

# Rechte Wahlgewinne, rechte EU-Politik? Die Europäische Union am Wendepunkt

Thomas Winzen\*

*This contribution analyses possible consequences of the expected gains of far-right parties in the election year of 2024 on the politics of the European Union (EU). It discusses what goals far-right parties pursue and whether they might gain influence because of the elections. The main argument is that far-right parties seek an authoritarian and institutionally fragile EU. Yet, the EU institutions will still have the majorities necessary to design policies without far-right parties. Therefore, the key question is rather how the institutional norms of the EU will develop. Here, the Parliament and the Council face different challenges: Will the cordon sanitaire in the Parliament hold? Should the consensus norm of the Council apply to far-right governments? The Commission must decide whether it should act more proactively against far-right actors and autocratization. In all institutions, continuity is the most likely outcome. However, the cordon sanitaire in the Parliament could come to an end.*

Rechte Parteien führen Regierungen in Italien und Ungarn an, stützen Regierungen in mehreren Mitgliedstaaten der Europäischen Union (EU) als Koalitionspartner oder aus dem Parlament und dürften auch in anstehenden nationalen Wahlen sowie in den Europawahlen im Juni 2024 Zugewinne erzielen. Unter „rechten Parteien“ verstehe ich die Mitglieder der Europäischen Konservativen und Reformer (EKR) und der Fraktion Identität und Demokratie (ID) im Europäischen Parlament (EP) sowie einzelne bisher fraktionslose Rechtsaußenparteien wie die ungarische Fidesz, nicht aber Mitte-rechts- bzw. konservative Parteien wie die deutsche CDU und CSU. Welche Folgen haben ihre Wahlerfolge für die EU-Politik?

In diesem Beitrag argumentiere ich zunächst, dass Europas rechte Parteien eine inhaltlich autoritäre und institutionell fragile EU anstreben, die auch Autokratisierung in den Mitgliedstaaten passiv hinnimmt. Keineswegs beschränken sich rechte Parteien auf die Forderung nach einer stärker intergouvernementalen EU. Gleichwohl betone ich auch, dass die EU in den nächsten Jahren weiterhin die Mittel und Mehrheiten haben wird, die politische Agenda und Gesetzgebung ohne rechte Parteien zu gestalten. Die entscheidende Frage ist vielmehr, ob die institutionellen Normen und Praktiken der EU dies gewährleisten: Hält die „Brandmauer“ im EP? Halten die Regierungen im Europäischen Rat und im Rat der EU an ihrer Konsensnorm, die rechten Regierungen Vorteile bringt, fest? Positioniert sich die Europäische Kommission proaktiver als bisher?

Ich diskutiere die Mehrheitsverhältnisse und institutionellen Praktiken des Parlaments, des Europäischen Rats und des Rats sowie der Kommission und bewerte auf dieser Grundlage vier Szenarien. Das wahrscheinlichste Szenario ist, dass der Status quo hält, also dass rechte Parteien aufgrund der Brandmauer im Parlament und der geringen Präsenz im Rat geringen Einfluss haben werden, dass die EU ihnen aber auch wenig Probleme auf der nationalen Ebene bereiten wird. Bereits das zweitwahrscheinlichste Szenario ist der

---

\* Prof. Dr. Thomas Winzen, Lehrstuhl für Europäische Politik und Internationale Beziehungen, Institut für Sozialwissenschaften, Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf.

„Rechtsruck“. Fiele die Brandmauer im Parlament und behielte der Rat seine Konsensorientierung bei, würden rechte Parteien signifikanten Einfluss auf die EU-Politik gewinnen und müssten dadurch kaum noch Sorge vor entschiedenen Maßnahmen gegen nationale Autokratisierung und EU-Rechtsverletzungen haben. Weniger wahrscheinlich ist ein Rollentausch, in dem die Brandmauer im EP fällt, der (Europäische) Rat rechte Regierungen aber stärker als bisher isoliert. Ebenfalls unwahrscheinlich ist, dass Parlament und Rat gemeinsam entschieden gegen rechte Positionen, EU-Rechtsverletzungen und nationale Autokratisierung vorgehen werden.

In der Folge betrachte ich zunächst die Positionen rechter Parteien in der EU. In den folgenden Abschnitten analysiere ich dann, wie sich die Auseinandersetzung mit rechten Parteien im Parlament, rechten Regierungen im (Europäischen) Rat und rechtem Spitzenpersonal in der Kommission gestaltet und wahrscheinlich in den kommenden Jahren entwickeln wird. Ich beende die Untersuchung mit der Diskussion der skizzierten Szenarien.

### **Auf dem Weg in eine inhaltlich autoritäre und institutionell fragile Europäische Union?**

Welche Ziele verfolgen rechte Parteien? Die Parteienforschung klassifiziert europäische Parteien anhand von zwei Konfliktlinien („Achsen“ oder „Dimensionen“) des Parteienwettbewerbs: einer wirtschaftlichen Dimension von interventionistischen zu Laissez-faire-Positionen und einer kulturellen oder Wertedimension. Letztere wird in der Fachliteratur auch „GAL-TAN-Dimension“ (Green, Alternative, Libertarian-Traditional, Authoritarian, Nationalist) oder vereinfacht progressiv-konservative Wertedimension genannt. Unglücklicherweise werden beide Konfliktlinien – die wirtschaftliche und die kulturelle – oft als „Links-Rechts“ beschrieben. Es kann somit zu Verwirrung kommen, ob mit dem Begriff „rechte Partei“ nun eine äußerst marktfreundliche (bezugnehmend auf die wirtschaftliche Dimension) oder aber eine äußerst autoritäre, nationalistische und wertkonservative (Wertedimension) Partei gemeint ist. Ich definiere rechte Parteien im Einklang mit der Literatur ausschließlich durch ihre Positionierung am TAN-Ende der Wertedimension. In wirtschaftspolitischen Fragen bleiben rechte Parteien ambivalent, sowohl aus wahltaktischen Überlegungen als auch aufgrund von innerer Uneinigkeit.<sup>1</sup>

Im Zuge der Globalisierung und der europäischen Integration empfiehlt die Literatur zudem, beide Dimensionen, vor allem aber die Wertedimension, im Sinne eines gesellschaftlichen Konflikts zwischen Öffnung und Abgrenzung zu interpretieren.<sup>2</sup> Das heißt einerseits, dass wirtschaftspolitische Konflikte zunehmend die Frage der Abgrenzung von oder Öffnung zur Weltwirtschaft sowie deren (De-)Regulierung miteinbeziehen. Andererseits gewinnen auf der Wertedimension neben etablierten Themen (z. B. Selbstbestimmung, (Un-)Gleichheit und Hierarchie in Politik und Gesellschaft oder Umwelt- und Klimapolitik) zusätzliche Themen an Bedeutung.<sup>3</sup> Wer gehört zur Nation? Wie offen ist

- 
- 1 Jan Rovny/Jonathan Polk: Still Blurry? Economic salience, position and voting for radical right parties in Western Europe, in: *European Journal of Political Research* 2/2020, S. 248–268.
  - 2 Hanspeter Kriesi et al.: Globalization and the transformation of the national political space: Six European countries compared, in: *European Journal of Political Research* 6/2006, S. 921–956.
  - 3 Liesbet Hooghe/Gary Marks: A Postfunctionalist Theory of European Integration: From Permissive Consensus to Constraining Dissensus, in: *British Journal of Political Science* 1/2009, S. 1–23; Stefanie Walter: The Backlash Against Globalization, in: *Annual Review of Political Science* 2021, S. 421–442.

diese? Welche Werte, Institutionen und andere Merkmale zeichnen sie aus? Wo, wie und durch wen werden politische Entscheidungen getroffen? Rechte Parteien politisieren vor allem diese Fragen und haben die Migrationspolitik zu ihrem Kernthema gemacht.

Rechte Parteien positionieren sich auch im EU-Kontext entsprechend. Obwohl Konflikte grundsätzlich zu allen Facetten der GAL-TAN-Dimension erwartbar sind, erscheinen zwei Bereiche besonders zentral. Erstens lehnen rechte Parteien, entsprechend ihrer Haltung auf der nationalen Ebene, die Entwicklung einer offeneren Migrationspolitik ab, genauso wie stärkere Solidarität in der Verteilung von Flüchtenden zwischen den Mitgliedstaaten – mit Ausnahme von rechten Parteien in Ländern an den EU-Außengrenzen.<sup>4</sup> Strikte Grenzkontrollen, eine restriktive oder eingeschränkte Handhabung grundlegender Rechte und Verfahren sowie die Fortführung europäischer Bemühungen, Migrationsbewegungen vor die Außengrenzen der EU zu verlagern, befürworten sie.

Zweitens teilen rechte Parteien eine ausgesprochene Souveränitätsorientierung, die sich vor allem in institutionellen und Grundsatzfragen zeigt.<sup>5</sup> Hier geht es mittlerweile weniger um die Frage des „harten“ Euroskeptizismus, also die Ablehnung der EU-Mitgliedschaft. Spätestens seit den Erfahrungen des Vereinigten Königreichs während und nach dem Brexit variieren die Positionen der wichtigsten rechten Parteien.<sup>6</sup> Auch gibt es in vielen institutionellen Detailfragen unterschiedliche Positionen im rechten Lager.<sup>7</sup> Jedoch teilen sie die Ablehnung starker EU-Institutionen – z. B. einer politisch ambitionierten und institutionell unabhängigen Kommission und eines Parlaments mit ausgeprägten legislativen und anderen Befugnissen – und von Mehrheitsabstimmungen in wichtigen Fragen im Rat.<sup>8</sup>

Die wichtigste Ausprägung dieser Souveränitätsorientierung betrifft die Krise der Rechtsstaatlichkeit und Demokratie. Die EU steht unter Druck, gegen die Erosion der Demokratie in einzelnen Mitgliedstaaten vorzugehen. Dass dies bisher nur mit Abstrichen passiert, hat verschiedene Gründe.<sup>9</sup> Klar ist, dass die Regierungen Ungarns und, bis zur Wahl im Oktober 2023, Polens jegliche Einmischung der EU ablehnen und in dieser Position auf Unterstützung ideologisch naher Regierungen und Parlamentsfraktionen auf der EU-Ebe-

4 Sergio Fabbrini/Tiziano Zgaga: Right-Wing Sovereignism in the European Union: Definition, Features and Implications, in: *Journal of Common Market Studies* 2/2024, S. 341–359; Sara Wallace Goodman/Frank Schimmelfennig: Migration: a step too far for the contemporary global order?, in: *Journal of European Public Policy* 7/2020, S. 1103–1113; Florian Trauner/Philipp Stutz: Hungary's renationalisation strategies: how a populist radical right government may seek control over (EU) migration policy, in: *Politique Européenne* 2/2021, S. 94–117.

5 Fabbrini/Zgaga: Right-Wing Sovereignism in the European Union, 2024.

6 Marco Martini/Stefanie Walter: Learning from precedent: how the British Brexit experience shapes nationalist rhetoric outside the UK, in: *Journal of European Public Policy* 5/2024, S. 1231–1258; Stijn van Kessel et al.: Eager to leave? Populist radical right parties' responses to the UK's Brexit vote, in: *The British Journal of Politics and International Relations* 1/2020, S. 65–84.

7 Mihail Chiru/Natasha Wunsch: Democratic backsliding as a catalyst for polity-based contestation? Populist radical right cooperation in the European Parliament, in: *Journal of European Public Policy* 1/2023, S. 64–83.

8 Fabbrini/Zgaga: Right-Wing Sovereignism in the European Union, 2024.

9 Carlos Closa: The politics of guarding the Treaties: Commission scrutiny of rule of law compliance, in: *Journal of European Public Policy* 5/2019, S. 696–716; Cassandra Emmons/Tommaso Pavone: The rhetoric of inaction: failing to fail forward in the EU's rule of law crisis, in: *Journal of European Public Policy* 10/2021, S. 1611–1629; R. Daniel Kelemen: Will the European Union escape its autocracy trap?, in: *Journal of European Public Policy* 2024 (online first); Thomas Winzen: How backsliding governments keep the European Union hospitable for autocracy: Evidence from intergovernmental negotiations, in: *The Review of International Organizations* 2023 (online first); Sonja Priebus/Lisa H. Anders: Fundamental Change Beneath the Surface: The Supranationalisation of Rule of Law Protection in the European Union, in: *Journal of Common Market Studies* 1/2024, S. 224–241.

ne und in nationalen Parlamenten setzen können.<sup>10</sup> In der Tat lehnen rechte Parteien nicht nur Bemühungen der EU ab, die Demokratie und Rechtsstaatlichkeit in den Mitgliedstaaten zu stützen. Vielmehr stellen sie auch das Rechtssystem der EU infrage, indem sie die Rolle der Kommission als Hüterin der Verträge, die Autorität des Gerichtshofs der EU (EuGH) und die Verbindlichkeit des EU-Rechts anzweifeln.<sup>11</sup>

Die Positionierung rechter Parteien geht hier klar über eine intergouvernementale Idee der EU hinaus. Der Intergovernmentalismus sieht zwar eine entscheidende Rolle der nationalen Regierungen vor und geht davon aus, dass EU-Akteure grundsätzlich nicht gegen die nationalen Regierungen arbeiten können.<sup>12</sup> Er befürwortet jedoch ebenso die Notwendigkeit starker Institutionen, um vertraglich vereinbarte Werte und Ziele verlässlich umzusetzen und eine tiefe Kooperation zu ermöglichen. Die rechte Version der EU ist dagegen eher ein fragiler Intergovernmentalismus ohne institutionelle Trag- und Durchsetzungsfähigkeit – d. h. ohne essenzielle institutionelle Mechanismen, die eine unparteiische Agendasetzung, effiziente Entscheidungsfindung und die Kontrolle und Durchsetzung des gemeinsamen Rechts unterstützen.

In anderen Bereichen ist das Bild heterogener. In Wirtschaftsthemen unterscheiden sich rechte Parteien, wie oben gesagt, in ihrer Positionierung. In der Außen- und Sicherheitspolitik der EU stimmen einige rechte Regierungen und Delegationen des Europaparlaments wie etwa die ungarische Regierungspartei Fidesz regelmäßig gegen eine gemeinsame Linie der EU, behindern ein entschiedenes Vorgehen und werden sogar als „trojanische Pferde“ Russlands kategorisiert.<sup>13</sup> Andere befürworten jedoch die EU- und US-Sanktionen gegen Russland und die Unterstützung für die Ukraine, vor allem in der EP-Fraktion EKR.<sup>14</sup> Jakub Wondreys' Vergleich von 21 rechten Parteien kategorisiert elf als Unterstützer dieser Politik (z. B. FdI<sup>15</sup>, PiS<sup>16</sup>), acht als Gegner (z. B. AfD<sup>17</sup>, FPÖ<sup>18</sup>) und zwei als ambivalent.<sup>19</sup>

Insgesamt streben rechte Parteien eine inhaltlich autoritäre und institutionell fragile EU an, die selbst nationale Autokratisierung toleriert. Ob sie diese Vorstellungen in den

- 
- 10 Maurits J. Meijers/Harmen van der Veer: MEP Responses to Democratic Backsliding in Hungary and Poland. An Analysis of Agenda-Setting and Voting Behaviour, in: *Journal of Common Market Studies* 4/2019, S. 838–856; Katarzyna Granat: The parliamentary politics of the rule of law crisis in the EU, in: *Journal of European Integration* 7/2023, S. 1017–1034; Lise Esther Herman/Julian Hoerner/Joseph Lacey: Why does the European Right accommodate backsliding states? An analysis of 24 European People's Party votes (2011–2019), in: *European Political Science Review* 2/2021, S. 169–187; Chiru/Wunsch: Democratic backsliding as a catalyst for polity-based contestation?, 2023.
  - 11 Fabbrini/Zgaga: Right-Wing Sovereignism in the European Union, 2024; Laurent Pech/Kim Lane Scheppele: Illiberalism Within: Rule of Law Backsliding in the EU, in: *Cambridge Yearbook of European Legal Studies* 2017, S. 3–47.
  - 12 Andrew Moravcsik: Preferences, Power and Institutions in 21st-Century Europe, in: *Journal of Common Market Studies* 7/2018, S. 1648–1674.
  - 13 Mitchell A. Orenstein/R. Daniel Kelemen: Trojan Horses in EU Foreign Policy, in: *Journal of Common Market Studies* 1/2017, S. 87–102; Maria Snegovaya: Fellow travelers or Trojan horses? Similarities across pro-Russian parties' electorates in Europe, in: *Party Politics* 3/2022, S. 409–418.
  - 14 Max Becker/Nicolai von Ondarza: Geostrategie von rechts außen: Wie sich EU-Gegner und Rechtsaußenparteien außen- und sicherheitspolitisch positionieren, *Stiftung Wissenschaft und Politik: SWP-Aktuell* 8/2024.
  - 15 Fratelli d'Italia (Brüder Italiens).
  - 16 Prawo i Sprawiedliwość (Recht und Gerechtigkeit).
  - 17 Alternative für Deutschland.
  - 18 Freiheitliche Partei Österreichs.
  - 19 Jakub Wondreys: Putin's puppets in the West? The far right's reaction to the 2022 Russian (re)invasion of Ukraine, in: *Party Politics* 2023 (online first).

kommenden Jahren vorantreiben können, hängt von den Mehrheitsverhältnissen und der politischen Praxis in den EU-Institutionen ab.

## Rechte Parteien im Europäischen Parlament

Es wird weithin angenommen, dass rechte Parteien bei der Europawahl im Juni 2024 starke Zugewinne verzeichnen werden.<sup>20</sup> Eine vielbeachtete Studie prognostiziert, dass die rechten Fraktionen (EKR und ID) auf 183 Sitze kommen und somit zusammen mehr Sitze als die Progressive Allianz der Sozialdemokraten (S&D, 131) bzw. die Europäische Volkspartei (EVP, 173) bekommen werden. Der Anteil rechter Fraktionen im EP entspräche demnach etwa 25 Prozent. Weiterhin würden 42 Sitze auf fraktionslose, oft rechte, Parteien entfallen.<sup>21</sup> Betrachtete man die (erwartete) Sitzverteilung losgelöst von informellen Normen, insbesondere der Brandmauer zwischen rechten und anderen Parteien, ergäben sich signifikante Änderungen im legislativen Einfluss. Erstmals hätte die EVP zusammen mit den rechten Fraktionen und Parteien im EP eine Mehrheit.

### *Neue Mehrheitsverhältnisse*

Die inhaltliche Nähe zwischen EVP und rechten Parteien variiert zwar. Nichtsdestotrotz diagnostizieren zahlreiche Studien zu Parteipositionen auf der nationalen Ebene eine Annäherung, insbesondere auf der Wertedimension von progressiven zu konservativen Werten.<sup>22</sup> In diesen Fragen liegen auch die unterschiedlichen rechten Parteien Europas nah beieinander, sodass eine Rechtsaußenagenda des nächsten EPs zumindest in diesen Bereichen plausibel erscheint.

Selbst wenn konservative und rechte Parteien nicht gestaltend zusammenarbeiten können oder wollen, steigt nach der Wahl voraussichtlich das Potenzial für politische Blockaden. Mitte-rechts-Parteien und rechte Parteien könnten einen Vorschlag ablehnen, ob mit oder ohne explizite Absprache. Hinzu kommt, dass die große Koalition zwischen Sozialdemokraten, Konservativen und Liberalen voraussichtlich nur eine knappe Mehrheit haben wird.<sup>23</sup> In einem von loser Fraktionsdisziplin und Abwesenheit geprägten Parlament könnten einzelne Abweichler nach rechts die Mehrheit zunichte machen. Die Erweiterung der Großen Koalition nach links könnte wiederum zu weiteren Abweichlern auf der rechten Seite führen.

Zuletzt könnten die rechten Parteien Abstimmungen, die eine Zweidrittelmehrheit verlangen, allein oder nahezu allein blockieren. Dies betrifft den Misstrauensantrag gegen die Europäische Kommission, der in der Tagespolitik der EU kaum zum Tragen kommt. Zuletzt brachten ihn dennoch einige liberale Abgeordnete als Instrument in der Demokra-

20 Valentin Kreiling: Procedures, Politics, Policies: the pieces of the puzzle for the next institutional cycle of the EU, Swedish Institute for European Policy Studies: European Policy Analysis, März 2024.

21 Kevin Cunningham et al.: A sharp right turn: A forecast for the 2024 European Parliament elections, European Council on Foreign Relations: Policy Brief, Januar 2024.

22 Tarik Abou-Chadi/Werner Krause: The Causal Effect of Radical Right Success on Mainstream Parties' Policy Positions: A Regression Discontinuity Approach, in: British Journal of Political Science 3/2020, S. 829–847; Maurits J. Meijers: Contagious Euroscepticism: The impact of Eurosceptic support on mainstream party positions on European integration, in: Party Politics 4/2017, S. 413–423.

23 Cunningham et al.: A sharp right turn, 2024.

tie- und Rechtsstaatlichkeitskrise der EU ins Spiel.<sup>24</sup> Die Kommission könnte so unter Druck gesetzt werden, gegen Verstöße gegen die Rechtsstaatlichkeit und demokratische Erosion in den Mitgliedstaaten vorzugehen. Diese Möglichkeit war bereits in der laufenden Legislaturperiode umstritten. Mit der voraussichtlichen Verschiebung in der Sitzverteilung im neuen Parlament scheint sie in diesem Bereich weitestgehend ausgeschlossen.

### *Die Brandmauer gegen Rechts*

Betrachtet man neben der Sitzverteilung die institutionellen Normen und Praktiken des EP, sind die skizzierten Entwicklungen keineswegs unausweichlich. Das EP hat effektive Mechanismen, legislative Kompromisse ohne rechte Parteien herbeizuführen. Dazu gehört insbesondere ein ausdifferenziertes Ausschuss- und Berichterstattungswesen, das Raum für intensive zwischenparteiliche Verhandlungen schafft. Eine weitere Eigenheit des EPs fördert die Kompromissfindung: Aufgrund der Notwendigkeit, im interinstitutionellen Wettbewerb geeint aufzutreten, agieren die Fraktionen kompromissorientierter als im nationalen Kontext. Das EP bildete jedenfalls bisher stets große Mehrheiten ohne rechte Parteien/Fraktionen.<sup>25</sup> Zudem käme auch eine Koalition aus allen linken, mitte-links und liberalen Parteien auf eine Mehrheit, wenn sie einige EVP-Parteidelegationen auf die eigene Seite zöge.

Vor allem aber halten die nicht-rechten Fraktionen des Parlaments einschließlich der EVP-Fraktion bisher eine Brandmauer („cordon sanitaire“) aufrecht.<sup>26</sup> Diese ist im Kern eine institutionelle Norm, die besagt, nicht mit rechten Parteien zusammenzuarbeiten. Hier geht es um Abstimmungsverhalten, aber auch um weitere parlamentarische Vorgänge, etwa die Ausarbeitung von Gesetzesänderungen und die Vergabe von Ausschussvorsitzen und Leitungsfunktionen. Die Brandmauer ist nicht perfekt, vor allem in der Interaktion mit einigen EKR-Parteidelegationen und der nicht explizit koordinierten Ablehnung von Anträgen. Sie zeigte sich zuletzt jedoch deutlich, erstens im (erzwungenen) Rückzug der ungarischen Regierungspartei „Fidesz“ aus der EVP-Fraktion zu Beginn der Legislaturperiode 2019–2024. Zweitens konnte das Parlament nach jahrelangem Zögern in den vergangenen Jahren mehrfach fraktionsübergreifende Positionen gegen die demokratische Erosion durch rechte Regierungen beschließen.<sup>27</sup>

Das EP wird somit auch nach der Wahl im Juni 2024 im Wesentlichen unveränderte Möglichkeiten haben, Mehrheiten ohne rechte Parteien zu bilden und Kontinuität in seinen Normen und Praktiken zu wahren. Die entscheidende Frage wird sein: Hält die Brandmauer? Dafür spricht der Trend der vergangenen Jahre. Auch wenn die rechten Parteien signifikant Sitze hinzugewonnen haben und in vielen Mitgliedstaaten Normalisierungstendenzen diagnostiziert werden, haben die Fraktionen im EP die Abgrenzung eher verstärkt, zumindest in Fragen der Fraktionszusammensetzung und Rechtsstaatlichkeit.

24 Charles Szumski: Liberal Renew opposes a no-confidence vote against von der Leyen, in: Euractiv, 8.6.2022.

25 Stéphanie Novak/Olivier Rozenberg/Selma Bendjaballah: Enduring consensus: why the EU legislative process stays the same, in: Journal of European Integration 4/2021, S. 475–493.

26 Johanna Kantola/Cherry Miller: Party Politics and Radical Right Populism in the European Parliament: Analysing Political Groups as Democratic Actors, in: Journal of Common Market Studies 4/2021, S. 782–801; Ariadna Ripoll Servent: The European Parliament after the 2019 Elections: Testing the Boundaries of the ‘Cordon Sanitaire’, in: Journal of Contemporary European Research 4/2019, S. 331–342.

27 Siehe z. B. Europäisches Parlament: The Hungarian government threatens EU values, institutions, and funds, MEPs say, Pressemitteilung, 20240112IPR16780, 18.1.2024.

### *Hält die Brandmauer?*

Es bestehen jedoch auch Risiken, dass die Abgrenzung gegen rechte Parteien nicht funktioniert. So steigen für die EVP tendenziell die „policy“-Kosten, wenn sie die Brandmauer aufrechterhält, und somit die Versuchung, die Zusammenarbeit mit rechten Akteuren auszubauen. Hintergrund ist, dass Mitte-rechts-Parteien sich den rechten Parteien in den vergangenen Jahren in einigen Bereichen inhaltlich angenähert haben.<sup>28</sup> Bisher ist diese Annäherung im EP jedoch nicht systematisch.<sup>29</sup> Sie könnte sich allerdings zunehmend auf die Politik des Parlaments auswirken und sich in Forderungen einiger EVP-Delegationen für eine selektive Zusammenarbeit äußern. Neben der Migrationspolitik werden klima- und umweltpolitische Fragen hier als denkbare Konfliktfelder gesehen.<sup>30</sup>

Aufgrund der Sitzgewinne der rechten Parteien wachsen auch die Spannungen zwischen der Brandmauer und nachgeordneten Normen, vor allem der Norm, Rollen und Ämter proportional zwischen den Fraktionen zu verteilen. Sollte die italienische Regierungspartei FdI in der EKR-Fraktion bleiben und die ungarische Regierungspartei Fidesz<sup>31</sup> dazukommen, dürfte diese (noch stärker) auf einflussreiche Posten drängen. Die anderen Fraktionen hätten zwar die Mehrheiten, dies zu blockieren, müssten die Abweichung von der bestehenden Praxis aber begründen. Akteure, die ohnehin mit einer Normalisierung der Beziehungen nach rechts sympathisieren, dürften sich dies argumentativ zu eigen machen, um die Integration rechter Parteien ins parlamentarische Tagesgeschäft zu fördern.

Eine ambivalente Rolle kommt der Entfernung des Parlamentsbetriebs von der elektoralen Politik und Medienöffentlichkeit der Mitgliedstaaten zu. Einerseits verhindert diese Distanz, dass die EVP-Delegationen bei der nationalen Wählerschaft Konsequenzen für eine mögliche Zusammenarbeit mit rechten Parteien fürchten müssen,<sup>32</sup> obwohl diese Zusammenarbeit laut jüngeren Studien unbeliebt zu sein scheint.<sup>33</sup> Andererseits vereinfacht der Abstand von der elektoralen Arena, Reizthemen zu vermeiden oder in den Ausschüssen des EP abzuschwächen, bevor sie das Plenum erreichen und der Druck auf die EVP, rechte Koalitionen zu bilden, stark wird.<sup>34</sup> Welcher Mechanismus überwiegt und ob das EP jenseits der Öffentlichkeit zum Experimentierfeld für ein Bündnis aus Mitte-rechts- und rechten Parteien wird, bleibt abzuwarten.

In der Frage, ob die Brandmauer im nächsten Parlament Bestand haben wird, kommt „Brückenakteuren“ eine besondere Bedeutung zu, also rechten Parteien wie der FdI, die sich in der nationalen und EU-Politik um ein seriöses, moderates Image bemühen. Ein möglicher Effekt dieser augenscheinlichen Moderierung ist, die Mechanismen auszuhebeln, die eine Zusammenarbeit mit der EVP verhindern. Durch Signale der inhaltlichen Nähe, ideologischen Moderierung und öffentlichen Akzeptanz könnten rechte Parteien

28 Abou-Chadi/Krause: *The Causal Effect of Radical Right Success*, 2020; Meijers: *Contagious Euroscepticism*, 2017.

29 Maurits J. Meijers/Harmen van der Veer: *Issue Competition without Electoral Incentives? A Study of Issue Emphasis in the European Parliament*, in: *The Journal of Politics* 4/2019, S. 1240–1253.

30 Cunningham et al.: *A sharp right turn*, 2024, S. 11.

31 Fidesz – Magyar Polgári Szövetség (Fidesz – Ungarischer Bürgerbund).

32 R. Daniel Kelemen: *The European Union's authoritarian equilibrium*, in: *Journal of European Public Policy* 3/2020, S. 481–499.

33 R. Daniel Kelemen et al.: *Out of sight out of mind? Voter attitudes about cooperation with radical parties in Europe*, in: *Journal of European Public Policy* 2023 (online first).

34 Meijers/van der Veer: *Issue Competition without Electoral Incentives?*, 2019.

versuchen, die Anwendbarkeit der Brandmauer infrage zu stellen und überzogen wirken zu lassen. Dann könnte eine weitere Öffnung der Zusammenarbeit nach rechts graduell folgen.

In der Gesamtbetrachtung und angesichts der Praxis der Legislaturperiode 2019–2024 scheint ein plötzlicher Richtungswechsel des EPs – und der EVP – unwahrscheinlich. Dies ist jedoch nicht die zentrale Frage. Normen wie die Brandmauer enden selten plötzlich, sie verkümmern vielmehr im Pragmatismus des Tagesgeschäfts. Bereits in den vergangenen Jahren finden sich Ausnahmen von der Brandmauer.<sup>35</sup> Die Versuchung für die EVP, einzelne Gesetzesinitiativen gemeinsam mit den rechten Parteien zu blockieren, selektiv gemeinsam zu gestalten und einzelne Akteure in die Verteilung von Ämtern einzubeziehen, wird steigen – vor allem wenn sich die Kompromissfindung mit den anderen Parteien hinzieht. Sollten dann Einzelfälle erst zur Regel und später zur Gewohnheit werden, wäre am Ende der Legislaturperiode 2024–2029 – zum 50-jährigen Jubiläum der Direktwahl – möglicherweise nur noch das Ende der Brandmauer festzustellen.

## Rechte Regierungen im Europäischen Rat und Rat der Europäischen Union

Im Europäischen Rat und im Rat der EU wirken sich die Zugewinne rechter Parteien weniger unmittelbar aus. Lang galt, dass Regierungen in den EU-Institutionen nicht direkt auf rechte Akteure treffen. Andererseits zählt(e) der Europäische Rat mit Ungarn (seit 2010) und bis vor Kurzem Polen (2015–2023) zwei der sichtbarsten rechten Regierungen, die intensiv an der Konsolidierung wahlautokratischer Regime arbeiteten bzw. weiterhin arbeiten, zu seinen Mitgliedern. Italien hat seit 2022 ebenfalls eine rechte Regierung. In Finnland ist eine rechte Partei<sup>36</sup> an der Regierung beteiligt. In der Slowakei regiert die rechte SNS<sup>37</sup> mit und auch die eigentlich sozialdemokratische Partei Smer<sup>38</sup> des Regierungschefs Robert Fico zeigt inhaltliche Nähe zu rechten Positionen, z. B. in der Verteidigungspolitik und in der Rechtsstaatlichkeitskrise. Sie wurde mittlerweile von der Sozialdemokratischen Partei Europas (SPE) suspendiert. In Schweden stützen die SD<sup>39</sup> die Regierung aus dem Parlament. In den Niederlanden gewann die rechte PVV<sup>40</sup> bei der Wahl im November 2023 die meisten Stimmen und verständigte sich im Mai 2024 mit der liberalen VVD<sup>41</sup> und weiteren Parteien auf eine Koalition, in der die Parteispitzen keine Kabinettspositionen übernehmen sollen. In Kroatien bildete die konservative HdZ<sup>42</sup> im Mai 2024 eine Koalition mit der rechten DP<sup>43</sup>. In Portugal konnte die rechte CH<sup>44</sup> im März 2024 Zugewinne erzielen, die Mitte-rechts-Partei PSD<sup>45</sup> schloss eine Koalition jedoch aus und führt derzeit eine Minderheitsregierung.

35 Kantola/Miller: Party Politics and Radical Right Populism in the European Parliament, 2021.

36 Perussuomalaiset (Die Finnen).

37 Slovenská národná strana (Slowakische Nationalpartei).

38 Smer – slovenská sociálna demokracia (Richtung – Slowakische Sozialdemokratie).

39 Sverigedemokraterna (Schwedendemokraten).

40 Partij voor de Vrijheid (Partei für die Freiheit).

41 Volkspartij voor Vrijheid en Democratie (Volkspartei für Freiheit und Demokratie).

42 Hrvatska demokratska zajednica (Kroatische Demokratische Gemeinschaft).

43 Domovinski pokret (Heimatsbewegung).

44 Chega! (Genug!).

45 Partido Social Democrata (Sozialdemokratische Partei).

### Neue alte Mehrheitsverhältnisse

Betrachtet man die Stimmverteilung im Rat der EU ist dennoch keine drastische Veränderung zu erwarten. Die obengenannten Regierungen (mit Schweden, ohne Polen) kämen auf sieben Nein-Stimmen und ca. 25 Prozent der Bevölkerung – deutlich von einer Sperrminorität entfernt. Selbst mit der Beteiligung Polens fehlten noch ca. 1,5 Prozent der notwendigen Bevölkerung. Würden in Frankreich oder Deutschland rechte Regierungen gewählt, käme eine Sperrminorität jedoch zustande. Im Europäischen Rat, in dem einstimmig entschieden wird, sowie in Politikbereichen, in denen der Rat noch einstimmig entscheidet, ist es wiederum so, dass rechte Regierungen (zuletzt Polen und Ungarn) bisher auch schon Blockadepotenzial hatten.<sup>46</sup> Zudem ist der wichtigste Bereich, in dem Einstimmigkeit gilt, die Außen- und Sicherheitspolitik, in der rechte Regierungen unterschiedliche Positionen vertreten. Dass rechte Regierungen eine robuste Blockadeposition einnehmen oder gar eine gestaltende Rolle spielen könnten, ist allein mit Blick auf die Stimmverteilung daher in näherer Zukunft noch nicht zu erwarten.

Nichtsdestotrotz ist, wie im EP, auch im Rat höheres Blockadepotenzial absehbar. Eine oder wenige rechte Regierungen können selbst bei Einstimmigkeit meistens umgangen werden. Die EU hat hierfür gut erprobte Instrumente und Taktiken. Sie kann Entscheidungen verbinden und so Vetospielern drohen, dass sie in anderen wichtigen Fragen überstimmt werden. Sie kann durch verstärkte Zusammenarbeit und nationale Ausnahmen ohne einzelne Länder voranschreiten. Die Europäische Staatsanwaltschaft z. B. wurde ohne die Beteiligung einiger Mitgliedstaaten gegründet. Zuletzt besteht in einigen Fragen die Möglichkeit, Entscheidungen zunächst außerhalb des EU-Rahmens zu treffen und später in diesen zu überführen. Der Schengen-Raum begann auf diese Weise. Der Vertrag zur Einrichtung eines Europäischen Stabilitätsmechanismus und der Fiskalpakt wurden auf intergouvernementaler Basis vereinbart. In der Frage der Unterstützung der Ukraine infolge des russischen Angriffskriegs erwog die EU bereits mehrmals, Finanzhilfen über nationale Haushalte abzuwickeln, um die Vetodrohung Ungarns zu umgehen. Nicht zuletzt haben einzelne, insbesondere kleinere Mitgliedstaaten oft eingeschränkte Verhandlungsmacht. Wirtschaftlich und anderweitig verhandlungsmächtigere Mitgliedstaaten können sie leicht unter Druck setzen und bisweilen zu Kompromissen drängen. All diese Instrumente und Taktiken funktionieren besonders gut gegen einzelne, isolierte Vetodrohungen. Gegen mehrere Regierungen, einschließlich Italien, erscheinen sie hingegen weniger vielversprechend.

Insgesamt verfügen Europäischer Rat und Rat, trotz zunehmender Friktion und höherem Blockadepotenzial, dennoch weiterhin über die Mittel und Mehrheiten, Politik ohne rechte Akteure zu gestalten. Die Auswirkung der Zugewinne rechter Parteien hängen, wie auch im Parlament, letztlich von der Entwicklung institutioneller Normen und Praktiken ab. Anders als im EP ist die Frage allerdings nicht, ob die Regierungen an etablierten Normen festhalten, sondern ob sie rechten Regierungen vielmehr die Vorteile dieser Normen entziehen und sich von diesen abwenden.

46 Patrick Müller/Peter Slominski: Ungarn, der EU-Rechtsstaatlichkeitsmechanismus und Russlands Krieg gegen die Ukraine: die politische Geiselnahme außenpolitischer Entscheidungen, in: *integration* 3/2023, S. 259–273.

### *Konsensuales Entscheiden im Europäischen Rat und Rat der Europäischen Union*

Im Rat hat sich eine Konsensnorm etabliert. Diese umfasst Verhaltensweisen und Mechanismen, die kompetitive Abstimmungen verhindern.<sup>47</sup> So waren von den 29.400 Stimmen, die Regierungen im vergangenen Jahrzehnt im Rat abgaben, nur knapp 2,65 Prozent Nein-Stimmen<sup>48</sup> und selbst diese waren in den allermeisten Fällen isoliert (zwei oder weniger Nein-Stimmen in einer Abstimmung).<sup>49</sup> Ob die Konsensnorm aus der Vertraulichkeit jahrelanger Zusammenarbeit, dem Bewusstsein, dass man auch in Zukunft wieder miteinander verhandeln muss, oder den diplomatischen Gepflogenheiten der intergouvernementalen Interaktion resultiert, wird weiterhin diskutiert.<sup>50</sup> Klar ist aber, dass kontroverse Themen lange im Beratungsprozess des Rats verbleiben, selbst wenn eine Mehrheitsabstimmung möglich wäre. Weiterhin zeigt sich, dass die Mehrheit davon absieht, einzelne Regierungen zügig zu überstimmen, aber auch, dass von Minderheiten Zugeständnisse erwartet werden, um konsensuale Abstimmungen möglich zu machen. In diesem Rahmen erarbeiten sich Regierungen durch normkonformes – d. h. kooperatives und konstruktives – Verhalten eine gewisse Sicherheit („politisches Kapital“) in für sie besonders wichtigen Entscheidungen, in denen sie isoliert sind, nicht überstimmt oder mit besonders harten Verhandlungstaktiken konfrontiert werden.

Wie die Konsensnorm rechten Regierungen hilft, ließ sich in den vergangenen Jahren vor allem im Fall der Krise der Rechtsstaatlichkeit und Demokratie in einigen EU-Mitgliedstaaten beobachten.<sup>51</sup> Hier schreckten die Regierungen lange Jahre vor konfrontativen Maßnahmen zurück und etablierten stattdessen Dialogformate, die in der Literatur meist als zahnlos eingestuft werden („rhetoric of inaction“).<sup>52</sup> Die rechten Regierungen Ungarns und Polens nutzten den Konsensreflex der Regierungen immer wieder geschickt. Sie verhielten sich in vielen Bereichen – abseits der großen Konflikte der vergangenen Jahre – oft kooperativ. Selbst in brisanten Verhandlungen machten sie bisweilen Zugeständnisse. So machte etwa die polnische Regierung in zähen Verhandlungen über die Reform des europäischen Elektrizitätsmarkts nach langem Bemühen, die eigene Kohleindustrie zu schützen, Zugeständnisse, die 2019 eine Einigung ermöglichten. Kooperatives Verhalten hilft, selektive und starke Widerstände gegen EU-Entscheidungen, die die Autokratisierungsprojekte auf der nationalen Ebene gefährden, zu rechtfertigen. Es bestärkt zudem die anderen Regierungen in dem Bestreben, immer wieder den Weg des Dialogs, Kompromisses und Konsenses zu suchen. Noch im Dezember 2022, nachdem die Kommission konkre-

47 Dorothee Heisenberg: The institution of ‘consensus’ in the European Union: Formal versus informal decision-making in the Council, in: *European Journal of Political Research* 1/2005, S. 65–90; Jeffrey Lewis: Is the ‘Hard Bargaining’ Image of the Council Misleading? The Committee of Permanent Representatives and the Local Elections Directive, in: *Journal of Common Market Studies* 4/1998, S. 479–504; Jonas Tallberg: Bargaining Power in the European Council, in: *Journal of Common Market Studies* 3/2008, S. 685–708.

48 Brigitte Pircher/Mike Farjam: Oppositional voting in the Council of the EU between 2010 and 2019: Evidence for differentiated politicisation, in: *European Union Politics* 3/2021, S. 472–494.

49 Novak/Rozenberg/Bendjaballah: *Enduring consensus*, 2021, S. 487.

50 Z. B. Novak/Rozenberg/Bendjaballah: *Enduring consensus*, 2021; Sandrino Smeets: Unanimity and exposure in the EU Council of Ministers – or how the Dutch won and lost the ICTY debate, in: *European Journal of Political Research* 2/2015, S. 288–304.

51 Winzen: *How backsliding governments keep the European Union hospitable for autocracy*, 2023; Müller/Slominski: Ungarn, der EU-Rechtsstaatlichkeitsmechanismus und Russlands Krieg gegen die Ukraine, 2023.

52 Emmons/Pavone: *The rhetoric of inaction*, 2021; Peter Oliver/Justine Stefanelli: Strengthening the Rule of Law in the EU: The Council’s Inaction, in: *Journal of Common Market Studies* 5/2016, S. 1075–1084.

te Vorschläge vorgelegt hatte, Zahlungen aus dem EU-Haushalt an Ungarn einzufrieren, verweigerte der Rat zunächst eine Abstimmung und verlangte – innerhalb weniger Tage – eine Neubewertung durch die Kommission, wohl in der Hoffnung, eine konfrontative Abstimmung zu umgehen.<sup>53</sup> Nachdem dies keinen Erfolg hatte (siehe unten), kürzte der Rat die von Kritikern bereits als niedrig klassifizierte<sup>54</sup> Summe der betroffenen Gelder nochmals.

Wie sich die Präsenz rechter und rechtsgestützter Regierungen im Europäischen Rat und Rat in den nächsten Jahren auswirken wird, hängt zumindest teilweise davon ab, ob diese weiterhin die Vorteile der Konsensnorm nutzen können. Alternativ könnte sich der Rat entschließen, stärker auf Mehrheitsabstimmungen, harte Verhandlungstaktiken, Möglichkeiten, Einstimmigkeitserfordernisse zu umgehen und außerhalb der Verträge zu handeln, sowie auf Sanktionen bei Verstößen gegen die Rechtsstaatlichkeit und Demokratie zurückzugreifen. Auch der Reflex alle – und damit auch rechte – Regierungen in gestaltende Mehrheiten einzubinden, könnte hinterfragt werden. All dies würde Verhandlungen *nicht einfach* machen. Die Werte- und Verteilungsfragen bleiben zahlreich und kontrovers. Eine glaubwürdige Einschränkung der Konsensorientierung würde dennoch das Blockade- und Gestaltungspotenzial und die Einflussmöglichkeiten rechter Regierungen reduzieren und nationale Autokratisierung deutlich riskanter machen.

Ist eine Anpassung der Konsensnorm zu erwarten? Zunächst spricht einiges dagegen und für Kontinuität. Die Konsensnorm ist seit Jahren in der Arbeitsweise und im Selbstverständnis des Rats und des Europäischen Rats verankert. Sie wird auch durch die Organisationsstruktur mit zahlreichen Arbeitsgruppen, Ebenen und Verhandlungsmöglichkeiten institutionell abgestützt. Hinzu kommt, dass der Rat auch bisher schon, trotz der Präsenz offenkundig rechter Regierungen, stets nach Konsens und Kompromissen gesucht hat. Eine plötzliche Änderung dieses Verhaltens scheint wenig wahrscheinlich.

Zudem bedeutet der graduelle Zuwachs an Regierungen unter rechter Führung oder Beteiligung zusätzliche Unterstützung für die uneingeschränkte Anwendung der Konsensnorm. Denn dadurch wird es unwahrscheinlicher, dass einzelne rechte Regierungen in für sie zentralen Fragen isoliert dastehen. Dies könnte diese unter Druck setzen, entsprechend der Konsensnorm Zugeständnisse zu machen, anstatt zu blockieren.<sup>55</sup>

Auch für Kontinuität im Sinne der Konsensnorm spricht, dass die Rolle des Europäischen Rats in der Tagespolitik der EU zuletzt gewachsen ist. Im Europäischen Rat ist Konsens noch stärker als im Rat verankert und Parteipolitik noch weniger stark ausgeprägt, sodass ein Ende oder eine Einschränkung der Konsensnorm auf bestimmte Regierungen dort noch unwahrscheinlicher erscheint.<sup>56</sup> Die prominente Rolle des Europäischen Rats ist jedoch zumindest teilweise der Problemlage in der Innen- und Außenpolitik der EU geschuldet. Sollte die EU im Verlauf der nächsten Legislaturperiode wieder stärker zum

53 Winzen: How backsliding governments keep the European Union hospitable for autocracy, 2023.

54 Kim Lane Scheppele/R. Daniel Kelemen/John Morijn: Freezing all EU funds to Hungary: A legal analysis of why a 100 % suspension is “proportionate” and “appropriate” under Regulation 2020/2092 on a general regime of conditionality for the protection of the Union budget, Studie angefordert von Daniel Freund, Mitglied der Fraktion Die Grünen/Europäische Freie Allianz im Europäischen Parlament, Mai 2022.

55 Smeets: Unanimity and exposure in the EU Council of Ministers, 2015.

56 Tallberg: Bargaining Power in the European Council, 2008.

„Tagesgeschäft“ zurückkehren, würde möglicherweise auch die Rolle des Europäischen Rats abnehmen. Aktuell ist eine solche Entwicklung allerdings kaum absehbar.

### *Änderungspotenzial der Konsensnorm*

Es gibt auch Unwägbarkeiten. Erstens hängt die Kontinuität der Konsensnorm von den rechten Regierungen selbst ab. Der Anwendungsbereich der Norm endet, wo Regierungen sich nicht mehr angemessen an ihrer Aufrechterhaltung beteiligen. Diese Grenze wird in der Literatur recht präzise beschrieben und beinhaltet insbesondere die Blockadepolitik – d. h. Vetos und Verweigerung von Kompromissen, wenn Regierungen isoliert sind, keine plausible Begründung liefern können und die Entscheidung eilig und ein Aufschub kostspielig ist.<sup>57</sup>

Die ungarische Regierung hat die Grenzen der Kompromissbereitschaft im Rat mehrfach strapaziert, u. a. durch die Blockade dringender Haushaltsverhandlungen, die plötzliche Verbindung inhaltlich unverwandter Themen und Vetodrohungen gegen als essenziell eingestufte Unterstützung für die Ukraine.<sup>58</sup> Entgegen der Wahrnehmung, dass diese nicht normkonforme Strategie Erfolg hatte, reagierte der Rat mit stark erhöhtem Druck – z. B. mit der Drohung, den Wiederaufbaufonds NextGenerationEU ohne Ungarn über ein System nationaler Garantien aufzubauen – und setzte sich mit wenigen Ausnahmen durch. So ist die Bilanz nach mehrjähriger Konfrontation, dass Milliarden ungarischer Haushaltsmittel eingefroren sind, ein stärkerer Konditionalitätsmechanismus etabliert wurde und entscheidende außen- und sicherheitspolitische Maßnahmen trotz Ungarns Ablehnung umgesetzt wurden. Sollte Ungarn an seinem konfrontativen Kurs festhalten, wäre ein Ausschluss aus der Konsensnorm denkbar. Infolge dessen würden die anderen Regierungen keine besonderen Bemühungen mehr unternehmen, ungarische Anliegen zu berücksichtigen.

Eine zentrale Rolle kommt dem EP und den Parlamenten in den Mitgliedstaaten zu.<sup>59</sup> Die Konsensnorm und die Praxis intergouvernementaler Kompromissfindung funktionieren ohne öffentlichen Druck und parlamentarische Aufmerksamkeit besonders verlässlich.<sup>60</sup> Wenn Regierungen fürchten, für Kompromisse mit rechten Regierungen und angehenden Autokraten durch Parlamente, Medien und Wähler:innen zur Rechenschaft gezogen zu werden, gehen sie tendenziell konfrontativer vor. Durch kritische Debatten und Resolutionen können das EP und nationale Parlamente die Rahmenbedingungen der Konsensnorm – Isolation von der parlamentarischen Politik und der Parteipolitik – schwächen und die Mitglieder des Europäischen Rats und des Rats unter Druck setzen.

57 Z. B. Heisenberg: The institution of ‘consensus’ in the European Union, 2008; Jeffrey Lewis: The Janus Face of Brussels: Socialization and Everyday Decision Making in the European Union, in: *International Organization* 4/2005, S. 937–971; Smeets: Unanimity and exposure in the EU Council of Ministers, 2015; Tallberg: Bargaining Power in the European Council, 2008.

58 Müller/Slominski: Ungarn, der EU-Rechtsstaatlichkeitsmechanismus und Russlands Krieg gegen die Ukraine, 2023; Michael Blauberger/Ulrich Sedelmeier: Sanctioning democratic backsliding in the European Union: transnational salience, negative intergovernmental spillover, and policy change, in: *Journal of European Public Policy*, 21.2.2024 (online first).

59 Chiru/Wunsch: Democratic backsliding as a catalyst for polity-based contestation?, 2023; Granat: The parliamentary politics of the rule of law crisis in the EU, 2023; Herman/Hoerner/Lacey: Why does the European Right accommodate backsliding states?, 2021; Meijers/van der Veer: MEP Responses to Democratic Backsliding in Hungary and Poland, 2019.

60 Lewis: The Janus Face of Brussels, 2005, S. 947.

Nationale Parlamente haben durch direkte Delegationsketten sogar unmittelbarerem Einfluss auf die Regierungen. So trugen erst Resolutionen des deutschen, französischen, und niederländischen Parlaments dazu bei, den Rat dazu zu bewegen, EU-Haushaltszahlungen an Ungarn einzufrieren.<sup>61</sup> Auch das EP stach in den vergangenen Jahren durch einschlägige Resolutionen hervor.

Ob die nationalen Parlamente in der EU das Engagement der vergangenen Jahre gegen den Rechtsruck beibehalten werden, ist jedoch unsicher. Dafür spricht, dass sich die politischen Akteure bewusster geworden sind, dass sich die Risiken für Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und Europas innen- und außenpolitische Sicherheit durch weitere Zugewinne rechter Parteien verschärfen werden und sie dagegen arbeiten müssen. Auch die Sichtbarkeit des Themas in den Medienöffentlichkeiten der Mitgliedstaaten hat zugenommen.<sup>62</sup> Dagegen spricht wiederum, dass sich nationale Parlamente dem Thema in den vergangenen Jahren nur punktuell, in Verbindung mit anderen salienten Vorgängen und insgesamt eher selten widmeten und dass die Wahlerfolge rechter Parteien und Normalisierungstendenzen auf der nationalen Ebene auch diese punktuelle Aufmerksamkeit abschwächen könnten.<sup>63</sup>

Gleichzeitig stellt sich auf EU-Ebene die Frage, ob der Zusammenschluss gegen rechte Parteien im Parlament aufrechterhalten wird (siehe oben). Ein Ende der Brandmauer würde diesen somit nicht nur im EP helfen, sondern auch den fortdauernden Zugang zu den Vorteilen der Konsensnorm im Rat befördern. Da aber, wie oben argumentiert, ein unmittelbares Ende der Brandmauer derzeit noch unwahrscheinlich erscheint und rechte Parteien auf der nationalen Ebene (noch) selten Mehrheiten haben, dürften die Regierungen im Europäischen Rat und im Rat auch in den kommenden Jahren immer wieder unter Druck aus dem EP und den nationalen Parlamenten geraten.

In der Gesamtbetrachtung stehen die Zeichen im Rat dennoch stärker auf Kontinuität als im EP. Aus parlamentarischem Druck und strategischen Fehlern rechter Regierungen könnten zwar Veränderungen erwachsen; die Ausrichtung der nationalen Parlamente ist nach Zugewinnen rechter Parteien jedoch selbst offen. Und abgesehen von Ungarn scheinen die rechten oder rechtsgestützten Regierungen im Entscheidungsprozess der EU bisher eher kooperative Strategien zu wählen. Selbst die (bis 2023) rechte polnische Regierung verhielt sich im Vergleich mit Ungarn kooperativer, insbesondere in außen- und sicherheitspolitischen Fragen. Sie geben den anderen Regierungen so wenig Anlass, etablierte Normen und Praktiken zu hinterfragen.

## Rechtes Spitzenpersonal in der Europäische Kommission

Nach der Europawahl wird auch die Kommission neu besetzt. Mögliche Zugewinne rechter Parteien könnten sich auf zwei Wegen auf die Kommissionspolitik auswirken. Erstens muss eine Parlamentsmehrheit den Präsidenten und das Kollegium ins Amt wählen. Zweitens schlagen die nationalen Regierungen jeweils ein Kollegiumsmitglied vor und verhandeln mit dem Präsidenten über Zuschnitt und Zuteilung der Portfolios.

61 Winzen: How backsliding governments keep the European Union hospitable for autocracy, 2023.

62 Blauburger/Sedelmeier: Sanctioning democratic backsliding in the European Union, 2024.

63 Granat: The parliamentary politics of the rule of law crisis in the EU, 2023.

Eine signifikante Verschiebung der Kommissionspolitik nach rechts scheint jedoch unwahrscheinlich. Die Präsidentschaft wird in Verhandlungen zwischen Europäischem Rat und EP und unter Einbezug anderer Spitzenämter vergeben, sodass eine zentristische Lösung absehbar ist.<sup>64</sup> Der Spitzenkandidaten-Prozess dürfte nur noch eine nachgeordnete Rolle spielen.<sup>65</sup> Eine gemeinsame Parlamentsmehrheit der EVP mit rechten Parteien würde eine Besetzung deutlich links der Mitte (aufgrund der Möglichkeit einer rechten Blockade) allerdings sehr unwahrscheinlich bzw., in einem interinstitutionellen Tauschgeschäft, sehr teuer machen. Der aktuellen Präsidentin – und jedenfalls der EVP – werden somit gute Chancen auf eine zweite Amtszeit eingeräumt.

Interessanter ist die Besetzung der weiteren Kollegiumsmitglieder. Diese leiten die Ressorts der Kommission und haben somit Einfluss auf die Erarbeitung von Gesetzesinitiativen, auf Exekutivmaßnahmen und den Prozess der Überwachung der Einhaltung des EU-Rechts. Italien, die Slowakei und Ungarn dürften (auf der Wertedimension) rechtsgegeneigte Personen nominieren. Wenn Finnland, Kroatien, die Niederlande und Schweden – und möglicherweise eine von rechts getriebene portugiesische Minderheitsregierung – dies ebenfalls täten, könnten bis zu acht Ressorts an rechte Parteien gehen. Je nach Ausgang der Wahlen in Belgien (Juni 2024) und, möglicherweise, Österreich (Herbst 2024) auch mehr. Rechte Akteure könnten so gestaltenden Einfluss auf die Kommissionsagenda nehmen, vor allem aber die Vorbereitung von Initiativen behindern, die den Kerninteressen rechter Akteure zuwiderlaufen.

Es spricht jedoch auch einiges gegen dieses Szenario. Zunächst suchen die rechten Regierungen die Portfolios nicht aus, sondern verhandeln diese mit dem Kommissionspräsidenten und anderen Regierungen. Selbst wenn rechte Akteure für einschlägige Ressorts infrage kämen, sähe die Praxis des EPs vor, jede Person einzeln abzusegnen. Es erscheint derzeit wahrscheinlich, dass die zukünftige Präsidentin, zumindest einige Regierungen und die Mehrheit im EP der Zuteilung eines einschlägigen Politikbereichs an eine rechte Partei skeptisch gegenüberstünden. Dass rechte Parteien Ressorts in den eigenen Kernthemen erhalten, ist daher unwahrscheinlich.

Gleichwohl zeigt sich an dieser Stelle, dass die Entwicklung der politischen Praxis des Parlaments und des Europäischen Rats bzw. Rats auf die Kommission ausstrahlt. Sollte die Brandmauer im EP zu Beginn der Legislaturperiode kippen und die Regierungen im Rat weiterhin kein großes Interesse an der ideologischen Ausrichtung rechter Regierungen zeigen, so könnte auch die Ressortverteilung in der Kommission anders verlaufen.

Sollten rechte Parteien entscheidende Ressorts erhalten, hätten sie in diesen zwar signifikante Blockademöglichkeiten, nicht aber uneingeschränkte Gestaltungsmöglichkeiten. Der Politikentwicklungsprozess der Kommission ist langwierig, beinhaltet formelle Koordinierungsprozesse zwischen den Generaldirektionen und zwischen den Kabinetten der Kollegiumsmitglieder sowie überlappende Zuständigkeiten zwischen „einfachen“ und vizepräsidentiellen Kommissionsmitgliedern. Zuletzt muss er durch ein positives Votum des Kollegiums abgeschlossen werden.<sup>66</sup> Rechtsgeführte Ressorts könnten also nicht einfach

64 Krelinger: Procedures, Politics, Policies, 2024.

65 Ben Crum: Why the European Parliament lost the *Spitzenkandidaten*-process, in: Journal of European Public Policy 2/2023, S. 193–213.

66 Miriam Hartlapp/Julia Metz/Christian Rauh: Linking Agenda Setting to Coordination Structures: Bureaucratic Politics inside the European Commission, in: Journal of European Integration 4/2013, S. 425–441.

die institutionelle Agenda der Kommission und die legislative Agenda der EU diktieren. Wohl aber könnten sie die Entwicklung von ungewollten Initiativen behindern.

In der Kommission wie in den anderen Institutionen ist somit, trotz Unabwägbarkeiten, kein unmittelbarer Rechtsruck der Agenda zu erwarten. Betrachtet man die Praxis und Normen der Kommission, ist mit einem proaktiven Vorgehen gegen rechte Parteien auf der EU- oder nationalen Ebene allerdings auch nicht zu rechnen. Die Kommission hat in den vergangenen Jahren eher auf gute Beziehungen zu den nationalen Regierungen gesetzt, um Unterstützung für inhaltliche Prioritäten aufrechtzuerhalten. R. Daniel Kelemen und Tommaso Pavone zeigen, dass dies in Selektivität und Zurückhaltung in der Durchsetzung des EU-Rechts zum Ausdruck kommt.<sup>67</sup> Besonders deutlich wird das beim Umgang mit dem Abbau von Demokratie und Rechtsstaatlichkeit in manchen Mitgliedstaaten – ein Konfliktfeld zwischen der EU und rechten Regierungen, das wohl auch in der neuen Legislaturperiode bestehen bleiben wird. Hier agierte die Kommission bisher zurückhaltend und überließ die ambitionierte Entwicklung und Anwendung des EU-Rechts dem EuGH.<sup>68</sup> Auch im administrativen und legislativen Bereich – d. h. in der Frage, ob Haushaltsmittel über kommissionsinterne Verfahren zurückgehalten oder dem Rat zur Suspendierung vorgeschlagen werden – ist diese Zurückhaltung sichtbar, vor allem wenn inhaltliche Prioritäten wie die Unterstützung für die Ukraine parallel verhandelt werden.<sup>69</sup> Vielmehr deuten einige Studien an, dass sich die Kommission in der Rechtsstaatlichkeitsfrage in technokratischer Kleinteiligkeit verliert, die dem systemischen Charakter des Problems und der Strategie der fraglichen Regierungen nicht gerecht wird.<sup>70</sup>

Insgesamt wird die Kommission wohl weder zum Einfluss rechter Parteien noch zu einer Reaktion gegen diese federführend beitragen. Vielmehr legen die vergangenen Jahre nahe, dass die Kommissionspolitik auf Signale der anderen Institutionen – vor allem der Regierungen – reagieren wird. Parlamentarischer Druck, Richtungswechsel von Europäischem Rat und Rat sowie eine innovative Rechtsprechung des EuGH können ihr Handeln befördern.<sup>71</sup> Bleiben die anderen Institutionen passiv, sind auch von der Kommission keine Impulse zu erwarten.

## Die nächsten Jahre: Status quo oder Rechtsruck?

Es lässt sich festhalten, dass die Auswirkungen der (antizipierten) Zugewinne rechter Parteien auf die EU-Politik nicht nur von reinen Mehrheitsverhältnissen, sondern von den institutionellen Normen der EU-Institutionen abhängen. Die EU behält noch alle Mittel und Möglichkeiten, die EU-Politik ohne rechte Akteure zu gestalten, trotz erhöhtem Blo-

67 R. Daniel Kelemen/Tommaso Pavone: Where Have the Guardians Gone? Law Enforcement and the Politics of Supranational Forbearance in the European Union, in: *World Politics* 4/2023, S. 779–825.

68 Mauricio Mandujano Manriquez/Tommaso Pavone: Follow the Leader: The European Commission, the European Court of Justice, and the EU's Rule of Law Revolution, in: *Journal of European Public Policy* 2024 (online first).

69 Closa: The politics of guarding the Treaties, 2019.

70 Alvaro Oleart/Tom Theuns: 'Democracy without Politics' in the European Commission's Response to Democratic Backsliding: From Technocratic Legalism to Democratic Pluralism, in: *Journal of Common Market Studies* 4/2023, S. 882–899; Sonja Priebe: The Commission's Approach to Rule of Law Backsliding: Managing Instead of Enforcing Democratic Values?, in: *Journal of Common Market Studies* 6/2022, S. 1684–1700.

71 Closa: The politics of guarding the Treaties, 2019; Kelemen/Pavone: Where Have the Guardians Gone?, 2023; Mandujano Manriquez/Pavone: Follow the Leader, 2024; Winzen: How backsliding governments keep the European Union hospitable for autocracy, 2023.

ckadepotenzial. Die zentralen Fragen sind: Hält die Brandmauer im EP? Und behalten die Regierungen ihre konsens- und kompromissorientierte Verhandlungspraxis bei, die auch rechte Regierungen einbezieht? Wie oben gezeigt wird die Kommission voraussichtlich eine nachgeordnete Rolle spielen.

Tabelle 1 skizziert auf dieser Grundlage vier Szenarien auf Grundlage des Verhaltens des EP sowie des Europäischen Rates und Rates. Das wahrscheinlichste Szenario ist die Fortsetzung des Status quos: die Aufrechterhaltung der Brandmauer im EP und die Fortführung der Konsensorientierung der Regierungen. In diesem Szenario bleibt der Einfluss der rechten Parteien auf die EU-Politik begrenzt. Im Parlament bleiben sie isoliert und im Europäischen Rat und Rat eine Minderheit. Rechte Regierungen – nicht aber Oppositionsparteien – können jedoch auf Inklusion in die Kompromissfindung des Rats setzen und, wie andere Regierungen, auf Zugeständnisse in besonders wichtigen Themen. Vor allem aber können rechte Regierungen hoffen, von Gegenmaßnahmen weitgehend verschont zu bleiben (dank Zurückhaltung der anderen Regierungen und der Kommission) – vorausgesetzt sie wählen eine im Sinne der Konsensnorm kooperative Strategie und vermeiden Aufmerksamkeit in Parlamenten in den EU-Mitgliedstaaten. Scheitern sie darin, wie zuletzt Ungarn, müssen sie mit Gegenmaßnahmen rechnen, zumindest wenn sie Demokratie und Rechtsstaatlichkeit angreifen.

**Tabelle 1: Vier Szenarien für den zukünftigen Umgang der Europäischen Union mit rechten Parteien**

Europäisches Parlament / Europäischer Rat und Rat	Kontinuität: Mehrheiten nur ohne rechte Parteien („Brandmauer“)	Wandel: Mehrheiten auch mit rechten Parteien
Kontinuität: Konsensnorm begünstigt alle Regierungen	<b>Status quo (Szenario 1)</b> begrenzter Einfluss rechter Akteure, teilweise Gegenmaßnahmen	<b>Rechtsruck (Szenario 2)</b> stark erhöhter Einfluss rechter Akteure, keine Gegenmaßnahmen
Wandel: Konsensnorm gilt nicht für rechte Regierungen	<b>Resilienz (Szenario 3)</b> reduzierter Einfluss rechter Akteure, verstärkte Gegenmaßnahmen	<b>Status quo - (Szenario 4)</b> erhöhter Einfluss rechter Akteure, verstärkte Gegenmaßnahmen

Quelle: eigene Darstellung.

Da jedoch für die Aufrechterhaltung der Brandmauer im EP plausible Risiken bestehen, ist ein „Rechtsruck“ in der EU-Politik bereits das zweitwahrscheinlichste Szenario. In diesem Szenario wächst der Einfluss rechter Parteien deutlich. Sie wären nicht mehr auf nationale Regierungsbeteiligung und indirekten Einfluss auf die Positionen nationaler Parteiwettbewerber angewiesen, sondern könnten im Parlament mitgestalten. In interinstitutionellen Verhandlungen dürfte das Parlament auf der Wertedimension deutlich rechttere Positionen einnehmen als bisher und so die EU-Politik stärker in diese Richtung ziehen – dass der Rat ohnehin im Schnitt zu weniger progressiven Positionen als das EP tendiert,

sollte die Durchsetzung dieser Positionen noch begünstigen.<sup>72</sup> Im Gegenzug blieben nicht nur die Vorteile der Konsensnorm im Rat erhalten. Vielmehr ginge auch der Druck des EP verloren, Autokratisierung zu sanktionieren. Rückwirkungen auf die Normalisierung der Zusammenarbeit mit rechten Akteuren auf der nationalen Ebene wären in diesem Szenario zudem wahrscheinlich.

Ein Ende der Konsensnorm im Rat ist unwahrscheinlich. Dennoch können beide Szenarien skizziert werden. Sollte die Brandmauer im Parlament halten und die Regierungen einen härteren Kurs gegen rechte – und insbesondere autokratisch geneigte – Regierungen wählen, würde die EU-Politik deutlich an Resilienz gewinnen (Szenario 3). Die bisher zögerliche Haltung in der Sanktionierung von Autokratisierungsmaßnahmen ginge zu Ende, was auch ein deutliches Signal an die neue Kommission senden würde. Selbstverständlich wäre nicht zu erwarten, dass die Politik des Rats unmittelbar zum progressiven Ende der Wertedimension wechseln würde. Die Ratsmitglieder tendierten zuletzt in vielen Fragen zu Minimalkompromissen und inkrementellen legislativen Veränderungen, auch in Themen, die rechten Parteien wichtig sind. Auch dürfte die EVP in näherer Zukunft weiterhin die meisten Regierungen anführen, sodass progressive Positionen des Rats auf der Wertedimension unwahrscheinlich und Gelegenheiten zur selektiven Öffnung nach rechts bestehen blieben.<sup>73</sup> Jedoch könnten rechte Regierungen nicht mehr regelmäßig darauf setzen, in die Kompromissfindung einbezogen zu werden, und müssten mit härteren Maßnahmen der EU zur Durchsetzung von demokratischen und rechtsstaatlichen Werten und Regeln rechnen.

Käme es zu einem Ende der Konsensnorm (für rechte Parteien) und zu einem Ende der Brandmauer (gegen rechte Parteien), würden EP und Rat die Rollen tauschen. Das Ergebnis wäre jedoch nicht exakt der Status quo (Szenario 4). Da rechte Regierungen im Rat bisher nur eine Minderheit stellen, ist ihr Einfluss trotz Konsensnorm begrenzt. Sanktionen sind unter bestimmten Bedingungen bereits möglich, wie die jüngeren Erfahrungen Ungarns zeigen. Ohne die Konsensnorm müssten rechte Regierungen, wenn sie EU-Normen sichtbar verletzen, noch eher Sanktionen fürchten und könnten auch nur bedingt (je nach Verfahren) auf Schutz durch das (nunmehr ohne Brandmauer agierende) Parlament hoffen. Diesem Nachteil stünde jedoch ein deutlicher Vorteil gegenüber. Im EP hätten bei einem Ende der Brandmauer auch rechte Parteien in der nationalen Opposition neue Einflussmöglichkeiten, wie im Rechtsruckszenario skizziert. Insgesamt wäre dieses Szenario somit leicht vorteilhaft aus der Sicht der rechten Parteien – vorausgesetzt, dass sie nationale EU-Rechtsverletzungen und Verstöße gegen Demokratie und Rechtsstaatlichkeit vermeiden bzw. kaschieren oder im Einklang mit den inhaltlichen Präferenzen ausreichend vieler Ratsregierungen gestalten könnten.

## Ausblick

Welche Akteure sind entscheidend, ob die erwarteten Zugewinne rechter Parteien die EU-Politik rechter werden lassen? Klar ist, wie auch auf der nationalen Ebene, dass der EVP eine wichtige Rolle zukommt. Die EVP muss sich im EP für oder gegen die Brand-

72 Rory Costello/Robert Thomson: The distribution of power among EU Institutions: who wins under codecision and why?, in: *Journal of European Public Policy* 7/2013, S. 1025–1039.

73 Krelinger: *Procedures, Politics, Policies*, 2024, S. 7.

mauer entscheiden. Doch auch die anderen Parteifamilien spielen eine wichtige Rolle. Im Rat und in der Kommission prägen sie den Umgang mit rechten Parteien und deren inhaltlichen und institutionellen Zielen unmittelbar mit.

Die Parlamentsfraktionen links der EVP stehen ebenfalls vor der schwierigen Abwägung, ob sie Zugeständnisse an die EVP machen sollten, um deren „policy“-Anreize zu schwächen, gemeinsam mit rechten Parteien abzustimmen. Alternativ könnten sie auf Zugeständnisse verzichten und darauf setzen, dass der Druck der Brandmauer weiterhin ausreicht, um eine solche Zusammenarbeit zu verhindern. In der Frage, ob und wie sich die EU in den kommenden Jahren gegenüber rechten Parteien abgrenzt, stehen somit alle (nicht-rechten) politischen Akteure vor schwierigen und wichtigen Entscheidungen.