

## Strategische Institutionenpolitik. Inhalte, Effekte und Risiken der Parlamentsreformen in Ungarn seit 2010

Sonja Priebus und Astrid Lorenz

In Ungarn sind die Regelungen zum Parlament und seiner Stellung im politischen System seit einigen Jahren Gegenstand einer strategischen Institutionenpolitik.<sup>1</sup> Die seit 2010 regierenden Parteien Fidesz und KDNP (Christlich-demokratische Volkspartei) nutzten ihre Zweidrittelmehrheit für Änderungen am staatsorganisatorischen Gefüge, die auf einen effizienteren, vor allem schnelleren parlamentarischen Entscheidungsprozess und politische Mitsprache über die Wahlperiode hinaus abzielten. Der Umsetzung dienten zwölf Verfassungsänderungen zwischen Mai 2010 und Dezember 2011, die Verabschiedung einer neuen Verfassung 2011 (das so genannte Grundgesetz) sowie fünf anschließende Änderungen<sup>2</sup>, zahlreiche neue Gesetze, die nur per Zweidrittelmehrheit geändert werden können, Änderungen solcher bereits bestehender quasi-konstitutioneller Gesetze<sup>3</sup>, Neujustierungen an der parlamentarischen Geschäftsordnung bis hin zu ihrer Neufassung sowie die Verabschiedung eines Parlamentsgesetzes. In der Parlamentswahl 2014 errang das Listenbündnis aus Fidesz und KDNP wieder eine deutliche Mehrheit. Mit 133 von 199 Mandaten verfügte es aber nur noch über ein Mandat mehr, als für Zweidrittelentscheidungen nötig sind, und verlor diese Mehrheit infolge einer Nachwahl im Februar 2015.<sup>4</sup> Bereits kurz vor und auch nach der Wahl folgten erneut Änderungen des Parlamentsgesetzes und der parlamentarischen Geschäftsordnung, von denen die Regierungsmehrheit profitierte.

Der vorliegende Beitrag analysiert, auf welche Weise das Regierungslager seit 2010 strategische Institutionenpolitik in Bezug auf das Parlament betrieb. Der Wandel folgte nicht konsistent einem bestimmten Modell, da die Ziele teils unterschiedliche institutionelle Regelungen nahelegten und sie zeitlich unterschiedlich priorisiert wurden. Tendenziell dominierte bei Reformen der einfachen Gesetzgebung die Effizienzerwägung, für die niedrigere Mehrheitserfordernisse günstig sind, bei Reformen der Wahlfunktion und der Gesetzgebung in wichtigen Materien hingegen das Interesse an langfristigem Einflussverlust, das für höhere Mehrheitserfordernisse sprach. Die Änderungen antizipierten zugleich mögliche politische Kräfteverschiebungen in der Parlamentswahl 2014 beziehungsweise reagierten

- 1 Zum Konzept der strategischen Politik siehe *Joachim Raschke / Ralf Tils*, Politische Strategie. Eine Grundlegung, Wiesbaden 2013, S. 127.
- 2 Vgl. *Judit Zeller*, Nichts ist so beständig ... Die jüngsten Novellen des Grundgesetzes Ungarns im Kontext der Entscheidungen des Verfassungsgerichts, in: Osteuropa-Recht, 59. Jg. (2013), H. 3, S. 307 – 325.
- 3 Diese Gesetze hießen zunächst „Zweidrittelgesetze“, seit der Einführung der neuen Verfassung „Kardinalgesetze“. Für diese ist die Zustimmung von zwei Drittel der anwesenden Abgeordneten, für Änderungen der Verfassung die Zustimmung von zwei Dritteln aller Abgeordneten notwendig. Für einen Überblick über die Wandlungsprozesse der zweiten Regierung *Orbán* siehe *Ellen Bos*, Die ungarische Demokratie in der Krise? Veränderungen des politischen Systems in Ungarn nach drei Jahren Regierung *Viktor Orbán*, in: Südosteuropa Mitteilungen, 53. Jg. (2013), H. 3 – 4, S. 128 – 141.
- 4 Siehe zu den Wahlergebnissen 2014 *Sonja Priebus*, Ungarn nach den Wahlen – Alles beim Alten?, in: Südosteuropa Mitteilungen, 54. Jg. (2014), H. 5 – 6, S. 72 – 89.

auf sie. Der Beitrag beleuchtet außerdem die Effekte dieser strategischen Institutionenpolitik und verdeutlicht, dass die Risiken für die demokratische Funktionsweise des Parlaments nicht ausschließlich aus den formellen Regelungen rühren, sondern auch aus Kontextbedingungen, etwa der Polarisierung und Fragmentierung der Opposition sowie der spezifischen Demokratieauffassung der Akteure. Er belegt insgesamt, welch weitreichenden Wandel des politischen Systems strategische Reformen auch *unterhalb* der Ebene von Verfassungsänderungen entfalten können, die meist größere mediale Beachtung finden.

### 1. Das Parlamentsrecht als Gegenstand strategischer Institutionenpolitik

Seit dem Systemumbruch 1989/90 erlangte das ungarische Einkammerparlament nie die Stärke, die ihm die reformierte postsozialistische Verfassung formal zuschrieb.<sup>5</sup> Das Land entwickelte sich immer mehr von einer Konsensdemokratie mit starkem Parlament hin zu einer Mehrheitsdemokratie mit starker Exekutivmacht. Rechtliche Verschiebungen im Verhältnis zwischen Legislative und Exekutive und die Rechtsprechung des ungarischen Verfassungsgerichts beschränkten die Entscheidungsspielräume des Parlaments.<sup>6</sup> Sowohl unter der von 1998 bis 2002 amtierenden ersten Regierung von *Viktor Orbán* als auch unter den sozialliberalen Regierungen von *Ferenc Gyurcsány* (2004 bis 2009) erfolgte eine Konzentration von Kompetenzen beim Ministerpräsidenten und seinem Apparat.<sup>7</sup> Trotz seiner formell weiterbestehenden umfangreichen Rechte war das Parlament der Regierung eher nachgeordnet.<sup>8</sup>

Neben einer immer engeren Koppelung zwischen Mehrheitsfraktion und Regierung<sup>9</sup> bildete sich in Ungarn allmählich ein Zweiparteiensystem mit Fidesz im rechten und der Ungarischen Sozialistischen Partei (MSZP) im linken Spektrum heraus, das durch den Konflikt zwischen Post-Kommunisten (MSZP) und Post-Antikommunisten (Fidesz) strukturiert wurde.<sup>10</sup> In der parlamentarischen Praxis führte dies meist zu einer kompletten Blockadehaltung der größten Oppositionsfraktion. Dies traf besonders auf Fidesz zwischen 2006 und 2010 zu. Die Fraktion blieb dem Parlament regelmäßig fern und versuchte, politische Konflikte auf die Straße zu verlagern. Die Polarisierung nahm auch außerhalb des Parlaments solche Ausmaße an, dass der heutige Parlamentspräsident *László Kövér* im Jahr 2000 von einem „kalten Bürgerkrieg in der ungarischen Politik“<sup>11</sup> sprach.

5 Vgl. *Jürgen Dieringer*, Das politische System der Republik Ungarn. Entstehung – Entwicklung – Europäisierung, Leverkusen 2009, S. 195 f., S. 230.

6 Vgl. *András Körösnéyi / Csaba Tóth / Gábor Török*, A magyar politikai rendszér, Budapest 2003.

7 Vgl. *Jürgen Dieringer*, Ungarn in der Nachbeitrittskrise, in: APuZ, B 29 – 30/2009, S. 6 – 11, S. 9.

8 Vgl. ebenda, S. 9.

9 *Silvia von Steinsdorff*, Parlamente: Binnenorganisation im Spannungsfeld von Inklusion und Effizienz, in: *Florian Grotz / Ferdinand Müller-Rommel* (Hrsg.), Regierungssysteme in Mittel- und Osteuropa, Wiesbaden 2011, S. 171 – 193, S. 181.

10 Vgl. *Ellen Bos*, Parteien und Parteiensysteme in den post-sozialistischen Staaten Osteuropas – zwischen Konsolidierung und Krise, in: *Klemens H. Schrenk / Markus Soldner* (Hrsg.), Analyse demokratischer Regierungssysteme, Wiesbaden 2010, S. 587 – 597, S. 592.

11 „Kövér László szerint hideg polgárháború zajlik a magyar politikában“, in: Origó.hu, <http://www.origo.hu/itthon/20000427kover.html> (Abruf am 9. Februar 2015).

Vor diesem Hintergrund nutzte das Regierungsbündnis aus Fidesz und KDNP seit seinem Wahlsieg 2010 seine gestalterischen Möglichkeiten und begann, das Parlament und das Verfassungsgericht in ihrer Funktion als Vetoakteure einzuschränken.<sup>12</sup> Die aus dem Wahlerfolg resultierende Supermajorität im Parlament<sup>13</sup> ermöglichte es den beiden als gemeinsame Liste kandidierenden Parteien, die Verfassung und die bestehenden quasi-konstitutionellen Zweidrittelgesetze aus eigener Kraft zu ändern, wozu jeweils eine Zweidrittelmehrheit nötig ist. Die Stoßrichtung der Reformen ging in Richtung einer Mehrheitsdemokratie, etablierte jedoch für Personalentscheidungen auch höhere Quoren, wie sie für Konsensdemokratien typisch sind. Dies schien auf den ersten Blick widersprüchlich. Üblicherweise sind hohe Quoren für die Rechtsetzung ein Instrument, um eine höhere Legitimation über die Einbeziehung von Teilen der Opposition zu stiften. Diese Intention griff angesichts der Zweidrittelmehrheit von Fidesz-KDNP nicht; vielmehr nutzte ihnen die Ausweitung qualifizierter Mehrheiten für Rechtsänderungen und Personalentscheidungen sogar, um für den Fall eines Machtwechsels die eigene Mitsprache weiter zu sichern.

In dieselbe Richtung ging eine Verfassungsänderung vom November 2010. Das Parlament sollte nicht mehr nur den Staatspräsidenten, die Verfassungsrichter, die Ombudsleute, den Präsidenten<sup>14</sup> und die Vertreter des Staatsrechnungshofes sowie den Präsidenten des Obersten Gerichtshofes mit einer Zweidrittelmehrheit, sondern auch den obersten Staatsanwalt mit diesem Quorum wählen. Seit der Verabschiedung des neuen Grundgesetzes ist eine Zweidrittelmehrheit des Parlaments außerdem für die Wahl des Verfassungsgerichtspräsidenten nötig, den zuvor die Richter selbst aus ihren Reihen bestimmten. Nur der Ministerpräsident wird nun noch mit einfacher parlamentarischer Mehrheit gewählt. Eine längerfristige Mitsprache wurde zudem durch eine Verankerung des (bereits bestehenden) Haushaltsrates im neuen Grundgesetz abgesichert. Er besteht aus den Präsidenten des Haushaltsrates, der Ungarischen Nationalbank sowie des Staatsrechnungshofes und muss seine Zustimmung zum Haushaltsentwurf erteilen. Verweigert er diese und kann das Parlament folglich bis zum 31. März eines Jahres den Haushalt nicht verabschieden, kann der Staatspräsident das Parlament auflösen und Neuwahlen ausschreiben. Entscheidend ist hier, dass der langfristige Einfluss der aktuellen Regierungsmehrheit durch den Wahlmodus der Mitglieder gesichert wurde: Die drei Mitglieder des Haushaltsrates werden entweder durch den Staatspräsidenten ernannt oder vom Parlament selbst mit qualifizierter Mehrheit gewählt und amtieren für einen Zeitraum, der länger ist als eine Wahlperiode.<sup>15</sup> So kann ein Veto dieses durch frühere politische Mehrheiten gestützten Rates eine Regierungskrise auslösen und Neuwahlen erzwingen.

12 Vgl. *Ellen Bos*, a.a.O. (Fn. 3), S. 140.

13 Mit einem gemeinsamen Stimmenanteil von 52,7 Prozent sicherten sich Fidesz und KDNP 67,9 Prozent der Sitze im Parlament. Rechtlich gesehen bilden Fidesz und KDNP keine Koalition, es gibt keinen Koalitionsvertrag. Die KDNP- und die Fidesz-Abgeordneten zogen über eine gemeinsame Liste ins Parlament ein.

14 In der ersten und zweiten Runde mit Zweidrittelmehrheit, erst in der dritten Runde mit einfacher Mehrheit.

15 Der Präsident des Rates und der Präsident der Ungarischen Nationalbank werden vom Staatspräsidenten auf sechs Jahre ernannt. Der Präsident des Staatsrechnungshofes wird mit parlamentarischer Zweidrittelmehrheit für zwölf Jahre gewählt.

Hinzu kamen umfassende Änderungen unterhalb der Verfassungsebene. Stellung, Kompetenzen und Funktionsweise des Parlaments innerhalb des politischen Systems waren bis zum Ende der Wahlperiode im April 2014 in der Verfassung und in der „Hausvorschrift“ (házasabály), der Geschäftsordnung, geregelt, seit April 2012 auch in einem eigenen Parlamentsgesetz (Gesetz über die Landesversammlung, Országgyűlési törvény). Die Geschäftsordnung, die nur durch Zweidrittelmehrheit geändert werden kann, wurde mehrfach modifiziert und im Februar 2014 ganz neu gefasst („Egyes házasabályi rendelkezésekről“).

Die ersten weitreichenden Änderungen brachte die im Dezember 2011 beschlossene Reform der Geschäftsordnung<sup>16</sup> von 1994. Die Regierungsmehrheit vereinfachte den Zugriff auf das raschere, außerordentliche Verfahren zur Behandlung von Gesetzesvorlagen (kivételes eljárás, §§ 124-128), indem sie die dafür ursprünglich notwendige Vierfünftelmehrheit auf Zweidrittel senkte und sich somit die Nutzung aus eigener Kraft erlaubte. Gemäß diesem Verfahren wird eine Vorlage nicht wie üblich im Wechsel zwischen Plenum und Ausschuss behandelt, sondern allein im Ausschuss. Lediglich die Schlussabstimmung erfolgt im Plenum. Zusätzlich etablierten Fidesz-KDNP mit der Reform ein außerordentlich dringliches Verfahren (kivételes sürgős eljárás, §§ 128A-D), das nur drei Jahre später wieder abgeschafft wurde (siehe unten). Es konnte sechsmal pro Sitzungsperiode<sup>17</sup> eingesetzt werden, sofern ein Fünftel der Abgeordneten die Initiative dazu einbrachte und zwei Drittel der Abgeordneten im Plenum für das Verfahren votierten. Hierbei folgte nach der Behandlung im Ausschuss die allgemeine und detaillierte Beratung in einer einzigen Lesung mit anschließender Schlussabstimmung. Besonders wichtig ist, dass im Gegensatz zum normalen außerordentlichen Verfahren dieses *Procedere* nicht bereits beim Einbringen der Initiative ins Parlament beantragt werden musste, sondern bis zu einer Stunde vor Beginn der Sitzung, auf dessen Tagesordnung sie stand, erfolgen konnte. Ebenso ermöglichte die Anwendung, dass die Schlussabstimmung über die Initiative bereits am ersten Sitzungstag nach Einleitung des außerordentlich dringlichen Verfahrens stattfinden konnte. Darüber hinaus ermöglichte die Reform explizit inhaltliche „Ausuferungen“ von Gesetzen (túlterjeszkedés). Noch vor der Schlussabstimmung konnten so Änderungsvorschläge eingebracht werden, die sich auf Materien bezog, die vom ursprünglichen Änderungsvorschlag gar nicht berührt waren.

Das nächste Reformpaket vom 16. April 2012 umfasste eine weitreichende Änderung der Geschäftsordnung<sup>18</sup> sowie die Verabschiedung des Parlamentsgesetzes.<sup>19</sup> Beides stand im Zusammenhang mit dem Inkrafttreten der neuen Verfassung, die einige Anpassungen des Parlamentsrechts erforderte. Zahlreiche Klauseln der Geschäftsordnung wurden geändert oder gestrichen, und viele der gestrichenen Klauseln wurden nun im Parlamentsgesetz

16 „98/2011. (XII. 31.) OGY határozat A Magyar Köztársaság Országgyűlésének Házasabályáról szóló 46/1994. (IX. 30.) OGY határozat módosításáról“, in: Magyar Közlöny Nr. 166 vom 31. Dezember 2011, S. 42239 ff.

17 Es gibt zwei Sitzungsperioden pro Jahr: 1. Februar bis 15. Juni sowie 1. September bis 15. Dezember.

18 „36/2012. (IV. 19.) OGY határozat A Magyar Köztársaság Országgyűlésének Házasabályáról szóló 46/1994. (IX. 30.) OGY határozat módosításáról“, in: Magyar Közlöny Nr. 47 vom 19. April 2012, S. 8417 – 8436.

19 „2012. évi XXXVI. Törvény az Országgyűlésről“, in: Magyar Közlöny Nr. 47 vom 19. April 2012, S. 8364 – 8416.

(neu)geregelt. Damit entstand eine zweigliedrige Ordnung des Parlamentsrechts mit hierarchischer Abstufung.<sup>20</sup>

Das neue Parlamentsgesetz veränderte punktuell die Verwaltungsstruktur und Funktionsweise des Parlaments und schuf einen Nationalitätenausschuss. Zugleich erschwerte es die Einrichtung von Untersuchungsausschüssen. Seit 1994 musste laut Geschäftsordnung auf Antrag eines Fünftels der Abgeordneten ein Untersuchungsausschuss eingerichtet werden.<sup>21</sup> Diese Regelung wurde nun in modifizierter Form in § 24 des Parlamentsgesetzes überführt, womit sie einen höheren rechtlichen Status erhielt. Das Quorum blieb bestehen, doch darf ein Untersuchungsausschuss nunmehr nicht in Angelegenheiten eingesetzt werden, die in den Kompetenzbereichen des Verfassungsgerichts, des Staatsrechnungshofes oder der Kommunen liegen. Auch in Fällen, in denen die Untersuchung auf die Feststellung individueller rechtlicher Verantwortung hinausläuft, wenn Strafverfahren anhängig sind oder gerade eine Entscheidung vorbereitet wird, ist die Einsetzung eines Untersuchungsausschusses nicht möglich.

Darüber hinaus wurden erstmals innerparlamentarische Disziplinarverfahren etabliert. Sie sollen dazu dienen, Verhalten, das den Ruf des Haus schädigt und seine Arbeit absichtlich verhindert, einzudämmen.<sup>22</sup> Das Gesetz enthält nun einen Katalog an Sanktionsmöglichkeiten für bestimmte Delikte, von denen der Parlamentspräsident beziehungsweise die Sitzungsleitung Gebrauch machen kann. Dazu zählen je nach Schweregrad Geldstrafe, Wortentzug, Ausschluss von der Sitzung oder Verlust der Diät. Die Verstöße sind teilweise vage umrissen, etwa „Kritik an der Sitzungsleitung“ oder „Verletzung der Sitzungsregeln“<sup>23</sup>. Daher wurden die Disziplinarinstrumente von Anfang an als Möglichkeit zur Einschränkung der Meinungs- und Redefreiheit kritisiert. Die Durchsetzung von Sanktionen ist Aufgabe der neu geschaffenen bewaffneten, 349 Mann starken Garde der Landesversammlung (Országgyűlési Őrség).

Eigentlich sollte das Parlamentsgesetz auch die Vereinbarkeit von Parlamentsmandat und Bürgermeisteramt beseitigen, da die doppelte Arbeitslast einer verantwortungsvollen Pflichterfüllung entgegenwirke.<sup>24</sup> Im Februar 2014 hatte jedoch die Änderung der Geschäftsordnung<sup>25</sup> sogar noch explizit die Vereinbarkeit bestätigt. Erst nach der Parlamentswahl wurde die Unvereinbarkeit im Gesetz über die Kommunalverwaltung verankert. Dieser Aufschub ermöglichte es den Betroffenen, sich erst nach den Kommunalwahlen im Oktober 2014 und nicht, wie ursprünglich vorgesehen, bereits mit der Konstituierung des neuen Parlaments zwischen Abgeordnetenmandat und Bürgermeisteramt zu entscheiden.

Die zeitgleich mit dem Parlamentsgesetz verabschiedeten Änderungen an der Geschäftsordnung betrafen unter anderem die Fraktionsgründung. Damit reagierte das Regierungs-

20 So war nun ein Teil der Bestimmungen lediglich durch Verordnung (Geschäftsordnung), der andere Teil per Gesetz (Parlamentsgesetz) geregelt. Siehe Begründung der Gesetzesvorlage T/6391, 2012. évi ... törvény az Országgyűlésről vom 14. März 2012, S. 97.

21 *András Körösenyi / Csaba Tóth / Gábor Török*, a.a.O. (Fn. 6), S. 512.

22 Siehe Begründung der Gesetzesvorlage T/6391, a.a.O. (Fn. 20), S. 99.

23 *Marcella Horváth*, Beirhat az ellenőrzőbe, <http://magyarnarancs.hu/belpol/beirhat-az-ellenorzo-be-79661> (Abruf am 15. Januar 2014).

24 Siehe Begründung des Gesetzesvorlage T/6391, a.a.O. (Fn. 20), S. 114.

25 „2014. évi XIV. törvény Az Országgyűlésről szóló 2012. évi XXXVI. törvény és azzal összefüggő egyéb törvények módosításáról“, in: Magyar Közlöny Nr. 26 vom 24. Februar 2014, S. 2506 – 2538.

lager auf aktuelle Ereignisse. Im Oktober 2011 waren zehn Abgeordnete aus der Fraktion der MSZP ausgetreten und hatten sich der neu gegründeten Partei Demokratische Koalition (DK) des ehemaligen Regierungschefs *Ferenc Gyurcsány* angeschlossen. Nach den Regelungen in §§ 14 und 15 der damals gültigen Fassung der Hausvorschrift konnten sich Abgeordnete nach Ausschluss oder Austritt aus einer Fraktion und einem sechsmonatigen Moratorium als Fraktionslose einer neuen Fraktion anschließen oder die Gründung einer neuen Fraktion beantragen.<sup>26</sup> Für eine Fraktion war eine Mindestzahl von zehn Abgeordneten vorgeschrieben. Kurz vor Ablauf des Moratoriums, das mit den Änderungen der Geschäftsordnung zusammenfallen sollte, wurde eine weitere Änderungsvorlage<sup>27</sup> eingebracht, der gemäß nur zwölf solche Abgeordnete einer Partei eine Fraktion bilden dürfen, die bei den letzten Wahlen durch eben diese Partei ihr Mandat errangen oder zu deren Nachfolgepartei gehören.<sup>28</sup> Durch diese Maßgabe sowie die Anhebung der Mindestzahl konnte die parlamentarische Mehrheit bewusst die Schaffung einer weiteren Oppositionsfraktion verhindern.

Schließlich wurde am Ende der Wahlperiode die Geschäftsordnung ganz neu gefasst. Bereits im Dezember 2012 hatte sich Parlamentspräsident *László Kövér* (Fidesz) unter anderem für die Wiedereinführung eines zwei- oder dreiwöchigen Sitzungsrythmus<sup>29</sup> und die Verlagerung der detaillierten Debatten in die Ausschüsse ausgesprochen.<sup>30</sup> Als Begründung führte er an, dass auf die „leere, langweilige und manchmal persönlich werdende Phrasendrescherei“ im Parlament sowieso niemand achte.<sup>31</sup> Einige dieser Ideen nahm der Entwurf der neuen Geschäftsordnung auf<sup>32</sup>, die im Dezember 2013 drei Fidesz- und drei KDNP-Abgeordnete als Neufassung der bisherigen Hausvorschrift einbrachten und die bereits am 13. Februar 2014 zusammen mit anderen punktuellen Modifizierungen des Parlamentsgesetzes<sup>33</sup> vom Parlament angenommen wurde.<sup>34</sup> Die Änderungen wurden mit dem Bedarf einer Effizienzsteigerung und Professionalisierung der parlamentarischen Arbeit begründet. Konkrete Anliegen waren die Verkleinerung des Parlaments von 386 auf 199 Abgeordnete ab 2014 sowie die Umwandlung der Zugehörigkeit zum Parlament in eine „hauptberufliche“ Tätigkeit. Die neue Geschäftsordnung, die mit der Konstituierung des neuen Parlaments am 6. Mai 2014 in Kraft trat, regelt viele Aspekte der parlamentarischen Arbeit umfassender und sieht die Einführung zahlreicher neuer Elemente vor.

26 „A Magyar Köztársaság Házaszálya, állásfoglalásokkal kiegészítve“, lezárva 2012. január 1, S. 22 ff.

27 H/6392/14 vom 27. März 2012.

28 Vgl. MTI, Gyurcsányék nem alakíthatnak frakciót, [http://hvg.hu/itthon/20120314\\_gyurcsany\\_frakcio\\_nem](http://hvg.hu/itthon/20120314_gyurcsany_frakcio_nem) (Abruf am 8. April 2014).

29 Die erste Regierung *Orbán* (1998 bis 2002) etablierte einen Dreiwochenturnus mit einer Woche Plenum, gefolgt von je einer Woche Ausschuss- und einer Woche Wahlkreisarbeit. Er war 2002 von der neuen linksliberalen Regierung wieder abgeschafft worden. Das Parlament tagte seitdem wieder wöchentlich.

30 Interview mit *László Kövér* in der Sendung *Aréna* des Radiosenders Inforádió, [www.inforadio.hu/arena/4560/](http://www.inforadio.hu/arena/4560/) (Abruf am 27. Januar 2014).

31 MTI, Kövér a parlamentről: „üres, unalmas szócséplés“, [http://hvg.hu/itthon/20121222\\_Kover\\_a\\_parlamentrol\\_ures\\_unalmas\\_szocsep](http://hvg.hu/itthon/20121222_Kover_a_parlamentrol_ures_unalmas_szocsep) (Abruf am 27. Januar 2014).

32 H/13253 egyes házszabályi rendelkezésekről vom 3. Dezember 2013.

33 2014. évi XIV. Törvény, a.a.O. (Fn. 25).

34 „10/2014. (II. 24.) OGY határozat egyes házszabályi rendelkezésekről“, in: Magyar Közlöny Nr. 27 vom 24. Februar 2014, S. 2834 – 2891.



So wurde der Anteil der für eine Fraktion notwendigen Abgeordneten auf fünf (2,5 Prozent) beziehungsweise drei (1,5 Prozent) Abgeordnete von inzwischen 199 Mandatsträgern gesenkt, nachdem erst im Herbst 2011 dieses Quorum auf zwölf (3,1 Prozent) der 386 Mandatsträger erhöht worden war.<sup>35</sup> Demnach können fünf Abgeordnete, die über dieselbe Liste gewählt wurden, eine Fraktion bilden. Drei Abgeordnete reichen zur Fraktionsgründung aus, wenn sie über die Liste einer einzigen Partei, nicht eines Parteienbündnisses, eingezogen sind.<sup>36</sup> Dies soll die Effektivität parlamentarischer Arbeit sowie die Repräsentation des Wählerwillens erhöhen.<sup>37</sup> Manche Kritiker vermuten, dass das Regierungsbündnis die organisatorische Zersplitterung der Opposition fördern wolle, etwa über die erleichterte Zulassung von landesweiten Parteilisten.<sup>38</sup> Auch die niedrigere Hürde der Fraktionsbildung könnte Teil dieser Strategie sein. Zumindest setzt sie keine Anreize zu einer stärkeren Kooperation und organisatorischen Konzentration von Parteien, was dem ansonsten häufig angeführten Ziel der Effizienzsteigerung entgegensteht. Allerdings wäre eine solche Strategie riskant, denn was die Zersplitterung der Opposition fördert, kann potenziell auch der Fragmentierung von Fidesz und KDNP zuträglich sein, sobald sich Konflikte ergeben.

Das Quorum für Anträge auf Änderung der Tagesordnung (§ 15 [4]) wurde ebenfalls geändert: Nicht mehr mindestens zehn von 386 Abgeordneten und damit 2,6 Prozent sind als Unterstützung nötig, sondern der Antrag muss von einem Fraktionsvorsitzenden oder fünf fraktionslosen Abgeordneten (2,5 Prozent der nun 199 Mandatsträger) eingebracht werden.<sup>39</sup> Damit erhalten die Fraktionsvorsitzenden mehr Macht. Unabhängigen Abgeordneten ist es gleichzeitig weiter möglich, ab einem recht geringen Anteil Initiativen zu ergreifen.

Mit Änderungen zum Gesetzgebungsverfahren wurde zugleich auf eigene Versäumnisse reagiert. Die Wahlperiode 2010 bis 2014 war von einem umfassenden, teils nicht mehr überschaubaren gesetzgeberischen Aktivismus charakterisiert. Um allzu großer Eile Grenzen zu setzen, müssen nun zwischen der Einbringung eines Gesetzes und dem Beginn der allgemeinen Debatte sechs Tage vergehen. Bisher gab es dazu keine Regelung. Fidesz eliminierte außerdem zwei seiner eigenen Neuschöpfungen – das außerordentlich dringliche Verfahren sowie die Möglichkeit der inhaltlichen Erweiterung von Gesetzesinitiativen während des Verfahrens („Ausuferung“). Letzteres ist nur noch zulässig, wenn dies zwingend erforderlich ist, zum Beispiel im Falle von Widersprüchlichkeit oder Inkompatibilität mit dem ungarischen Grundgesetz.

Generell stand jedoch weiterhin die Steigerung der Verfahrenseffizienz im Gesetzgebungsprozess zugunsten der Mehrheit im Vordergrund der Reform. So bleibt die Anwen-

35 Ebenda, § 1 und 2.

36 Vgl. *Elfogadták az új házszabályt*, <http://mno.hu/belfold/elfogadtak-az-uj-hazszabalyt-1210790> (Abruf am 9. April 2014).

37 Begründung der Gesetzesvorlage H/13253, a.a.O. (Fn. 32), S. 102.

38 Das neue Wahlgesetz beziehungsweise das dazugehörige Ausführungsgesetz erleichterte die Zulassung von Landeslisten, was dazu führte, dass plötzlich eine Fülle von Parteien, insbesondere Kleinstparteien, zu den Wahlen zugelassen wurden. Der Wahlexperte des Think Tanks Political Capital, *Róbert László*, begründete diese Regelung im Gespräch mit dem Sender ATV damit, dass dies Fidesz zugute komme: Je mehr Parteien zur Wahl stünden, je mehr Kandidaten aufgestellt würden, desto zersplitterter sei die Opposition. *ATV esti híradó* vom 4. März 2014, <http://www.atv.hu/video/k/video-20140304-esti-hirado-2014-03-04> (Abruf am 16. April 2014).

39 10/2014. (II. 24.) OGY határozat, a.a.O. (Fn. 34), § 15 (4).

derung des außerordentlichen Gesetzgebungsverfahrens mit Modifizierungen möglich. Die Initiative muss weiterhin von einem Fünftel der Abgeordneten unterstützt werden, aber im Plenum reicht nunmehr eine einfache anstatt der bisherigen Zweidrittelmehrheit. Die detaillierte Lesung der Initiative erfolgt im Legislativausschuss, die Debatte kann bereits einen Tag nach Einbringung erfolgen. Eingesetzt werden darf das Instrument nur noch viermal in einem halben Jahr. Ebenso wurde die detaillierte Lesung mit den Abstimmungen über einzelne Änderungsanträge generell in die Parlamentsausschüsse verlagert (§§ 43 bis 45). Dadurch soll bei der Behandlung der Änderungsanträge die fachliche Komponente gestärkt werden.<sup>40</sup> Diese Stärkung des Arbeitsparlaments kann im Hinblick auf die Öffentlichkeit problematisch werden: Zwar tagen die Ausschüsse nach § 58 (1) des Gesetzes über die Landesversammlung grundsätzlich öffentlich, jedoch kann der Ausschuss nach § 2 auf Antrag die Öffentlichkeit von der ganzen Sitzung oder einigen Tagesordnungspunkten ausschließen. Ein neu geschaffener Legislativausschuss (§ 46) nimmt zudem nach der detaillierten Lesung Stellung zu den angenommenen Änderungsanträgen, fasst sie zu einem Antrag zusammen und leitet diesen an den Parlamentspräsidenten weiter. Das Plenum stimmt lediglich über den gesamten Änderungsantrag sowie den Gesetzentwurf ab.

Das Rederecht im Parlament wurde generell eingeschränkt. Bisher konnte eine unbegrenzte Zahl von Abgeordneten zu den Ausführungen der Vorredner in zwei Minuten Stellung beziehen beziehungsweise sich äußern. Laut § 38 (4) der neuen Geschäftsordnung kann das jeweils nur noch ein Abgeordneter pro Fraktion, ein unabhängiger Abgeordneter und ein Sprecher der nationalen Minderheiten, das heißt die Anzahl der möglichen Stellungnahmen wird auf ein Minimum reduziert. Dieselbe Stoßrichtung hat die Einführung einer Art Cloture oder „Guillotine“-Regelung im § 39 (1): Der Initiator eines Gesetzes oder mindestens fünf Abgeordnete (2,5 Prozent) können verlangen, die Debatte zu beenden, sobald sich ein Vertreter jeder Fraktion, ein unabhängiger Abgeordneter sowie – in Angelegenheit der Nationalitäten – ein Sprecher der nationalen Minderheiten geäußert haben. Diese zeitliche Straffung der Debatten kann auch als Instrument dazu dienen, unliebsame, kontroverse Diskussionen zu unterbinden.

Gleichzeitig mit der neuen Geschäftsordnung wurden die Sanktionen des Parlamentsgesetzes verschärft. Visualisierungen in Plenar- oder Ausschusssitzungen durch Bild- oder Tonmaterial beziehungsweise durch Gegenstände sind ohne vorherige Zustimmung des Präsidiums beziehungsweise des Ausschusses nun grundsätzlich verboten.<sup>41</sup> Der bislang geltende Strafkatalog bei Verstoß gegen die Parlamentsvorgaben wurde mit Verlust eines Drittels oder sogar der gesamten monatlichen Bezüge ersetzt.<sup>42</sup> Strenger geahndet wird unter anderem das unbegründete Fehlen von Abgeordneten bei Plenar- und Ausschusssitzungen.<sup>43</sup>

Wie ersichtlich, sicherten die Änderungen Fidesz-KDNP eine weitere politische Mitsprache für den Fall möglicher Stimmeneinbußen bei der Parlamentswahl 2014, vereinfachten die Verabschiedung von Rechtsakten und erschwerten potentiell Kritik und freie Rede der parlamentarischen Opposition. Die Prognosen zum Wahlausgang hatten eine erneute Zweidrittelmehrheit nicht sicher erscheinen lassen. Tatsächlich wurde das Regie-

40 Begründung der Gesetzesvorlage H/13253, a.a.O. (Fn. 32) S. 110.

41 2014. évi XIV. törvény, a.a.O. (Fn. 25), § 26.

42 Vgl. ebenda, §§ 34 – 39.

43 Vgl. ebenda, § 52.



rungsbündnis 2014 zwar erneut deutlich stärkste Kraft, erhielt aber, wie erwähnt, nur ein Mandat mehr, als für Zweidrittelentscheidungen nötig sind. Anlässlich seiner Vereidigung erklärte der neue wie alte Ministerpräsident *Orbán*, das Grundgesetz sei ebenso wie seine Politik der Verknüpfung von Freiheit und Verantwortung und die Politik der nationalen Vereinigung von den Wählern legitimiert worden. Sie stünden nun nicht mehr zur Debatte.<sup>44</sup> Sowohl die Geschäftsordnung als auch das Parlamentsgesetz wurden aber schon kurz nach Beginn der Wahlperiode modifiziert.

Bereits wenige Tage nach der Konstituierung des neuen Parlaments wurde eine Änderung des Parlamentsgesetzes verabschiedet.<sup>45</sup> Sie präzisierte die Bestimmungen zur Inkompatibilität und die Leistungen, die den Abgeordneten zustehen. Damit sollte verhindert werden, dass Abgeordnete, die (bis Herbst 2014) zugleich Bürgermeister waren, Vergütungen für beide Tätigkeiten bezogen.<sup>46</sup> Mit der Änderung der Geschäftsordnung vom Juni 2014<sup>47</sup> verschaffte sich die Regierungsmehrheit bessere Aktionsmöglichkeiten in Bezug auf alle nur mit Zweidrittelmehrheit änderbaren Rechtsakte. Nunmehr ist ein Abweichen von der Geschäftsordnung bereits dann möglich, wenn nicht mehr vier Fünftel aller, sondern lediglich der anwesenden Abgeordneten dem zustimmen. Die Regelung, dass bei Abstimmungen im Falle von Stimmengleichheit die Stimme des Präsidenten entscheidet, wurde gestrichen. Der Parlamentspräsident beziehungsweise seine Stellvertreter dürfen nun an allen Abstimmungen teilnehmen. Diese Abschaffung einer Diskriminierung, so die öffentliche Argumentation<sup>48</sup>, ermöglichte es dem Regierungslager zugleich, eine Zweidrittelmehrheit aus eigener Kraft zustande zu bringen. Offenkundig werden weiter Änderungen vorgenommen, die den Zielen der Effizienzsteigerung und Einflussicherung von Fidesz-KDNP nützen.

## 2. Folgen der strategischen Institutionenpolitik für die Funktionsausübung des Parlaments

Traditionelle Aufgaben von Parlamenten in Demokratien sind die Wahl und Rekrutierung, die Budget- und Gesetzgebungs-, die Kontroll- und Kommunikations- beziehungsweise Öffentlichkeitsfunktion.<sup>49</sup> Welche Effekte hatten die geschilderten Änderungen des ungarischen Parlamentsrechts unterhalb der Verfassungsebene nun auf die Wahrnehmung dieser Funktionen?

Der Einfluss auf die Wahlfunktion wird sich erst in Zukunft voll entfalten. Ihre „Supermajorität“ erlaubte es der Fidesz-KDNP, ungeachtet von Vorgaben einer Zweidrittelmehrheit eine Reihe von Personalentscheidungen im Alleingang zu treffen, die die Opposition

44 Vgl. *Keno Versec*, Der Machtmensch – In Ungarn soll es nur noch ein einziges Kraftfeld geben: Viktor Orbán, in: *IP*, 69. Jg. (2014), H. 6, S. 88 – 93.

45 „2014. évi XVIII. törvény Az Országgyűlésről szóló 2012. évi XXXVI. törvény és egyes kapcsolódó törvények módosításáról“, in: *Magyar Közlöny* Nr. 71 vom 15. Mai 2014, S. 9890 – 9894.

46 Siehe Begründung der Gesetzesvorlage, T/104, 2014. évi ... törvény az Országgyűlésről szóló 2012. évi XXXVI. törvény és egyes kapcsolódó törvények módosításáról vom 9. Mai 2014, S. 11 f.

47 „21/2014 (VI. 3) OGY határozat Az egyes házszabályi rendelkezésekről szóló 10/2014 (II. 24.) OGY határozat módosításáról“, in: *Magyar Közlöny* Nr. 77 vom 3. Juni 2014, S. 13003 – 13005.

48 Siehe Begründung der Vorlage H/132 az egyes házszabályi rendelkezésekről szóló 10/2014 (II. 24.) OGY határozat módosításáról vom 23. Mai 2014, S. 9 f.

49 Vgl. *Stefan Marschall*, Parlamentarismus. Eine Einführung, Baden-Baden 2005, S. 133 – 196.

ablehnte. Der ehemalige Staatspräsident *Pál Schmitt* (August 2010 bis April 2012) und sein Nachfolger *János Áder* (ab 2012) sind Fidesz-Mitglieder. Der oberste Staatsanwalt *Péter Polt* ist ebenfalls Fidesz-Mitglied und war bereits unter der ersten Regierung *Orbán* oberster Staatsanwalt. Der Präsident des Staatsrechnungshofes, *László Domokos*, sowie eine Reihe von Verfassungsrichtern stehen den Regierungsparteien nahe. Aus dieser Art der Personalrekrutierung ergibt sich ein potenzieller Einfluss von Parteiinteressen, obgleich sich beim Amt des Staatspräsidenten aus verschiedenen verfassungsrechtlichen Bestimmungen (symbolisiert die Einheit des Landes, das Amt ist nicht kompatibel mit anderen wirtschaftlichen und politischen Posten beziehungsweise Aufträgen) die Intention einer parteipolitischen Neutralität ableiten lässt. Unter „normalen“ Bedingungen sollen Zweidrittelmehrheiten Konsensentscheidungen fördern und damit zur Wahl von Personen mit breiter Vertrauensbasis unter Einschluss von Teilen der Opposition führen. Dies entsprach auch den Vorstellungen der Verfassungsväter am ungarischen Runden Tisch, die eine Reihe solcher Zweidrittelentscheidungen festschrieben. Unter der Bedingung einer eigenen Zweidrittelmehrheit verfehlen entsprechende Vorgaben dieses Ziel und ermöglichen den regierenden Parteien Einfluss sogar über die Wahlperiode hinaus.

Die neu eingeführten Regelungen zum Haushaltsrat beziehungsweise seiner Besetzung, aber auch andere neue Rekrutierungsregelungen, hatten in der Praxis bisher keine deutlichen Effekte auf die Budgetfunktion des Parlaments, da die politische Kräftekonstellation seither stabil ist. Wie erwähnt, verbleiben die drei Mitglieder über die Wahlperiode hinaus im Amt, der Präsident des Rechnungshofes amtiert sogar zwölf Jahre. Aktuell stehen sie dem Fidesz nahe. Im Falle künftiger parlamentarischer Kräfteverschiebungen stellt der Rat aufgrund seiner Zusammensetzung eine starke Vetomacht des alten Regierungslagers dar. Will dann die parlamentarische Opposition die Mehrheit blockieren, kann sie mit der Auflösung des Parlaments drohen und somit Zugeständnisse in der Haushaltsplanung erzwingen. Die verfassungsrechtliche Verankerung des Finanzrates und seine gesteigerte institutionelle Bedeutung könnten somit erst künftig zu einem wirkungsvollen Instrument der Blockade von Regierungsmehrheiten durch vorangegangene Mehrheiten werden.

Deutliche Folgen zeigten bereits die veränderten Regelungen für die Gesetzgebungsfunktion, die Kontroll- und Kommunikationsfunktion. Die Zahl der verabschiedeten Gesetze und Gesetzesänderungen stieg rasant. Sie lag von 2010 bis 2014 bei 859. Im Vergleich dazu waren es in den vorherigen Wahlperioden 587 (2006 bis 2010), 573 (2002 bis 2006), 460 (1998 bis 2002), 499 (1994 bis 1998) und 432 (1990 bis 1994).<sup>50</sup> Auch in der laufenden Wahlperiode ist die Anzahl der Gesetzgebungsvorhaben weiter sehr hoch. Seit der Konstituierung des Parlaments am 6. Mai 2014 bis zur Sitzungspause Mitte Dezember 2014 wurden fast 100 neue Gesetze, Gesetzesänderungen und internationale Verträge verabschiedet.<sup>51</sup> Die zwei verbliebenen Möglichkeiten der dringlichen und außerordentlichen Verfahren wurden vollständig ausgeschöpft. Sie wurden für politisch besonders umstrittene Vorhaben genutzt, darunter zum Beispiel das Gesetz zur Einführung einer Werbesteuer, die

50 Angaben auf der Seite des Parlaments, <http://www.parlament.hu/adatok-a-torvenyalkotarol> (Abruf am 11. Februar 2015).

51 Angaben der Homepage des Parlaments. Vgl. [http://www-archiv.parlament.hu/ogystat/eredekim/tvelf\\_akt.htm](http://www-archiv.parlament.hu/ogystat/eredekim/tvelf_akt.htm) (Abruf am 10. Februar 2015).

besonders regierungskritische Sender traf<sup>52</sup>, und die Änderung des Kommunalwahlgesetzes<sup>53</sup>.

Wie in parlamentarischen Regierungssystemen üblich, wurde bis 2010 auch in Ungarn der überwiegende Anteil neuer Initiativen von der Regierung eingebracht.<sup>54</sup> Gefördert wurde diese Tendenz dadurch, dass Regierungsinitiativen automatisch auf die parlamentarische Agenda gesetzt werden. Darüber hinaus verfügt die Regierung über einen indirekten Einfluss auf die Tagesordnung, da der Parlamentspräsident durch dieselbe parlamentarische Mehrheit gewählt wird, die auch die Regierung trägt. Regierung und Ministerialbürokratie erfüllen daher ähnlich wie in anderen parlamentarischen Regierungssystemen eine wichtige Agendasetzungsfunktion in Bezug auf die Gesetzgebung.<sup>55</sup> Von den verabschiedeten Gesetzesinitiativen gingen 90 Prozent auf Initiativen der Regierung zurück.<sup>56</sup> Die Rolle des Parlaments wurde damit wie in allen parlamentarischen Systemen primär in der Verabschiedung von Regierungsvorlagen gesehen. Der Fokus richtete sich somit darauf, inwiefern das Parlament Einfluss auf diese Regierungsvorlagen nehmen kann.<sup>57</sup>

Mit dieser Praxis brach die zweite Regierung *Orbán*. Sie wurde seltener mit eigenen formellen Initiativen aktiv, insbesondere in Angelegenheiten von „nationaler Bedeutung“. Drastisch erhöhte sich hingegen die Anzahl von Vorlagen, die von einzelnen Abgeordneten (so genannte *egyéni képviselői indítvány*) des Regierungslagers eingebracht wurden. Die Inhalte dieser Gesetzentwürfe entsprachen jedoch zentralen Vorhaben der Regierung. Für diese Art des Regierens etablierte sich der Begriff des „Fraktionsregierens“<sup>58</sup>. Tatsächlich war die vermehrte Einbringung parlamentarischer Einzelinitiativen wohl eher ein strategischer Kniff, um öffentliche Debatten und Anhörungen zu umgehen. Bei Regierungsvorlagen hatte sich das parlamentarische Gewohnheitsrecht etabliert, dass Interessengruppen beziehungsweise die zuständigen Arbeitsgruppen der Fraktionen darüber in Kenntnis gesetzt wurden. So erhielten sie die Chance, bereits im Vorfeld des parlamentarischen Verfahrens zu den Themen Stellung zu nehmen und Änderungswünsche zu unterbreiten.<sup>59</sup> Bei Vorlagen einzelner Abgeordneter findet ein solcher informeller Prozess nicht statt. Damit

52 Damit wurde eine neue Steuer auf die Erträge aus Werbung in Medien (Zeitungen, Radio, Fernsehen) eingeführt, dessen höchster Steuersatz jedoch nur auf einen Sender, den Ableger der deutschen RTL, RTL Klub, zutrifft. Dies wurde von Kritikern mit der zunehmend regierungskritischen Berichterstattung des Senders in Verbindung gebracht.

53 Hier war insbesondere die geplante Änderung der Zusammensetzung des Budapester Stadtrates umstritten. Dieser sollte nun nicht mehr aus gewählten Vertretern bestehen, sondern aus dem Oberbürgermeister, den 23 Bezirksbürgermeistern sowie lediglich neun Listenvertretern. Da nach den Kommunalwahlen 17 von 23 Bezirksbürgermeistern zu Fidesz/KDNP gehören, ist im Stadtrat die Mehrheit der Regierungsfaktionen gesichert.

54 Vgl. *Suzanne S. Schüttemeyer* / *Sven T. Siefken*, Parlamente in der EU: Gesetzgebung und Repräsentation, in: *Oscar W. Gabriel* / *Sabine Kropp* (Hrsg.), *Die EU-Staaten im Vergleich. Strukturen, Prozesse, Politikinhalt*, Wiesbaden 2008, S. 482 – 513, S. 492.

55 Vgl. *András Körösenyi* / *Csaba Tóth* / *Gábor Török*, a.a.O. (Fn. 6), S. 475 – 491.

56 Vgl. ebenda, S. 480; *Suzanne S. Schüttemeyer* / *Sven T. Siefken*, a.a.O. (Fn. 54), S. 492.

57 Vgl. *András Körösenyi* / *Csaba Tóth* / *Gábor Török*, a.a.O. (Fn. 6), S. 485.

58 Siehe zum Beispiel *László Tóth*, *Eröterek*, in: *Kommentár 2012/4*.

59 Vgl. *András Körösenyi* / *Gábor G. Fodor*, *Das politische System Ungarns*, in: *Wolfgang Ismayr* (Hrsg.), *Die politischen Systeme Osteuropas*, Wiesbaden 2010, S. 339 f.; *Népszava*, *Átlépi a parlamentarizmust a kormány*, <http://www.nepszava.hu/articles/article.php?id=381458> (Abruf am 6. Januar 2014).

entfällt ein wichtiger Teil der zuvor gepflegten Konsens- und Verhandlungskultur.<sup>60</sup> Besonders wichtige und politisch brisante Vorhaben wie Verfassungsänderungen, die Beschneidung des Verfassungsgerichtes, das Mediengesetz, das Gesetz über die Verstaatlichung der privaten Rentenversicherungen und das Gesetz über den Umbau des Bildungssystems wurden auf diese Weise eingebracht.

Im Falle dieser Einzelinitiativen von Fidesz- oder KDNP-Abgeordneten war die Zustimmung aufgrund der Mehrheitsverhältnisse automatisch gesichert und Regierungspräferenzen konnten ohne Abstriche umgesetzt werden. Als beispielsweise das ungarische Verfassungsgericht ein Gesetz annullierte, mit dem das Parlament 2010 eine 98-prozentige Sondersteuer auf Abfindungen eingeführt hatte (ein Schritt, der als Bestrafung der Mitglieder und Bediensteten der Vorgängerregierung interpretiert wurde), reagierte der damalige Fraktionsvorsitzende des Fidesz mit der sofortigen Einbringung einer Verfassungsänderung, die bereits wenige Wochen später verabschiedet wurde.<sup>61</sup> Durch sie wurde dem Verfassungsgericht die Kompetenz für die inhaltliche Überprüfung von Gesetzen über den Haushalt, Steuern, Gebühren und Zölle entzogen. Außerdem wurde das Gesetz über die Sondersteuer erneut verabschiedet, diesmal sogar für fünf Jahre rückwirkend.

Die legislativen Mitwirkungs- und Kritikmöglichkeiten der (oppositionellen) Abgeordneten waren gerade bei außerordentlichen beziehungsweise außerordentlich dringlichen Verfahren in der Praxis sehr begrenzt. Viele Vorlagen wurden in der abgelaufenen Wahlperiode innerhalb von ein bis zwei Tagen eingebracht, debattiert und verabschiedet. Im Durchschnitt vergingen anderthalb bis zwei Kalendertage zwischen Einbringung und Verabschiedung der Vorlage, wobei diese oft am Freitag eingebracht und am Montag bereits verabschiedet wurden. In vielen Fällen betrug die durchschnittliche Zeit der parlamentarischen Befassung, das heißt zusammengefasste allgemeine und detaillierte Lesung<sup>62</sup>, anderthalb bis zwei Stunden. Bei einer Gesetzesänderung war sie sogar innerhalb von neun Minuten abgeschlossen.<sup>63</sup>

Die Handlungsmöglichkeiten, die sich das Regierungslager über das Parlamentsrecht in der Gesetzgebungstätigkeit verschaffte, nutzte es also in der Praxis weidlich. Folge waren kurze und oft intransparente Gesetzgebungsverfahren. Dies hatte latent negative Auswirkungen auch auf die Ausübung von Kontrolle und Kommunikation durch das Parlament. Die am Montag und Dienstag stattfindenden Plenarsitzungen, die im staatlichen Fernsehen live übertragen werden, stellten bislang das wichtigste Forum für die politische Öffentlichkeit und Kontrolle dar.<sup>64</sup> Mitte Februar 2015 wurde ein Verfahrensvorschlag des Parlamentspräsidenten angenommen, der den Rhythmus der Plenarsitzungen der laufenden Sitzungsperiode änderte: Debatten mit Abstimmungen finden nun nur noch zweiwöchent-

60 Ellen Bos, a.a.O. (Fn. 3), S. 139. Die Autorin weist dabei auch auf die mangelnde Qualität der Gesetze hin – auch eine der wichtigsten inhaltlichen Konsequenzen dieser Praxis.

61 „2010. évi CXIX. Törvény A Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény módosításáról“, in: Magyar Közlöny Nr. 177 vom 19. November 2010, S. 25225.

62 Wobei die Einbeziehung der Zeit in den Ausschüssen kaum einen Unterschied macht. Ein Blick in einige Protokolle zeigt, dass bei diesen Vorlagen in den Ausschüssen lediglich formal über deren Unterstützung abgestimmt wird, jedoch keine substanzielle Debatte mehr stattfindet.

63 Nach den Angaben von János Doboszay, Eddig is működött a turbózott jogalkotás, in: hvg.hu vom 21. September 2013, [http://hvg.hu/itthon/201338\\_rendeleti\\_torvenyalkotas\\_kossuth\\_ter\\_egy\\_ke](http://hvg.hu/itthon/201338_rendeleti_torvenyalkotas_kossuth_ter_egy_ke) (Abruf am 8. April 2015).

64 Vgl. András Körösenyi / Gábor G. Fodor, a.a.O. (Fn. 59), S. 333.

lich in der Regel Montag bis Donnerstag statt. In den restlichen Wochen tritt das Plenum nur montags für Interpellationen zusammen.<sup>65</sup> Es wird sich zeigen, wie sich diese Änderung auf die Öffentlichkeitsfunktion auswirkt.

Die Transparenz sowie die Kontroll- und Kommunikationsfunktion wurden erheblich durch fünf, teils bereits oben ausgeführte Punkte beeinträchtigt: (1) die erhebliche Zahl an neuen Gesetzen und Gesetzesänderungen; (2) die Nutzung verkürzter Verfahren und Verlagerung der Debatten in Ausschüsse; (3) das Umgehen von Einigungsprozessen durch Einzelinitiativen; (4) häufige Änderungsanträge vor der Schlussabstimmung und (5) die inhaltliche Ausuferung beziehungsweise Regelung verschiedener Materien in einem Gesetz. Diese Aspekte machten es für die oppositionellen Abgeordneten und die Öffentlichkeit schwierig, Gesetzesvorhaben nachzuvollziehen.

Beispielsweise nutzte das Regierungslager in der abgelaufenen Wahlperiode intensiv sein Recht, noch kurz vor Beendigung des parlamentarischen Beratungsprozesses Änderungsanträge zu stellen. Seit 1994 besteht die Möglichkeit, bis zu 24 Stunden vor der Schlussabstimmung solche Anträge einzubringen, um eventuelle Unstimmigkeiten im Gesetzestext zu beseitigen. Faktisch wurden so auch noch kurzfristig grundlegende Änderungen eingefügt. Beim Gesetz über den Status der Kirchen wurden durch zahlreiche Änderungsanträge kurz vor der Schlussabstimmung sogar derart viele Neuerungen vorgenommen, dass das Verfassungsgericht es im Jahr 2011 vor diesem Hintergrund annullierte.<sup>66</sup> Nicht selten handelte es sich bei diesen Modifikationen um die erwähnten inhaltlichen „Ausuferungen“. Häufig beinhaltete ein Gesetz die Änderung gleich mehrerer Gesetze. Dies macht es schwierig, Regierungsvorhaben der politisch interessierten Öffentlichkeit zu kommunizieren beziehungsweise sie im Sinne einer politischen Richtungskontrolle inhaltlich zu prüfen.

Längere Zeit existierten in Ungarn Regularien zur Retardierung des Prozesses und der Einbeziehung der parlamentarischen Opposition, die verhindern sollten, dass die Mehrheit allzu stark „durchregiert“. Diese Regelungen wurden durch die Regierungsmehrheit ab 2010 jedoch als effektivitätsfeindlich interpretiert. Den Oppositionsfractionen bleibt heute neben den weiter zur Verfügung stehenden klassischen Kontrollrechten der Interpellation und Fragestunden nur die Alternative, eigene Initiativen als Gegenentwürfe einzubringen, um die Öffentlichkeit zu informieren und auf die Beeinflussung der Wählerschaft hinzuwirken. Zudem konnten sie in der abgelaufenen Wahlperiode theoretisch mit vereinten Kräften das notwendige Fünftel mobilisieren, um politische Debattentage zu initiieren oder Untersuchungsausschüsse zu beantragen.

In der Praxis scheiterte dies meist allerdings daran, dass die oppositionellen Fraktionen sehr stark polarisiert waren und die Sozialisten eine Kooperation mit der zweitgrößten Oppositionsfraction, der rechtsextremen Jobbik-Partei, als inakzeptabel erachteten. Darüber hinaus nutzte die Regierungsmehrheit rechtliche „Schlupflöcher“, um gemeinsame Aktionen zu verhindern. Ein Beispiel für beides liefert der Ende 2013 aufgedeckte Steuerbetrugs-

65 Az Országgyűlés elnöke, Az Országgyűlés döntése a 2015. évi tavaszi ülészak munkarendjéről, [http://www.parlament.hu/documents/10181/87979/munkarend\\_2015\\_tavaszi\\_OGY\\_dontese.pdf/de056fa8-46b8-4dac-aedd-21ed4d4a84aa](http://www.parlament.hu/documents/10181/87979/munkarend_2015_tavaszi_OGY_dontese.pdf/de056fa8-46b8-4dac-aedd-21ed4d4a84aa) (Abruf am 8. April 2015).

66 Vgl. MTI, Lesújtott három, sokat támadott törvényre az Alkotmánybíróság, <http://www.origo.hu/ithon/20111219-alkotmanyellenes-a-mediatorveny-es-a-buntetoeljarasi-torveny-tobb-rendelkezes.html> (Abruf am 9. Januar 2014).

skandal um die Finanzbehörde (Nemzeti Adó- és Vámhivatal). Die Ungarische Sozialistische Partei (MSZP) boykottierte eine Unterschriftensammlung der Partei mit dem Namen „Politik kann auch anders sein“ (LMP) zur Einrichtung eines parlamentarischen Untersuchungsausschusses, da sie auch von Abgeordneten der Jobbik unterstützt wurde. Eine neue Unterschriftensammlung ohne Jobbik erreichte das erforderliche Quorum. Zwischenzeitlich hatte der Auslöser des Skandals, der ehemalige Mitarbeiter *András Horváth*, Strafanzeige erstattet. Die Regierungsmehrheit berief sich nun auf die ins Parlamentsgesetz eingefügte Bestimmung, dass kein Untersuchungsausschuss zu Themen laufender Strafverfahren eingesetzt werden darf.<sup>67</sup> Weitere Versuche der Opposition, in regulären Ausschüssen oder Unterausschüssen das Thema auf die Tagesordnung zu setzen, unterband die Regierungsmehrheit, indem ihre Abgeordneten den Sitzungen fernblieben, damit die Ausschüsse beschlussunfähig wurden, oder gegen die Anhörungen votierten.<sup>68</sup>

Seit Januar 2013 kamen in der Praxis auch vermehrt die neuen Sanktionsmöglichkeiten bei Fehlverhalten zum Tragen. Es fällt auf, dass bislang ausschließlich oppositionelle Abgeordnete bestraft wurden. So wurden Abgeordnete der LMP und unabhängige Abgeordnete, die der Partei Dialog für Ungarn (PM) und der Demokratischen Koalition (DK) angehören, vorwiegend für die Nutzung von Plakaten und Transparenten im Plenarsaal gerügt, mit denen sie gegen verschiedene politische Skandale und Enthüllungen protestierten. Der Jobbik wurden meist wegen antisemitischer und rassistischer Äußerungen Geldbußen auferlegt; die schwerste Sanktion wurde gegen sie wegen Besetzung des Sprecherpultes verhängt.<sup>69</sup> Die Sanktionierung von Protestaktionen kann mit dem Recht auf freie Meinungsäußerung kollidieren, zumal, wie bereits festgestellt, die Kriterien für die einzelnen Delikte wenig konkret und damit interpretierbar sind.

Allgemein zeichnet sich seit Beginn der neuen Wahlperiode jedoch ab, dass die Zeit des ungehinderten schnellen „Durchregierens“ langsam endet. Durch Neuwahl in einem Wahlkreis verlor Fidesz-KDNP im Februar 2015 ihre Zweidrittelmehrheit.<sup>70</sup> In der Bevölkerung verbreitet sich Unzufriedenheit mit der Regierung. Als im Oktober 2014 Pläne zur Einführung einer Internetsteuer bekannt wurden, war dies der Auslöser für heftige Proteste. Sie weiteten sich mittlerweile zu diffusen Protesten gegen das System als Ganzes aus. Zwei der größten Meinungsforschungsinstitute (Medián und Tárki) berichteten im November 2014, dass Fidesz im Vergleich zum Vormonat 12 Prozent seiner Unterstützer verloren habe.<sup>71</sup> Dies bleibt nicht ohne Wirkung auf Fidesz selbst. In der Partei wächst die Kritik am un-

67 MTI, Felállhat a NAV-botrányt vizsgáló bizottság, de kell hozzá még valami, [http://hvg.hu/itt-hon/20131217\\_Felallhat\\_a\\_NAVbotrany\\_vizsgalo\\_bizottsag](http://hvg.hu/itt-hon/20131217_Felallhat_a_NAVbotrany_vizsgalo_bizottsag) (Abruf am 9. Januar 2014).

68 Siehe zum Beispiel *Magyar Nemzet*, NAV-botrány: csonka bizottság hallgatta meg az ügy kirobbantóját, <http://mno.hu/ahirtvhirei/nav-botrany-csonka-bizottsag-hallgatta-meg-az-ugy-kirobbantokat-1197710>; Index, Újabb meghallgatást fűrt meg a Fidesz, <http://index.hu/gazdasag/2013/12/16/ujabb-meghallgatast-furt-meg-a-fidesz/> (Abruf am 10. Januar 2014).

69 MTI, Beintés, festett monokli, anyázás-19 milliót perkáltak a megbüntetett képviselők, [http://hvg.hu/itt-hon/20131228\\_Beintes\\_festett\\_monokli\\_anyazas\\_19\\_mill](http://hvg.hu/itt-hon/20131228_Beintes_festett_monokli_anyazas_19_mill) (Abruf am 15. Januar 2014).

70 Vgl. *Stephan Löwenstein*, Viktor Orbán verliert Zweidrittelmehrheit, in: faz.net vom 22. Februar 2015, <http://www.faz.net/aktuell/politik/ausland/europa/nachwahl-in-ungarn-viktor-orban-verliert-zweidrittelmehrheit-13443796.html> (Abruf am 23. Februar 2015).

71 Közvéleménykutatók, Összefoglaló, <http://kozvelemenykutatok.hu/16-szazalekot-esett-orban-nepszerusege-egy-honap-alatt-median/> (Abruf am 3. Februar 2015).



berechenbaren Politikstil von Parteichef *Viktor Orbán*.<sup>72</sup> Dissens tritt meist anhand konkreter Politikvorhaben, wie der erwähnten Internetsteuer oder eines verpflichtenden Drogentests für bestimmte Gruppen, zutage. Daher ist künftig auch von der Fraktionslinie abweichendes Verhalten zu erwarten. Für die einfache Gesetzgebung ist dies unproblematisch. Wie die vergleichende Parlamentsforschung zeigt, steigt mit dem Mandatsvorsprung einer Regierung generell das Risiko von Abweichen in den regierungstragenden Fraktionen. Qualifizierte Mehrheiten werden sich jedoch nicht mehr ohne weiteres mobilisieren lassen.

Die Reaktionen der Fidesz-Führung sind zweigeteilt. Einerseits versucht sie, über Sanktionen die eigenen Reihen geschlossen zu halten. Im Dezember 2014 wurden zwei Fidesz-Abgeordnete bestraft, die in einer Abstimmung, für die eine Zweidrittelmehrheit erforderlich war, entgegen der Fraktionslinie mit „Nein“ gestimmt beziehungsweise sich enthalten hatten.<sup>73</sup> Andererseits lenkt Fidesz auch ein. Man zog nicht nur die Internetsteuer zurück, sondern stoppte auch die Schlussabstimmung über den Anfang Dezember 2014 eingereichten Entwurf einer Änderung der parlamentarischen Geschäftsordnung, nachdem MSZP und Jobbik eine Überarbeitung gefordert hatten.<sup>74</sup> Größter Streitpunkt war hier die Regelung, dass Abgeordnete mit ihren Benzinkarten auch die ab Januar 2015 neu eingeführten Autobahngebühren begleichen können. Dass die sonst eher unbeugsame Fidesz-Führung der Forderung der Opposition nachkam, deutet darauf hin, dass sie angesichts des abnehmenden Rückhalts in der Bevölkerung sensibler mit Regeln umgeht, die die eigene Klientel begünstigen. Nach dem Verlust der Zweidrittelmehrheit normalisiert sich die gesetzgeberische Tätigkeit möglicherweise allmählich wieder.

### 3. Die Risiken der strategischen Institutionenpolitik für die Demokratie

Die beschriebene strategische Institutionenpolitik in Ungarn folgt dem Ansatz eines politischen Konstitutionalismus, der im Gegensatz zum legalistischen Konstitutionalismus im Zweifel der Durchsetzung politischer Ziele den Primat gegenüber der Bindung an bestehende Rechtsnormen einräumt.<sup>75</sup> Zunächst erschien dieser Wandel wie ein Umbau des Regierungssystems von einer Konsens- hin zu einer Mehrheitsdemokratie.<sup>76</sup> Allerdings trifft dies beim näheren Hinsehen nicht ganz zu, weil das strategische Ziel eben nicht ein anderer Typus des Regierungssystems war, sondern – wie beschrieben – die Steigerung der

72 „Hónapjai vannak Orbánnak?“, in: *Népszava* vom 29. Dezember 2014, <http://nepszava.hu/cikk/1043646-honapjai-vannak-orbannak> (Abruf am 8. April 2015).

73 „Bencsikék összehúzzák magukat a Fidesz büntetése miatt“, in: *origo.hu* vom 18. Dezember 2014, <http://www.origo.hu/itthon/20141218-penzbuntetest-kapott-ket-fideszes-kepviselo.html> (Abruf am 11. Februar 2015).

74 CS. I., Mégsem szavaznak most ingyen autópályát a képviselők, in: *nol.hu* vom 16. Dezember 2014, <http://nol.hu/belfold/autosztrada-dij-a-fidesz-levetette-az-oroszaggyulesi-torveny-modositasi-a-napirendrol-1504779> (Abruf am 3. Februar 2015).

75 Siehe *Kálmán Pócsa*, Alkotmányozás Magyarországon és az Egyesült Királyságban, in: *Kommen-tár 2012/5*; *Attila Antal*, Politikai és jogi alkotmányosság Magyarországon, in: *Politikatudományi Szemle*, 22. Jg. (2013), H. 3, S. 48 – 70.

76 Siehe dazu *László Tóth*, a.a.O. (Fn. 58); *Péter Ondré*, Westminsteri kirándulás, in: *Politikatudományi Szemle*, 21. Jg. (2012), H. 1, S. 7 – 31.

Verfahrenseffizienz der Politik und die Absicherung einer langfristigen politischen Mitsprache der heutigen parlamentarischen Mehrheit. Aus diesen Zielen leiteten sich institutionelle Präferenzen ab, die zusammengenommen nicht dem Modell der Mehrheitsdemokratie entsprechen. Die spezifische politisch-institutionelle Konfiguration, die sich aus einer Zweidrittelmehrheit ergebende faktische Dominanz der ungarischen Regierung und ihre Politikinhalte lassen viele Beobachter vor der Gefahr einer generellen Re-Autokratisierung beziehungsweise einer Demontage der Demokratie warnen.<sup>77</sup>

Grundsätzlich verbleiben Regularien und Praxis des Parlaments in der Logik parlamentarischer Regierungssysteme: Da die Regierung aus der Mehrheit hervorgeht, verdrängen die Fraktionszugehörigkeit sowie das Ziel, die Regierungsfähigkeit zu sichern, die Vorstellung eines „freien“ Vertreters des Volkes, der die Interessen seiner Wähler und die institutionellen Interessen der Legislative insgesamt gegenüber der Regierung vertritt. Entsprechend ist das Parlament kein homogener Akteur, sondern es stehen sich Mehrheits- und Oppositionsfractionen gegenüber.<sup>78</sup> So verschmolzen auch in Ungarn Regierung und Mehrheitsfraktionen systemgerecht zu einer in „Fusion funktionierenden legislativ-exekutiven Macht“<sup>79</sup>, beschnitten dabei aber deutlich die Kompetenzen des einst starken Verfassungsgerichts.

Die hohe Fraktionsdisziplin wird zum einen dadurch gefördert, dass viele Parlamentarier gleichzeitig Regierungsglieder sind, zum anderen durch das Rollenverständnis der Abgeordneten. Diese sehen sich, gefördert durch das Wahlsystem mit seinen Proporzelementen, weniger ihrem Wahlkreis als ihrer Partei verpflichtet. Besonders die Abgeordneten von Fidesz vertreten eine majoritäre Politikauffassung.<sup>80</sup> Die Einführung eines Berufsparlaments gibt den Mandatsträgern zwar im Prinzip mehr zeitliche Kapazität für die legislative Arbeit, doch in der Praxis scheint es fraglich, ob die Abgeordneten der Regierungsfractionen, zumindest der Fidesz, diese Rolle wahrnehmen. Darüber täuscht die hohe Zahl formeller Initiativen von einzelnen Abgeordneten nicht hinweg.

Insbesondere aber die beschränkte Öffentlichkeit ist ein Problem und bildet eine Abweichung von Mehrheitsdemokratien. Anders als bei Konsensdemokratien mit ihrer Kombination von erhöhten Vetopunkten und Arbeitsparlamenten sind für Mehrheitsdemokratien, die ähnlich wenige Vetopunkte aufweisen wie das ungarische System, eigentlich Redeparlamente typisch. Parlamentarische Debatten zwischen Regierungsmehrheit und Opposition sollen die Kritik durch die Opposition öffentlich machen und dadurch die Exekutive unter

77 Zum Beispiel *András Bozóki*, Autoritäre Versuchung. Die Krise der ungarischen Demokratie, in: Osteuropa, 61. Jg. (2011), H. 12, S. 65 – 87; *Gábor Attila Tóth*, Macht statt Recht. Deformation des Verfassungssystems in Ungarn, in: Osteuropa, 63. Jg. (2013), H. 4, S. 21 – 28; Vgl. *Jan-Werner Müller*, Schlimmer als Haider, in: Zeit-Online vom 31. Dezember 2010, <http://www.zeit.de/2011/01/P-oped-Ungarn> (Abruf am 27. April 2014). Der Rechtssoziologe *Zoltán Fleck* spricht über einen „Potemkinschen Konstitutionalismus“, Interview mit *Zoltán Fleck*, „Patyomkin-alkotmányosság“, <http://nepszava.hu/cikk/1011449-patyomkin-alkotmanyossag> (Abruf am 27. April 2014).

78 Vgl. *Suzanne S. Schütttemeyer*, Die Logik der parlamentarischen Demokratie, <http://www.bpb.de/izpb/83777/die-logik-der-parlamentarischen-demokratie?p=all> (Abruf am 27. April 2014); *Eberhard Schuett-Wetschky*, Zwischen traditionellem Parlamentsverständnis und moderner Parteiendemokratie: Gründe des latenten Verfassungskonflikts, in: ZParl, 34. Jg. (2003), H. 3, S. 531 – 549.

79 Vgl. *Kálmán Pócsa*, a.a.O. (Fn. 75).

80 Vgl. *Ellen Bos*, a.a.O. (Fn. 3), S. 141.

Druck setzen. Diese öffentlichen Debatten sind somit ein wichtiges Element der Selbstkontrolle der Demokratie. In Ungarn wurde jedoch ein erheblicher Teil der Legislativtätigkeit (die zweite, detaillierte Lesung) in die Parlamentsausschüsse verlagert, die ihre Nichtöffentlichkeit beschließen können. Wie die Praxis zeigt, wird diese Möglichkeit auch genutzt. Seit Konstituierung des neuen Parlaments im Mai 2014 bis heute (Stand: 15. Mai 2015) waren von insgesamt 429 Ausschusssitzungen 32 (7,46 Prozent) teils nicht öffentlich, 58 (13,52 Prozent) gänzlich nicht öffentlich. Spitzenreiter sind die Ausschüsse für Auswärtige Angelegenheiten, Europäische Angelegenheiten, Nationale Sicherheit und Immunitätsfragen.

Die parlamentarische Opposition wurde durch die Parlamentsreformen und durch flankierende Änderungen des Wahlsystems immer geschwächt. Seit der Einführung des neuen Wahlgesetzes 2011 müssen die direkt gewählten Abgeordneten, die eine Hälfte der Mandate ausmachen, in den Wahlkreisen nur noch eine relative Mehrheit in einem Wahlgang erreichen. Zusätzlich wird der Stimmenvorsprung der stärksten Partei ihrer Landesliste als Bonus zugeschrieben („Superkompensation“).<sup>81</sup> Entsprechend erhöhte sich der Disproportionseffekt zwischen Stimmen und Mandaten.<sup>82</sup> Dies ist ungünstig für die Oppositionsparteien. Seit den Wahlen 2010 steht der großen Partei Fidesz nicht mehr allein die MSZP gegenüber, sondern auch eine mittlerweile fast gleichstarke Jobbik sowie einige Kleinparteien. Nur falls sich die kleinen Parteien zusammenschließen, Hochburgen erobern oder sich, wie in Mehrheitswahlsystemen typisch, programmatisch dem Medianwähler annähern, haben sie eine Chance auf Beeinflussung der Politik. Bisher warnen die ungarischen Oppositionsparteien zwar vor einer Entmachtung des Parlaments und kritisieren die politischen Reformen. Sie sind jedoch zerstritten und daher keine effektiven parteipolitischen Vetospieler. Daher verwundert es nicht, dass sie in der Parlamentswahl von 2014 unterlagen.

Durchaus problematisch für die Demokratie ist auch der gestiegene Bedarf qualifizierter Mehrheiten für relativ viele Gesetzesänderungen und Personalentscheidungen. Fidesz und KDNP weiteten das Prinzip der Zweidrittelmehrheit auf zahlreiche, vorher mit einfacher Mehrheit geregelte Bereiche aus. Eine von den Mehrheitsverhältnissen zum Zeitpunkt der institutionellen Reformen abweichende künftige Regierungsmehrheit hätte zwar auf den ersten Blick recht viel Entscheidungsgewalt, müsste sich aber bei allen relevanten Fragen und Änderungen am Institutionengefüge mit der Opposition beziehungsweise Teilen von ihr abstimmen, um die qualifizierte Mehrheit zu erreichen. Diese Instrumente helfen Fidesz und KDNP dabei, ihren weiteren Einfluss unabhängig vom Wahlergebnis abzusichern.<sup>83</sup>

81 Vgl. László Tóth, a.a.O. (Fn. 58).

82 Siehe dazu Alan Renwick, Im Interesse der Macht. Ungarns neues Wahlsystem, in: Osteuropa, 62. Jg. (2012), H. 5, S. 3 – 17. Berechnungen zufolge hat Fidesz durch diese Regelungen bei den jüngsten Wahlen 2014 sechs zusätzliche Mandate erhalten, ohne die sie nicht erneut eine Zweidrittelmehrheit erreicht hätte. Vgl. László Ferenc M., A kétharmad erejének kitett Ab dönthet a Fidesz kétharmadáról, [http://hvg.hu/itthon/20140425\\_Alkotmanybirosag\\_ketharmad](http://hvg.hu/itthon/20140425_Alkotmanybirosag_ketharmad), (Abruf am 29. April 2014).

83 Zum Beispiel Károly Lencsés, Épp most betonozza be hatalmát a Fidesz, [http://nol.hu/belfold/20110322-bebetonozott\\_hatalom-1017151](http://nol.hu/belfold/20110322-bebetonozott_hatalom-1017151); Vgl. László Sólyom, A hatalommegosztás vége, in: nol.hu vom 11. März 2013, [http://nol.hu/velemeny/20130311-a\\_hatalommegosztas\\_vege-1372429](http://nol.hu/velemeny/20130311-a_hatalommegosztas_vege-1372429) (Abruf am 27. April 2014). Die Venedig-Kommission kritisiert die Handlungsunfähigkeit künftiger Regierungen durch den extensiven Einbau von Kardinalgesetzen, wodurch politische Präferenzen einzementiert und langfristig die Demokratie gefährdet werde. European Commission for Democracy through Law, Opinion on the New Constitution of Hungary, Adopted by the Venice Commission at its 87th Plenary Session (Venice, 17–18 June 2011), S. 6 f.

In der Zusammenschau wurden in Bezug auf das Parlament genau jene Elemente der Mehrheitsdemokratie umgesetzt, die den Regierungsfractionen nützlich schienen. Die Strategie, die die Akteure verfolgten, war somit nicht eine eindeutige Übernahme des Westminster-Modells, sondern seine selektive Umsetzung je nach priorisiertem Ziel und Kontextbedingungen. Dabei wurden auch Rechtsbestände wieder revidiert, die die Mehrheit zuvor selbst eingeführt und von der sie intensiv Gebrauch gemacht hatte, wenn sie nicht mehr nötig waren.

Mehrfach äußerte sich Regierungschef *Orbán* in Reden abwertend gegenüber dem westlichen Liberalismus. Statt nach seinen Doktrinen solle die ungarische Politik im Geiste der gegenseitigen Verantwortung handeln.<sup>84</sup> Eine Demokratie müsse nicht notwendigerweise liberal sein. Da die Gesellschaften, die den Prinzipien der liberalen Demokratie folgen, ihre Wettbewerbsfähigkeit einbüßten, strebe Ungarn das neue Modell der „arbeitsbasierten Gesellschaft“ an. „In diesem Sinne ist also dieser neue Staat, den wir in Ungarn aufbauen, ein illiberaler Staat, kein liberaler Staat.“<sup>85</sup> Diese Aussagen wurden als Hinwendung zur Autokratie verstanden, zumal *Orbán* sich auf Russland und andere Autokratien berief. Allerdings ist unklar, ob damit tatsächlich die Autokratisierung des Institutionensystems gemeint ist oder nicht vielmehr eine bestimmte, wertkonservativ-nationalistische Ausrichtung der Politikinhalt (policies) – gegebenenfalls als zweiter Schritt nach dem Umbau des Institutionensystems.

Fraglich ist, ob das Parlament eine autokratische Umgestaltung des Systems tatsächlich umsetzen und die Bevölkerung dies akzeptieren würde. Parlamentspräsident *László Kövér* zumindest stützt den Regierungskurs und teilt das instrumentell-strategische Verständnis von Recht, das sich auch in weiteren Änderungen des Institutionensystems äußern könnte, wenn der Regierung dies sinnvoll erscheint. Er plädierte öffentlich dafür, dass künftige Parlamente nur noch in fundamentalen Angelegenheiten entscheiden und den Regierungen die Vollmacht erteilen sollten, bestimmte Rahmenvorgaben über Verordnungen zu füllen. Dies gebe der Regierung mehr Raum dafür, rasch auch auf unerwartete Herausforderungen angemessen zu reagieren, während das Parlament seine Energie auf die Kontrollfunktion richten könne.<sup>86</sup> Doch gerade auf die Kontrollpraxis hatten die Änderungen des Parlamentsrechts, wie gezeigt, problematische Auswirkungen.

Insgesamt schaffen sowohl das spezifische Instrumentarium der strategischen Institutionenpolitik als auch die Kontextbedingungen (Parteiensystem, Selbstverständnis der Abgeordneten) Risiken für die ungarische Demokratie. Es fehlt potenziell an (interner) Kontrolle aus den Regierungsfractionen heraus und die Öffentlichkeitsfunktion des Parlaments ist beschnitten, ohne dass für künftig abweichende Regierungsmehrheiten der Vorzug der klaren Verantwortlichkeit sowie eine Entscheidungshoheit der Wahlsieger garantiert wären.

84 Vgl. *Keno Versek*, a.a.O. (Fn. 44).

85 *Orbán Viktor beszéde a XXV. Bálványosi Nyári Szabadegyetem és Diáktáborban* 2014. július 26. Tusnádfürdő, [http://www.miniszterelnok.hu/beszed/a\\_munkaalapu\\_allam\\_korszaka\\_kovetkezik](http://www.miniszterelnok.hu/beszed/a_munkaalapu_allam_korszaka_kovetkezik). Eigene Übersetzung. Vgl. *Sonja Priebus*, a.a.O. (Fn. 4).

86 „Kövér László a törvényalkotási adósságról“, <http://inforadio.hu/hir/belfold/hir-583878> (Abruf am 27. April 2014); MTI, „Kövér: 'rendeleti kormányzás kéne'“, [http://hvg.hu/itt-hon/20130909\\_Kover\\_rendeleti\\_kormanyzas\\_kellene](http://hvg.hu/itt-hon/20130909_Kover_rendeleti_kormanyzas_kellene) (Abruf am 10. Januar 2014); *Cathrin Kahlweit*, Demokratie per Dekret, in: *Süddeutsche Zeitung* vom 12. September 2013.