

31. März 2020

Länderbericht

Auslandsbüro Ungarn

Ungarn in der Corona-Krise

Parlament stimmt für umfassende Sondervollmachten der Regierung

Frank Spengler, Bence Bauer

Am 11. März 2020 erklärte die ungarische Regierung wegen der Corona-Krise verfassungsgemäß eine nationale Gefahrenlage und am 30. März 2020 stimmten 137 der 199 Abgeordneten der Ungarischen Nationalversammlung dem „Gesetz zur Abwehr gegen das Corona-Virus“ zu. Das Gesetz beinhaltet umfangreiche Befugnisse für die Regierung. Sie kann für den Zeitraum des Notstandes nun mit Dekreten und ohne Zustimmung des Parlaments ihre Maßnahmen zur Abwehr des Krankheitserregers umsetzen. Die im In- und Ausland geäußerte heftige Kritik an dem Parlamentsbeschluss wies die Regierung ebenso vehement als unangemessen und irreführend zurück.

Die Erklärung der Gefahrenlage und das Corona-Gesetz

Das ungarische Grundgesetz aus dem Jahre 2011 trifft in Artikel 53 und 54 Vorsorge für die Feststellung einer Gefahrenlage. Nach der Verfassung ist es die ausschließliche Kompetenz der Regierung eine Gefahrenlage auszurufen und auch wieder als beendet zu erklären. Es gibt dabei keine zeitliche Befristung (kein „sunset-close“). Diese rechtliche Regelung existierte seit 1990 inhaltsgleich auch in der vorherigen Verfassung. Das ungarische Parlament kann also nicht über die Gefahrenlage oder deren Dauer abstimmen. Laut dem neuen „Corona-Gesetz“ kann die ungarische Nationalversammlung aber jederzeit beschließen, die Ermächtigung, auch zu einzelnen Dekreten, zu widerrufen.

Nach den Bestimmungen des ungarischen Grundgesetzes enden die in der Gefahrenlage getroffenen außerordentlichen Maßnahmen / Dekrete der Regierung automatisch nach 15 Tagen. Eine Verlängerung ist nur dann möglich, wenn die Regierung von der Ungarischen Nationalversammlung dazu autorisiert wird. Ein diesbezügliches Gesetz hätte bereits am 24. März 2020 verabschiedet werden können, wenn die Ungarische Nationalversammlung mit einer Vierfünftelmehrheit einer Abweichung von der Hausordnung und damit einer Verabschiedung im Schnellverfahren in der Abstimmung am 23. März zugestimmt hätte. Die Opposition votierte aber in großen Teilen gegen dieses beschleunigte Verfahren, 137 Abgeordnete stimmten dafür, 52 dagegen, 10 waren nicht anwesend. Der Fraktionsvorsitzende der Ungarischen Sozialistischen

Partei (MSZP) erklärte, dass die Opposition dem Gesetz zugestimmt hätte, wenn darin eine konkrete zeitliche Befristung der Maßnahmen vorgesehen gewesen wäre. Neben den Abgeordneten von Fidesz und KDNP stimmten aber auch zur Opposition gehörende Fraktionslose, die einer rechtsextremen Parteiabspaltung von Jobbik unter dem Namen „Mi Hazánk Mozgalom“ (Bewegung Unsere Heimat) angehören, sowie der Abgeordneter der Ungarndeutschen dem Schnellverfahren zu. Da die erforderliche Vierfünftelmehrheit verfehlt wurde, konnte das Gesetz nur eine Woche später, am 30. März, verabschiedet werden. Zugestimmt haben 137 Abgeordnete, 53 waren dagegen, es gab keine Enthaltungen. Das Abstimmungsverhalten war ähnlich wie am letzten Montag.

Das neue Gesetz räumt der Regierung umfangreiche Befugnisse ein, um Maßnahmen zur Eindämmung des Corona-Virus treffen zu können. So kann die Regierung Sondermaßnahmen beschließen, die eine effektive Gefahrenabwehr „zur Gewährung der Sicherheit des Lebens, der Gesundheit, der Person, des Vermögens und der Rechtssicherheit der Staatsbürger sowie der Stabilität der Volkswirtschaft“ (§ 2 Abs. 1 des Gesetzes) sicherstellen sollen. Ferner kann sie mit Dekreten „die Anwendung einzelner Gesetze suspendieren, von gesetzlichen Vorkehrungen abweichen oder andere außerordentliche Maßnahmen treffen“ (§ 2 Abs. 1 des Gesetzes, inhaltsgleich mit Art. 53 Abs. 2 ungar. Grundgesetz). Außerdem können während der Zeit der Gefahrenlage keine Parlamentswahlen, keine Volksabstimmungen und auch keine vorgezogenen Wahlen stattfinden. Die nächsten regulären Wahlen zur Ungarischen Nationalversammlung stehen aber ohnehin erst im

April oder Mai 2022 an. Auch müssen die von der Regierung getroffenen Maßnahmen zur Bekämpfung des Corona-Virus erforderlich und verhältnismäßig sein, vgl. § 2 Abs. 2 des Gesetzes. Die Regierung legte dem Gesetzesentwurf eine detaillierte Begründung jeder einzelnen Vorschrift bei.

Außerdem beinhaltet das Gesetz zwei Modifizierungen des Strafgesetzbuches, die das Verlassen der behördlich angeordneten Zwangsquarantäne ahndet sowie das Verbreiten von falschen oder irreführenden Informationen, die geeignet sind, Verwirrung, Unfrieden oder Panik in der Bevölkerung zu stiften. Die Regierung ist gesetzlich verpflichtet, das Parlament von den getroffenen Maßnahmen regelmäßig zu unterrichten, vgl. § 4 des Gesetzes. Außerdem stellt das Gesetz in § 5 explizit klar, dass das Verfassungsgericht weiterhin arbeiten kann, notfalls auf digitalem Wege.

Die Regierung argumentiert, dass es zwar keine konkrete zeitliche Befristung im Gesetz gebe, diese aber keine Rechts- sondern eine Tatsachenfrage sei. Darüber hinaus, so die Folgerung, sei bei einer starken Verbreitung der Epidemie die Gefahr gegeben, dass das Parlament eventuell nicht tagen bzw. das Quorum verfehlen könne und somit die Regierung dann keine Möglichkeit hätte, die Gefahrenabwehr zu betreiben. Schließlich blieben die Sitzungen der Ungarischen Nationalversammlung selbstverständlich ohne Einschränkungen weiterhin möglich und das Parlament könne jederzeit die Zurücknahme der Ermächtigung erklären, was in § 3 Abs. 2 des Gesetzes ausdrücklich vorgesehen ist.

Zahlreiche Kritiker sehen in dem legislativen Vorstoß eine Instrumentalisierung der Krise, um mit uneingeschränkter Macht auch in der Zeit danach regieren zu können. Viele lehnen darüber hinaus das Argument ab, dass das ungarische Parlament seine Arbeitsfähigkeit nicht aufrechterhalten könne und es sei undemokratisch, die Regierung mit einer solchen Machtfülle auszustatten. Die Tatsache, dass sich die Regierung ohnehin auf eine verfassungsändernde Mehrheit im Parlament stützen kann, lässt daher die Notwendigkeit dieses Vorhabens für manche Beobachter als sehr zweifelhaft erscheinen. Die Kritik an der ungarischen Regierung und vor allem am ungarischen Ministerpräsidenten ist deshalb besonders aus dem Ausland sehr massiv. Von einigen politischen Analysten wird jedoch im Umkehrschluss vorgetragen, dass gerade die Regierung unter Ministerpräsident Orbán eine große parlamentarische Mehrheit innehatte, die sie von sich aus doch kaum aussetzen wolle. Das Corona-Gesetz sein daher eine durch die gegenwärtige Gefahrenlage sich ergebende konkrete Notwendigkeit und eben keine politische Opportunität. Die ungarische Justiz- und

Europaministerin schreibt dazu in einer umfassenden Stellungnahme u.a.: „Während alle Länder die Epidemie mit allen ihnen zur Verfügung stehenden Mitteln bekämpfen, wird Ungarn dafür kritisiert, dass es in Form eines Sonderrechts (außerordentliche Rechtsordnung) durch Verordnungen regeln will, und bittet das Parlament um ein Mandat, um sicherzustellen, dass die Maßnahmen so lange – und nur so lange – Gültigkeit haben, bis der Notstand andauert.“

Staatspräsident János Áder unterzeichnete das Gesetz noch am Abend, so dass es am 31.03.2020 um Mitternacht in Kraft treten kann. Der Staatspräsident erklärte hierzu, das Gesetz inhaltlich unter zwei Vorgaben geprüft zu haben, nämlich ob es der Regierung eine zeitlich und inhaltlich unbegrenzte Macht verleihe. Beides sei zu verneinen, da die zeitliche Befristung sich aus dem Ende der Epidemie ergebe, die inhaltliche Einschränkung daraus, dass nur Maßnahmen in Zusammenhang mit dem Corona-Virus getroffen werden dürften, so Áder.

Corona-Virus erfasst auch Ungarn

Relativ spät, am 4. März 2020, wurde der erste Fall eines Infizierten in Ungarn gemeldet. Hierbei handelte es sich um einen im Land studierenden Iraner, der bereits am 22. Februar nach den Semesterferien wieder einreiste. Die ersten Ansteckungsfälle betrafen seine Mitstudierenden. Ungarn verzeichnet mit Stand vom 31.03.2020 exakt 439 Erkrankte, 37 Personen sind genesen und 16 verstorben (Gesamtfallzahl 492), bei 14.146 durchgeführten Tests. Die Mehrzahl der Fälle weise einen milden Krankheitsverlauf auf und die meisten Patienten hätten überhaupt keine Symptome, so die offizielle Stellungnahme.

Umgehend nach Ausbruch der Krise wurde ein sog. „operativer Stab“ bei der Regierung gebildet und eine Informationswebsite hierzu unter www.koronavirus.gov.hu eingerichtet. Ministerpräsident Viktor Orbán, andere Kabinettsmitglieder und Experten wie etwa die Landeschefärztin informieren die Öffentlichkeit mit Hilfe von online übertragenen Pressekonferenzen im 24-Stunden-Takt, unter Einbeziehung vieler Fragen der Journalisten und Berichterstatter.

Bisherige Maßnahmen der Regierung

Nachdem in der Frühphase der Ausbreitung des Corona-Virus im Wesentlichen lediglich nur Flüge von Italien untersagt wurden, beschleunigten sich Mitte März die Entscheidungen. Im Folgenden werden die wichtigsten Regierungsmaßnahmen chronologisch kurz skizziert.

Gefahrenlage: Veranstaltungsverbot und Einreiserestriktionen

Am 11. März erklärte die Regierung die Gefahrenlage gem. Art. 53 Abs. 1 ungar. Grundgesetz mit Verordnung Nr. 40/2020. Damit einhergehend wurde ein Verbot von Veranstaltungen ab 100 Teilnehmern in geschlossenen Räumen (500 unter freiem Himmel) und ein Einreiseverbot von nicht-ungarischen Staatsangehörigen aus Italien, Iran, China und Südkorea (später auch Israel) ausgesprochen, aus diesen Ländern einreisende Ungarn müssen in eine behördlich angeordnete zweiwöchige Zwangsquarantäne. Universitäten wurden geschlossen und auf Fernunterricht umgestellt. In 139 strategisch wichtigen Betrieben (davon 74 private) wie Nahrungsmittelindustrie und -vertrieb, Energieversorgung und Pharmazie wurde zur Versorgungssicherheit militärisches Personal entsandt, das allerdings keine Leitungs-, sondern nur Kontrollfunktionen hat und Ressourcen, Produktion und Vertrieb überwachen soll.

Schulschließungen und Fernunterricht

Obwohl die Regierungskommunikation über den ganzen Tag des 13. März hindurch einer Schulschließung ablehnend gegenüberstand, erklärte Ministerpräsident Viktor Orbán am späten Abend in einer Fernsehansprache, dass ab Montag, 16.03., alle Schulen geschlossen und die Schüler Fernunterricht erhalten würden.

Schließung der Kindergärten und -krippen

Ungeachtet der Tatsache, dass die Kindergärten und -krippen zu den kommunalen Zuständigkeiten gehören, verbietet eine Verordnung eine angeordnete Schließung durch den kommunalen Träger, um eine abweichende Regelung im Lande zu vermeiden. Diese Verordnung wurde von der Regierung am 14. März geändert, so dass die lokalen Gebietskörperschaften sofort in die Lage versetzt wurden, eine Schließung anzuordnen. Diese wurde noch am 14. März mit Wirkung zum 16. März (vereinzelt auch 18. März) verfügt. Die Eltern wurden ausdrücklich aufgefordert, zum Schutze der Risikogruppe der älteren Menschen die Kinder nicht durch die Großeltern betreuen zu lassen.

Grenzschießungen, Veranstaltungsverbot und verkürzte Öffnungszeiten

In der Parlamentsdebatte am 16. März erklärte der Ministerpräsident, dass ab Mitternacht die Einreise

für nicht-ungarische Staatsangehörige untersagt würde (Ausreisen sind noch möglich). Ferner würden jegliche Veranstaltungen und Ansammlungen verboten, Kultur- und Sportstätten, Kinos, Vergnügungslokale geschlossen. Geschäfte und Restaurants dürfen nur bis 15 Uhr geöffnet bleiben, ausgenommen sind etwa Lebensmittelgeschäfte, Apotheken, Drogerien, Parfümerien, Haushalts- und Sanitätsgeschäfte, Tankstellen und Tabakläden. Eine medizinische Versorgung in den Kliniken sei nur noch in Notfällen gewährleistet. Auch die Kirchen beschlossen, keine Messen und Gottesdienste mehr abzuhalten, die Ungarische Katholische Bischofskonferenz lässt auch die Generalabsolution zu. Beerdigungen dürfen nur noch im engen, familiären Rahmen stattfinden. Selbiges gilt für Hochzeiten.

Kreditmoratorium, Abgabenerlass und Elterngeld

Zum Schutze von Unternehmen und Privatpersonen, die ihren Kreditverbindlichkeiten krisenbedingt nicht nachkommen können, verhängte die Regierung am 18. März ein Kreditmoratorium bis Jahresende. In dieser Zeit müssen Tilgungen nicht geleistet werden, die laufenden Zinsen verlängern dann die Laufzeit, da die Tilgungsrate auch nach dem Januar 2021 nicht erhöht werden darf. Ausgenommen sind Kreditgeschäfte zwischen Privatpersonen und Kreditkartenverbindlichkeiten. Eltern, deren Elterngeld in der Zeit der Andauer der Gefahrenlage abläuft, erhalten automatisch eine Verlängerung, Renten werden früher ausbezahlt. Auch beschloss die Regierung eine Beitragsfreiheit zur Sozialversicherung für die von der Krise am stärksten betroffenen Branchen wie etwa Tourismus, Gastronomie und auch für Kleingewerbetreibende bis zum 30.06.2020. Zwangsversteigerungen und Zwangsräumungen sind in dieser Zeit ebenso unzulässig wie Mieterhöhungen oder Kündigungen von gewerblich genutzten Immobilien.

Ausgangsbeschränkungen

Schließlich wurde mit Wirkung vom 28. März eine teilweise Ausgangsbeschränkung erlassen. Verlassen der Wohnstätte ist untersagt, ausgenommen ist der Gang für dringende Erledigungen. Soziale Kontakte sind bis auf Angehörige des eigenen Hausstandes zu vermeiden. Zum Schutz der Senioren ab 65 Jahren darf nur ausschließlich diese Altersgruppe von 9 bis 12 Uhr in den Geschäften einkaufen.

Einige Aspekte der Gefahrenlage

Die Gefahrenlage in Verbindung mit den Vorkehrungen des Katastrophenschutzgesetzes macht es rechtlich möglich, dass in den Kommunen die Befugnisse des Stadtrates vom Bürgermeister ausgeübt werden. Dies ist gerade in Städten wichtig geworden, in denen dem Stadtoberhaupt eine oppositionelle Mehrheit in der Stadtverordnetenversammlung gegenübersteht. Einige Bürgermeister nutzten die Gunst der Stunde, um die seit den Kommunalwahlen im Oktober 2019 bestehenden monatelangen Blockaden in ihren Städten zu überwinden. Dies geschah etwa in Komló, Szekszárd oder Nagykanizsa, wo die jeweiligen Bürgermeister (alle Fidesz-Kandidaten) die Kompetenzen des Stadtrates übernahmen, um weitreichende Entscheidungen treffen zu können. Aber auch der Oberbürgermeister von Budapest Gergely Szilveszter Karácsony, einer der Hoffnungsträger der nationalen Opposition, regiert in der Hauptstadt per Dekret ohne Stadtrat. Ferner kann in Mohács der sozialistische Amtsinhaber Ferenc Csorbai (MSZP) auf unbestimmte Zeit im Amt bleiben, da die von der Fidesz-Stadtratsmehrheit anvisierte Selbst-auflösung im April und anschließende Neuwahl zurzeit nicht erfolgen kann.

Bereits am 23. März erreichte Ungarn eine wichtige Lieferung aus China mit 82.000 Schutzmasken und 30.000 Schutzanzügen. Eine weitere Tranche am Folgetag beinhaltete 3 Millionen Schutzmasken, 100.000 Test sowie 86 Beatmungsgeräte. Am 30. März kündigte Außenminister Péter Szijjártó weitere 20 Flugzeugladungen aus China an, die insgesamt aus 10 Millionen Schutzmasken, 2,5 Millionen Schnelltests, 300.000 Schutzhandschuhen sowie 2.000 Beatmungsgeräten bestehen soll. Ungarische Regierungsvertreter verweisen in diesen Tagen mit Stolz auf die guten Handelsbeziehungen zu China, die sich nunmehr auszahlen würden. Regierungsvertreter und regierungnahe Medien werfen den europäischen Institutionen mangelnde Unterstützung vor.

Auch die Hauptstadt Budapest beteiligt sich im Rahmen des Möglichen an den Schutzvorkehrungen. So wurden die zum städtischen Mobilitätsangebot gehörenden Leihfahrräder für einen Obolus von weniger als 30 Cent verfügbar gemacht. Ablaufende Berechtigungsnachweise für vergünstigte Monatskarten (etwa für Mütter von Kleinkindern) werden bis zum Ende der Gefahrenlage als verlängert gewertet. Auch stellen die städtischen Verkehrsbetriebe ihr Angebot dem Personal von Krankenhäusern kostenfrei zur Verfügung. Die Stadt Budapest plant, ab dem Frühjahr verstärkt Fahrradwege zu errichten und das städtische Mobilitätskonzept zu erneuern. Seit den coronabedingten Sondermaßnahmen der Regierung

halbierte sich der Personenkraftverkehr, auch in den Spitzenzeiten ist Budapest z.Zt. ohne Staus befahrbar. Das Passagieraufkommen der städtischen Transportbetriebe ging in einem bisher nicht gesehenen Ausmaß um fast 90% zurück, was eine weitgehende Ausdünnung des Angebots zur Folge hat. Der Flughafen Budapest verzeichnet fast keine Flugbewegungen mehr, am 30. März landeten nur noch sieben Flieger aus Deutschland, Schweden, Großbritannien, der Schweiz, den Niederlanden und Katar.

Umfragen

Nach einer Umfrage des regierungsnahen Nézopont Instituts unterstützten 90% der Bevölkerung, die Aufrechterhaltung der Gefahrenlage. Nach 58% der Befragten solle die Gefahrenlage bis zum Ende der Epidemie bestehen bleiben, 39% wollen dies nur bis Ende Juni gestatten, danach solle das Parlament erneut entscheiden. Auch 72% stimmten den Strafgesetzbuchänderungen hinsichtlich der „Fake News“ zu. 62% der Oppositionsanhänger würden die Einschränkungen befürworten. Nach einer Umfrage der regierungsnahen Századvég Stiftung befürworteten 87% aller Befragten die Forderung, parteipolitische Unterschiede zu begraben und gemeinsam den Virus zu bekämpfen, lediglich 11% meinten, auch in einer solchen Zeit sei die parteipolitische Auseinandersetzung unverzichtbar. Das regierungskritische Závecz Research Meinungsforschungsinstitut ermittelte, dass 69% der Befragten mit dem bedingten Ausgangsverbot einverstanden seien und nur 29% dies ablehnen würden. 51% würden von zu Hause arbeiten, 45% wie bisher.

Schlussbemerkung

Mit der neuen Rechtslage sichert sich, nach eigenen Aussagen, die ungarische Regierung die notwendige Handlungsfähigkeit auch für die zu erwartenden sehr schwierigen Zeiten, wenn die Krise ihren Höhepunkt im Lande erreichen wird. Der Preis dafür ist massive Kritik aus dem In- und Ausland und eine Wiederbelebung der Debatte über die politische Kultur in Ungarn. Im Mittelpunkt steht dabei vor allem die Forderung nach einer Befristung der Notstandsverordnungen, was aber angesichts der Machtverhältnisse im ungarischen Parlament aus der Sicht der Regierung ein Scheinargument sei. Ob die von der Opposition geforderte zeitliche Terminierung der Gefahrenlage notwendig gewesen wäre, wird sich erst nach einiger Zeit herausstellen. Erst dann kann die Wirkungen der Regierungsentscheidungen einer genaueren Bewertung unterzogen werden. Gleiches gilt für den Umgang der ungarischen Justiz z.B. mit den verschärften Bestimmungen zur Abwehr von Falschinformationen.

Der Verlauf der Krise in Ungarn, deren Bewältigung und wie schnell es der Regierung gelingt, wieder „normale“ Verhältnisse einkehren zu lassen, wird auch in Ungarn die politische Kultur verändern. Ein Großteil des „Volks von 10 Millionen Freiheitskämpfern“, scheint zu mindestens bereit zu sein, eine vorübergehende Einschränkung der

Freiheit zum Wohle der Gemeinschaft und der eigenen Gesundheit diszipliniert zu akzeptieren.

Konrad-Adenauer-Stiftung e. V.

Frank Spengler
Leiter des Auslandsbüros Ungarn
Europäische und Internationale Zusammenarbeit
www.kas.de/web/ungarn

frank.spengler@kas.de



Der Text dieses Werkes ist lizenziert unter den Bedingungen von „Creative Commons Namensnennung-Weitergabe unter gleichen Bedingungen 4.0 international“, CC BY-SA 4.0 (abrufbar unter: <https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/legalcode.de>)