

EDITORIAL

Nachdem sich der Eiserne Vorhang geöffnet hatte, die Berliner Mauer gefallen und die Sowjetunion zusammengebrochen war, ließen sich viele Beobachter, durchaus auch aus der Politikwissenschaft, von Hoffnungen davontreiben und konstatierten schnell, dass die mittel- und osteuropäischen Länder zu Demokratien geworden seien. Nur wenig vorsichtiger fielen Einschätzungen des baldigen Transformationserfolges für die Nachfolgestaaten der Sowjetunion aus. Ein Vierteljahrhundert später ist Nüchternheit angesagt, wenn es darum geht, die Entwicklung des Parlamentarismus beziehungsweise der Parlamente in diesen Ländern zu bilanzieren. Dem widmen sich sechs Beiträge in diesem Heft der ZParl.

Petra Stykow untersucht die Vertretungskörperschaften in den zwölf eurasischen Staaten der ehemaligen Sowjetunion. Auch hier kam es zunächst zur Einführung demokratischer Basisinstitutionen nach westlichem Vorbild; daraus entwickelten sich in der Folgezeit aber keine demokratischen Parlamente. Belässt man es, so *Stykov*, bei dem entsprechenden Defizitbefund am Maßstab liberal-demokratischer Parlamente, wird man weder der Vielfalt dieser Institutionen in den autoritären und hybriden Regimen Eurasiens gerecht, noch lässt sich verstehen, warum sie anders funktionieren und aus welchen Gründen sich autoritäre Präsidenten überhaupt „dysfunktionale“ Volksvertretungen leisten. Mit den Kategorien der traditionellen Regierungssystemtypologien arbeitend, den Blick aber über sie hinaus lenkend zeichnet *Stykov* ein facettenreiches Bild der Parlamente, analysiert ihre Funktionserfüllung und arbeitet drei Typen von Parlamenten beziehungsweise Legislativen heraus – und daraus ist nicht nur viel über Chancen für eine erfolgreiche Demokratisierung Eurasiens zu lernen, sondern auch, welche voraussetzungsvolle Regierungsform die parlamentarische Demokratie ist.

Eine große Bandbreite an Formen und Funktionen stellt *Silvia von Steinsdorff* ebenfalls für die postkommunistischen Volksvertretungen der mittel- und osteuropäischen Länder fest. Sie sieht ihre institutionelle Konsolidierung als erfolgreich abgeschlossen an, bescheinigt ihnen teilweise erstaunliche Handlungsfähigkeit und sogar die Kapazität, Defizite in anderen Bereichen, etwa bei der Konsolidierung des Parteiensystems, auszugleichen. Neben erheblichen Unterschieden im Detail sind Gemeinsamkeiten auszumachen, insbesondere hinsichtlich der internen Entscheidungsprozesse der Parlamente. Hier ist nachzulesen, worin deren neue Funktionslogik besteht, was „rationalisierte Inklusion“ bedeutet und inwiefern die solchermaßen gestärkte institutionelle Autonomie der Parlamente helfen könnte, die gegenwärtigen Krisen in einigen der mittel- und osteuropäischen Länder zu überwinden.

Steinsdorffs Befund, dass die dortigen Parlamente weitaus größere Stabilität bewiesen haben als die exekutiven Institutionen, bildet den Ausgangspunkt der Analyse von *Florian Grotz* und *Ferdinand Müller-Rommel*. Sie gehen der These von den schwachen Regierungschefs in den Ländern Mittel- und Osteuropas nach und untersuchen systematisch, welche Bedeutung der Amtsdauer und den politischen Erfahrungen in diesem Kontext zukommt. Auch hier treten bemerkenswerte Unterschiede zwischen den Ländern zutage – und die prägende Kraft der parlamentarischen Parteiendemokratie: Wie in Westeuropa verhilft ein Parteivorsitz zu längerer Regierungszeit.

West- genauer nordeuropäische Praktiken standen auch Pate, als Parlamente Mittel- und Osteuropas die Kontrolle der europapolitischen Aktivitäten ihrer Regierungen zu organisie-

ren hatten. *Aron Buzogány* zeigt diesen Prozess der „Isomorphie durch Imitation“ und widerlegt den pauschalen Eindruck, dass durch diesen policy transfer die Passfähigkeit leidet. Durchaus nutzen die Parlamente, wenngleich in unterschiedlicher Ausprägung und Intensität, die formal starken Rechte, die sie im Zuge ihrer Europäisierung importierten, denn sie haben es verstanden, diese an die nationalen politischen Kontexte anzupassen.

Häufige Fraktionswechsel sind ein Kennzeichen gering institutionalisierter Parlamente. Insofern überrascht es nicht, dass es in den jungen Demokratien Ost- und Mitteleuropas anzutreffen ist. Für sieben von zehn untersuchten Ländern in dieser Region hat *Elena Semenova* festgestellt, dass Abgeordnete ihre Fraktion vor allem wechselten, um sich den Verbleib im Parlament zu sichern – ein Individualverhalten, das auf der Kollektivebene zur Destabilisierung der Parteiensysteme beitrug.

Aktuell wie grundlegend höchst interessante Einblicke in die Parlamentsreformen in Ungarn liefern *Sonja Priebus* und *Astrid Lorenz*. Sie dokumentieren, wie die Regierung *Orbán* durch Neufassungen der parlamentarischen Geschäftsordnung und des Parlamentsgesetzes nachhaltige Institutionenpolitik betrieb. Dabei wurde das Land nicht gezielt zu einer Mehrheitsdemokratie umgebaut, wie Beobachter meinten; vielmehr ging es der Fidesz-Führung um die Absicherung ihrer langfristigen politischen Mitsprache, die Schwächung der Opposition und der öffentlichen Kontrolle. Hier liegen erhebliche Risiken für die Zukunft der ungarischen Demokratie.

Ein wichtiges Kontrollinstrument von Parlamenten – der obligatorische Minderheitsantrag im parlamentarischen Untersuchungsrecht – kann als deutsche Erfindung bezeichnet werden. So *Zsolt Szabó*, der dessen Praxis in mehreren europäischen Ländern untersucht, die dieses Modell übernommen haben. Ernüchternd ist sein Befund: Nur in Deutschland werden die Rechte der Opposition im Untersuchungsverfahren effektiv gesichert. Welche rechtlichen Garantien in anderen Parlamenten fehlen und wie rigoros in Ungarn mit dem obligatorischen Minderheitsantrag umgegangen wurde, bestätigt erneut, dass die Grundsätze der parlamentarischen Demokratie noch lange nicht überall in Europa selbstverständlich geworden sind.

Die Kontrollpraxis der Bundestagsausschüsse ist lange etabliert, wird aber durch Europäisierungstendenzen vor neue Herausforderungen gestellt. *Andreas Wimmel* ist ihren Aktivitäten während der Euro-Krise nachgegangen. Anhand von acht Gesetzentwürfen zu Euro-Rettungsmaßnahmen lotet er die Chancen der Einflussnahme aus und fragt, warum die rot-grüne Opposition ihre Interessen trotz vorhandener Veto-Position wegen der erforderlichen Zweidrittelmehrheit nicht zur Geltung bringen konnte.

Sowohl über die Entwicklung, regionale Verteilung und sozialstrukturelle Zusammensetzung der Parteimitgliedschaften als auch über den neuesten Stand der Wahlrechtsdiskussion informiert die ZParl regelmäßig. In diesem Heft wendet sich *Joachim Behnke* entschieden gegen den Vorschlag *Völker Bests*, einen am italienischen System orientierten Mehrheitsbonus für die stärkste Partei oder Koalition einzuführen. Und *Oskar Niedermayers* Parteiendaten für 2014 sollten endlich genügend lautes Alarmsignal sein: Nur noch 1,8 Prozent der beitragsberechtigten Bevölkerung gehören einer der sechs Bundestagsparteien an. Woher werden die politischen Eliten in Zukunft kommen?

Suzanne S. Schütttemeyer