

Prof. Dr. Dr. h.c. Herbert Küpper

Institut für Ostrecht

Gescheiterte Transfers / Failed Transfers

Transferrnarrativ Ungarn 1: Die Aktualisierung des parlamentarischen Vertrauens in die Regierung
(Misstrauensvotum, Vertrauensfrage)

– Rohfassung, noch ohne Belege und Literaturzitate –

Tatbestand:

1989 war in Ungarn die Zeit für den Systemwechsel reif. Aufgrund der Besonderheiten des am Runden Tisch verhandelten Übergangs wurde zunächst keine neue Verfassung erlassen, sondern das neue System in der bestehenden Verfassung verankert. Insbesondere die beiden zentralen Verfassungsänderungen vom 23.10.1989 und vom 25.6.1990 schrieben die volksrepublikanische Verfassung in ein Grundgesetz für eine Republik mit pluralistischer Demokratie, Rechtsstaatlichkeit, echten Grundrechten, einer (sozialen) Marktwirtschaft und Raum für die Zivilsphäre um. Diese totalrevidierte Verfassung blieb bis Ende 2011 in Geltung. Sie wird in der Folge als Verf. 1989 bezeichnet.

Am 1.1.2012 trat eine neue Verfassung in Kraft: „Ungarns Grundgesetz (25. April 2011)“. Es dient dazu, die Ideologie der in den Wahlen von 2010 siegreichen Partei Fidesz in Verfassungsform zu gießen und zudem das öffentliche Institutionensystem so zu verändern, dass andere politische Kräfte möglichst keine Chance mehr haben. Im Staatsorganisationsrecht im engeren Sinne folgt es weitgehend seiner Vorläuferverfassung. Es wird in der Folge als GrundG 2011 bezeichnet.

Bereits 1989 fiel die Entscheidung, sich bei den anstehenden Verfassungsreformen im Kapitel „Regierung“ am Modell der deutschen Kanzlerdemokratie zu orientieren. Diese Grundentscheidung wurde in der Verf. 1989 verankert und im GrundG 2011 fortgeführt.

1989 wurde das dem sozialistischen Verfassungsrecht in der Form unbekanntes Institut des parlamentarischen Vertrauens gegenüber der Regierung eingeführt. Die Vertrauensfrage einschließlich ihrer Verbindung mit einer Sachfrage wurde bereits vor den beiden großen Verfassungsänderungen, nämlich mit Verfassungsänderungsgesetz vom 26.5.1989, in dem neuen § 39/A Abs. 3-4 Verf. niedergelegt. Die verfassungsrechtliche Verankerung des konstruktiven Misstrauensvotums hingegen erfolgte in zwei Schritten. Während §§ 39/A-39/B Verf. 1989 in der Fassung zwischen dem 26.5.1989 und dem 25.6.1990 das Misstrauensvotum noch nicht an die Wahl einer neuen Regierung banden und die

durch ein erfolgreiches Misstrauensvotum abgewählte Regierung bis zur Wahl einer neuen Regierung geschäftsführend im Amt beließen (einfaches Misstrauensvotum), änderte die Verfassungsrevision vom 25.6.1990 die beiden Paragraphen dahin gehend ab, dass das parlamentarische Misstrauensverfahren nur zulässig war, wenn zugleich ein neuer Kandidat für das Amt des Ministerpräsidenten präsentiert wurde.

§ 39/A Verf. 1989 i.d.F. ab dem 25.6.1990 lautete:

§ 39/A. (1) Mindestens ein Fünftel der Abgeordneten kann gegenüber dem Ministerpräsidenten schriftlich – unter Bezeichnung der für das Amt des Ministerpräsidenten nominierten Person – einen Misstrauensantrag einbringen. Der gegen den Ministerpräsidenten eingebrachte Misstrauensantrag gilt als ein gegen die Regierung eingebrachter Misstrauensantrag. Falls die Mehrheit der Abgeordneten der Landesversammlung auf der Grundlage des Antrags ihr Misstrauen ausdrückt, gilt die als neuer Ministerpräsident nominierte Person als gewählt.

(2) Die Debatte und die Abstimmung über den Antrag sind frühestens drei Tage nach der Einbringung und spätestens innerhalb von acht Tagen ab der Einbringung abzuhalten.

(3) Die Regierung kann – durch den Ministerpräsidenten – eine Vertrauensabstimmung gemäß den in Abs. (2) vorgeschriebenen Fristen vorschlagen.

(4) Die Regierung kann – durch den Ministerpräsidenten – auch vorschlagen, dass die Abstimmung über eine vor ihr eingereichte Vorlage zugleich eine Vertrauensabstimmung sein soll.

(5) Wenn die Landesversammlung in den Fällen in Abs. (3)-(4) der Regierung nicht das Vertrauen ausspricht, ist die Regierung verpflichtet zurückzutreten.

In dieser Fassung galt die Vorschrift unverändert bis zum Außerkrafttreten der Verf. 1989. Die Nachfolgevorschrift ist Art. 21 Abs. 1-2 GrundG 2011. Sie lautet seit dem Erlass des GrundG 2011 unverändert wie folgt:

Art. 21. (1) Ein Fünftel der Abgeordneten der Landesversammlung kann gegenüber dem Ministerpräsidenten schriftlich – unter Bezeichnung der für das Amt des Ministerpräsidenten vorgeschlagenen Person – einen Misstrauensantrag einbringen.

(2) Falls die Landesversammlung den Misstrauensantrag unterstützt, drückt sie damit ihr Misstrauen gegenüber dem Ministerpräsidenten aus und wählt zugleich die in dem Misstrauensantrag für das Amt des Ministerpräsidenten vorgeschlagene Person zum Minister-

präsidenten. Zu der Entscheidung der Landesversammlung sind die Stimmen von mehr als der Hälfte der Abgeordneten der Landesversammlung notwendig.

(3) Der Ministerpräsident kann eine Vertrauensabstimmung beantragen. Die Landesversammlung drückt gegenüber dem Ministerpräsidenten ihr Misstrauen aus, falls in der auf Vorschlag des Ministerpräsidenten abgehaltenen Vertrauensabstimmung mehr als die Hälfte der Abgeordneten der Landesversammlung den Ministerpräsidenten nicht unterstützt.

(4) Der Ministerpräsident kann beantragen, dass die Abstimmung über eine durch die Regierung eingereichte Vorlage zugleich eine Vertrauensabstimmung sein soll. Die Landesversammlung drückt gegenüber dem Ministerpräsidenten ihr Misstrauen aus, falls sie die durch die Regierung eingereichte Vorlage nicht unterstützt.

(5) Die Landesversammlung fasst ihre Entscheidung über die Vertrauensfrage nach drei Tagen ab der Unterbreitung des Misstrauensantrags oder des Antrags des Ministerpräsidenten gemäß Abs. (3) und (4), aber spätestens innerhalb von acht Tagen ab der Unterbreitung.

Abgesehen von einigen redaktionellen Änderungen ist die Regelung in beiden Verfassungen im Wesentlichen inhaltsgleich.

Die offiziellen Dokumente zur Einfügung des § 39/A in die Verf. 1989 betonen nur die Bedeutung, das parlamentarische Vertrauen in die Regierung durch geeignete Verfahren aktualisieren zu können. Sie gehen nicht darauf ein, an welchem Modell sich die neue ungarische Regelung orientiert. Demgegenüber spricht die offizielle Regierungsbegründung zu der Vorlage des Entwurfs des Verfassungsänderungsgesetzes vom 25.6.1990 explizit davon, „das Verfassungsinstitut des sog. konstruktiven Misstrauensantrags zu importieren“. Es handelt sich mithin um eine bewusste Rezeption, und die Wortwahl „konstruktiver Misstrauensantrag“ (konstruktív bizalmatlansági indítvány) verweist eindeutig auf das deutsche Grundgesetz als Quelle, denn dieser Begriff war bis dahin im ungarischen Verfassungsrecht ungebräuchlich und wurde nur in der Rechtsvergleichung zur Beschreibung des deutschen Rechts verwendet. Die Regierungsbegründung zur Vorlage des Entwurfs des GrundG 2011 spricht auch vom „konstruktiven Misstrauensantrag“. Seit 1990 ist dieser Begriff auch in der ungarischen Verfassungsrechtslehre heimisch geworden und dient der Bezeichnung auch des ungarischen Verfassungszustands, verweist also nicht mehr eindeutig auf die deutsche Herkunft des Rechtsinstituts. Die Regierungsbegründung von 2011 gibt keine Gründe dafür, warum das GrundG 2011 dem

Regelungszustand der Verf. 1989 folgt. In der – ohnehin nicht als ernsthafte Debatte orchestrierten, extrem kurzen – parlamentarischen Beratung war die Fortführung dieses Rechtsinstituts nicht strittig.

Folglich gilt in Ungarn seit 1990 im Verhältnis Parlament – Regierung ein aus Deutschland importierter Regelungszustand. Allerdings hat man aus Art. 67-68 deutsches Grundgesetz nur die Regelungsidee, nicht aber den Wortlaut übernommen. Art. 67-68 deutsches Grundgesetz lauten:

Art. 67. (1) Der Bundestag kann dem Bundeskanzler das Misstrauen nur dadurch aussprechen, dass er mit der Mehrheit seiner Mitglieder einen Nachfolger wählt und den Bundespräsidenten ersucht, den Bundeskanzler zu entlassen. Der Bundespräsident muss dem Ersuchen entsprechen und den Gewählten ernennen.

(2) Zwischen dem Antrage und der Wahl müssen achtundvierzig Stunden liegen.

Art. 68. (1) Findet ein Antrag des Bundeskanzlers, ihm das Vertrauen auszusprechen, nicht die Zustimmung der Mehrheit der Mitglieder des Bundestages, so kann der Bundespräsident auf Vorschlag des Bundeskanzlers binnen einundzwanzig Tagen den Bundestag auflösen. Das Recht zur Auflösung erlischt, sobald der Bundestag mit der Mehrheit seiner Mitglieder einen anderen Bundeskanzler wählt.

(2) Zwischen dem Antrage und der Wahl müssen achtundvierzig Stunden liegen.

Der Hauptunterschied beim konstruktiven Misstrauensvotum ist prozeduraler Natur und besteht darin, dass der Bundestagsbeschluss in Deutschland dem Bundespräsidenten einen verbindlichen Arbeitsauftrag erteilt, während der Parlamentsbeschluss in Ungarn selbst den alten Ministerpräsidenten abwählt und die/den Nachfolger(in) ins Amt bringt, d.h. „self-executing“ ist. Bei den Rechtsfolgen der Vertrauensfrage hingegen besteht ein Unterschied auch im Materiellen. In Deutschland eröffnet die verlorene Vertrauensfrage das ermessensbasierte Recht des Staatsoberhauptes zur Parlamentsauflösung, während in Ungarn das parlamentarische Verfahren der Wahl eines Regierungschefs mit Vorschlag durch das Staatsoberhaupt und anschließender Abstimmung im Parlament eingeleitet wird. Nur wenn diese Regierungsbildung innerhalb von 40 Tagen nicht gelingt, kann – aber muss nicht – der ungarische Staatspräsident das Parlament auflösen [§ 28 Abs. 3 Buchst. b) Verf. 1989, Art. 3 Abs. 3 Buchst. a) GrundG 2011].

Scheitern:

Das Scheitern dieses Rechtsinstituts liegt nicht im Regelungszustand, sondern in der Praxis. Zu einer Vertrauensfrage ist es seit der Wende in Ungarn noch nicht gekommen. Das konstruktive Misstrau-

ensverfahren hingegen wurde bereits zweimal angewandt: 2004 und 2009. Die Tatsache, dass es innerhalb von nunmehr mehr als 30 Jahren nur zweimal zur Anwendung kam, ist für sich genommen nicht als Scheitern zu werten. Vertrauensfrage und konstruktives Misstrauensvotum finden ihrer Bestimmung gemäß in Krisensituationen statt, sodass ihre Nichtanwendung durchaus als Positivum, nämlich als Abwesenheit von Krise, gewertet werden kann.

Das Scheitern liegt mithin nicht in der geringen Zahl der Anwendungsfälle, sondern im Ablauf dieser Fälle.

2004:

Mitte 2004 kam es innerhalb der sozialliberalen Koalition zu Spannungen. Als Ausweg verabredeten die Koalitionsparteien die Ablösung des bisherigen Ministerpräsidenten *Péter Medgyessy* durch *Ferenc Gyurcsány*. Als Mittel, diesen Wechsel im Ministerpräsidentenamt zu bewerkstelligen, wählten die Koalitionsparteien den Weg des konstruktiven Misstrauensvotums seitens der regierenden Mehrheit.

Der Grund hierfür liegt darin, dass der Rücktritt eines Ministerpräsidenten dazu führt, dass das Nominierungsmonopol des Staatspräsidenten gemäß § 33 Abs. 3 Verf. 1989 (heute identisch: Art. 16 Abs. 3 GrundG 2011) aktiviert wird. Anders als in Deutschland, wo der Bundestag gemäß Art. 63 Abs. 3 deutsches Grundgesetz ab dem zweiten Wahlgang selbst einen Kandidaten für das Amt des Bundeskanzlers nominieren kann, behält das ungarische Staatsoberhaupt in allen Wahlgängen sein Nominierungsmonopol. Da der 2004 amtierende Staatspräsident *Ferenc Mádl* einer anderen politischen Richtung angehörte und Bedenken gegen den designierten Nachfolger *Gyurcsány* hatte, wollten die Koalitionäre auf jeden Fall eine Situation vermeiden, die es dem Staatspräsidenten ermöglichte zu bestimmen, wen er dem Parlament als Kandidaten für das Ministerpräsidentenamt vorschlug. Das konstruktive Misstrauensvotum ist der einzige Fall, in der die ungarische Verfassungsordnung die Benennung des Kandidaten für das Amt des Regierungschefs nicht in die Hand des Staatsoberhauptes legt, sondern das Parlament selbst ermächtigt, den Kandidaten zu bestimmen. Daher verabredeten die beiden Koalitionsparteien einen „unechten Misstrauensantrag“, denn sie hatten ja nicht das Vertrauen in Ministerpräsident *Medgyessy* verloren, sondern wollten nur in der laufenden Legislaturperiode ihren Regierungschef auswechseln, ohne dem Staatspräsidenten ein Mitspracherecht zu geben.

Bereits die Ankündigung eines solchen Verfahrens rief neben politischer auch fachliche Kritik hervor. Danach stehe ein „unechtes“ Misstrauensverfahren im Widerspruch zu zwar nicht den Buchstaben, aber dem Geist der Verfassung, es sei nicht bestimmungsgemäß. Außerdem sei die Ablösung eines Ministerpräsidenten durch einen neuen im Wege eines rein parlamentsinternen Verfahrens wenig demokratisch, wenn sich der neue Ministerpräsident keinen Neuwahlen stellen müsse.

Schließlich kam Ministerpräsident *Medgyessy* dem unechten Misstrauensantrag zuvor und reichte beim Staatspräsidenten seinen Rücktritt ein. Der Staatspräsident nominierte daraufhin *Gyurcsány* als Kandidaten, der von seiner Koalitionsmehrheit plangemäß gewählt wurde.

2009:

Auch im Frühjahr 2009 wollte die regierende sozialliberale Koalition innerhalb der laufenden Legislaturperiode ihren Regierungschef austauschen. Anstelle des unbeliebt gewordenen *Ferenc Gyurcsány* sollte der von früheren Skandalen freie *Gordon Bajnai* Regierungschef der unverändert fortregierenden Koalition werden. Auch hier wollte die Koalition ein Mitspracherecht des als feindlich empfundenen Staatspräsidenten *László Sólyom* verhindern.

Dieses Mal lief das konstruktive Misstrauensverfahren plangemäß ab. Am 14.4.2009 sprach das Parlament mit der Mehrheit der regierenden Koalition und den Stimmen zweier Unabhängiger Ministerpräsident *Gyurcsány* das Misstrauen aus, wodurch der als Ersatz nominierte *Bajnai* automatisch gewählt war.

Auch nach diesem „unechten Misstrauensverfahren“ wurde politische ebenso wie fachliche Kritik laut. Eine verfassungsgerichtliche Kontrolle fand in beiden Fällen nicht statt.

Der Erlass des GrundG 2011:

Wie bereits erwähnt, wurde in der Debatte über die zukünftige neue Verfassung 2011 das gesamte Konstrukt des parlamentarischen Vertrauens und seiner Aktualisierung einschließlich des Instituts des konstruktiven Misstrauensvotums nicht in Frage gestellt. Dabei hatten die beiden Anwendungsfälle 2004 und 2009 gezeigt, dass es zur Umgehung eines anderen verfassungsrechtlichen Grundsatzes, nämlich des Nominierungsmonopols des Staatspräsidenten im Hinblick auf die Kandidaten für das Amt des Regierungschefs, dienen kann. Hätte es eine echte fachliche Debatte über das GrundG gegeben, hätte diese Anwendungsgeschichte analysiert und hätten ggf. Lehren aus ihr gezogen werden müssen.

Eine echte Debatte ist aber nicht nur in Bezug auf die Durchsetzung des parlamentarischen Vertrauens und seines Wegfalls gegenüber der Regierung unterblieben, sondern in Bezug auf das gesamte Grundgesetz. Der Regierungsentwurf wurde in nur wenigen Sitzungstagen durch das Parlament – einschließlich des Ausschussverfahrens – gepeitscht. Auch der ungarischen Öffentlichkeit wurde erst kurz vor Eröffnung des parlamentarischen Verfahrens der amtliche Entwurf im Wortlaut präsentiert, sodass eine politische Debatte außerhalb des Parlaments ebenfalls nur in Ansätzen stattfinden konnte.

Hinzu kommt, dass das gesamte Institutionensystem des GrundG 2011 vom Verfassungsgeber nicht ernst gemeint ist. Es soll die Kulisse einer parlamentarischen Mehrparteiendemokratie errichten und so Kontinuität zwischen vor und nach 2011 simulieren. Tatsächlich hat sich das Regierungssystem bereits seit dem Fidesz-Wahlsieg von 2010 in Richtung einer immer stärker zentralisierten, zunehmend auf den Führer der Fidesz-Partei konzentrierten Ein-Personen-Herrschaft entwickelt, in der weder staatliche Organe noch Parteinstanzen unabhängig vom Willen des Führers agieren können. Auch dies war ein Grund, warum fachliche Debatten im Zuge der Verfassungsgebung unerwünscht waren.

In dieser unreflektierten Übernahme der Konstruktion der Mechanismen zur Aktivierung des parlamentarischen Vertrauens und insbesondere des konstruktiven Misstrauensvotums in das neue GrundG, in der mangelnden Auseinandersetzung mit der Geschichte dieses Rechtsinstituts, das in der jüngeren Vergangenheit bereits zweimal seine Eignung zu „unechten“ Verfahren unter Beweis gestellt hat, kann ein zweites Scheitern gesehen werden.

Analyse:

In den beiden ungarischen Anwendungsfällen – einer nur beabsichtigt, einer auch durchgeführt – wurde der konstruktive Misstrauensantrag zu einem Zweck verwendet, der nicht der Regelungsintention entspricht. Der konstruktive Misstrauensantrag aktualisiert die parlamentarische Verantwortung der Regierung, verkörpert in der Person des Regierungschefs, und ermöglicht es dem Parlament, auch ohne förmliche Neuwahlen eine neue Regierung zu bilden.

In den beiden ungarischen Anwendungsfällen ging es nicht um die Bildung einer neuen Regierung im Sinne eines Politikwechsels, sondern die unverändert amtierende Regierungskoalition wollte ihren Regierungschef in der laufenden Legislatur auswechseln. Der verfassungskonforme Weg wäre der Rücktritt. Dieser Weg hatte aus der Sicht der Regierungskoalition den Nachteil, dass dann der Staats-

präsident mit seinem Nominierungsmonopol zwingend einzuschalten wäre. Hierin unterscheidet sich das rechtliche Umfeld in Ungarn von dem in Deutschland: In Ungarn kann das Parlament – vom konstruktiven Misstrauensantrag abgesehen – immer nur über die von dem Staatsoberhaupt präsentierten Kandidaten für das Amt des Ministerpräsidenten abstimmen, es hat keine Möglichkeit, am Staatsoberhaupt vorbei eigene Kandidaten aufzustellen. Das ist in Deutschland ab dem zweiten Wahlgang anders, sodass sich in Deutschland kein Bedürfnis nach der Umgehung des Staatsoberhauts ergibt.

Da der verfassungskonforme Weg aus Sicht der ungarischen Regierungskoalition in beiden Fällen mit einem politischen Risiko belastet war, suchte man eine Umgehung und fand sie im konstruktiven Misstrauensantrag. Dass im ersten Fall der scheidende Ministerpräsident *Medgyessy* am Ende nicht mitspielte, hatte persönliche Gründe.

Man kann das Rechtsinstitut des konstruktiven Misstrauensvotums in Ungarn insofern als gescheitert ansehen, als es in den zwei Fällen, in denen seine Anwendung entweder bevorstand oder durchgeführt wurde, zur Umgehung anderer Verfassungsvorschriften benutzt wurde und daher „unechte“ Verfahren stattfanden. Ein der Regelungsintention des § 39/A Abs. 1 Verf. 1989, Art. 21 Abs. 1-2 GrundG 2011 entsprechendes Verfahren hat es noch nicht gegeben – mangels Anlass.

Das Scheitern in dem Sinne, dass das Rechtsinstitut zu anderen Zwecken („unecht“) als den eigentlich intendierten benutzt wird, teilt das ungarische konstruktive Misstrauen in gewisser Weise mit seinem deutschen Vorbild. Allerdings fanden die deutschen „unechten“ Verfahren nicht im konstruktiven Misstrauen, sondern in der Vertrauensfrage statt.

Konstruktive Misstrauensanträge 1972 und 1982:

Auf Bundesebene stimmte der Bundestag über zwei konstruktive Misstrauensanträge ab: am 27.4.1972 (*Rainer Barzel* gegen den amtierenden *Willy Brandt*) erfolglos und am 1.10.1982 (*Helmut Kohl* gegen den amtierenden *Helmut Schmidt*) erfolgreich. In beiden Fällen ging es tatsächlich um einen Politikwechsel, sodass diese deutschen Misstrauensanträge bestimmungsgemäß und somit nicht „unecht“ waren.

Vertrauensfragen 1972, 1982, 2001, 2005:

„Unechte“ Verfahren im Zusammenhang mit dem parlamentarischen Vertrauen als Grundlage des Bestehens der Bundesregierung hat es in Deutschland in der Vertrauensfrage gegeben, die die Regie-

zung dem Bundestag stellen kann. Der Sinn dieses Instituts liegt darin, der Bundesregierung zu ermöglichen, ihren Rückhalt im Bundestag unter Beweis zu stellen und – ggf. in Verbindung mit einem Sachantrag – wegbröckelnde Mehrheiten zu disziplinieren. Mit dieser Absicht, d.h. eine unsicher gewordene Regierung zu stabilisieren, stellten *Helmut Schmidt* am 5.2.1982 und *Gerhard Schröder* am 16.11.2001 – jeweils erfolgreich – die Vertrauensfrage. Diese Verfahren sind „echte“ Vertrauensfragen, da sie dem Regelungszweck des Art. 68 deutsches Grundgesetz entsprachen.

Daneben gibt es drei Präzedenzfälle einer „unechten“ Vertrauensfrage, in der der Bundeskanzler dem Bundestag die Vertrauensfrage in der Absicht stellte, diese zu verlieren: *Willy Brandt* (20.9.1972), *Helmut Kohl* (17.10.1982) und *Gerhard Schröder* (1.7.2005). In allen drei Fällen stimmten die den Bundeskanzler stützenden Parteien vereinbarungsgemäß gegen die Vertrauensfrage oder enthielten sich. Das Ziel war in allen drei Fällen identisch. Die Bundeskanzler wollten vorgezogene Neuwahlen herbeiführen. Da das deutsche Grundgesetz – im Gegensatz zur Rechtslage in Ungarn seit 1989 – dem Bundestag das Selbstauflösungsrecht vorenthält, suchten alle drei Kanzler einen Weg, auch ohne Selbstauflösung zu politisch gewünschten, aber verfassungsrechtlich nicht vorgesehenen vorgezogenen Neuwahlen zu kommen. Sie fanden ihn in der verlorenen Vertrauensfrage, die den Bundespräsidenten ermächtigt, aber nicht verpflichtet, den Bundestag aufzulösen. Die Bundespräsidenten kamen dem Auflösungswunsch in allen drei Fällen nach.

Vergleich Deutschland – Ungarn:

Die Parallelen zwischen Deutschland und Ungarn sind offensichtlich. In Ungarn versuchten Regierungskoalitionen mit „unechten“ konstruktiven Misstrauensverfahren, innerhalb der Legislaturperiode ihren Ministerpräsidenten auszuwechseln, ohne dem Staatspräsidenten die Möglichkeit zur Mitwirkung zu geben, während in Deutschland Regierungskoalitionen mit „unechten“ Vertrauensfragen versuchten, die nicht vorgesehene Selbstauflösung des Bundestags herbeizuführen. Das zeigt, dass die Mechanismen zur Aktualisierung der Bindung der Regierung an das parlamentarische Vertrauen in beiden Ländern zur Umgehung empfundener anderweitiger Regelungsdefizite in der jeweiligen Verfassung dienen. Allerdings gibt es in Deutschland auch Beispiele für „echte“, bestimmungsgemäße Verfahren, die zeigen, dass die Rechtsinstitute auch gemäß den Intentionen der Verfassungen funktionieren können.

Dennoch ist in beiden Ländern auch das Potenzial zur Umgehung des geltenden Verfassungsrechts in mehreren Verfahren offenbar geworden. Insofern ist auch das Scheitern der parlamentarischen Aktualisierung der Verantwortung der Regierung in Gestalt des konstruktiven Misstrauensvotums in

Ungarn ein aus Deutschland importiertes Scheitern, das sich wegen der jeweils anderen zu umgehenden Lücken in der Verfassung in den Einzelheiten anders äußert.

Es gibt noch eine weitere Verbindung zwischen dem Scheitern der deutschen Vertrauensfrage und des ungarischen konstruktiven Misstrauensvotums. Wie erwähnt, lautete eine fachliche Kritik an den ungarischen „unechten“ Misstrauensverfahren, dass sie darauf gerichtet seien, eine neue Regierung ohne legitimierende Neuwahlen ins Amt zu bringen: aus Legalität entstehe noch keine politische Legitimität. Aus ebendiesem Grund wünschte *Helmut Kohl* 1982 Neuwahlen. Er war zwei Monate zuvor im Wege seines erfolgreichen konstruktiven Misstrauensvotums gegen *Helmut Schmidt* an die Macht gekommen und empfand eben dieses konstruktive Misstrauensverfahren als nicht hinreichend legitimierend, weshalb er das reguläre Ende der Legislaturperiode nicht abwarten, sondern stattdessen seine neue Bundesregierung durch den Wähler bestätigen lassen wollte. Mit Hinblick auf die gewünschte Schaffung politischer Legitimität akzeptierte auch das Bundesverfassungsgericht die mit der Legalität nicht zu vereinbarende Auflösung des Bundestags durch den Bundespräsidenten als grundgesetzkonform, obwohl die verfassungsmäßigen Voraussetzungen einer bestimmungsgemäßen Auflösung des Bundestags, nämlich eine Regierungskrise, 1982 noch nicht einmal im Ansatz vorhanden waren – im Gegensatz zu 1972 und 2005, als *Brandt* und *Schröder* mit der vorzeitigen Bundestagsauflösung auf echte Krisensituationen in ihrer jeweiligen Regierung reagierten.

Alles in allem ist die Übernahme des deutschen Regelungsumfelds zur Aktualisierung des parlamentarischen Vertrauens in die Regierung ein Import auch des Potenzials des Scheiterns, das in der deutschen Regelung angelegt ist. Als Ungarn sich 1989 für die Übernahme der deutschen Regelungsprinzipien entschied, waren schon einige Präzedenzfälle bekannt, die zeigten, dass diese Regeln die Möglichkeit „unechter“ Verfahren zur Umgehung anderweitiger Verfassungsvorschriften in sich bergen. Dass sich die „unechten“ Verfahren in Ungarn an leicht anderer Stelle, nämlich im konstruktiven Misstrauensantrag statt wie in Deutschland in der Vertrauensfrage, ihren Weg brachen, liegt an den unterschiedlichen anderweitigen Verfassungsvorschriften, die jeweils umgangen werden sollten: in Ungarn das Nominierungsmonopol des Staatspräsidenten für den Kandidaten des Regierungschefs (das in Deutschland nur im ersten Wahlgang besteht, danach kann der Bundestag selbst Kandidaten nominieren), in Deutschland das Verbot der Selbstauflösung des Bundestags (während das ungarische Parlament das Selbstauflösungsrecht hat). Das zweite – oder wiederholte – Scheitern der ungarischen Rezeption liegt darin, dass bei Erlass des GrundG der vorhandene Regelungszustand der Verf. 1989 perpetuiert wurde, ohne die ungarischen „unechten“ Verfahren sowie die zwischen 1989 und 2011

Gescheiterte Transfers / Failed Transfers – Narrativ Ungarn 1: Vertrauensfrage & konstruktives Misstrauensvotum
stattgefundenen weiteren deutschen Präzedenzfälle bestimmungswidriger Verfahren auszuwerten
und Lehren daraus zu ziehen.