

DIE NIEDERLANDE, EIN LAND OHNE VERFASSUNGSGERICHT

Bastiaan D. VAN DER VELDEN

Wissenschaftlicher Mitarbeiter an der Kultur- und Rechtswissenschaftlichen
Fakultät der Open Universiteit, Heerlen, Niederlande

Die Niederlande haben in den letzten Jahrzehnten des vergangenen Jahrhunderts eine Vorreiterrolle im Bereich des Privatrechts gespielt, man denke nur an das neue Zivilgesetzbuch aus dem Jahre 1992. Dieses Gesetz war eine wichtige Toolbox für Gesetzesvorhaben in Ungarn und den Nachbarländern. Im Gegensatz dazu hat die niederländische Verfassungsrecht weniger Resonanz, das kann man vielleicht verstehen: es ist eine fast zweihundert Jahre alte Gesetzgebung. In den vergangenen Jahren feierten die Niederländer ihre Unabhängigkeit aus dem Staatsverband des napoleonischen Frankreichs im Jahre 1813 und der Gründung des Königreiches der Niederlande im Jahre 1815. Das Grondwet (GW), Grundgesetz, des Königreiches der Niederlande vom 24. August 1815 ist im Moment gültig in der Fassung der Neubekanntmachung vom 17. Februar 1983. Sieben Könige und Königinnen standen in diesen 200 Jahre an der Spitze dieses Königreiches, und wenn man bedenkt, dass König Willem-Alexander erst vor drei Jahren gekrönt wurde, regierte jeder fast 33 Jahre, sicherlich eine Garantie der Kontinuität.

Heute aus Anlass der Gedenkfeier von Janos Zlinszky möchte ich Ihnen einige niederländische staatsrechtliche Eigenheiten präsentieren.¹ Das Fehlen eines Verfassungsgerichts in den Niederlanden und das Verbot im Grundgesetz einer Überprüfung der Rechtsvorschriften an den Grundrechten in der Verfassung durch die Justizbehörden sollen der Gegenstand meines Beitrages sein.

1. Prüfung der Gesetze auf Verfassungswidrigkeit

In Ungarn gibt es eine vorherige und nachträgliche Prüfung der Gesetze auf Verfassungswidrigkeit durch das Verfassungsgericht der Republik

¹ Die Niederlande laufen hier aus der Reihe im Vergleich mit anderen EU Staaten. A. H. M. DÖLLE – J. W. M. ENGELS: *Constitutionele rechtspraak*. Groningen, Wolters-Noordhoff, 1989. 23 ff.

Ungarn. So ein Verfassungsgericht gibt es nicht in den Niederlanden und die Niederländische Verfassung verbietet dem Gericht eine Prüfung der Gesetze auf Verfassungswidrigkeit. Dies ergibt sich aus Artikel 120 GW: ‚Der Richter beurteilt nicht die Verfassungsmäßigkeit von Gesetzen und Verträgen.‘² Mit anderen Worten, die Richter dürfen keine Gesetze auf ihre Verfassungsmässigkeit beurteilen, und sie können diese nicht abweichend auslegen oder weitere Rechtsfolgen feststellen. Die Idee ist, dass das Parlament als Gesetzgeber von der Bevölkerung gewählt wurde und dadurch demokratisch legitimiert ist.³ Der Gesetzgeber hat den Auftrag Gesetze und Verträge zu beurteilen, auch und vor allem auf Verfassungswidrigkeit. Dies ist die Aufgabe der Eerste Kamer, der ‚Chambre de réflexion‘, des Parlaments.⁴ Ein Richter wird vom König ernannt, ist aber nicht demokratisch gewählt. Der Richter sollte sich daher nicht auf den Stuhl der Legislatur setzen. Weitere Argumente gegen eine richterliche Auslegung sind eine zu ‚politische‘ Rolle der Richter und eine Gefährdung der Rechtssicherheit.

Gemäß Art. 120 GW werden von den niederländischen Gerichten die Gesetze im formellen Sinn nicht in Bezug auf ihren Inhalt beurteilt (materielle Prüfung), noch in Bezug auf die parlamentarische Prozedur wie sie zustande gekommen sind (formelle Prüfung).⁵ Die Rechtsprechung zeigt, dass das Gericht nicht prüft, ob ein formales Gesetz im Konflikt mit der Verfassung ist.⁶ Dieses Verbot gilt nur für Gesetze im formellen Sinn: andere Anordnungen, wie bzw. ministerielle Verordnungen, Verordnungen der Provinzen, Wasserbehörden und Gemeinden, können auf Verfassungswidrigkeit geprüft werden. Nicht gesetzliche Regelungen können also sehr wohl vom Richter auf ihre Verfassungsmässigkeit geprüft werden, allerdings steht dieser Grundsatz nicht deutlich in der niederländischen Gesetzgebung. Der Richter kann also sehr wohl gesetzliche Vorschriften an höherrangigen Regeln prüfen, auch wenn diese Grundprinzip nicht mit so vielen Worten in der niederländischen Gesetzgebung festgelegt wurde.⁷ Der Richter wird keine Kenntnis nehmen von Verfahren über Gesetzentwürfe, wenn um sein Urteil gebeten wird.⁸

² <http://www.verfassungen.eu/nl/verf83-i.htm>

³ C. A. J. M. KORTMANN e.a.: *Constitutioneel recht*. Deventer, Kluwer, 2012. 352.

⁴ Sybrand VAN HAERSMA BUMA: *Over het toetsen van wetten aan de grondwet : een blik op de kern van de democratie*. Leeuwarden, Universitaire Pers Fryslân, 2004. 16.

⁵ Van den Bergh / Niederländischer Staat 1961, *NJ* 1963, 248. Man möge die richterliche Kontrolle am Grundgesetz nicht verwechseln mit dem ‚Kontrollgesetz‘ (Toetsingsarrest) aus dem Jahre 1942 über das Verhältnis des niederländischen Rechts mit den Massnahmen der deutschen Besetzer und der Landeskriegsregelung. Derk VENEMA – Leny DE GROOT-VAN LEEUWEN – Thomas MERTENS (red.): *Onder de huidige omstandigheden: de Hoge Raad en het Toetsingsarrest 1942*. Den Haag, Boom Juridische uitgevers, 2008.

⁶ HR 28 februari 1868, *W* 2995; HR 25 november 1912, *W* 9419; HR 9 januari 1924, *W* 11173. Recenter is de strekking van de regel ‚De wetten zijn onschendbaar‘ vastgelegd in HR 27 januari 1961, *NJ* 1963, 248 (Van den Bergh).

⁷ KORTMANN a.a.O. 349.

⁸ HR 19 november 1999, *NJ* 2000, 160 (Tegelen/ Limburg); Hof Amsterdam (Ondernemingskamer), 18 februari 1999, *AA* 1999, p. 473-477 (Ondernemingsraden Hengelo); Hof Amsterdam (Ondernemingskamer), 22 juli 1999, *NJ* 1999, 806 (Ondernemingsraad Dienst Omroepbijdragen).

Der Wortlaut der Bestimmung 120 GW stammt aus der Verfassung von 1953 (Artikel 60). Die zugrunde liegende Idee geht zurück auf die Verfassung von 1848 (Art. 115 Grondwet 1848), in der es hieß, dass die Gesetze unantastbar sind.⁹ Als Begründung wurde angeführt, 'Die Unantastbarkeit der Gesetze hat eine dreifache Bedeutung. Sie stellt das Gesetz über jeden Einwand, sie schützt gegen jeden Angriff, sowohl von der Exekutive und Judikative, als von den lokalen Behörden, an die, nur auf Grund eines Gesetzes, das Erlassen von örtlichen Verordnungen zugeteilt ist', wie es die ‚Memorie van Toelichting‘, die Begründung, es damals ausdrückte. So wurde der Gesetzgeber der höchste Interpret der Verfassung.¹⁰

Der Hoge Raad, der Oberste Gerichtshof hat immer das Verbot der Prüfung der Gesetze auf Verfassungswidrigkeit begrenzt und strikt interpretiert. Eine Prüfung des Inhalts eines Gesetzes auf die Verfassung (1868) ist nicht möglich. So ist auch eine Prüfung des Inhalts eines Gesetzes mit Bezug auf Widrigkeit mit dem Statuut ausgeschlossen, das Statuut ist das höchste Gesetz des Königreiches der Niederlande (Niederlande, und 3 unabhängige Staaten in der Karibik, Curacao, Aruba und St. Maarten).¹¹ Auch die Prüfung der Widrigkeit von einem Gesetz mit allgemeinen Rechtsgrundsätzen ist nicht erlaubt.¹²

Es gibt so kein vorherige oder nachträgliche Prüfung der Gesetze auf Verfassungswidrigkeit von einem unabhängigen Gericht in den Niederlanden. Erstaunlicherweise ist aber die Auslegung der Verfassungsbestimmungen selber in den Niederlanden durch den Hoge Raad erlaubt.

2. Prüfung der Gesetze auf Verfassungswidrigkeit von dem Staatsrat (Raad van State)

Es gibt eine vorherige Prüfung der Gesetze auf Verfassungswidrigkeit von einer von der Regierung unabhängigen Staatsinstitution in den Niederlanden, diese Prüfung ist aber nicht verbindlich. Artikel 73 Absatz 1 der Verfassung sieht vor, dass der Raad van State gehört werden muss, bevor ein Gesetzentwurf von der Regierung zum dem Parlament geschickt werden kann: ‚Der Staatsrat oder eine Abteilung des Staatsrats wird zu Gesetzesvorlagen und Entwürfen Allgemeiner Verwaltungsverordnungen sowie zu Vorschlägen zur Zustimmung zu Verträgen seitens der Generalstaaten

KORTMANN a.a.O. 352.

⁹ Allerdings wurde die 1848 Verfassungsänderung in die Niederlande initiiert und stark von den revolutionären Ereignissen in Europa beeinflusst. Im Februar brach Revolution von 1848 in Frankreich aus, die über ging in die Deutsche Länder wie Baden und Preußen, sondern auch nach Österreich, Ungarn und Italien. Siehe zur historischen Entwicklung des Verbots der richterlichen Kontrolle: M. L. P. VAN HOUTEN: *Meer zicht op wetgeving: rechterlijke toetsing van wetgeving aan de Grondwet en fundamentele rechtsbeginselen*. (Deventer, W.E.J. Tjeenk Willink, 1997.) proefschrift Katholieke Universiteit Brabant, Tilburg.

¹⁰ Kamerstuk Tweede Kamer 1847-1848, kamerstuknummer XLIX, nummer 7, Memorie van Toelichting bij de Ontwerpen van Wet tot herziening der Grondwet, 345.

¹¹ Harmonisatiewetarrest (HR 14 April 1989, NJ 1989, 469).

¹² Kortmann sieht dennoch eine kleine Öffnung. KORTMANN a.a.O. 351.

gehört.¹³ Die Regierung muss dem Staatsrat jeden Gesetzentwurf unterbreiten, bevor er dem Parlament vorgelegt wird.¹⁴ Der Staatsrat ist eine fast 500 Jahre alte Institution, im Jahre 1531 gegründet von Kaiser Karl V und ist damit eine von den ältesten Regierungsinstitutionen in der Welt. Damals war die Aufgabe Beratung mit Bezug auf „les grandes et principales affaires et celles qui concernent l'état, conduite et gouvernement du pays“.¹⁵ Lange Zeit wurden vom Staatsrat Beratung und Rechtsprechung im Bereich von Verwaltungssachen kombiniert. Seit dem 1. September 2013, hat der Staatsrat eine separate Beratungsabteilung (Afdeling advisering), die der Beratung über Gesetzesentwürfe und Entwürfe von allgemeinen Verwaltungsverordnungen (Art. 73 Absatz 2 GW) gewidmet ist.¹⁶ Wenn die Regierung sich beraten lässt von dem Raad van State über Gesetzesentwürfe, wird der Rat den vorgelegten Entwurf beurteilen in Bezug auf mögliche Widersprüche mit der Verfassung. Aber dieser Rat ist nicht verbindlich, auch wenn sie die Vereinbarkeit mit der Verfassung oder mit dem Völkerrecht betrifft. Wichtiger ist, dass die Beurteilung von Gesetzesentwürfen veröffentlicht wird. Und die Regierung versucht immer eine Replik zu geben, auf die Einwände des Raad van State. So können auch die Parlamentsmitglieder Kenntnis nehmen von möglicher Verfassungswidrigkeit.

Es gibt eine vorherige Prüfung von Gesetzen bei einer unabhängigen Behörde in den die Niederlande. Der Zeitpunkt der Prüfung ist aber am Anfang der Gesetzgebungsprozedur, bevor die Gesetzentwürfe zum Parlament geschickt werden, und nicht wie in Ungarn am Ende dieser Prozess, grade vor der Veröffentlichung (Art. 6. (2) und Art. 24. (2.a) Grundgesetz Ungarn vom 25. April 2011). – Andere formelle und informelle Methoden einer vorherige Prüfung von Gesetzen im niederländischen geschriebenen und ungeschriebenen Staatsrecht, wie die Beratung zwischen Präsident und Advocaat-Generaal des Hohe Rat (Art. 74 RO) und die Stellung der Beamten die Gesetzesentwürfe vorbereiten, werde ich hier nicht behandeln.¹⁷

3. Nachträgliche Prüfung von Gesetzen auf Verstoß gegen das Völkerrecht

Sind die Niederländer dann völlig machtlos gegen den Gesetzgeber? Nein, zuerst gibt es die Möglichkeit der nachträglichen Prüfung der Gesetze auf Widrigkeit mit Internationalen Vertragsrecht von einem unabhängigen Gericht in den

¹³ <http://www.verfassungen.eu/nl/verf83-i.htm>

¹⁴ M. DE VRIENDT red.: *De wetgevingsadvisering door de Raad van State*. Nijmegen, Wolf Legal Publishers, 2007.

¹⁵ Robert FRUIN: *Geschiedenis der Staatsinstellingen in Nederland tot den val der Republiek*. -s-Gravenhage, Nijhoff, 1922. 110.

¹⁶ Wet van 22 april 2010, Stb. 2010, 175; B. P. VERMEULEN – H. J. TH. M. VAN ROOSMALEN: De constitutionele toetsing door de Raad van State. *RegelMaat*, 2012 (27) 4., 212.

¹⁷ Die Ansichts Kortmanns, das ein Verbot der Verfassungskontrolle auf Grund von Art. 120 GW sich auch auf weitere Beamte erstreckt, sehe ich als in Streit mit der gegebenen Kontrolle durch den Staatsrat. KORTMANN a.a.O. 349; F. J. A. VAN DER VELDEN: *Van wetgeversdilemma tot vierde macht, Buitengewoon in dienst, een decenium wetgeving*. -s-Gravenhage, SDU, 2007. 303–308.

Niederlanden auf der Grundlage der Artikel 93 und 94 der Verfassung.¹⁸ In der Hierarchie der Rechtsnormen stehen internationale Verträge über der nationalen Gesetzgebung. Dieses Hierarchie geht zurück auf das Jahr 1953, als in der Verfassung festgelegt wurde, dass jeder verbindliche Bestimmung von Verträgen Vorrang hat vor älteren und neueren nationalen Gesetzen. Die Regierung war damit nicht einverstanden, sondern wurde dazu gezwungen als Folge einer Gesetzesänderung auf Vorschlag des Parlamentariers Serrarens. Die niederländischen Gerichte überprüfen vor allem den Verstoß gegen die Europäische Menschenrechtskonvention (EMRK).¹⁹

So gibt es in den Niederlanden eine nachträgliche Prüfung von Gesetzen auf Verstoß gegen das Völkerrecht vor einem Gericht der allgemeinen Gerichtsbarkeit (konkrete Normenkontrolle).

4. Aktuelle Entwicklungen

Es bleibt schwer zu erklären, warum es in mehreren europäischen Ländern eine Verfassungsgerichtsbarkeit gibt und in anderen Ländern eine ähnliche Entwicklung fehlt, der Schweizer Professor Martin Schubarth spricht von: ‚einer weitgehend kontinuierlichen Entwicklung ohne revolutionäre Situationen.‘²⁰ Aber vielleicht kommen da Änderungen in den Niederlanden. Die ehemalige Parlamentsabgeordnete Halsema hat einen Vorschlag für eine Verfassungsänderung mit einem System der beschränkten Prüfung vorgelegt (*systeem van gespreide toetsing*).²¹ Eine begrenzte Liste der Artikel der Verfassung, die bei Prüfung der Gesetze auf Verfassungswidrigkeit von allen Richtern benutzt werden können, unter Ausschluss der sozialen Grundrechte, die oft eine mehr politische Konnotationen haben und daher ein politisches freies Ermessen rechtfertigen.²² Der Vorschlag wurde von der *Tweede Kamer* im Jahr 2004 und vom Senat im Jahr 2008 in erster Instanz zugestimmt. Für eine Änderung der Verfassung muss aber zwei Mal vom Parlament abgestimmt werden. Das zweite Mal ist in beiden Kammern eine Zweidrittelmehrheit erforderlich, um eine Verfassungsänderung durchführen zu können, so weit ist es noch nicht gekommen.

Im Mai 2014 hat die Interessengruppe der niederländischen Richter, die Prüfung der Gesetze auf Verfassungswidrigkeit von Richtern, befürwortet. Der Gedanke ist, dass eine richterliche Überprüfung von Gesetzen auf Grundrechte in der Verfassung keines Landes fehlen darf, schon gar nicht in einer stabilen Demokratie, wie den

¹⁸ Art. 93. GW ‚Bestimmungen von Verträgen und Beschlüssen völkerrechtlicher Organisationen, die ihrem Inhalt nach allgemeinverbindlich sein können, haben Verbindlichkeit nach ihrer Veröffentlichung.‘ Art. 94. GW, Innerhalb des Königreichs geltende gesetzliche Vorschriften werden nicht angewandt, wenn die Anwendung mit allgemeinverbindlichen Bestimmungen von Verträgen und Beschlüssen völkerrechtlicher Organisationen nicht vereinbar ist.‘

¹⁹ Luc VERHEY: Rechter en democratie. *De Hofvijver*, nr. 43, d.d. 30 juni 2014.

²⁰ Martin SCHUBARTH: ‘Verfassungsgerichtsbarkeit?’ www.martinschubarth.ch

²¹ Jan Willem SAP: Rode draad ‘Constitutionele Toetsing’, De soevereiniteit van de Nederlandse wetgever en de grondwettelijke zegen van de rechter. *Ars Aequi*, 52, nr. 3, (2003) 159.

²² Handelingen Tweede Kamer 2001–2002, 28 331, nrs. 1–3.

Niederlanden. Der Rat für das Justizwesen (*Raad voor de Rechtspraak*) meinte das Aufheben des Verbots der Prüfung der Gesetze auf Verfassungswidrigkeit sei ein passendes Geschenk für die niederländischen Bürger aus Anlass der Zweihundertjahrfeier des Königreichs.²³ Allerdings wird es schwierig sein, dieses Verbot der Prüfung von Gesetze zu ändern, da der Gesetzgeber so seine eigene Macht beschränkt.

Allerdings gibt es auch eine Gegenbewegung in den Niederlanden. Das Parlamentsmitglied der Regierungspartei VVD Taverne hat in das Repräsentantenhaus einen Gesetzentwurf eingereicht mit dem Zweck die Möglichkeit von Prüfung der Gesetze von Richtern auf Widrigkeit mit internationalem Recht, drastisch zu reduzieren.²⁴

Sie sehen, dass bei uns in den Niederlanden das Verfassungsrecht im Mittelpunkt von vielen verschiedenen Diskussionen steht. Derzeit ist es noch völlig offen, ob es in den kommenden Jahren einmal geändert wird.

²³ Frits BAKKER und Kees STERK zitiert in *Nederlands Dagblad*, 7 März 2014.

²⁴ Kamerstukken II 2013/14, 33 359 (R 1986), nr. 4.