

# DOKUMENTATION UND ANALYSEN

## Institutionelle Stabilität, politische Fragilität: Die mittel- und osteuropäischen Parlamente 25 Jahre nach dem demokratischen Neubeginn

*Silvia von Steinsdorff*

Als die realsozialistischen Regime vor 25 Jahren überall in Mittel- und Osteuropa innerhalb weniger Monate wie Dominosteine fielen, erwiesen sich die Volksvertretungen oft als wichtigster institutioneller Stabilitätsanker. Obwohl sie anfangs noch nach dem kommunistischen Räteprinzip organisiert waren, boten sie den erstmals (halb-)frei gewählten Abgeordneten<sup>1</sup> einen formellen Rahmen, in dem der fundamentale politische Wandel organisiert werden konnte. In einigen Ländern fungierten die Parlamente sogar – neben ihren sonstigen legislativen Aufgaben – als verfassungsgebende Versammlung. Die Volksvertretungen spielten in den ersten Jahren nach dem Ende des Realsozialismus in allen Transformationsländern eine so zentrale Rolle bei der Etablierung der neuen politischen Regime, dass sie verschiedentlich als wichtigste Akteure des gesamten Systemwandels bezeichnet wurden.<sup>2</sup> Seither hat sich die Situation längst normalisiert und vor allem stark differenziert: Zwar zählen Parlamente überall heute zu den zentralen Verfassungsorganen, ihre institutionelle Stellung und ihre Machtposition im politischen System, ihr Einfluss auf die politische Entscheidungsfindung und ihre internen Strukturen variieren jedoch erheblich.

Angesichts dieser Bandbreite an Formen und Funktionen parlamentarischer Tätigkeit ist die Frage berechtigt, welche Erkenntnisse eine regional vergleichende Übersichtsstudie ein Vierteljahrhundert nach dem Ende des Realsozialismus noch erbringen kann. In der wissenschaftlichen Literatur gehen die Einschätzungen hierzu auseinander. Während einige Autoren die Annäherung der mittel- und osteuropäischen Legislativen an die Funktionslogik der westeuropäischen Parlamente betonen<sup>3</sup>, konstatieren andere die Entstehung regionalspezifischer

- 1 In einigen Ländern fanden die so genannten demokratischen Gründungswahlen noch vor der völligen Öffnung des politischen Systems statt. Sofern alternative politische Parteien noch nicht zugelassen waren, beschränkte sich der Wettbewerb um die Mandate auf die (parteilosen) konkurrierenden Kandidaten; teilweise war auch ein Teil der Parlamentssitze zugunsten der (ehemaligen) Staatspartei oder bestimmter gesellschaftlicher Gruppen quotiert.
- 2 Vgl. *Attila Ágh*, The Experiences of the First Democratic Parliaments in East Central Europe, in: *Communist and Post-Communist Studies*, 28. Jg. (1995), H. 2, S. 203 – 214; *ders.*, Parlamentarization as a Region-Specific Way of Democratization in East Central Europe, in: *Susanne Kraatz / Silvia von Steinsdorff* (Hrsg.), *Parlamente und Systemtransformation im postsozialistischen Europa*, Opladen 2002, S. 43 – 61.
- 3 Vgl. *Petr Kopecký*, 'Power to the Executive!' The Changing Executive-Legislative Relations in Eastern Europe, in: *The Journal of Legislative Studies*, 10. Jg. (2004), H. 2/3, S. 142 – 154; *Attila Ágh*, Parlamentarization as a Regionally Specific Way of Democratization in East Central Europe, in: *Ellen Bos / Margareta Mommsen / Silvia von Steinsdorff* (Hrsg.), *Das russische Parlament. Schule der Demokratie?*, Opladen 2003, S. 47 – 69; *Lukáš Linek / Zdenka Mansfeldová*, The Parliament of the Czech Republic, 1993-2004, in: *The Journal of Legislative Studies*, 13. Jg. (2007), H. 1, S. 12 – 37.

scher Muster.<sup>4</sup> In jüngster Zeit haben *Gabriella Ilonszki* und *David M. Olson*, die zu den Befürwortern einer regional vergleichenden Perspektive zählen, vorgeschlagen, zwischen einem post-kommunistischen und einem post-sowjetischen Entwicklungstyp zu unterscheiden: „While the *post-Soviet* group still maintains in conceptual phraseology its origin, birth and legacy as part of the Soviet Union, the *post-communist* group tends no longer to be identified with its recent past.“<sup>5</sup> Auch wenn diese Unterscheidung sprachlich unscharf bleibt, erscheint das inhaltliche Kriterium einleuchtend. Sowohl in institutioneller als auch in funktionaler Hinsicht haben sich die Volksvertretungen in den (semi-)autoritären Regimen, die in den meisten Nachfolgestaaten der Sowjetunion entstanden sind, deutlich anders entwickelt als die Parlamente in den übrigen mittel- und osteuropäischen Ländern.<sup>6</sup> Im Folgenden beschränkt sich die Vergleichsperspektive deshalb auf die – in der Diktion von *Ilonszki / Olson* – postkommunistischen Volksvertretungen der mittel- und osteuropäischen Staaten.<sup>7</sup>

Den Ausgangspunkt des Vergleichs bilden drei Gemeinsamkeiten, die für die im Detail inzwischen sehr unterschiedlichen Parlamente nach wie vor prägend sind: Sie alle teilen das institutionelle Erbe des Räteparlamentarismus (1); sie entwickelten sich nach dem Zusammenbruch des Realsozialismus fast simultan und unter sehr ähnlichen politischen Umständen (2); die rechtlichen und politischen Anpassungsprozesse auf dem Weg zur EU-Mitgliedschaft stellten und stellen einen wichtigen Fixpunkt des parlamentarischen Lebens dar (3). Die dem Beitrag zugrunde liegenden Daten beziehen sich auf die elf mittel- und osteuropäischen Staaten, die zwischen 2004 und 2013 der EU beigetreten sind, also Polen, Tschechien, die Slowakei, Ungarn, Estland, Lettland, Litauen, Slowenien, Bulgarien, Rumänien und Kroatien. Allerdings lassen sich einige der vergleichenden Aussagen auch auf Serbien, Bosnien-Herzegowina, Kosovo, Montenegro, Albanien und Makedonien übertragen, die eine Aufnahme in die EU anstreben, aber bislang nicht verwirklichen konnten. Der Beitrag rekapituliert die Institutionalisierungsschritte der Parlamente in den elf Ländern seit der Überwindung des Räteparlamentarismus bis in die Gegenwart und fragt dabei sowohl nach der Konsolidierung der Institutionen selbst als auch nach ihrer Rolle im politischen System.

Grundsätzlich bezeichnet Institutionalisierung einen Prozess, in dessen Verlauf Organisationen und Verfahren Autorität und Stabilität erlangen.<sup>8</sup> In der vergleichenden Parla-

4 Vgl. *David M. Olson / Philip Norton*, Post-Communist and Post-Soviet Parliaments: Divergent Paths from Transition, in: *The Journal of Legislative Studies*, 13. Jg. (2007), H. 1, S. 164 – 196; *Gabriella Ilonszki*, From Minimal to Subordinate: A Final Verdict? The Hungarian Parliament, 1990-2002, in: *The Journal of Legislative Studies*, 13. Jg. (2007), H. 1, S. 38 – 58.

5 *Gabriella Ilonszki / David M. Olson*, Questions about Legislative Institutional Change and Transformation in Eastern and East Central Europe: Beyond the Initial Decade, in: *The Journal of Legislative Studies*, 17. Jg. (2011), H. 2, S. 116 – 127, S. 117, Hervorhebungen im Original.

6 Siehe hierzu auch den Beitrag von *Petra Stykow* in diesem Heft der ZParl.

7 Die präzise sprachliche Eingrenzung der untersuchten Länder ist schwierig. So zählen die drei baltischen Republiken zu den Nachfolgestaaten der Sowjetunion, werden jedoch im Folgenden – und implizit auch von *Ilonszki / Olson* – aus systematischen Erwägungen zu der „postkommunistischen“ Gruppe gezählt. Zudem umfasst die in diesem Beitrag mangels überzeugender sprachlicher Alternativen verwendete geographische Zuschreibung „mittel- und osteuropäische Staaten“ neben den hier behandelten Ländern auch mehrere Nachfolgestaaten der Sowjetunion (unter anderem Russland und die Ukraine).

8 Vgl. *Samuel P. Huntington*, *Political Order in Changing Societies*, New Haven / London 1968, S. 12.

mentsforschung herrscht allerdings keine Einigkeit darüber, welche Faktoren eine erfolgreiche Stabilisierung legislativer Institutionen im Einzelnen bedingen und wann ein Parlament als dauerhaft institutionalisiert gelten kann.<sup>9</sup> Es lassen sich jedoch zumindest mehrere äußere und innere Faktoren der Institutionalisierung identifizieren, zwischen denen eine enge Wechselwirkung besteht. Zu den wichtigsten externen Faktoren gehören neben der verfassungsrechtlich garantierten Gewaltenteilung, die dem Parlament einen spezifischen Platz in der Staatsorganisation zuweist, die Herausbildung eines stabilen Mehrparteiensystems sowie ein faires und verlässliches Wahlrecht.<sup>10</sup> Bei der Institutionalisierung der parlamentarischen Binnenorganisation geht es im Kern um die Etablierung stabiler, von anderen politischen Institutionen formell und inhaltlich klar abgegrenzter Strukturen sowie um die Ausdifferenzierung und Professionalisierung der internen Entscheidungsmechanismen.<sup>11</sup>

Als wichtiger Gradmesser erfolgreicher Institutionalisierung der Volksvertretungen in parlamentarischen Demokratien gilt vielen Autoren die „legislative autonomy“, das heißt die eigenständige Handlungsfähigkeit bei Gesetzgebung und Regierungsbildung.<sup>12</sup> Um diese Autonomie nach außen – also in erster Linie gegenüber der Exekutive – zu gewinnen und dauerhaft zu festigen, müssen die Volksvertreter zunächst im Inneren – also mit Blick auf die interne Arbeits- und Entscheidungsorganisation – einige wiederkehrende „Zielkonflikte rationalen Handelns“ lösen, indem sie sich auf „schadensbegrenzende Verfahrensregeln“ einigen.<sup>13</sup> Dass diese Einigung auch in den heute oft als Rollenvorbild zitierten Parlaments-Prototypen in Großbritannien, Frankreich und den USA erst nach der Überwindung schmerzhafter und teils jahrzehntelang andauernder „Kinderkrankheiten“ erreicht werden konnte, hat *Herbert Döring* eindrucksvoll aufgezeigt.<sup>14</sup> Aus diesem Blickwinkel betrachtet, befinden sich die Parlamente in Mittel- und Osteuropa auch 25 Jahre nach ihrem institutionellen Neuanfang noch in den Kinderschuhen beziehungsweise in ihrer frühen Jugend.

9 Vgl. *David Judge*, Legislative Institutionalization: A Bent Analytical Arrow?, in: *Government and Opposition*, 38. Jg. (2003), H. 4, S. 497 – 516; *Cristina Chiva*, The Institutionalisation of Post-Communist Parliaments: Hungary and Romania in Comparative Perspective, in: *Parliamentary Affairs*, 60. Jg. (2007), H. 2, S. 187 – 211, S. 189.

10 Vgl. *Philip Norton* / *David M. Olson*, Parliaments in Adolescence, in: *dies.* (Hrsg.), *The New Parliaments of Central and Eastern Europe*, London / Portland 1996, S. 231 – 244, S. 233 ff.; *Cristina Chiva*, a.a.O. (Fn. 9), S. 189 f.

11 Vgl. *Nelson Polsby*, Legislatures, in: *Fred Greenstein* / *ders.* (Hrsg.), *Handbook of Political Science*, Bd. 5, Reading 1975, S. 257 – 319; *Jeffrey Hahn*, Introduction: Analyzing Parliamentary Development in Russia, in: *ders.* (Hrsg.), *Democratization in Russia. The Development of Legislative Institutions*, Armonk 1996, S. 3 – 25, S. 7 f.; *Samuel Patterson* / *Gary Copeland*, Parliaments in the Twenty-First Century, in: *dies.* (Hrsg.), *Parliaments in the Modern World. Changing Institutions*, Ann Arbor 1994, S. 1 – 11, S. 4 ff.; *David M. Olson* / *William E. Crouther* (Hrsg.), *Committees in Post-Communist Democratic Parliament: Comparative Institutionalization*, Columbus 2002, S. 7 ff.

12 Vgl. *John M. Carey* / *Frantisek Formanek* / *Ewa Karpowicz*, Legislative Autonomy in New Regimes: The Czech and Polish Cases, in: *Gerhard Loewenberg* / *Peverill Squire* / *D. Roderick Kiewiet* (Hrsg.), *Legislatures. Comparative Perspectives on Representative Assemblies*, Ann Arbor 2002, S. 352 – 383, S. 354.

13 Vgl. *Herbert Döring*, Entwicklungstendenzen parlamentarischer Tätigkeit in etablierten Demokratien – Die historisch langwierige Eindämmung einiger Pathologien von Rational Choice, in: *Ellen Bos* / *Margareta Mommsen* / *Silvia von Steinsdorff* (Hrsg.), a.a.O. (Fn. 3), S. 13 – 46, S. 15.

14 Vgl. ebenda.

# 1. Vom Räteparlamentarismus zur parlamentarischen Demokratie: die konstitutionellen Rahmenbedingungen

Im Unterschied zu früheren Systemwechselprozessen musste die Institution der Volksvertretung im postkommunistischen Europa nicht neu geschaffen werden; vielmehr hatten die sozialistischen „Räteparlamente“ zu den Kerncharakteristika aller realsozialistischen Regime gezählt.<sup>15</sup> Nachdem das Herrschaftsmonopol der Kommunistischen oder Sozialistischen Staatsparteien abgeschafft war, gelang es in allen Ländern sehr rasch, diesen „toten Formen“ des Sowjetparlamentarismus neues „Leben einzuhauchen“.<sup>16</sup> Die Wiederbelebung erforderte allerdings grundlegende Veränderungen, die sowohl die externe als auch die interne Institutionalisierung der Parlamente betrafen. Im Ergebnis traten anstelle der sozialistischen Fassadenparlamente mit Teilzeit-Deputierten, die oft nur einmal im Jahr für wenige Tage zusammengetreten waren, um die Vorlagen der Exekutive „abzunicken“, Vollzeitparlamente mit weniger, dafür aber professionell und kontinuierlich arbeitenden Abgeordneten (zur jeweiligen Anzahl der Parlamentssitze siehe Tabelle 1).

In der ersten Phase der Institutionalisierung waren die meisten Parlamente in Mittel- und Osteuropa Subjekt und Objekt der Transformation zugleich: Die Volksvertreter gestalteten den Systemwandel auf der Makro-Ebene maßgeblich mit, wobei die Folgen des konstitutionellen Neubeginns auch für ihre eigene Institution tiefgreifende Veränderungen auf der Mikro-Ebene bedeuteten. Besonders sichtbar wurde diese Doppelrolle in Ungarn und Polen, wo bereits die letzten sozialistischen Parlamente zu wichtigen Akteuren des Systemwandels avancierten, indem sie den Abgeordneten größeren Diskussions- und Mitwirkungsspielraum verschafften und im ungarischen Fall sogar die Bildung unterschiedlicher Fraktionen ermöglichten.<sup>17</sup> In beiden Ländern verabschiedeten diese „Transitionsparlamente“<sup>18</sup> auch die Beschlüsse der Runden Tische, die den Systemwechsel ausgehandelt hatten, und die darin enthaltenen demokratischen Verfassungsänderungen und Wahlrechtsbestimmungen. Damit schufen sie selbst die Voraussetzungen für die Institutionalisierung einer demokratischen Legislative. In eingeschränktem Maße gilt das auch für die tschechoslowakische Föderalversammlung sowie für das slowenische (Teil-)Parlament, die ebenfalls noch vor den ersten freien Wahlen wichtige Verfassungsänderungen verabschiedeten und so den demokratischen Wandel entscheidend voranbrachten.<sup>19</sup>

In den drei baltischen Staaten wurden die sowjetischen Republikparlamente (Oberste Räte) 1990 im Rahmen von halbfreien Wahlen erneuert. In der Folgezeit stand die Wiedererlangung der Eigenstaatlichkeit im Zentrum der politischen Auseinandersetzung, bei der die Obersten Räte sehr unterschiedliche Rollen übernahmen. Während in Estland parallel

15 Vgl. Philip Norton / David M. Olson, a.a.O. (Fn. 10), S. 232.

16 Vgl. Klaus von Beyme, Systemwechsel in Osteuropa, Frankfurt am Main 1994, S. 231.

17 Vgl. Csilla Machos, Das postsozialistische Parlament in Ungarn – Strukturen und Akteure, in: Susanne Kraatz / Silvia von Steinsdorff (Hrsg.), a.a.O. (Fn. 2), S. 63 – 85, S. 63; Claudia-Yvette Matthes, Polen – vom personalisierten zum rationalisierten Parlamentarismus, in: Susanne Kraatz / Silvia von Steinsdorff (Hrsg.), a.a.O. (Fn. 2), S. 87 – 109, S. 88.

18 Vgl. Csilla Machos, a.a.O. (Fn. 17), S. 64.

19 Vgl. Zdenka Mansfeldová, Das tschechische Parlament im Zeichen allmählicher Stabilisierung, in: Susanne Kraatz / Silvia von Steinsdorff (Hrsg.), a.a.O. (Fn. 2), S. 111 – 125, S. 112; Drago Zajc, Institutional Consolidation in Central and Eastern Europe – The Case of Slovenia, in: Susanne Kraatz / Silvia von Steinsdorff (Hrsg.), a.a.O. (Fn. 2), S. 145 – 157, S. 145 f.

zur bestehenden Legislative 1991 eine Konstituante gewählt wurde, deren Verfassungsentwurf im Juni 1992 per Referendum angenommen wurde<sup>20</sup>, kam es im lettischen Obersten Sowjet zu einem politischen Patt, das erst 1993 mit der Einigung auf Neuwahlen und eine vollständige Wiedereinsetzung der alten Verfassung von 1922 überwunden werden konnte<sup>21</sup>. In Litauen wiederum spielte der Oberste Sowjet eine zentrale Rolle sowohl bei der Wiedererlangung der nationalen Unabhängigkeit als auch bei der Erarbeitung einer demokratischen Verfassung, weshalb er – mit Bezug auf die 1992 wieder eingeführte historische Bezeichnung für das Parlament – heute rückblickend als „Rekonstituierender Seimas“ tituliert wird.<sup>22</sup>

In Bulgarien und Rumänien traten die Parlamente erst nach den ersten freien Wahlen im Jahr 1990 als Akteure des politischen Wandels in Erscheinung, erlangten dann jedoch besonders großen Einfluss auf den Systemwandel: In beiden Ländern wurden die ersten post-sozialistischen Volksvertretungen explizit als verfassungsgebende Versammlungen gewählt.<sup>23</sup> Lediglich die kroatische Volksvertretung übte in der ersten Phase des politischen Umbruchs kaum nennenswerten Einfluss auf den institutionellen Neubeginn aus. Zwar beschloss das erste freigewählte Parlament im Juli 1990 die Ausarbeitung einer neuen Verfassung, war an diesem Prozess allerdings selbst kaum beteiligt. Nach Verabschiedung der Verfassung im Dezember 1990 wurde zusätzlich zum bereits bestehenden Abgeordnetenhaus eine Zweite Kammer als regionale Vertretungskörperschaft geschaffen.<sup>24</sup> Aufgrund der anfangs schwierigen internen Abstimmungsprozesse zwischen den Kammern, aber vor allem in Folge der Überlagerung der politischen Transformation durch den von Krieg und Gewalt begleiteten Staatswerdungsprozess, der bis 1995 dauerte, setzte die Institutionalisierung des Parlaments in Kroatien insgesamt deutlich später ein als in den anderen hier untersuchten mittel- und osteuropäischen Staaten.

Die zwischen 1990 und 1997 verabschiedeten neuen Verfassungen weisen große Ähnlichkeiten auf, was die Kompetenzen der Parlamente und ihre Stellung betrifft (siehe hierzu auch Tabelle 1). In allen Ländern geht die Regierung aus dem Parlament hervor und ist ihm gegenüber verantwortlich. Die Legitimation (Wahl durch das Volk oder das Parlament) und die Kompetenzen des Staatspräsidenten variieren erheblich und zwar insbesondere hinsichtlich der Regierungsbildung und -kontrolle. In Ungarn, Estland und Lettland wurden rein parlamentarische Systeme geschaffen. Die Slowakei und Tschechien zählten zunächst auch zu dieser Ländergruppe; seit 1999 (Slowakei) beziehungsweise 2012 (Tschechien) wird der Staatspräsident dort direkt vom Volk gewählt, wobei sich seine Kompetenzen

20 Vgl. Wim van Meurs / Vello Pettai, Die Riigikogu – das Parlament Estlands, in: Susanne Kraatz / Silvia von Steinsdorff (Hrsg.), a.a.O. (Fn. 2), S. 207 – 219, S. 208.

21 Vgl. Thomas Schmidt, Die lettische Saeima zwischen Kontinuität und Wandel, in: Susanne Kraatz / Silvia von Steinsdorff (Hrsg.), a.a.O. (Fn. 2), S. 221 – 245, S. 222 f.

22 Vgl. Georg Armbrüster / Alvidas Lukošaitis, Zur Konsolidierung von Parlament und Demokratie in Litauen, in: Susanne Kraatz / Silvia von Steinsdorff (Hrsg.), a.a.O. (Fn. 2), S. 247 – 265, S. 248.

23 Vgl. Astrid Lorenz, Der konstitutionelle Rahmen: Verfassungsgebung und Verfassungsentwicklung, in: Florian Grotz / Ferdinand Müller-Rommel (Hrsg.), Regierungssysteme in Mittel- und Osteuropa. Die neuen EU-Staaten im Vergleich, Wiesbaden 2011, S. 47 – 67, S. 50.

24 Vgl. Nenad Zakošek / Tomislav Maršić, Das politische System Kroatiens, in: Wolfgang Ismayr (Hrsg.), Die politischen Systeme Osteuropas, Wiesbaden 2010, S. 773 – 835, S. 787.

Tabelle 1: Institutionelle Eckdaten der Parlamente in Mittel- und Osteuropa

Land	Regierungssystem	Anzahl der Sitze	Zweite Kammer
Bulgarien	Parlamentarisch; direkt gewählter Präsident	240	nein
Estland	Parlamentarisch	101	nein
Kroatien	Premier-präsidentiell (seit 2000, vorher: präsidentiell-parlamentarisch)	151	nein <sup>d</sup>
Lettland	Parlamentarisch	100	nein
Litauen	Premier-präsidentiell	131	nein
Polen	Premier-präsidentiell	460	ja (100 Sitze)
Rumänien	Premier-präsidentiell	327 <sup>a</sup>	ja (140 Sitze)
Slowakei	Parlamentarisch; seit 1999 direkt gewählter Präsident	150	nein
Slowenien	Parlamentarisch; direkt gewählter Präsident	90 <sup>b</sup>	ja (40 Sitze)
Tschechien	Parlamentarisch; seit 2012 direkt gewählter Präsident	200	ja (81 Sitze)
Ungarn	Parlamentarisch	199 <sup>c</sup>	nein

<sup>a</sup> Neben den gewählten 327 Deputierten haben Vertreter von 16 beziehungsweise (seit 2000) 18 nationalen Minderheitenverbänden das Recht auf je ein Abgeordnetenmandat.

<sup>b</sup> Davon sind zwei Sitze für die Vertreter der italienischen und ungarischen Minderheit reserviert.

<sup>c</sup> 2011 von 386 auf 199 verkleinert.

<sup>d</sup> Die zweite Kammer wurde 2000 abgeschafft.

Quelle: Eigene Zusammenstellung auf der Basis von *Wolfgang Ismayr* (Hrsg.), a.a.O. (Fn. 24).

zen allerdings nicht vergrößerten.<sup>25</sup> Ähnlich ist die Situation in Bulgarien und Slowenien, die meist als parlamentarisch mit direkt gewählten Präsidenten klassifiziert werden. In Rumänien, Polen und Litauen verfügen die direkt gewählten Präsidenten über deutlich mehr Kompetenzen innerhalb der dualen Exekutive, so dass sie – in der Terminologie von *Shugart* und *Carey*<sup>26</sup> – als premier-präsidentielle Mischsysteme gelten. Auch in diesen Ländern überwiegen die Charakteristika parlamentarischer Systeme klar. Das einzige präsidentiell-parlamentarische System, in dem die Präsidialexekutive das Parlament deutlich dominierte, entstand 1990/91 in Kroatien; im Zuge der weitreichenden Verfassungsreform vom November 2000 wurde das Machtverhältnis zwischen Präsident und Parlament indes so stark zugunsten des Parlaments verändert<sup>27</sup>, dass auch Kroatien seither zu den premier-präsidentiellen Regierungssystemen gerechnet wird.<sup>28</sup>

25 Vgl. *Rüdiger Kipke*, Das politische System der Slowakei, in: *Wolfgang Ismayr* (Hrsg.), a.a.O. (Fn. 24), S. 317 – 356, S. 320; *Lucie Cviklová*, Czech Republic, in: *Anna Fruhstorfer* / *Michael Hein* (Hrsg.), *Constitutional Politics in Central and Eastern Europe. Between Stability and Change*, Wiesbaden (im Erscheinen).

26 Vgl. *Matthew Soberg Shugart* / *John M. Carey*, *Presidents and Assemblies. Constitutional Design and Electoral Dynamics*, Cambridge 1992.

27 Vgl. *Nenad Zakošek* / *Tomislav Maršić*, a.a.O. (Fn. 24), S. 780; *Esther Seha*, Croatia, in: *Anna Fruhstorfer* / *Michael Hein* (Hrsg.), a.a.O. (Fn. 25).

28 Die Zuordnungen variieren je nach Autor und nach verwendeten (begrifflich teilweise wenig trennscharfen) Typologien. Die hier vorgenommenen Zuordnungen orientieren sich an *Matthew Soberg Shugart* / *John M. Carey*, a.a.O. (Fn. 26) sowie *Josephine T. Anders*, *Legislatures in Central and Eastern Europe*, in: *Shane Martin* / *Thomas Saalfeld* / *Kaare W. Strøm* (Hrsg.), *The Oxford Handbook of Legislative Studies*, Oxford 2014, S. 647 – 675, S. 651.



Eine weitere konstitutionelle Grundsatzentscheidung hinsichtlich der Legislative betraf die Frage, ob ein Ein- oder Zweikammerparlament geschaffen werden sollte. Die neuen Verfassungen in Polen, Tschechien, Rumänien, Slowenien und Kroatien sahen eine zweite Parlamentskammer vor (siehe Tabelle 1). Während es sich dabei in den drei erstgenannten Ländern um einen bewussten Rückgriff auf die vorsozialistische Verfassungsstradition handelte<sup>29</sup>, knüpften die ehemaligen jugoslawischen Teilrepubliken ausdrücklich an die sozialistischen Erfahrungen mit einem Dreikammerparlament an, in dem neben den allgemeinen politisch-gesellschaftlichen Interessen die lokalen Belange sowie die Interessen der „organisierten Arbeit“ in eigenen Räten vertreten gewesen waren.<sup>30</sup> Bei allen Differenzen im Zuschnitt und der Funktionslogik überdauerten die Zweiten Kammern in vier der fünf Länder die unmittelbare Transformationsphase und konnten sich langfristig konsolidieren. Obwohl sie zunächst aus eher kurzfristigem, taktischem Kalkül geschaffen worden waren<sup>31</sup>, ist die Skepsis gegenüber ihrer Existenzberechtigung in den unitarischen und bis auf Polen eher kleinen Staaten inzwischen weitgehend verstummt. Das gilt seit seiner Teilentmachtung im Zuge der Verfassungsreform von 2003 auch für den vormals sehr starken rumänischen Senat.<sup>32</sup> Anders in Kroatien: Hier wurde die Zweite Kammer, das sogenannte Haus der Gespanschaften, Anfang 2001 wieder abgeschafft.<sup>33</sup>

Wie die bereits erwähnten Verfassungsreformen in der Slowakei und Tschechien sowie insbesondere der tiefgreifende konstitutionelle Wandel im kroatischen Regierungssystem 2000/2001 zeigen, kam die Veränderung der institutionellen Grundlagen der parlamentarischen Arbeit auch nach der Verabschiedung der neuen Verfassungen in Mittel- und Osteuropa nie völlig zum Stillstand. Abgesehen von den genannten Novellen handelte es sich dabei in der zweiten postkommunistischen Dekade meist um unterschiedlich umfangreiche so genannte „Euro-Amendments“<sup>34</sup>, bei denen es in erster Linie um die Möglichkeit zur partiellen Souveränitätsübertragung ging. Diese reichten von eher marginalen Anpassungen – etwa in Ungarn oder Polen – bis hin zu sehr umfangreichen Novellierungsprozessen wie in Kroatien oder Rumänien. In Rumänien beispielsweise wurden unter Beteiligung der Bevölkerung die Grundlagen der gesamten Verfassung nochmals hinterfragt und letztlich 66 der insgesamt 152 Artikel geändert, wobei unter anderem die Kompetenzen des Verfassungsgerichts beschnitten und die Amtszeit des Staatspräsidenten von vier auf fünf Jahre verlängert wurden.<sup>35</sup>

Für die legislativen Institutionen hatten diese Anpassungen zugunsten einer besseren EU-Kompatibilität der nationalen Verfassungen kaum direkte Auswirkungen. Allerdings wurden in ihrem Zuge oft auch einfache Gesetze verabschiedet, die die parlamentarische

29 Vgl. *Wolfgang Ismayr*, Die politischen Systeme Osteuropas im Vergleich, in: *ders.* (Hrsg.), a.a.O. (Fn. 24), S. 9 – 78, S. 44.

30 Vgl. *Igor Lukšić*, Das politische System Sloweniens, in: *Wolfgang Ismayr* (Hrsg.), a.a.O. (Fn. 24), S. 729 – 772, S. 742 f.

31 Vgl. *David M. Olson / Philip Norton*, a.a.O. (Fn. 4), S. 189.

32 Vgl. *Anneli Ute Gabanyi*, Das politische System Rumäniens, in: *Wolfgang Ismayr* (Hrsg.), a.a.O. (Fn. 24), S. 627 – 675, S. 640; *David M. Olson / Philip Norton*, a.a.O. (Fn. 4), S. 188 f.

33 Vgl. *Esther Seha*, a.a.O. (Fn. 27); *Nenad Zakošek / Tomislav Maršić*, a.a.O. (Fn. 24), S. 788.

34 Vgl. *Zdenka Mansfeldová*, Central European Parliaments over Two Decades – Diminishing Stability? Parliaments in Czech Republic, Hungary, Poland, and Slovenia, in: *The Journal of Legislative Studies*, 17. Jg. (2011), H. 2, S. 128 – 146, S. 131.

35 Vgl. *Anneli Ute Gabanyi*, a.a.O. (Fn. 32), S. 632 ff.

Arbeit unmittelbar betrafen. So schuf man in Ungarn 2002 beispielsweise einen zeitlich befristeten „Großen Parlamentsausschuss“, in dem der Parlamentspräsident und alle Fraktionsführer sowie die Vorsitzenden der ständigen Ausschüsse für Auswärtiges, für die EU und für Verfassungsfragen gemeinsam den EU-Beitritt 2004 vorbereiteten.<sup>36</sup> In allen EU-Beitrittsstaaten mussten die nationalen Parlamente zudem wirksame Mechanismen entwickeln, um die EU-Politik der jeweiligen Regierungen zu kontrollieren. In Slowenien etwa wurde hierzu eigens ein Gesetz über die Kooperation zwischen Nationalversammlung und Regierung in EU-Angelegenheiten verabschiedet.<sup>37</sup>

Abgesehen von diesen thematisch begrenzten institutionellen Anpassungsprozessen vollziehen sich in mehreren mittel- und osteuropäischen Staaten in jüngster Zeit politische und in der Folge auch institutionelle Veränderungen, die die parlamentarische Institutionalisierung des ersten post-kommunistischen Jahrzehnts grundlegend in Frage stellen könnten. So kam es seit 2006 in mehreren Ländern – wenngleich aus unterschiedlichen inhaltlichen Gründen – zu teils gewalttätigen Massenprotesten, die gerade in den bis dato als besonders stabil geltenden Staaten wie Ungarn und Tschechien massive politische Verwerfungen offenbarten.<sup>38</sup> In Rumänien wuchsen sich die politischen Auseinandersetzungen 2012 zu einer schweren Staatskrise aus, bei der es unter anderem um die (gescheiterte) Absetzung des Staatspräsidenten per Referendum und die Kompetenzen des Verfassungsgerichts in einer derartigen Krisensituation ging.<sup>39</sup> Nach der Parlamentswahl von 2012 initiierte die neue Regierungskoalition, die (zunächst) über die für Verfassungsänderungen nötige Zweidrittelmehrheit verfügte, eine umfassende Revision der Verfassung. Im Zentrum stand das Bestreben, die Kompetenzen des Staatspräsidenten zu beschneiden und die Machtposition des Parlaments auszubauen. Letztlich scheiterten die bereits von beiden Parlamentskammern verabschiedeten Änderungen am Einspruch des Verfassungsgerichts sowie am Zerschlagen der erforderlichen qualifizierten Mehrheit im Parlament.<sup>40</sup>

Den dramatischsten Verlauf nahm der Prozess der institutionellen Umgestaltung infolge politischer Machtverschiebungen bislang ausgerechnet in Ungarn, das bis dahin stets als Modell des raschen demokratischen Wandels und insbesondere der – auch parteipolitisch – erfolgreichen Konsolidierung gegolten hatte. Nachdem die Partei Fidesz bei der Parlamentswahl 2010 einen klaren Sieg errungen hatte und Parteiführer *Viktor Orbán* in Koalition mit der Christdemokratischen Volkspartei (KDNP) über eine Zweidrittelmehrheit verfügte, kündigte er die Ausarbeitung einer neuen Verfassung an. Parallel dazu wurden in den ersten Monaten der neuen Wahlperiode bereits wesentliche Verfassungsänderungen verabschiedet, etwa zur politischen Kontrolle der Massenmedien und zur Kompetenzbeschneidung des bis dato sehr starken ungarischen Verfassungsgerichts.<sup>41</sup> Im April 2011 schließlich verabschiedete das Parlament ein neues Grundgesetz, dessen Text allerdings zu 85 Prozent mit dem der

36 Vgl. *Zdenka Mansfeldová*, a.a.O. (Fn. 34), S. 131 f.

37 Vgl. ebenda, S. 134.

38 Vgl. ebenda, S. 132 f.

39 Zu den Hintergründen dieser Krise: *Daniel Ursprung*, Machtkampf in Rumänien. Die Regierung, der Präsident und die Justiz, in: *Osteuropa*, 62. Jg. (2012), H. 9, S. 3 – 14; *Anneli Gabanyi*, Politisches Lehrstück. Die Staatskrise in Rumänien, in: *Osteuropa*, 62. Jg. (2012), H. 9, S. 15 – 36.

40 Vgl. hierzu insgesamt: *Sergiu Gherghina*, Romania, in: *Anna Fruhstorfer / Michael Hein* (Hrsg.), a.a.O. (Fn. 25).

41 Vgl. *Sonja Priebe*, Ungarn, in: *Anna Fruhstorfer / Michael Hein* (Hrsg.), a.a.O. (Fn. 25).



Verfassung von 1990 übereinstimmt.<sup>42</sup> Die neue Verfassung stieß wegen ihres teilweise illiberalen Grundtenors auf deutliche internationale Kritik, wobei insbesondere die christlich-konservativ aufgeladene Präambel sowie eine partielle Aushöhlung des Grundrechtsschutzes und die weitere Entmachtung des Verfassungsgerichts angeprangert wurden.<sup>43</sup>

Die Stellung des Parlaments im Verfassungsgefüge wurde hingegen nicht angetastet; Ungarn verfügt weiterhin über ein rein parlamentarisches Regierungssystem. Allerdings zeigte sich bereits im Verlauf der Ausarbeitung und Verabschiedung des neuen Grundgesetzes ein deutlicher Wandel im Vergleich zur Verfassungsgebung von 1990. Während die Volksvertreter den gesamten Prozess damals maßgeblich bestimmt hatten, lag die Arbeit nun in den Händen einer kleinen Gruppe von Fidesz-Politikern und blieb weitgehend intransparent. Das Parlamentsplenum trat erst bei der abschließenden Abstimmung wieder in Erscheinung.<sup>44</sup> Außerdem haben einige konstitutionelle Neuerungen zumindest indirekte Auswirkungen auf die Arbeit der Legislative.<sup>45</sup> So legt das Grundgesetz zum Beispiel fest, dass gesetzliche Veränderungen in vielen Politikbereichen (etwa im Familienrecht oder in Steuerfragen) einer Zweidrittelmehrheit bedürfen. Auf diese Weise, so der vielfach geäußerte Vorwurf, „verewigt“ die Fidesz-geführte Regierung ihre politischen Richtungsentscheidungen, da kaum zu erwarten ist, dass es in künftigen Wahlperioden wieder eine derart übergroße Regierungsmehrheit geben wird.<sup>46</sup> Eines der ersten „Zweidrittelgesetze“, die nach Inkrafttreten der neuen Verfassung verabschiedet wurden, beinhaltete eine Wahlrechtsreform, die weitreichende Auswirkungen auf die Zusammensetzung der Volksvertretung hatte. So wurde die Zahl der Mandate von 386 auf 199 gesenkt und das Auszählungsverfahren zugunsten des Mehrheitsprinzips verändert.<sup>47</sup> Im Ergebnis konnte sich Fidesz im verkleinerten Parlament bei den Wahlen 2014 erneut eine (knappe) Zweidrittelmehrheit sichern.<sup>48</sup>

Die politischen Entwicklungen in Ungarn sind ein besonders offensichtliches Beispiel für einen allgemeinen Trend, der sich in unterschiedlich starker Ausprägung auch in anderen der hier untersuchten Ländern manifestiert: Nachdem der politische Institutionalisierungsprozess in den ersten fünfzehn Jahren erstaunlich schnell und geradlinig verlief, treten nun gesellschaftliche Bruchlinien auf, die das vermeintlich längst konsolidierte demokratische politische System insgesamt gefährden könnten. Für die Parlamente bedeutet dies, dass neue Unwägbarkeiten und Krisensituationen die Handlungsfähigkeit der Institutionen auf die Probe stellen. *David Olson* und *Gabriella Ilonszki* haben in dieser Hinsicht zu Beginn des dritten postkommunistischen Jahrzehnts mit Blick auf die Volksvertretungen von einer „decade of uncertainty“ gesprochen.<sup>49</sup> Im Folgenden werden die externen und inter-

42 Vgl. *András Jakab* / *Pál Sonnevend*, Continuity with Deficiencies: The New Fundamental Law of Hungary, in: *European Constitutional Law Review*, 9. Jg. (2013), H. 1, S. 102 – 138.

43 Stellvertretend für viele andere: *Gábor Halmai*, Hochproblematisch. Ungarns neues Grundgesetz, in: *Osteuropa*, 61. Jg. (2011), H. 12, S. 145 – 156.

44 Vgl. *Sonja Priebe*, a.a.O. (Fn. 41).

45 Siehe hierzu auch den Beitrag von *Sonja Priebe* und *Astrid Lorenz* in diesem Heft der ZParl.

46 Vgl. *Sonja Priebe*, a.a.O. (Fn. 41).

47 Siehe dazu im Einzelnen: *Alan Renwick*, Im Interesse der Macht. Ungarns neues Wahlsystem, in: *Osteuropa*, 62. Jg. (2012), H. 5, S. 3 – 17.

48 Vgl. *George Schöpflin*, Hungarian Elections and After, in: *Hungarian Review*, 5. Jg. (2014), H. 4, S. 8 – 15.

49 *David Olson* / *Gabriella Ilonszki*, Two Decades of Divergent Post-Communist Parliamentary Development, in: *The Journal of Legislative Studies*, 17. Jg. (2011), H. 2, S. 234 – 255, S. 251.

nen Rahmenbedingungen parlamentarischer Institutionalisierung auch daraufhin untersucht, wie die Parlamente selbst unter diesen neuen Anzeichen politischer Instabilität ihre bislang eindrucksvoll unter Beweis gestellte Handlungsfähigkeit bewahren könn(t)en.

## 2. *Instabile Parteiensysteme, kurzlebige Regierungen, funktionsfähige Parlamente: die politischen Rahmenbedingungen*

In allen hier untersuchten Parlamenten hat sich – ungeachtet der Varianz der Regierungssysteme im Detail – die Funktionslogik parlamentarischer Demokratien etabliert, wonach die Gegenüberstellung von Regierungsmehrheit und Opposition das Grundprinzip der parlamentarischen Arbeit bildet.<sup>50</sup> Im Unterschied zur institutionellen Form der Gewaltenteilung zwischen Legislative und Exekutive in präsidentiellen Demokratien basiert dieser auch „funktional“<sup>51</sup> genannte Dualismus wesentlich auf der strukturierenden Rolle der politischen Parteien innerhalb des Parlaments. Eine wichtige Voraussetzung hierzu ist zum einen Fraktionsdisziplin<sup>52</sup>: Nur wenn innerhalb einer Regierungsfraktion beziehungsweise zwischen den Fraktionen einer Regierungskoalition ein enger programmatischer und/oder personeller Zusammenhalt existiert, ist die dauerhafte Unterstützung der Regierung gesichert. Zum anderen beruht die parlamentarische Funktionslogik darauf, dass die Parteien auch über das Parlament hinaus eine strukturierende Rolle im politischen Entscheidungsprozess spielen. Genau an diesem Punkt weisen die politischen Systeme in Mittel- und Osteuropa bis heute einige Defizite auf.

Im ersten postkommunistischen Jahrzehnt existierten in den vormals realsozialistischen Ländern – mit Ausnahme der früh konsolidierten Parteienlandschaft im ungarischen Parlament<sup>53</sup> – zunächst kaum klar konturierte, programmatisch oder organisatorisch gefestigte Parteiensysteme. Nach Jahrzehnten der Alleinherrschaft der kommunistischen Partei beziehungsweise der Volksfront-Organisationen konnten die Strukturen eines kompetitiven Parteienpluralismus innerhalb und außerhalb der Volksvertretungen erst allmählich wiederbelebt beziehungsweise neu begründet werden. Extrem fragile und volatile, von Wahl zu Wahl tiefgreifend veränderte Parteienlandschaften waren die Folge.<sup>54</sup> Auch wenn die Anzahl der Parteien allmählich zurückging und die programmatischen Konturen und die – anfangs weitgehend fehlenden – organisatorischen Grundlagen klarer hervortraten, dauerte die Etablierung annähernd stabiler Parteiensysteme in fast allen hier untersuchten Ländern wesentlich länger als die Institutionalisierung der Parlamente und ist teilweise bis heute nicht abgeschlossen.<sup>55</sup> Ungeachtet der wachsenden Unterschiede von Land zu Land gilt nach wie

50 Vgl. *Winfried Steffani*, Strukturtypen präsidentieller und parlamentarischer Regierungssysteme, in: *ders.*, Parlamentarische und präsidentielle Demokratie. Strukturelle Aspekte westlicher Demokratien, Opladen 1979, S. 37 – 60.

51 *Herbert Döring*, Parlament und Regierung, in: *Oscar W. Gabriel / Frank Brettschneider* (Hrsg.), Die EU-Staaten im Vergleich. Strukturen, Prozesse, Politikinhalt, Bonn 1994, S. 336 – 358.

52 Vgl. *Winfried Steffani*, a.a.O. (Fn. 50), S. 52 f.

53 Vgl. *Csilla Machos*, a.a.O. (Fn. 17), S. 63 – 85.

54 Vgl. *Guido Tiemann*, Parteiensysteme: Interaktionsmuster und Konsolidierungsgrad, in: *Florian Grotz / Ferdinand Müller-Rommel* (Hrsg.), a.a.O. (Fn. 23), S. 127 – 146.

55 Vgl. *Conor O'Dwyer*, What Accounts for Party System Stability? Comparing the Dimensions of Party Competition in Postcommunist Europe, in: *Europe-Asia Studies*, 66. Jg. (2014), H. 4, S. 511 – 535, S. 520 f.

**Tabelle 2: Parlaments-, Regierungs- und Parteiensystemstabilität in Mittel- und Osteuropa (1990 bis 2015)**

Land	Vorzeitige Parlamentsauflösung	Regierungswechsel <sup>a</sup>	Effektive Anzahl der Parteien (legislativ) <sup>b</sup>		
			anfangs <sup>c</sup>	heute	Durchschnitt 1990 bis 2015 <sup>d</sup>
Bulgarien	4	12	4,3 (1991)	5,2 (2014)	4,2
Estland	0	12	9,1 (1992)	4,7 (2015)	5,6
Kroatien	2	12	4,4 (2000)	3,9 (2011)	3,8
Lettland	1	17	7,1 (1998)	5,1 (2014)	5,9
Litauen	0	14	3,8 (1992)	5,2 (2012)	6,3
Polen	2	18	12,4 (1991)	3,0 (2011)	6,3
Rumänien	0	16	7,1 (1992)	4,4 (2012)	4,6
Slowakei	2	11	5,9 (1990)	2,9 (2012)	5,4
Slowenien	2	14	6,7 (1992)	4,3 (2014)	5,4
Tschechien	2	13	7,5 (1992)	5,6 (2013)	5,0
Ungarn	0	10	6,7 (1990)	2,0 (2014)	3,7
Durchschnitt	1,4	13,6	6,3	4,2	5,1

<sup>a</sup> Als Regierungswechsel wird jeder Rücktritt des Regierungschefs gezählt.

<sup>b</sup> Unabhängige wurden nicht berücksichtigt (betrifft Litauen 2011 und Kroatien 2000, 2003 und 2011). Minderheitensitze beziehungsweise Sitze für „im Ausland lebende Kroaten“ (Kroatien) wurden als eigene Partei gezählt.

<sup>c</sup> Die Zahl bezieht sich auf die erste postkommunistische Wahl, zu der offiziell mehrere Parteien zugelassen waren beziehungsweise auf die erste Wahl, für die Daten verfügbar waren (Kroatien, Lettland).

<sup>d</sup> Der Durchschnittswert bezieht sich auf die effektiven Parteienzahlen aller postkommunistischen Wahlen im jeweiligen Land; es handelt sich also nicht um den Durchschnitt der beiden hier genannten Werte

Quelle: Eigene Berechnungen auf der Basis von *Silvia von Steinsdorff*, a.a.O. (Fn. 59); *Florian Grotz / Till Weber*, a.a.O. (Fn. 59) sowie *Wolfgang Ismayr* (Hrsg.), a.a.O. (Fn. 24).

vor generell, dass die Parteiensysteme in Mittel- und Osteuropa „deutlich instabiler, stärker fragmentiert und schroffer polarisiert“ sind als die westeuropäischen.<sup>56</sup>

Ein gängiger Gradmesser für die Fragmentierung von Parteiensystemen ist die effektive Parteienzahl, die sowohl die Anzahl der im Parlament vertretenen Parteien als auch deren politisches Gewicht erfasst. Je höher der Wert, desto mehr Parteien konkurrieren in den Volksvertretungen um politischen Einfluss und erschweren im Ergebnis eine berechenbare, stabile Mehrheitsfindung. In Tabelle 2 lässt sich die Entwicklung der effektiven Parteienzahl in allen untersuchten Ländern von der ersten frei gewählten Volksvertretung bis heute ablesen. Die Zahlen belegen, dass die Fragmentierung in den ersten postkommunistischen Wahlperioden in vielen Ländern extrem hoch war. Das gilt nicht nur für die Spitzenwerte von 12,4 in Polen 1991 und 9,1 in Estland 1992, sondern auch für den anfänglichen Durchschnitt von 6,3 effektiven Parteien, der erheblich über vergleichbaren Werten in den etablierten westeuropäischen Parlamenten liegt. Seit dem zweiten postkommunistischen Jahrzehnt zeichnet sich eine deutliche Konsolidierung ab, und die Fragmentierung der Parteiensysteme verringerte sich insgesamt. Allerdings zeigen sich auch einige gegenläufige

Tabelle 3: Entwicklung der Wahlsysteme in Mittel- und Osteuropa

Land	Wahlssystemtyp	Sperrklausel		
		starre Liste	lose gebundene Liste	gestaffelte Sperrklausel mit höheren Werten für Wahlbündnisse
Bulgarien	ab 1991 Verhältniswahl, ab 2009 kombiniert	4%		
Estland	Verhältniswahl	5% ab 1992	keine	
Kroatien	Verhältniswahl <sup>a</sup>	3% ab 1992, 5% ab 1995		
Lettland	Mehrheitswahl, ab 1992 Verhältniswahl		4% ab 1992, 5% ab 1995	
Litauen	Mehrheitswahl, ab 1992 kombiniert	4% ab 1992	5% ab 1996	5% ab 1996
Polen	Verhältniswahl	5% ab 1991, 7% von 1993 bis 2001	5% ab 1993	7% ab 1993, 5% ab 2001
Rumänien	Verhältniswahl, ab 2008 kombiniert	3% ab 1992, 5% ab 2000		5% ab 2008
Slowakei	Verhältniswahl		3% ab 1990, 5% ab 1992	5% ab 1992
Slowenien	Verhältniswahl	2,5% ab 1990, 3,3% ab 1992, 4% ab 2004	2,5% ab 1990, 3,3% ab 1992, 4% ab 2004	
Tschechien	Verhältniswahl		5% ab 1990	5% ab 1993
Ungarn	kombiniert	4% ab 1990, 5% ab 1993		4% ab 1990, 5% ab 1993

<sup>a</sup> Seit 1992 Sonderregelungen für ethnische Minderheiten und ab 1995 wechselnde Anzahl reservierter Sitze, die von Auslandskroaten zu wählen sind.

Quelle: Eigene Zusammenstellung auf der Basis von *Timm Beichelt / Dorothea Keudel*, Horizontale Gewaltenteilung: Präsidenten, Regierungen und Parlamente, in: *Florian Grotz / Ferdinand Müller-Rommel* (Hrsg.), a.a.O. (Fn. 23), S. 68 – 85; *Silvia von Steinsdorff*, a.a.O. (Fn. 59) sowie *Wolfgang Ismayr* (Hrsg.), a.a.O. (Fn. 24).

Tendenzen: So ist die Zahl der effektiven Parteien in Tschechien, Bulgarien und Litauen in der gegenwärtigen Wahlperiode höher als in früheren Jahren beziehungsweise im jeweiligen nationalen Durchschnitt.

Der Versuch, die Fragmentierung und die Volatilität der parlamentarisch vertretenen Parteien zu begrenzen und dadurch eine stabile, dauerhafte Regierungsbildung zu erleichtern, prägt auch die Wahlgesetzgebung in den untersuchten Ländern. Aus Tabelle 3 geht die große Zahl von Veränderungen hervor, denen die Wahlverfahren sowie insbesondere die Festlegung von Prozenzhürden für die Beteiligung der Parteien an der Mandatsverteilung im Lauf der letzten 25 Jahre unterlagen. So wurde etwa in Slowenien die Sperrklausel zwischen 1990 und 2004 kontinuierlich von 2,5 auf vier Prozent erhöht. Ähnliche Veränderungen gab es auch in Rumänien, der Slowakei, Kroatien und Ungarn. Gerade in Ungarn ist die vergleichsweise frühe und erfolgreiche Konsolidierung des Parteiensystems nicht

zuletzt auf das ausgeklügelte kombinierte Wahlverfahren zurückzuführen, wie *Csaba Nikolenyi* jüngst nachgewiesen hat.<sup>57</sup>

Eine unmittelbare Folge der schwierigen und langwierigen parteipolitischen Konsolidierungsprozesse bestand vor allem im ersten postkommunistischen Jahrzehnt und in einigen Ländern darüber hinaus in der Instabilität der Regierungen. Selbst in Staaten mit vergleichsweise stabilen Regierungen, wie in Ungarn und der Slowakei, Estland, Bulgarien und Kroatien kam es seit 1990 bereits zu zehn bis zwölf Regierungsneubildungen, das heißt die durchschnittliche Amtszeit der Premierminister betrug nur zwei bis zweieinhalb Jahre. In dieser Gruppe fanden die meisten vorzeitigen Wechsel allerdings in den ersten postkommunistischen Wahlperioden statt. In Bulgarien etwa blieben seit 1997 alle Premierminister (nach teilweise anfänglich schwieriger Regierungsbildung) für die gesamte Wahlperiode im Amt.<sup>58</sup> In Polen und Lettland hingegen trat der Regierungschef bislang im Schnitt alle 15 Monate zurück, und die Koalitionen hielten nur geringfügig länger zusammen.<sup>59</sup>

Die Zahlen zur Regierungs- und Parlamentsstabilität in Mittel- und Osteuropa zeigen indes auch, dass die vergleichsweise hohe Fluktuation von Regierungen aufgrund instabiler Parteienkonstellationen und wechselnder Mehrheitsverhältnisse keineswegs zu einer ähnlich hohen Frequenz vorzeitiger Parlamentsneuwahlen führte. In Ungarn, Estland, Litauen und Rumänien kam es bis dato noch nie zu vorzeitigen Neuwahlen, und lediglich in Bulgarien wurden bislang vier Wahlperioden vorzeitig beendet. Offensichtlich entwickelten die Abgeordneten in allen untersuchten Staaten eine ausgeprägte Fähigkeit zur Regierungsbildung auch unter schwierigen Rahmenbedingungen und stellten damit ihre vergleichsweise große politische Autonomie gegenüber den Exekutivorganen unter Beweis. Sie reagieren in der Regel wesentlich flexibler auf den Rücktritt eines Premierministers, als es in „klassischen“ parlamentarischen Demokratien zu erwarten wäre. Im Ergebnis ist das Risiko eines vorzeitigen Mandatsverlusts aufgrund des Scheiterns der Regierungsmehrheit für die Abgeordneten in Mittel- und Osteuropa wesentlich geringer als in den meisten westeuropäischen Ländern.

Für die Frage nach dem Erfolg der parlamentarischen Institutionalisierung sind diese Zahlen in doppelter Hinsicht aufschlussreich: Zum einen ist festzuhalten, dass offenbar alle untersuchten Parlamente über effiziente Mechanismen verfügen, um „selbst im Falle unklarer oder rasch wechselnder Mehrheiten bei Bedarf eine neue Regierung zu bilden“<sup>60</sup>. Zum anderen legt eine genauere Analyse der Diskrepanz zwischen der Stabilität der Parlamente und der Instabilität der Regierungen noch einen weiteren Zusammenhang offen. Innerhalb der elf untersuchten Volksvertretungen lassen sich zwei Gruppen unterscheiden, deren

57 Vgl. *Csaba Nikolenyi*, *Institutional Design and Party Government in Post-Communist Europe*, Oxford 2014, S. 61 – 86.

58 Vgl. *Sabine Riedel*, Das politische System Bulgariens, in: *Wolfgang Ismayr* (Hrsg.), a.a.O. (Fn. 24), S. 677 – 728, S. 690; Materialanhang, Tabelle A 28: Premierminister, in: *Florian Grotz / Ferdinand Müller-Rommel* (Hrsg.), a.a.O. (Fn. 22), S. 370 f.

59 Vgl. zur durchschnittlichen Koalitionsdauer *Silvia von Steinsdorff*, Parlamente: Binnenorganisation im Spannungsfeld von Inklusion und Effizienz, in: *Florian Grotz / Ferdinand Müller-Rommel* (Hrsg.), a.a.O. (Fn. 23), S. 171 – 193, S. 181; *Florian Grotz / Till Weber*, Regierungskoalitionen: Bildung und Dauerhaftigkeit, in: *Florian Grotz / Ferdinand Müller-Rommel* (Hrsg.), a.a.O. (Fn. 23), S. 194 – 216.

60 *Susanne Kraatz / Silvia von Steinsdorff*, „Rationalisierte Inklusion“ als bedingtes Erfolgskonzept. Die Entwicklung der mittel- und osteuropäischen Parlamente in vergleichender Perspektive, in: *dies.* (Hrsg.), a.a.O. (Fn. 2), S. 317 – 333, S. 322.

legislative Funktionslogik sich zunehmend ausdifferenziert. So gab es in den fünf Ländern mit den meisten Regierungswechseln (Polen, Lettland, Rumänien, Litauen und Slowenien) bislang keineswegs signifikant mehr vorzeitige Parlamentsauflösungen als in den Ländern mit stabileren Regierungen. In Rumänien und Litauen wurden bislang sogar alle Wahlperioden regulär beendet, in Lettland kam es lediglich einmal zu einer vorzeitigen Neuwahl. Dieser auf den ersten Blick paradoxe Befund legt den Schluss nahe, dass in den genannten Ländern das Eigeninteresse aller Volksvertreter, angesichts unsicherer Wiederwahlchancen verfrühte Neuwahlen möglichst zu vermeiden, zu besonders flexiblen Strategien der Regierungsbildung geführt hat, die auch bei unklaren oder häufig wechselnden Mehrheitsverhältnissen funktionieren. In Ungarn, Bulgarien, der Slowakei, Kroatien und Tschechien hingegen kam die parlamentarische Funktionslogik einer engeren Koppelung von Mehrheitsfraktionen und Regierung zumindest seit dem zweiten postkommunistischen Jahrzehnt deutlicher zum Tragen.

Neben der Fähigkeit zur Regierungsbildung selbst unter schwierigen Mehrheitsverhältnissen stellten die Volksvertreter in Mittel- und Osteuropa ihre Handlungsfähigkeit auch auf dem Gebiet der Gesetzgebung schnell und nachhaltig unter Beweis. Die vergleichende Analyse parlamentarischer Gesetzgebungstätigkeit ist methodisch nicht unproblematisch, da eine rein quantitative Output-Orientierung über die Qualität oder die inhaltliche Tragweite der verabschiedeten Gesetze ebenso wenig aussagt wie über den tatsächlichen Anteil der Volksvertreter an ihrer Erarbeitung.<sup>61</sup> Im Folgenden wird deshalb bewusst auf eine quantitative Analyse der Gesetzgebung verzichtet; stattdessen werden einige grundlegende Entwicklungstendenzen skizziert, die als Indikatoren für die Handlungsfähigkeit der postkommunistischen Parlamente gelten können.

Nach dem demokratischen Neubeginn standen die Volksvertreter im Hinblick auf die Gesetzgebungsfunktion vor außergewöhnlichen Herausforderungen. Einerseits erforderte die institutionelle Umgestaltung des politischen und wirtschaftlichen Systems die rasche Verabschiedung einer hohen Zahl wichtiger Reformgesetze von großer Tragweite und Komplexität. Andererseits fehlte oft die kompetente Vorarbeit aus den noch nicht (voll) funktionsfähigen Ministerien. Die meisten Beobachter sind sich einig, dass die Abgeordneten in dieser Phase Handlungsfähigkeit als Legislatoren im eigentlichen Wortsinn bewiesen haben<sup>62</sup> und dabei eine wesentlich aktivere Rolle spielten als ihre Kollegen in etablierten parlamentarischen Demokratien, in denen die Gesetzesinitiative und auch die eigentliche Ausarbeitung der Texte ganz überwiegend in den Händen der Exekutive liegen.

Aus dieser dem Transformationsprozess geschuldeten Sonderrolle der Parlamente ergab sich auch eine Reihe von Problemen. Zwar produzierten die Legislativen eine große Zahl von Gesetzen, ihr Inhalt wurde jedoch von etlichen Beobachtern als unzureichend beurteilt.<sup>63</sup> Daher musste oft „nachgebessert“ werden. So handelte es sich etwa in Polen bei rund 60

61 Vgl. *Klaus von Beyme*, Die Parlamentarische Demokratie. Entstehung und Funktionsweise, Opladen 1999, S. 293.

62 Vgl. *Attila Ágh*, a.a.O. (Fn. 2), S. 48; *Ellen Commisso*, Is the Glass Half Full or Half Empty? Reflections on Five Years of Competitive Politics in Eastern Europe, in: *Communist and Post-Communist Studies*, 30. Jg. (1997), H. 1, S. 1 – 21, S. 5 f.

63 Vgl. *Attila Ágh*, Parliaments as Policy-making Bodies in East Central Europe: The Case of Hungary, in: *International Political Science Review*, 18. Jg. (1997), H. 4, S. 417 – 432; *ders.*, a.a.O. (Fn. 2).



Prozent aller zwischen 1997 und 2005 verabschiedeten Gesetze um Änderungsgesetze.<sup>64</sup> Ähnliche qualitative Defizite wurden auch für andere mittel- und osteuropäische Länder nachgewiesen.<sup>65</sup> Dennoch bleibt festzuhalten, dass alle elf untersuchten Parlamente schon bald nach ihrer demokratischen „Wiederbelebung“ ihre Rolle als Gesetzgeber insgesamt kompetent wahrgenommen haben. Nachdem der erhöhte Normsetzungsbedarf der ersten Transformationszeit erfolgreich bewältigt war, stellte der angestrebte EU-Beitritt und der damit verbundene Zwang zur Rechtsharmonisierung die Volksvertreter erneut vor zusätzliche Herausforderungen. Dieser Umstand erklärt auch den im Vergleich zu den meisten westeuropäischen Parlamenten nach wie vor hohen Gesetzesoutput fast aller untersuchten Legislativen bis zum EU-Beitritt 2004 beziehungsweise 2007 oder – im Falle Kroatiens – 2013.<sup>66</sup>

Im Laufe des zweiten postkommunistischen Jahrzehnts hat sich der Anteil der Parlamentarier an der Initiierung und aktiven Ausarbeitung von Gesetzen generell deutlich verringert, wobei insbesondere die Zahl der individuellen Initiativen einzelner Abgeordneter zurückging. Ähnlich wie in Westeuropa werden die meisten – zumal erfolgreichen – Gesetzentwürfe inzwischen von den Regierungen beziehungsweise von den sie tragenden Fraktionen eingebracht.<sup>67</sup> Ungeachtet dessen spielen die Abgeordneten zumindest in einigen der untersuchten Parlamente bis heute eine vergleichsweise eigenständige Rolle. So können etwa die ständigen Ausschüsse in Ungarn, Polen, der Slowakei, Estland, Lettland und Kroatien Gesetze initiieren, was sie seit den 2000er Jahren zwar seltener, dann jedoch fast immer erfolgreich getan haben.<sup>68</sup> Auch fällt auf, dass in einigen Ländern, etwa in Litauen oder in Tschechien, selbst Abgeordnete der Mehrheitsfraktionen der eigenen Regierung mitunter offenen Widerstand im Gesetzgebungsverfahren leisten und in zentralen Fragen – wie bei der Verabschiedung des Haushalts – deren Gesetzesinitiativen sogar zu Fall bringen.<sup>69</sup> Positiv wirkt sich dieses eigenständige legislative Selbstverständnis der Abgeordneten im Falle von Minderheitsregierungen oder von prekären Mehrheitsverhältnissen aus: Die Parlamente bleiben handlungsfähig, weil die oppositionellen Fraktionen und/oder einzelne Abgeordnete die (Gesetzes-)Initiative ergreifen und ihre „Mitregierungschancen“ nutzen.<sup>70</sup>

### 3. Rationalisierte Inklusion als internes Strukturprinzip: die Binnenorganisation

Die bisherigen Ausführungen haben nicht nur gezeigt, dass sich alle hier untersuchten Parlamente dauerhaft als funktionsfähige Institutionen etablieren konnten, sondern auch, dass ihnen dies unter schwierigen politischen Rahmenbedingungen gelang. Hierzu zählen die

64 Vgl. Klaus H. Goetz / Radoslaw Zubek, Government, Parliament and Law-making in Poland, in: The Journal of Legislative Studies, 13. Jg. (2007), H. 4, S. 517 – 538.

65 Vgl. David M. Olson / Philip Norton, a.a.O. (Fn. 4), S. 182.

66 Vgl. Vello Pettai / Ülle Madise, The Baltic Parliaments: Legislative Performance from Independence to EU Accession, in: The Journal of Legislative Studies, 12. Jg. (2006), H. 3/4, S. 291 – 310, S. 299; Susanne Kraatz / Silvia von Steinsdorff, a.a.O. (Fn. 60), S. 324.

67 Vgl. Wolfgang Ismayr, a.a.O. (Fn. 29), S. 40 f.

68 Vgl. Vello Pettai / Ülle Madise, a.a.O. (Fn. 66), S. 303.

69 Vgl. Sami Yläoutinen / Mark Hallerberg, The Role of Parliamentary Committees in the Budgetary Process in the Central and Eastern European Countries, in: Steffen Ganghof / Christoph Hönnige / Christian Stecker (Hrsg.), Parlamente, Agendasetzung und Vetospieler, Wiesbaden 2009, S. 147 – 173; Wolfgang Ismayr, a.a.O. (Fn. 29), S. 41.

70 Vgl. Wolfgang Ismayr, a.a.O. (Fn. 29), S. 41.

teils bis heute nicht abgeschlossene Konsolidierung gemäßigt pluralistischer Parteiensysteme ebenso wie die politischen und institutionellen Krisen, die einige mittel- und osteuropäischen-Staaten in den letzten Jahren erschüttert haben. Auch stellte die Vorbereitung des Beitritts zur Europäischen Union gerade die Parlamente vor zusätzliche Herausforderungen, die sie insgesamt gut bewältigt haben. Ein wesentlicher Erklärungsfaktor für diesen sehr positiven Befund ist die Entwicklung der parlamentarischen Binnenorganisation. Es ist den Abgeordneten bereits während der ersten postkommunistischen Wahlperioden gelungen, die kollektiven Willensbildungs- und Entscheidungsprozesse so zu organisieren, dass sie nicht nur die externen politischen Herausforderungen meistern, sondern auch den parlamentsimmanenten Spannungsbogen zwischen den Einzelinteressen aller Abgeordneten (Inklusion) und ihrer für die Mehrheitsfindung notwendigen Disziplinierung (Effizienz) in ein stabiles Gleichgewicht bringen konnten.<sup>71</sup>

Grundsätzlich bilden in parlamentarischen Demokratien die legislativen Organisationen der Parteien, also die Fraktionen und Gruppen, das wichtigste innerparlamentarische Ordnungsprinzip. Aufgrund der skizzierten Schwäche der Parteiensysteme stellte die mangelnde Integrations- und Disziplinierungskraft der Fraktionen folglich alle Parlamente in Mittel- und Osteuropa vor allem während des ersten postkommunistischen Jahrzehnts vor große Probleme.<sup>72</sup> Sichtbarstes Zeichen hierfür war die große Zahl von – teilweise sogar mehrfachen – Fraktionswechseln. Dieser „Fraktionstourismus“ erfasste während der beiden ersten Wahlperioden durchschnittlich mehr als ein Viertel aller Abgeordneten und führte in Tschechien 1992/96 und in Lettland 1995/98 sogar zu einer kompletten Neustrukturierung des Parlamentsplenums.<sup>73</sup> Zu diesen massiven Wanderungsbewegungen, die jede stabile Mehrheitsbildung unterminierten, kam es vor allem, weil Fraktionen im Zuge zahlreicher Parteigründungen, -spaltungen und -fusionen zerfielen und sich neu bildeten. Aus ähnlichen Gründen fand sich in fast allen untersuchten Parlamenten gegen Ende der ersten Wahlperioden eine relativ große Zahl von Abgeordneten ohne Fraktions- oder Gruppenzugehörigkeit. So waren im Länderdurchschnitt in den letzten Monaten vor dem nächsten Wahltermin stets mehr als fünf Prozent Fraktionslose zu verzeichnen. Erst in den 2000er Jahren haben sich sowohl die Häufigkeit der Fraktionswechsel als auch die Anzahl der fraktionslosen Abgeordneten deutlich verringert.<sup>74</sup>

Diese Entwicklung lässt sich nicht nur auf die zunehmende Konsolidierung der post-sozialistischen Parteiensysteme, sondern auch auf personelle wie institutionelle Lernprozesse zurückführen. Für viele Abgeordnete der ersten freien Parlamente war die Erinnerung an die erdrückende Dominanz der Kommunistischen Partei vor 1989/90 Grund genug, jede Fraktionsbindung abzulehnen beziehungsweise sich nicht an organisatorische und/oder

71 Die folgenden Erläuterungen dieser These basieren auf den zentralen Ergebnissen früherer vergleichender Untersuchungen der Verfasserin zu den internen Strukturen und Entscheidungsverfahren der mittel- und osteuropäischen Parlamente, die sich auf den Zeitraum 1990 bis 2010 erstrecken: *Silvia von Steinsdorff*, a.a.O. (Fn. 59) sowie *Susanne Kraatz / Silvia von Steinsdorff*, a.a.O. (Fn. 60). Sofern sich die im Folgenden verwendeten empirischen Daten auf diese beiden Erhebungen beziehen, umfassen sie nur zehn der elf hier untersuchten Parlamente (Kroatien fehlt) bis zum Jahr 2010.

72 Vgl. *Susanne Kraatz / Silvia von Steinsdorff*, a.a.O. (Fn. 60), S. 319.

73 Vgl. Tabelle A 21 im Materialanhang zu *Silvia von Steinsdorff*, a.a.O. (Fn. 59), S. 358.

74 Vgl. ebenda, Tabelle A 22.

programmatische Weisungen gebunden zu fühlen.<sup>75</sup> Das Prinzip (freiwilliger) Fraktionsdisziplin im demokratischen Parlament war den Volksvertretern anfangs selbst in Ungarn, wo die Herausbildung eines Mehrparteiensystems bereits vor dem eigentlichen Systemwechsel begonnen hatte, weitgehend fremd. So fühlten sich nur rund 13 Prozent der 1990 gewählten Abgeordneten im Budapester Parlament gegenüber ihrer Fraktion oder Gruppe verantwortlich; die überwältigende Mehrheit pochte auf ihr Recht, bei Abstimmungen von Fall zu Fall selbst zu entscheiden.<sup>76</sup> Die Erkenntnis, dass parlamentarische Effizienz letztlich nur entlang klarer Partei- beziehungsweise Fraktionslinien zu organisieren ist und einer inklusiven Entscheidungsfindung nur auf den ersten Blick zu widersprechen scheint, setzte sich erst allmählich durch.

Dieser Lernprozess wurde durch gezielte Disziplinierungsmaßnahmen der Fraktionsleitungen beschleunigt. So konzentrierte sich in allen untersuchten Parlamenten seit der zweiten Hälfte der 1990er Jahre die innerparlamentarische Ressourcenallokation – angefangen mit der Verteilung von Büroraum, Mitarbeiterstellen und finanziellen Leistungen bis hin zur Aufteilung von Redezeit im Plenum – auf die Fraktionen beziehungsweise Gruppen. Angesichts der äußerst restriktiven Ausstattung der einzelnen Abgeordneten erhöhte dies den Anreiz, sich einer Fraktion anzuschließen. Zugleich wurde in vielen Ländern die nötige Mindestzahl zur Bildung einer Fraktion oder einer – meist mit weniger Rechten und Ressourcen ausgestatteten – Gruppe erhöht, um Abspaltungsversuche möglichst unattraktiv zu gestalten. Eine dauerhafte Stabilisierung der Parlamentsfraktionen und vor allem ein geschlossenes Abstimmungsverhalten lassen sich durch derartige Disziplinierungsmaßnahmen allein allerdings nicht erzwingen. So kam der „Fraktionstourismus“ in den mittel- und osteuropäischen Parlamenten auch im zweiten postkommunistischen Jahrzehnt nicht gänzlich zum Erliegen, sondern stieg in einigen Parlamenten, wie etwa in Lettland und Bulgarien, in jüngerer Zeit sogar wieder an.<sup>77</sup> Untersuchungen zum Abstimmungsverhalten der Parlamentarier belegen zudem, dass wechselnde Mehrheiten und erhebliche Abweichungsquoten auch bei wichtigen Entscheidungen – wie der Verabschiedung der Haushaltsgesetze – nach wie vor auftreten. Das gilt besonders für die baltischen Staaten<sup>78</sup>, aber auch für Tschechien und Bulgarien.<sup>79</sup>

Auch wenn zumindest in Ungarn, Tschechien, Rumänien und – mit leichten Abstrichen – Polen längst vergleichsweise stabile Fraktionenparlamente entstanden sind, haben die anfänglichen und teilweise noch immer nicht überwundenen Strukturschwächen der Fraktionen und Gruppen dazu beigetragen, die Bedeutung des Plenums und insbesondere der ständigen Ausschüsse für den innerparlamentarischen Entscheidungsprozess zu erhöhen. Folgt man den Erkenntnissen der vergleichenden Parlamentsforschung zu Westeuropa, ist dies in erster Linie mit Hilfe restriktiver binnenorganisatorischer Regeln möglich. Je besser es der Exekutive gelingt, im Plenum und in den ständigen Ausschüssen die Tagesordnung, die Zeitplanung und auch den Informationsfluss zu kontrollieren, desto eher lassen sich

75 Vgl. *Gabriella Ilonszki*, From Marginal to Rational Parliaments: A Central European Regional View, in: *Attila Ágh / dies.* (Hrsg.), *Parliaments and Organized Interests: The Second Steps*, Budapest 1996, S. 451 – 465, S. 457 f.

76 Vgl. *Cristina Chiva*, a.a.O. (Fn. 9), S. 203.

77 Vgl. Tabelle A 21 im Materialanhang zu *Silvia von Steinsdorff*, a.a.O. (Fn. 59), S. 358.

78 Vgl. *Thomas Schmidt*, a.a.O. (Fn. 21), S. 242 f.

79 Vgl. *Petr Kopecký / Maria Spirova*, Parliamentary Opposition in Post-Communist Democracies: Power of the Powerless, in: *The Journal of Legislative Studies*, 14. Jg. (2008), H. 1/2, S. 133 – 159, S. 144.

fehlender programmatischer Zusammenhalt und mangelhafte Abstimmungsdisziplin der Fraktionen kompensieren.<sup>80</sup> Die Befunde zur parlamentarischen Binnenorganisation in Mittel- und Osteuropa entsprechen dieser Logik jedoch nur teilweise. Insgesamt ergibt die Analyse der Beteiligungsmöglichkeiten individueller Abgeordneter – also gerade auch von Vertretern der Opposition beziehungsweise der parlamentarischen Minderheit – am parlamentarischen Entscheidungsprozess anhand der Indikatoren, die für die Untersuchung westeuropäischer Parlamentsstrukturen entwickelt wurden<sup>81</sup>, ein sehr differenziertes Bild.<sup>82</sup>

Zunächst fällt auf, dass die Geschäftsordnungen (GO) der untersuchten Parlamente gerade in den sensiblen Bereichen der internen Arbeitsorganisation mehrfach überarbeitet wurden. Der systematische Vergleich der entsprechenden Regelungen, die jeweils zu den beiden Erhebungszeitpunkten 2002 und 2010 in Kraft waren, ergab bei allen Indikatoren substantielle Veränderungen. Während in den meisten Fällen die Geschäftsordnungen aus den 1990er Jahren nach und nach angepasst wurden, verabschiedeten einige Parlamente auch völlig neue interne Organisationsstatuten.<sup>83</sup> So wurde die erste postkommunistische Geschäftsordnung in Kroatien bereits zwischen 1992 und 1995 mehrfach grundlegend verändert und 2002 komplett ausgetauscht. Nach fünf weiteren Änderungsgesetzen zur GO (2002, 2003, 2004 und 2008) verabschiedete der Hrvatski Sabor im Zuge der EU-Beitrittsgesetzgebung 2013 abermals eine völlig neue GO.<sup>84</sup> Ungarn ist auch in diesem Zusammenhang ein eher untypischer Fall: Da die Verfassung von 1990 (Art. 24 Abs. 4) und das Grundgesetz von 2011 (Art. 5 Pkt. 7) gleichermaßen vorsehen, dass die GO des Parlaments nur mit Zweidrittelmehrheit verändert werden kann, wurde die Fassung von 1994 lange Zeit nicht angetastet.<sup>85</sup> Erst infolge der Verabschiedung der neuen Verfassung wurde 2012 auch ein neues „Gesetz über die Nationalversammlung“ beschlossen, das eine neue GO beinhaltet. Im Juni 2014 wurde dieses Zweidrittelgesetz durch eine weitere, extrem detaillierte Resolution zur GO ergänzt.<sup>86</sup>

Die kontinuierliche Weiterentwicklung der innerparlamentarischen Entscheidungsregeln zeugt von der Umsetzung praktischer Erfahrungen aus dem Parlamentsalltag und von politi-

80 Zum Beispiel *Herbert Döring*, *Controversy, Time Constraint, and Restrictive Rules*, in: *ders. / Mark Hallerberg*, (Hrsg.), *Patterns of Parliamentary Behavior: Passage of Legislation across Western Europe*, Aldershot 2004, S. 141 – 168.

81 Vgl. *Herbert Döring*, a.a.O. (Fn. 51), S. 340 f.; *Herbert Döring / Mark Hallerberg*, a.a.O. (Fn. 80); *Sami Yläoutinen / Mark Hallerberg*, a.a.O. (Fn. 69).

82 Eine genaue Aufschlüsselung der einzelnen Indikatoren sowie deren Ausprägungen in den mittel- und osteuropäischen Staaten, die aufgrund der parlamentarischen Geschäftsordnungen ermittelt wurden, findet sich in den Tabellen A 23 und A 24 im Materialanhang zu *Silvia von Steinsdorff*, a.a.O. (Fn. 59), S. 359 f.

83 In einigen Parlamenten wird zu Beginn jeder Wahlperiode die Geschäftsordnung formell erneuert, wobei allerdings das bereits existierende Dokument erneut verabschiedet wird. Diese Form der Novellierung wurde nicht berücksichtigt.

84 Vgl. *Croatian Parliament, Important Legislation – Standing Orders of the Croatian Parliament*, June 2013 (NN 81/2013), <http://www.sabor.hr/january-2002-nn-62002> (Abruf am 20. März 2015); *Nenad Zakošek / Tomislav Maršić*, a.a.O. (Fn. 24), S. 788.

85 Eine vergleichbare Regelung hat sich sonst nur noch in Litauen erhalten; hier wurde die 1994 verabschiedete GO 2008 erstmals geändert.

86 Vgl. Homepage des ungarischen Parlaments, <http://www.parlament.hu/web/house-of-the-national-assembly> (Abruf am 20. März 2015); *András Körösenyi / Gábor G. Fodor / Jürgen Dieringer*, *Das politische System Ungarns*, in: *Wolfgang Ismayr* (Hrsg.), a.a.O. (Fn. 24), S. 357 – 418, S. 367 – 370.

**Tabelle 4: Parlamentarische Mitwirkungsrechte oppositioneller Abgeordneter (2002)**

		Ausschüsse		
		Groß	Mittel	Gering
Plenum	Groß	Litauen Rumänien Slowenien Ungarn	Estland	–
	Mittel	Polen	Slowakei	–
	Gering	Bulgarien Lettland	Tschechien	–

Anmerkung: Erfasste Indikatoren (Plenum): Mitwirkung der Oppositionsfractionen an der Festlegung der Tagesordnung; GO-Änderung nur mit qualifizierten Mehrheit; Verfassungsänderung nur mit qualifizierter Mehrheit; erfasste Indikatoren (Ausschüsse): strukturelle Entsprechung zu den Ministerien; proportionaler Oppositionsvorsitz; Recht auf Beamtenbefragung; Recht auf Zeugenvorladung; Recht auf Akteneinsicht; Möglichkeit von Minderheitenbericht.

Die Einordnung wurde anhand der entsprechenden Indexwerte wie folgt vorgenommen: Minderheitsrechte im Plenum: Gering = 0 bis 1, Mittel = 1,5 bis 2, Groß = 2,5 bis 3; Minderheitsrechte in Ausschüssen: Gering = 0 bis 1,5, Mittel = 2 bis 3,5, Groß = 4 bis 6.

Quelle: Eigene Zusammenstellung.

schen Lernprozessen bei allen Beteiligten. Die inhaltliche Tendenz der GO-Reformen ist – ungeachtet einiger nationaler Besonderheiten – eindeutig: Während in den Plenarsitzungen die individuellen Teilnahmerechte einzelner Abgeordneter zugunsten der Leitungsgremien sowie der kollektiven Rechte von Gruppen und Fraktionen beschnitten wurden, blieb der Spielraum einzelner Volksvertreter in den ständigen Ausschüssen erhalten oder erfuhr sogar Erweiterungen (siehe Tabelle 4 und 5). Ein wichtiger Indikator hierfür betrifft die Mitwirkungsrechte der Oppositionsabgeordneten an der Ausarbeitung der Tagesordnung für Plenarsitzungen. Die Kontrolle über die behandelten Themen zählt zu den wichtigsten Instrumenten, mit deren Hilfe die Regierungsmehrheit die Entscheidungen des gesamten Parlaments kontrollieren kann. Vergleicht man die entsprechenden Werte für die Jahre 2002 und 2010, zeigt sich ein deutlicher Trend zu wachsender Agendakontrolle durch die Regie-

**Tabelle 5: Parlamentarische Mitwirkungsrechte oppositioneller Abgeordneter (2010)**

		Ausschüsse		
		Groß	Mittel	Gering
Plenum	Groß	Litauen Ungarn	–	–
	Mittel	Bulgarien Estland Lettland Rumänien Slowakei Slowenien Tschechien	Polen	–
	Gering	–	–	–

Anmerkung und Quelle: siehe Tabelle 4.

rungsfractionen: Während 2002 in sieben der zehn untersuchten Parlamente die Tagesordnung im Konsens aller Fraktionen beziehungsweise Gruppen beschlossen wurde, galt dies 2010 nur noch in Litauen und der Slowakei uneingeschränkt. In Estland, Polen und Ungarn wurden die Mitspracherechte der Minderheit bei der Tagesordnung deutlich reduziert, in Rumänien sogar ganz abgeschafft. Eine partielle Ausweitung der Inklusion oppositioneller Abgeordneter in diesem Punkt erfolgte lediglich in Bulgarien und Tschechien.<sup>87</sup>

Während die Minderheitsrechte im Plenum eingeschränkt wurden, zeigt sich für die ständigen Ausschüsse ein gegenteiliges Bild. Die zwischen 2002 und 2010 vollzogenen Geschäftsordnungsänderungen führten in sieben der zehn Parlamente zu einer teilweise deutlichen (Tschechien, Slowakei) Ausweitung der Minderheitsrechte. Lediglich in Bulgarien und Polen wurde die Inklusion oppositioneller Abgeordneter in der Ausschussarbeit erschwert, in Ungarn blieb sie in der Summe der einzelnen Rechte unverändert hoch. Bemerkenswert im Vergleich zu westeuropäischen Parlamenten ist, dass die ständigen Ausschüsse in fast allen untersuchten Ländern Regierungsmitglieder und Beamte befragen und andere Zeugen vorladen können. Auch steht den Ausschüssen meist ein weitreichendes Recht der Akteneinsicht zu, wodurch sie den strukturellen Informationsvorsprung der Regierung im Gesetzgebungsverfahren teilweise ausgleichen können.<sup>88</sup>

Hinzu kommt, dass sich im Parlamentsalltag eine Vielzahl informeller Absprachen entwickelt hat, die die ohnehin inklusiven formellen Regeln teilweise noch erheblich ausweiten. Ein Beispiel hierfür ist die proportionale Berücksichtigung der Oppositionsfraktionen bei der Vergabe von Ausschussvorsitzen. Während die Geschäftsordnungen sehr unterschiedliche Regelungen vorsehen und teils vage Angaben machen, hat sich in fast allen untersuchten Ländern die Praxis herausgebildet, einige Ausschussvorsitze selbst dann für die Opposition zu reservieren, wenn dafür keine formelle Grundlage in der GO existiert. Im Ergebnis werden die Oppositionsfraktionen in sieben untersuchten Parlamenten berücksichtigt, wobei die Anzahl der zugestandenen Ausschussvorsitze teilweise unterproportional ausfällt oder auf mündlichen, jederzeit widerrufbaren Absprachen beruht.<sup>89</sup>

Insgesamt vergrößern die gut ausgebauten Mitwirkungsmöglichkeiten in den Ausschüssen die Inklusion der oppositionellen Abgeordneten im parlamentarischen Entscheidungsprozess auch deshalb, weil die Partei- und Fraktionszugehörigkeit in der Regel eine geringere Rolle spielt als im Plenum. Darüber hinaus verbessern starke Ausschüsse nicht nur die Position des gesamten Parlaments gegenüber der Regierung, sondern bieten auch erweiterte Möglichkeiten für Aushandlungsprozesse und Kompromissuche, was gerade unter den Bedingungen labiler Regierungskoalitionen und schwacher Fraktionsdisziplin für die Mehrheitsfindung entscheidend sein kann.<sup>90</sup> In der unmittelbaren Institutionalisierungsphase nach dem Zusammenbruch des Realsozialismus gab es für diese innerparlamentarischen

87 Tabelle A 23 im Materialanhang zu *Silvia von Steinsdorff*, a.a.O. (Fn. 59), S. 359.

88 Vgl. Tabelle A 24 im Materialanhang zu *Silvia von Steinsdorff*, a.a.O. (Fn. 59), S. 360.

89 Vgl. *Petr Kopecký / Maria Spirova*, a.a.O. (Fn. 79), S. 152; *Thomas Schmidt*, Das politische System Lettlands, in: *Wolfgang Ismayr* (Hrsg.), a.a.O. (Fn. 24), S. 123 – 170, S. 135; *Sami Yläoutinen / Mark Hallerberg*, a.a.O. (Fn. 69), S. 158 ff.

90 Vgl. *William E. Crouther / David M. Olson*, Committee Systems in New Democratic Parliaments: Comparative Institutionalization, in: *David Olson / William E. Crouther* (Hrsg.), Committees in Post-Communist Democratic Parliaments: Comparative Institutionalization, Columbus / Ohio 2002, S. 171 – 206, S. 200 f.; *Susanne Kraatz / Silvia von Steinsdorff*, a.a.O. (Fn. 60), S. 328.



Weichenstellungen offensichtliche Gründe. Neben der fehlenden parteipolitischen Strukturierung erforderten die grundlegenden, systemlegitimierenden Aufgaben der Transformationsparlamente einen hohen Grad an Inklusivität und Konsensorientierung. Mit Blick auf die aktuellen Mitwirkungsrechte der parlamentarischen Opposition (2010) jedoch scheint diese Erklärung nicht mehr hinreichend. Wie Tabelle 5 zeigt, haben sich die Mitwirkungsmöglichkeiten der Opposition in den Ausschüssen im zweiten Jahrzehnt nach dem demokratischen Neubeginn nicht nur weiter konsolidiert, sondern in mehreren Ländern sogar vergrößert. Gleichzeitig nahm die Inklusion im Plenum tendenziell ab.

Dieser Befund lässt sich nur als ein bewusstes Festhalten und sogar als Intensivierung des Prinzips der „rationalisierten Inklusion“<sup>91</sup> deuten. Die Arbeitsfähigkeit der mittel- und osteuropäischen Parlamente beruht demnach entscheidend auf ihrer Fähigkeit, das Obstruktionspotential der parlamentarischen Minderheit weitestgehend einzuschränken, ohne die Mitwirkungsmöglichkeiten der Opposition zu schmälern. Ein probates Mittel gegen endlose Tagesordnungsdebatten, unkontrolliert lange und viele Redebeiträge und unzählige Änderungsanträge während der Gesetzeslesungen stellt – neben der verstärkten Regierungskontrolle über die Tagesordnung der Plenarsitzungen – die Stärkung der Ausschüsse dar, wo die Verhandlungen in der Regel weniger polarisierend und polemisch verlaufen als im Plenum. Im Ergebnis verfestigte sich daher die spezifische Form der internen Institutionalisierung, die in der ersten Transformationsphase aus der Notwendigkeit heraus entstanden war, trotz unklarer Mehrheitsverhältnisse und extrem volatiler Parteiensysteme politische Entscheidungen von großer Tragweite zu treffen.

#### 4. Fazit: konsolidierte Institutionen mit regionalspezifischer Binnenstruktur

Auch wenn die Volksvertretungen in Mittel- und Osteuropa im internationalen Vergleich noch junge Institutionen sind, lässt sich 25 Jahre nach ihrer „Auferstehung“ aus den Ruinen des sowjetischen Räteparlamentarismus eine erste Leistungsbilanz ziehen. Es liegt auf der Hand, dass die nationalen Eigenheiten von Jahr zu Jahr stärker hervortreten und regionale Ähnlichkeiten in den Hintergrund drängen. Dennoch liefern die Gemeinsamkeiten, die die simultane Gründungsphase kennzeichneten, weiterhin wichtige Erklärungen zum Verständnis der spezifischen Institutionalisierungsmuster. Während die Erinnerung an das gemeinsame vordemokratische Erbe immer mehr verblasst, gilt das sowohl für den politisch-institutionellen Kontext der Transformationszeit als auch für die enormen legislativen Anpassungsleistungen auf dem Weg zum EU-Beitritt. Zusammenfassend lassen sich aus der Summe der hier vergleichend zusammengetragenen Einzelbefunde zwei zentrale Erkenntnisse ableiten.

(1) Die institutionelle Konsolidierung aller hier untersuchten Parlamente ist nach 25 Jahren erfolgreich abgeschlossen. Verwendet man die eigenständige Handlungsfähigkeit der Volksvertretungen bei Gesetzgebung und Regierungsbildung als Maßstab erfolgreicher Institutionalisierung, ergibt sich ein eindeutiges Bild: Alle Parlamente haben während der postkommunistischen Transitionsprozesse wichtige Reformgesetze zügig ausgearbeitet und verabschiedet, wobei sie in der ersten Phase sogar teilweise die Aufgaben der noch nicht voll

91 Susanne Kraatz / Silvia von Steinsdorff, a.a.O. (Fn. 60), S. 330.

funktionsfähigen Ministerialbürokratie übernehmen. Auch bei der Vorbereitung der EU-Osterweiterung spielten die nationalen Parlamente eine zentrale Rolle und ermöglichten dank intensiver Gesetzgebungstätigkeit die zügige Umsetzung des *Acquis Communautaire* der EU in nationales Recht. Bei der Regierungsbildung und -kontrolle erwiesen sich die mittel- und osteuropäischen Parlamente ebenfalls sehr rasch als erstaunlich handlungsfähig. Selbst angesichts unklarer Mehrheitsverhältnisse und akuter politischer Krisensituationen gelang es den Abgeordneten wiederholt, sich auf eine neue (wenngleich oft neuerlich instabile und kurzlebige) Regierung zu einigen. Im Ergebnis haben die Parlamente weitaus größere Stabilität bewiesen als die exekutiven Institutionen. Rückblickend könnte man argumentieren, dass sie auch deshalb besonders schnell „erwachsen“ wurden, um die teilweise fortbestehenden politischen und institutionellen Defizite in anderen Bereichen, etwa bei der Konsolidierung der Parteiensysteme, zu kompensieren.

(2) Die Funktionslogik der Parlamente in Mittel- und Osteuropa zeichnet sich auch nach 25 Jahren noch durch einige regionale Spezifika aus, deren Fortbestehen sich inzwischen kaum noch mit den besonderen politischen Umständen während der Gründungsphase der Institutionen erklären lässt. Diese regionalen Besonderheiten beziehen sich in erster Linie auf die internen Entscheidungsprozesse und -regeln der Parlamente, die unter der Überschrift der „rationalisierten Inklusion“ zusammengefasst werden können. Entstanden aus der Notwendigkeit, trotz anfangs extrem volatiler und fragmentierter Parteienlandschaften im Parlament und den daraus resultierenden unklaren beziehungsweise rasch wechselnden Mehrheitsverhältnissen wichtige Entscheidungen für den demokratischen Neubeginn zu treffen, hat sich das Modell im vergangenen Jahrzehnt sogar noch verfestigt. Im Kern ist diese Form legislativer Binnenorganisation weniger abhängig von der strukturierenden und steuernden Kraft der parlamentarischen (Regierungs-)Parteien als die in Westeuropa verbreiteten Fraktionenparlamente. Die Regierungsmehrheit kann ihre Agenda im Plenum notfalls mit Hilfe disziplinierender Verfahrensregeln gegen mögliche Obstruktionsversuche durchsetzen. Im Gegenzug haben die einzelnen Abgeordneten, also auch Oppositionsvertreter und Unabhängige, in den mit weitreichenden Kontroll- und Mitbestimmungsrechten ausgestatteten ständigen Parlamentsausschüssen umfangreiche Partizipationsmöglichkeiten.

Die Tatsache, dass diese Form der parlamentarischen Binnenorganisation in Mittel- und Osteuropa nach wie vor existiert und sich teilweise sogar weiterentwickelt, obwohl der ursprüngliche Entstehungsgrund – die Kompensation der Schwäche und Volatilität der Fraktionen – immer stärker in den Hintergrund tritt, spricht für den Erfolg und die dauerhafte Akzeptanz dieser spezifischen Entscheidungsmuster. Die Stärkung der Ausschüsse, in Verbindung mit inklusiven Partizipationsmöglichkeiten aller (also auch oppositioneller) Abgeordneter, stärkt die institutionelle Autonomie der Parlamente im politischen System insgesamt. Diese Erfahrung könnte sich angesichts der neuerlichen politischen Krisen in einigen der hier untersuchten Ländern als wertvoll erweisen, auch wenn die autonome Handlungsfähigkeit zumindest des ungarischen Parlaments gegenwärtig nicht von schwachen Fraktionen, sondern vielmehr von einer übermächtigen Regierungspartei bedroht wird.<sup>92</sup>

92 Siehe hierzu auch den Beitrag von *Sonja Priebe* und *Astrid Lorenz* in diesem Heft der ZParl.