

Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf
Hauptkurs Kleine Demokratien, SoSe 2004
 Dozent: Dr. Nils Bandelow
 Verfasser: Patrick Kligen
 BA Sozialwissenschaften, 4. Semester
 Matrikelnr.: **1586387**

2.Juni 2004

Versäulung und Entsäulung – Kontinuität in der politischen Kultur der Niederlande

Das politische System der Niederlande galt lange Zeit und gilt auch heute noch als Vorbild für eine funktionierende Verhandlungsdemokratie, deren politische Strukturen unter Beteiligung der politisch und gesellschaftlich relevanten Gruppen, recht erfolgreiche Problemlösungsstrategien hervorbringt. Die vorliegende Ausarbeitung stellt die auch auf (partei-) politischer Ebene lange Zeit dominierende Säulenstruktur der niederländischen Gesellschaft und die mit ihr verknüpften Charakteristika der politischen Kultur der Niederlande dar, die ihrerseits entscheidend zum Erfolg der niederländischen Verhandlungsdemokratie beiträgt. Die Darstellungen sollen zur Beantwortung der Frage, warum sich konkordanzdemokratische Strategien in den Niederlanden der Nachkriegszeit entwickeln konnten, beitragen sowie die Frage nach der Stabilität dieser konsensorientierten Strukturen, die trotz des weitgehenden Entsäulungsprozesses seit Ende der 1960er Jahre und einer Polarisierung der gesellschaftspolitischen Sphäre virulent blieben und im Rahmen des Poldermodells der 1990er Jahre endgültig neu etabliert wurden, behandeln. Einleitend werden die weithin bekannten und miteinander verwandten Konzepte der Konkordanz- und der Konsensdemokratie kurz skizziert.

Konkordanzdemokratie

Schon der Wortursprung – Konkordanz bedeutet Übereinstimmung – impliziert die Ideen, die dem Konzept der Konkordanzdemokratie zugrunde liegen. In diesem speziellen Demokratietypus, der sinngemäß eher einer Verhandlungs- als einer Übereinstimmungsdemokratie zuzuordnen ist, bedient man sich verschiedener Strategien der Kompromissfindung, um bei Themen allgemeiner Relevanz Konsens zwischen den gesellschaftlich und politisch relevanten Gruppen herzustellen. Das heißt, dass innerhalb einer Konkordanzdemokratie verschiedene Verhandlungsmechanismen und „Entscheidungsmaximen des gütlichen Einvernehmens“ (Schmidt, S.328) zur Lösung bzw. Regelung von Konflikten angewandt werden. Die Ergebnisse solcher Verhandlungsprozesse werden anstelle der Mehrheitsentscheidung maßgeblich für politisches Handeln. Die Anwendung solcher Verfahren führt zur Einbindung von Minderheitspositionen in politische Entscheidungsprozesse, was sich beispielsweise anhand der Beteiligung oppositioneller Parteien an der Regierung zeigen kann. Aus den genannten Prinzipien ergeben sich vier grundlegende Kennzeichen eines konkordanzdemokratisch geprägten Gemeinwesens, die für die verschiedenen gesellschaftlichen Segmente gleichermaßen gelten: 1) Machtteilung, 2) Autonomie, 3) proportionale politische Repräsentation, 4) gesicherte Vetorechte.

Konsensdemokratie

Obwohl mit ihm verwandt, ist das Modell der Konsensdemokratie nicht identisch mit dem konkordanzdemokratischen Konzept. Die Unterschiede liegen nach Lijphart in den Annahmen und Voraussetzungen, die den Konzepten zugrunde liegen. Während die Teilung politischer Macht sowie die Unabhängigkeit und Willensfreiheit der einzelnen Gesellschaftssegmente in gewisser Weise Vorbedingungen der Konkordanzdemokratie darstellen, begünstigt und strebt die Konsensdemokratie diese an. Lijpharts idealtypische Konsensdemokratie ist durch folgende Merkmale gekennzeichnet: 1) Aufteilung der exekutiven Macht auf mehrere regierende Parteien, 2) formelle und informelle Machtbalance zwischen Exekutive und Legislative, 3) Existenz mehrerer Konfliktlinien, die sich in einem Vielparteiensystem ausdrückt, 4) Verhältniswahlrecht, 5) korporatistische Interessengruppensysteme, 6) föderalistische Staatsstruktur, 7) Bikameralismus mit starker zweiter Kammer, 8) eine nur schwer änderbare geschriebene Verfassung, 9) judikatorische Prüfung der Legislative, 10) autonome Zentralbank.

Versäulung und Entsäulung

Der Begriff der Versäulung bezeichnet das Gesellschaftsmodell, das dem konkordanzdemokratischen Charakter der niederländischen Demokratie zugrunde liegt und vor allem in den fünfziger und sechziger Jahren die gesellschaftlichen sowie parteipolitischen Trennungs- und Konfliktlinien determinierte. Dem Säulenmodell zufolge war die niederländische Gesellschaft in vier koexistierende Lager bzw. Säulen geteilt – Katholiken, Protestanten, Sozialisten, Liberale –, die sich religiös und in ihren weltanschaulichen Konzeptionen voneinander unterschieden. Ralf Kleinfeld definiert eine Säule als „die Gesamtheit der durch eine Konfession bzw. Weltanschauung geprägten, formal selbstständigen Einzelorganisationen (Parteien, Verbände, Vereine) in unterschiedlichen gesellschaftspolitischen Handlungsfeldern“ (Kleinfeld, 2001). Kommunikation sowie soziale Interaktion blieben auf die Eliten der einzelnen Säulen beschränkt, deren intensive, kompromissorientierte Zusammenarbeit das tragende Fundament des niederländischen Staates darstellte. Elitäre Zusammenarbeit, Absprache und Koordination statt separatistische Bemühungen prägten somit die Säulenlandschaft, wobei anzumerken ist, dass sich die Sozialisten eher unfreiwillig in die Säulenstruktur eingliederten.

Die Aufteilung der niederländischen Gesellschaft in die angesprochenen Gesellschaftssegmente ist bereits im 16. Jahrhundert zu beobachten. Auf organisatorischer Ebene konsolidierte sich das versäulte Modell jedoch erst im Zuge der Genese des auf der Versäulung fußenden Parteiensystems seit Mitte des 19. Jahrhunderts, ohne dass die weitere Entwicklung der Versäulung zu einer Dominanz eines einzelnen soziopolitischen Lagers führte. Zwar konnten die Gruppierungen, denen keine versäulte Struktur eigen war, gemeinsam ins politische Abseits gestellt und somit weitgehend von effektiven Einflussmöglichkeiten in politischen Prozessen ausgeschlossen werden. Die einzelnen Säulen und die dazuge-

hörigen Eliten mussten sich jedoch mit einer Art Minderheitsposition innerhalb der Interaktionsmuster zwischen den verschiedenen Säulen abfinden und einer entsprechenden Handlungslogik folgen. Die angewandten Konfliktlösungsstrategien und die mit ihnen verbundenen Regeln „beruhten und beruhen in den Niederlanden auf der Repräsentation aller als entscheidungsrelevant anerkannten Gruppen“ (Kleinfeld, 2000, S.197). Ausgiebige Beratungs- und Verhandlungsprozesse unter Beteiligung der soziopolitisch bedeutenden Gruppierungen wurden die wichtigsten Verfahren zur Lösung politischer Konflikte.

Im Rahmen der *Pacifcatie* des Jahres 1917, die Lijphart als Beginn der so genannten Befriedungspolitik und den mit ihr verbundenen politischen Spielregeln – Durch- und Ausführung sachlicher Politik durch die politische Elite, pragmatische Toleranz der anderen Säulen, gemeinsame Entscheidungsfindung im Rahmen von Spitzenverhandlungen, Proportionalität hinsichtlich der Allokation von Finanzen und Ämtern, Entpolitisierung, Geheimhaltung (vgl. Wielenga, S.40) – ansah, wurde auf Grundlage der Kooperation zwischen den Säuleneliten eine Paketlösung umstrittener Fragen verabschiedet, die eine rechtliche Gleichstellung der Katholiken und Protestanten im Bildungswesen beinhaltete. Im Gegenzug stimmten die beiden christlichen Glaubensgemeinschaften der Einführung des allgemeinen Verhältniswahlrechts zu.

Die Jahre 1950 bis 1965 können als Boomphase der versäulten Gesellschaft bzw. als die zeitliche Periode bezeichnet werden, in der die versäulten Organisationen (Parteien, Interessenvertretungen, Massenmedien) den Zenit ihrer politischen und gesellschaftlichen Einflussnahme erreichten. Nur die den fünf Säulen zugehörigen Parteien – die *Katholieke Volkspartij*, die protestantische *Christelijk-Historische Unie* und *Anti-Revolutionaire Partij*, die konservativ-liberale *Volkspartij voor Vrijheid en Democratie*, und die sozialdemokratische *Partij van de Arbeid* –, die während dieser Phase ununterbrochen mindestens 90 Prozent der Sitze in den Generalstaaten auf sich vereinigten, wurden in dem komplizierten, langwierigen und häufig als nicht transparent kritisierten Prozess der Regierungsbildung (siehe Lepszy, S.356) berücksichtigt. Die Verteilung der Parlamentssitze in diesen Jahren verdeutlicht das leichte gesellschaftspolitische Übergewicht, das die konfessionellen Säulen erlangten. Die ihnen zuzuschreibenden drei Parteien erhielten bis 1971 immer über 50 Prozent der Parlamentssitze. Als ein Zeichen der Verwurzelung der auf Konsens und Kompromiss gerichteten politischen Kultur der Niederlande kann die Tatsache angesehen werden, dass die drei konfessionellen auch dann mindestens eine weitere Partei an der Regierungskoalition beteiligten, wenn sie über eine absolute Mehrheit im Parlament verfügten.

Ende der 1960er Jahre wurde der auch in anderen Ländern beobachtbare Normen- und Wertewandel, der über eine zunehmende Individualisierung und Säkularisierung der Gesellschaft zur Entsäulung und der damit verbundenen Umstrukturierung der politischen und gesellschaftlichen Landschaft führte, virulent. Protestbewegungen, der Ruf nach weiterreichender politischer Partizipation, Kritik an dem eli-

tenlastigen Säulenmodell, Polarisierung und Reformbestrebungen prägten diese scheinbare Umbruchphase. Nachdem auf politisch-kultureller Ebene der Entsäulungsprozess evident geworden war, zeigten die gesellschaftspolitischen Veränderungen auch im parteipolitischen Bereich Wirkungen. Innerhalb der Parteien setzte ein Aufweichungsprozess der eingefahrenen versäulten Struktur ein (vgl. Wielenga, S.71) und vor dem Hintergrund der Entsäulung stellte sich mit der Zeit der politische Erfolg mehrerer „Anti-Versäulungsparteien“ (Kleinfeld, 2000, S.195) ein. Die traditionellen Trennungslinien, die den Unterbau der Säulenstruktur und somit der niederländischen Form der Konkordanzdemokratie bildeten, verloren an Kraft und sind heute nahezu verschwunden. Der angesprochene Normen- und Wertewandel erschütterte die verkrustete Segmentierung der Gesellschaft und untergrub die auf der Versäulung beruhenden Macht- sowie politischen und sozialen Verhaltensmuster. Während die Entsäulungsprozesse in einigen Bereichen, wie beispielsweise im Schulwesen, im soziokulturellen Bereich oder in der Leistung wohlfahrtsstaatlicher Dienstleistungen, in denen teilweise noch heute Merkmale der Versäulung erkennbar sind, langsamer vonstatten gingen, waren sie in den politischen Parteien der Niederlande am Ende der 1980er Jahre größtenteils beendet.

Trotz der angedeuteten soziopolitischen Umbrüche in den Niederlanden stellen Proporz, gemeinsame Beratung und Kompromissbildung recht stabile Komponenten der politischen Struktur und Prozesse des politischen Systems der Niederlande dar. Ralf Kleinfeld verweist auf die These, dass der beschriebene Entsäulungsprozess primär eine soziostrukturelle Entwicklung darstellte und nur begrenzt als eine politische Erscheinung angesehen werden kann (vgl. Kleinfeld, 2000, S.197). Demnach habe der Niedergang der Akzeptanz der verhandlungsdemokratischen Elemente und die Modifizierung der politischen Kultur nicht in dem lange angenommenen Ausmaß stattgefunden, so dass die Implementierung des erfolgreichen Poldermodells in den 1990er Jahren und die damit verbundene partielle Rückkehr zu den bzw. die Weiterführung und -entwicklung der Strukturen des Säulenmodells ermöglicht. Ein zweiter Erklärungsansatz für die Kontinuität der konsensorientierten politischen Kultur und dem Ausbleiben tiefer gesellschaftlicher Brüche während der durchaus konfliktreichen Umbruchphase, betont die Bedeutung der Haltung der Säuleneliten. Die soziopolitischen Veränderungen erkennend, nahmen die etablierten Eliten in der Hoffnung die unvermeidbare gesellschaftspolitische Umstrukturierung und Modernisierung steuern zu können eine offene und integrative Grundhaltung ein. Somit wurde die Auseinandersetzung zwischen den Eliten und den Protest- und Erneuerungsbewegungen nicht von Aggression und Hass, sondern von einer ‚spielerischen‘ Verständigung geprägt. Auf diese Weise wurde die Säulenstruktur auch von innen heraus einer Erosion ausgesetzt, die schließlich im Zerfall der politischen Dominanz der alten Eliten mündete, ohne dass die konsens- und kompromissorientierte Grundstruktur der politischen Kultur des Landes maßgeblich erschüttert wurde. Es gab zwar durchaus Konflikte, die mit harten Mitteln ausgetragen wurden. Tiefe gesellschaftliche Risse hinterließ diese Zeit des Umbruchs jedoch nicht.

Literatur:

1. Kleinfeld, Ralf, 2000: Legitimation durch Proporz und Kompromiß: Praxis und Defizite der Konsensdemokratie am Beispiel der Niederlande, in: Gerlach, Irene (Hrsg.): Die Metamorphosen des Leviathan. Opladen: Leske+Budrich, S.179-210
2. Kleinfeld, Ralf, 2001: Versäulung und Konkordanzdemokratie, in: Ders. (Hrsg.), Das politische System der Niederlande, http://www.politikon.org/ilias/course.php?co_id=8&co_inst=1&st_id=1531&st_inst=1, (25. Mai 2004.)
3. Lepszy, Norbert, 2003: Das politische System der Niederlande, in: Ismayr, Wolfgang (Hrsg.): Die politischen Systeme Westeuropas. Opladen: Leske+Budrich, S.349-388.
4. Schmidt, Manfred G., 2000: Demokratietheorien. Opladen: Leske+Budrich, S.325-355
5. Wielenga, Friso, 2004: Konsens im Polder? Politik und politische Kultur in den Niederlanden nach 1945, in: Wielenga, Friso & Taute, Ilona (Hrsg.): Länderbericht Niederlande. Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung, S.13-129