Parteien nicht in der Verfassung erwähnt. Politische Parteien werden rechtlich schlicht als private Vereine betrachtet, in denen Bürger sich zusammenschließen. Erst seit den 70er Jahren werden Parteien in den Gesetzen erwähnt, und dann in Gesetzen, die die Subvention von Parteien durch den Staat regeln.

Dieses nicht erwähnen, besagt nicht, dass den Parteien keine Bedeutung zugeschrieben wird. Im Gegenteil, die politischen Parteien haben seit der Einführung des allgemeinen Wahlrechts 1917/1919 die Demokratie praktisch erst möglich gemacht. Wer hätte denn sonst die Bürger

¹¹ Bovens / Wille, a.a.O., S. 29.

informiert und politisch gebildet, wer hätte sonst die Präferenzen und Interessen der Bürger in unterschiedlichen, aber erkennbaren Alternativen zusammengefasst? Wer hätte sonst die Bürger mobilisiert und in den politischen Prozess einbezogen? Ist überhaupt eine Demokratie ohne Parteien denkbar?

„Vielleicht doch?“, sagen die Kritiker. Die Bürger und Bürgerinnen werden heutzutage durch parteiunabhängige Medien informiert. Bildung und Ausbildung laufen heute über das Bildungs- und Erziehungswesen. Die Unterschiede zwischen den Parteien verblassen, weil die großen Ideologien an Glanz verloren haben. Die Begeisterung der Bürgerinnen und Bürger, einer politischen Partei beizutreten, nimmt deutlich ab. Im Vergleich zu den Wahlberechtigten sank die Zahl der Parteimitglieder von 14 Prozent im Jahr 1948 auf 2,5 Prozent im Jahr 2010.¹²

Das bedeutet erstens, dass es für die Parteien immer schwieriger wird, geeignete Kandidaten für politische Ämter zu finden. Das bedeutet zweitens einen Verlust der Mitgliedsbeiträge. Diesen Verlust versuchen Parteien durch einen Zuwachs von öffentlichen Mitteln auszugleichen. Mehr als ein Viertel aller Einnahmen aller politischen Parteien besteht heutzutage aus Zuwendungen der öffentlichen Hand.

Für deutsche Verhältnisse ist das nicht viel, aber in Holland hat dies zu einer Debatte geführt, ob es erwünscht wäre, die Parteien zu subventionieren. Subventionen verhindern, dass die Parteien mit wohlhabenden Gönnern einen Vorsprung erhalten im Vergleich zu den Parteien, die sich mehr für benachteiligte Gruppen einsetzen. Andererseits: Staatliche Subventionen begünstigten etablierte Parteien und schützen sie somit vor neuen Herausforderern auf dem politischen Markt. Manche befürchten sogar, dass, wenn Parteien mittels ihrer Minister und Abgeordneten selbst entscheiden dürfen, wie viel Steuergeld ihnen zufällt, das bereits geringe Vertrauen in die politischen Parteien weiter geschwächt wird.¹³

¹² Vgl. *Gerrit Voerman / Wijbrandt van Schuur*, De Nederlandse politieke partijen en hun leden (1945-2010) (Die Niederländischen politischen Parteien und ihre Mitglieder), in: Andeweg / Thomassen (Hrsg.), *Democratie doorgelicht*, a.a.O., S. 203-220.

¹³ Vgl. *Huib Spoormans*, De veranderende wereld van de politieke partijen en hun financiën (Die sich verändernde Welt der politischen Parteien und ihre Finanzen), in: J. M. Reintjes & H. C. G. Spoormans (Hrsg.), *Zijn politici te koop? (Sind Politiker käuflich?)* Deventer: Kluwer 2003, S. 29-39, *Ruud Koole*, Partijfinanciën in Nederland: ontwikkelingen en regelgeving (Parteifinanzen in den Niederlanden: Entwicklungen und Gesetzgebung), in: Andeweg / Thomassen, a.a.O. S. 221-237.

Die zweite, mehr grundsätzliche Debatte ist die, ob den Parteien neues Leben eingehaucht werden sollte oder – im Gegenteil – eher nicht.

Wenn die Beziehungen zwischen den Bürgern und der Politik verbessert werden sollen in dem Sinne, dass die Bürger das Handeln der gewählten Vertreter mehr beeinflussen sollten, dann gibt es zwei Möglichkeiten: Einerseits die Revitalisierung der Parteien, zum Beispiel mit öffentlichen Mitteln, oder andererseits das Wahlsystem so zu reformieren, dass die Bürger einen direkteren Einfluss bekommen. So wird z.B. diskutiert, ob eine Zweitstimme nach deutschem Vorbild eingeführt werden soll, ob Amtsträger direkt gewählt werden sollen, oder ob Referenden eingeführt werden sollen. Allerdings ist das Experiment mit dem Referendum über den Vertrag über ein Grundgesetz für Europa nicht so ausgefallen, wie es die Politiker erwartet hatten. Die Bürger sagten: ‚Nein‘. Die Politik ist zurzeit nicht scharf auf eine Wiederholung. Ich schätze, dass es bestimmt nicht zu einem Referendum über den Euro kommt, wie Herr Wilders vorgeschlagen hat.

Grundsätzlich aber geht die Debatte darüber, was man unter dem Begriff ‚vertreten‘ verstehen soll. Hat der Volksvertreter eine eigene Aufgabe und Verantwortung nach dem Beispiel von Edmund Burke, der sagte, dass der Abgeordnete von Bristol aufhört ein Abgeordneter von Bristol zu sein, sobald er das Parlament betritt, weil er dem Gemeinwohl der ganzen Nation verpflichtet ist? Haben Abgeordnete und Parteien eine eigene Aufgabe und Verantwortung?¹⁴ Oder soll der Abgeordnete die Interessen vertreten, die seine eigenen Wähler wünschen und erwarten? Dann wären mehr plebiszitäre Formen der Demokratie angebracht. Referenden oder Bürgerinitiativen nach Schweizer Vorbild wären dann gefragt.

Die heutige Entwicklung ist, dass die Parteien ihre eigenen Mitglieder bei den Wahlen immer weniger einsetzen. Die Parteien entwickeln sich zurzeit von Massenorganisationen zu einer schlanken Wahlkampforganisation. Im Wahlkampf schwillt die Kampagnegruppe um den Parteiführer mit Strategen und Spin-Doktoren an, um dann wieder zu schrumpfen und im Hintergrund zu verschwinden. Diese Entwicklungen tangieren auch die interne Organisation der Parteien. Wo einst die Macht in der Partei lag bei mittleren und höheren Führungskräften in den Abteilungen, liegt sie heutzutage bei der Parteispitze, unterstützt durch direkte Wahl

¹⁴ Vgl. *B. Tromp*, Problemen van representatieve democratie, in: E.R. Engelen / M. Sie Dhian Ho, a.a.O., S. 339-356.

von Mitgliedern. Insbesondere die traditionellen Volksparteien – die Christdemokraten, Sozialdemokraten und Liberalen – geben mehr Macht an individuelle Mitglieder auf Kosten der Parteiabteilungen ab. Die Liberalen und Sozialdemokraten haben neuerdings ihren Führer durch Direktwahl der Mitglieder gewählt. Die Christdemokraten haben die Entscheidung über eine Regierungsbildung mit Unterstützung von Wilders zum ersten Mal auf einen Parteikongress getroffen. Mehr Einfluss der einzelnen Mitglieder bedeutet aber nicht, dass die Macht der Parteispitze abnimmt. Stattdessen scheint die Macht des Parteichef und seines Gefolges zu wachsen.

Ist diese Entwicklung zu bedauern oder zu begrüßen? Diese Frage wird in den Niederlanden unterschiedlich beantwortet und nicht nach dem traditionellen Rechts-Links Schema. Die unterschiedlichen Positionen hängen mit dem Vertrauen, das man dem Wähler gegenüber hegt, zusammen. Kann man die wichtigen Fragen der Politik direkt dem Wähler überlassen, oder nicht?

Das bringt uns zum dritten Thema in der Beziehung zwischen Bürger und Politik: die Wahlen und die Wahlergebnisse.

Wahlen und Wahlergebnisse

In der repräsentativen Demokratie ist die Wahl der Abgeordneten von entscheidender Bedeutung. Wahlen sollen frei und fair sein. Wir nehmen an, dass die freie und faire Wahl eine Garantie gibt, dass die Wünsche der Mehrheit der Bevölkerung entscheidend sind für die Regierungspolitik. Seit 1917 existiert in den Niederlanden ein proportionales Wahlsystem ohne die Fünf-Prozent-Hürde. Das bedeutet, dass es für neue Parteien relativ einfach ist, einen Sessel im Parlament zu erobern und dass die Zahl der Parteien groß ist.

Die Holländer schätzen diese Vielfalt der im Parlament vertretenen Parteien. Alle Vorschläge, eine Hürde einzuführen, stoßen auf Granit. Wohl diskutiert demnächst das Parlament über einen Vorschlag der heutigen Regierung, das Parlament von 150 auf 100 Sessel zu reduzieren, was natürlich eine ähnliche Auswirkung hat, aber als Sparmaßnahme dargestellt werden kann. Das kommt in Holland immer gut an.

Die Niederlande sind traditionell ein Land von Minderheiten, wo die Kunst der Politik darin besteht, einen Kompromiss zwischen den Minderheiten und einer (temporären) Mehrheit zu finden. Der direkte Einfluss der Wahlen auf die Regierungsbildung ist sehr gering. Warum?

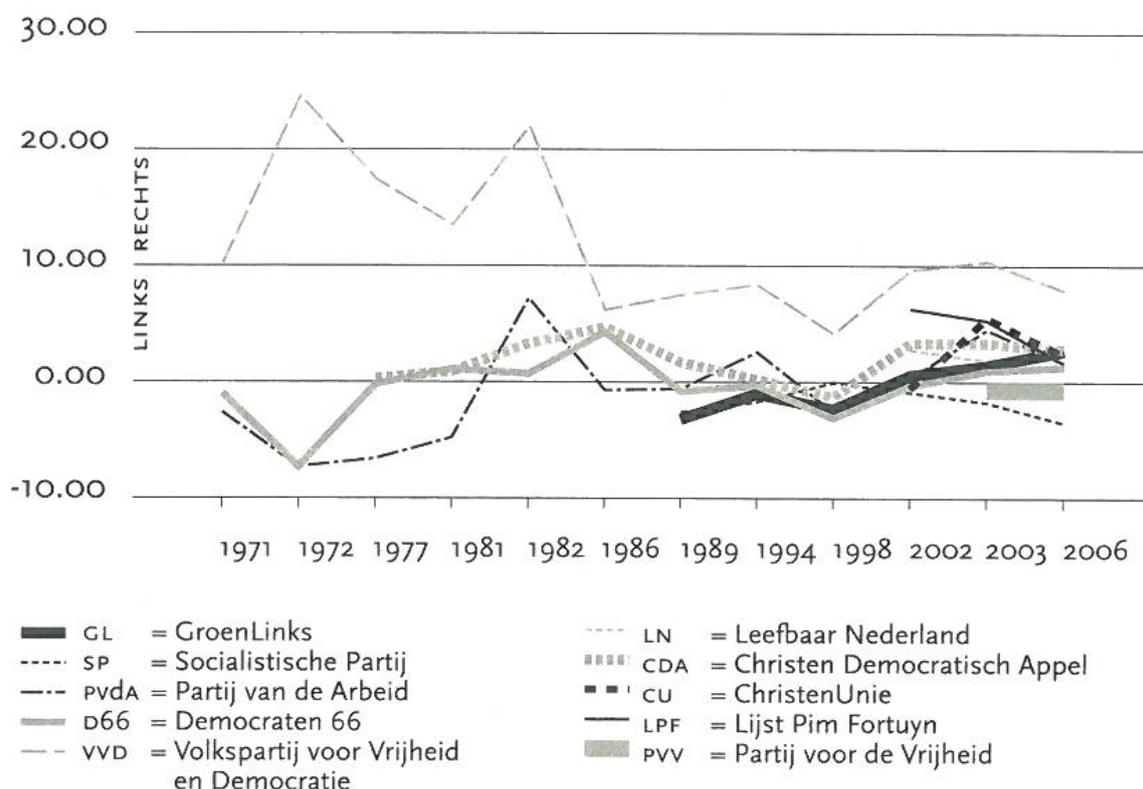
Zum ersten waren die Wahlverhältnisse für eine lange Zeit sehr stabil und vorhersagbar. Wenn man wusste, welche Kirche jemand besucht und welcher sozioökonomischen Gruppe er angehört, konnte man mit 70%-iger Sicherheit sagen, welche Partei erwählt wurde.¹⁵ Nicht nur heute, aber auch vor vier Jahren und in vier Jahren. Ein bekannter Sozialdemokrat sagte einmal, dass früher „die Wahlen eine kurze Pause von der normalen politischen Arbeit waren“¹⁶. Die normale politische Arbeit ist nämlich das Schließen von Kompromissen über die Regierungsbildung und Regierungspolitik. Nicht die Wähler, sondern die Parteiführer bestimmen die Zusammensetzung der nächsten Regierung. In Holland werden Regierungen nach der Wahl, nicht vor oder durch den Wahlgang, gebildet.

Heutzutage werden aber die Wahlen immer wichtiger. Die Verwischung der ideologischen Differenzen und Loyalitäten hat große Konsequenzen für die Wahlen. Die Wähler fühlen sich weniger an eine Partei gebunden und wechseln öfter ihr Votum. Darüber hinaus bewegen sich die Wähler zunehmend Richtung Mitte. Auch die politischen Parteien wanderten in den 90er Jahren zu dem Teich, in dem sich die meisten Fische befanden: in der Mitte.

¹⁵ Vgl. *Galan A. Irwin / Joop J. M. van Holsteyn*, Sterft, gij oude vormen en gedachten? Over kiezers, verkiezingen en het kiesstelsel in Nederland (Über Wähler, Wahlen und das Wahlsystem in den Niederlanden), in: *Andeweg / Thomassen, Democratie doorgelicht*, a.a.O., S. 335-348.

¹⁶ *E. van Thijn*, Een moderne verkiezingscampagne (Eine moderne Wahlkampagne), in: *Socialisme en Democratie*, 1966, S. 707, zitiert in: *Andeweg / Thomassen, Van afspiegelen naar afrekenen*, a.a.O. S. 47.

Figur 4. Partei-Unterschiede in den Niederlanden nach der Links-Rechts-Dimension auf der Grundlage der Wahlprogramme¹⁷



Aber gerade weil die Parteien weniger ideologisch wurden und sich zur Mitte hin bewegen, können die Wähler leicht zum Konkurrenten wechseln. Manche Kommentatoren befürchteten, die Wähler würden wie Treibsand in alle Richtungen treiben. Manche befürchteten, dass die Politik wegen der Unbeständigkeit der Wähler unüberschaubar werden würde. Wie sollen Politiker auf unbeständige Wähler reagieren? Muss man den schwebenden Wähler locken mit äußeren Merkmalen und dem äußeren Erscheinungsbild der Politiker? Wie macht sich der Politiker vor der Kamera? Wahlforschung hat jetzt gezeigt, dass diese Bedenken unbegründet sind. Die Wähler bleiben inhaltlich motiviert. In der Regel wechseln sie zu einer nahestehenden Partei. Das Verhältnis zwischen links und rechts ist in Holland bemerkenswert stabil geblieben.

¹⁷ Hans Keman / Paul Pennings, Oude en nieuwe conflictdimensies in de Nederlandse politiek na 1989: een vergelijkende analyse (Alte und neue Konfliktdimensionen in der niederländischen Politik), in: Andeweg / Thomassen, Democratie doorgelicht, a.a.O. S. 252.

Dennoch hat sich auf der politischen Bühne einiges verändert. Diese Veränderung ist die Folge einer neuen Trennlinie in der niederländischen Politik. Es ist die Trennlinie, die der Schweizer Politologe Kriesi als neuen Konflikt zwischen Gewinnern und Verlierern der Globalisierung beschreibt.¹⁸ Auf der einen Seite gibt es die Opfer der Globalisierung, Arbeitnehmer deren Arbeitsplätze als Folge der Globalisierung, in Billiglohnländer nach Asien verschwinden, während gleichzeitig durch die Öffnung des europäischen Marktes die verbleibenden Arbeitsplätze einer zunehmenden Konkurrenz durch billige Arbeitskräfte aus Europa selbst unterworfen sind. Die Verlierer der Globalisierung, so Kriesi, fordern nicht nur Protektionismus, sondern kehren sich gegen Europa und Migranten. Sie orientieren sich mehr an der nationalen Gemeinschaft. Auf der anderen Seite, gibt es eine Gruppe von Bürgern, die von der Globalisierung profitieren. Ihre eigenen Möglichkeiten sind größer geworden. Diese Bürger haben eine mehr kosmopolitische Orientierung.

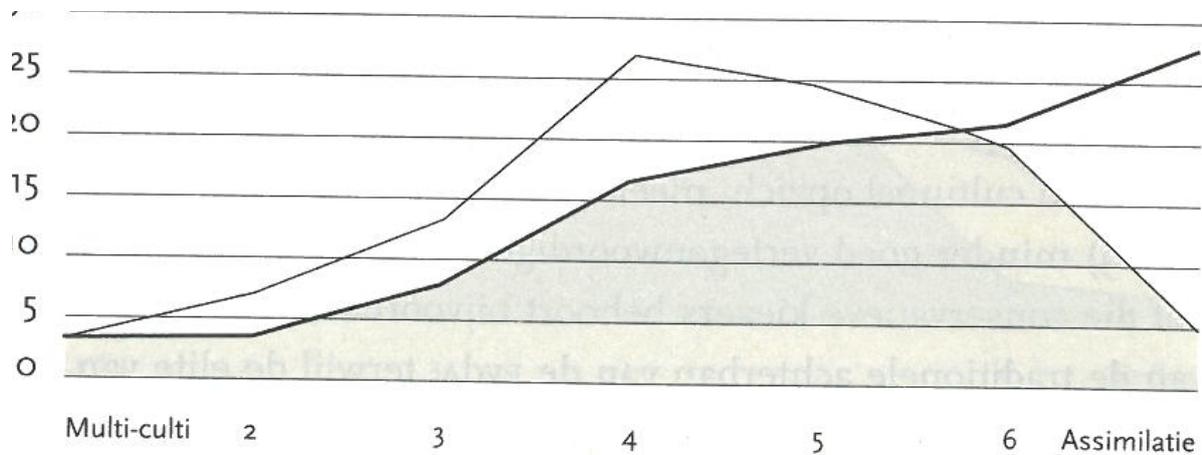
Wahlforscher ermittelten, dass es diese neue kulturelle Trennlinie unter niederländischen Wählern tatsächlich gibt, und dass sie nicht mit dem bekannten Links-Rechts-Gegensatz übereinstimmt.¹⁹ Es gibt, zum Beispiel, Wähler, die sozialökonomisch links sind, aber kulturell konservativ, und umgekehrt. Diese kulturelle Scheide war bei den Wählern früher zu erkennen als bei den politischen Parteien. Die großen politischen Parteien, vor allem die Christdemokraten und Sozialdemokraten, bewegten sich weiter zur Mitte und nahmen wenig Rücksicht auf diesen kulturellen Gegensatz, und wollten ihn auch nicht wahrhaben. Sie fanden das moralisch unvertretbar.

Das bedeutete aber, dass eine große Gruppe von Wählern (im Jahre 2006 schätzungsweise 45 Prozent der Wählerschaft), die sozial-ökonomisch „links“ orientiert waren, aber kulturell konservativ waren, keine politische Heimat mehr hatte.

¹⁸ Vgl. *W. van der Brug / J. van Spanje*, Immigration, Europe and the ‘new’ cultural dimension, in: *European Journal of Political Research*, 48 (3), S. 309-334.

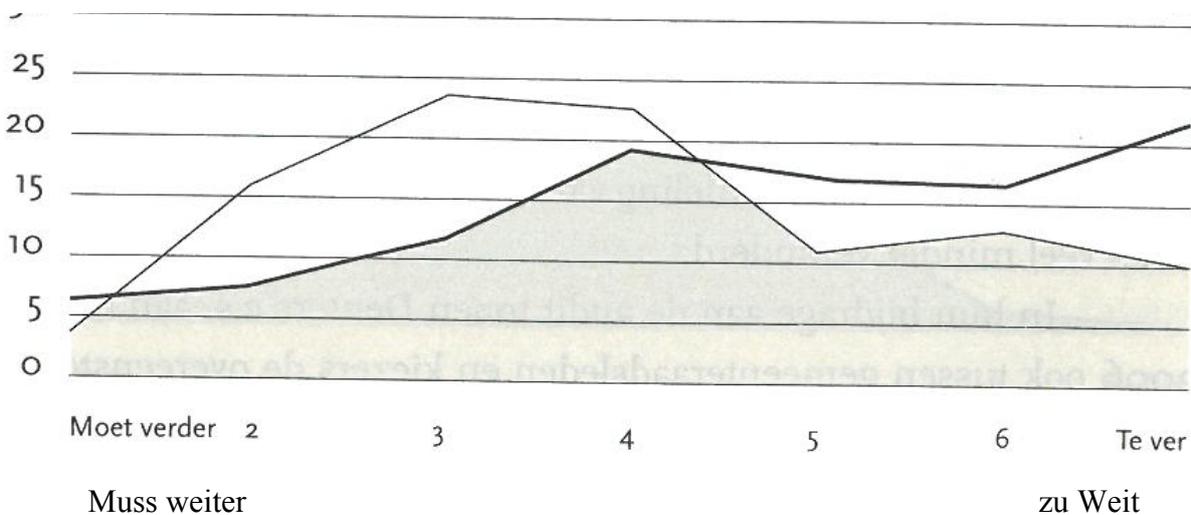
¹⁹ *Wouter van der Brug / Catherine de Vries / Joost van Spanje*, Nieuwe strijdpunten, nieuwe scheidlijnen? Politieke vertegenwoordiging in Nederland (Neue Kontroversen, neue Spaltungen?), in: *Andeweg / Thomassen, Democratie doorgelicht*, a.a.O., S. 283-300.

Figur 5: Wähler und Abgeordnete über Integration von Minderheiten²⁰



Wähler : dunklere Linie, Abgeordnete: hellere Linie

Figur 6: Wähler und Abgeordnete über Europäische Einigung²¹



Das erklärt die rasante Zunahme der Sozialistischen Partei auf der linken Seite und Wilders PVV auf der rechten Seite. Beide Parteien sind gegen Europa und gegen mehr marktorientierte Reformen, und beide Parteien gehören derzeit zu den drei größten Parteien in den Umfragen.

²⁰ Andeweg / Thomassen, Overheidsbeleid: afstand tot de burgers, in: Andeweg / Thomassen, Democratie doorgelicht, a.a.O. S. 84.

²¹ Andeweg / Thomassen, Overheidsbeleid: afstand tot de burgers, in: Andeweg / Thomassen, Democratie doorgelicht, a.a.O. S. 84.

Welche Auswirkungen haben diese Entwicklungen auf das Funktionieren des demokratischen Systems?

1. Der Wettbewerb am politischen Markt hat enorm zugenommen. Die Parteien können sich nicht mehr auf die Loyalität bestimmter Gruppen verlassen. Für Newcomer ist es relativ einfach, eine starke Position im Parlament zu gewinnen. Für die Wähler sind es spannende Zeiten: Es gibt wieder was zu wählen.
2. Innerhalb der politischen Parteien verschiebt sich das Schwergewicht in Richtung einer kleiner Gruppe sich selbst rekrutierender Berufspolitiker, die sich direkt an Mitglieder oder Anhänger wenden.
3. Die niederländische Politik entwickelt sich immer mehr zu dem, was der französische Politikwissenschaftler Bernard Manin „*audience democracy*“, Zuschauerdemokratie, genannt hat.²² Dies bedeutet, dass die Wähler mit ihrer Stimme nicht mehr über die Politik der kommenden Jahre abstimmen, sondern die Wahl mehr als eine Bewertung der vergangenen Jahre gesehen werden muss. An der Wahlurne wird nicht vorausgedacht, sondern abgerechnet. Regierungspartei zu sein bedeutete früher nachweislich Stimmengewinn, heutzutage geht Regierungsbeteiligung mit Stimmenverlust einher.
4. Das Vertrauen der Bevölkerung in die Demokratie als System war noch nie so groß, und viel größer als das Vertrauen in die Politiker, die Parteien und in die Regierung.

Gehen wir jetzt über auf das nächste Glied in der demokratischen Kette, die Verbindung zwischen Parlament und Regierung.

Parlament und Regierung

Art. 85 des Grundgesetzes besagt, dass die Verabschiedung von Gesetzen durch die Regierung und das Parlament gemeinsam getroffen werden. Aber wie ist das Verhältnis? Die Zusammenarbeit zwischen Parlament und Regierung wird in Art. 42 definiert:

²² Bernard Manin, *The Principles of Representative Government*, Cambridge: Cambridge University Press 1997, und I. Verhoeven, *Veranderend politiek burgerschap en democratie*, in: Engelen & Sie Dhian Ho, a.a.O., S. 55-77.

1. Die Regierung besteht aus dem König und den Ministern
2. Der König ist unantastbar, die Minister sind verantwortlich.

Gemeint ist damit: Verantwortlich gegenüber dem Parlament. Die Verfassung ist über das Verhältnis zwischen Parlament und Regierung nicht ganz eindeutig.

Auf der einen Seite setzt die Verfassung voraus, dass die Regierung die Unterstützung einer Mehrheit im Parlament hat. Das passt zu einer Vorstellung von Demokratie, wo der Wille der demokratischen Mehrheit möglichst unverzerrt in der Regierungspolitik durchklingt.

Auf der anderen Seite kennt das niederländische System auch eine gewisse Trennung der Gewalten. Ein Minister kann nicht zugleich Abgeordneter sein. Und, eine neue Regierung wird vom Staatsoberhaupt ernannt, wobei vorher ein ausdrückliches Vertrauen einer Mehrheit im Parlament nicht erforderlich ist. Die Minister können Legislativvorschläge aus dem Parlament für inakzeptabel erklären und sich verweigern, den Antrag durchzuführen. Nur wenn eine Mehrheit das Vertrauen in den Minister kündigt, muss die Regierung nachgeben.

Unter Verfassungsrechtlern wird schon lange darüber diskutiert, ob das niederländische System eher „dualistisch“ oder eher „monistisch“ ist oder sein sollte. Dualistisch würde bedeuten, dass es eine klare Trennung der Gewalten gibt, monistisch, dass Regierung und Parlamentsmehrheit eng miteinander verknüpft sind, wie es zum Beispiel in England der Fall ist.

Kritiker des Monismus, und dazu gehören fast alle niederländischen Staatsrechtler, sagen, dass in der engen Zusammenarbeit die Regierung dominiert. Die Mehrheit im Parlament spielt die zweite Geige, und damit das Parlament als Ganzes. Dafür sind mehrere Ursachen nachweisbar.²³

1. Durch die Größe und Komplexität der staatlichen Interventionen beschränkt sich die Rolle des Parlaments als Mitgesetzgeber auf das Genehmigen der allgemein politischen Ausrichtung. Die Umsetzung solcher Rahmengesetze in konkreten Beschlüssen und Maßnahmen finden weit entfernt vom Parlament und parlamentarischer Kontrolle statt.
2. In vielen Bereichen ist die Politik auch eng mit der Politik der Europäischen Union verflochten. In Brüssel sitzen die niederländischen Minister am Tisch, aber nicht die Parlamentsmitglieder. Natürlich kann das niederländische Parlament seiner Regierung

²³ Vgl. *Andeweg / Thomassen*, afspiegelen, a.a.O., 63-64.

einen Auftrag mitgeben. Aber damit würde das Parlament den Handlungsspielraum der eigenen Regierung erheblich einschränken. Ein teuflisches Dilemma. In der Praxis verkleinert die EU-Politik den Spielraum für das niederländische Parlament. Insbesondere die Oppositionsparteien, die kritisch gegenüber Europa sind, kritisieren den Brüsseler Hang, alles regeln zu wollen.

Der Abstand zwischen den Abgeordneten und der tatsächlichen Politik nimmt aufgrund dieser Faktoren weiter zu. Dies steht im Widerspruch zu der Entwicklung, dass die Wähler ihre gewählten Vertreter über die Regierungspolitik zur Rechenschaft ziehen. Das führt dazu, dass Parlamentarier nach außen versuchen, sich für die nächste Wahl zu profilieren. Die Zahl der mündlichen und schriftlichen Anfragen im Parlament, und die Zahl der Anträge auf Dringlichkeitsdebatten nehmen stetig zu. Aber der tatsächliche Einfluss des Parlaments auf die Regierungspolitik ist sehr beschränkt.

Die vorherrschende Gewaltentrennung im Parlament ist nicht die institutionelle Trennung zwischen Parlament und Regierung, sondern die politische Trennung zwischen Regierung und Opposition. Das heißt, die Entwicklung geht in Richtung Monismus, wie in England. Ist Abschied nehmen vom Dualismus schlecht für die Demokratie? Viele Kommentatoren und Abgeordnete bedauern diese Entwicklung. Vor allem das Regierungsabkommen ist ein Stolperstein der Kritik. In Holland findet die Regierungsbildung erst nach den Wahlen statt. Eine Gruppe von Parteien bildet eine Mehrheit und besiegelt die gemeinsame Regierungsbildung in einem Regierungsabkommen. Das ist eine lange und detaillierte Vereinbarung zwischen Koalitionsparteien über die Regierungspolitik für die kommenden Jahre.

Interpretiert man Demokratie als das Übertragen des Willens der Mehrheit auf die Exekutive, dann ist ein robustes Regierungsabkommen fast unentbehrlich. Anders als in England produziert das Wahlsystem in den Niederlanden nämlich keine Mehrheiten, sondern nur Minderheiten. Das Fehlen einer klaren Mehrheit kann schnell zu häufigen Regierungswechseln und einer ineffektiven Regierungsführung führen. Der monistische Ansatz gewährleistet eine leistungsfähige und effektive Regierungsführung.

Die Befürworter des Dualismus aber glauben, dass weniger detaillierte Koalitionsvereinbarungen für die parlamentarische Demokratie von Vorteil sind. Damit würde das Parlament als Ganzes gegenüber der Regierung gestärkt. Wenn die Mehrheit des Parlaments eng mit der

Regierung verbunden ist, verliert dieselbe Mehrheit ihr kritisches Potential. Geschützt von einer parlamentarischen Mehrheit braucht ein Minister bei einem Fiasko nur Besserung zu versprechen, um nicht zurücktreten zu müssen. Der Sozialdemokrat Van Thijn hat in diesem Zusammenhang von einer „Tut-mir-Leid-Demokratie“ gesprochen.

Verantwortung

Monismus schafft wohl klare Verhältnisse, auch für den Wähler, aber wie steht es mit der politischen Verantwortung?

Das Prinzip der Verantwortlichkeit der Minister bezieht sich nicht nur auf die Beziehung zwischen dem Minister (bzw. der Regierung) und dem Parlament, sondern auch auf die Beziehung zwischen einem Minister und der Exekutive. Im demokratischen Rechtsstaat steuert der Minister die Verwaltung und sorgt dafür, dass die getroffenen Maßnahmen den Präferenzen der Bevölkerung entsprechen und dass der Verwaltungsapparat richtig funktioniert. Der Minister ist dem Parlament verantwortlich.

Diese Form der Verantwortlichkeit der Minister wurde in den Niederlanden im Jahr 1848 eingeführt. In diesem Jahr hatte der Außenminister mehr Diener in seinem Haus als Beamte in seinem Ministerium.²⁴ Dieses Verhältnis hat sich allerdings verändert und damit das ganze Konzept der ministeriellen Verantwortung.

Von den Beamten wird erwartet, die formalen Regeln und Verfahren in einer neutralen und einheitlichen Weise durchzuführen. Die Staatsbürokratie ist hierarchisch aufgebaut, wobei die Höhergestellten die korrekte Anwendung der Regeln durch ihre Untergebenen gewährleisten.

Während des 20. Jahrhunderts wird dieses Modell von der Realität überholt. Die Staatsaufgaben wurden zunehmend komplexer und damit wurde es schwieriger, die Aufgaben rein auf der Basis von festen Regeln und bürokratischen Verfahren durchzuführen.²⁵ Bei einigen Auf-

²⁴ Vgl. *Huib Spoormans*, 'Met uitsluiting van voorregt', *Het ontstaan van liberale democratie in Nederland* (Das Entstehen der liberalen Demokratie in den Niederlanden), Amsterdam: SUA 1988.

²⁵ Vgl. *H. O. Dijkstra* / *P. L. Meurs*, *Publieke verantwoording in de maatschappelijke dienstverlening*, in: Engelen / Sie Dhian Ho, a.a.O., S. 113-133, und *Anne Mette Kjaer*, *Governance*, Cambridge: Polity Press

gaben müssen professionelle Standards eingehalten werden. Was gute Bildung ist oder wann jemand gesund ist, hängt nicht nur vom Gesetz ab, sondern erfordert eine professionelle Auswertung. Außerdem belegen Forschungsberichte, dass Beamte nicht nur im Umgang mit ihren Vorgesetzten und professionellen Kollegen Verantwortungsbewusstsein besitzen, sondern auch in Bezug auf ihre Klientel. Dies bedeutet, dass in der Praxis Beamte ihr Handeln zum Teil auf die Reaktion ihrer Klienten ausrichten. Auch in Holland gibt es Forschungsberichte, wonach in der Welt der ‚streetlevel Bureaucracy‘ ganz andere Regeln gelten als die in juristischen Handbüchern²⁶ beschriebenen.

Eine zweite Herausforderung für das traditionelle Modell ist, dass bestimmte Interessen eine besondere Behandlung erhalten. Ich denke an die Arbeitgeber- und Arbeitnehmer-Organisationen, die in einigen Ländern eng an der Gestaltung und Umsetzung von sozialer und wirtschaftlicher Politik beteiligt waren. Wenn Arbeitgeber und Arbeitnehmer auf der gleichen Wellenlänge sind, wird es für die Regierung sehr schwierig, von deren Standpunkt abzuweichen.

Eine dritte Herausforderung ist die Globalisierung der Wirtschaft und der Integrationsprozesse in Europa. Zwei Drittel des niederländischen Bruttosozialprodukts wird heutzutage im Ausland verdient oder für das Ausland produziert. Globalisierende Märkte und Europäische Gesetzgebung schränken den Spielraum für die nationalen Regierungen erheblich ein. Auch in Holland gab es vor kurzem Leute, die behaupteten, dass die nationalen Staaten auf dem Rückzug wären. Umgekehrt bietet Europäisierung auch für die regionalen und anderen Behörden Chancen, aus den europäischen Töpfen zu schöpfen zur Verbesserung der Infrastruktur oder des Bildungswesens.

Die Welt der Staatsbürokratie wurde immer komplexer. Auf wachsende Staatsaufgaben folgte wachsender Widerstand gegen Steuererhöhung. Dazu kam der Vorwurf von Ökonomen, die behaupten, dass die staatliche Bürokratie nicht ein neutrales und effizientes Werkzeug ist, um bestimmte Ziele zu erreichen, sondern dass die Bürokraten ein Eigeninteresse haben, und das

2004, S. 22-31, *Jon Pierre / B. Guy Peters*, *Governance, Politics and the State*, London: Pallgrave Macmillan 2000, S. 52-69.

²⁶ *Michael Lipsky*, *Street Level Bureaucracy: Dilemma's of the individual in public service*, New York: Russell Sage Foundation 1980.

auch wahrnehmen.²⁷ Bürokraten neigen dazu, Budgets zu maximieren, weil sie damit ihre Karrierechancen erhöhen. Wenn gekürzt wird, werden sie erst die Arbeitsbelastung zu reduzieren versuchen. Das würde bedeuten, dass Bürokratien ständig wachsen und zunehmend ineffizient werden. Mehr Geld und weniger Leistung. Diese Kritik der Ökonomen bekam große Resonanz in den 80er Jahren, als die Grenzen des Staatsinterventionismus in Sicht kamen.

Diese Herausforderungen haben in den Niederlanden zu Reformen im öffentlichen Sektor geführt:

1. Mehr und mehr wurden Management-Techniken aus dem privaten in den öffentlichen Sektor übernommen. Die Beamten des öffentlichen Sektors arbeiten nun häufiger mit expliziten Standards, die auf dem Preis-Leistungsverhältnis beruhen. Die Vergabe von öffentlichen Mitteln läuft zunehmend über Output-Finanzierung. Die Universitäten, zum Beispiel, erhalten heute einen wesentlichen Teil ihrer öffentlichen Mittel über Output-Kriterien. Die Dienstbezüge der Beamten werden nunmehr nach Leistungen und nicht mehr nur nach Dienstjahren berechnet.
2. Die zweite Reform ist die Privatisierung. Man geht davon aus, dass der private Sektor effektiver und kostengünstiger arbeiten kann. Die Privatisierung sorgt somit für eine Senkung der öffentlichen Ausgaben und damit der steuerlichen Belastung. In den Niederlanden wurden zum Beispiel Busgesellschaften, Energieunternehmen, Post- und Telefondienste privatisiert.
3. Die dritte Reform ist die Errichtung von „Zelfstandige bestuursorganen“, das heißt unabhängiger Verwaltungsorgane. Das sind Behörden die manchmal öffentlich-rechtlich, aber auch sehr oft privatrechtlich organisiert sind. Sie sind semi-autonome Agenturen, die für die Umsetzung staatlicher Aufgaben verantwortlich sind. Die Distanz zum Ministerium, und damit weg vom politischen Druck, erleichtert manchmal die Arbeit. Die Arbeit kann dadurch effektiver und effizienter durchgeführt werden. Das Ministerium behält weiterhin die politische Richtlinienkompetenz, die unabhängige Behörde ist aber für die Durchführung verantwortlich. Dies ist in der Tat eine Neugestaltung des alten Grundsatzes der Trennung von Politik und Verwaltung. Im Jahre 2010 gab es in den Niederlanden mehr als 600 unabhängige Verwaltungsbehörden. Sie erfüllen

²⁷ Vgl. *William A. Niskanen, Bureaucracy and Public Economics*, Cheltenham: Edward Elgar Publishing 1994.

zahlreiche Aufgaben für die Regierung, wie z.B. das Auszahlen von Leistungen oder das Einziehen von Gebühren, die Überwachung, Inspektion und Zertifizierung bis zum Beilegen von Streitigkeiten, ebenso wie verschiedene andere Aufgaben wie Flugsicherung oder Forstverwaltung.²⁸ Es wird vermutet, dass in diesen unabhängigen Verwaltungsorganen mehr Leute arbeiten und mehr Geld umgeht als in allen Ministerien zusammen.

4. Die vierte Reform ist die Dezentralisierung. Immer mehr Regierungen sind der Meinung, dass dezentrale Dienstleistungen effizienter sind. Dezentrale Anbieter von Dienstleistungen können besser auf die Bedürfnisse, Wünsche und Probleme der Empfänger von Dienstleistungen reagieren. In den Niederlanden werden mehr und mehr Aufgaben der Zentralregierung den Kommunen überlassen. Die Zentralregierung setzt Rahmenbedingungen und formuliert Leitlinien. Die Auslegung und Umsetzung ist lokalen Gremien überlassen.

Die Frage, die uns hier interessiert ist: Welche Auswirkungen haben diese Entwicklungen auf das Funktionieren der Demokratie? In den Niederlanden begann diese Diskussion mit einer Veröffentlichung einer Gruppe von Intellektuellen der Sozialdemokratischen Partei im Jahr 1995. Die Publikation erschien unter dem Titel „Die Verlagerung der Politik“.²⁹ Die Idee ist, dass sich immer mehr politische Entscheidungen des Parlaments auf private Organisationen, internationale und europäische Gremien, unabhängige Verwaltungsbehörden und dezentrale Behörden verlagern. Das bedeutet, dass viele Spieler außerhalb der etablierten Demokratie und somit ohne demokratische Legitimation die politische Tagesordnung bestimmen. In England und Deutschland wurden ähnliche Vorgänge anders bezeichnet. In England sprach Rhodes von „*hollowing out of the state*“, in Deutschland nennt Beck es das Entstehen einer „Subpolitik“.³⁰

²⁸ Vgl. *Sandra van Thiel*, Zelfstandige bestuursorganen en de grenzen van de ministeriële verantwoordelijkheid (Unabhängige Verwaltungsorgane und die Grenzen der ministeriellen Verantwortlichkeit), in: *Andeweg / Thomassen*, *Democratie doorgelicht*, a.a.O., S. 457-475.

²⁹ *M. Bovens / W. Derksen / W. Witteveen / F. Becker / P. Kalma*, *De verplaatsing van de politiek: Een Agenda voor democratische vernieuwing*, Amsterdam: Wiardi Beckman Stichting 1995.

³⁰ *R. A. W. Rhodes*, *Understanding Governance. Policy networks, Governance, Reflexivity and Accountability*, Buckingham: Open University Press 1997, *U. Beck / A. Giddens / S. Lash*, *Reflexive modernization; politics, tradition and aesthetics in the modern social order*, London: Polity Press 1994.

Die erste Reaktion auf dieses, von vielen kritisierte Legitimationsdefizit, war der Appell, das Primat der Politik wiederherzustellen. Das demokratische Defizit sollte durch eine stärkere Rechenschaftspflicht gegenüber der Öffentlichkeit bestritten werden.

Der Groninger Philosoph und Historiker Professor Frank Ankersmit (ein Liberaler) empörte sich in einem Zeitungsartikel über diese Entwicklung des Staates. Der heutige Staat würde, so Ankersmit, aus einer Flickendecke bestehen aus halb-privatisierten und autonom funktionierenden Institutionen, ohne jeglichen Zusammenhang und ohne politische Verantwortung. Ohne das Primat der parlamentarischen Politik entarte die Demokratie in eine Nemokratie, eine Regierung durch Niemanden. So entsteht ein Machtvakuum, worin die öffentlichen Manager die Macht ergreifen und sich mit den mächtigen Interessengruppen arrangieren. Hatte damals die Französische Revolution nicht gerade zum Ziel, eine solche Sachlage zu beenden?³¹

Die Antwort kam von Paul Frissen, Professor für Verwaltungswissenschaft in Tilburg und geschätzter Berater vieler Ministerien. Frissen zufolge haben die Globalisierung und die moderne Informationstechnologie den Charakter der modernen Gesellschaft grundlegend verändert. Es gibt kein Machtzentrum mehr, und die Gesellschaftsstruktur hat nicht mehr die Form einer Pyramide, mit einem Staat an der Spitze. Die moderne Gesellschaft sieht eher aus wie ein Archipel, wo Menschen in horizontalen, vernetzten Strukturen ununterbrochen miteinander verhandeln. Die Institutionen der Politik und der Demokratie, das Parlament und die Parteien hätten an Bedeutung verloren, gerade weil es kein Machtzentrum mehr gäbe.³²

Die Diskussion führte zu keinem zufriedenstellenden Ergebnis. Einerseits fand man, dass Ankersmit Recht hatte. In der demokratischen Kette wird die Mehrheit der Bürger mittels der Gesetze mit den öffentlichen Diensten verbunden. Ohne parlamentarisch legitimierte Gesetze hängt unsere Demokratie in der Luft.

Andererseits gab man auch Frissen Recht, der behauptet, dass die parlamentarischen Gesetze nur begrenzt bestimmen, was in Wirklichkeit in der öffentlichen Verwaltung geschieht.

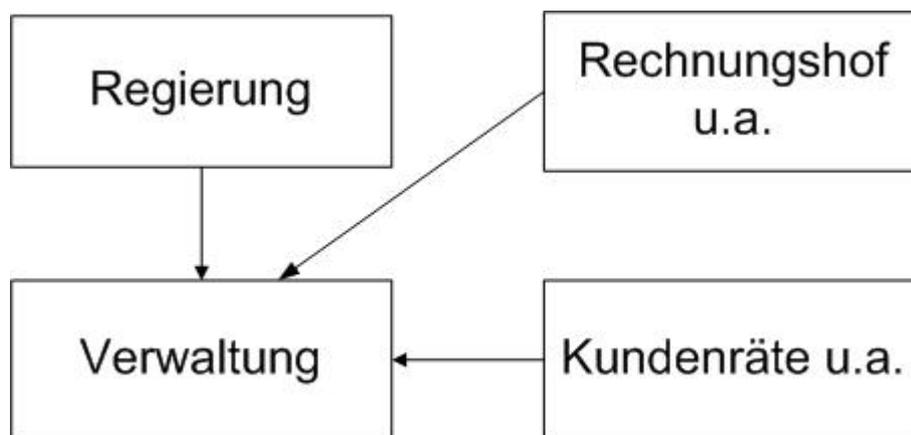
³¹ Vgl. NRC-Handelsblad, 6. Januar 2005.

³² Vgl. NRC-Handelsblad, 10. Januar 2005.

Diese Diskussion wurde 2005 geführt und abgeschlossen, und wie Reich-Ranicki sagen würde: „Und so sehen wir betroffen, den Vorhang zu und alle Fragen offen“.

Im Jahre 2011 eröffneten zwei Utrechter Sozialwissenschaftler, Bovens und Schillemans, eine neue Perspektive in dieser Debatte.³³ Sie meinten, dass der Kern des Problems ist, wie man Institutionen mit öffentlichen Aufgaben zur Verantwortung ziehen kann. Wo parlamentarische Kontrolle nicht hinreicht, gibt es heutzutage neben dem Parlament auch andere Foren, die Organisationen mit öffentlichen Aufgaben zur Rechenschaft ziehen können. So entstehen neue, andere Möglichkeiten, um Verantwortung in die Öffentlichkeit zu tragen. Sie unterscheiden vertikale, diagonale und horizontale Formen der Verantwortung.

Figur 7: *Vertikale, diagonale und horizontale Verantwortung*



Bovens und Schillemans zufolge haben sich die Verantwortungslücken in den letzten Jahren erheblich geschlossen.

Die klassische Form der Verantwortung des demokratischen Rechtsstaats ist die vertikale Rechenschaftspflicht. Alle staatlichen Behörden oder Institutionen mit öffentlichen Aufgaben sind ihren Ministern Verantwortung schuldig. In den vergangenen Jahren sind die Normen dafür verschärft und die Prozedere ausgebaut worden.

Zum Beispiel sind seit 1997 die Spielregeln für öffentliche Organisationen, die auf Märkten funktionieren, verschärft. Die Rechenschaft für Unabhängige Verwaltungsorgane ist neu ge-

³³ Mark Bovens / Thomas Schillemans, *Publieke verantwoording: de staat van de verantwoordingsstaat (Öffentliche Verantwortung: der Zustand des Verantwortungsstaates)*, in: Andeweg / Thomassen, *Democratie doorgelicht*, a.a.O., S. 439-455.

regelt. Im Jahre 1995 hatte der Niederländische Rechnungshof geklagt, die unabhängigen Verwaltungsorgane würden keine Rechenschaft ablegen und als eine Art von ‚*runaway bureaucrats*‘ außer Sicht des Parlaments und der Regierung funktionieren. Die tatsächliche Kontrolle hat zugenommen und das Rahmengesetz *Zelfstandige Bestuursorganen* aus 2006 hat Rechenschaftspflicht gebracht und den Freiraum eingeengt. Auch Parlamente und Gemeinderäte sind aktiver geworden und verlangen Rechenschaft ab.

Die wichtigste Änderung fand aber nicht bei der vertikalen Verantwortung, sondern bei der diagonalen und horizontalen statt. Verfassungsgemäß bedeutet die ministerielle Verantwortung zweierlei: Ersten sollen die Maßnahmen den Präferenzen der Bürger entsprechen. Das demokratisch gewählte Parlament überwacht diesen Umstand. Zweitens soll der Minister sicherstellen, dass die Behörden ordnungsgemäß funktionieren. Diese zweite Verantwortung kann auch durch andere Organe wahrgenommen werden.³⁴

In Holland sind der Rechnungshof und der nationale Ombudsmann viel aktiver geworden. Sie sind nicht ein Glied in der Verwaltungshierarchie, aber berichten ihre Befunde direkt an das Parlament und haben damit eine unterstützende Funktion. Man nennt diese Art der Kontrolle auch diagonale Verantwortung.

Eine andere Form der diagonalen Kontrolle sind die unabhängigen Aufsichtsräte und Aufsichtsbehörden. Immer mehr Einrichtungen mit öffentlichen Aufgaben haben Aufsichtsräte, deren Mitglieder manchmal durch die Minister ernannt werden. Diese Aufsichtsräte sind verpflichtet, jedes Jahr öffentlich Rechenschaft abzulegen.

Eine dritte Form der diagonalen Verantwortung besteht aus Systemen der Qualitätskontrolle. Gemeinden, Schulen, Krankenhäuser und viele andere Instanzen werden regelmäßig durch Benchmarking, Akkreditierung und Visitationen überprüft. Außerdem gibt es auch noch die verschiedenen Ranglisten, die ebenfalls als eine Beurteilung der Qualität gesehen werden müssen.

Die horizontale Verantwortung besteht hauptsächlich aus gewählten Räten. Diese vertreten, ähnlich wie ein Betriebsrat für die Arbeitnehmer, die Interessen der Empfänger einer Dienst-

³⁴ Vgl. *Dijstelbloem / Meurs*, a.a.O., S. 117-118, und: Huub Dijstelbloem / Paul den Hoed / Jan Holtslag en Steven Schouten (Hrsg.), *Het gezicht van de publieke zaak, Openbaar bestuur onder ogen* (Das Gesicht der öffentlichen Angelegenheiten), WRR, Amsterdam: Amsterdam University Press 2010.

leistung gegenüber der Anstalt bzw. der Behörde. Der Patientenrat im Krankenhaus, der Klientenrat beim Sozialamt, die Schüler- oder der Studentenrat an Schulen und Hochschulen.

So evaluiert zum Beispiel ein Patientenrat in der Psychiatrie regelmäßig zusammen mit der Direktion der Klinik die Qualität der Dienstleistungen und schreibt jährlich einen Bericht, der auch veröffentlicht werden muss. Es gibt viele Räte in der Fürsorge und im Sozialwesen, aber auch bei Organen der sozialen Sicherheit, bei Kommunen, der Rentenanstalt, bei Bildungseinrichtungen sowie bei unabhängigen Verwaltungsbehörden. Solche Räte formen neben der repräsentativen Demokratie Elemente der direkten Demokratie. Sie haben keine Entscheidungskompetenz, sondern nur eine beratende Funktion. Bei manchen Institutionen allerdings können strukturverändernde Entscheidungen nur mit deren Zustimmung getroffen werden.

Die diagonalen und horizontalen Formen der Verantwortung und Rechenschaft können interpretiert werden als demokratische Erneuerung. Ob diese neueren Entwicklungen ein fester Teil der demokratischen Kette werden, wird sich in den nächsten Jahren zeigen.

Kehren wir jetzt zum Ausgangspunkt und der Frage zurück: Sind die Niederlande im Zustand der Postdemokratie?

Wohlgemerkt: die Demokratie funktioniert heute bestimmt anders als vor vierzig Jahren. In allen Gliedern der demokratischen Kette haben sich die Zeiten geändert.

In der Beziehung zwischen Volk und Parlament und zwischen Parlament und Regierung klingt die Stimme der Mehrheit stärker und direkter durch als je zuvor. Der politische Markt, der früher durch ein Kartell etablierter Parteien beherrscht wurde, ist aufgebrochen und die neue Konkurrenz zwingt Politiker, mehr Rücksicht auf die Wähler zu nehmen. Welche Rolle den politischen Parteien bleiben wird, ist noch unklar.

Die Wähler äußern sich heute kritischer als früher. Ihre Stimme ist heute weniger ein Votum für die Politik der kommenden Jahre, sondern eher eine Beurteilung der vergangenen Legislaturperiode. Die Beziehung zwischen Parlament und Regierung wird weiterhin von Monismus geprägt. Das heißt, dass die Beziehung zwischen Volk und Regierung immer mehr geprägt wird durch Demokratie als dass die Mehrheit entscheidet.

Jedoch, in der Beziehung zwischen Regierung und Volk wird gerade die andere Seite der Demokratie immer wichtiger. Es entstehen neue Formen der öffentlichen Verantwortung, die sich gegen Machtkonzentration und Machtmissbrauch richten. Diese neuen Formen passen gut in die liberale, rechtsstaatliche Teilung der Gewalten, interpretiert als Gegengewicht und Gleichgewicht.