

**Summary:** When taking action against the coronavirus, it might be justified to restrict some of our fundamental rights and rationalize the functioning of the democratic institutions. Still, as the example of the Weimar Republic suggests, we should be suspicious of all acts that are passed in moments of crisis. By considering the similarities and differences between Weimar 1933 and Hungary 2020, this article draws some general conclusions about the vulnerability of liberal democracies to being exploited by executives during a time of crisis.

**Kurz gefasst:** Zur Eindämmung des Coronavirus mag eine Beschränkung unserer Grundrechte und eine Rationalisierung des Betriebs demokratischer Institutionen gerechtfertigt sein. Dennoch sollten wir, wie das Beispiel der Weimarer Republik nahelegt, misstrauisch gegenüber allen Gesetzen sein, die in einer Krise erlassen werden. Unter Betrachtung der Gemeinsamkeiten und Unterschiede zwischen Weimar 1933 und Ungarn 2020 zieht der Artikel allgemeine Rückschlüsse auf die Anfälligkeit liberaler Demokratien, in Krisenzeiten von Machthabern ausgenutzt zu werden.

# Der Lockdown der Demokratie Im Schatten der Pandemie baut Viktor Orbán den ungarischen Staat um

*Kriszta Kovács*

Am 23. März 1933 verabschiedete der Deutsche Reichstag wegen der durch den Reichstagsbrand ausgelösten Krise der Republik ein Gesetz, das Hitler ermächtigte, unabhängig von Parlament und Reichspräsident Verordnungen zu erlassen. Dieses „Ermächtigungsgesetz“ beruhte auf Artikel 48 der Weimarer Reichsverfassung.

Genau 87 Jahre später, am 23. März 2020, debattierte das ungarische Parlament über ein Gesetz, das so ähnlich weitreichend war, dass manche in Ungarn von einem „Ermächtigungsgesetz“ sprachen. Die Bedrohung der öffentlichen Gesundheit durch das neuartige Coronavirus diente der Regierung als Vorwand dafür, ein „Gesetz zur Abwehr des Coronavirus“ gemäß Artikel 48-54 der ungarischen Verfassung einzubringen. Das Gesetz ermächtigt die Regierung von Ministerpräsident Viktor Orbán, ohne die Zustimmung des Parlaments Verordnungen zu erlassen.

Kalendarisch ist das vielleicht nur ein merkwürdiger Zufall. Strukturell jedoch muss man feststellen, dass Ministerpräsident Viktor Orbán nicht zum ersten Mal eine Krise zum Ausbau seiner Macht nutzt. Nach seiner Rückkehr in das Amt des Ministerpräsidenten im Jahr 2010 (er hatte bereits von 1998 bis 2002 die ungarische Regierung angeführt) nutzte Viktor Orbán unzählige vorgebliche Krisen, um seine Machtposition zu stärken.

So wurde zum Beispiel 2011 mit qualifizierter Mehrheit eine neue Verfassung verabschiedet, zu deren Begründung die Folgen der weltweiten Finanzkrise von 2008 und die hohen Staatsschulden herangezogen wurden. Die Regierungsmehrheit konnte ihrer Krisenpolitik zu Verfassungsrang verhelfen: Die neue Verfassung sah eine Schuldenbremse vor und entzog dem Verfassungsgericht die Kompetenz zur Überprüfung von Finanzgesetzen. Diese Maßnahmen sind noch immer in Kraft. Die Verfassung von 2011, gelegentlich auch „Krisenmanagement-Verfassung“ genannt, enthält detaillierte Vorschriften zum Umgang von Behörden mit Notlagen. Artikel 48-54 sehen weitreichende Notstandskompetenzen im Falle einer drohenden Kriegsgefahr, eines bewaffneten Angriffs von außen und bei Natur- oder Industriekatastrophen vor.

Die Aufzählung notstandsfähiger Gefahrenlagen ist abschließend und erlaubt die Aufhebung von Grundrechten außerhalb der genannten Umstände nicht. Als

einige Jahre später, im Jahr 2015, die Zahl von Asylsuchenden in Ungarn rapide anstieg, sah Orbán eine weitere Chance, seine Macht zu erweitern. Die Massenmigration gehörte zwar nicht zu den ausdrücklich genannten notstandsfähigen Gefahrenlagen. Als Orbáns Regierung 2016 einen „nationalen Notstand aufgrund von Massenmigration“ ausrief (Verordnung 41/2016), bezog sie sich aber stattdessen auf Artikel 15 Absatz 1 der Verfassung, der alles zum Kompetenzbereich der Regierung erklärt, „was die Verfassung oder andere Rechtsvorschriften nicht ausdrücklich in den Aufgaben- und Kompetenzbereich eines anderen Organs verweisen“. Damit hatte die Regierung noch mehr Kompetenzen an sich gezogen.

Obwohl die Grenze zu Serbien hermetisch abgeriegelt ist und kein einziger Migrant ungarisches Staatsgebiet betreten kann, ist dieser „Migrationsnotstand“ bis zum heutigen Tage in Kraft, weil die Regierung ihn alle sechs Monate verlängert – zuletzt am 5. März 2020. Sechs Tage später, am 11. März 2020, erklärte die Regierung Orbán eine „Gefahrenlage aufgrund der Corona-Pandemie“ und stützte dies wiederum auf Artikel 15 Absatz 1 der Verfassung (die Verordnung 40/2020 verweist auch auf Artikel 53, der eine Pandemie als Gefahrenlage jedoch genauso wenig nennt wie Masseneinwanderung).

Die Notstandsverordnung sah ihren automatischen Ablauf nach 15 Tagen vor, sofern das Parlament nicht für eine Verlängerung stimmte. Vor Ablauf dieser Frist legte Orbáns Regierung das „Gesetz zur Abwehr des Coronavirus“ vor. Zur Begründung wurde angeführt, dass die Regierung ohne die Notstandsverordnung nicht angemessen auf die Krise reagieren könne, das Parlament wurde zu schnellem Handeln gedrängt.

Die Opposition stimmte geschlossen gegen eine Verabschiedung des Gesetzesentwurfs im Schnellverfahren. Die Notstandsverordnung lief also am 26. März aus, ohne dass das Gesetz hätte in Kraft treten können. In den Tagen ohne Notstandsverordnung oder -gesetz ordnete die Regierung gemeinsam mit dem Leiter des Nationalen Amtes für Gesundheit neue Ausgangsbeschränkungen an (Verordnung 71/2020, Entscheidung vom 26.3.2020). Die Regierung Orbán zeigte damit, dass sie durchaus zu Maßnahmen zum Schutz der Bevölkerung vor Covid-19 in der Lage ist, ohne dem Ministerpräsidenten unbefristete und umfangreiche Notstandskompetenzen einzuräumen. Doch das änderte nichts. Aufgrund der qualifizierten Mehrheit der Regierungspartei im Parlament konnte am 30. März das informell sogenannte Ermächtigungsgesetz verabschiedet werden.

Das neu verabschiedete Gesetz enthält keine Ablaufklausel – anders als das deutsche Ermächtigungsgesetz von 1933, das zunächst für vier Jahre galt (es sollte allerdings vom Reichstag dreimal verlängert werden). Obwohl das ungarische Parlament noch tagt, ermächtigt das Gesetz die Regierung während der Krise zu außerordentlichen Maßnahmen. So kann sie gesetzliche Bestimmungen ohne die Zustimmung des Parlaments aussetzen oder aufheben. Demnach entscheidet der Ministerpräsident – und der Ministerpräsident allein –, welche Maßnahmen die Krise erfordert und wann sie endet. Seit dem 1. April hat Orbáns Regierung mehr als 30 Verordnungen auf der Grundlage des Corona-Abwehr-Gesetzes erlassen: einige zur Bewältigung der Pandemie, andere mit dem Ziel, die fragmentierte Opposition zu schwächen.

Das Gesetz schränkt die verfassungsrechtlichen Mechanismen zur Kontrolle der Exekutivgewalt erheblich ein. Es unterbindet angekündigte Wahlen sowie alle künftigen Nachwahlen und Referenden bis zum Ende der Krise. Es stellt die Behinderung behördlich angeordneter Quarantänebestimmungen genauso unter Strafe wie die Veröffentlichung falscher oder verzerrter Informationen, die den „erfolgreichen Schutz“ der Bevölkerung beeinträchtigen. Beide Straftatbestände sind so weit gefasst, dass sie gegen Regierungskritiker gerichtet werden können, und sie verbleiben auch nach der Pandemie als ein Bestandteil des Rechtssystems.

Am 15. März wurde unter Bezugnahme auf die von Covid-19 ausgehende Gefahr eine „außerordentliche gerichtliche Pause“ verhängt. Am 31. März wurde eine



Kriszta Kovács arbeitet als Wissenschaftlerin in der Abteilung Global Public Law unter anderem zu den Themen Konstitutionalismus sowie Verfassungsrecht und Verfassungspolitik. (Foto: David Ausserhofer)

[kriszta.kovacs@wzb.eu](mailto:kriszta.kovacs@wzb.eu)

Regierungsverordnung verkündet, die Richtern bis zum Ende der „Gefahrenlage“ weitreichendes Ermessen beim Aufschieben von Gerichtsverhandlungen und dem Ausschluss der Öffentlichkeit einräumt (Verordnung 74/2020). Die einzige nicht exekutive staatliche Institution, die weiterhin aktiv ist, ist das Verfassungsgericht.

Das Verfassungsgericht ist jedoch als Kontrollinstanz der Exekutive faktisch blockiert. Denn Fälle gelangen ausschließlich über Fachgerichte zum Verfassungsgericht. Diese sind jedoch während der Krise schwer behindert, sodass dieser Weg versperrt bleibt. Für bestimmte Amtsträger (zum Beispiel den Generalstaatsanwalt, den Ombudsmann, die Regierung) besteht die Möglichkeit, eine gerichtliche Kontrolle einzuleiten. Es scheint aber unwahrscheinlich, dass die Regierung eine gerichtliche Überprüfung ihrer eigenen Maßnahmen erbittet, und besagte Amtsträger wurden von Orbáns Regierung eigens ausgewählt.

Ein Mechanismus ermöglicht es einem Viertel der Mitglieder des Parlaments, Maßnahmen dem Verfassungsgericht zur Kontrolle vorzulegen. In der Realität würde sich die Anrufung des Gerichts durch die Opposition allerdings als wenig fruchtbar erweisen, da das Verfassungsgericht mit regierungsnahen Richtern besetzt ist.

Oft heißt es, dass außergewöhnliche Situationen außergewöhnliche Maßnahmen erfordern. Tatsächlich mag zur Eindämmung des Coronavirus eine Beschränkung von Grundrechten (wie zum Beispiel der Versammlungs- oder Bewegungsfreiheit) im Verhältnis zu der Gefahr gerechtfertigt sein. Es mag ebenfalls gerechtfertigt sein, den Betrieb demokratischer Institutionen zu rationalisieren, zum Beispiel durch Beschränkungen des öffentlichen Zugangs zu Gerichtsgebäuden. Es ist sogar denkbar, dass der Betrieb öffentlicher Institutionen vorübergehend ausgesetzt und die Gewaltenteilung für eine angemessene Krisenbewältigung zugunsten der Exekutive modifiziert wird. Dennoch legt das Beispiel der Weimarer Republik eindrücklich nahe, dass gegenüber allen Gesetzen, die in einer Krise erlassen werden, großes Misstrauen angesagt ist.

Die Generalsekretärin des Europarats, der Ausschuss für bürgerliche Freiheiten, Justiz und Inneres des Europäischen Parlaments, das OSZE-Büro für Demokratische Institutionen und Menschenrechte und die Hohe Kommissarin für Menschenrechte der Vereinten Nationen – sie alle haben Bedenken hinsichtlich der Auswirkungen des ungarischen „Ermächtigungsgesetzes“ geäußert. Viktor Orbán hat dem entgegengehalten: Wer Ungarn nicht helfen wolle, sich auf eigenem Staatsgebiet zu verteidigen, solle es wenigstens nicht davon abhalten. „Wir sind im Krieg, und das Land operiert unter einem militärischen Plan.“

Um den Eindruck eines dauerhaften Krisenzustands aufrechtzuerhalten, in dem gesetzliche Normen suspendiert werden können, setzt Viktor Orbán immer wieder auf eine scharfe Abgrenzung zwischen politischem Freund und Feind. Die Regierung sah sich veranlasst, „Krieg“ gegen die Finanzkrise, gegen „illegale Migration“, gegen „Terroristen“ und zuletzt gegen den „unsichtbaren und unbekannt Feind“ Covid-19 zu führen.

Ungarns Coronavirus-Operationsstab besteht aus weitaus mehr Militärkommandeuren in Uniform als Gesundheitsexperten. In Krankenhäusern herrscht eine verstärkte Militärpräsenz: Offiziere sind an medizinischen Entscheidungen beteiligt. Das Militär hat Kontrollteams zu über 100 der wichtigsten strategischen Unternehmen des Landes entsandt, um „den Betrieb von Schlüsselunternehmen in den Bereichen Telekommunikation, Verkehr und Gesundheitsversorgung“ zu überwachen. Militärische Taskforces für die Kontrolle weiterer 80 Unternehmen sind in Planung. Zudem erfolgte bereits die staatliche Übernahme eines börsennotierten Verpackungsherstellers. Hierbei handelt es sich nicht um eine Verstaatlichung mit Kompensationszahlungen, das Unternehmen befindet sich schlicht unter staatlich dirigierter Führung. Wer sich in häuslicher Quarantäne befindet, ist behördlich verpflichtet, ein rotes Zeichen („rote Karte“) an seiner Tür zu befestigen. So sollen andere gewarnt werden, dass sich in der Wohnung eine potenziell infizierte Person unter Beobachtung der Seuchenschutzbehörde befindet. Den Ungarn sind solche Zeichen an Türen nicht fremd.

Selbst der rechtspopulistische slowakische Ministerpräsident Igor Matovič verurteilte die Vorschrift und verglich die rot markierten Häuser des Jahres 2020 mit den durch gelbe Sterne markierten Häusern in Budapest während des Zweiten Weltkriegs: Der gelbe Stern kennzeichnete Wohnhäuser von Juden.

In Budapest stehen die Menschen Schlange, um Waffen zu kaufen – aus Angst, die Regierung könnte auf dem Höhepunkt der Pandemie die Kontrolle über Recht und Ordnung verlieren. Trotz seiner inzwischen teilweise diktatorischen Befugnisse erweist sich Orbán also als unfähig, die ungarische Bevölkerung zu beruhigen oder gar zu stärken. Vielmehr scheint das Land am Rande eines Hobbes'schen „bellum omnium contra omnes“ zu stehen – eines Krieges aller gegen alle.

Natürlich weiß niemand, was die Zukunft bereithält. Aus den Ähnlichkeiten mit Weimar-Deutschland könnte man schließen, dass Ungarn eine Diktatur wird. Aber es gibt auch entscheidende Unterschiede, nicht nur in den sozialen und wirtschaftlichen Rahmenbedingungen. Auch rechtlich ist die Lage eine andere: Die Weimarer Republik war durch ein semipräsidentielles System geprägt, während Ungarn derzeit ein parlamentarisches System hat. Viel wichtiger als dieser rechtliche Unterschied allerdings ist die internationale Situation, besonders Ungarns Mitgliedschaft in der Europäischen Union (EU). Laut den vom Europäischen Rat festgelegten Beitrittskriterien zählen zu den Voraussetzungen für die Mitgliedschaft „institutionelle Stabilität, demokratische und rechtsstaatliche Ordnung, Wahrung der Menschenrechte sowie Achtung und Schutz von Minderheiten“. Bislang hielt die EU weiter an der Mitgliedschaft Ungarns fest, obwohl Ungarns Ministerpräsident sich diktatorische Vollmachten beschaffte. Wir können nur hoffen, dass Orbáns jüngste Machtausweitung die Europäische Kommission dazu bringt, die ihr zur Verfügung stehenden rechtlichen Mittel zu ergreifen. Die jüngsten Ereignisse in Ungarn zeigen jedenfalls, wie leicht ein gerissener Autokrat ein im Wesen liberales demokratisches System untergraben und von innen zerstören kann.

#### **Literatur**

Kovács, Kriszta: „Democracy in Lockdown“. In: *Social Research: An International Quarterly*, 2020, Jg. 87, H. 2.

Kovács, Kriszta: „State of Exception: Springtime for the Schmittian Thoughts?“. In: *Diritto e Questioni Pubbliche*, 2017, Jg. 17, H. 2, S. 163–182.

Scheppele, Kim Lane: „Orban's Emergency“. In: *VerfassungsBlog*, 29.03.2020. Online: <https://verfassungsblog.de/orbans-emergency/> (Stand 11.05.2020).