



## UvA-DARE (Digital Academic Repository)

### Niederlande

Aerts, R.

**Publication date**

2020

**Document Version**

Submitted manuscript

**Published in**

Handbuch der europäischen Verfassungsgeschichte im 19. Jahrhundert

[Link to publication](#)

**Citation for published version (APA):**

Aerts, R. (2020). Niederlande. In W. Daum, P. Brandt, M. Kirsch, & A. Schlegelmilch (Eds.), *Handbuch der europäischen Verfassungsgeschichte im 19. Jahrhundert: Institutionen und Rechtspraxis im gesellschaftlichen Wandel. Band 3: 1848-1870* (pp. 343-386). Dietz.

**General rights**

It is not permitted to download or to forward/distribute the text or part of it without the consent of the author(s) and/or copyright holder(s), other than for strictly personal, individual use, unless the work is under an open content license (like Creative Commons).

**Disclaimer/Complaints regulations**

If you believe that digital publication of certain material infringes any of your rights or (privacy) interests, please let the Library know, stating your reasons. In case of a legitimate complaint, the Library will make the material inaccessible and/or remove it from the website. Please Ask the Library: <https://uba.uva.nl/en/contact>, or a letter to: Library of the University of Amsterdam, Secretariat, Singel 425, 1012 WP Amsterdam, The Netherlands. You will be contacted as soon as possible.

## 5 Die Niederlande

Remieg Aerts (Nimwegen)

### 0 Einführung

Die Verfassungsreform von 1848 gilt mit den Reformen von 1815 und 1917 als wichtigstes Ereignis in der niederländischen Verfassungsgeschichte. Die Gelegenheit zur Verfassungsreform entstand unerwartet, durch die Revolutionswelle, die sich, außerhalb der Niederlande, über Europa ausbreitete. Unter diesem Druck und ohne Abstimmung mit seiner Regierung und den *Staten-Generaal* beschloss Willem II. am 13. März 1848, eine Kommission mit fünf namhaften Liberalen einzuberufen, die eine umfassende Verfassungsreform vorbereiten sollte. Im Vergleich zu ihrem Vorläufer von 1815 umfasste die Verfassung von 1848 62 neue oder erheblich veränderte Artikel, 18 davon von wesentlicher Bedeutung. Ebenso wie die Verfassungen aus der Revolutionszeit hatte die Verfassung von 1848 eine „schöpferische“ Bedeutung. Sie wollte dem politischen System ein neues „Prinzip von Leben und Wachstum“ verleihen und die ‚Herrschaft des Gesetzes‘ begründen.<sup>1</sup> Die Verfassung gab dem politischen System eine klare Struktur, grenzte die Entscheidungskompetenz des Königs ein, verstärkte die parlamentarische Kontrolle und förderte die Einbindung der Bürger in das öffentliche Geschehen und in die Gesellschaft. Die politische und behördliche Praxis hat aber noch gut 20 Jahre gebraucht, um sich an den neuen konstitutionellen Prinzipien auszurichten.<sup>2</sup>

Die Verfassungsreform von 1848 legte den Grundstein für das parlamentarische System, jene von 1917 brachte das allgemeine Wahlrecht. Zusammen bilden beide Verfassungsreformen das Fundament des niederländischen politischen Systems, auch wenn sich die moderne Demokratie eigentlich bis weit außerhalb des konstitutionellen Rahmens entwickelt hat.<sup>3</sup> Die Verfassung des Königreiches der Niederlande von 1815 hatte ein monarchisches Staatssystem geschaffen. Seither

---

<sup>1</sup> Verslag der commissie, bij besluit van 17 maart jl. benoemd tot voordragt van een volledig ontwerp van grondwetsherziening, Den Haag 1848, S. 3.

<sup>2</sup> Eine geschichtliche Beurteilung der Verfassung bieten: J.C. Boogman, Rondon 1848. De politieke ontwikkeling van Nederland 1840-1848, Bussum 1983; N.C.F. van Sas/H. te Velde (Hg.), De eeuw van de grondwet. Grondwet en politiek in Nederland, 1798-1917, Deventer 1998; I. de Haan, Het beginsel van leven en wasdom. De constitutie van de Nederlandse politiek in de negentiende eeuw, Amsterdam 2003; J.Th.J. van den Berg/J.J.Vis, De eerste honderdvijftig jaar. Parlementaire geschiedenis van Nederland 1796-1946, Amsterdam 2013.

<sup>3</sup> Dazu: K. van Leeuwen, Uit het spoor van Thorbecke. Grondwetsherziening en staatsvernieuwing in naoorlogs Nederland (1945-1983), Amsterdam 2013.

wurde diese Verfassung zwar mehr oder weniger tiefgreifend verändert – 1848, 1887, 1917 und 1983 –, doch immer ausgehend vom bestehenden Rahmen. Diese Pfadabhängigkeit seit 1815 prägt das niederländische Staatssystem. Durch die Verfassungsreformen von 1815, 1848 und 1917 sind die Niederlande faktisch eine zur parlamentarischen Demokratie weiterentwickelte konstitutionelle Monarchie geworden.

## 1 Die Niederlande 1848-1870

Die reformierten Verfassungen von 1840 und 1848 eröffneten mit einer Beschreibung des Staatsgebietes. Die erste Anpassung war durch den Londoner Vertrag vom 19. April 1839 notwendig geworden, in dem sich Willem I. mit der Teilung des Königreiches der Niederlande in die selbständigen Staaten Niederlande und Belgien einverstanden erklärte und die genauen Grenzen der beiden Königreiche festgelegt wurden.<sup>4</sup> Der Londoner Vertrag wies Seeländisch-Flandern den Niederlanden zu, das damit die gesamte Schelde-Mündung kontrollierte. Die Provinz Limburg, die sich 1830/31 dem belgischen Aufstand angeschlossen hatte, wurde in einen belgischen und einen niederländischen Teil aufgeteilt. Gleichzeitig blieb Limburg als Herzogtum Mitglied im Deutschen Bund. Auch das Herzogtum Luxemburg wurde aufgeteilt, in einen belgischen Teil und ein selbständiges Großherzogtum, das unter der Dynastie Oranje-Nassau in Personalunion mit den Niederlanden verbunden blieb. Als Großherzogtum blieb es, ebenso wie Limburg, Teil des Deutschen Bundes.<sup>5</sup>

Ab 1839 hatte das Königreich der Niederlande ungefähr wieder Umfang und Grenzen der früheren Republik der Vereinigten Provinzen von vor 1795 erlangt. Damit war es nach europäischen Maßstäben eine Kleinmacht. Die Niederlande hatten drei Mio. Einwohner, also erheblich weniger als das kleinere Belgien mit 4,4 Mio. Einwohnern. Die Provinz Holland war mit 200 Einwohnern pro Quadratkilometer und 55 Prozent Stadtbewohnern der am dichtesten bevölkerte Teil des Landes und gehörte zu den am meisten verstädterten Gebieten in Europa. 40 Prozent der Berufstätigen

---

<sup>4</sup> P. Brandt u.a. (Hg.), Quellen zur europäischen Verfassungsgeschichte im 19. Jahrhundert. Institutionen und Rechtspraxis im gesellschaftlichen Wandel, Teil 2: 1815-1847, Bonn 2010 (im Folgenden: CDR-2), Dok.-Nr. 1.1.14 (Londoner Vertrag [Endvertrag] v. 1839).

<sup>5</sup> J.C. Boogman, Nederland en de Duitse Bond, 1815-1851, Groningen u.a. 1955; C.A. Tamse, Nederland en België in Europa (1859–1871). De zelfstandigheidspolitiek van twee kleine staten, Den Haag 1973. Zu Luxemburg siehe Norbert Franz, Luxemburg, in: W. Daum (Hg., unter Mitwirkung von P. Brandt, M. Kirsch und A. Schlegelmilch), Handbuch der europäischen Verfassungsgeschichte im 19. Jahrhundert. Institutionen und Rechtspraxis im gesellschaftlichen Wandel, Bd. 2: 1815-1847, Bonn 2012 (im Folgenden: HB-2), S. 543-573.

waren in der Landwirtschaft und Fischerei tätig, 30 Prozent in Manufakturen (meist in kleinen, nichtindustriellen Betrieben) und fast weitere 30 Prozent im Bereich der Dienstleistungen. In der niederländischen Wirtschaft spielten Handel und Geschäftsleben eine relativ große Rolle.

Anders als Belgien seit 1839 und Luxemburg seit 1867<sup>6</sup> waren die Niederlande vertragsrechtlich kein neutraler Staat; gleichwohl wurde zwischen 1839 und 1940 faktisch eine Politik der Neutralität verfolgt.<sup>7</sup> Das Land war jedoch zwischen 1848 und 1871 ziemlich verwundbar. Durch die Position der Provinz Limburg und des Großherzogtums Luxemburg konnten die Niederlande in Konflikte des Deutschen Bundes hineingezogen werden. Nach dem Preußisch-Österreichischen Krieg von 1866 wollte der französische Kaiser Napoleon III. Luxemburg von Willem III. erwerben, um seine nordwestliche Position zu verstärken. Als Bismarck sowohl den Niederlanden als auch Frankreich wegen dieser Übereinkunft mit Krieg drohte, sahen beide Parteien vom Verkauf ab. Eine internationale Konferenz in London (7.-11. Mai 1867) beschloss, dass Luxemburg unter dem Haus von Oranje-Nassau bleiben, aber fortan ebenso wie Belgien formal eine neutrale Position einnehmen sollte. Durch die Auflösung des Deutschen Bundes konnten Limburg und Luxemburg nicht mehr in die Konflikte zwischen den deutschen Staaten verwickelt werden. Allerdings betrachteten die Niederlande Bismarcks Expansionspolitik bis nach 1871 als eine Gefahr.<sup>8</sup>

International befanden sich die Niederlande wegen ihres Kolonialbesitzes in einer besonderen Situation: Sie herrschten über Surinam in Südamerika, die Antillen-Inseln in der Karibik, Fort Elmina an der afrikanischen Westküste (heute Ghana), aber vor allem über den riesigen ostindischen Archipel in Asien. Als kleiner Kontinentalstaat hatten die Niederlande somit ausgedehnte maritime und koloniale Interessen. Um 1848 war das Land nach Großbritannien zweitgrößte Kolonialmacht der Welt. Als stärkste Seemacht der Welt stellte Großbritannien eine potentielle Gefahr für die niederländischen Besitzungen dar.<sup>9</sup> Dieses Risiko war allerdings überschaubar. Die strategische Lage der Niederlande an der Nordsee gegenüber von Großbritannien und mit dem Delta von Rhein und Maas erhöhten die Bedeutung der niederländischen Neutralität und Stabilität sowohl für Preußen als auch für Großbritannien. Für Preußen und die deutschen

---

<sup>6</sup> W. Daum (Hg.), Quellen zur europäischen Verfassungsgeschichte im 19. Jahrhundert. Institutionen und Rechtspraxis im gesellschaftlichen Wandel, Teil 3: 1848-1870, Bonn 2015 (im Folgenden: CDR-3), Dok.-Nr. 5.1.1 bzw. Dok.-Nr. 7.1.1 (dt.)/7.1.2 (frz.) (Londoner Vertrag v. 11.5.1867).

<sup>7</sup> C.B. Wels, *Aloofness and Neutrality: Studies on Dutch Foreign Relations and Policy-Making Institutions*, Utrecht 1982; D. Hellema, *Nederland in de wereld. De buitenlandse politiek van Nederland*, Houten u.a. 2010.

<sup>8</sup> Tamse, *Nederland en België* (wie Fn. 5), Kap. II.

<sup>9</sup> Vgl. den Beitrag über Großbritannien und Irland 1848-1870 (insbes. Kap. 1) im vorliegenden Handbuchband.

Zollvereinsstaaten waren die Niederlande wichtig für die Ein- und Ausfuhr. Durch die Neutralität Belgiens seit dem Londoner Vertrag von 1839<sup>10</sup> war es ausgeschlossen, dass Frankreich in die Nähe der Niederlande gelangen konnte. Auch würde Großbritannien keine preußische Annexion der Niederlande oder deren Unterwerfung erlauben. Da Großbritannien wirtschaftlich und strategisch vor allem an wirtschaftlich vitalen und politisch neutralen Niederlanden interessiert war, respektierte es deren Kolonialinteressen.

Die Verfassung<sup>11</sup> umschrieb nur das Staatsgebiet des Königreiches der Niederlande „in Europa“. Nach Artikel 118 galten die Verfassung und alle anderen Gesetze „nur für das Reich in Europa, es sei denn, das Gegenteil wurde darin ausgedrückt“. Es gab kein eigenes Kapitel über die „Kolonien und Besitzungen des Reichs in anderen Weltteilen“, über die einheimischen Einwohner dieser Gebiete oder über die Rechte niederländischer Staatsbürger, die länger oder dauerhaft in den Kolonien lebten. Die Artikel der Verfassung und die davon abgeleitete Gesetzgebung über Nationalität, niederländische Staatsangehörigkeit und bürgerliche Rechte galten nicht für die einheimischen Einwohner der Kolonien, nur für die der europäischen Niederlande. In den westindischen Kolonien wurde z.B. die Sklaverei erst 1864 abgeschafft.<sup>12</sup>

Analog zu den Verfassungstexten von 1815 und 1840 legte die reformierte Verfassung von 1848 die oberste Entscheidungsgewalt über die Kolonien in die Hände des Königs. Neu war jedoch, dass fortan die Bestimmungen zur Führung der Kolonien, zum Währungssystem, zur Verwaltung und Verantwortung der kolonialen Finanzen gesetzlich geregelt werden sollten (Art. 59–60). Die reformierte Verfassung legte fest, dass in der Verwaltung der Kolonien zukünftig „Regel, Ordnung und Recht“ herrschen sollten; „das Prinzip der Verantwortlichkeit der Verwaltung muss auch in den Kolonien gelten“.<sup>13</sup> Tatsächlich bildete die Diskussion über die Verwaltung vor allem der ostindischen Kolonie eines der großen politischen Themen der nächsten 25 Jahre. Die Kolonialpolitik bestimmte zu großen Teilen die parlamentarische Ausdifferenzierung in „Konservative“, „Liberale“ und, seit den 1860er Jahren, „Jungliberale“. 1854 entstand ein ausführliches „Reglement für die Politik der Regierung von Niederländisch-Indien“, eine Art Verfassung für die Kolonie, und 1864 ein Gesetz über die Verwaltung der Staatsgelder

---

<sup>10</sup> CDR-2, Dok.-Nr. 1.1.14 (wie Fn. 4).

<sup>11</sup> CDR-3, Dok.-Nr. 5.2.1 (Grundgesetz für das Königreich der Niederlande v. 25.10.1848).

<sup>12</sup> Zu den Nationalitätsunterschieden siehe G. Jones, *Tussen onderdanen, Rijksgenoten en Nederlanders*, Amsterdam 2007, Kap. 2.

<sup>13</sup> *Verslag der commissie* (wie Fn. 1), S. 45.

(*Comptabiliteitswet*), das dem niederländischen Parlament weitreichende Kontrolle über die ostindischen Finanzen gab.<sup>14</sup>

## 2 Verfassungsstruktur der zentralen staatlichen Ebene

Weder die Verfassung von 1815<sup>15</sup> noch die von 1848 noch alle späteren niederländischen Verfassungen enthielten eine Aussage zur Souveränität. Seit 1815 erwähnt die Verfassung nur, dass „die Krone der Niederlande“ dem König und seinen gesetzlichen Nachkommen übertragen ist.<sup>16</sup> Diese Formulierung definiert eine erbliche Monarchie und die Funktion des Königs als Staatsoberhaupt, vermeidet aber eine explizite Kennzeichnung des Königs als Quelle der Staatsmacht. Die Frage der Souveränität sorgte gelegentlich dennoch für Debatten im Parlament und in der Presse. Nach den liberalen Verfassungsgebern von 1848 war das Königtum eine konstitutionell umschriebene Funktion, keine Form höherer Macht außerhalb der Verfassung. Darüber hinaus ließ die Verfassung von 1848 aber keinerlei Zweifel daran, dass die Niederlande ein monarchischer Staat waren: Erst nach dem Kapitel „Über den König“ folgt das Kapitel über die *Staten-Generaal*; und erst in Artikel 74 wird postuliert, dass die *Staten-Generaal* das gesamte niederländische Volk repräsentieren.

Für die Thronnachfolge kamen die gesetzlichen Nachkommen von König Willem I. von Oranje-Nassau und seiner Gemahlin Prinzessin Wilhelmina von Preußen in Betracht, solange sie aus einer Ehe des Königs hervorgingen, der die *Staten-Generaal* zugestimmt hatten. Grundsätzlich galt die Thronnachfolge für die männliche Linie. Konnte diese keinen Thronnachfolger liefern, so stand die Nachfolge der weiblichen Linie zu. Ging die Krone über eine letzte königliche Blutsverwandte auf eine andere Dynastie über, dann trat diese vollständig in die ursprünglichen Rechte des Hauses Oranje-Nassau ein. Nur wenn auch in letzter Instanz ein rechtmäßiger Thronnachfolger fehlte, sollten die *Staten-Generaal* einen Nachfolger bestimmen. Das Einkommen von König Willem II. legte die Verfassung von 1848 auf eine Mio. Gulden pro Jahr fest. Daneben erhielt er eine jährliche Vergütung von maximal 50.000 Gulden für Unterkunft und Lebensunterhalt. Durch die Verfassung gelangten die Krondomänen (Landsitze), die 1822 an König Willem I. abgetreten worden waren,

---

<sup>14</sup> J.de Jong, Van Batig Slot tot Ereschuld. De discussie over de financiële verhouding tussen Nederland en Indië en de hervorming van de Nederlandse koloniale politiek 1860-1900, Diss. phil. Groningen 1989.

<sup>15</sup> CDR-2, Dok.-Nr. 5.2.2 (Verfassung der Niederlande v. 1815).

<sup>16</sup> CDR-3, Dok.-Nr. 5.2.1 (wie Fn. 11), Art. 11.

zurück in Staatsbesitz. Der Ertrag aus diesen Domänen ging an den König. Der Kronprinz empfing ab seinem 18. Lebensjahr 100.000 Gulden und nach einer genehmigten Hochzeit 200.000 Gulden pro Jahr. Das Einkommen des Königs fiel ab 1848 niedriger als in den Verfassungen von 1840<sup>17</sup> (1,5 Mio. Gulden) und 1815 (2,4 Mio. Gulden) aus.

Die wichtigsten Bestimmungen in der Verfassung von 1848 betrafen die Macht des Königs. Die gesamte Verfassungsreform diente dem Ziel, diese Macht einzugrenzen und ihre Ausübung kontrollierbar zu machen. Auf den ersten Blick blieben die Zuständigkeiten des Monarchen sehr umfangreich. Der König hatte formal die oberste Kontrolle über die Außenbeziehungen (Art. 55), schloss Verträge ab und setzte sie in Kraft (Art. 57); auch erklärte er den Krieg (Art. 56). Er besaß die „Oberherrschaft“<sup>18</sup> über die Land- und Seestreitkräfte und ernannte, beförderte und pensionierte Offiziere innerhalb der gesetzlichen Regeln (Art. 58). Auch die Oberherrschaft über die Kolonien und überseeischen Besitzungen oblag dem König (Art. 59). Er hatte weiterhin die letzte Entscheidungsgewalt über die Geldmittel und regelte die Besoldung aller Staatsbeamten (Art. 61). Der Monarch verlieh Adelstitel, Ritterorden und Begnadigungen (Art. 63, 64, 66). Er vermittelte in Konflikten zwischen den Provinzen (Art. 68). Schließlich hatte er das Recht, in den *Staten-Generaal* Gesetze einzubringen oder Gesetzentwürfen der *Staten-Generaal* seine Zustimmung zu verweigern (Art. 69). Auch konnte er die beiden Kammern der *Staten-Generaal* einzeln oder beide zusammen unter der Auflage auflösen, dass innerhalb von 40 Tagen Neuwahlen ausgeschrieben würden (Art. 70). Allerdings gestand die niederländische Verfassung dem König unter keinen Umständen außergewöhnliche Befugnisse zu, wie z.B. ein Vetorecht oder die Möglichkeit, durch Dekrete zu regieren oder den Notstand auszurufen.

Zwei neue Artikel, die all diesen königlichen Befugnissen vorangingen, begrenzten außerdem die Bedeutung der königlichen Macht. Artikel 53 machte den König als Person „unantastbar; die Minister sind verantwortlich“; Artikel 54 stellte fest: „Die ausführende Macht liegt beim König“. Was aber war der Zweck dieser beiden Artikel? Die Einführung der ministeriellen Verantwortlichkeit verband König und Minister in der Regierung. Der König hatte nun außerhalb der Regierung keine Befugnisse mehr. Artikel 69 bestätigte dies durch die Bestimmung, dass „alle Königlichen Beschlüsse und Verordnungen“ durch einen Minister mitunterzeichnet werden mussten. Was der König innerhalb der Regierung wünschte oder vorschlug, blieb fortan verborgen.

---

<sup>17</sup> CDR-2, Dok.-Nr. 5.2.3 (Verfassung der Niederlande v. 1840).

<sup>18</sup> CDR-3, Dok.-Nr. 5.2.1 (wie Fn. 11), Art. 58: Der Wortlaut der Verfassung greift hier auf den in der niederländischen Sprache ungebrauchlichen und etwas unbestimmten Begriff „oppergezag“, also „Oberherrschaft“ oder „höchste Gewalt“, zurück.

Die Minister vertraten die Politik nach außen. Der König konnte weder durch das Parlament noch in der Öffentlichkeit als politische Person auf das Regierungshandeln angesprochen werden. Er durfte auch auf keinerlei Weise in Projekte oder Initiativen außerhalb des für dieses Politikfeld verantwortlichen Ministers einbezogen werden. Die Verfassung von 1848 schützte einerseits die Monarchie gegen Kritik und Politisierung, kapselte aber andererseits den Fürsten als Regenten vollkommen innerhalb der Regierung ein. Die Praxis war allerdings viel komplizierter: Zunächst machte die Verfassung nicht deutlich, bei welchen Befugnissen der König als Person noch Spielraum oder gar die Initiative hatte und wo er ausschließlich ein Symbol der Exekutive war. Bei der Ernennung von Offizieren oder bei Nobilitierungen konnte der König deutlich eigene Vorlieben geltend machen, aber die Ausbezahlung aller Reichsbeamten erfolgte selbstverständlich nicht durch ihn persönlich. Je nach Befugnis änderte sich also der faktische Handlungsspielraum des Fürsten. Nach Auffassung der Liberalen konnte die Bedeutung des Artikels 54 nur darin bestehen, dass der König „die Einheit der ausführenden Macht“ verkörperte.<sup>19</sup> Wenn der König offiziell ein Gesetz verkündete, brachte er mit dem „Wir“ zum Ausdruck, dass er als Regierung einen Beschluss der *Staten-Generaal*, des Gesetzgebers, ausführte.<sup>20</sup>

Abb. 5.1: Notizen Johan Rudolf Thorbeckes über die Kernprinzipien der Verfassungsreform (März-April 1848)<sup>21</sup>

Obwohl Artikel 53 über die Ministerverantwortung den Kern der gesamten Reform ausmachte, führten weder die Verfassung noch die diesbezüglichen Erläuterungen aus, wie das Prinzip eigentlich gedacht war.<sup>22</sup> Wie bereits Guizot und die ‚doktrinären Liberalen‘ betrachtete der liberale Führer Johan Rudolph Thorbecke, der Verfasser des Grundgesetzes, seine konstitutionelle Monarchie als ein perfektes Gleichgewichtssystem: Die Regierung benötigte sowohl das Vertrauen

---

<sup>19</sup> J.R. Thorbecke, *Bijdrage tot der herziening der grondwet*, Den Haag 1921, S. 18.

<sup>20</sup> J.R. Thorbecke, *Parlementaire Redevoeringen 1840-1849*, Deventer 1860, S. 244.

<sup>21</sup> Johan Rudolf Thorbecke (1798-1872), der als „Vaters“ der niederländischen Konstitution von 1848 gilt, notierte einige Schlüsselbegriffe für die künftige Verfassungsreform: Kolonialregierung, Repräsentation auf nationaler, provinzieller und städtischer Ebene, Recht zur Parlamentsauflösung, Recht zur Verfassungsrevision, Ministerverantwortlichkeit, Militärdienst.

<sup>22</sup> Zur ministeriellen Verantwortlichkeit: J.A. Bornewasser, *Ministeriële verantwoordelijkheid voor en na 1848*, in: C.B. Wels (Hg.), *Vaderlands verleden in veelvoud. Opstellen over de Nederlandse geschiedenis na 1500. Deel II. 19<sup>de</sup>-20<sup>ste</sup> eeuw*, Den Haag 1980, S. 71–99; P.L.G. van Velzen, *De ongekende ministeriele verantwoordelijkheid, theorie en praktijk 1813-1840*, Nijmegen 2005; D. Slijkerman, *Het geheim van de ministeriele verantwoordelijkheid. De verhouding tussen koning, kabinet, kamer en kiezer 1848-1905*, Amsterdam 2011.



des unsichtbaren Königs als auch der *Staten-Generaal*.<sup>23</sup> Die Minister waren somit verpflichtet, die *Staten-Generaal* auf Anfrage korrekt zu informieren; und die *Staten-Generaal* waren der Regierung gegenüber objektiv und hatten ausreichend Distanz zur Wählerschaft und zur Gesellschaft. Die ministerielle Verantwortlichkeit war nicht so sehr ein staatsrechtliches Prinzip als vielmehr ein Grundsatz, der das praktische Verhältnis zwischen den Verfassungsorganen betraf.<sup>24</sup>

Das Gesetz über die Ministerverantwortung vom 22. April 1855 – die Ausführung der Verfassungsartikel 53, 73 und 159 – traf keine Aussage über den politischen oder staatsrechtlichen Aspekt der ministeriellen Verantwortlichkeit.<sup>25</sup> Eher im Sinne der Verfassung von 1840 und weniger nach dem Geist der Verfassung von 1848 regelte dieses Gesetz ausschließlich den administrativen und strafrechtlichen Aspekt der Verantwortlichkeit eines Ministers als Leiter seines Departements, den Amtsmissbrauch also. Im Gesetz von 1855 wollten Regierung und Parlament die politische Seite der ministeriellen Verantwortlichkeit nicht als normatives Staatsrecht festschreiben. Ziel war vielmehr, dieses Prinzip zu entpolitisieren. Erst in der Praxis sollte sich zeigen, wie dieses Prinzip funktionierte. Allerdings bedurfte es nach 1848 noch zweier Jahrzehnte, bis die Praxis den Vorstellungen der Verfassungsväter bezüglich der Position, Befugnisse und Vorrechte des Königs und der Funktionsweise der Ministerverantwortung entsprach. Dies lag vor allem in der Person König Wilhelms III. begründet, der 1849 den Thron bestieg. Der Thronfolger, ein autoritärer und jähzorniger Mensch mit einer ziemlich archaischen Vorstellung „seines Königlichen Willens“, hatte große Schwierigkeiten mit dem Verfassungsgebot, das ihm direktes Regieren verwehrte.<sup>26</sup> Zwar konnte er die Verfassung nicht revidieren, umgab sich aber mit einer konservativen Kamarilla und tat alles, um die königlichen Vorrechte zu vermehren. Inspiriert vom Beispiel Louis Napoleons spielte er 1852 mit dem Gedanken eines *Coup d'état*.<sup>27</sup>

Die Verfassung beließ dem König die Initiative zur Regierungsbildung: Er hatte einen *formateur* zu nominieren, der in seinem Auftrag geeignete Minister suchte. Der *formateur* war kein Kanzler,

---

<sup>23</sup> J.R. Thorbecke, Aan den Koning 19. Oktober 1849, veröffentlicht in: C.B. Wels, De formatie van het eerste Ministerie-Thorbecke, in: Bijdragen en Mededelingen van het Historisch Genootschap (im Folgenden: BMHG) 76 (1962), S. 291–295; A. Craiutu, Liberalism under Siege. The Political Thought of the French Doctrinaires, Lanham 2003.

<sup>24</sup> Slijkerman, Geheim (wie Fn. 22), S. 48–50.

<sup>25</sup> CDR-3, Dok.-Nr. 5.2.3 (Gesetz über die ministerielle Verantwortlichkeit v. 22.4.1855).

<sup>26</sup> G.J. Hooykaas, Het Archief Weitzel, een bijdrage tot de kennis van koning Willem III en zijn regering, in: BMHG 83 (1969), S. 216–217; D. van der Meulen, Koning Willem III, 1817-1890, Amsterdam 2013.

<sup>27</sup> G.J. Hooykaas, Herinneringen van J.J.P. van Zuylen van Nijevelt, 1849–1853, in: A.C.F. Koch u.a. (Hg.), Nederlandse Historische Bronnen, Bd. 1, Den Haag 1979, S. 238-275, hier S. 255; R. van Raak, In naam van het volmaakte. Conservatisme in Nederland in de negentiende eeuw, Amsterdam 2001, Kap. 4.

Premier- oder erster Minister; eine solche Position gab es nicht in der Regierung. Alle Minister standen in gleicher Beziehung zueinander und zum König. Innerhalb des Ministerrates fungierte turnusgemäß ein Minister als Sitzungsleiter. Nach 1848 entwickelte sich die Praxis eines regelmäßig tagenden, „kollegialen“ oder „homogenen“ Kabinetts. In den ersten zehn Jahren nach der Verfassungsreform übte Willem III. noch fühlbaren Einfluss auf die Zusammenstellung der Kabinette aus. Der König, der ein „fast manisches Interesse an militärischen Dingen“ hatte, betrachtete vor allem die Ernennung des Kriegsministers und des Marineministers als königliches Vorrecht.<sup>28</sup> Im Allgemeinen wünschte er Minister aus vertrautem Kreis, die ihn nicht behindern würden. Ob eine mehr vom König geprägte Regierung auf die Mitarbeit des Parlamentes rechnen könnte, interessierte ihn weniger.<sup>29</sup> Tatsächlich blieben die Kräfteverhältnisse in der *Tweede Kamer* immer etwas unklar, da es vor 1879 noch keine formellen politischen Gruppierungen gab. Die „öffentliche Meinung“ wurde von einigen Zeitungen und Zeitschriften mit einem Rezipientenkreis von einigen tausend Lesern bestimmt.<sup>30</sup> In dieser Situation konnte König Willem III. es sich erlauben, mehr oder weniger außerparlamentarische oder überwiegend konservative Regierungen bilden zu lassen. 1849-1853 aber begriff er, dass er um Thorbecke und seine doktrinären Liberalen nicht herumkam. Von 1853 bis 1862 gelang es dem König, mehr oder weniger gemischte, konservativ-liberale Kabinette bilden zu lassen. 1856 versuchte Willem III. gezielt, eine königliche Regierung mit dem Auftrag durchzusetzen, die Verfassung, das Wahlrecht und die Pressefreiheit in reaktionärer Weise zu revidieren. Dies gelang ihm zwar als Großherzog von Luxemburg, aber nicht in den Niederlanden. Selbst die Konservativen rieten ihm von einem solchen Versuch ab. Ihrer Meinung nach gab es dafür weder in politischen Kreisen noch in der Gesellschaft ausreichend Unterstützung. Auch sie wollten das System von 1848 nicht mehr tiefgreifend verändern und hatten darüber hinaus auch wenig Vertrauen in die Person Willems III.<sup>31</sup> Allmählich bildete sich eine neue Praxis heraus, in der die Regierung ihren eigenen Platz zwischen dem Fürsten und dem Parlament behauptete. Diese Praxis beruhte nicht auf Staatsrecht, sondern auf einer nach 1848 wachsenden Gepflogenheit. In diesem Zusammenhang war das 1850 geänderte Reglement des Ministerrates von Bedeutung: Dieses Regelwerk machte aus dem Ministerrat ein geschlossenes Kollegium, das sich

---

<sup>28</sup> G.J. Hooykaas, *Het reglement van de Raad van Ministers van 1850: beschouwingen en bescheiden over 'Thorbecke's eigenlijke revolutie'*, in: *Figuren en figuraties. Acht opstellen aangeboden aan J.C. Boogman*, Groningen 1979, S. 169-191, hier S. 172.

<sup>29</sup> Protokoll A.G.A. van Rappard, Dienstag 16. Oktober 1849, in: *Wels, Formatie* (wie Fn. 23), S. 276 f.

<sup>30</sup> R. Aerts, *De letterheren. Liberale cultuur in de negentiende eeuw*, het tijdschrift *De Gids*, Amsterdam 1997; J. Schouwenaar, *Tussen Beurs en Binnenhof. J.W. van den Biesen en de politieke journalistiek van het Handelsblad, 1828-1845*, Amsterdam 1999; R. de Graaf, *Journalistiek in beweging. Veranderende berichtgeving in kranten en pamfletten (Groningen en 's-Hertogenbosch 1813-1899)*, Amsterdam 2010.

<sup>31</sup> Boogman, *Rondom 1848* (wie Fn. 2), Kap. 5; Van Raak, *In naam* (wie Fn. 27), Kap. 3, 4.

seinen eigenen Arbeitsbereich schuf und Mehrheitsbeschlüsse fasste. Die politische Einträchtigkeit und die „Homogenität“ der Regierung waren nun das zentrale Anliegen. Nach und nach konnte der Rat den Einfluss des Königs auf das Kollegium eindämmen.<sup>32</sup> Ab 1861 konnte der König ohne das Wissen der Minister nicht mehr den *Raad van State* zu Rate ziehen.

Das Prinzip der ministeriellen Verantwortlichkeit fand in der Praxis mehrfach Anwendung. Zum ersten Mal geschah das im April 1853, als Willem III. sich, gegen den dringenden Rat der liberalen Regierung, für eine protestantische, antipapistische Petitionsbewegung aufgeschlossen zeigte. Die liberalen Minister boten daraufhin ihren Rücktritt an, der akzeptiert wurde.<sup>33</sup> 1866–1868 führte eine Reihe von Vorfällen zu einer definitiven Interpretation der Ministerverantwortung. Im Grunde ging es um einen Konflikt zwischen der *Tweede Kamer* und dem König über die Frage, wem die Regierung letzten Endes untergeordnet sei. 1866 beanstandete die Zweite Kammer einen Ernennungsbeschluss der Regierung, worauf der König das Parlament auflöste und Neuwahlen ausschrieb. 1867 lehnte die neu gewählte und überwiegend liberale *Zweite Kammer* den Haushalt des konservativen Außenministers ab. Der König hielt an der konservativen Regierung fest und löste zum zweiten Male das Parlament auf. Die Wahlen vom Januar 1868 ergaben keine Veränderung der Positionen. Das konservative Kabinett musste im April 1868 erneut die Ablehnung des Haushalts des Außenministeriums hinnehmen. Erst im Juni bestätigte Willem III. die Entlassung seiner Regierung. Auch wenn Staatsrechtsgelehrte und Abgeordnete Zweifel hatten, ob die Ablehnung eines Haushalts als politisches Instrument zulässig war, etablierte sich mit diesem Konflikt eine neue Praxis. Seither gilt in der niederländischen Politik die Konvention der „Vertrauensregel“: Ein Minister oder eine Regierung sind ohne das Vertrauen oder gegen den Willen der *Tweede Kamer* nicht funktionsfähig.<sup>34</sup>

1879 ergab sich eine weitere Einschränkung der königlichen Macht. Seit dem „Blanketwet“ vom 6. März 1818 hatte der Fürst *de facto* die Möglichkeit, ein „Durchführungsgesetz (*Algemene Maatregel van Bestuur*)“ zu erlassen. Dies war ein königlicher Beschluss, für den weder eine Beratung des Parlaments noch dessen Zustimmung erforderlich war, obwohl die Übertretung derartiger Regelungen bestraft werden konnte. 1879 beschloss der *Hoge Raad* (Oberster Gerichtshof) in einem Prozess über ein Durchführungsgesetz, dass der König keine besondere

---

<sup>32</sup> Hooykaas, Reglement (wie Fn. 28), S. 169–191; Hooykaas, Archief-Weitzel (wie Fn. 26), S. 219.

<sup>33</sup> J. Vis/W. Janse (Hg.), Staf en Storm. Het herstel van de bisschoppelijke hiërarchie in Nederland in 1853: actie en reactie, Hilversum 2002; Van der Meulen, Koning Willem III (wie Fn. 26), S. 258-279.

<sup>34</sup> P. Bovend Heert/H. Kummeling, Het Nederlandse Parlement, Deventer 11. Aufl. 2010; Slijkerman, Geheim (wie Fn. 22), Kap. 5.

Befugnis zur Ausführungsregelung und keine selbständige Legislativkompetenz hatte. Dieses Urteil war von bedeutender Wirkung: So hatte bis 1879 stillschweigend die Übereinkunft gegolten, dass alle Befugnisse, die im Gesetz oder der Verfassung nicht eindeutig zugeordnet waren, beim König lagen; seit dem „Meerenberg-Urteil“ oblagen dem König ausschließlich die ihm per Verfassung zugeordneten Befugnisse.<sup>35</sup>

Ebenso wie die Verfassung von 1815 übertrug der Text von 1848 die Repräsentation der Nation den *Staten-Generaal* (Art. 74). Die *Staten-Generaal* bestanden seit 1815 aus einer *Tweede Kamer* und einer *Eerste Kamer*. Die *Tweede Kamer* war als Volksvertretung gedacht, die *Eerste Kamer* eher als *Chambre de réflexion*. Die Verfassungskommission hatte erwogen, die *Eerste Kamer* abzuschaffen. Sie fand keinen Mehrwert in dem, was eigentlich die Vertretungskörperschaft einer Vermögenselite war. Schlussendlich traute sie sich einen solch weitgehenden Schritt aber doch nicht zu. Allerdings betrachtete die neue Verfassung die *Tweede Kamer* als die primäre Volksvertretung und den aktiven Teil der Legislative; die *Eerste Kamer* war der passive oder sekundäre Teil.<sup>36</sup> Es war übrigens kein Geheimnis, dass die *Eerste Kamer* nur deshalb überlebt hatte, weil das politische Establishment ein konservatives Bollwerk gegen die Gefahr einer demokratischen Volksvertretung zu behalten wünschte.<sup>37</sup> Es handelte sich um eine Honoratiorenkammer mit Aristokraten, Landjunkern, Grundbesitzern, Industriellen, Kaufleuten und gutgestellten Rechtsanwälten und Notaren. Die *Eerste Kamer* war dennoch kein Vertretungsorgan des traditionellen Patriziats: Regelmäßig kamen *homines novi* aus neuen Wohlstandsgruppen hinzu. Überdies unterschied sich das soziale Profil der *Tweede Kamer* gar nicht so sehr von dem der *Eerste Kamer*. Auch die *Tweede Kamer* war nach Stand, Klasse und gesellschaftlichem Ansehen eine „Honoratiorensozietät“. In der Zeit bis 1879 gehörten 40 Männer sowohl der *Eerste* als auch der *Tweede Kamer* an. Ein Drittel der Mitglieder der *Tweede Kamer* war adelig; der Rest gehörte zu den höheren Vermögens- und Berufsgruppen. Ein Drittel der Abgeordneten hielt neben dem parlamentarischen Mandat ein öffentliches Amt, oft im Magistrat. Weiter sah man im Parlament viele Rechtsanwälte, Geschäftsleute, Grundbesitzer und Freiberufler.<sup>38</sup> 1885 war der Tischler und Gewerkschafter B.H. Heldt der erste Abgeordnete aus einer niederen Berufsgruppe im niederländischen Parlament.

---

<sup>35</sup> C.W. van der Pot u.a., *Handboek van het Nederlandse staatsrecht*, Deventer 14. Aufl. 2001, S. 564–569.

<sup>36</sup> *Verslag der commissie* (wie Fn. 1), S. 48, 51 f.

<sup>37</sup> J. Heemskerk Azn., *Levensbericht van J.M. de Kempnaer*, in: *Jaarboek van de Maatschappij der Nederlandse Letterkunde te Leiden 1870*, Leiden 1870, S. 602 f.

<sup>38</sup> B. van den Braak, *Representerende het Nederlandse Volk. De samenstelling van de Tweede Kamer*, in: R. Aerts u.a. (Hg.), *In dit Huis. Twee eeuwen Tweede Kamer*, Amsterdam 2015, S. 71-75.

Zur Bekräftigung des übergreifenden Repräsentationscharakters der *Staten-Generaal* stattete Artikel 82 die Mitglieder der *Tweede Kamer* mit einem freien und persönlichen Mandat, ohne jegliche Bindung oder Verpflichtung, aus. Bis 1879 gab es ohnehin keine formellen politischen Parteien; und selbst innerhalb der *Kamer* gab es nur wenige feste Gruppierungen. Tatsächlich verließen sich die Abgeordnete der *Tweede Kamer* stark auf ihre Unabhängigkeit.<sup>39</sup> Für die *Eerste Kamer* galt ein solches freies Mandat zwar nicht verfassungsrechtlich, aber in der Praxis. Übrigens fiel die Interpretation von Verfassungsartikel 74 nicht ohne weiteres eindeutig aus: Einige Abgeordnete und Kommentatoren vertraten die Auffassung, dass *jeder* Abgeordnete das gesamte niederländische Volk, also das „Gemeinwohl“ zu vertreten hatte, wobei gerade die Interpretation des „Gemeinwohls“ zum Ziel der Politik wurde. Andere urteilten, dass nur die *Staten-Generaal* als Ganzes, also nicht der einzelne Abgeordnete, die Nation vertraten. Die meisten Kommentatoren waren in jedem Fall der Meinung, dass die Verfassung dabei nicht den Willen, sondern nur die Interessen der Nation im Blick hatte.<sup>40</sup>

Minister kamen auf Einladung in die *Tweede Kamer*, um ihre Gesetzentwürfe zu verteidigen oder zu erläutern. Laut Verfassung (Art. 89) konnte ein amtierender Minister gleichzeitig Mitglied der *Eerste* oder *Tweede Kamer* sein. Die Verfassungskommission hatte vorgeschlagen, dieser unerwünschten Vermischung von legislativer und exekutiver Zuständigkeit ein Ende zu machen, doch verschwand dieses Anliegen aus dem endgültigen Text.<sup>41</sup> Der Unvereinbarkeitsartikel (Art. 91) legte nur fest, dass ein Mitglied der *Eerste* oder *Tweede Kamer* nicht gleichzeitig Mitglied des *Hoge Raad* oder der *Rekenkamer* (Rechnungshof) sein konnte, kein geistliches Amt innehaben und nicht Gouverneur des Königs über eine der Provinzen sein durfte. In der Zeit nach 1848 trat die Doppelfunktion von Minister und Parlamentsmitglied vereinzelt auf; allerdings setzte sich vor allem auf Initiative Thorbeckes ein Verständnis durch, das eine solche Praxis als unerwünscht betrachtete. Der Verfassungstext ließ diese Möglichkeit allerdings bis 1983 offen.

Die Verfassung legte weiterhin fest, dass die Legislative von den *Staten-Generaal* (*Eerste* und *Tweede Kamer*) und der Krone (König und Regierung) gemeinsam ausgeübt wurde (Art. 104). Die reguläre Prozedur bestand darin, dass die Regierung den *Staten-Generaal* Gesetze, Königliche

---

<sup>39</sup> R. de Jong, *Van standspolitiek tot partijloyaliteit. Verkiezingen voor de Tweede Kamer 1848-1887*, Hilversum 1999; J. Turpijn, *Mannen van gezag. De uitvinding van de Tweede Kamer 1848-1888*, Amsterdam 2008.

<sup>40</sup> W.D.C. Olivier, *Van de Staten-Generaal*, Den Haag 1876; De Jong, *Standspolitiek* (wie Fn. 39), S. 69; Th. Veen, *De Staten-Generaal vertegenwoordigen het geheel Nederlandse volk. De Leden stemmen zonder last. Interpretaties van twee grondwetartikelen*, Nijmegen 2000.

<sup>41</sup> *Verslag der commissie* (wie Fn. 1), S. 50.

Beschlüsse und Verordnungen vorschlug; zugleich bekräftigte die Verfassung aber auch das Initiativrecht der *Tweede Kamer* zur Gesetzgebung (Art. 110). In beiden Fällen ging ein Gesetzentwurf erst zur Begutachtung an den *Raad van State* (Art. 72), ein vom König ernanntes beratendes Gremium (das seit 1805 in der Verfassung verankert ist). Der König selbst war der Vorsitzende des *Raad van State* und auch der Kronprinz hatte dort seit seinem 18. Lebensjahr einen Sitz (Art. 71).<sup>42</sup> Die Verfassung betrachtete den *Raad van State* als ein aktives Beratungsorgan, das vor allem der Regierung und den einzelnen Ministern mit Wissen und Erfahrung beistehen sollte.<sup>43</sup> Nach dem Gutachten des *Raad van State* besprach die *Tweede Kamer* den betreffenden Gesetzentwurf. Die Verfassung von 1848 gab der *Tweede Kamer* erstmals das Recht, Gesetzentwürfe zu ändern (Art. 107). Wenn die *Tweede Kamer* einem Gesetzentwurf zustimmte, ging dieser zur Behandlung in die *Eerste Kamer*. Diese hatte kein Recht zur Änderung, sondern konnte dem Entwurf nur zustimmen oder ihn ablehnen. Sah ein Minister seinen Entwurf in einer der beiden Kammern abgelehnt oder von der *Tweede Kamer* so geändert, dass er sich darin nicht mehr wiederfand, zog er den Gesetzentwurf zurück. Stimmt beide Kammern einem Gesetzentwurf zu, wurde dieser dem König und dem verantwortlichen Minister zur Unterzeichnung vorgelegt. Artikel 115 bestimmte, dass „die Gesetze unantastbar“ seien. Die Konsequenz dieses Verfassungsartikels – der nicht auf die Verfassungskommission zurückging – besteht darin, dass bis heute in den Niederlanden die Verfassungsmäßigkeit von Gesetzen nicht überprüft werden kann. Artikel 115 ging davon aus, dass die Gesetzgebung schlicht nicht im Widerstreit zur Verfassung stehen könnte. Die Judikative, selbst der *Hoge Raad*, hatte nicht das Recht, die Auswirkungen des Gesetzes hinsichtlich der Intentionen bzw. Bestimmungen der Verfassung zu überprüfen.

Die Verfassung von 1848 stärkte die *Tweede Kamer* in ihrer gesetzgebenden und kontrollierenden Funktion. Außer dem Änderungsrecht (Art. 107) erhielt die *Tweede Kamer* das Recht auf Auskunft (Art. 89) und das Recht auf Untersuchung (Art. 90). Dieses Recht wurde 1850 durch ein Gesetz separat geregelt und beinhaltete, dass die *Kamer* jederzeit eine Ermittlung veranlassen konnte.<sup>44</sup> Die *Kamer* hatte das Recht, Zeugen, Sachverständige, Amtsträger und Bürger unter Eid anzuhören und alle gewünschten Akten einzusehen, solange dies die Staatssicherheit nicht gefährdete. Auch erhielten die Mitglieder der *Tweede* und *Eerste Kamer* 1848 zum ersten Mal parlamentarische Immunität (Art. 92). Die wichtigste neue Befugnis war aber vermutlich das Recht der *Tweede*

---

<sup>42</sup> Seit dem Gesetz über den *Raad van State* von 1861 übte der König nur noch bei zeremoniellen Anlässen den Vorsitz aus.

<sup>43</sup> Verslag der commissie (wie Fn. 1), S. 47.

<sup>44</sup> CDR-3, Dok.-Nr. 5.2.2 (Parlamentarisches Ermittlungsgesetz v. 5.8.1850).

*Kamer* auf jährliche Beschlussfassung des Staatshaushalts (Art. 119–122). Bis 1840 war nur einmal in zehn Jahren die Zustimmung der *Staten-Generaal* zum Reichshaushalt erforderlich gewesen; 1840 hatte man diese Zeitspanne immerhin auf zwei Jahre verkürzt. Seit 1848 musste die Regierung nun jedes Jahr die Zustimmung der *Tweede Kamer* für den Haushalt, und zwar Kapitel für Kapitel, einholen. Schließlich war auch die Revision der Verfassung eine exklusive Angelegenheit der *Staten-Generaal*. Die Verfassung erklärte nicht, wer die Initiative ergreifen durfte, aber jede Verfassungsänderung konnte nur per Gesetz zustande kommen. War ein solches Gesetz einmal durch die *Staten-Generaal* angenommen, folgten Parlamentsauflösung und Neuwahlen. In der neuen *Tweede* und *Eerste Kamer* musste die Verfassungsänderung dann mit einer Zweidrittelmehrheit bestätigt werden (Art. 196–199).

Im Übrigen verlangte die Verfassung, dass die *Staten-Generaal* jährlich ihre Sitzungen abhielten. Das parlamentarische Sitzungsjahr begann am dritten Montag im September mit einer gemeinsamen Sitzung.<sup>45</sup> Da formal der König die *Staten-Generaal* einberief, eröffnete er mit einem Zeremoniell das Sitzungsjahr. Bei dieser Gelegenheit verlas der König eine kurze „Thronrede“ über den Zustand des Landes oder über ein wichtiges politisches Regierungsprojekt. Abgesehen von Parlamentsferien tagte die *Tweede Kamer* permanent bis zum folgenden Sommer. Die Verfassung verlieh zwar dem König formal das Recht, alljährlich auf Vorschlag der *Kamer* den Vorsitzenden zu nominieren (Art. 84); in der Praxis bestimmte aber die *Tweede Kamer* nach 1848 selbst, wer ihr Vorsitzender wurde, sodass ein bewährter Vorsitzender dieses Amt viele Jahre lang bekleiden konnte. Der Vorsitzende leitete die Sitzungen und interpretierte die Spielregeln; er sollte ein angesehener Mann sein, der das Vertrauen der *Tweede Kamer* genoss, eine gute Beziehung zum König hatte und auch nach außen als Repräsentant der Nationalversammlung auftreten konnte.<sup>46</sup> Die Sitzungen der *Tweede* und *Eerste Kamer* waren für Presse und Öffentlichkeit zugänglich, es sei denn, dass mindestens ein Zehntel der Abgeordneten eine geschlossene Sitzung beantragte (Art. 96). Die Sitzungsprotokolle (*Handelingen*) wurden vollständig veröffentlicht.<sup>47</sup>

Wie das Parlament arbeitete und mit den konstitutionellen Rechten umging, wurde im *Reglement van Orde* (*RvO*) festgelegt. Das *Reglement* bestand seit 1815 und war 1840 überarbeitet worden;

---

<sup>45</sup> E. van Raalte, *De geschiedenis van de opening der Staten-Generaal van 1814 tot 1952*, Den Haag 1952.

<sup>46</sup> Turpijn, *Mannen van gezag* (wie Fn. 39), Kap. 6.

<sup>47</sup> N. Cramer, *Parlement en pers in verhouding tot de overheid*, Arnheim 1958; R. Aerts, *Begrenzte Öffentlichkeit. Repräsentationen des niederländischen Parlaments im 19. Jahrhundert*, in: A. Biefang/M. Leenders (Hg.), *Das ideale Parlament. Erich Salomon als Fotograf in Berlin und Den Haag 1928-1940*, Düsseldorf 2014, S. 153-176.

1851, 1872 und 1879 wurde es erneut angepasst.<sup>48</sup> Es legte u.a. fest, dass die Beratung von Gesetzentwürfen im Plenum durch fünf gemischt zusammengestellte „Abteilungen“ oder „Sektionen“ vorbereitet werden sollte. Des Weiteren war im *RvO* geregelt, wie das Recht auf Interpellation, Änderung und Untersuchung gehandhabt werden sollte und wie ein Antrag (*motie*) einzubringen war. Bei der *motie* handelte es sich um eine durch mindestens fünf Abgeordnete beantragte Erklärung der *Kamer* bezüglich des Handelns eines Ministers, der Regierung oder des Parlaments selbst. Die *Tweede Kamer* folgte hier dem Beispiel der *resolutions* im englischen Unterhaus. Die Regierung konnte eine *motie* zwar ignorieren; insofern diese aber oft eine Sorge oder Ablehnung bzw. das Misstrauen des Parlamentes zum Ausdruck brachte, stellte sie – wie z.B. 1866 – die Position eines Ministers oder der Regierung als Ganzes zur Diskussion. Auch Anfragen und Änderungen konnten natürlich politisch eingesetzt werden. Regierungstreue und oppositionelle Abgeordnete urteilten allerdings unterschiedlich darüber, wie Anträge, Änderungen und das Ablehnen eines Haushalts einzusetzen waren. In diesen Debatten manifestierten sich entgegengesetzte Auffassungen über die Macht, die das Parlament sich zu eigen machen durfte.<sup>49</sup>

In den auf die Verfassungsreform von 1848 folgenden 25 Jahren entstand tatsächlich eine konstitutionelle Monarchie mit deutlichem Übergewicht des Parlaments: Die in formaler Hinsicht erheblichen Befugnisse des Königs zeigten in der Realität eher symbolischen oder sehr bedingten Charakter. Vor allem die schwierige, autoritäre und unberechenbare Person Wilhelms III. förderte bei Ministern und Regierungen die Neigung, dem König soweit wie möglich die politische Gestaltungsmacht zu entziehen und den Konsens mit dem Parlament zu suchen. „Mit einem anderen König wäre die Praxis unserer Verfassung eine ganz andere geworden“, bilanzierte einer der Minister.<sup>50</sup> In der Verfassungswirklichkeit entwickelte die Regierung eine eigenständige Macht, die allerdings von der *Tweede Kamer* effektiv gezügelt und eingeschränkt werden konnte. Zwischen 1848 und 1879 gab es 15 Kabinette, von denen nur zwei (beinahe) die volle Legislaturperiode von vier Jahren überstanden. Für den britischen Gesandten Lord Napier, der 1860 einen Bericht über das niederländische politische System schrieb, war „the virtual government [...] passed to the Second Chamber of the States-General.“ Diese Macht wurde seiner Meinung nach „with prudence for the people, and with deference to the throne“ angewandt.<sup>51</sup>

---

<sup>48</sup> J.G. Pippel, *Het Reglement van Orde van de Tweede Kamer. Zijn geschiedenis en toepassing*, Den Haag 1950.

<sup>49</sup> Turpijn, *Mannen van gezag* (wie Fn. 39), Kap. 1, 5.

<sup>50</sup> Hooykaas, *Archief-Weitzel* (wie Fn. 26), S. 220. Zu Willem III. und die Verfassung siehe auch Van Raak, *In naam*, (wie Fn. 27), Kap. 4.

<sup>51</sup> J.C. Boogman, *De Britse gezant Lord Napier over de Nederlandse volksvertegenwoordiging (in 1860)*, in: *BMHG* 71 (1957), S. 186-211, hier S. 202.



### 3 Wahlrecht und Wahlen

Bis 1848 war das niederländische Wahlsystem kompliziert und über mehrere Stufen organisiert. Die Abgeordneten in der *Tweede Kamer* hatten die *Staten* der Provinzen benannt. Die *Eerste Kamer* war nicht gewählt, sondern durch den König ernannt worden. Die neue Verfassung von 1848 wies nun dem verantwortlichen, steuerzahlenden Bürgertum eine zentrale Rolle im Wahlrecht zu. Der Verfassungsgeber hatte zunächst die Möglichkeit eines sehr breiten, aber indirekten Wahlrechts erwogen, dann aber verworfen. Stattdessen führte man das direkte Wahlrecht ein, das jedoch durch eine Zensusregelung eingeschränkt wurde, wie sie bereits vor 1848 wirksam war.<sup>52</sup> Die Verfassung legte das direkte Wahlrecht für die *Tweede Kamer* (Art. 76), die provinziale Vertretung der *Staten* (Art. 123) und die Gemeinderäte (Art. 138–139) fest.<sup>53</sup> Das Wahlgesetz von 1850 regelte das Wahlrecht für die *Tweede* und die *Eerste Kamer*, die *Provinciale Staten* und die Gemeinderäte.<sup>54</sup> Die Verfassung betrachtete das Wahlrecht als eine bürgerliche Verantwortung, für die eine gewisse Unabhängigkeit des Urteilsvermögens und Wohlstand als notwendig erachtet wurden. Auch schien es redlich, dass Bürger, die als Steuerzahler zu den öffentlichen Einkünften beitrugen, bei deren Verwendung eine Stimme erhielten. Der Steuerbeitrag bildete also das leitende Kriterium des Wahlrechtes.<sup>55</sup>

Wahlberechtigt für die *Tweede Kamer* waren niederländische Männer ab 23 Jahren (Volljährigkeit), die eine bestimmte Summe an direkten Steuern zahlten. Da dazu auch die Steuern für geschäftliche Aktivitäten gezahlt wurden (das „Patent“), war das Wahlrecht im Prinzip auch für selbständige Handwerker erreichbar. Die Höhe der Summe von direkten Steuern wurde pro Wahlbezirk festgelegt. Die Untergrenze lag bei 20 Gulden, aber die Verfassung erlaubte eine Erhöhung des Zensus‘ bis auf 160 Gulden. Eine solche Differenzierung war an sich sinnvoll, weil das Wohlstandsniveau je nach Landesteil sehr unterschiedlich ausfiel; allerdings gab es auch unerwünschte Auswirkungen. In Städten mit einem hohen Zensus besaßen viele gebildete, wohl informierte und gut situierte Bürger kein Stimmrecht; Bauern aus den umliegenden Dörfern hatten

---

<sup>52</sup> Verslag der commissie (wie Fn. 1), S. 34–36.

<sup>53</sup> CDR-3, Dok.-Nr. 5.2.1 (wie Fn. 11).

<sup>54</sup> CDR-3, Dok.-Nr. 5.3.1 (Wahlgesetz der Niederlande v. 4.7.1850).

<sup>55</sup> Die Verfassungskommission hatte daneben auch Promovierten das Wahlrecht verleihen wollen, aber dieser Vorschlag wurde nicht in die Verfassung aufgenommen. Vgl. Thorbecke, Bijdrage (wie Fn. 19), S. 42 f.

es aber wohl. Auch wohlhabende Pachtbauern hatten kein Wahlrecht, ärmere Bauern mit eigenem Grund und Hof aber wohl. Da in der katholischen Provinz Limburg die Grundsteuer viel niedriger war als anderswo, waren dort viel weniger Männer wahlberechtigt. Und da die Patentsteuer in der einen Stadt viel niedriger war als in der anderen, unterschied sich der Anteil wahlberechtigter selbständiger Handwerker und Mittelständler von Ort zu Ort stark. Als Mittel zur Auswahl „qualifizierter“ Wähler eignete sich der Zensus also nur sehr bedingt.<sup>56</sup> Das Wahlrecht für die *Provinciale Staten* wurde durch die gleiche Zensusregelung bestimmt. Um für den lokalen Gemeinderat stimmen zu dürfen, war indes nur die Hälfte der Steuersumme erforderlich.<sup>57</sup> Nur für die *Eerste Kamer* galt eine abweichende Wahlprozedur: Ab 1850 wurden deren Mitglieder von den elf *Provinciale Staten* aus einer Liste der Höchstbesteuerten in der jeweiligen Provinz nominiert. Die Gesamtheit der 39 Kammermitglieder wurde gemäß der Bevölkerungszahl auf die elf Provinzen verteilt. Trotz dieser Art der Zusammensetzung war die *Eerste Kamer* nicht als Repräsentanz der Provinzen oder von Provinzinteressen konzipiert. Ebenso wie die Mitglieder der *Tweede Kamer* sollten die Mitglieder der *Eerste Kamer* für das Allgemeinwohl eintreten. Ihre Legislaturperiode lief über neun Jahre, wobei alle drei Jahre ein Drittel der *Eerste Kamer* neu gewählt wurde.<sup>58</sup>

Nach dem Wahlgesetz von 1850 waren 10,8–12,1 Prozent (1879) der erwachsenen männlichen Bevölkerung für die *Tweede Kamer* und die *Provinciale Staten* stimmberechtigt. Das waren ungefähr 2,6 Prozent der gesamten Bevölkerung. Bei Gemeinderatswahlen konnten 18–20 Prozent der erwachsenen Männer oder 4,5 Prozent der Bevölkerung abstimmen. Die Unterschiede zwischen den Provinzen waren nicht groß, nur in den armen ländlichen Provinzen Drenthe und Limburg lag der Anteil Wähler unter dem Durchschnitt. Je nach Wahlbezirk konnte das Verhältnis zwischen Stimmberechtigten und erwachsenen Männern von 1:7,5 bis 1:30 divergieren.<sup>59</sup> Soweit der Forschungsstand Schlussfolgerungen zulässt, war die soziale Zusammensetzung der Wählerschaft breiter, als das Zensuswahlrecht vermuten lässt. In vielen Städten bestand ungefähr die Hälfte der Wähler aus Handwerkern, Händlern und kleinen Selbständigen, also dem „alten Mittelstand“.<sup>60</sup> In der Praxis erwies sich allerdings das Alter als das selektivere Kriterium. Auch wenn die Mindestaltersgrenze auf 23 Jahre gesetzt war, scheint das durchschnittliche Alter der Wähler

---

<sup>56</sup> Zum Wahlrecht ab 1848 siehe De Jong, *Standspolitiek* (wie Fn. 39), S. 12–19; L. Blok, *Rond de kieswet van 1850: gedane zaken namen geen keer*, in: *Figuren en Figuraties* (wie Fn. 28), S. 155–167, hier S. 160.

<sup>57</sup> CDR-3, Dok.-Nr. 5.5.2 (Gemeindeordnung für die Niederlande v. 29.6.1851), Art. 5.

<sup>58</sup> B. van den Braak, *De Eerste Kamer. Geschiedenis, samenstelling en betekenis, 1815-1995*, Den Haag 1998.

<sup>59</sup> R. de Jong u.a., *Verkiezingen op de kaart 1848–2010. Tweede Kamerverkiezingen vanuit geografisch perspectief*, Utrecht 2011.

<sup>60</sup> Blok, *Rond de kieswet* (wie Fn. 56), S. 159 f.

infolge der Anforderungen an einen eigenen Haushalt, einen Betrieb oder eine andere Kapitalform eher um das 50. Lebensjahr gelegen zu haben. Verfassung und Wahlgesetz schlossen Frauen nicht explizit vom Wahlrecht aus, auch wenn Artikel 3 des Wahlgesetzes bestimmte, dass der verheiratete Mann den Steuerbeitrag seiner Frau bezahlte. Nach 1848 wurde ohne gesetzliche Grundlage der Interpretation gefolgt, dass Frauen, egal ob sie den Zensus erfüllten, kein Stimmrecht hatten. Diese Deutung sollte erst in den 1880er Jahren von der Frauenbewegung angefochten werden.

Das Wahlgesetz teilte die Niederlande in 38 Wahlkreise bzw. -bezirke ein, von denen elf Einzel- und 26 Mehrfachbezirke waren. Das sehr bevölkerungsreiche Amsterdam bildete mit Randgemeinden einen fünffachen Wahlkreis. Die Wahlkreise von jeweils 45.000 Einwohnern oder einem Vielfachen davon überlagerten die Provinzgrenzen. Auf diese Weise wollte der Gesetzgeber vermeiden, dass traditionelle Bindungen, Interessen, Machtzentren oder Mehrheitsgruppen eine Rolle im Wahlprozess spielten: Die Wahlkreise waren „nationale“ Einheiten und der Wähler sollte „national“ denken. Diese abstrakte Vorstellung von Repräsentation, Nation und nationalem Interesse stand allerdings von Beginn an als eine liberale Ideologie in der Kritik. Konservative, Katholiken und orthodoxe Protestanten wandten dagegen ein, dass Region, Religion und lokale Interessen nun einmal anerkannte Loyalitäten seien. Das Wahlsystem sollte die Nation reflektieren „so wie sie ist, nicht so, wie man sie sich vorstellt oder sich wünschen soll“.<sup>61</sup> Da die Bevölkerung wuchs, musste die Zahl der Wahlkreise alle fünf Jahre angepasst werden. Bei den Anpassungen von 1858, 1864, 1869 und 1878 wurde deutlich, dass die politische Farbe der Regierung durchaus Einfluss auf die Einteilung der Wahldistrikte hatte.<sup>62</sup>

Diese taktische Anwendung der „Wahlkreisgeometrie“ oder des *Gerrymandering* hatte vor allem Folgen für die Katholiken, die im größten Teil des Landes eine Minderheit bildeten. Die Wahlkreiseinteilung bzw. die Einrichtung doppelter Wahlkreise verhinderte in den meisten Fällen eine Vertretung katholischer Interessen im Parlament. Bis 1864 unterstützten katholische Wahlkreise überwiegend den liberalen Kandidaten, aber als die Katholiken eine eigene, konfessionelle Politik zu verfolgen begannen, versuchten die Liberalen deren Wahlmöglichkeiten einzuschränken. So konnten Wahlkreise derart zusammgelegt werden, dass darin miteinander konkurrierende protestantische und katholische Minderheiten die Wahl eines erfolgsversprechenderen liberalen Kandidaten unterstützten. Als um 1878 die konfessionellen Kräfte

---

<sup>61</sup> Handelingen van de Tweede Kamer der Staten-Generaal 1855–1856, Beilagen, S. 583; J. Loots, Voor het volk, van het volk. Van districtenstelsel naar evenredige vertegenwoordiging, Amsterdam 2004, S. 34.

<sup>62</sup> De Jong, Standspolitiek (wie Fn. 39), S. 20 f.; Loots, Voor het volk (wie Fn. 61), S. 33–36, 45–48. Die Wahlkreisanpassung bewirkte, dass die Zahl der Kammerabgeordneten von 68 (1850) auf 86 Deputierte (1878) stieg.

begannen, die langandauernde politische Dominanz der Liberalen zu bekämpfen, schlug sich dies auch in einer bewussteren Organisation der eigenen Wählerschaft nieder: So entwickelte sich die Antirevolutionäre Partei der orthodoxen Protestanten 1879 zur ersten offiziellen politischen Partei der Niederlande.<sup>63</sup> Bis dahin war die Politik eigentlich nicht organisiert, schon gar nicht landesweit. Die politische Meinungsbildung fand vor allem in und um einige Zeitungen und Zeitschriften statt. Daneben gab es gesellschaftliche Vereinigungen oder Bewegungen, die einem wohltätigen oder sozialen Ziel dienten, welches aber noch um 1870 mehr auf Meinungsbildung und moralische Erhebung als auf politisches *Agenda setting* gerichtet war.<sup>64</sup> Die einzigen protopolitischen Organisationen waren die lokalen Wählervereinigungen, die nach 1848 entstanden, um die Wähler mit geeigneten Honoratioren bekannt zu machen. Nur 1848, 1853, 1867 und in den 1870er Jahren nahmen diese Wählervereinigungen eine deutlichere politische Färbung an.<sup>65</sup>

Das Wahlgesetz hatte festgelegt, dass alle zwei Jahre die Hälfte der Abgeordneten der *Tweede Kamer* nach einem Rotationsplan ihre Sitze – unter Einräumung der Möglichkeit einer Wiederwahl – zur Verfügung stellen musste. Meistens hatten diese Zwischenwahlen zur Halbzeit einer Legislaturperiode einen eher pflichtgemäßen und weniger politischen Charakter, wenn nicht gerade eine umstrittene Frage auf der Agenda stand. Auch Wahlen für die *Provinciale Staten* und Gemeinderäte hatten selten einen politischen Charakter. Diese lokalen Wahlebenen wurden vor allem als Verwaltungsangelegenheit betrachtet. Für die *Tweede Kamer* stellten Wählerschaft und Wählervereinigungen Honoratioren und politisch wenig profilierte Kandidaten auf, vor allem Patrizier und Adlige, Bürgermeister, Richter, gut gestellte Notare und Rechtsanwälte. Die Kandidaten mussten niederländische Staatsbürger und mindestens 30 Jahre alt sein; stillschweigend wurde auch beim passiven Wahlrecht ihre Zugehörigkeit zum männlichen Geschlecht vorausgesetzt.<sup>66</sup> Die Kandidaten wurden den Wählern durch andere Honoratioren oder durch Prediger und Pfarrer empfohlen. Ab Mitte der 1850er Jahre waren die Kandidaten meist überregional bekannt. Konservative und katholische Kandidaten wiesen häufiger als die Liberalen eine regionale Bindung auf. Die Kandidaten führten niemals selbst Wahlkampf. Sie wollten ihre

---

<sup>63</sup> G. Harinck u.a (Hg.), *De Antirevolutionaire Partij 1829-1980*, Hilversum 2001.

<sup>64</sup> M. Janse, *De Afschaffers. Publieke opinie, organisatie en politiek in Nederland 1840-1880*, Amsterdam 2007; A. Houkes, *Christelijke vaderlanders. Godsdienst, burgerschap en de Nederlandse natie (1850-1900)*, Amsterdam 2009.

<sup>65</sup> De Jong, *Standspolitiek* (wie Fn. 39), S. 73–78; J.H. von Santen, *De Amstelsociëteit: liberale organisatie in Nederland in de jaren 1846–1851*, in: *Figuren en Figuraties* (wie Fn. 28), S. 113–154; Van Raak, *In Naam* (wie Fn. 27), Kap. 3.

<sup>66</sup> M. Bosch, *Een onwrikbaar geloof in rechtvaardigheid. Aletta Jacobs 1854-1929*, Amsterdam 2005; M. Braun, *De prijs van de liefde. De eerste feministische golf, het huwelijksrecht en de vaderlandse geschiedenis*, Amsterdam 1992, S. 235-262.

persönliche Ehre nicht in die Waagschale werfen und es passte auch nicht zur übergeordneten Forderung nach Unabhängigkeit der Kandidaten.<sup>67</sup> Nach dem gesellschaftlichen Selbstverständnis war Ansehen wichtiger als politische Zugehörigkeit. Viele Wähler betrachteten die Stimmabgabe für einen Honoratioren als eine normale Achtungsbezeugung. Auch nutzte man gelegentlich – wie z.B. in der Krise von 1868 – eine soziale oder religiöse Autorität oder wirtschaftliche Abhängigkeit schamlos zur Wählerbeeinflussung aus. Soziale Ungleichheit und Abhängigkeit galten auch oft als Argument gegen eine Ausweitung des Wahlrechts. Fälle deutlicher staatlicher Wahlbeeinflussung blieben selten, auch wenn die Verwaltung subtile Möglichkeiten zur Manipulation hatte.

Die Wahlbeteiligung bei Wahlen zur *Tweede Kamer* lag bei durchschnittlich 60 Prozent, wobei die geringste Wahlbeteiligung mit 40 und die höchste Beteiligung mit rund 80 Prozent (1848) zu beziffern ist. Zwischen 1854 und 1866 sank die durchschnittliche Wahlbeteiligung auf rund 45 Prozent, von 1866 bis 1879 lag sie dann wieder über 60 Prozent. In langfristiger Perspektive wich die regionale Wahlbeteiligung nicht stark vom Landesdurchschnitt ab. Nur in Wahlkreisen, in denen die Machtverhältnisse schnell deutlich wurden, blieb die Wahlbeteiligung niedrig und wurde auf die Dauer kaum mehr ein Gegenkandidat aufgestellt. Einige Abgeordnete hatten jahrzehntelang einen Sitz in der *Tweede Kamer*. Bis 1866 sank die Wahlbeteiligung bei Parlamentswahlen in den Niederlanden deutlich unter den belgischen und britischen Durchschnitt, also den beiden Ländern mit einem vergleichbaren Wahlkreissystem. Danach nahm das politische Interesse zu. Von 1866 bis 1879 zeigt die Entwicklung der Wahlbeteiligung in diesen drei Ländern ungefähr das gleiche Muster, auch wenn der niederländische Durchschnitt etwa zehn Prozent niedriger lag.<sup>68</sup>

Das Ziel der Verfassung, die Bürger stärker in die Politik einzubeziehen, wurde nur teilweise erreicht. Durch die Standesverhältnisse, den Anspruch des Kandidaten auf Unabhängigkeit, das Fehlen politischer Organisation und das Wahlsystem selbst entwickelte sich in den Niederlanden ein geringer Grad politischen Lebens. Das fiel auch ausländischen Beobachtern auf.<sup>69</sup> Wiederholt wurde deutlich, dass sich Bürger und Wähler in höherem Maß durch Religion und kirchliche Interessen als durch politische Anliegen mobilisieren ließen.

---

<sup>67</sup> Zur Wahlpraxis: De Jong, *Standspolitiek* (wie Fn. 39), Kap. 3; Ronald Kroeze, *Een kwestie van politieke moraliteit. Politieke corruptieschandalen en goed bestuur in Nederland, 1848-1940*, Hilversum 2013, Kap. 1.

<sup>68</sup> De Jong u.a., *Verkiezingen* (wie Fn. 59), S. 24 f.

<sup>69</sup> Boogman, *Napier* (wie Fn. 51), S. 203.

## 4 Grundrechte

Die Verfassung von 1814/15<sup>70</sup> war nicht an der Definition von Grundrechten interessiert gewesen. Erst die 1848er Verfassung kehrte teilweise zurück zum Vorbild der Konstitution der ehemaligen Batavischen Republik von 1798,<sup>71</sup> die nach französischem Modell einen Katalog bürgerlicher und politischer Grundrechte enthalten hatte. In Kapitel I waren die Bestimmungen zu finden, nach denen jeder innerhalb des Reiches „gleiches Recht auf Schutz von Person und Besitz“ hatte (Art. 3), „die Ausübung der bürgerlichen Rechte“ gesetzlich zu regeln (Art. 4) und jeder Niederländer „zu jeder Staatsfunktion ernennbar“ sei (Art. 6).<sup>72</sup> Weiter gewährte die Verfassung Pressefreiheit (Art. 8), ein Petitionsrecht (Art. 9) und Versammlungsfreiheit (Art. 10). Allerdings wurde in den Artikeln 8 und 10 direkt auf mögliche gesetzliche Einschränkungen der Pressefreiheit und des Rechtes auf Versammlungsfreiheit verwiesen. Nur dieses letzte Recht war ganz neu. Die anderen Grundrechte kamen bereits in früheren Verfassionsversionen vor, aber so beiläufig und verstreut, dass sie kaum erkennbar gewesen waren.<sup>73</sup>

Für den Verfassungsgeber war das Recht auf Vereinigungs- und Versammlungsfreiheit ein wichtiges Prinzip. Ziel war, dass dieses Recht dieses Mal endlich deutlich durch die Gesetzgebung geregelt wurde. In der Praxis hatte sich bereits vor 1848 eine relativ große Vereinigungsfreiheit durchgesetzt. Vereine, Genossenschaften, Sozietäten und private Einrichtungen mussten aber vor ihrer Gründung die königliche Zustimmung beantragen und der Staat konnte ihre Aktivitäten mit Hinweis auf allerlei noch geltende Artikel des *Code pénal* verbieten. Ein erster, noch ziemlich repressiver Gesetzentwurf wurde 1849 nach heftiger Kritik der *Tweede Kamer* vom Minister zurückgezogen. Erst 1855 trat das „Gesetz zur Regelung und Beschränkung der Ausübung des Rechtes auf Vereinigung und Versammlung“ in Kraft.<sup>74</sup> Ausgangspunkt war die Freiheit zur Vereinigung und Versammlung. Nur Vereinigungen, die als Rechtsperson auftreten wollten, benötigten die Zustimmung des Staates; falls sie 1855 bereits existierten, waren sie selbst davon

---

<sup>70</sup> CDR-2, Dok.-Nr. 5.2.1 (Grundgesetz der Niederlande v. 1814); Dok.-Nr. 5.2.2 (wie Fn. 15).

<sup>71</sup> P. Brandt u.a. (Hg.), Quellen zur europäischen Verfassungsgeschichte im 19. Jahrhundert. Institutionen und Rechtspraxis im gesellschaftlichen Wandel, Teil 1: Um 1800, Bonn 2004 (im Folgenden: CDR-1), Dok.-Nr. 5.2.5 (nl.)/5.2.6 (dt.) (Verfassung der Batavischen Republik v. 1.5.1798).

<sup>72</sup> CDR-3, Dok.-Nr. 5.2.1 (wie Fn. 11).

<sup>73</sup> Zu den Grundrechten siehe C.J.H. Jansen, *Klassieke grondrechten. Achtergrond en ontwikkeling 1795-1917*, in: Van Sas/Te Velde (Hg.), *Eeuw van de grondwet* (wie Fn. 2), S. 96-112.

<sup>74</sup> CDR-3, Dok.-Nr. 5.4.2 (Vereinigungsgesetz für die Niederlande v. 22.4.1855). Siehe hierzu J.A.O. Eskes, *Repressie van politieke bewegingen in Nederland. Een juridisch-historische studie over het Nederlandse publiekrechtelijke verenigingsrecht gedurende het tijdvak 1798–1988*, Utrecht 1988.

befreit. Allerdings durften sich die Vereinigungen nicht im Widerstreit mit der öffentlichen Ordnung und den guten Sitten befinden, aber wohl für eine Veränderung der Regierungspolitik oder aktuellen Gesetzgebung eintreten, wie dies z.B. der Verbund zur Abschaffung der Tageszeitungssteuer tat.<sup>75</sup> Auch politischen Vereinigungen wurde nichts in den Weg gelegt. Nur die Bildung von Gewerkschaften fiel noch bis 1872 unter das „Koalitionsverbot“ des *Code pénal* von 1811. Geschlossene Versammlungen waren von jeglicher Kontrolle befreit. Für öffentliche Zusammenkünfte und für solche, bei denen mit Waffen geübt wurde, war eine Erlaubnis des Bürgermeisters notwendig.

Der auf die Justiz bezogene Verfassungsabschnitt garantierte weitere Grundrechte. Niemandem konnte gegen seinen Willen der Zugang zu einem Richter vorenthalten werden (Art. 150); auch durfte niemand ohne begründete richterliche Anordnung verhaftet werden (Art. 151). Im Fall einer Verhaftung unter besonderen Umständen musste der Verdächtige so schnell wie möglich dem Richter vorgeführt werden (Art. 152). Zugang zur Wohnung eines Bürgers hatten die zuständigen Behörden nur aus gesetzlich festgelegten Gründen (Art. 153). Auch das Briefgeheimnis durfte nur im Auftrag des Richters und aus gesetzlich festgelegten Gründen aufgehoben werden (Art. 154). Das Gerichtsverfahren war öffentlich und jedes Urteil musste vollständig auf dem Gesetz beruhen und öffentlich verlesen werden (Art. 156). Eine Enteignung war ausschließlich aufgrund eines schwerwiegenden und gesetzlich umschriebenen öffentlichen Interesses sowie gegen eine vorausgehende Entschädigung möglich (Art. 147). Kein Verbrechen konnte die Strafe der Beschlagnahmung von Gütern nach sich ziehen (Art. 155). Das Kapitel zur Religion gewährte deren Freiheit (Art. 164) und garantierte, dass jeder ohne Ansehen seiner Religionszugehörigkeit „dieselben staatsbürgerlichen Rechte“ und ein „gleiches Zugangsrecht zu Würden, Ämtern und Diensten“ genoss (Art. 166).

Nachdrücklicher als früher unterschied die Verfassung von 1848 zwischen Niederländern und Ausländern. Artikel 5 der Verfassung bestimmte, dass man, „um überhaupt das Bürgerschaftsrecht zu haben“, Niederländer sein musste. Artikel 7 stellte ein Gesetz zur niederländischen Staatsbürgerschaft in Aussicht. Diesem lag keine diskriminierende Absicht zu Grunde, wohl aber eine engere Bindung zwischen Staatsbürgerschaft und Nationalität.<sup>76</sup> Das Gesetz zur niederländischen Staatsbürgerschaft und zur Naturalisation von 1850 definierte diejenigen als Niederländer, die in den Niederlanden oder anderswo von einem oder beiden niederländischen

---

<sup>75</sup> Janse, Afschaffers (wie Fn. 64), Kap. 5.

<sup>76</sup> Verslag der commissie (wie Fn. 1), S. 38.

Elternteilen geboren worden waren oder die Staatsbürgerschaft durch Naturalisation erhalten hatten. Für die Einbürgerung musste man mindestens 23 Jahre alt sein und seit mindestens sechs Jahren in den Niederlanden leben. Auch besondere Verdienste konnten ein Grund für eine Einbürgerung sein. Verlieren konnte man die niederländische Staatsangehörigkeit, indem man eine andere Nationalität annahm, in fremden Kriegsdienst trat oder mehr als fünf Jahre im Ausland wohnte, ohne irgendwann in die Niederlande oder ihre Kolonialgebiete zurückkehren zu wollen.<sup>77</sup> Während das Gesetz von 1850 den Zugang zu politischen Rechten regelte, lag dem *Burgerlijk Wetboek* (Bürgerliches Gesetzbuch, BW) von 1838, das die bürgerlichen Rechte beinhaltete, eine etwas andere Definition der niederländischen Staatsbürgerschaft zugrunde. Nach dem BW besaß jeder, der in den Niederlanden oder den Kolonien von dort dauerhaft niedergelassenen Eltern geboren worden war, die niederländische Nationalität. Der Geburtsort war hier wichtiger als die niederländische Abstammung. Daraus folgte, dass im Prinzip auch die gesamte einheimische Bevölkerung der Kolonien in den Besitz der niederländischen Staatsbürgerschaft kam. Dies schloss aber das Gesetz von 1850 wieder aus.<sup>78</sup> Zugleich aber galt das Gesetz zur Regelung der Zulassung und Ausweisung von Fremden (das Ausländergesetz) vom 13. August 1849 weiter, welches noch von der Bestimmung im BW ausgegangen war, die langfristig niedergelassene Ausländer oder mit einer niederländischen Frau verheiratete Ausländer mit Kindern gegenüber Niederländern gleichstellte. Erst 1892 sollte ein neues Gesetz eine einheitliche Regelungen der Staatsbürgerschaft bringen.<sup>79</sup>

Selbstredend enthielt die Verfassung keine Bestimmungen zu solchen Rechten, die in den Niederlanden nie eingeschränkt gewesen waren, was z.B. das Recht auf freie Bewegung, Niederlassung oder Berufsausübung betraf. Ebenso wenig thematisierte die Verfassung soziale und wirtschaftliche Rechte.

## 5 Verwaltung

---

<sup>77</sup> CDR-3, Dok.-Nr. 5.4.1 (Ausführungsgesetz zur Staatsangehörigkeit in den Niederlanden v. 28.7.1850). Siehe dazu M. Leenders, *Loyaliteit en Nederlanderschap. Staatsburgerschapswetgeving tussen 1850 en 1985*, Jaarboek Parlementaire Geschiedenis 2007, Amsterdam 2007, S. 57–68.

<sup>78</sup> Leenders, *Loyaliteit* (wie Fn. 77), S. 59 f.; E. Heijs, *Van vreemdeling tot Nederlander. De verlening van het Nederlanderschap aan vreemdelingen 1813–1992*, Amsterdam 1995.

<sup>79</sup> Wet van de 13den Augustus 1849 regelende de Toelating en Uitzetting van Vreemdelingen, Staatsblad Nr. 39 benevens de daartoe betrekkelijke ministeriële aanschrijvingen, Deventer 1857; M. Leenders, *Ongenode gasten. Van traditioneel asielrecht naar immigratiebeleid, 1815–1938*, Hilversum 1993, S. 36–40.



Die aus der Verfassung von 1848 hervorgehende Gesetzgebung machte aus den Niederlanden einen „dezentralisierten Einheitsstaat“. Die Provinz- (1850)<sup>80</sup> und Gemeindeordnung (1851)<sup>81</sup> aus der Feder Minister Thorbeckes gelten als die wichtigsten und nachhaltigsten Ergebnisse der Verfassungsreform. (Abb. 5.1, S. ##) Sie regelten die Beziehungen zwischen den Verwaltungsebenen des Staates, der Provinzen und der Gemeinden. Thorbecke hatte dabei einen „organischen Staat“ vor Augen: Demnach bildete der moderne Staat ein Ganzes, dem nach einheitlichen Verwaltungsprinzipien Form gegeben werden musste, sodass Provinzen und Gemeinden über die gleichen Räume verfügten, um ihre jeweiligen Aufgaben als „selbständiger Teil des Staates“ erfüllen zu können.<sup>82</sup>

Somit verwandelte das neue Gemeindegesetz alle Städte und Dörfer zu „Gemeinden“ mit gleichem Verwaltungsaufbau. Für stolze alte Städte wie Amsterdam, das jahrhundertlang beinahe ein Stadtstaat gewesen war, war es nur schwer zu akzeptieren, dass sie künftig mit den Dörfern in ihrem Umland gleichgestellt waren. Gemeinden bildeten die Grundeinheiten des Staates und durften ihre eigenen Angelegenheiten regeln, im Rahmen einheitlicher Regeln für Verwaltung, Steuererhebung und Rechenschaft. Thorbecke verband mit dieser lokalen Freiheit die Hoffnung, dass die Bürger auch durch das ziemlich umfassende Wahlrecht in ihrer eigenen Lebenswelt mehr in die öffentlichen Angelegenheiten einbezogen würden. Alle Angelegenheiten, die deutlich über die Zuständigkeit und das Einflussgebiet der Gemeinde oder von kooperierenden Gemeinden hinausgingen, gehörten in die Verantwortung der Provinz. Die Provinzverwaltung übte die Aufsicht über die Gemeinden aus und vermittelte bei Konflikten. Die Provinz bildete also eine höhere, aber indirekte Machtebene. Sie erfüllte daneben auch eigene Aufgaben, wie z.B. die Verwaltung von Straßen und Wasserwerken. Auch die Wasser- und Deichgenossenschaften, die mit Schleusen die Wasserstände koordinierten und Deiche und Polder instand hielten, standen unter der Aufsicht der Provinzen. Trotz der zentralen Bedeutung, die Wasser- und Deichgenossenschaften in den Niederlanden als tiefgelegenes Polderland hatten, bildeten sie keine selbständige Verwaltungsebene. Es handelte sich um historische Körperschaften mit einem Gemeinschaftsauftrag. Über den Provinzen bildete der Zentralstaat die dritte und höchste Ordnungs- und Aufsichtsebene. Der Staat war darüber hinaus die Quelle der Gesetzgebung. Provinzen und Gemeinden durften nur nach Zustimmung durch die höhere Ebene und innerhalb der bestehenden

---

<sup>80</sup> CDR-3, Dok.-Nr. 5.5.1 (Provinzordnung für die Niederlande v. 6.7.1850).

<sup>81</sup> CDR-3, Dok.-Nr. 5.5.2 (Gemeindeordnung für die Niederlande v. 29.6.1851).

<sup>82</sup> G.G. van der Hoeven (Hg.), *De onuitgegeven parlementaire redevoeringen van Mr. J.R. Thorbecke 1850-1851*, Arnheim 1899, S. 136.

Gesetze eigene Regeln und Verordnungen erlassen. Eigentlich wurden Provinzen und Gemeinden weder vom Gesetz noch in der Praxis als *politische* Körperschaften aufgefasst, sondern als reine Verwaltungsorgane betrachtet. Bis in die 1890er Jahre hinein betrieben sie auch keine aktive, intervenierende Politik. Gemeinden waren zwar mit zuständig für Bildung, Armenfürsorge, Sicherheit, öffentliche Ordnung, Trinkwasserversorgung, Erhalt des öffentlichen Raumes und manchmal für Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen, sozialen Wohnungsbau, öffentliche Hygiene oder Gaslieferungen, aber die Betonung lag hierbei immer auf Verwaltungsaufgaben.<sup>83</sup>

Alle Verwaltungsebenen erhielten nach 1850/51 die gleiche Struktur und das gleiche Wahlsystem. In jeder Provinz präsierte ein Gouverneur oder „Kommissar des Königs“ über das Verwaltungsgremium der *Gedeputeerde Staten*, während die *Provinciale Staten* deren gewählte Vertretung bildeten. An der Spitze jeder Gemeinde stand ein für sechs Jahre benannter Bürgermeister. Er war der Vorsitzende des Verwaltungsgremiums aus Bürgermeister und Stadträten sowie des gewählten Gemeinderats. Der Bürgermeister war für die öffentliche Ordnung verantwortlich, aber der Gemeinderat fungierte als beschlussfassendes Organ. Der Kommissar des Königs und die Bürgermeister wurden von der Krone ernannt. Das Gesetz verfolgte die Absicht, in jeder Provinz und Gemeinde einen objektiven, überregionalen Verwalter und Reichsvertreter an die Spitze zu setzen, um den traditionelle Einfluss lokaler Eliten einzuschränken. Zwar besaßen die Gemeinden anfänglich noch größtenteils finanzielle Autonomie. So hatten sie feste eigene Einkünfte aus lokalen Abgaben und Verbrauchssteuern; daneben erhielten sie einen Beitrag aus Aufschlägen auf staatliche Steuern. Durch die allmähliche Abschaffung der Verbrauchssteuern zwischen 1854 und 1856 verloren die Gemeinden jedoch eine wichtige Einnahmequelle. Sie wurden dadurch abhängiger vom staatlichen Zuschuss und damit auch von der Steuerung durch den Zentralstaat. Das Armengesetz von 1854<sup>84</sup> und die Bildungsgesetze von 1857, 1863 und 1878<sup>85</sup> wiesen den Gemeinden eine kostspielige Zusatzaufgabe in der Ausführung staatlicher Politik zu.<sup>86</sup> Ihr finanzieller Spielraum für politisches Handeln blieb somit limitiert. Weder der traditionelle Konservatismus der Verwaltung noch die dominierende liberale Ideologie ermutigte die Behörden zu aktiver Intervention. Das war auch nicht notwendig, da in vielen Städten bürgerliche und

---

<sup>83</sup> D.J. Wolfram, Schikken en inschikken. Plaatselijke elites in tijden van verzuiling 1850-1920, in: J.C.H. Blom/J. Talsma (Hg.), *De verzuiling voorbij. Godsdienst, stand en natie in de lange negentiende eeuw*, Amsterdam 2000, S. 80–102; V. Veldheer, *Kantelend bestuur. Onderzoek naar de ontwikkeling van taken van het lokale bestuur in de periode 1851–1985*, Rijswijk 1994, S. 45–59.

<sup>84</sup> Vgl. Kapitel 12, Wirtschafts- und Sozialgesetzgebung/Öffentliche Wohlfahrt.

<sup>85</sup> Vgl. Kapitel 10, Bildungswesen.

<sup>86</sup> Veldheer, *Kantelend bestuur* (wie Fn. 83), S. 49 f.; N. Randeraad, *Gemeenten tussen wet en werkelijkheid*, in: Van Sas/Te Velde (Hg.), *Eeuw van de grondwet* (wie Fn. 2), S. 245–256.

kirchliche Vereinigungen bereits viele Aufgaben übernahmen. Die Gemeinden beschränkten sich auf die Koordination dieser Privatinitiativen oder übertrugen öffentliche Aufgaben per Verpachtung (z.B. Fährdienste) oder Konzessionierung (z.B. Trinkwasserversorgung, Schienenverkehr, Müllabfuhr) an Privatunternehmer.

Die staatliche Verwaltung war noch nicht groß. Um 1850 arbeiteten in Den Haag ungefähr 800 Verwaltungsbeamte. Im ganzen Land gab es in allen ausführenden Funktionen 20.000 Beamte, dies entsprach einem Anteil von 0,7 Prozent der Bevölkerung.<sup>87</sup> Im öffentlichen Dienst der Niederlande kam grundsätzlich ein *merit system*, kein *spoils system* und kein Patronagesystem zur Anwendung. Gleich nach 1848 versuchte die liberale Regierung möglichst verfassungstreue Beamte und Amtsinhaber zu ernennen. Das wichtigste Kriterium bei der Bestellung des öffentlichen Personals sollte jedoch die Qualifikation sein.<sup>88</sup> Daneben spielte jedoch oft auch der soziale Stand und die Unterstützung persönlicher Netzwerke eine Rolle. Entscheidungsträger auf allen Ebenen wurden hauptsächlich aus dem traditionellen Verwaltungsmilieu studierter Honoratioren rekrutiert. Sie übten oft mehrere Verwaltungsfunktionen gleichzeitig oder nacheinander aus. Nach 1870 vergrößerte sich der Kreis der Beamten in sozialer Hinsicht immer mehr. Einige Verwaltungsfunktionen wurden gut besoldet, aber es gab auch viele Ämter, die eigene Mittel für den Lebensunterhalt voraussetzten; dies galt auch für höhere Ämter. Verwaltungsbeamte und andere Amtswalter wurden im Allgemeinen eher mäßig bezahlt und sie durften keine bezahlten Nebenämter haben. Zwar erhielten sie seit 1814 eine Pension; auch besaß jede amtliche Funktion einen gewissen Status. Bis 1918 gab es aber keine gesetzliche Garantie der Rechtsposition des staatlichen Personals wie im deutschen „Reichsbeamtenengesetz“ von 1873.<sup>89</sup>

## 6 Justiz

Die Verfassung thematisierte die Gewaltenteilung nicht explizit, unterschied aber eine gesetzgebende, eine ausführende und eine richterliche Macht. Letztere sollte der durch die Regierung und die *Staten-Generaal* beschlossenen Gesetzgebung zur Geltung verhelfen. Die Niederlande kannten keine alternative Form der Rechtskraft außerhalb der des Staates. Die

---

<sup>87</sup> A. van Braam, *Ambtenaren en bureaucratie in Nederland*, Zeist 1957.

<sup>88</sup> P.G. van IJsselmuiden, *Binnenlandse Zaken en het ontstaan van de moderne bureaucratie in Nederland 1813-1940*, Kampen 1988, S. 110–112, 118–121, 193 f.

<sup>89</sup> Van IJsselmuiden, *Binnenlandse Zaken* (wie Fn. 88), S. 192–202.

richterliche Organisation fiel in die Verantwortung des Justizministeriums. Dieses war der Staatsanwaltschaft vorgesetzt und ernannte die Magistrate. Die Unabhängigkeit der Magistrate wurde durch ihre Ernennung auf Lebenszeit garantiert; auch konnten sie nicht entlassen werden, es sei denn nach einer Verurteilung wegen eines Verbrechens oder aufgrund von Bankrott oder Amtsvernachlässigung. Mitglieder der richterlichen Macht durften gleichzeitig Mitglied der *Staten-Generaal* sein, aber darüber hinaus kein bezahltes Amt ausüben. Die Strafverfolgungspolitik der Staatsanwaltschaft wurde von der Generalstaatsanwaltschaft der Gerichtshöfe bestimmt, nicht vom Minister. Die Niederlande kannten keine Jury-Rechtsprechung. Ein Urteil wurde von einem Richter oder einem Richterkollegium gefällt. Alle Prozesse waren öffentlich. Jedes Urteil musste einschließlich aller Gründe, auf denen es beruhte, vollständig und öffentlich verlesen werden.

Die Gerichtsorganisation war in einem Gesetz von 1827 geregelt,<sup>90</sup> das 1838 ergänzt worden war. 1861 wurden diese Regelungen durch das „Gesetz der Neuen Richterlichen Einrichtung“ ersetzt.<sup>91</sup> Die Gerichtsorganisation besaß vier Ebenen: Die lokalen Kreisgerichte behandelten ausschließlich zivile Fälle; darüber standen die Bezirksgerichte, die zivile und strafrechtliche Fälle behandelten und für die Revision der Kreisgerichtsurteile zuständig waren. Fünf über das Land verteilte Gerichtshöfe bildeten sodann die Revisionsinstanz für zivil- und strafrechtliche Fälle. An der Spitze stand als vierte Instanz der *Hoge Raad*, der die Aufsicht über den Rechtsgang bei den niedrigeren Gerichten ausübte und als letzte Instanz bei Revisionen fungierte. Weiter behandelte der *Hoge Raad* besondere Fälle, die eine Anklage gegen den König (denkbar nur als Privatperson), das Königshaus, den Staat, einzelne Minister oder andere öffentliche Würdenträger betrafen. Die Mitglieder des *Hoge Raads* wurden aus einer Vorschlagsliste von fünf Kandidaten der *Tweede Kamer* durch die Krone ernannt.

Mit dem Königlichen Beschluss über die neue Niederländische Gesetzgebung von 1838 waren das Bürgerliche Gesetzbuch, das Handelsgesetzbuch und das Gesetzbuch der Bürgerlichen Rechts- und Prozessordnung (Prozessrecht) festgeschrieben worden.<sup>92</sup> Ein neues Strafrecht kam erst 1881 zustande, um endlich den angepassten napoleonischen *Code pénal* zu ersetzen, der seit 1811 in Gebrauch war und der noch viele Leibstrafen enthielt. Bereits 1870 wurde die Todesstrafe – außer für militärische Straftaten wie Meuterei – abgeschafft; nach 1848 war sie immerhin noch zehn Mal

---

<sup>90</sup> CDR-2, Dok.-Nr. 5.6.1-5.6.2 (Justizverwaltung v. 1827).

<sup>91</sup> CDR-3, Dok.-Nr. 5.6.3 (Gesetz über die neue Justizverwaltung v. 31.5.1861).

<sup>92</sup> CDR-3, Dok.-Nr. 5.6.2 (Königlicher Erlass über die Einführung der neuen Niederländischen Gesetzgebung v. 10.4.1838); siehe auch ebd., Dok.-Nr. 5.6.1 (Gesetz über die Einführung der nationalen Gesetzbücher v. 16.5.1829).

vollstreckt worden (letztmals 1860).<sup>93</sup> Das militärische Disziplinarrecht fand erst 1903 und 1921 eine Neuregelung; bis dahin galten die Gesetzbücher über Verbrechen für das Kriegsvolk zu Lande und zu Wasser von 1815 fort.

Ein separates Gesetzbuch oder Gericht für Verwaltungsrecht gab es nicht. Streitfälle zwischen Verwaltungsorganen oder zwischen Bürgern und der Verwaltung wurden von den Provinzialgremien (*Gedeputeerde Staten*)<sup>94</sup> und bei Revision durch die Krone verhandelt, nach Beratung durch den *Raad van State*. Amtsmissbrauch war eine Angelegenheit des *Hoge Raad*. Bürgerrechte (Wahl-, Petitions- und Vereinigungsrecht) wurden in eigenen Gesetzen geregelt. Dem Zivilrichter oblag es, hierüber zu urteilen. Weil Gesetze nie in Konflikt mit den Prinzipien der Verfassung geraten konnten, gab es in den Niederlanden keine Verfassungskontrolle. Auch der *Hoge Raad* durfte Gesetze nicht auf deren Verfassungsmäßigkeit überprüfen.

Da die Industrialisierung in den Niederlanden relativ spät einsetzte, entwickelte sich das Arbeitsrecht nur langsam. 1874 trat das Gesetz zur Einschränkung der Kinderarbeit in Kraft, 1889 das Gesetz über die Gewerbeaufsicht. Die Beschränkung der Vertragsdauer war allerdings bereits im Bürgerlichen Gesetzbuch von 1838 geregelt. Arbeitsstreitigkeiten kamen vor den Amtsrichter.<sup>95</sup> Grundsätzlich hatten die Niederlande ein Rechtssystem, das eine freie, ehrliche und kontrollierbare Rechtsprechung garantierte. Die gewählte Legislative machte die Gesetze und kontrollierte das Justizministerium, das für die richterliche Organisation sorgte. Die Judikative selbst bestimmte die Strafverfolgungspolitik. Bürger hatten freien Zugang zu Richter, Rechtsbeistand und Revision. Allerdings gab es gemäß der Gesellschaftsordnung der Zeit allerlei Formen von Klassenjustiz und Standesdünkel; auch konnten Wohlhabende die Möglichkeiten des Rechts besser ausschöpfen.

## 7 Militär

Obwohl die Verfassung von 1848 (Art. 177) festlegte, dass alle Einwohner die Pflicht hatten, den Staat und das Staatsgebiet zu verteidigen,<sup>96</sup> gab es in den Niederlanden keine Volksmiliz und keine

---

<sup>93</sup> H. Franke, *Twee eeuwen gevangen. Misdaad en straf in Nederland*, Utrecht 1990.

<sup>94</sup> Vgl. Kapitel 5, Verwaltung.

<sup>95</sup> F.J.L. Pennings, *Nederlands arbeidsrecht in een internationale context*, Deventer 2007; C.J.H. Jansen/C. Loonstra (Hg.), *Opstellen over de historische ontwikkeling van het arbeidsrecht*, Amsterdam 2013.

<sup>96</sup> CDR-3, Dok.-Nr. 5.2.1 (wie Fn. 11).

Armee auf der Grundlage einer allgemeinen und persönlichen Wehrpflicht. Vielmehr bildeten seit 1815 Berufssoldaten die Mannschaften von Marine und Heer.<sup>97</sup> Das stehende Heer umfasste nach 1850 durchschnittlich 15.000 Mann und konnte auch außerhalb Europas eingesetzt werden. Daneben gab es, seit 1815, eine „nationale Miliz“ zu Lande und zur See. Diese diente als aktive „Reserve“ neben dem stehenden Heer. Die nationale Miliz wurde soweit wie möglich aus Freiwilligen zusammengestellt, musste aber durch Auslosung aus dem Kreis der 20-jährigen Einwohner bis zu einer Stärke von 55.000 Mann aufgefüllt werden.<sup>98</sup> Auf diese Weise wurden jedes Jahr 11.000 Wehrpflichtige rekrutiert. Diese Wehrpflichtigen hatten eine Dienstzeit von zwölf Monaten und weitere vier Jahre lang eine Reservezeit von insgesamt sechs Wochen abzuleisten. Da ausgeloste Wehrpflichtige sich gegen Bezahlung durch einen Freiwilligen ersetzen lassen konnten, was oft geschah, bestand die Miliz vornehmlich aus armen und schlecht ausgebildeten Rekruten. Wehrpflichtige der Miliz zu Lande durften nicht in den Kolonien eingesetzt werden.

Bis 1829 umfasste das niederländische Heer vier Schweizer Regimenter. Danach wurden keine ausländischen Truppen mehr angeworben, obwohl die Verfassung von 1848 die Möglichkeit nicht ausschloss (Art. 179). Ausländer dienten wohl häufig im Königlichen Niederländisch-Indischen Heer (KNIL), das durch Königlichen Beschluss vom 10. März 1832 eingerichtet worden war und um 1850 eine Stärke von 27.000 Mann besaß. Es bestand aus niederländischen, ostindischen und europäischen Soldaten und war ausschließlich für die Aufrechterhaltung von Recht und Ordnung in der Kolonie und für Strafexpeditionen bestimmt. Das KNIL trat daher auch nur innerhalb der Niederländisch-Indischen Kolonie auf.<sup>99</sup>

Der König besaß die höchste Autorität über alle Streitkräfte (Art. 58), war für deren Qualität (Art. 178) und für die Ernennung aller Offiziere (Art. 58) verantwortlich. In der Verfassung fehlte eine Bestimmung über das Ausrufen des Notstandes. Der König konnte wohl „im Fall eines Krieges oder anderer außergewöhnlicher Umstände“ die Streitkräfte mobilisieren, allerdings in Abstimmung mit den *Staten-Generaal*, die die Mobilmachung durch ein Gesetz regeln mussten (Art. 184). Das

---

<sup>97</sup> Zur niederländischen Kriegsmacht im 19. Jahrhundert siehe W. Bevaart, *De Nederlandse Defensie 1839–1874*, Den Haag 1993; R.H.E. Gooren, *Krijgsdienst en krijgsmacht in de Nederlandse politiek 1866–1914*, Utrecht 1987; W. Klinkert, *Het vaderland verdedigd. Plannen en opvattingen over de verdediging van Nederland*, Den Haag 1992; R. van der Wal, *Of geweld zal worden gebruikt! Militaire bijstand bij de handhaving en het herstel van de openbare orde 1840–1920*, Hilversum 2003. Für den Zeitraum 1815–1847 vgl. auch Jeroen van Zanten, *Die Niederlande*, in: HB-2 (wie Fn. 5), S. 433–483, hier S. 462–464.

<sup>98</sup> CDR-3, Dok.-Nr. 5.7.1 (Militärgesetz für die Niederlande v. 19.8.1861).

<sup>99</sup> J.A. de Moor, *Met klewang en karabijn. Een militaire geschiedenis van Nederlands-Indie (1815–1949)*, in: J. de Bruijn/C.B. Wels (Hg.), *Met man en macht. De militaire geschiedenis van Nederland 1550–2000*, Amsterdam 2003, S. 199–244.

traditionelle Band zwischen König und Offizierskorps blieb eng. Bezüglich der Auslegung von Verfassungsartikel 58 kam es regelmäßig zu politischen Spannungen, weil ungeklärt blieb, ob diese Autorität ein persönliches Vorrecht des Königs oder eine Regierungsaufgabe war, die unter die ministerielle Verantwortlichkeit fiel. Die Position des Kriegs- und des Marineministers war schwierig: Einerseits betrachtete Willem III. ihre Ernennung als persönliche Angelegenheit und forderte von ihnen absoluten Gehorsam; andererseits mussten sie den allgemeinen Kurs der Regierung und ihre Rechenschaftspflicht gegenüber dem Parlament berücksichtigen. Die heftige Kritik, die die *Tweede Kamer* 1854 am Zustand der Marine übte, hätte eigentlich den König treffen sollen, bei dem nach der Verfassung die Verantwortung für den Unterhalt der Streitkräfte lag.<sup>100</sup> Es wurde jedoch auch deutlich, dass der König und seine Minister von der Zuweisung der Mittel seitens der *Staten-Generaal* abhängig waren. Immerhin scheiterten infolge der schwachen Position des Kriegs- und des Marineministers sowie aufgrund der Machtposition des Königs im Parlament beinahe alle Pläne für eine umfassende Revision der Verteidigungsorganisation, des Festungssystems und der Wehrpflicht.

1849 machten die Verteidigungskosten ein Viertel des Staatshaushaltes aus, der größte Posten nach der Rente und Staatsschuldentilgung. Trotz der französischen und preußischen Drohgebärden der 1850er und 1860er Jahre<sup>101</sup> neigten sowohl die liberalen wie die konservativen Regierungen eher zu Einsparungen im Verteidigungshaushalt. Sie steuerten international einen neutralen Kurs und vertrauten darauf, dass die niederländische Neutralität respektiert würde. Die Liberalen misstrauten prinzipiell dem militärischen Element. Die Streitkräfte hatten eine überwiegend defensive Aufgabe; sie waren nur Mittelmaß, was Qualität und Organisation betraf, und ihre Waffen waren veraltet. Die Landesverteidigung beruhte auf der Verteidigung einiger Befestigungs- und Flutungslinien, eine Strategie, die nach 1870 durch die technologischen Entwicklungen schnell veraltete.

Außer dem stehenden Heer, der ergänzenden Nationalmiliz und der Kolonialarmee (KNIL) gab es noch eine weitere militärische Organisation: die Bürgerwehr. Das Gesetz über die Bürgerwehr von 1827, das bis 1901 in Kraft blieb, verpflichtete jede Gemeinde mit mind. 2.500 Einwohnern, ein Schützenkorps aufzustellen und zu unterhalten. Männer im Alter zwischen 25 und 35 Jahren wurden für einen fünfjährigen Dienst in der örtlichen Bürgerwehr ausgelost. Allerdings erhielten sie nur ein entsprechendes Training und mussten sich danach für die Landesverteidigung oder für die

---

<sup>100</sup> Van der Wal, Geweld (wie Fn. 97), S. 35; Bevaart, Nederlandse defensie (wie Fn. 97), S. 30; W.J. van Welderen Rengers, Schets eener parlementaire geschiedenis van Nederland 1849 tot 1891, Den Haag 1948, S. 124.

<sup>101</sup> Vgl. Kapitel 1, Die Niederlande 1848-1876.

Unterdrückung städtischer Unruhen bereithalten. Der Bürgermeister hatte nach dem Gemeindegesetz von 1851<sup>102</sup> das Recht, die Bürgerwehr als Verstärkung des lokalen Polizeikorps einzusetzen, das selbst in den großen Städten nur sehr klein war. Bei Katastrophen oder wenn ernsthafte lokale Aufstände unterdrückt werden mussten, konnte der Bürgermeister zusammen mit dem Kommissar des Königs auch die lokale Garnison hinzuziehen. Eine solche gab es in 56 Städten und Standorten über das ganze Land verteilt. Die Mannschaft dieser Garnisonen umfasste zwischen einigen Dutzend bis gut tausend Mann. In der Praxis bewährte sich das Heer als ergänzende Polizeimacht in den Städten und Dörfern. Der Einsatz der Garnison war dem zivilen Befehl des Bürgermeisters unterstellt.<sup>103</sup> 1858 wurde noch das Korps der Reichspolizei eingerichtet, das für die reguläre Aufrechterhaltung von Recht und Ordnung und für beide Aufgaben im ländlichen Bereich zuständig war. Das Polizeikorps unterstand dem Justizministerium.<sup>104</sup>

## 8 Verfassungskultur

Die niederländische politische Kultur verfügt über keine große Tradition zeremonieller und öffentlicher Teilnahme. Nur in der Revolutionszeit 1780–1800 hatte die Politik einen ausgeprägt öffentlichen Charakter besessen. Erst nach 1880 sollte die öffentliche Bindung zurückkehren. „The Dutch are little disposed to take a busy and sustained part in politics“, konstatierte 1860 der britische Gesandte Napier. Nur kirchliche und religiöse Fragen riefen manchmal breite Empörung und organisierte Petitionsbewegungen hervor.<sup>105</sup>

Die Verfassungsreform von 1848 brachte keine Feierlichkeiten und auch keine Bildkultur mit sich. Dieses Ereignis wurde bewusst nüchtern präsentiert. Die europäische Revolution war noch in vollem Gang und die Liberalen wollten vermeiden, dass die Verfassungsreform als ein Parteieninteresse, ein Griff nach der Macht oder ein Angriff auf die Monarchie aufgefasst werden könnte. Die spärlichen Festgedichte aus liberalen Kreisen bekräftigten die Auffassung, dass der „ritterliche“ König Willem II. sich aus eigenem Antrieb „dem Volk“ angeschlossen hätte.<sup>106</sup> Die

---

<sup>102</sup> Vgl. Kapitel 5, Verwaltung.

<sup>103</sup> Van der Wal, Geweld (wie Fn. 97), S. 93–96, 335–341. Der Militäreinsatz verlief ziemlich moderat: In 30 Jahren gab es nur in sechs Fällen einen Toten.

<sup>104</sup> Van der Wal, Geweld (wie Fn. 97), S. 113–119.

<sup>105</sup> Boogman, Napier (wie Fn. 51), S. 203.

<sup>106</sup> [Anonym, [eigentl. S.J. van den Bergh], Koning en Volk. Een lied in 1848, in: De Gids 12 (1848) I, S. 478 f.; [Anonym, eigentl. J.P. Heije], Drie liedjes van Piet Bogcheljoen, in: De Gids 12 (1848) I, S. 474–477. Siehe auch die



von Honoratioren geprägte Politik zeigte auch nach 1848 wenig Bereitschaft, sich der Öffentlichkeit zu präsentieren.<sup>107</sup> Die Sitzungen der *Tweede* und *Eerste Kamer* waren zwar öffentlich, aber die öffentliche Tribüne fasste nur ein begrenztes Publikum; auch die Einrichtung einer Presstribüne (1859) ermutigte die Berichterstattung nicht. Vor allem für die Zeit vor 1870 ist nur wenig Bildmaterial über den politischen Betrieb überliefert. Illustrationen in Zeitschriften waren teuer und der niederländische Markt war relativ klein. Illustrierte Zeitschriften, die sich an eine breite Öffentlichkeit richteten, mieden daher kontroverse Themen wie Politik. Die Staatsspitze war nur an einem Tag im Jahr öffentlich sichtbar, nämlich bei der zeremoniellen Eröffnung des Sitzungsjahres der *Staten-Generaal* am dritten Montag im September. Dann unternahm der König mit großem Gefolge eine prächtige Kutschfahrt durch Den Haag, vom königlichen Palast zum Binnenhof, dem ursprünglich mittelalterlichen Gebäudekomplex, in dem die *Staten-Generaal* tagten. Im Gegensatz zu vielen Parlamenten in Europa residierte die niederländische *Tweede Kamer* nicht in einem Gebäude, das durch seine Architektur, Ausschmückung und Lage eine repräsentative oder imponierende Wirkung ausstrahlte. Anlässlich des 50. Jahrestages der Wiedererlangung der Unabhängigkeit (1813) beantragte die Regierung 1863 zwar die Erbauung eines gegenwartsbezogenen und öffentlichkeitswirksameren „Palais für die Volksvertretung“, aber dieser Plan wurde nicht verwirklicht. Der Vorschlag löste vielmehr angestrengte Debatten über das angemessene Verhältnis zwischen Monarchie, Verfassung und Volksvertretung aus.<sup>108</sup>

In den Niederlanden gab es wenig Bedürfnis, Politik und Nationalität in den Vordergrund zu stellen. Das Land war bereits ein alteingesessener Staat. Da es sich zudem nach 1839 zu einem kleinen und international neutralen Staat entwickelte, gab es noch geringeren Anlass für nationale Rhetorik und Heroik. Die religiöse Vielfalt der Niederlande ließ jede Thematisierung des Nationalen in einer Debatte über die wahre Religion münden, die kontroverse Interpretationen der Geschichte und der nationalen Identität hervorbrachte. Derartige Diskussionen ergaben sich z.B. 1863 anlässlich der Vorschläge für ein Nationalmonument zum Gedenken an die Erlangung der Unabhängigkeit 1813. Umstritten war bereits das Monument „für den Volksgeist von 1830 und 1831“, das 1856 zur Erinnerung an den Zehntägigen Feldzug gegen Belgien von einer Veteranenvereinigung auf dem zentralen Platz in Amsterdam errichtet wurde. Liberale und Katholiken betrachteten es als

---

bildhafte Veranschaulichung dieser Sichtweise in CDR-3, Dok.-Nr. 5.8.1 (König Wilhelm II. und die Reform der Verfassung v. 1848).

<sup>107</sup> Siehe dazu Aerts, Öffentlichkeit (wie Fn. 47).

<sup>108</sup> R. Aerts, Op gepaste afstand. De plaats van het parlement in de natievorming van de negentiende eeuw, in: *Jaarboek Parlementaire Geschiedenis* 2007, Amsterdam 2007, S. 25-42; D. Smit, *Het belang van het Binnenhof. Twee eeuwen Haagse politiek, huisvesting en herinnering*, Amsterdam 2015, Kap. 3.

Ausdruck antibelgischer Ressentiments und als stillschweigende Apologie des antiliberalen Herrschaftsstils Willems III.<sup>109</sup> Andere Monumente, die in dieser Zeit entstanden, waren dem Statthalter Willem I., dem „Vater des Vaterlands“ (1848), König Willem II. (1854) und den großen Künstlern Rembrandt (1852) und Vondel (1867) gewidmet, also unumstrittenen Nationalhelden, die keine politischen oder religiösen Spannungen verursachten. Auch gab es seit 1817 eine Nationalhymne – „Wien Neêrlands bloed“, des bürgerlichen Dichters Hendrik Tollens –, welche aber nie wirklich populär wurde. Die rot-weiß-blaue Flagge, die bereits seit dem 17. Jahrhundert in Gebrauch war, sollte erst 1937 den gesetzlichen Charakter einer Nationalflagge erhalten. Orange, die Farbe der Monarchie, wurde oft der Flagge in Form eines Wimpels lose hinzugefügt.

Insgesamt lässt sich feststellen, dass weder Politik noch Staat einen eigenen öffentlichen Kultus entwickelten. Sie präsentierten sich am liebsten als unpolitische Instanzen und ließen sich durch die Symbole der Monarchie vertreten.

## 9 Kirche

Kirche und Religion waren von großer Bedeutung in den Niederlanden des 19. Jahrhunderts. Kultur und Gesellschaft waren von den Werten, der Moral und der Sprache des Christentums durchdrungen. Neben dem sozialen Stand bildete die Religionszugehörigkeit das wichtigste Identitätselement. Die Konfessionen spielten auch eine große Rolle im Sozial- und im Bildungssystem. Gleichzeitig barg Religion in dieser multireligiösen Gesellschaft potenziell eine Quelle für Spannungen. 55 Prozent der Bevölkerung gehörten der Reformierten Kirche an, acht Prozent kleinen protestantischen Gemeinschaften (Calvinisten, Lutheranern, Mennoniten, Remonstranten), zwei Prozent waren jüdisch (in Amsterdam zehn Prozent) und 37 Prozent römisch-katholisch. Im Süden war beinahe die gesamte Bevölkerung katholisch, im Rest des Landes bildeten Katholiken eine große Minderheit von 25 Prozent. Die öffentliche Kultur war protestantisch, aber gerade nach 1848 forderten die Katholiken vermehrt Anerkennung für ihre Position ein.<sup>110</sup>

---

<sup>109</sup> H. Beunders, „’t Is Naatje“. Een pokdalige herinnering, in: N.C.F. van Sas (Hg.), *Waar de blanke top der duinen en andere vaderlandse herinneringen*, Amsterdam u.a. 1995, S. 91–105.

<sup>110</sup> H. van Dijk, *Religion between State and Society in Nineteenth-Century Europe*, in: H. Kaelble (Hg.), *The European Way: European Societies in the 19<sup>th</sup> and 20<sup>th</sup> Centuries*, New York 2004, S. 253-275; P. van Rooden, *Religieuze regimes. Over godsdienst en maatschappij in Nederland, 1570-1990*, Amsterdam 1996, S. 27-32; J.van Eijnatten/F. van Lieburg, *Nederlandse religiegeschiedenis*, Hilversum 2006, S. 278-289.

Nach 1815 hatte König Willem I. gemäß dem Beispiel Napoleons und des deutschen Staatskirchentums die Kirchen eng an den Staat gebunden. Es gab staatliche Verwaltungsordnungen für die jüdischen Gemeinschaften (1814), die Reformierte Kirche (1816) und die lutherischen Kirchen (1818). Mit dem Papst wurde 1827 ein Konkordat geschlossen, das jedoch nicht zur Ausführung kam.<sup>111</sup> Die Verfassung von 1848 machte dem Modell des Staatskirchentums ein Ende, wobei sie zwar nicht explizit die Trennung von Kirche und Staat erklärte, wohl aber Kirchen und Religionen möglichst viel Freiheit lassen wollte. Die ersten Artikel des Verfassungskapitels über Religion bestimmten, dass jeder sich frei zu seinen religiösen Überzeugungen bekennen konnte (Art. 164), dass alle Kirchen im Staat gleichen Schutz genossen (Art. 165) und dass jeder Bürger ungeachtet seiner Religionszugehörigkeit Zugang zu allen Bürgerrechten und Ämtern hatte (Art. 166).<sup>112</sup> Insbesondere aber die Formulierung von Artikel 169 – der König achtet darauf, dass sich alle Religionsgemeinschaften an das Gesetz halten – schuf ein neues Verhältnis zwischen Staat und Kirche: Zunächst erhielt der König oder die Regierung nur eine Aufsichtsrolle, keinen aktiven Part mehr wie noch zuvor; so entfiel die Bestimmung, dass der König für die Freiheit der Religionsausübung verantwortlich war. Sodann wurden die Kirchen nun als reguläre private Vereinigungen innerhalb des Staates konzipiert. Dieses neue Verhältnis erhielt seine Bestätigung durch Artikel 170, der das „Recht des Placet“ aufhob: Kirchen benötigten nun nicht länger die königliche Zustimmung, wenn sie ihre Organisation und ihre Reglements nach eigenen Vorstellungen entwarfen. Dies versetzte die Katholiken in die Lage, erstmals seit dem 16. Jahrhundert ihre reguläre Kirchenorganisation wiederherzustellen. Die neuen Freiheiten weckten jedoch Kritik bei der Führung der Reformierten Kirche: Sie sah darin eine Gefährdung der traditionellen Beziehung zwischen König, Staat und der Reformierten Kirche, eine Stärkung und Rückkehr der Macht des Papstes sowie die Ermöglichung abweichender religiöser Meinungen und häretischer Bewegungen.<sup>113</sup>

Wie bereits angesprochen, trennte die Verfassung die Sphären von Staat und Kirche nicht vollständig. So bezahlte der Staat auch nach 1848 die Gehälter und Pensionen kirchlicher Amtsträger (Art. 168); diese Verpflichtung war ein Erbe aus der Zeit der Republik und war auch immer als ein nützliches Instrument zur Kontrolle der Kirchen betrachtet worden. Der „silberne Strick“, wie die finanzielle Beziehung zwischen Staat und Kirchen genannt wurde, sollte bis 1983

---

<sup>111</sup> CDR-2, Dok.-Nr. 5.9.2-5.9.3 (Konvention mit dem Papst v. 1827).

<sup>112</sup> CDR-3, Dok.-Nr. 5.2.1 (wie Fn. 11).

<sup>113</sup> E. Bos, Soevereiniteit en Religie. Godsdienstvrijheid onder de eerste Oranjevorsten, Hilversum 2009, Kap. 6, 9.

bestehen bleiben.<sup>114</sup> Weiterhin regelte ein Gesetz die Aufsicht über die Religionsgemeinschaften (1853), wobei es deren Freiheit bestätigte, sie aber auch dazu verpflichtete, ihre Verwaltungsordnung dem Staat vorzulegen.<sup>115</sup> Sie durften ohne behördliche Zustimmung keine ausländischen Kirchenlehrer anstellen und keine Verwaltungssitze bestimmen. Daneben führte das Gesetz die Verfassungsbestimmungen zur freien Religionsausübung aus, die durch einige Einschränkungen mögliche Spannungen zwischen Protestanten und Katholiken im öffentlichen Raum verhindern wollten. So ließ die Verfassung (Art. 167) öffentliche Religionsausübung nur in Gebäuden und auf geschlossenen Plätzen zu; das Gesetz legte nun fest, dass der Bau neuer Kirchengebäude in Abstimmung mit der Gemeindeverwaltung erfolgen musste. Kirchendiener durften ihre religiöse Kleidung nicht in der Öffentlichkeit tragen. Glockengeläut war nur mit Zustimmung der Gemeindeverwaltung gestattet. Gemäß einer besonderen Bestimmung in Verfassungsartikel 167 waren Prozessionen nur in den rein katholischen Provinzen im Süden erlaubt, da sie dort keine Spannung im öffentlichen Raum auslösten. Es war kein Geheimnis, dass sich einige Bestimmungen der Verfassung und des Gesetzes zur Aufsicht über die Religionsgemeinschaften speziell auf die Katholiken bezogen. Die protestantische Mehrheit war für den Antipapismus sehr anfällig. Auch erregten die Wiederherstellung der katholischen Kirchenordnung 1853, das wenig diplomatische Auftreten des Papstes, die Gründung eines Bischofssitzes im protestantischen Utrecht und der Bau neuer katholischer Kirchen im „herausfordernden“ neogotischen Stil großen Ärger. Nach der antikatholischen Massenpetition, die die liberale Thorbecke-Regierung 1853 zum Rücktritt zwang, versuchte das konservativ-liberale Nachfolgekabinett die Gemüter mit seinem Gesetz zur Aufsicht über die Religionsgemeinschaften zu beruhigen. Die Verfassung gab den Katholiken im Prinzip alle Freiheiten, aber ihre soziale Akzeptanz ließ viel länger auf sich Warten.<sup>116</sup>

Abschließend gilt es noch eine dritte Beziehung zwischen Staat und Kirchen anzusprechen: Die Verfassung von 1848 hob das Ministerium für die römisch-katholische Kirche und das Ministerium für die reformierte Kirche und die übrigen Glaubensgemeinschaften nicht auf. Beide Ministerien waren ein Erbe aus der Zeit des Staatskirchentums unter Willem I. Die Protestanten hingen an dieser engen Verbindung zum Staat; für die Katholiken war es wohl ebenfalls nützlich, in jedem Kabinett vertreten zu sein. Die Liberalen waren hingegen der Auffassung, dass Ministerien für

---

<sup>114</sup> W.H. den Ouden, *De ontknoping van de zilveren koorde. De geschiedenis van de Rijkstraktementen in de Nederlandse Hervormde Kerk*, Zoetermeer 2004.

<sup>115</sup> CDR-3 Dok.-Nr. 5.9.1 (Gesetz zur Aufsicht über die Kirchengemeinschaften in den Niederlanden v. 10.9.1853).

<sup>116</sup> Siehe dazu Vis/Janse (Hg.), *Staf en Storm* (wie Fn. 33); H. te Velde/H. Verhage (Hg.), *De eenheid en de delen. Zuilvorming, onderwijs en natievorming in Nederland 1850-1900*, Amsterdam 1996.

kirchliche Angelegenheiten nicht zum neutralen Staat passten. 1849 reduzierte Thorbecke daher beide Ministerien zu Abteilungen des Justiz- und des Außenministeriums. Nach Thorbeckes Sturz 1853 wurden beide Ministerien wiederhergestellt. Das zweite Kabinett Thorbecke (1862–1866) ließ die Ministerien per Königlichen Beschluss erneut auflösen.<sup>117</sup> Das konservative Kabinett von 1868 setzte sie seinerseits wieder ein; das darauf folgende liberale Kabinett hob die Ministerien endgültig auf.<sup>118</sup> Die kirchlichen Angelegenheiten fielen fortan an das Justiz- und das Finanzministerium.

## 10 Bildungswesen

Die große gesellschaftliche Bedeutung der Religion drückte auch den Diskussionen über das Bildungssystem ihren Stempel auf. Dieser „Schulstreit“ sollte sich nach 1848 sogar zu einem der Hauptthemen der Politik bis zur Verfassungsreform von 1917 entwickeln.

Die Niederlande verfügten seit 1806 über ein System relativ guten allgemeinen Grundschulunterrichts. Das Gesetz von 1806 förderte den Aufbau von Schulen, um Kindern „geeignete und nützliche Fähigkeiten“ und „gesellschaftliche und christliche Tugenden“ beizubringen.<sup>119</sup> Der Staat finanzierte dieses für jeden zugängliche „öffentliche Schulsystem“, ließ aber auch kirchlichen und privaten Einrichtungen die Möglichkeit, auf eigene Kosten Schulen zu gründen. Unter diese Regelung fielen sowohl kostenlose Armenschulen als auch städtische Schulen für das Kleinbürgertum. Wohlhabende konnten für ihre eigenen Schulen oder Privatunterricht sorgen. Um 1850 besuchten ungefähr 70 Prozent der Kinder bis zwölf Jahren eine Form von Schulunterricht.<sup>120</sup> Die weiterführende Schule – „französische“ oder „lateinische“ Schulen oder Fachschulen – waren weder gesetzlich geregelt noch vom Staat organisiert. Die Hochschulausbildung wurde an drei Reichsuniversitäten und einigen städtischen „Athenäen“ etwa seit 1815 vom Staat finanziert.

---

<sup>117</sup> CDR-3, Dok.-Nr. 5.9.2 (Königlicher Erlass zur Aufhebung des Ministeriums für die Reformierte Kirchengemeinschaft v. 21.4.1862) und Dok.-Nr. 5.9.3 (Königlicher Erlass zur Aufhebung des Ministeriums für die Katholische Kirchengemeinschaft v. 21.4.1862).

<sup>118</sup> CDR-3, Dok.-Nr. 5.9.4 (Königlicher Erlass zur Aufhebung der Ministerien für die Reformierte und die Katholische Kirchengemeinschaften v. 29.10.1870).

<sup>119</sup> CDR-1, Dok.-Nr. 5.10.3 (Gesetz über die Organisation des Volksschulwesens v. 3.4.1806); Dok.-Nr. 5.10.4 (Beschluss zur Installation der Departementalen Kommissionen für den Grundschulunterricht v. 2.6.1806).

<sup>120</sup> P. Boekholt/E.P. de Booy, *Geschiedenis van den school in Nederland*, Assen u.a. 1987, S. 118.

In den religiös uneinheitlichen Niederlanden mit ihrer noch dominanten protestantischen Kultur entstand schnell die Frage, welchen Charakter der „öffentliche“ Unterricht haben sollte: einen neutralen, auf undogmatische Weise „allgemein-christlichen“ oder von der regional vorherrschenden Religion beeinflussten Charakter? Welcher Raum wurde Katholiken und orthodoxe Protestanten von den Gemeindeverwaltungen zugestanden, um ihre eigenen Schulen zu gründen? Die Verfassung von 1848 ging nicht auf diese Probleme ein: Artikel 194 stellte es frei, Unterricht anzubieten, und garantierte zugleich, dass es „überall im Land von Staats wegen ausreichend öffentliche Grundschulen“ geben werde.<sup>121</sup> Der Staat bestimmte mit Gesetzen die Regeln, Qualitätsanforderungen und Aufsicht sowohl über das öffentliche als auch das private Bildungssystem. Da die Verfassung die Kirchen auf Abstand vom Staat hielt, bot der Staat nur religionsneutralen oder „allgemein-christlichen“ Volksschulunterricht an. Konfessionelle Träger konnten Schulen einrichten, wenn sie die Kosten selbst übernahmen und solange Unterricht, Personal und Gebäude die gesetzlichen Anforderungen erfüllten.

Erst 1857 kam das Gesetz über den Volksschulunterricht zustande, das diese Anforderungen regelte.<sup>122</sup> Das Gesetz legte die Regeln fest, dezentralisierte jedoch die Ausführung im Bildungsbereich. Die Gemeinden waren demnach verpflichtet dafür zu sorgen, dass es ausreichend öffentliche Schulen gebe. In erster Instanz trugen die Gemeinden auch die Kosten dafür, eventuell mit Unterstützung der Provinz oder des Staates. Die Gemeinden entschieden über die Anstellung von Lehrkräften und sorgten für die Schulaufsicht vor Ort. Darüber stand eine aktive Schulaufsicht der Provinz, deren Aufgabe es war, die Qualität des Unterrichtes zu verbessern. Das Gesetz legte keine allgemeine Schulpflicht fest. Allerdings sollten die Gemeinden den Schulbesuch fördern, vor allem bei Kindern von Bedürftigen, die kein Schulgeld entrichten mussten. Für andere Kinder galt ein möglichst niedriger Beitrag. Der Volksschulunterricht galt für Kinder bis zu zwölf Jahren. Der Lernstoff umfasste Lesen und Schreiben in niederländischer Sprache, Rechnen, Geometrie, Natur- und Erdkunde sowie Geschichte und Singen. Zusätzlich wurde manchmal ein „erweiterter Volksschulunterricht“ angeboten, mit modernen Sprachen, Mathematik, Landwirtschaft, Sport, Zeichnen und Werken (Letzteres für Mädchen) als Zusatzfächern. Unterricht gab es für Jungen und Mädchen; in kleinen Schulen wurde sogar in gemischten Klassen unterrichtet. Erste weibliche Lehrkräfte wurden im Fach Handarbeit eingestellt. Das Gesetz stellte hohe Anforderungen an das Ausbildungsniveau des unterrichtenden Personals; es entstanden staatliche Ausbildungsschulen für Lehrer.

---

<sup>121</sup> CDR-3, Dok.-Nr. 5.2.1 (wie Fn. 11).

<sup>122</sup> CDR-3, Dok.-Nr. 5.10.1 (Gesetz über das Volksschulwesen in den Niederlanden v. 13.8.1857).

Die liberale gesetzliche Neuregelung des Volksschulunterrichts von 1878 sollte die Qualität und die Reichweite der Volksschulen weiter verbessern.<sup>123</sup> Das neue Gesetz stellte höhere Anforderungen an Gebäude, Klassenzimmer und Unterrichtsmaterial. Frauen waren als Lehrerin nicht mehr auf das Fach der feineren Handarbeiten beschränkt. Für jeweils 40 Schüler gab es eine Lehrkraft und auch die Gehälter wurden verbessert. Auch dieses Mal führte das Gesetz keine Schulpflicht ein, allerdings wurde von den Gemeinden erwartet, alles für den Schulbesuch von Kindern bis zwölf Jahren zu tun; außerdem war Fabrikarbeit für Kinder unter zwölf Jahren seit 1874 gesetzlich verboten. Das Schulgesetz von 1878 verschärfte allerdings die Diskussion über öffentlichen und privaten Unterricht. Die hohen Qualitätsanforderungen des Gesetzes machten die Einrichtung konfessionell gebundener Privatschulen oft zu teuer. Die Reformierten und die Katholiken, die sich gesellschaftlich zu organisieren begannen, betrachteten das Gesetz als eine Strategie, um konfessionellen Unterricht zu erschweren. Sie bekämpften die sog. Neutralität des liberalen Staates als eine parteiliche Position, nämlich als Äußerung eines konfessionsunabhängigen Weltbildes. Aus dieser konfessionellen Protestbewegung ging 1879 die calvinistische „Antirevolutionäre Partei“, die erste offizielle politische Partei der Niederlande, hervor.<sup>124</sup>

Bis 1863 war die weiterführende Schulausbildung gesetzlich nicht geregelt. Es gab in der Praxis französische Schulen, lateinische Schulen, Gymnasien, Berufsschulen und allerlei Internate, die weiterführenden Unterricht anboten oder Schüler auf die Universität vorbereiteten. Das Gesetz über den Unterricht an weiterführenden Schulen von 1863 machte deutlich, dass die Struktur des Schulsystems in gewissem Maße der gesellschaftlichen Gliederungsstruktur folgte.<sup>125</sup> Die niederen Schichten der Bevölkerung besuchten in der Regel nur die Volksschule; „Höhere Bildung“, die erst 1876 gesetzlich geregelt wurde, umfasste die universitäre Bildung einschließlich der klassischen gymnasialen Ausbildung, die auf die Universität vorbereitete. Die Universität hatte lediglich die Aufgabe, einen „gelehrten Stand“ auszubilden, der wissenschaftlich tätig und dazu bestimmt war, in der Gesellschaft auf vielen Gebieten Führungsaufgaben zu übernehmen. Die „weiterführende Schule“ war hingegen nach dem Gesetz von 1863 für die breite Bürgerschaft gedacht. Sie vermittelte keine direkte Berufsausbildung, sondern nützliches Allgemein- und Bildungswissen zur

---

<sup>123</sup> CDR-3, Dok.-Nr. 5.10.3 (Gesetz über das Volksschulwesen in den Niederlanden v. 17.8.1878).

<sup>124</sup> Houkes, Christelijke vaderlanders (wie Fn. 64), Kap. 6; Harinck u.a. (Hg.), Antirevolutionaire Partij (wie Fn. 63).

<sup>125</sup> CDR-3, Dok.-Nr. 5.10.2 (Gesetz über den weiterführenden Unterricht in den Niederlanden v. 2.5.1863).

Vorbereitung auf die Arbeit in der modernen „Industriegesellschaft“.<sup>126</sup> Die neue „Realschule“ bestand aus einem zweijährigen Kurs, der vor allem für Handwerker und Bauern gedacht war. Eine drei- oder fünfjährige Höhere Bürgerschule (HBS) umfasste ein breites, in Tages- und Abendkursen angebotenes Curriculum (üblicherweise Mathematik, Physik, Chemie und Technik, Botanik und Zoologie, kaufmännisches Wissen, Erdkunde, Geschichte und Bürgerkunde, Niederländisch, Französisch, Deutsch und Englisch, Zeichnen und Sport) zur Vorbereitung auf allerlei Berufe. Die Lehrer mussten die dafür erforderliche Qualifikation mit Examen und Zeugnissen nachweisen. Zwar gründete die Regierung über das Land verteilt einige staatliche Höhere Bürgerschulen, grundsätzlich waren aber Provinzen und Gemeinden verpflichtet, eine Schule dieser Art je 10.000 Einwohner einzurichten. Weiterführende Schulen waren erlaubt, solange sie die Anforderungen des Gesetzes erfüllten, aber auch hier galt das Prinzip, dass der Staat nur öffentliche Schulen oder Spezialschulen unterstützte, die für alle Religionsgruppen offen waren. Neben den Bürgerschulen schuf das Gesetz von 1863 auch eine staatliche Landwirtschaftsschule und eine staatliche Technische Schule für Ingenieure in Delft. Auch wenn dies gesetzlich nicht bestimmt war, nahmen diese Schulen ausschließlich Jungen auf. Allerdings ermöglichte das Gesetz auch die Einrichtung von weiterführenden Schulen für Mädchen „aus der besser gestellten Bürgerklasse“. 1870 durfte Aletta Jacobs, die später die Vorreiterin der Frauenbewegung werden sollte, als Gasthörerin die HBS besuchen, aber erst 1905 wurden Frauen an weiterführenden Schulen regulär aufgenommen.<sup>127</sup>

## 11 Finanzen

Während der eigensinnigen Politik des tatkräftigen Königs Willem I. war die Übersicht über den Zustand der Staatsfinanzen größtenteils verloren gegangen. 1839 und 1843 waren sogar Notmaßnahmen erforderlich, um einen Staatsbankrott abzuwenden. Zinsen und Tilgung der Staatsschulden beliefen sich nach 1848 immer noch auf etwa 50 Prozent der Staatsausgaben.<sup>128</sup> Die Verfassung von 1848 (Art. 119–121) gab den *Staten-Generaal* die Kontrolle über die Staatsfinanzen.<sup>129</sup> Ab 1849 musste die Regierung jedes Jahr vorab einen Haushaltsplan über

---

<sup>126</sup> J.R. Thorbecke, *Parlementaire Redevoeringen VIII* (1862–1863), Deventer 1867, S. 346 ff. Das Gesetz von 1863 organisierte den weiterführenden Unterricht in Form vier neuer Ausbildungstypen: die Realschule (2 Jahre), die Oberrealschule oder Höhere Bürgerschule (3-5 Jahre), die Landwirtschaftsschule und die Polytechnische Schule.

<sup>127</sup> Boekholt/De Booy, *Geschiedenis* (wie Fn. 120), S. 191 f.

<sup>128</sup> J.L. van Zanden/A. van Riel, *Nederland 1780-1914. Staat, instituties en economische ontwikkeling*, Amsterdam 2000, S. 219, 335.

<sup>129</sup> CDR-3, Dok.-Nr. 5.2.1 (wie Fn. 11).



Einnahmen und Ausgaben vorlegen.<sup>130</sup> Jeder Teil dieses Haushalts benötigte die Zustimmung der *Staten-Generaal* und musste per Gesetz festgesellt werden, bevor die Mittel ausgegeben werden durften. Die *Tweede Kamer* konnte jeden Abschnitt des Haushalts ändern. Die Endkontrolle über die rechtmäßige Verwendung der Staatsgelder lag in den Händen des 1814 gegründeten Rechnungshofes, der jährlich den *Staten-Generaal* Bericht darüber erstattete (Art. 122). Der Rechnungshof war ein Gremium von sieben Männern, die auf Vorschlag der *Tweede Kamer* vom König nominiert wurden. Ebenso wie die Mitglieder der richterlichen Gewalt waren sie im Interesse ihrer Unabhängigkeit auf Lebenszeit berufen. Die Arbeit des Rechnungshofes war in einem Gesetz von 1841 (nicht verändert bis 1927) geregelt.

Seit der Provinz- (1850) und der Gemeindeordnung (1851) verfügten auch die lokalen Verwaltungseinheiten über einen eigenen Haushalt mit Einnahmen und Ausgaben, der nicht nur durch die eigene Vertretungskörperschaft, sondern auch durch die höhere Verwaltungsebene genehmigt werden musste. Das Gesetz bestimmte, welche Formen von Einkünften und Steuererhebungen den Provinzen und Gemeinden zugestanden wurden. Die Ausgaben der Gemeinden machten um 1850 20 Prozent der gesamten Staatsausgaben aus; der Anteil der Provinzen lag bei weniger als zwei Prozent. Nach 1865, als die gemeindliche Erhebung von Verbrauchssteuern abgeschafft wurde, während die Ausgaben der Gemeinden u.a. für das Schulsystem stiegen, wuchs der Zufluss von Staatsfinanzen an die Gemeinden. Die Gemeinden wurden somit abhängiger vom Zentralstaat.<sup>131</sup>

Bis zur Einführung der Einkommenssteuer 1893 stützten sich die Staatsfinanzen auf direkte Steuern (auf Immobilien, Vermögen und „Patente“ oder auch Produktionsprozesse), indirekte Steuern (Verbrauchssteuern auf Lebensmittel, Brennstoffe, Seife, Alkohol und Druckerzeugnisse), Zuschläge auf diese Steuern sowie Einkünfte aus Staatseigentum, Zinsen, Einfuhrzöllen, Gebühren, Lizenzen und Erträgen aus den Kolonien. Vor allem der „Überschuss“ aus den Erträgen des ostindischen Wirtschaftssystems machte in den 1850er Jahren nahezu 50 Prozent der Staatseinkünfte aus.<sup>132</sup> Diese Einkünfte ermöglichten nicht nur die Finanzierung des Schulsystems und des Ausbaus des Schienennetzes, sondern auch die Abschaffung der hohen Verbrauchssteuern

---

<sup>130</sup> CDR-3, Dok.-Nr. 5.11.2 (Haushaltsgesetz v. 31.12.1850).

<sup>131</sup> Randerad, Gemeenten (wie Fn. 86), S. 254–256; R.H. van der Voort, Overheidsbeleid en overheidsfinanciën in Nederland 1850-1913, Amsterdam 1994, S. 184 f.

<sup>132</sup> Van Zanden/Van Riel, Nederland 1780-1914 (wie Fn. 128), S. 225. Allgemein zum Steuersystem siehe A.C.J. de Vrankrijker, Belastingen in Nederland, Haarlem 1967; C. Smit, Omwille der billijkheid. De strijd om de invoering van de inkomstenbelasting in Nederland, Amsterdam 2002; Van der Voort, Overheidsbeleid (wie Fn. 131), S. 107–124.

auf Lebensmitteln, Brennstoffen und Druckerzeugnissen. Verbrauchssteuern machten auch in den auf 1848 folgenden 25 Jahren immer noch durchschnittlich 40 Prozent der Steuererträge aus, aber die Besteuerung verschob sich von Grundbedürfnissen hin zu Luxusprodukten.<sup>133</sup> Die Steuer wurde durch das 1806 gegründete Finanzamt erhoben, das dem Finanzministerium unterstand.

Auch die staatliche Münzanstalt entstand unter dem Dach des Finanzministeriums. Artikel 175 der Verfassung kündigte ein Währungsgesetz an, das am 1. Juni 1850 in Kraft trat.<sup>134</sup> Die neue Münzanstalt hatte den Zweck, dem Staat definitiv die Alleinbefugnis für Umlauf und Wertbestimmung des Münzgeldes zu verleihen. Dies war ein weiterer Schritt zur Vereinheitlichung und Nationalisierung des Zahlungsverkehrs. Somit vollzog der niederländische Staat zwischen 1845 und 1851 eine vollständige Geldreform, welche die Gültigkeit aller alten – regionalen oder ausländischen – Währungen beendete.

Daneben wuchs die Bedeutung der *Nederlandsche Bank* (DNB). Diese war 1814 durch Willem I. als Instrument seiner zentralistischen Wirtschaftspolitik gegründet worden. Auch wenn die Reichweite der DNB vor allem auf das große Handelszentrum Amsterdam beschränkt geblieben war, erhielt sie 1838 eine Verlängerung ihrer Geschäftsgenehmigung. Der Königliche Beschluss vom 9. Juni 1852 verlieh der DNB eine aktivere Rolle bei der Kreditvergabe und bezüglich des Umlaufs von Papiergeld. Diese Aufgabe kam jedoch nur langsam in Gang. 1863 wurde per Gesetz das Monopol erneuert, als nationale Notenbank aufzutreten. Dennoch legte die liberale Regierung fest, dass die DNB keine Staatsbank werden, sondern eine Privatbank bleiben sollte, die unter Aufsicht des Staates arbeitete.<sup>135</sup>

## 12 Wirtschafts- und Sozialgesetzgebung/Öffentliche Wohlfahrt

König Willem I. hatte bis 1840 eine aktive, stimulierende und protektionistische Wirtschaftspolitik betrieben. Eines der wichtigsten Instrumente dieser Politik war die 1824 gegründete Niederländische Handelsgesellschaft (NHM).<sup>136</sup> Die NHM war kein Staatsbetrieb, sondern eine

---

<sup>133</sup> Van der Voort, Overheidsbeleid (wie Fn. 131), S. 121.

<sup>134</sup> CDR-3, Dok.-Nr. 5.11.1 (Münzgesetz v. 1.6.1850).

<sup>135</sup> A.M. de Jong, *Geschiedenis van de Nederlandsche Bank*, Bd. 1: *De Nederlandsche Bank van 1814-1864*, Haarlem 1967; Van Zanden/Van Riel, *Nederland 1780-1914* (wie Fn. 128), S. 265–272.

<sup>136</sup> T. de Graaf, *Voor handel en maatschappij. Geschiedenis van de Nederlandsche Handel-Maatschappij 1824-1964*, Amsterdam 2013. Vgl. auch Van Zanten, *Niederlande* (wie Fn. 97), S. 478 f., 480 ff.

Aktiengesellschaft. Der König selbst hielt einen erheblichen Anteil an der NHM und garantierte den Aktienbesitzern eine sichere Rendite von 4,5 Prozent. Die NHM erhielt die Aufgabe, den Handel, die Industrie und den Schiffsbau der Niederlande durch maximale Ausbeutung der ostindischen Kolonie zu fördern. Die NHM verfügte dafür über kein Monopol, wohl aber über eine bevorzugte Position in der Handelsschiffahrt zwischen den Niederlanden und Ostindien. Sie importierte mit niederländischen Schiffen koloniale Produkte und exportierte niederländische Produkte (vor allem Baumwollkleidung) nach Ostindien. Indem sie den Schiffsbau, die Schiffahrt und die Industrie der Niederlande protegierte, schränkte die NHM die Macht der britischen Konkurrenz ein. So konnte sich u.a. eine Textilindustrie und ein Schiffsbausektor in den Niederlanden entwickeln. Die Rolle der NHM wurde noch bedeutender, als 1830 das „Kultursystem“ in Ostindien eingeführt wurde. Damit verpflichtete man die Bevölkerung auf Java, Exportgewächse wie Kaffee, Zucker und Indigo anzubauen und diese dem Gouvernement zu einem vom Staat festgelegten Bepflanzungslohn zu überlassen.<sup>137</sup> Die NHM erhielt das Monopol für den Transport und den Verkauf dieser Produkte auf dem Amsterdamer Markt. Der Netto-Ertrag dieses Handels füllte die Schatztruhen des Staates. Die NHM entwickelte sich auf diese Weise selbst zu einer Art staatlicher Hausbank, musste sie doch dem Staat Millionenvorschüsse auf zukünftige Einnahmen gewähren. Das Kultursystem war sehr lukrativ: Von 1830 bis mind. 1870 blühten die niederländischen Staatsfinanzen durch den *batig slot* auf, wie die Einkünfte aus Niederländisch-Indien genannt wurden. Bis 1850 machten die indonesischen Überschüsse 35 Prozent der Staatseinnahmen aus, in den beiden Jahrzehnten danach rund 48 Prozent.<sup>138</sup>

Auch wenn die NHM weiter eine große Rolle spielte, endete die Politik der aktiven Steuerung der Wirtschaft in den 1840er Jahren. Dies lag zum ersten daran, dass die Staatsfinanzen durch die Wirtschaftspolitik und Finanzkonstruktionen Wilhelms I. an den Rand des Abgrunds gebracht worden waren; zum zweiten folgten die Niederlande ab 1845 dem britischen und preußischen Freihandelskurs, denn mittelfristig bot diese Liberalisierung der niederländischen Handels- und Exportwirtschaft bessere Entwicklungsmöglichkeiten.<sup>139</sup> Zum dritten befürwortete die regierende liberale Richtung nach 1848 grundsätzlich einen sparsamen und zurückhaltenden Staat, der sich nicht aktiv mit der Wirtschaftssteuerung befasste.

---

<sup>137</sup> C. Fasseur, *The Politics of Colonial Exploitation: Java, The Dutch and the Cultivation System*, Ithaca/NY 1992.

<sup>138</sup> De Jong, *Batig Slot* (wie Fn. 14), S. 39–45; korrigierte Zahlen bei Van Zanden/Van Riel, *Nederland 1780-1914* (wie Fn. 128), S. 222 f.

<sup>139</sup> Van Zanden/Van Riel, *Nederland 1780-1914* (wie Fn. 128), S. 234.

Nach der Aufhebung des britischen *Navigation Act* von 1651 liberalisierten auch die Niederlande ihre Schifffahrtsgesetze. Die neuen Schifffahrtsgesetze von 1850<sup>140</sup> verliehen Schiffen jener Länder freie Fahrt und Tariffreiheit, die diese Freiheit auch dem niederländischen Handel boten. Die Befreiung galt sowohl für die Fahrt in die Kolonien – mit Ausnahme des Transports von Produkten aus dem kolonialen Zwangssystem – wie auch für die Fahrt auf den niederländischen Flüssen Rhein und IJssel. Die niederländische Schifffahrt verlor dadurch zwar ihre geschützte Position, die Wirtschaft profitierte aber mittelfristig von der Liberalisierung des internationalen Handels. 1863 vereinbarten die Niederlande den Verkauf der 1839 eingeführten Scheldezölle an Belgien.<sup>141</sup> Zwischen 1845 und 1877 wurden alle Importtarife auf ein Niveau gesenkt, das an Freihandel grenzte.<sup>142</sup>

Daneben versuchten die liberalen Regierungen, das System der Verbrauchssteuern zu beenden. Die hohen Verbrauchssteuern auf Schlachtfleisch, auf Mehl und auf Brennstoffen belasteten nicht nur die Bevölkerungsmehrheit schwer, sie behinderten auch den Binnenhandel und Innovationen in der Industrie. Die Produktion von Lebensmitteln und der Handel mit ihnen war nämlich hinsichtlich der fiskalischen Kontrollen an zahllose einschränkende Regularien und gildenartige Strukturen gebunden, die diesen Wirtschaftszweig teuer und unflexibel machten. 1852, 1855, 1863, 1865 und 1871 wurde das System von Verbrauchssteuern auf Grundnahrungsmittel, Brennstoffe und Druckerzeugnisse abgeschafft. Dies war dank der Einkünfte aus dem kolonialen Zwangssystem möglich.<sup>143</sup> Denn trotz der Liberalisierung von Schifffahrt und Handel erneuerte man 1853 die Übereinkunft zwischen dem Staat und der NHM.<sup>144</sup> Die NHM behielt bis 1874 das Monopol auf den Transport und Verkauf von Produkten aus dem kolonialen Zwangssystem und auf alle Transporte im Dienst der kolonialen Verwaltung. Auch zahlte die NHM dem Staat jedes Jahr zehn Mio. Gulden als Vorschuss auf den Verkaufsgewinn der kolonialen Produkte. Des Weiteren übernahm die NHM, neben anderen Handelshäusern, nun auch die Funktion eines Reeders und Zwischenhändlers für reguläre Wirtschaftsunternehmen, die im Handel zwischen den Niederlanden und Ostindien tätig werden wollten. Zwei Gesetze von 1870 beendeten allerdings das System des

---

<sup>140</sup> Siehe CDR-3, Dok.-Nr. 5.12.1 (Schifffahrtstarifgesetz für die Niederlande v. 8.8.1850) und Dok.-Nr. 5.12.2 (Binnenschifffahrtstarifgesetz für die Niederlande v. 8.8.1850).

<sup>141</sup> CDR-3, Dok.-Nr. 6.12.2 (Ratifizierungsgesetz zum belgisch-niederländischen Schifffahrtsabkommen bezüglich der Schelde v. 21.07.1863); Tamse, *Nederland en België* (wie Fn. 5), S. 251–256; R. Coolsaet, *België en zijn buitenlandse politiek 1830–2000*, Leuven 2001, S. 111–113.

<sup>142</sup> Van der Voort, *Overheidsbeleid* (wie Fn. 131), S. 117.

<sup>143</sup> Van der Voort, *Overheidsbeleid* (wie Fn. 131), S. 107–124.

<sup>144</sup> CDR-3, Dok.-Nr. 5.12.3 (Neues Abkommen mit der Niederländische Handelsgesellschaft v. 22.12.1853).

erzwungenen Zuckeranbaus, auch wurde Ostindien nun für private europäische Landwirtschaftsunternehmer geöffnet. Der Staat zog sich als Unternehmer und Betreiber zurück.

Bis 1860 wurde der *batig slot* hauptsächlich zur Reduzierung der Staatsverschuldung verwendet. Danach wurde er auch für den Aufbau eines integrierten Schienennetzes eingesetzt. Die lukrativsten Teile des Schienennetzes waren bereits früher durch private Gesellschaften erbaut worden. Erst 1860 beschloss der Staat nach einer langen politischen Diskussion, das Schienennetz auf eigene Kosten über das ganze Land auszuweiten. Der Betrieb wurde einem privaten Unternehmen überlassen, der Staatlichen Bahn.<sup>145</sup> Auch andere große Infrastrukturprojekte ließ der Staat bevorzugt durch private Unternehmen in Konzession ausführen und betreiben.

Erst um 1900 setzte in den Niederlanden eine Sozialgesetzgebung ein, was verschiedene Ursachen hatten. So kam eine Industrialisierung in großem Maß erst nach 1870 in Gang.<sup>146</sup> Bis dahin waren die Arbeitsbeziehungen vor allem kleinteilig und traditionell. Die hohe Staatsverschuldung und der nach 1848 dominierende Liberalismus verringerten staatlicherseits die Neigung zu einer aktiven Sozialpolitik. Auch die Kirchen befürworteten keine Vermehrung der Staatsfunktionen, war doch die Armenfürsorge seit dem 17. Jahrhundert die Domäne kirchlicher und privater Einrichtungen. Im 19. Jahrhundert unterhielten die Religionsgemeinschaften ein umfassendes Fürsorgesystem für Arme, Kranke, Alte und Waisen. Daneben sorgte die Gemeinde für jene, die aus unterschiedlichen Gründen keinen Zugang zur kirchlichen Fürsorge hatten. All diese Fürsorgeleistungen waren an Bedingungen geknüpft und bevormundend, aber mehr oder weniger ausreichend; ihr eigentlicher Zweck bestand darin, billige Arbeitskräfte verfügbar zu halten.<sup>147</sup> Die Regierung wollte allerdings nach 1848 das historisch gewachsene und oft nicht sehr effiziente System privater Fürsorge besser organisieren. Nach entsprechendem Druck der Religionsgemeinschaften ließ das Gesetz über die Armenfürsorge von 1854<sup>148</sup> die Fürsorge in den Händen der kirchlichen und privaten Einrichtungen, stellte diese jedoch unter die Aufsicht des Staates. Das Gesetz regelte die Bedingungen der Armenhilfe, die Möglichkeit von Subventionen für private Einrichtungen und die ergänzende Fürsorge durch staatliche Instanzen. Von den durchschnittlich zehn Mio. Gulden, die jährlich für die Armenfürsorge ausgegeben wurden, kamen ungefähr 40 Prozent vom Staat.<sup>149</sup>

---

<sup>145</sup> A.J. Veenendaal, *De IJzeren Weg in een land vol water*, Amsterdam 1998.

<sup>146</sup> Van der Voort, *Overheidsbeleid* (wie Fn. 131), S. 136 f.; Van Zanden/Van Riel, *Nederland 1780-1914* (wie Fn. 128), Kap. 7, 8.

<sup>147</sup> M.H.D. van Leeuwen, *The Logic of Charity*. Amsterdam 1800–1850, London 2000.

<sup>148</sup> CDR-3, Dok.-Nr. 5.12.4 (Gesetz über die Armenverwaltung in den Niederlanden v. 28.6.1854).

<sup>149</sup> Van der Voort, *Overheidsbeleid* (wie Fn. 131), S. 125.

Der niederländische Gesetzgeber mischte sich im engeren Untersuchungszeitraum dieses Beitrags (1848-1870) noch nicht in Beschäftigungsverhältnisse und Arbeitsbeziehungen ein; er spielte ebenso wenig eine Rolle in der Förderung von Sparkassen, Versicherungen oder Pensionen. Derartige Versicherungen wurden allerdings in großem Stil von Gruppen, in Betrieben oder durch kommerzielle Unternehmen eingerichtet.<sup>150</sup> Trotz der gesetzlichen Vereinigungs- und Versammlungsfreiheit galt noch bis 1872 das auf dem *Code pénal* von 1811 beruhende Koalitionsverbot, das sowohl Arbeitgebern wie Arbeitnehmern untersagte, sich mit dem Ziel, die Beschäftigungsverhältnisse zu beeinflussen, zu organisieren. Infolge des Koalitionsverbots waren Streiks und die Organisation von Gewerkschaften nicht erlaubt.<sup>151</sup> Der Staat war aber nicht gegen lokal organisierte Gewerkschaften und Arbeitervereine, die dem Zweck der gegenseitigen Unterstützung und Versicherung dienten. 1866 wurde eine erste landesweite Gewerkschaft gegründet, die der Typografen. Die erste und vorläufig einzige Sozialgesetzgebung datierte von 1874 und betraf das Verbot der Fabrikarbeit für Kinder bis zwölf Jahren. Das Gesetz entsprang dem Kreis jüngerer Liberaler, die das Laissez-faire-Prinzip überwunden hatten. Dahinter stand der Gedanke, dass es auf Dauer ökonomisch produktiver war, Kinder einzuschulen statt sie als billige Arbeitskräfte zu missbrauchen.

---

<sup>150</sup> M.H.D. van Leeuwen, Historical Welfare Economics in the Nineteenth Century. Mutual Aid and Private Insurance for Burial, Sickness, Old Age, Widowhood and Unemployment in the Netherlands in: B. Harris/P. Bridgen (Hg.), Historical Perspectives on Charity and Mutual Aid: European and American Experiences since 1800, London 2007, S. 89–130.

<sup>151</sup> J. van Drongelen, Van de afschaffing van het verbod van coalitie naar bescherming van de vrijheid van arbeid, Zutphen 2005; G. Harmsen, De arbeiders en hun vakorganisaties, in: F.L. van Holthoorn (Hg.), De Nederlandse samenleving sinds 1815. Wording en samenhang, Assen-Maastricht 1985, S. 261–282.