

Juni 2023

# Länderbericht

Europabüro Brüssel

## Erdrutschsieg und politische Fragmentierung – die Niederlande nach den Provinzwahlen 2023

*Dr. Hardy Ostry, Kai Gläser*

**Am 13. Juni 2023 trat in den Niederlanden die Erste Kammer der Generalstaaten (auch Senat genannt) zur Vereidigung zusammen. Die neue Zusammensetzung der Parlamentskammer weicht dabei stark von der bisherigen ab, was sich vor allem mit dem Erdrutschsieg der Bauern-Bürger-Bewegung (BBB) bei den Provinzwahlen im März begründen lässt. Hauptgrund für den Erfolg der neuen Bewegung war die Diskussion über die drastische Senkung des Stickstoffausstoßes in der niederländischen Landwirtschaft, welche zu wochenlangen Protesten der Landwirtinnen und Landwirte sowie Solidaritätsbekundungen aus anderen Teilen der Gesellschaft geführt hatte. Für die Regierung in Den Haag bedeuten das Wahlergebnis und die neue Zusammensetzung der Ersten Kammer eine weitere Herausforderung in einer ohnehin krisenbehafteten Zeit.**

### **Provinzwahlen: Historisches Ergebnis in allen zwölf Provinzen**

Nach Monaten des Protests im ganzen Land hatten die meisten politischen Beobachter zwar mit einem Wahlerfolg der erst 2019 gegründeten Bewegung gerechnet, ein solch historisches Abschneiden war Frontfrau Caroline van der Plas (ehemaliges CDA-Mitglied) jedoch nur von den Wenigsten zugetraut worden. In allen zwölf Provinzen wurde die Bauern-Bürger-Bewegung stärkste Kraft und schaffte es damit auch, im überwiegend urban geprägten Westen des

Landes zahlreiche Stimmen zu gewinnen. Hier sind vor allem die Provinzen Nord- und Südholland mit den Metropolregionen Amsterdam, Den Haag und Rotterdam zu nennen, in den Niederlanden auch *Randstad* genannt. Dort fiel der Vorsprung gegenüber den anderen Parteien zwar geringer aus als in den eher ländlich geprägten Provinzen im Osten der Niederlande, an BBB führte aber dennoch kein Weg vorbei.

Die Bewegung profitierte dabei zum großen Teil von der Ablehnung der Stickstoffreduktionsziele der Regierung, welche – bei konsequenter Umsetzung – für ein Drittel der landwirtschaftlichen Betriebe im Land das Aus bedeuten könnte. Dies fällt in den Niederlanden besonders ins Gewicht, da das 17-Millionen-Einwohnerland nach den USA der zweitgrößte Exporteur von Agrarprodukten der Welt ist. Im Jahr 2021 betrug das Ausfuhrvolumen niederländischer Agrarprodukte 104,7 Milliarden Euro. Die Bundesrepublik Deutschland exportierte im selben Jahr Agrargüter im Wert von rund 84 Milliarden Euro. Nachdem die Politik die Umsetzung der Reduktionsziele in der Landwirtschaft lange Zeit nicht als Priorität behandelt hatte, zwang ein Gerichtsurteil aus dem Jahr 2019 die Regierung schließlich zum Gegensteuern. Nun soll der Ausstoß von Stickoxiden und Ammoniak bis zum Jahr 2030 um 50 Prozent reduziert werden. Landwirtschaftliche Betriebe, welche die Reduktionen nicht leisten können, sollen entschädigt werden, als letztes Mittel stehen zur Erreichung der Ziele aber auch Enteignungen als Option im Raum. Vor

allem gegen letzteren Punkt regte sich daraufhin massiver Widerstand, der über Monate das Land lahmzulegen versuchte.

Neben diesem sehr konkreten Anliegen zahlreicher Wählerinnen und Wähler präsentierte sich BBB zudem als Stimme des ländlichen Raums und positionierte sich mit populistischen Argumentationsweisen gegen die politischen Eliten in der *Randstad* und vor allem in Den Haag. Dabei profitierten sie von einer bereits seit mehreren Jahren in ländlichen Landesteilen vertretenen Haltung, dass die Politik der Regierung sich hauptsächlich an Interessen und Themen der urbanen Stadtbevölkerung orientiere, während die ländlichen Gebiete außer Acht gelassen würden.

Andere politische Parteien mussten zum Teil deutliche Verluste hinnehmen und wurden für ihre Mitwirkung in der Regierung, welcher die beiden zuvor genannten Entwicklungen angelastet werden, abgestraft. Die liberal-konservative *Volkspartij voor Vrijheid en Democratie* (VVD) von Ministerpräsident Mark Rutte musste in manchen Provinzen deutliche Stimmenverluste hinnehmen, konnte in anderen Landesteilen ihr Ergebnis der letzten Wahl jedoch halten. Auch die linksliberalen *Democraten 66* (D66) verloren an Zustimmung. Besonders drastisch fiel das Wahlergebnis jedoch für den *Christen-Democratisch Appèl* (CDA) aus. Die Christdemokraten, die sich – ähnlich wie in Deutschland – bisher vor allem für die Partei des ländlichen Raums gehalten hatten und unter den Landwirtinnen und Landwirten traditionell hohe Zustimmungswerte haben, verloren landesweit deutlich an Zustimmung und mussten selbst ehemalige Hochburgen wie die Provinz Overijssel klar an die BBB abgeben. Ein weiterer Verlierer der Wahl ist das rechtspopulistische *Forum voor Democratie* (FvD), welches die Provinzwahlen 2019 aus dem Stand heraus für sich entscheiden konnte. In diesem Jahr verlor die Partei über 70 Prozent der Wählerstimmen und spielt damit eine deutlich geringere Rolle in den Provinzen und der Ersten Kammer der Generalstaaten.

## BBB zeigt sich bei Bildung der Provinzregierungen pragmatisch

Als stärkste politische Kraft in den Provinzen formulierte die BBB schnell den Anspruch, an den Provinzregierungen beteiligt zu sein und die Verhandlungen als Wahlsieger zu leiten. Dabei präsentierte sich die Bewegung – anders als noch im Wahlkampf – pragmatisch und hielt sich von Anfang an verschiedene Konstellationen mit weiter links und weiter rechtsstehenden Parteien offen. Diese Offenheit zeigt sich auch in den bisher geschlossenen Koalitionen in fünf der zwölf Provinzen. So wurde in der südöstlichen Provinz Limburg eine Zusammenarbeit mit den Regierungsparteien VVD und CDA sowie der sozialdemokratischen *Partij van de Arbeid* (PvdA) und der linksgerichteten *Socialistische Partij* (SP) vereinbart. Ein ähnliches Abkommen wurde in der Provinz Südholland geschlossen, wobei die sozialistische Partei hier durch die grüne Partei *GroenLinks* (GL) ersetzt wurde. In anderen Provinzen, etwa in Zeeland und Gelderland, gibt es zukünftig Mitte-Rechts-Koalitionen, an denen neben BBB, VVD und CDA auch die konservativeren christlichen Parteien *ChristenUnie* (CU) und *Staatkundig Gereformeerde Partij* (SGP) beteiligt sind. In Flevoland ist auch die rechtspopulistische *Partij voor de Vrijheid* (PVV) des umstrittenen Scharfmachers Geert Wilders Teil der Koalition. Während die Gespräche in den meisten anderen Provinzen vorankommen, ist die Lage in der Provinz Utrecht verfahren. Nachdem sich die BBB im Mai aus den Verhandlungen zu einer Sieben-Parteien-Koalition zurückgezogen hatte, konnte anschließend ebenfalls keine Mehrheit gefunden werden, da sich die handelnden Parteien gegenseitig als Koalitionspartner ausgeschlossen. Ein neuer Anlauf, der nun zunächst zwischen BBB und GL sondieren lässt, soll die Wende bringen. Auch in Nordbrabant, wo BBB mit Abstand stärkste Kraft geworden war, wurden die Verhandlungen mit VVD, PvdA und GL vorerst auf Eis gelegt, da die Bürger-Bauern-Bewegung ihre Positionen nicht stark genug im bisherigen Verhandlungsstand vertreten sah. Die Provin-

zen bilden in den Niederlanden die Verwaltungsebene zwischen der nationalen Regierung in den Gemeinden. Sie verfügen dabei über eingeschränkte Kompetenzen in Fragen regionaler Bedeutung und sind daher nicht mit deutschen Bundesländern vergleichbar. Während die Rahmenbedingungen in der Regel eng von den Ministerien in Den Haag vorgegeben werden, sind sie unter anderem mit Entscheidungsspielraum in den Bereichen Raumplanung, Gemeindeaufsicht, Kultur, Umwelt und Sozialem betraut. Die Wahlbeteiligung bei den Provinzwahlen liegt traditionell deutlich unter derjenigen der Parlamentswahlen auf nationaler Ebene.

### Fragmentierung in Erster und Zweiter Kammer der Generalstaaten

Das Wahlergebnis aus den Provinzen hat dabei auch direkte Auswirkungen auf die nationale Politik, da die zwölf Provinzparlamente gemeinsam mit Wahlkollegien der Karibischen Niederlande über die Zusammensetzung der Ersten Kammer der Generalstaaten bestimmen. Anders als der Name suggeriert, handelt es sich bei dieser Parlamentskammer eigentlich um eine zweite Kammer, die in anderen Ländern als Senat bezeichnet werden würde. Sie bildet das Gegengewicht zur direkt vom Volk gewählten Zweiten Kammer der Generalstaaten, welche mit dem Deutschen Bundestag vergleichbar ist.

Die 75 Mitglieder der Ersten Kammer der Generalstaaten untersuchen von der Zweiten Kammer verabschiedete Gesetze nach juristisch-technischen Aspekten sowie auf die Vereinbarkeit mit bestehenden Normen und dem internationalen Recht. Die Erste Kammer kann einem Gesetz dabei nur in Gänze zustimmen oder es in Gänze ablehnen. Einforderungen von Änderungen sind im niederländischen System ebenso wenig vorgesehen, wie das Einbringen eigener Gesetzentwürfe durch die Erste Kammer. Diese fehlenden Rechte kompensiert die Kammer immer wieder durch das „Anhalten“ von Gesetzen. De facto handelt es sich

dabei um eine Drohung, dem Gesetz nicht zuzustimmen, um von den Gesetzgebern in der Zweiten Kammer Änderungen einzufordern. Diese Novellen können dann in einem zweiten Schritt gemeinsam mit dem Ursprungstext von der Ersten Kammer verabschiedet werden. Unter anderem diese Praxis führt dazu, dass seit 1945 lediglich 0,3 Prozent der Gesetzesvorhaben in der Ersten Kammer abgelehnt wurden (weniger als eines pro Jahr). Dies ist vor allem beachtlich, da die Erste Kammer der Generalstaaten – anders als der Deutsche Bundesrat – jedes Gesetzesvorhaben ablehnen kann und nicht ausschließlich diejenigen, welche die Provinzen und die ihnen gewährten Rechte betreffen.

In der neu zusammengesetzten Ersten Kammer der Generalstaaten werden 16 Parteien und Bewegungen vertreten sein. Die BBB kann mit 16 von 75 Sitzen den größten Sitzanteil in der Kammer verbuchen. Es folgen die VVD mit zehn Sitzen sowie PvdA und GL mit jeweils sieben Sitzen. Der christdemokratische CDA wird zukünftig mit sechs Sitzen in der Ersten Kammer vertreten sein, drei weniger als in der vorherigen Legislaturperiode. Daneben gibt es zahlreiche kleine und Kleinstparteien, die nur mit maximal drei Sitzen vertreten sein werden, so etwa die Tierpartei (PvdD), das FvD oder die pro-europäische Partei *Vol/t*. Die Vielzahl der politischen Parteien in der Ersten Kammer der Generalstaaten spiegelt dabei die Verhältnisse in der 150 Sitze umfassenden Zweiten Kammer der Generalstaaten wider, in der 20 Fraktionen vertreten sind, die teilweise aus einer/einem einzelnen Abgeordneten bestehen. Die seit Jahren weiter fortschreitende politische Fragmentierung im Land ist dabei vor allem auf das Fehlen einer Sperrklausel zurückzuführen. Für die Zweite Kammer der Generalstaaten besteht lediglich eine faktische Sperrklausel von einem Sitz, was einem Stimmenanteil von etwa 0,67 Prozent entspricht. In den vergangenen Jahren wurde deutlich, dass die Vielzahl der Parteien die Mehrheitsfindung innerhalb des Parlaments deutlich erschwert –

eine Entwicklung, die sich auch nach den Provinzwahlen 2023 fortsetzen wird.

### **Regierung auf Zusammenarbeit mit Oppositionsparteien angewiesen**

Die Koalitionsregierung unter Ministerpräsident Mark Rutte, die aus VVD, D66, CDA und CU besteht, hat in der Ersten Kammer der Generalstaaten nach der Neuwahl lediglich 24 von 75 Sitzen und ist damit weit von einer eigenen Mehrheit (38 Sitze) entfernt. Aus diesem Grund wird sie für die Verabschiedung eigener Gesetze auf die Kooperation mit der Opposition angewiesen sein. Mit den 14 Stimmen von Sozialdemokraten und Grünen käme man zwar auf eine Mehrheit ohne BBB und die kleineren Parteien, durch die sich stark unterscheidenden Provinzregierungen und unterschiedlichen Prioritäten innerhalb und außerhalb des Rutte-Kabinetts gilt es aber als wahrscheinlich, dass für unterschiedliche Gesetzesvorhaben unterschiedliche Mehrheiten in der Ersten Kammer organisiert werden müssen. Auch in der vergangenen Legislaturperiode hatte die amtierende Regierung keine eigene Mehrheit, war mit 32 Sitzen in der Ersten Kammer aber deutlich näher an einer solchen, als das in der neuen Zusammensetzung der Fall ist. Wie genau sich die Zusammenarbeit der beiden Parlamentskammern sowie der in ihnen vorherrschenden politischen Mehrheiten konkret ausgestalten wird, werden die kommenden Wochen und Monaten zeigen.

### **Kabinetts Rutte IV steht nach Provinzwahlen zusätzlich unter Druck**

Für die Regierung von Ministerpräsident Rutte bedeutet das Wahlergebnis der Provinzwahlen einen weiteren Rückschlag und setzt die handelnden Parteien und Personen zusätzlich unter Druck. Vor allem die Christdemokraten drängen nach ihrer Wahlschlappe in ihren bisherigen Hochburgen im Osten des Landes auf Nachbesserungen in der Umweltpolitik, allen voran im Bereich der Stickstoffreduktion in der niederländischen Landwirtschaft. Diese Forde-

rungen speisen sich unter anderem aus deutlicher innerparteilicher Kritik aus den betroffenen Provinzen, in denen sich die Positionierung von CDA mancherorts nur marginal von BBB unterscheidet, da die Reduktionsziele als zu ambitioniert angesehen und Enteignungen zur Erreichung der Ziele abgelehnt werden. Dem gegenüber stehen die linksliberalen D66, der große Gewinner der vergangenen Parlamentswahlen, die in diesem Bereich kaum zu Zugeständnissen bereit sind. Sie hatten im Wahlkampf den Wählerinnen und Wählern versprochen, den Klimaschutz zu priorisieren und dafür vor allem in städtischen Räumen viel Zuspruch erfahren.

Das Wahlergebnis vom März 2023 ist jedoch nur eines der Probleme, mit denen sich die von Mark Rutte geführte Regierung konfrontiert sieht. Nach Kritik am Umgang mit den Corona-Schutzmaßnahmen und einem Kinderbeihilfen-Skandal, in welchem tausende Familien zu Unrecht verdächtigt wurden, sich staatliche Leistungen erschlichen zu haben, waren die Zustimmungswerte zu seiner Person und seiner Partei bereits zurückgegangen, ebenso wie das Vertrauen der Bürgerinnen und Bürger in die Politik als Ganzes, welches im Zeitraum der Parlamentswahl 2021 auf einem historischen Tiefstand angekommen war. Während der Koalitionsverhandlungen mit CDA, D66 und CU kam dann der Verdacht auf, dass Rutte einen unliebsamen Gegenspieler der Christdemokraten auf ein politisches Abstellgleis manövrieren wollte und führte dazu, dass der Ministerpräsident – der sich zuvor in Widersprüche verstrickt und Erinnerungslücken als Grund für die verschiedenen Aussagen angegeben hatte – ein Misstrauensvotum im Parlament nur knapp überstand. Im Juni 2023 musste er sich dann einem weiteren Misstrauensvotum stellen, in dem es um Fehler bei der Erschließung von Gasfeldern in der Provinz Groningen ging. Seit Beginn der Erschließung dieser Felder wurden in der Region mehr als 1.500 Erdbeben registriert und 85.000 Häuser beschädigt. Zwar wird die Erdgasförderung im Oktober endgültig gestoppt, die Aufarbeitung der Probleme

und der richtige Umgang mit den durch die Erdbeben geschädigten Anwohnern in der Region haben jedoch lange auf sich warten lassen und ziehen sich durch die gesamte Amtszeit des Ministerpräsidenten. Dieser betonte in der Parlamentsdebatte zwar, er bereue es, nicht früher eingegriffen zu haben, nun jedoch Teil der Lösung sein zu wollen und einen Rücktritt daher ausschließen. Die Regierung hatte zuvor angekündigt, in den nächsten 30 Jahren rund 22 Milliarden Euro nach Groningen fließen zu lassen, um die Schäden zu beheben.

Wie sich die Lage in den kommenden Wochen und Monaten weiterentwickeln wird, ist unterdessen schwer vorauszusagen. Im Falle eines Bruchs der Koalition sind Neuwahlen ein wahrscheinliches Szenario, von dem die vier Koalitionspartner aller Voraussicht nach jedoch nicht profitieren würden. In den aktuellen Umfragen liegt BBB auch mit Blick auf die Zweite Kammer der Generalstaaten deutlich vor allen politischen Mitbewerbern und könnte sich von gegenwärtig einem Sitz aus dem Stand zur klar stärksten Kraft entwickeln. VVD, D66, CDA und CU müssten dagegen mit teilweise deutlichen Einbußen rechnen. BBB-Vorsitzende Caroline van der Plas legte sich nach einem Abendessen mit Mark Rutte

unmittelbar nach den Provinzwahlen fest, dass die Regierung fallen werde. Im Juni wurden Gespräche zwischen der Regierung und Bauernvertretern abgebrochen, welche einen Kompromiss bei der Erreichung der Klimaschutzziele zum Ziel hatten.

### Fazit

Die Niederlande bewegen sich spätestens seit den Provinzwahlen im März 2023 in politisch unruhigem Fahrwasser. Bislang hat zwar keine Regierungspartei die Koalition öffentlich in Frage gestellt, die Anspannung ist jedoch groß, sodass auch kleinere Probleme zu weitreichenden Folgen führen könnten. Ministerpräsident Mark Rutte, dem es bislang gelungen war, seinem Spitznamen „Teflon-Mark“ entsprechend, Probleme weitgehend von seiner Person und seiner Partei zu entkoppeln, sieht sich zunehmender Opposition in Politik und Gesellschaft ausgesetzt. Die weiter zunehmende politische Fragmentierung im Land macht die Gesamtgemengelage unterdessen nicht einfacher. Die kommenden Wochen werden zeigen, ob die Legislaturperiode wie geplant im Jahr 2025 endet oder die Niederländerinnen und Niederländer bereits zu einem früheren Zeitpunkt an die Wahlurnen gerufen werden müssen.

### Konrad-Adenauer-Stiftung e. V.

Dr. Hardy Ostry  
Leiter  
Europabüro Brüssel  
[www.kas.de/bruessel](http://www.kas.de/bruessel)

[hardy.ostry@kas.de](mailto:hardy.ostry@kas.de)



Der Text dieses Werkes ist lizenziert unter den Bedingungen von „Creative Commons Namensnennung-Weitergabe unter gleichen Bedingungen 4.0 international“, CC BY-SA 4.0 (abrufbar unter: <https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/legalcode.de>)