

Eine (un-)aufhaltsame Bedrohung? Rechtspopulistische Regierungen und intergouvernementale Entscheidungsprozesse in der Europäischen Union

Alexander Schilin-König*

Right-wing populist governments have become a common reality in the member states of the European Union (EU). This article aims to deepen our understanding on the systemic challenges they pose on intergovernmental decision-making and identify counterstrategies. Reflecting on anti-elitism and sovereignty, it points to the incentives that drive right-wing populist governments in undermining consensus-building practices in the European Council and the Council. Yet, conformist governments are not helpless. This article outlines deliberative and confrontational counterstrategies and studies two cases in which conformist governments employed them successfully to reach significant decisions despite populist veto threats: the rule of law conditionality mechanism and the Ukraine Facility.

Die Europäische Union (EU) ist zunehmend mit rechtspopulistischen Regierungen in ihren Mitgliedstaaten konfrontiert. Sie vereinen die Vorstellung eines *puren Volkswillens*, der gegen die niederen Absichten einer Elite durchgesetzt werden muss mit dem Streben nach einer ethnischen Homogenität (Nativismus) und dem starken Glauben an Ordnung (Autoritarismus).¹ Seit 2006 führt die Partei „slovenská sociálna demokracia“ (SMER-SSD) mit wenigen Unterbrechungen die nationale Regierung der Slowakei an. Während sie lediglich als populistisch eingestuft wird,² vertritt sie auch nationalistische Haltungen. In Ungarn (seit 2010) konnte sich die erste Regierung unter der Führung einer rechtspopulistischen Partei dauerhaft etablieren. Auch in Polen (2015–2023) und Österreich (2017–2019) bildeten sich zwischenzeitlich rechtspopulistische Regierungen. In Tschechien führte die rechtspopulistische Partei von Andrej Babiš die nationale Regierung zwischen 2017 und 2021 an. Nach ihrem Erfolg bei den Parlamentswahlen im Jahr 2025 wird erwartet, dass sie die kommende Regierung wieder anführen wird. In Italien regiert seit 2022 ein rechtspopulistisches Bündnis unter der Führung der „Fratelli d'Italia“. Aktuell führen außerdem in Belgien, Finnland und geschäftsführend in den Niederlanden rechtspopulistische Parteien die nationalen Regierungen an.

Die wissenschaftliche Auseinandersetzung über die Implikationen des Aufstiegs rechtspopulistischer Regierungen für Entscheidungsprozesse im Europäischen Rat und dem Rat der EU steht noch am Anfang. Jüngste Studien deuten darauf hin, dass rechtspopulistische Regierungen eine systematische Bedrohung für die Entscheidungsfähigkeit der EU darstel-

* Dr. Alexander Schilin-König, Mannheimer Zentrum für Europäische Sozialforschung (MZES), Universität Mannheim.

1 Cas Mudde: *Populist radical right parties in Europe*, Cambridge 2007, S. 23–24.

2 Matthijs Rooduijn et al.: *The PopuList. Country Report Slovakia*, abrufbar unter: <https://popu-list.org/wp-content/uploads/2023/09/Slovakia.pdf> (letzter Zugriff: 20.10.2025).

len.³ Im Kontext der nahezu pausenlosen Abfolge von teilweise existenziellen Krisen seit 2010 ist die EU immer abhängiger von intergouvernementalen Entscheidungsprozessen und ihrer Fähigkeit, die kollektive Macht der Mitgliedstaaten in Konsensentscheidungen zu mobilisieren.⁴ Häufig sind rechtspopulistische Regierungen jedoch gar nicht an europäischen Lösungen interessiert. Stattdessen manipulieren sie konsensorientierte Entscheidungsprozesse in der EU durch die gezielte Anwendung disruptiver Verhaltensweisen.⁵

Vor diesem Hintergrund leistet dieser Aufsatz zwei Beiträge. Zunächst arbeitet er heraus, worin genau die Bedrohung besteht, die rechtspopulistische Regierungen für Entscheidungsprozesse innerhalb des Europäischen Rats und des Rats darstellen. Hierzu werden Befunde über die Funktionsweise der beiden Institutionen den ideologischen Grundlagen des Rechtspopulismus gegenübergestellt. Darüber hinaus beleuchtet dieser Artikel, ob und wie sich dem disruptiven Verhalten von rechtspopulistischen Regierungen in intergouvernementalen Verhandlungen widersetzt wird. Die bestehende Literatur fokussiert sich vor allem auf die Anstrengungen der EU, die autokratischen Tendenzen rechtspopulistischer Regierungen einzudämmen.⁶ Hingegen gibt es kaum Befunde zu den Strategien, mit denen rechtspopulistische Blockaden in intergouvernementalen Verhandlungen aufgelöst und so die Funktionsfähigkeit konsensorientierter Entscheidungsprozesse innerhalb der EU bewahrt werden können. Um diese Forschungslücke zu adressieren, definiert der vorliegende Text zunächst deliberative und konfrontative Gegenstrategien. Daraufhin werden exemplarisch die Verhandlungen zu zwei Gesetzesinitiativen analysiert, in denen es den übrigen Mitgliedstaaten gelungen ist, durch diese Gegenstrategien Blockadedrohungen rechtspopulistischer Regierungen auszuräumen und so wegweisende Beschlüsse herbeizuführen: die Einführung einer Rechtsstaatskonditionalität für den Zugang zu EU-Geldern⁷ und die Einrichtung der Ukraine-Fazilität.⁸

Rechtspopulistische Regierungen als systematische Bedrohung für konsensorientierte Entscheidungsprozesse in der Europäischen Union

Das folgende Kapitel reflektiert die Motivationen und Techniken rechtspopulistischer Regierungen, konsensorientierte Entscheidungsprozesse in der EU zu unterlaufen. Unter Rückgriff auf den neuen Intergouvernementalismus werden zunächst die Praktiken und Normen dargelegt, die der Konsensorientierung im Europäischen Rat und dem Rat

- 3 Dermot Hodson/Uwe Puetter: The European Union in disequilibrium: new intergovernmentalism, postfunctionalism and integration theory in the post-Maastricht period, in: *Journal of European Public Policy* 8/2019, S. 1153–1171, hier S. 1163–1167; Ana E. Juncos/Karolina Pomorska: Contesting procedural norms: the impact of politicisation on European foreign policy cooperation, in: *European Security* 3/2021, S. 367–384; Natascha Zaun/Ariadna Ripoll Servent: Perpetuating Crisis as a Supply Strategy: The Role of (Nativist) Populist Governments in EU Policymaking on Refugee Distribution, in: *Journal of Common Market Studies* 3/2023, S. 653–672.
- 4 Dermot Hodson/Uwe Puetter: The New Intergovernmentalism 10 Years On, in: *Journal of Common Market Studies* S1/2025, S. 31–51; Luuk van Middelaar: *Alarums and Excursions: Improvising Politics on the European Stage*, Newcastle 2019.
- 5 Zaun/Ripoll Servent: *The Role of (Nativist) Populist Governments in EU Policymaking*, 2023.
- 6 R. Daniel Kelemen: Will the European Union escape its autocracy trap?, in: *Journal of European Public Policy* 2/2025, S. 341–364; Kim Lane Scheppele/John Morijn: Money for nothing? EU institutions' uneven record of freezing EU funds to enforce EU values, in: *Journal of European Public Policy* 2/2025, S. 474–497.
- 7 Verordnung (EU, Euratom) 2020/2092 über eine allgemeine Konditionalitätsregelung zum Schutz des Haushalts der Union vom 16. Dezember 2020, in: *Amtsblatt der EU*, Nr. L 433 I, 22.12.2020, S. 1–10.
- 8 Verordnung (EU) 2024/792 zur Einrichtung der Fazilität für die Ukraine vom 29. Februar 2024, in: *Amtsblatt der EU*, Reihe L, 29.2.2024, S. 1–47.

zugrunde liegen. Im zweiten Schritt wird dann aufgezeigt, wie diese Entscheidungsbedingungen den ideologischen Motivationen rechtspopulistischer Regierungen widersprechen und in welchen disruptiven Verhaltensweisen sich dieser Widerspruch niederschlägt.

Praktiken und Normen der Konsensorientierung im Europäischen Rat und im Rat der Europäischen Union

Im liberalen Intergovernmentalismus werden Mitgliedstaaten als harte Vertreter ihrer jeweils in nationalen Kontexten gebildeten Interessen konzeptualisiert.⁹ Ihr tatsächliches Abstimmungsverhalten im Rat der EU zeichnet sich allerdings durch eine starke Konsensorientierung aus.¹⁰ Dies gilt nicht nur für jene Politikbereiche, in denen es zur Verabschiedung gemeinsamer Beschlüsse einer Einstimmigkeit unter den Mitgliedstaaten bedarf. Auch in der zunehmenden Anzahl an Politikbereichen, in denen es formell möglich ist, Verordnungen oder Richtlinien mit einer qualifizierten Mehrheit zu verabschieden, wurden zwischen 2015 und 2024 im Durchschnitt 83,62 Prozent der Entscheidungen im Rat ohne Gegenstimme beschlossen.¹¹ Die Gipfel des Europäischen Rats leisten in Prozessen der Konsensfindung einen entscheidenden Beitrag. Insbesondere im Kontext von Krisen üben die Staats- und Regierungschef:innen ihre Lenkungs- und Kontrollfunktion gegenüber dem Rat und der Europäischen Kommission eng aus und engagieren sich auch in der konkreten Arbeit an Gesetzestexten, die eigentlich den anderen beiden Institutionen vorbehalten ist.¹²

Zur Unterstützung der systematischen Erzeugung von Konsensentscheidungen haben sich deliberative Praktiken der intergouvernementalen Entscheidungsfindung entwickelt. Die Regierungen der Mitgliedstaaten stehen durch ihre Vertretungen und regelmäßige Treffen in den verschiedenen Ratsformationen im ständigen Austausch. Delegierte bemühen sich, frühzeitig zu gemeinsamen Problemanalysen zu kommen und entsprechende Maßnahmen abzuleiten. Die in ihren Konsultationen gewonnenen Perspektiven speisen sie in den Willensbildungsprozess ihrer jeweiligen Regierungsapparate ein, sodass ein Wechselspiel aus Verhandlungen auf europäischer Ebene und den nationalen Ebenen entsteht.¹³ In beiden Institutionen werden Deliberationsprozesse durch informelle Arbeitsformate unterstützt. So können z. B. während der Arbeitssitzung gemeinsam eingenommene Mahlzeiten den formellen Rahmen auflockern.¹⁴

Auch prozedurale Normen tragen zu der ständigen Herbeiführung von Konsensentscheidungen bei. Sie bestimmen, welches Verhalten unter Regierungsvertreter:innen als

9 Andrew Moravcsik/Frank Schimmelfennig: Liberal Intergovernmentalism, in: Antje Wiener/Tanja A. Börzel/Thomas Risse (Hrsg.): *European Integration Theory*, Oxford 2019, S. 64–84.

10 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.

11 Berechnung des Autors auf Basis von Paul Bochtler et al.: *EU Council Monitor. The use of qualified majority voting in the EU Council (2010–2023)*, 19.4.2024, abrufbar unter: <https://www.swp-berlin.org/publikation/eu-council-monitor> (letzter Zugriff: 20.10.2025).

12 Hodson/Puetter: *The New Intergovernmentalism*, 2025, S. 3–4.

13 Robert Csehi/Uwe Puetter: Who determined what governments really wanted? Preference formation and the euro crisis, in: *West European Politics* 3/2021, S. 463–484; Heidi Maurer/Nicholas Wright: Still Governing in the Shadows? Member States and the Political and Security Committee in the Post-Lisbon EU Foreign Policy Architecture, in: *Journal of Common Market Studies* 4/2021, S. 856–872.

14 Uwe Puetter: *The European Council and the Council: New Intergovernmentalism and Institutional Change*, Oxford 2014, S. 156–164.

angemessen wahrgenommen wird.¹⁵ Insbesondere wird eine konstruktive und lösungsorientierte Herangehensweise an gemeinsame Problemstellungen erwartet. Regierungsvertreter:innen sind dazu angehalten, ihre Positionen mit inhaltlichen Argumenten zu rechtfertigen und direkt auf die Aussagen ihrer Kolleg:innen einzugehen, statt vorbereitete Statements vorzulesen.¹⁶ Rote Linien dürfen nur gezogen werden, wenn essenzielle und längerfristige Interessen des eigenen Landes bedroht sind.¹⁷ Außerdem erwarten Regierungsvertreter:innen voneinander, dass während der Sitzung ausgetragene Konflikte nicht nach außen kommuniziert werden. Diese Diskretion ermöglicht es ihnen, sich von den Zwängen der öffentlichen Selbstdarstellung zu befreien und offen über verschiedene Lösungsansätze nachzudenken.¹⁸

Für die Entwicklung einer solchen Konsenskultur gibt es in der Literatur mehrere Erklärungen. Stéphanie Novak¹⁹ argumentiert, dass nationale Regierungen kein rationales Interesse daran haben, öffentlich sichtbaren Widerstand gegen erfolgreich verabschiedete EU-Beschlüsse zu leisten. Zum einen würden sie sich hierdurch als Verlierer einer Verhandlung darstellen und sich der Kritik ihrer nationalen Wählerschaft aussetzen. Zum anderen würden sie die Unterstützer:innen der jeweiligen Beschlüsse brüskieren, was ihre Chancen auf Zugeständnisse bei zukünftigen Verhandlungen mindert. Vertreter:innen des neuen Intergouvernementalismus verweisen auf die dezentralen Regierungsstrukturen der EU. Selbst wenn Beschlüsse formal per Mehrheit getroffen werden, hängt ihre konsistente und effektive Umsetzung von nationalen Strukturen und Akteuren in jedem einzelnen Mitgliedstaat ab.²⁰ Aus konstruktivistischer Perspektive werden die mit der Konsensbildung assoziierten Normen in Sozialisierungsprozessen adaptiert. Vor allem jene Regierungsvertreter:innen, die häufig in Brüssel sind, lernen in der regelmäßigen Interaktion schnell, welches Verhalten von ihren Kolleg:innen erwartet wird.

Motivationen und Techniken disruptiver Verhaltensweisen durch rechtspopulistische Regierungen

In der wissenschaftlichen Debatte wird der Begriff „Populismus“ als politische Strategie,²¹ politischer Stil,²² Diskurs²³ oder Ideologie²⁴ definiert. All diese Ansätze eint die

15 Anna Michalski/August Danielson: Overcoming Dissent: Socialization in the EU's Political and Security Committee in a Context of Crises, in: Journal of Common Market Studies 2/2020, S. 328–344.

16 Alexander Schilin: Only If You Play by the Norms! Insider Norms and Outsider Involvement in Eurogroup and Eurogroup Working Group Interaction During the Sovereign Debt Crisis, in: Journal of Common Market Studies 1/2024, S. 108–126, hier S. 114.

17 Michalski/Danielson: Overcoming Dissent, 2020, S. 341.

18 Maarten Hillebrandt/Stéphanie Novak: 'Integration without transparency'? Reliance on the space to think in the European Council and Council, in: Journal of European Integration 5/2016, S. 527–540.

19 Stéphanie Novak: The Silence of Ministers: Consensus and Blame Avoidance in the Council of the European Union, in: Journal of Common Market Studies 6/2013, S. 1091–1107.

20 Christopher J. Bickerton/Dermot Hodson/Uwe Puetter: The New Intergovernmentalism: European Integration in the Post-Maastricht Era, in: Journal of Common Market Studies 4/2015, S. 703–722, hier S. 712.

21 Kurt Weyland: Populism: A Political-Strategic Approach, in: Cristóbal Rovira Kaltwasser et al. (Hrsg.): The Oxford Handbook of Populism, Oxford 2017, S. 48–72.

22 Benjamin Moffitt/Simon Tormey: Rethinking Populism: Politics, Mediatization and Political Style, in: Political Studies 2/2014, S. 381–397.

23 Ernesto Laclau: On Populist Reason, London/New York 2005.

24 Cas Mudde: The Populist Zeitgeist, in: Government and Opposition 4/2004, S. 541–563.

Fokussierung auf den Begriff des „Volkes“ (lat. *populus*).²⁵ Dieser Begriff kann durch zahlreiche Zuschreibungen mit Bedeutung gefüllt werden.²⁶ Je nach Kontext beschreibt er eine fiktive Gemeinschaft, welche sich durch die Zugehörigkeit ihrer Mitglieder zu einer Nation, Ethnie oder sozialen Klasse definiert. Diese Gemeinschaft wird als moralisch überlegen gegenüber der herrschenden Elite dargestellt. Führende Personen in Medien, Politik und Wirtschaft werden als abgehoben, arrogant oder gar korrupt beschrieben.²⁷ Der Gegensatz zwischen dem „guten Volk“ und der „bösen Elite“ prägt das populistische Weltbild.²⁸

Im Rechtspopulismus wird das populistische Weltbild in eine rechte Ideologie eingebettet. Die rechte Form des Populismus wird häufig mit Nativismus und Autoritarismus in Verbindung gebracht.²⁹ Hinsichtlich des hier diskutierten Verhaltens von rechtspopulistischen Regierungen in der EU ist vor allem der starke Fokus auf das Prinzip der nationalen Souveränität relevant.³⁰ Rechte Akteur:innen verstehen den Nationalstaat und dessen Repräsentant:innen als die einzig legitimen Akteure in der internationalen Politik. Die EU hingegen wird als autoritäres Projekt einer fremden Elite dargestellt, welches sich fundamental gegen das Prinzip der Volkssouveränität wendet.³¹ Auf dieser Überzeugung aufbauend lehnen rechte Akteur:innen den Vorrang von europäischem gegenüber nationalem Recht ab.³² Außerdem fordern sie den Rücktransfer von bestimmten Gesetzgebungskompetenzen auf die nationale Ebene.³³

Die anti-elitären Vorstellungen gepaart mit dem starken Fokus auf nationale Souveränität geben rechtspopulistischen Regierungen einen starken Anreiz, sich bei intergouvernementalen Verhandlungen in der EU disruptiv zu verhalten. Konkret unterlaufen sie Normen, Kompromisse und politische Lösungen.³⁴ Rechtspopulistische Akteur:innen neigen zu einer systematischen Kontestation von prozeduralen Normen.³⁵ Durch den gezielten Verstoß gegen etablierte Verhaltensweisen können sie ihre Abneigung gegenüber der EU als elitärem Projekt unterstreichen und so die Anerkennung ihrer Wählerschaft gewinnen. So schrecken rechtspopulistische Regierungen auch bei kleinsten Meinungsverschiedenheiten nicht davor zurück, mit einer Blockade der gesamten Verhandlungen zu drohen.³⁶ Außerdem verweisen sie zur Rechtfertigung ihrer politischen Positionen oft direkt auf nationale Interessen statt auf inhaltliche Argumente.³⁷

25 Matthijs Rooduijn: The Nucleus of Populism: In Search of the Lowest Common Denominator, in: *Government and Opposition* 4/2014, S. 573–599.

26 Paul Taggart: *Populism*, Buckingham 2000, S. 4.

27 Cas Mudde: *Populism: An Ideational Approach*, in: Kaltwasser et al. (Hrsg.): *Handbook of Populism*, 2017, S. 27–47, hier S. 33.

28 Rooduijn: *The Nucleus of Populism*, 2014.

29 Mudde: *Populist radical right parties in Europe*, 2007.

30 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.

31 Robert Csehi/Edit Zgut: 'We won't let Brussels dictate us': Eurosceptic populism in Hungary and Poland, in: *European Politics and Society* 1/2021, S. 53–68.

32 Fabbrini/Zgaga: *Right-Wing Sovereignism*, 2024, S. 345–347.

33 Ebenda, S. 347–348.

34 Zaun/Ripoll Servent: *The Role of (Nativist) Populist Governments in EU Policymaking*, 2023.

35 Juncos/Pomorska: *Contesting procedural norms*, 2021.

36 Ana E. Juncos/Karolina Pomorska: *Populists in the Shadow of Unanimity: Contestation of EU Foreign and Security Policy*, in: *Politics and Governance* 2024, S. 1–15, hier S. 7.

37 Ebenda, S. 8.

Des Weiteren unterlaufen rechtspopulistische Regierungen systematisch die Bildung von Kompromissen. Konsensentscheidungen setzen voraus, dass Mitgliedstaaten teilweise ihre eigenen Interessen zurückstellen und so den Weg für gemeinsame Entscheidungen ebnen. Für rechtspopulistische Regierungen käme die Beteiligung an diesen Praktiken jedoch einem Verrat am Volkswillen gleich. Dementsprechend neigen rechtspopulistische Regierungen dazu, auf Maximalpositionen zu beharren.³⁸ Während dieses Verhalten auch andere Regierungen zeigen, um politische Zugeständnisse zu generieren, geht es Rechtspopulist:innen um die ideologische Glaubwürdigkeit, die aus der Ablehnung selbst resultiert.³⁹ So lässt sich in der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) beobachten, dass die ungarische Regierung Beschlussvorlagen unabhängig von ihrem Inhalt zunächst ablehnt.⁴⁰

Zuletzt stellen sich rechtspopulistische Regierungen systematisch gegen schon bestehende Lösungen.⁴¹ Dieses Verhalten folgt aus ihrem begrenzten Interesse an der schnellen Generierung und konsistenten Umsetzung von effektiven Maßnahmen. Populistische Narrative zeigen vor allem in Krisenzeiten eine mobilisierende Wirkung, da jene mit einer erhöhten Offenheit gegenüber systemkritischen Perspektiven einhergehen.⁴² Eine Unfähigkeit etablierter Institutionen, bestehende Entscheidungen umzusetzen, kann Krisen verlängern und so rechtspopulistische Parteien stärken.⁴³ Rechtspopulistische Regierungen sehen deswegen nur selten einen Nutzen darin, die EU-Institutionen schnell mit den Befugnissen und Mitteln auszustatten, die sie zur effektiven Adressierung einer akuten Krise benötigen. Stattdessen verzögern sie EU-Beschlüsse durch willkürliche Klagen vor dem Europäischen Gerichtshof (EuGH) oder verweigern ihre Umsetzung auf nationaler Ebene.⁴⁴

Die Entscheidung, ob und inwiefern rechtspopulistische Regierungen konsensorientierte Entscheidungsprozesse in der EU unterlaufen, resultiert typischerweise aus einer Kosten-Nutzen-Abwägung.⁴⁵ Rechtspopulistische Regierungen generieren ihre Wählerstimmen aus der erfolgreichen Mobilisierung von anti-elitären, nationalistischen und euroskeptischen Stimmungen. Insbesondere Vorhaben innerhalb der Kernkompetenzen eines Nationalstaates, wie z. B. der Migrations-, Verteidigungs- oder Währungspolitik,⁴⁶ werden häufig vor dem Hintergrund einer exklusiv-nationalen Identität diskutiert und lassen sich deswegen leicht für eine Mobilisierung rechtspopulistischer Wählergruppen nutzen.⁴⁷ Gleichzeitig müssen sie auch die möglichen Kosten des Scheiterns einer Einigung auf EU-Ebene in Betracht ziehen. Eine Blockadehaltung ist nur möglich, wenn sie von dem

38 Zaun/Ripoll Servent: The Role of (Nativist) Populist Governments in EU Policymaking, 2023.

39 Ariadna Ripoll Servent/Natascha Zaun: Under Which Conditions Do Populist Governments Use Unpolitics in EU Decision-Making, in: Politics and Governance 2024, S. 1–9.

40 Ákos Holányi: Unpolitics, domestic pressures, or else? The opposition of Visegrád Group countries to the EU's Pact on Migration and Asylum, in: Journal of European Integration, 19.6.2025 (online first), S. 1–22, hier S. 17.

41 Zaun/Ripoll Servent: Populist Governments in EU Policymaking, 2023, S. 657.

42 Benjamin Moffitt: How to Perform Crisis: A Model for Understanding the Key Role of Crisis in Contemporary Populism, in: Government and Opposition 2/2015, S. 189–217.

43 Hodson/Puetter: The European Union in disequilibrium, 2019.

44 Carlos Closa/Gisela Hernández: Defining and Operationalising Defiant Non-Compliance in the EU: The Rule of Law Case, in: Journal of Common Market Studies 3/2025, S. 964–986.

45 Ripoll Servent/Zaun: Under Which Conditions Do Populist Governments Use Unpolitics?, 2024.

46 Philipp Genschel/Markus Jachtenfuchs: More integration, less federation: the European integration of core state powers, in: Journal of European Public Policy 1/2016, S. 42–59.

47 Frank Schimmelfennig: Politicisation management in the European Union, in: Journal of European Public Policy 3/2020, S. 342–361.

jeweils adressierten Problem kaum betroffen sind oder es durch nationale Maßnahmen ebenfalls zufriedenstellend lösen können. Rechtspopulistische Regierungen verhalten sich also vor allem in jenen Verhandlungen mit einem hohem Mobilisierungspotenzial und einem niedrigen politischen Risiko disruptiv.⁴⁸

Die disruptiven Verhaltensweisen rechtspopulistischer Regierungen stellen eine systematische Bedrohung für die konsensorientierte Entscheidungsfindung innerhalb der EU dar. Grundsätzlich ist das Auftreten einzelner Mitgliedstaaten als ständige Veto-Mächte innerhalb der EU kein neues Phänomen. Mit der sogenannten Politik des leeren Stuhls blockierte Frankreich zwischen Juli 1965 und Januar 1966 jegliche Entscheidungen der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft. Das Vereinigte Königreich verhielt sich während seiner Mitgliedschaft immer wieder unkooperativ, um Rabatte bei den Beiträgen zum EU-Budget oder Ausnahmen bei Transfers politischer Kompetenzen zu erhalten. Die neue Qualität der Bedrohung, die von rechtspopulistischen Regierungen ausgeht, liegt in ihrer Motivation. Ihr disruptives Verhalten beruht auf anti-elitären und souveränitätsbetonten Ideen, welche den konsensorientierten Normen und Praktiken grundsätzlich zuwiderlaufen. Anders als bei den historischen Beispielen verfolgen die rechtspopulistischen Regierungen also nicht unbedingt politische Ziele,⁴⁹ was die Antizipation und Bekämpfung ihrer Blockaden wesentlich erschwert.

Strategien gegen disruptive Verhaltensweisen rechtspopulistischer Regierungen: Zwei Fallstudien

Im Folgenden werden zwei Fälle analysiert, in denen rechtspopulistische Regierungen versucht haben, intergouvernementale Entscheidungsprozesse innerhalb der EU zu unterminieren. Beide Male haben es die übrigen Regierungen dennoch geschafft, die entsprechenden Gesetzesvorlagen zu verabschieden. Es sollen Einsichten gewonnen werden, mit welchen Strategien sich die übrigen Regierungen effektiv gegen disruptives Verhalten rechtspopulistischer Regierungen widersetzen können. Vor der Analyse werden zunächst zwei Idealtypen von Gegenstrategien herausgearbeitet. Die beiden Fallstudien zeigen jeweils eine der beiden Strategietypen in Aktion. In den Verhandlungen zur Rechtsstaatskonditionalität für den Zugang zu EU-Geldern gelang es, die Blockadedrohungen von Polen und Ungarn im Rahmen einer deliberativ-depolitisierenden Strategie durch inhaltliche Zugeständnisse aufzulösen. In den Verhandlungen zur Ukraine-Fazilität wurde zunächst versucht, die Blockadehaltung der ungarischen Regierung durch die Freigabe von eingefrorenen EU-Geldern zu beenden. Nachdem dies scheiterte, wechselten die übrigen Regierungen zu konfrontativ-politisierenden Gegenstrategien.

Wenn rechtspopulistische Regierungen ein disruptives Verhalten zeigen, stehen die systemkonformen Regierungen vor der Herausforderung, dennoch gültige Beschlüsse herbeizuführen. Deliberativ-depolitisierende Strategien verfolgen das Ziel, den Konflikt im laufenden Verfahren zur Zufriedenheit aller Seiten beizulegen. Zunächst können die übrigen Regierungen signifikante Zugeständnisse machen und somit rechtspopulistischen Blockadehaltungen ihre inhaltliche Grundlage entziehen. Die Verhandlungen zum 2024

48 Ripoll Servent/Zaun: Under Which Conditions Do Populist Governments Use Unpolitics?, 2024.

49 Paul Taggart: Populism and 'unpolitics', in: Gregor Fitz/Jürgen Mackert/Bryan S. Turner (Hrsg.): Populism and the Crisis of Democracy: Concepts and Theory, Abingdon/New York 2019, S. 79–87.

verabschiedeten Asyl- und Migrationspakt zeigen außerdem, dass eine Sequenzierung des Entscheidungsprozesses, entweder durch eine Aufteilung von Gesetzespaketen in verschiedene Komponenten oder die Verzögerung der Umsetzung, hilfreich sein kann, um Blockaden aufzulösen.⁵⁰ Diese Gegenstrategien bergen allerdings das Risiko, dass die Politiken hinsichtlich ihrer Zielsetzung oder Effektivität ausgehöhlt werden. Streben die übrigen Regierungen die Verabschiedung einer schlagkräftigen Maßnahme an, können sie versuchen, die Kooperation der rechtspopulistischen Regierung auch durch Zugeständnisse in anderen Politiken zu erwerben. Wenn Themen häufig derart miteinander verbunden werden („issue linkages“), kann sie das allerdings berechenbar oder gar erpressbar machen. Um inhaltliche Zugeständnisse jeglicher Art zu vermeiden, können Entscheidungsprozesse in fachspezifische Arbeitsgruppen verlagert oder gar vollständig zu technokratischen Akteuren, wie z. B. der Europäischen Zentralbank, ausgelagert werden. Derartige Foren stehen weniger im Zentrum der öffentlichen Aufmerksamkeit und fördern eine Fokussierung auf fachliche Aspekte, was das Mobilisierungspotenzial der jeweiligen Politiken für euroskeptische Stimmungen enorm reduziert.⁵¹

Gleichzeitig können die übrigen Regierungen disruptiven Verhaltensweisen auch mit konfrontativ-politisierenden Strategien begegnen. Ist für die Verabschiedung einer Maßnahme lediglich eine qualifizierte Mehrheit im Rat notwendig, können sie es grundsätzlich auf eine Abstimmung ankommen lassen. Die Erfahrungen aus der Migrations- und Asylkrise zeigen allerdings, dass rechtspopulistische Regierungen auch nach einer verlorenen Abstimmung im Rat zahlreiche Möglichkeiten haben, die Effektivität der beschlossenen Politiken zu untergraben.⁵² Um die konsistente Umsetzung von EU-Beschlüssen zu gewährleisten, ist es daher häufig notwendig, die rechtspopulistischen Regierungen zu einer kooperativen Haltung zu bewegen. Die übrigen Regierungen können bspw. durch die öffentliche Benennung und Skandalisierung der disruptiven Verhaltensweisen Druck ausüben. Hierzu müssen sie öffentlich darstellen, dass die Verzögerung oder Verhinderung der jeweils verhandelten Maßnahmen einen signifikanten Nachteil für die EU-Bürger:innen nach sich zieht.⁵³ Des Weiteren können Abhängigkeitsverhältnisse ausgenutzt werden: Die übrigen Regierungen koordinieren sich in parallel laufenden Verhandlungen und legen sich auf ein Verhalten fest, das die politischen oder wirtschaftlichen Interessen der rechtspopulistischen Regierungen massiv bedroht. Falls der Ausschluss rechtspopulistischer Regierungen aus gemeinsamen Maßnahmen lediglich einen geringen Einfluss auf deren Effektivität hat, können Blockadehaltungen auch durch den strategischen Einsatz der verstärkten Zusammenarbeit oder intergouvernementaler Abkommen umgangen werden.⁵⁴

50 Radu-Mihai Triculescu/Klaus H. Goetz/Leonce Röth: Synchronizing out of gridlock: how the Council of the EU reached agreement on the New Pact on Migration and Asylum, in: *Journal of European Integration*, 5.8.2025 (online first), S. 1–26.

51 Edoardo Bressanelli/Christel Koop/Christine Reh: EU Actors under pressure: politicisation and depoliticisation as strategic responses, in: *Journal of European Public Policy* 3/2020, S. 329–341, hier S. 335.

52 Jörg Monar: Justice and Home Affairs, in: *Journal of Common Market Studies* 51/2016, S. 134–149.

53 Schimmelfennig: Politicisation management in the EU, 2020, S. 350–353.

54 Fabian Zuleeg/Almut Möller/Janis A. Emmanouilidis: Confronting the permacrisis: Time for a supragovernmental avantgarde, European Policy Centre: Discussion Paper, 16.7.2024.

Zugeständnisse statt Konfrontation: Die Rechtsstaatskonditionalität für den Zugang zu EU-Geldern

Im Dezember 2020 verabschiedete die EU die Rechtsstaatskonditionalität für den Zugang zu EU-Geldern, obwohl die rechtspopulistischen Regierungen von Polen und Ungarn mehrmals mit Blockaden gedroht hatten. Diese Einigung ermöglichte es, den mehrjährigen Finanzrahmen (MFR) 2021–2027 und den Wiederaufbaufonds „NextGenerationEU“ zur Bekämpfung der wirtschaftlichen Folgen der COVID-19-Pandemie auf den Weg zu bringen. Schon in der regulären Verhandlung im Rat war der Mechanismus abgeschwächt worden. Der ursprüngliche Vorschlag der Kommission von 2018 hatte es sich noch zum Ziel gesetzt, jegliche Verstöße gegen das Prinzip der Rechtsstaatlichkeit mit einer Nicht-Auszahlung von EU-Geldern zu sanktionieren.⁵⁵ Der Werkzeugkasten zum Schutz des Rechtsstaats sollte so um ein finanzielles Instrument erweitert werden.⁵⁶ Gegen diese weite Auslegung des Mechanismus gab es jedoch juristische Bedenken.⁵⁷ Entsprechend bezog sich der Kompromissvorschlag der rumänischen Ratspräsidentschaft 2019 nur noch auf solche Verstöße gegen die Rechtsstaatlichkeit, die einen direkten Einfluss auf die rechtmäßige Verwendung von EU-Geldern haben.⁵⁸ Dieser Vorschlag fand allerdings keine ausreichende Zustimmung unter den Mitgliedstaaten.

Die wesentlichen Blockadedrohungen sprachen die rechtspopulistischen Regierungen von Polen und Ungarn in der zweiten Jahreshälfte 2020 aus. Während sich die öffentliche Berichterstattung zur außerordentlichen Sitzung des Europäischen Rates im Juli 2020 vornehmlich auf die Diskussion über die im Wiederaufbaufonds zur Verfügung gestellten Kredit- und Zuschusszahlungen konzentrierte, sind die Vereinbarungen zur Rechtsstaatskonditionalität nicht weniger beachtlich. Wegen der Drohungen von Polen und Ungarn, den Wiederaufbaufonds und die Verabschiedung des MFR zu blockieren, konnten sich die Staats- und Regierungschef:innen lediglich auf die Einführung, nicht aber auf die Ausgestaltung einer Rechtsstaatskonditionalität einigen.⁵⁹ Die Diskussion wurde zurück in den Rat verwiesen, wo die zuständigen Minister:innen einen Kompromiss erarbeiten sollten.

Die Gesetzesvorlage, auf den sich Rat und Europäisches Parlament im November 2020 schließlich einigten, enthielt im Vergleich zum oben erwähnten Vorschlag der rumänischen Ratspräsidentschaft wesentliche Abschwächungen.⁶⁰ Ein wichtiges Zugeständnis an Polen und Ungarn war das Abrücken von jeglichen Automatismen im Sanktionsmechanismus. Stattdessen können nur auf Vorschlag der Kommission und nach Zustimmung einer qualifizierten Mehrheit im Rat EU-Gelder eingefroren werden. Außerdem können betrof-

55 Europäische Kommission: Vorschlag für eine Verordnung über den Schutz des Haushalts der Union im Falle von generellen Mängeln in Bezug auf das Rechtsstaatsprinzip in den Mitgliedstaaten, COM(2018) 324 final, 2.5.2018.

56 Ramona Coman: *The Politics of the Rule of Law in the EU Polity. Actors, Tools and Challenges*, Cham 2022, S. 200–202.

57 Ebenda, S. 208–211.

58 Rat der Europäischen Union: Multiannual Financial Framework (MFF) 2021–2027 – Progress report on the Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on the protection of the Union's budget in case of generalised deficiencies as regards the rule of law in the member states, 9499/1/19, 24.6.2019.

59 Europäischer Rat: Außerordentliche Tagung, Schlussfolgerungen, EUCO 10/20, 21.7.2020.

60 Europäisches Parlament: Draft provisional agreement between European Parliament and Council on the rule of law, 5.11.2020, abrufbar unter: https://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2014_2019/plmrep/COMMITTEE/ES/BUDG/DV/2020/11-12/RuleofLaw-Draftconsolidatedtext_rev_EN.pdf (letzter Zugriff: 24.8.2025).

fene Länder den Abstimmungsprozess durch einen neu etablierten Notbremsenmechanismus wesentlich verzögern. Allerdings blieben die rechtspopulistischen Regierungen auch nach Vorlage dieses abgeschwächten Vorschlags bei ihrer Blockadehaltung.⁶¹ Der Konflikt konnte erst nach weiteren Zugeständnissen auf der Sitzung des Europäischen Rates am 10. und 11. Dezember 2020 gelöst werden. Den Mitgliedstaaten wurde ein erhebliches Mitspracherecht bei der Entwicklung von Grundsätzen zur Anwendung der Rechtsstaatskonditionalität eingeräumt.⁶² Durch diesen beispiellosen Eingriff in die Unabhängigkeit der Kommission in ihrer Rolle als „Hüterin der Verträge“⁶³ erhielten rechtspopulistische Regierungen die Möglichkeit, den Mechanismus weiter abzuschwächen. Außerdem einigten sich die Mitgliedstaaten darauf, die Umsetzung der Rechtsstaatskonditionalität bis zur Überprüfung ihrer Rechtmäßigkeit durch den EuGH auszusetzen. Expert:innen kritisierten, dass diese Einigung es den rechtspopulistischen Regierungen ermöglichte, noch eine wesentliche Summe an EU-Fördergeldern zu erhalten, bevor die Rechtsstaatskonditionalität gelten würde.⁶⁴

Die deutsche Ratspräsidentschaft in der zweiten Jahreshälfte 2020 übernahm die Koordinierung der Gegenstrategien, um die Blockaden von Polen und Ungarn zu beenden. Sie musste hierbei zwischen verschiedenen Interessen vermitteln. Vor allem die südlichen Mitgliedstaaten pochten auf eine zügige Verabschiedung des Wiederaufbaufonds, da sie auf die Gelder zur Unterstützung ihrer heimischen Volkswirtschaft dringend angewiesen waren. Auch die deutsche Bundeskanzlerin Angela Merkel betonte wiederholt ihr Bestreben nach einer schnellen Einigung.⁶⁵ Die Blockadehaltung von Polen und Ungarn hatte allerdings das Potenzial, die Verabschiedung der wirtschaftlichen Hilfen weit über das Jahr 2020 hinaus zu verzögern. Vor diesem Hintergrund gab es die Befürchtung, dass die Rechtsstaatskonditionalität zugunsten einer schnellen Einigung zum Wiederaufbaufonds aufgegeben werden würde.⁶⁶

Gleichzeitig hielt eine Koalition aus Belgien, den Niederlanden und den skandinavischen Mitgliedstaaten die Einführung der Rechtsstaatskonditionalität für unumgänglich. Der niederländische Ministerpräsident Mark Rutte betonte diese Haltung auf der Sitzung des Europäischen Rates im Juli 2020.⁶⁷ Im November 2020 versprach er in einer Rede vor der zweiten Kammer des niederländischen Parlaments, den Kompromiss zwischen Rat und Europäischem Parlament trotz der polnisch-ungarischen Vetodrohungen nicht

61 Georgi Gotev: Inconclusive video summit hashes over EU budget hurdle, vaccines, in: Euractiv, 20.11.2020.

62 Europäischer Rat: Schlussfolgerungen, EUCO 22/20, 11.12.2020.

63 Christophe Hillion: Compromising (on) the general conditionality mechanism and the rule of law, in: Common Market Law Review 2/2021, S. 267–284.

64 Kim Lane Scheppele/Laurent Pech/Sébastien Platon: Compromising on the Rule of Law while Compromising on the Rule of Law, 13.12.2020, abrufbar unter: <https://verfassungsblog.de/compromising-the-rule-of-law-while-compromising-on-the-rule-of-law/> (letzter Zugriff: 25.9.2025).

65 Deutscher Bundestag: Kanzlerin will EU-Ratspräsidentschaft für Reformen nutzen, 18.6.2020, abrufbar unter: <https://www.bundestag.de/webarchiv/textarchiv/2020/kw25-de-regierungserklaerung-700600> (letzter Zugriff: 24.8.2025).

66 Mehreen Khan/Sam Fleming/Guy Chazan: Bitter divisions over the rule of law haunt EU recovery fund talks, in: Financial Times, 3.7.2020.

67 Lili Bayer/Hans von der Burchard: Viktor Orbán: I don't know why Mark Rutte hates me and Hungary, in: Politico Europe, 19.7.2020.

wieder aufzuschnüren.⁶⁸ Die niederländische Regierung zog sogar öffentlich in Erwägung, Polen und Ungarn bei einer anhaltenden Blockadehaltung aus dem Wiederaufbaufonds auszuschließen. Sie konnte die Verzögerungen der Hilfszahlungen, welche sich durch die rechtliche Realisierung des angedrohten Ausschlusses ergeben hätten, in Kauf nehmen, da sie nicht direkt auf die Hilfszahlungen aus dem Wiederaufbaufonds angewiesen war.⁶⁹ Auch die Kommission kündigte an, die rechtlichen Möglichkeiten für ein derartiges Vorgehen zu prüfen.⁷⁰ Diese Erwägungen wurden nach der Einigung des Europäischen Rats im Dezember 2020 obsolet.

Konfrontation nach Zugeständnissen: Die Ukraine-Fazilität

Die Verhandlungen zur Ukraine-Fazilität stellen einen Wendepunkt im Umgang mit disruptiven Verhaltensweisen rechtspopulistischer Regierungen dar. Seit Beginn der vollständigen Invasion der Ukraine durch Russland am 24. Februar 2022 hat die EU zahlreiche Initiativen entwickelt, um die Ukraine politisch, militärisch und finanziell zu unterstützen. Hierbei sind die laufenden Verhandlungen zu einem EU-Beitritt der Ukraine,⁷¹ die Bereitstellung von militärischer Ausrüstung⁷² oder die Verabschiedung von insgesamt 19 Sanktionspaketen (Stand: Oktober 2025) hervorzuheben.⁷³ Zur Sicherstellung der finanziellen Unterstützung legte die Kommission im Juni 2023 einen Vorschlag zur Einrichtung der Ukraine-Fazilität vor.⁷⁴ Dieser sieht die Mobilisierung von 50 Milliarden Euro vor, die über die Jahre 2024 bis 2027 an die Ukraine ausgezahlt werden.⁷⁵ Durch diese Mittel wird der ukrainische Staatshaushalt bei der Bewältigung der erhöhten Kosten für Militär und Wiederaufbau unterstützt. Außerdem sollen private Investitionen angezogen und das Land bei der Bewältigung der für den EU-Beitritt notwendigen Reformen unterstützt werden. Rat und Europäisches Parlament erzielten am 6. Februar 2024 eine politische Einigung, sodass die Ukraine-Fazilität zum 1. März 2024 eingerichtet wurde.

Wie bei zahlreichen anderen Maßnahmen zur Unterstützung der Ukraine nahm die ungarische Regierung bei den Verhandlungen zur Ukraine-Fazilität zunächst eine Blockadehaltung ein. Zahlreiche Sanktionspakete hatten wegen Ungarn nur mit großen Verzöge-

68 Tweede Kamer: D66 vraagt naar blokkeren EU-begroting door Hongarije en Polen, 17.11.2020, abrufbar unter: https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/plenaire_verslagen/kamer_in_het_kort/d66-vraagt-naar-blokkere-n-eu-begroting-door (letzter Zugriff: 29.8.2025).

69 Jasper Krommendijk: Small states and coalition building *in extremis*: the Netherlands and the adoption of the Conditionality Regulation linking rule of law and the EU budget, in: *Journal of European Public Policy* 6/2025, S. 1545–1571, hier S. 1564.

70 Sam Fleming/Mehreen Khan: Brussels considers creating recovery fund without Hungary and Poland, in: *Financial Times*, 2.12.2020.

71 Europäische Kommission: Die Ukraine auf dem Weg in die EU, abrufbar unter: https://commission.europa.eu/topics/eu-solidarity-ukraine/ukraines-path-towards-eu-accession_de (letzter Zugriff: 25.8.2025).

72 Europäische Kommission: EU-Hilfe für die Ukraine, 11.9.2025, abrufbar unter: https://commission.europa.eu/topics/eu-solidarity-ukraine/eu-assistance-ukraine_de (letzter Zugriff: 25.9.2025).

73 Europäischer Rat/Rat der Europäischen Union: Die Sanktionen der EU gegen Russland im Detail, 18.7.2025, abrufbar unter: <https://www.consilium.europa.eu/de/policies/sanctions-against-russia-explained/> (letzter Zugriff: 25.9.25).

74 Europäische Kommission: Vorschlag für eine Verordnung zur Einrichtung der Fazilität für die Ukraine, COM(2023) 338 final, 20.6.2023.

75 Europäische Kommission: Ukraine-Fazilität für Erholung, Wiederaufbau und Heranführung an die EU, abrufbar unter: https://commission.europa.eu/topics/eu-solidarity-ukraine/eu-assistance-ukraine/ukraine-facility_de (letzter Zugriff: 25.8.2025).

runge und Abstrichen verabschiedet werden können.⁷⁶ Auch die zur Aufnahme von Beitrittsverhandlungen mit der Ukraine notwendige Einstimmigkeit wurde erst erreicht, nachdem Orbán gebeten worden war, den Raum für die Zeit der Abstimmung zu verlassen.⁷⁷ Häufig wurde die Zustimmung der ungarischen Regierung zu EU-Beschlüssen zur Unterstützung der Ukraine durch die Freigabe von im Rahmen der Rechtsstaatskonditionalität eingefrorene Gelder erreicht.⁷⁸ Zwei Tage bevor der Europäische Rat am 15. Dezember 2023 die Aufnahme von Beitrittsgesprächen mit der Ukraine verabschiedete, gab die Kommission bekannt, dass sie 10,2 Milliarden Euro der im Kohäsionsfonds eingefrorenen Zahlungen an Ungarn freigeben werde.⁷⁹ Für diese Entscheidung erntete sie viel Kritik, da sie mit den tatsächlichen Reformen Ungarns im Bereich der Rechtsstaatlichkeit kaum zu rechtfertigen war.⁸⁰ Mehrere Expert:innen unterstellten der Kommission daher politische Motive und führten die Bereitschaft Orbáns, den Raum bei der entscheidenden Abstimmung zu verlassen, darauf zurück.⁸¹

Sein Veto zur Ukraine-Fazilität erhielt Orbán allerdings trotz dieser Zugeständnisse in Bezug auf die Rechtsstaatskonditionalität aufrecht. Die Ukraine-Fazilität wurde im Rahmen derselben Tagung des Europäischen Rats am 14. und 15. Dezember 2023 diskutiert. Da zu ihrer Finanzierung das EU-Budget als Garantie herangezogen werden sollte, war zur Verabschiedung der entsprechenden Verordnung eine einstimmige Entscheidung erforderlich. So zwang die anhaltende Blockadehaltung Orbáns die europäischen Staats- und Regierungschef:innen, die Vorlage in einer außerordentlichen Sitzung des Europäischen Rats am 1. Februar 2024 erneut zu diskutieren.⁸²

Mit dem anhaltenden ungarischen Veto zur Ukraine-Fazilität war ein Wendepunkt erreicht. Viele Beteiligte waren der Meinung, dass es Ungarn nun endgültig übertrieben habe. In die Verhandlungen involvierte EU-Diplomat:innen bezeichneten die ungarischen Regierungsvertreter:innen sogar als „Hooligans“.⁸³ Die Bereitschaft sank deutlich, der ungarischen Seite entgegenzukommen. Stattdessen planten die übrigen Regierungen, die Hilfszahlungen über bilaterale Abkommen mit der Ukraine zu finanzieren und so die ungarische Blockade zu umgehen.⁸⁴ Darüber hinaus drohten sie kurz vor der Sitzung des Europäischen Rats im Februar 2024 mit einer Sperre aller EU-Zahlungen an Ungarn,

76 Reuters: Hungary holds up EU sanctions package over Patriarch Kirill-diplomats, 1.6.2022.

77 Hans von der Burchard: Scholz gets Orbán out the room to open Ukraine's membership talks, in: Politico Europe, 15.12.2023.

78 Patrick Müller/Peter Slominski: The soft hostage-taking of EU foreign policy: Hungary's rule of law conflict with the EU and Russia's war against Ukraine, in: Journal of European Public Policy, 21.1.2025 (online first), S. 1–27.

79 Europäische Kommission: Pressemitteilung. Commission considers that Hungary's judicial reform addressed deficiencies in judicial independence, but maintains measures on budget conditionality, IP/23/6465, 13.12.2023.

80 Europäisches Parlament: Pressemitteilung. Rule of Law in Hungary: Parliament condemns the "Sovereignty Act", 20240419IPR20579, 24.4.2024; Scheppele/Morijn: Money for nothing?, 2025.

81 Müller/Slominski: The soft hostage-taking of EU foreign policy, 2025, S. 12.

82 Mared Gwyn Jones/Alice Tidey/Jorge Liboreiro: Hungary's Orbán blocks €50bn EU long-term financial support to Ukraine, in: Euronews, 15.12.2023.

83 Gabriela Baczyńska/Andrew Gray: EU aims to grant Ukraine aid even if Hungary vetoes it at coming summit, in: Reuters, 8.12.2023.

84 Gabriela Baczyńska/Krisztina Than: EU has 'Plan B' if Hungary vetoes 50 billion euro aid for Ukraine, in: Reuters, 10.11.2023.

was zu einer massiven Schädigung der ungarischen Wirtschaft geführt hätte.⁸⁵ Es sind wohl diese Umstände, die Orbán dazu veranlassten, sein Veto zurückzuziehen.⁸⁶ Zwar erhielt Ungarn inhaltliche Zugeständnisse, diese waren jedoch nur symbolischer Natur. Während Ungarn eine jährliche Überprüfung des Hilfspakets sowie ein Vetorecht für jeden Mitgliedstaat forderte, einigten sich die Mitgliedstaaten auf eine alle zwei Jahre stattfindende Überprüfung und Einstimmigkeit für Änderungen.

Auch bei späteren Maßnahmen zur Unterstützung der Ukraine liefen die Vetodrohungen Ungarns vermehrt ins Leere. Im Juni 2024 beschlossen bspw. die EU-Außenminister:innen trotz der fehlenden Zustimmung ihres ungarischen Kollegen, militärische Hilfen durch im Rahmen der EU-Sanktionen stillgelegte russische Vermögenswerte zu finanzieren.⁸⁷

Eine aufhaltsame Bedrohung

Der Aufstieg rechtspopulistischer Regierungen in den EU-Mitgliedstaaten führt zu einer systematischen Bedrohung konsensorientierter Entscheidungsprozesse im Europäischen Rat und dem Rat der EU. Insbesondere Ungarn und die ehemalige Regierung Polens kontestierten etablierte Normen, beharrten auf Maximalpositionen und sabotierten existierende Lösungen. Vor diesem Hintergrund wurde in diesem Aufsatz untersucht, ob und mit welchen Strategien sich systemkonforme Regierungen gegen dieses disruptive Verhalten wehren und trotzdem gültige Beschlüsse herbeiführen können. Die Analysen der Verhandlungen zur Rechtsstaatskonditionalität und zur Ukraine-Fazilität, in denen genau dies gelungen ist, geben erste Antworten. Tabelle 1 fasst die Gegenstrategien und ihre Illustrationen in den Fallstudien zusammen.

Zur Herbeiführung eines Beschlusses zur Rechtsstaatskonditionalität griff die deutsche Ratspräsidentschaft auf deliberativ-depolitisierende Strategien zurück. Sie priorisierte die schnelle Auflösung der polnisch-ungarischen Blockade, um die zeitnahe Verabschiedung und Auszahlung der finanziellen Hilfen zur Bekämpfung der in Folge der COVID-19-Pandemie entstandenen Wirtschaftskrise zu gewährleisten. Nachdem bei der Sitzung des Europäischen Rats im Juli 2020 keine konkreten Beschlüsse erreicht wurden, versuchte sie durch die Verlagerung der Verhandlungen in den Rat wieder in einen Modus der Kompromissfindung zu gelangen. Als Polen und Ungarn ihre Blockade trotz massiver Zugeständnisse aufrechterhielten, plädierten verschiedene Akteur:innen für den Wechsel hin zu konfrontativeren Strategien. Die Ratspräsidentschaft entschied sich hingegen abermals für die deliberative Variante und löste die Blockade schließlich durch weitere Zugeständnisse auf. Dies entsprach ihrem Streben nach einer schnellen Lösung, da davon ausgegangen werden konnte, dass ein konfrontatives Vorgehen deutlich länger gedauert hätte. Die Kommission erwog bspw., den Ausschluss von Polen und Ungarn aus dem Wiederaufbaufonds durch die Initiierung eines neuen Gesetzgebungsverfahrens auf der rechtlichen Grundlage

85 Henry Foy/Andy Bounds/Marton Dunai: Brussels threatens to hit Hungary's economy if Viktor Orbán vetoes Ukraine aid, in: Financial Times, 28.1.2024.

86 Tagesschau: Markus Preis, ARD Brüssel, zur Einigung des EU-Sondergipfels, 1.2.2024, abrufbar unter: <https://www.tagesschau.de/video/video-1301038.html> (letzter Zugriff: 16.10.2025).

87 Jorge Liboreiro: Borrell: EU umgeht Ungarn und genehmigt 1,4 Milliarden Euro für die Ukraine, in: Euronews, 24.6.2024.

der Verstärkten Zusammenarbeit zu realisieren.⁸⁸ Durch den Kompromiss innerhalb des regulären Verfahrens konnten der MFR und der Wiederaufbaufonds noch im laufenden Jahr beschlossen werden.

Tabelle 1: Gegenstrategien zu disruptivem Verhalten rechtspopulistischer Regierungen

Strategietyp	Gegenstrategie	Funktion	Rechtsstaatskonditionalität	Ukraine-Fazilität
Deliberativ-depolitisierend	Inhaltliche Zugeständnisse	Substanzielle Anpassungen der verhandelten Beschlüsse zum Entzug der inhaltlichen Grundlage	Wesentliche Einschränkungen in der Zielsetzung und der Effektivität des Sanktionsmechanismus	Lediglich symbolische Zugeständnisse
	Sequenzierung	Aufteilung von Verhandlungspaketen in Etappen oder Verzögerung der Umsetzung, um Blockaden zu entschärfen	Anwendung erst nach einer Prüfung durch den EuGH	Nein
	Issue Linkage	Zugeständnisse in anderen Politikfeldern, um Tauschgeschäfte zu ermöglichen	Nein	Freigabe von eingefrorenen Zahlungen im Kohäsionsfonds vor der Sitzung des Europäischen Rats im Dezember 2023
	Forum Shifting	Verschiebung der Verhandlungen in andere Institutionen oder Formate, um eine Depolitisierung zu erreichen	Überweisung der Verhandlungen an den Rat nach der Sitzung des Europäischen Rats im Juli 2020	Nein

88 Fleming/Khan: Brussels considers creating recovery fund without Hungary and Poland, 2020.

Strategietyp	Gegenstrategie	Funktion	Rechtsstaats-konditionalität	Ukraine-Fazilität
Konfrontativ-politisierend	Überstimmen im qualitativen Mehrheitsverfahren	Herbeiführung eines gültigen Beschlusses durch Mehrheitsentscheidung	Nein	Nein
	Naming and Shaming	Öffentliche Zuschreibung von Verantwortung zur Erzeugung eines Reputationsdrucks	Vereinzelte nach der Beibehaltung der Blockade im November 2020	Nach Sitzung des Europäischen Rats im Dezember 2023
	Ausnutzung von Abhängigkeitsverhältnissen	Drohungen auf Basis von politischen oder wirtschaftlichen Asymmetrien	Nein	Androhung der Aussetzung aller EU-Zahlungen an Ungarn
	Umgehung der Blockade	Initiierung einer verstärkten Zusammenarbeit oder intergouvernementaler Verträge, um rechtspopulistische Regierungen auszuschließen	Einzelne Akteur:innen drohten mit Ausschluss aus dem Wiederaufbaufonds	Konkrete Planungen, die Hilfszahlungen an die Ukraine durch bilaterale Verträge zu garantieren

Quelle: eigene Darstellung.

Zur Auflösung der ungarischen Blockadehaltung bei den Verhandlungen zur Ukraine-Fazilität wurden konfrontativ-politisierende Gegenstrategien angewendet. Durch die Freigabe von im Rahmen der Rechtsstaatskonditionalität eingefrorene EU-Zahlungen an Ungarn unmittelbar vor der Sitzung des Europäischen Rats im Dezember 2023 konnte lediglich erreicht werden, dass Orbán die Aufnahme von Beitrittsverhandlungen mit der Ukraine nicht weiter blockierte. Sein Veto gegen die Ukraine-Fazilität erhielt er weiterhin aufrecht. Daraufhin änderten die übrigen Regierungen ihre Strategie. Nicht nur machten sie ihre Enttäuschung über das wiederholt disruptive Verhalten der ungarischen Regierung öffentlich. Sie planten auch, die ungarische Blockade zu umgehen und die Bereitstellung der Finanzhilfen an die Ukraine notfalls durch bilaterale Verträge zu gewährleisten. Das stärkste Druckmittel war jedoch die Drohung, alle EU-Zahlungen an Ungarn einzufrieren. Dies wäre für den ungarischen Staat mit unabsehbaren Schwierigkeiten bei der Aufnahme von neuen Schulden auf den internationalen Finanzmärkten sowie für die Stabilität der nationalen Währung verbunden gewesen. Diese Drohkulisse bewegte die ungarische Regierung schließlich dazu, ihre Blockadehaltung aufzugeben.

Die Befunde dieses Aufsatzes zeigen, dass rechtspopulistische Regierungen zwar eine ernste, aber aufhaltsame Bedrohung für die Entscheidungsfähigkeit der EU darstellen.

Mithilfe von deliberativ-depolitisierenden oder konfrontativ-politisierenden Gegenstrategien können systemkonforme Regierungen Blockaden überwinden und gültige Beschlüsse herbeiführen. Es ist allerdings fraglich, ob dieselben Mittel auch effektiv wären, wenn die rechtspopulistischen Regierungen mächtiger wären, entweder weil sie einen größeren Mitgliedstaat vertreten oder sich koordinieren. Die rechtspopulistische Regierung Italiens konnte bisher immer wieder in Konsentsentscheidungen eingebunden werden. Falls die politische Krise in Frankreich allerdings eine Regierung des Rassemblement National hervorbringen sollte, dürfte ihre Einhegung schwieriger werden. Eine Blockade von Ukraine-Hilfen durch eine solche Regierung ließe sich kaum durch die Drohung der Einstellung von EU-Zahlungen lösen, da Frankreich von diesen weniger abhängt. Zudem müssten andere Staaten höhere Geldbeträge ausgleichen, um ein französisches Veto durch bilaterale Verträge mit der Ukraine zu umgehen.

Um die Entscheidungsfähigkeit der EU gegen das disruptive Verhalten rechtspopulistischer Regierungen abzusichern, werden oft qualifizierte Mehrheitsentscheidungen in der GASP gefordert. Hierzu ist anzumerken, dass die erforderliche Einstimmigkeit in den hier betrachteten Fällen aus der unmittelbaren oder mittelbaren Verknüpfung der jeweiligen Maßnahmen mit dem EU-Budget folgt. Ob die Passerelle-Klausel nach Art. 48 Abs. 7 Vertrag über die Europäische Union hier anwendbar wäre, bedarf rechtlicher Klärung. Jedoch lösen Mehrheitsentscheidungen oft nur einen Teil des Problems. Häufig ist nicht nur der Beschluss, sondern auch die konsistente Umsetzung entscheidend. Die Auseinandersetzung mit dem disruptiven Verhalten rechtspopulistischer Regierungen bleibt daher notwendig – ob mit deliberativen oder konfrontativen Gegenstrategien.