SOUTHEASTEUROPE
in Focus

No. 04/2020

Südosteuropa im Zeichen der Coronakrise

Jens Bastian
Vedran Dzihic
Herbert Küpper
Claudia Lastro
Ursula Rütten

SÜDOSTEUROPA-
GESELLSCHAFT

© Südosteuropa-Gesellschaft
Widenmayerstr. 49
80538 München
Email: info@sogde.org
URL: www.sogde.org
All rights reserved

Southeast Europe in Focus 4 / 2020

Published by Südosteuropa-Gesellschaft e.V. / Southeast Europe Association, April 2020, Munich.

Disclaimer

The views expressed in this publication are solely those of the authors and do not necessarily reflect the views of the Südosteuropa-Gesellschaft / Southeast Europe Association.

About the SOG: The Southeast Europe Association (Südosteuropa-Gesellschaft – SOG) is an organisation that seeks to bridge political debate with scientific dialogue and socio-cultural exchange about Southeast Europe. The SOG is based on individual membership and institutionally supported by the German Federal Foreign Office in Berlin. Since its establishment in 1952, the SOG is an important liaison organisation for German foreign policy. For more information: **www.sogde.org**

Layout: Wladimir Dirksen

Editing: Hansjörg Brey / Christian Hagemann

Picture on cover: Bobica10 / Shutterstock.com

General Design: Johanna Deimel / Christian Hagemann

INHALTSVERZEICHNIS

Coronakrise im Westlichen Balkan: Eine erste Bestandsaufnahme und Analyse der demokratiepolitischen Implikationen
Dr. Vedran Džihić *3*

Fachgespräch der Südosteuropa-Gesellschaft zur Corona-Krise: Die Auswirkungen der Covid-19 Pandemie im Westbalkan
Claudia Laštro *10*

Das ungarische Corona-Ermächtigungsgesetz: Das "Ende der Demokratie"?
Prof. Dr. Dr. h.c. Herbert Küpper *15*

Anhang
Gesetz 2020: XII „über den Schutz vor dem Coronavirus" vom 30.3.2020 ..... *27*

Ungarns Grundgesetz vom 25.4.2011 ..... *30*

Regierungsverordnung 40/2020. (III. 11.) Korm. „über die Ausrufung der Gefahrenlage" vom 11.3.2020 ..... *30*

Nachgefragt: „Gut gemeint- gut gemacht? Roma aus Südosteuropa und Ungarn: ihre Erfahrungen mit ‚Hilfen zur Selbsthilfe'"
Dr. phil. Ursula Rütten *32*

Eine erste Einschätzung der Covid-19 Pandemie auf die griechische Wirtschaft
Dr. Jens Bastian *36*

Coronakrise im Westlichen Balkan: Eine erste Bestandsaufnahme und Analyse der demokratiepolitischen Implikationen

Dr. Vedran Džihić

Senior Researcher am Österreichischen Institut für Internationale Politik – oiip, Senior Lecturer an der Universität Wien und Direktor des Center of Advanced Studies South Eastern Europe/CAS SEE an der Universität Rijeka

Vedran.Dzihic@oiip.ac.at

Inhalt: Im März 2020 brach die Corona-Krise wie ein Tsunami über Europa ein. Es dauerte nicht lange, bis die Welle auch Südosteuropa erreichte. Noch am 27. Februar, bevor die ersten Covid-19-Infektionen in der Region verzeichnet wurden, fand die mittlerweile berühmtberüchtigte Pressekonferenz der serbischen Regierung und des serbischen Präsidenten zusammen mit medizinischen Experten statt. Die Öffentlichkeit in Serbien wurde Zeuge, wie Dr. Nestorovic, einer der medizinischen Berater der Regierung zu diesem Zeitpunkt, das Corona-Virus zum "lustigsten Virus der Geschichte" krönte. In seiner scherzhaft angelegten Rede erteilte dann Nestorović im Hinblick auf Italien, wo sich zu diesem Zeitpunkt die Virusverbreitung rasant beschleunigte, serbischen Frauen den Rat, nach Italien einkaufen zu gehen, da dort derzeit die größten Rabatte zu finden wären und Frauen ohnehin durch das hohe Östrogenlevel vor dem Virus geschützt seien. Im Hintergrund lachte Präsident Aleksandar Vučić herzhaft mit. Der Gesundheitsminister Zlatibor Loncar erklärte danach, dass "das Coronavirus viel schwächer ist als die normale Grippe". Keine zwei Wochen später hat man bereits auf Panik und Angst umgeschaltet. Mit ernster Miene verkündete fortan Vučić strenge Maßnahmen, die zuletzt (am 8. April) auf eine Polizeisperrstunde in der Dauer von 60 Stunden ausgedehnt wurde, also vom Freitag, 10.04. ,um 17.00 Uhr bis zu den Morgenstunden des Montags, 13.04., um 5.00 Uhr. Dieser schnell vollzogene Wechsel von Belustigung und machistischen Pointen am Beginn der Krise zu den europaweit schärfsten Maßnahmen im Kampf gegen das Corona-Virus stehen sinnbildlich für den Umgang nicht nur Serbiens sondern auch des Rests der Region des Westbalkans mit der Corona-Krise.

Corona-Krise als Zäsur[1]

Generell lässt sich bereits nach wenigen Wochen seit dem Beginn der Coronakrise sagen, dass all die auch vor der Coronakrise sichtbaren strukturellen Probleme und Dilemmata der Staaten des Westbalkans sich in verstärkter Ausprägung zeigen. Vor allem sind in der Anfangsphase der Corona-Pandemie die strukturellen Schwächen des Gesundheitssektors in allen Staaten der Region von Tag zu Tag sichtbarer geworden.

Die meisten Staaten des Westbalkans wurden vom Coronavirus und seiner raschen Verbreitung überrascht. Die Zahlen der an Covid-19-Infizierten stiegen seit Anfang März 2020 in allen Staaten kontinuierlich an. Während im benachbarten Kroatien oder in Slowenien in den ersten Apriltagen bereits geringere Wachstumsraten zu verzeichnen waren, was man sicherlich auf bessere Gesundheitssysteme und besseres Krisenmanagement sowie eine rechtzeitige Reaktion zurückführen kann, sind die Westbalkanstaaten mit dem Stand Mitte April 2020 vom starken Wachstum sowohl an Infizierten als auch Toten gekennzeichnet. Die Zahlen sind im Vergleich zu den am stärksten betroffenen Staaten der EU vergleichsweise niedrig. Auf der interaktiven Karte auf Al Jazeera Balkans lässt sich die Entwicklung der Zahlen tagesaktuell ablesen.[2] Die Zahlen verändern sich wie erwähnt von Tag zu Tag, der Einblick in den Stand der Erkrankten mit 9. April 2020 ermöglicht eine Einordnung in den größeren europäischen Kontext. Mit 9. April waren die meisten Erkrankten in Serbien verzeichnet, nämlich 2.666, gefolgt von Bosnien und Herzegowina mit 839, Nordmazedonien mit 617,

[1] Einen zuverlässigen Überblick über den Verlauf der Coronakrise in den Westbalkanstaaten bieten folgende Nachrichtenportale und -quellen: Radio Free Europe (www.danas.org), Al Jazeera Balkans (balkans.aljazeera.net) sowie der regionale Nachrichtensender N1 (ba.n1info.com, sr.n1info.com und hr.n1info.com) bringen einen stets aktualisierten Überblick über Entwicklungen und liefern eine ganze Reihe von Analysen. BalkanInsight (balkaninsight.com) liefert eine gute Übersicht auf Englisch und zwar nicht nur zur Region des Westbalkan sondern zur breiteren Region Südosteuropas. Im deutschsprachigen Raum ist insbesondere die Berichterstattung in „Der Standard" (Adelheid Wölfl), die NZZ (Andreas Ernst) sowie die FAZ (Michael Martens) hervorzuheben. Auch das ARD-Studio in Wien oder die Services von Deutsche Welle sind um breite Abdeckung der Entwicklungen am Westbalkan bemüht.

[2] http://balkans.aljazeera.net/vijesti/interaktivno-broj-zarazenih-korona-virusom-u-regiji

Albanien mit 409, Montenegro mit 252 und Kosovo mit 198 an Covid-19 Erkrankten.

Zum selben Zeitpunkt verzeichnete Slowenien 1.091 und Kroatien 1.343 Erkrankte bei einem langsamen Wachstum. Ohne Slowenien und Kroatien betrug die Zahl der Erkrankten mit dem Stichtag 9.4. etwas unter 5.000, mit Slowenien und Kroatien zusammen sind es unter 8.000 offiziell erfasste Erkrankte, also deutlich beispielsweise unter der Anzahl der Erkrankten an Covid-19 in Österreich, die zum selben Zeitpunkt bei etwa 13.000 lag. Eine offene Frage ist am Westbalkan die Dunkelziffer an Infizierten, die auf Grund einer geringeren Testung im Vergleich zu westeuropäischen Staaten wohl sehr viel höher liegen müsste.

Auch wenn die Zahlen in Südosteuropa im europäischen Vergleich relativ niedrig sind, zeigte sich vom Beginn an das Bild einer dramatischen Überforderung der medizinischen Infrastruktur mit Covid-19. In allen Staaten wurde schnell vor allem ein eklatanter Mangel an notwendiger medizinischer Grundausrüstung und vor allem Schutzausrüstung für den Kampf gegen Covid-19 sichtbar. Vor allem anhand der fehlenden bzw. nicht gewarteten Beatmungsgeräte, von denen in einigen Teilen der Region wie z.B. in der Republika Srpska nur wenige vorhanden waren, wurde die jahrzehntelange Vernachlässigung der Investitionen in den medizinischen und den Gesundheitssektor schmerzhaft offensichtlich. Das Ausmaß der Coronakrise wird in allen Staaten der Region dadurch vertieft, dass seit geraumer Zeit nahezu ein Exodus von geschultem medizinischem und Pflegepersonal stattgefunden hat.

Die Auswirkungen der Coronakrise auf die Wirtschaften und die sozialen Systeme der Staaten der Region zeigen sich bereits in den ersten Wochen der Krise in einer rapiden wachsenden Anzahl an Arbeitslosen und einem großen Einbruch in Produktion und Handel. Die Region befand sich in den letzten Jahren noch immer inmitten der Erholung von der globalen Finanz- und Wirtschaftskrise des Jahres 2008. Die Auswirkungen des Coronavirus auf Wirtschaftswachstum und Handel bzw. auf Beschäftigung, Löhne und den sozialen Sektor werden deutlich größer sein als nach der globalen Finanzkrise 2008. Auch der Rückgang der Auslandsüberweisungen wird sich negativ bemerkbar machen. Man kann auch von einem deutlichen Rückgang der Exporteinnahmen ausgehen, da die Nachfrage der EU nach Waren und Dienstleistungen aus den Balkanländern wahrscheinlich sinken wird und die Lieferketten unterbrochen bzw. gestört sein werden. Einige Staaten der Region wie z.B. Montenegro, Albanien oder Kroatien werden stark von einem de facto Stillstand in der Tourismusbranche getroffen werden. Beispielsweise in Montenegro und Albanien machen Tourismus und Reisen rund ein Fünftel der Gesamtwirtschaftsleistung aus. Die tiefe wirtschaftliche Krise, die sich bereits abzeichnet, wird zu schwerwiegenden Notlagen im sozialen Bereich führen. Bereits in der ersten Phase der Corona-Krise zeigt sich deutlich, dass die sozial schwachen und benachteiligten Gruppen besonders stark unter den Folgen der Krise leiden. Die von Armut betroffenen Menschen, alleinerziehende Personen, Mitglieder von gesellschaftlich marginalisierten Minderheiten wie Roma[1], Menschen mit psychischen Erkrankungen und zahlreiche andere marginalisierte Gruppen benötigen in der jetzigen Situation eine starke Unterstützung der Staaten selbst, aber auch der EU und internationaler Hilfsorganisationen.

Die Wirtschaftsunterstützungspakete, die in allen Staaten der Region in der ersten Phase der Coronakrise geschnürt wurden, sind im Ausmaß limitiert und teilweise gespickt mit populistischen „Zuckerln“, die jeglicher wirtschaftlicher Logik entbehren. So hat z.B. die serbische Regierung eine pauschale Einmalzahlung von 100 Euro an jeden volljährigen Bürger in Serbien vorgesehen. In Bosnien und Herzegowina meldeten sich Politiker, die zum Verzicht auf einen Teil der Politikergehälter aufriefen. Gleichzeitig sind die Maßnahmen zur Abfederung der Folgen der Coronakrise für die sozial Schwachen und benachteiligten Gruppen in der Gesellschaft sehr bescheiden.

Politische Folgen der Corona-Krise – Der Trend zur Autokratisierung verstärkt sich

Der serbische Präsident Vučić ist berühmt für seine häufigen und recht dramatischen öffentlichen Auftritte. Am Beginn der Corona-Krise hat er sich wieder einmal selbst übertroffen. Am 17. März 2020 trat er vor die Medien um in wenigen Worten zur Corona-Krise eine fundamentale Wende in der außenpolitischen Ausrichtung Serbiens zu vollziehen. Vučić kritisierte den von der EU-Kommission beschlossenen und von Kommissionspräsidentin Ursula von der Leyen verkündeten Exportstopp von medizinischen Schutzgütern, um im selben Atemzug zu

[1] zu den Folgen der Corona-Krise auf Roma vergleiche https://balkaninsight.com/2020/04/01/roma-europes-neglected-coronavirus-victims/

verkünden: "Ursula von der Leyen hat beschlossen, dass wir kein Recht auf diese Güter haben. Jetzt ist jedem klar, dass die europäische Solidarität nicht existiert. Es war ein schönes Märchen. Die einzigen, die uns jetzt helfen können, ist die Volksrepublik China. Ich habe einen Brief an Xi Jinping geschrieben, ich habe ihn nicht Freund genannt, sondern Bruder, nicht meinen persönlichen Freund, sondern der Freund und Bruder meines Landes. Nur China kann uns helfen." Wenige Tage später landete auf dem Belgrader Flughafen die erste Maschine der serbischen Air Serbia mit medizinischer Schutzausrüstung aus China. Das Flugzeug aus China wurde von Präsident Vučić und einer großen Ministerriege empfangen. Vučić unterstrich in einer pathetischen Rede am Flughafen die enge Bindung zu China und zum chinesischen Präsidenten. „Serbien darf dies (chinesische Hilfe – Anm. d. Autors) nicht vergessen. Übermitteln sie dem chinesischen Volk die Botschaft, wie sehr wir es lieben und wie sehr wir Ihren Präsidenten schätzen. Hier in Belgrad werden ihn hunderttausende Menschen empfangen. Wir sind eiserne Freunde, wir teilen das Gute und das Schlechte." Die anwesende chinesische Botschafterin unterstrich im Anschluss daran ihrerseits die enge Freundschaft zwischen China und Serbien und beendete ihre kurze Rede mit den Worten „Boricémo se do pobede! Živela Srbija, živela Kina!"[1] (Wir werden bis zum Sieg kämpfen! Hoch lebe Serbien, hoch lebe China!)[2] . In diesem Kontext verblüfft es nicht zu sehr, dass ausgerechnet eines der größten und dem Regime nahestehendes Boulevardblatt „Informer" sich beeilte und die Hauptverkehrsadern von Belgrad mit großen „Danke, Bruder Xi" Reklameflächen zupflasterte.

Hier nahm vor den Augen der europäischen Öffentlichkeit der Präsident eines der EU-Erweiterungskandidaten den Schaden für die Beziehungen mit der EU nicht nur in Kauf, er zelebrierte gar die neue Ausrichtung nach China als neuen Hoffnungsträger öffentlich. Die Entfremdung des offiziellen Serbien und weiter Teile der Bevölkerung von der EU erreichte vor dem Hintergrund und unter Ausnutzung der Corona-Krise scheinbar eine neue Qualität. Zugleich – und das ist das Paradoxe – ist es auch Vučić und der Regierung in Belgrad bewusst, dass eine radikale und demonstrative Abkehr von der EU weder politisch noch wirtschaftlich klug ist und möglich wäre. Mit einigem Abstand zum Beginn der Corona-Krise verstärkte sich der Eindruck, dass Vučić mit seiner Hinwendung zu China das altbewährte geopolitische Doppel- und Dreifachspiel Serbiens zwischen der EU, Russland und China auch diesmal ausnutzt, um Brüssel unter Druck zu setzen und den kurzfristigen Gewinn für Serbien zu maximieren. In der Zwischenzeit sind in Serbien und in der Republika Srpska Hilfen aus Russland angekommen, die ebenfalls öffentlich begrüßt wurden und die sehr gut in das Bild des außenpolitischen Pragmatismus hineinpassen. In Serbien sind bislang (10. April 2020) sechs russische Ilyushin-Transportmaschinen mit Hilfsgütern eingetroffen, fünf weitere Hilfsflüge waren zu diesem Zeitpunkt bereits geplant. Der erste Flug wurde von der serbischen Premierministerin Ana Brnabić empfangen. Vučić und Putin unterstrichen im Telefongespräch am 2. April den „traditionell freundschaftlichen russisch-serbischen Geist".[3] In der Republika Srpska landeten am 9. April drei Flieger aus Russland mit medizinischer Ausrüstung, Desinfektionsmitteln und russischen Experten und wurden – medial günstig in Szene gesetzt – von der gesamten Führungsriege der Republika Srpska mit Milorad Dodik an der Spitze empfangen. Dodik nutzte sofort die Gelegenheit, um sich beim russischen Präsidenten Putin zu bedanken.[4]

Die starke symbolische Hinwendung zu China (und auch zu Russland) wird – zumindest in Serbien – nicht ohne Folgen bleiben. Sie kommt auch nicht aus heiterem Himmel sondern passt in das Bild einer schon seit längerer Zeit aufgebauten strategischen Nähebeziehung zwischen Serbien und China. China tätigt bereits seit längerer Zeit Investitionen in Serbien. Das Stahlwerk Smederevo ist bereits seit 2016 in chinesischer Hand, ebenso wie die Kupferproduktion in Bor. Die Investitionen in die Verkehrsinfrastruktur werden intensiviert. Unlängst kaufte das serbische Verteidigungsministerium von China auch ein modernes bewaffnetes Drohnensystem. Huawei ist bereits 2019 eine Kooperation mit Belgrad eingegangen und unter dem Titel „Belgrade as a Smart City" werden Gesichtserkennungssysteme von Huawei, die in China zur Überwachung der Bürger eingesetzt werden, verwendet.

Es passt hier auch ins Bild, dass die chinesischen Gesundheits- und Krisenmanagementexperten, die

[1] https://www.kurir.rs/vesti/drustvo/3432173/prijatelji-dolaze-u-pomoc-srbiji-protiv-korone-pratite-dolazak-kineskih-strucnjaka-i-opreme-uzivo

[2] Ebd.

[3] Vgl. https://balkaninsight.com/2020/04/09/world-powers-use-pandemic-to-flex-muscles-in-balkans/

[4] https://www.blic.rs/vesti/republika-srpska/mozemo-ocekivati-jos-jednu-posiljku-pomoci-iz-rusije-dodik-stigli-su-posebno-obuceni/xce83hp

mit der ersten Maschine aus China in Belgrad gelandet sind und seitdem in allen öffentlichen Auftritten entweder als zentrale Ratgeber der Regierung genannt oder selbst anwesend sind, immer unverblümter nach einer totalen Sperre bestimmter Städte in Serbien rufen. Insgesamt ist Serbien somit unter den Augen der EU Schritt für Schritt zu einem Brückenkopf Chinas ausgebaut worden.[1]

Auch in anderen Staaten der Region, von Montenegro über Albanien bis Nordmazedonien und Bosnien und Herzegowina ist die chinesische Präsenz stärker und sichtbarer geworden.

Neben Infrastrukturinvestitionen springt China immer öfter auch als Kreditgeber für die Staaten der Region ein. Laut den Zahlen aus dem Jahr 2019 waren 39% der Kredite in Montenegro chinesischer Herkunft, 20% in Nordmazedonien und 14% in Bosnien und Herzegowina.[2] Diese Ziffer dürfte in der Zwischenzeit gestiegen sein bzw. es ist zu erwarten, dass sich der Trend nach der Corona-Krise weiter verstärkt. Es gab in den letzten Jahren zahlreiche Bedenken, dass das chinesische Engagement nicht transparent genug ist, dass die strikten europäischen Vergabegesetze und andere rechtliche Normen nicht eingehalten oder umgangen werden und dass auf Umweltkriterien oder auch kritische zivilgesellschaftliche Stimmen gegen große Infrastrukturprojekte nicht eingegangen wird. China exponierte sich in der Region – zumindest bislang – aber kaum politisch und stellte sich keineswegs gegen die EU oder die NATO. Ob hinter wirtschaftlichen Interessen, die derzeit dominieren, in der Zukunft nicht auch andere – und hier durchaus auch geo-politische – Interessen Chinas zum Vorschein kommen werden, lässt sich aus heutiger Sicht nicht beurteilen. Im Zuge der Corona-Krise und mit demonstrativ zur Schau gestellten Hinwendung von Vučić Richtung China passierte es nun zum ersten Mal, dass China als Alternative zur EU dargestellt wird. Die zentrale Frage lautet nun, welche Folgen dies für die Demokratieentwicklung in der Region haben wird. Der Eindruck, zumindest in Serbien, wird stärker, dass die Corona-Krise für China aber offensichtlich auch für Vučić wie gerufen kommt, um eine neue Phase des chinesischen Engagements in Serbien und in der Region einzuleiten, die den Ausbau und die Verfestigung der Beziehung als Ziel haben. Bei aller formalen und deklarativen pro-europäischen Ausrichtung Serbiens wird es in der Coronakrise immer offensichtlicher, dass China jenseits der wirtschaftsstrategischen Überlegungen immer stärker auch zu einem politischen und damit wohl auch zum autoritären Vorbild wird. Gemeinsam mit einer ohnehin schon sehr starken Präsenz und Vorbildwirkung von Putin und Russland in Serbien und der Republika Srpska trägt das dazu bei, dass die beiden autoritären Großmächte in der Öffentlichkeit immer offener als Alternative zur EU perzipiert werden.

Die Corona-Krise wird also nicht nur in Ungarn sondern in vielen anderen Staaten in Ost- und Südosteuropa offensichtlich als Herrschaftsinstrument in Händen der autoritären starken Männer eingesetzt. Die Einführung der militärisch und polizeilich streng überwachten Polizeisperrstunden in vielen Staaten der Region und ein Heranziehen der Macht- und Entscheidungsbefugnisse an Einzelpersonen wie Aleksandar Vučić in Serbien oder Regierungen wie in Montenegro oder Albanien lassen bei vielen demokratischen Kräften in der Region die Alarmglocken läuten. In Serbien mehren sich beispielsweise die Stimmen von Rechtsexperten, die Vučić vorwerfen, den am 15. März 2020 verhängten Notstand ohne verfassungsrechtliche Grundlage ausgerufen zu haben. Die de facto Ausschaltung des Parlaments in Serbien fügt sich in das Bild eines Regimes, das in der Corona-Krise wie mit einem politischen Freibrief regiert und rechtsstaatliche Bedenken und institutionelle Verfahren mit dem Argument des „Krieges gegen das Corona-Virus“ wegwischt. Problematisch sind ebenso strafrechtliche Verurteilungen von Bürgern in Serbien, die gegen die Selbstisolationsregeln verstoßen haben. Es gibt erste Berichte von zwei- bis dreijährigen Haftstrafen, die in diesem Ausmaß extrem gegen das Prinzip der Proportionalität verstoßen. Auch das mittlerweile wochenlange Einsperren von Bürgern über 65 in Serbien oder auch jenen über 65 und unter 18 in Bosnien und Herzegowina, stellen einen drastischen Eingriff in die Freiheitsrechte dar, der epidemiologisch jeglicher Stichhaltigkeit und Grundlage entbehrt.

Ein weiteres Problem ist der Umgang mit privaten Daten der Bürger. In Montenegro veröffentlicht man seit dem Auftauchen der ersten Fälle an Corona-Erkrankten auf der Webseite der Regierung laufend eine aktualisierte Liste mit den Namen und Adressen von Bürgern, die unter Quarantäne stehen. Der montenegrinische Premierminister Duško Marković verkündete, dass in der momentanen Situation keine

[1] https://www.zeit.de/politik/ausland/2020-03/serbien-coronavirus-china-europaeische-union-eu-beitritt

[2] Pierre Mirel, European Union-Western Balkans: For a Revised Membership Negotiation Framework, Foundation Robert Schuman, Policy Paper, No 529, 30.9.2019

Zeit für eine Debatte über die rechtlichen Probleme im Kontext des Schutzes personenbezogener Daten ist.[1] In der Zwischenzeit ging die montenegrinische Regierung einen Schritt weiter hin zu einem gläsernen und dadurch auch kontrollierbaren Corona-Bürger. Mit Hilfe der Applikation crnagorakorona.com und der Lokalisierung der Bürger mit Hilfe von Geodaten werden jedem einzelnen Benutzer der App die Angaben zu Personen geliefert, die sich in der Nähe in Selbstisolation befinden. Dass hier die Grundrechte der einzelnen BürgerInnen radikal beschnitten werden, ist selbstredend. Auch in Bosnien und Herzegowina starteten am Beginn der Coronakrise die ersten Behörden mit der Veröffentlichung der Daten der Infizierten und der in Isolation befindlichen Personen. Die Agentur für den Schutz personenbezogener Daten in Bosnien und Herzegowina reagierte hier aber rechtzeitig und schob der anfangs verbreiteten Praxis der Veröffentlichung der persönlichen Daten der Infizierten bzw. der Personen unter Quarantäne einen Riegel vor.

Zu diesen sehr problematischen Entwicklungen kommt eine zunehmende Militarisierung des öffentlichen Diskurses hinzu, die sich nahtlos im öffentlichen Raum fortsetzt. Die Bilder von Polizisten und Soldaten, die mit geladenen Maschinengewehren und gepanzerten Fahrzeugen in Tirana oder Belgrad patrouillieren, verstärken das Klima der Angst und lassen nicht nur die Frage nach der Recht- und Verhältnismäßigkeit sondern auch nach dem Missbrauch der Krise für politische Herrschaftszwecke offen.

Insgesamt ist zu befürchten, dass das autoritäre „Handling" der Corona-Krise nahtlos an die bereits vor der Corona-Krise deutliche Autokratisierung der Gesellschaften anschließen und somit die Demokratieentwicklung zusätzlich gefährden wird. Es ist gleichzeitig auch davon auszugehen, dass das verstärkte Engagement von autoritären Staaten wie China und Russland in Serbien und der Republika Srpska, von der Türkei in muslimisch besiedelten Gebieten der Region oder neuerdings auch von Ungarn (ebenfalls in Serbien und der Republika Srpska) den Westbalkan noch stärker zu einem „geopolitischen Marktplatz" machen wird, auf dem ein offener politischer Wettbewerb zwischen Demokratie und Autoritarismus stattfindet.

Welche Rolle für die EU?

Noch bevor die Corona-Krise so gut wie alle anderen Debatten innerhalb der EU und in Südosteuropa in den Hintergrund drängte, stand die Erweiterungspolitik der EU in Bezug auf den Westbalkan auf der Kippe. Der Anlass der jüngsten „Beitrittskrise" war die Blockierung der Aufnahme von EU-Beitrittsverhandlungen mit Nordmazedonien und Albanien durch die französische und niederländische Regierung, und dies obwohl die beiden Beitrittskandidaten die von der EU definierten Bedingungen für die Aufnahme der Gespräche erfüllt hatten. Dies gilt vor allem für Nordmazedonien, das in einem sehr schwierigen Prozess nach dem Sturz des autoritär regierenden ehemaligen Premierministers Nikola Gruevski harte Reformen eingeleitet und unter größtem innenpolitischem Risiko den jahrzehntelangen Namensstreit mit Griechenland gelöst hatte. Die Entscheidung, die Verhandlungsgespräche mit beiden Staaten trotz des abgegebenen Versprechens nicht zu beginnen, löste auf dem Westbalkan einen Schock aus. Die Glaubwürdigkeit der EU und die Konditionalität als zentrales Instrumentarium der EU wurden damit stark beschädigt. Auf Grund der schwankenden und wenig konsistenten Erweiterungspolitik der EU in den letzten Jahren verstärkt sich in der Region die Ungewissheit über den Prozess, seine Dauer und seine Finalität. Diese Ungewissheit mündet direkt in einen Prozess der partiellen Entfremdung zwischen Teilen der Region und der EU. Sie führt auch dazu, dass die autoritären und nationalistischen Kräfte in der Region immer stärker „an der EU vorbei" agieren und damit Demokratie untergraben.

Die EU war nach dem deutlichen Signal Vučićs vom Beginn der Krise sehr bemüht, ihrerseits die Nähe zu Serbien und zu anderen Staaten in der Region zu betonen und rasch konkrete Unterstützung zuzusagen und Hilfen zu mobilisieren. Die einzelnen EU-Botschaften und Delegationen der EU in der Region präsentierten bald nach dem Beginn der Krise die ersten konkreten Zahlen an Hilfsgeldern und versuchten verstärkt, die Unterstützung seitens der EU öffentlich sichtbar zu machen, wie z.B. mit breit angelegten medialen „#StayHome"-Kampagnen. Eine systematische Antwort der EU folgt dem so genannten „Team Europe"-Ansatz, wie er von Jutta Urpilainen, der EU-Kommissarin für internationale Partnerschaften, in ihrer Erklärung am 27. März 2020 skizziert wurde. Der „Team Europa"-Ansatz folgt dem

[1] Vgl. https://www.dw.com/de/corona-krise-in-südosteuropa-quarantäne-für-den-rechtsstaat/a-52896701

Prinzip der Rettung der Leben am Westbalkan und weiteren Nachbarschaftsregionen der EU durch schnelle und gezielte Unterstützung bei der Bewältigung der Pandemie.[1] Der Ansatz kombiniert Ressourcen aus der EU, ihren Mitgliedstaaten und Finanzinstitutionen und hier insbesondere der Europäischen Investitionsbank und der Europäischen Bank für Wiederaufbau und Entwicklung, um die Partnerländer zu unterstützen und ihre kurzfristigen Bedürfnisse sowie die längerfristigen strukturellen Auswirkungen auf Wirtschaft und Gesellschaft zu berücksichtigen. Der Westbalkan ist eine der Regionen, in denen die ersten „Team Europe"-Pakete umgesetzt werden. Die EU-Kommission konnte relativ schnell Hilfen in Höhe von 700 Millionen Euro mobilisieren. Davon entfallen 38 Mio. EUR für den unmittelbaren medizinischen Bedarf in der Bekämpfung von Covid-19, 374 Mio. EUR an neu zugewiesenen bilateralen Hilfen und weitere 290 Mio. EUR für die wirtschaftliche Erholung der Region nach dem Ende der Corona-Krise. Am 6. April wurde auch bekannt, dass Serbien und Montenegro Mittel aus dem EU Solidaritätsfond zur Bekämpfung von Covid-19 beantragen werden. Diese Zahlen untermauern noch einmal, dass trotz des verstärkten Engagements Chinas die EU objektiv der stabilste Partner der Region bleibt. Das anhaltend starke Engagement der EU in der Region setzt sich nun auch in der Corona-Krise fort. Das Beispiel des von Vučić inszenierten „brüderlichen Schulterschlusses" mit China zeigt aber noch einmal, wie stark die EU im politischen und öffentlichen Diskurs einiger Staaten der Region zu einem Spielball der machtpolitischen und geostrategischen Interessen geworden ist.[2]

Eine der zentralen Fragen lautet daher, welche Folgen die Corona-Krise für die langfristige politische Beziehung zwischen der EU und der Region und darüber hinaus für die Demokratieentwicklung in Südosteuropa haben wird. Die volkswirtschaftlichen Folgen der Corona-Krise werden sowohl in der EU als auch in Südosteuropa enorm sein. Das wirtschaftliche Wachstum der ohnehin wirtschaftlich schwachen Staaten wird sich sehr stark verlangsamen, die Zahl der Arbeitslosen und der sozialen Fälle wird zunehmen. Die ohnehin tiefen Ungleichheiten innerhalb der Gesellschaften werden sich verstärken. Basierend auf den Erfahrungen nach der letzten Weltwirtschaftskrise wird dies nicht ohne gravierende politische Folgen bleiben. Ein weiterer Anstieg der autoritären Praktiken und des Nationalismus ist sehr wahrscheinlich. Im Kontext der EU-Erweiterung muss daher die Frage gestellt werden, ob die Post-Corona-Zeit einen de-facto Tod der EU-Erweiterung bedeuten würde, oder ob sie womöglich doch eine Chance sein könnte, um die EU-Erweiterung als zentrale Politik der EU zu revitalisieren. Die strukturellen Parameter verschlechtern sich aber zusehends. Nur wenige Wochen nach dem Beginn der Corona-Krise haben wir in der EU eine intensive Debatte über die Folgen der Corona-Krise auf die demokratischen Systeme in einzelnen Staaten und vor allem auf Grund- und Freiheitsrechte, die derzeit zwecks Bekämpfung der Krise temporär ausgesetzt werden. Wie so oft in den letzten Jahren war es auch diesmal Viktor Orbán, der mit dem umstrittenen Notstandsdekret die demokratischen Institutionen und Prozeduren de facto aussetzte und die Stimmen laut werden ließ, die vor einem Orbánschen Weg in die Diktatur warnen. „Ganz Europa schaut darauf, was in Ungarn geschieht", mahnte EU-Kommissarin Vera Jourova, und machte damit das Dilemma der EU im Umgang mit autoritären Tendenzen innerhalb der EU deutlich – die EU schaut eben meistens zu und reagiert, anstatt entschlossen und proaktiv gegen den offensichtlichen Abbau der Demokratie vorzugehen.

Was kann oder besser gesagt müsste die EU in dieser Situation tun, um in Südosteuropa nicht weiter an Glaubwürdigkeit und Durchschlagskraft zu verlieren? Eine zentrale Maxime müsste jetzt sein, dass man bei allen Schritten, die man auf der EU-Ebene zur Eindämmung der Corona-Krise überlegt, die Staaten des Westbalkans inkludiert. Die ersten Hilfsgelder der EU für die Region wurden mobilisiert. Die Umschichtung der Zuwendungen aus den sogenannten Vorbeitrittsfonds für die Bekämpfung der Corona-Krise ist erfolgt. Dass sich die EU inmitten der Corona-Krise zur Entscheidung durchringen konnte, grünes Licht für den Beginn der Verhandlungen mit Nordmazedonien und Albanien zu geben, ist ein wichtiger erster Schritt zur Wiedererlangung der Handlungsfähigkeit der Union in Südosteuropa. Die Visaliberalisierung für Kosovo müsste der nächste Schritt sein. Bei einem möglichen „Marshall-Plan" der EU oder jeglichem anderen Gesamtpaket für die Bekämpfung der Folgen der Krise auf der EU-Ebene müssten die Erweiterungskandidaten am Westbalkan mitberücksichtig werden. Wenn die EU sich dazu durchringen könnte, die strategische Verstärkung der Beziehungen zum Westbalkan als einer zentralen

[1] https://ec.europa.eu/commission/commissioners/2019-2024/urpilainen/announcements/commissioner-urpilainen-team-europe-our-partners-against-covid-19_en

[2] https://europeanwesternbalkans.com/2020/04/06/serbia-and-montenegro-to-apply-for-eu-solidarity-fund-resources-to-fight-covid-19/

europäischen Region als wichtiges Ziel für die kommende Zeit zu setzen, könnte man in einer optimistischen – vielleicht auch (real)utopischen – Betrachtung ausgerechnet die größte Krise in Europa seit dem Zweiten Weltkrieg als eine Chance für den Beginn einer neuen pro-aktiven Erweiterungspolitik sehen. Dass die EU aber beim Tête-à-tête von Vučić mit China bislang eigentlich nur Zuschauer ist, stimmt wiederum bedenklich. Die außenpolitische Hilflosigkeit der EU in der jüngsten Regierungskrise im Kosovo, wo Hashim Thaçi mit Hilfe der US-Amerikaner die neue Regierung von Albin Kurti zum Fall gebracht hat, ist ebenso wenig ermutigend.

In Brüssel und europäischen Städten muss man sich auch inmitten der Corona-Krise bewusst sein, dass bei einer passiven und reaktiven Politik der Union ein schnelles Abdriften Südosteuropa zu anderen autoritären Alternativen nahezu garantiert ist. Und dass es für den Einsatz und Kampf für Freiheit, Rechtsstaatlichkeit und Demokratie in- und außerhalb der Union auch in Zeiten von Corona keine Alternative geben kann. Hinter den häufigen Aufrufen in den letzten Wochen, die europäische Solidarität gerade in Zeiten der größten Krise in Europa seit dem Zweiten Weltkrieg zu leben, steht weiterhin das zentrale europäische Dilemma zwischen einer weiteren Vertiefung der Integration und der Stärkung der EU auf der einen Seite und einem Abdriften der EU in nationalstaatliche Eigenaktionen bis hin zur Auflösung der Union auf der anderen Seite. Für den Westbalkan wäre eine weitere Schwächung der EU verhängnisvoll.

Anstatt eines Schlussworts: Solidarität in der Corona-Krise als neue Chance?

Die Region des Westbalkans wird vom Coronavirus hart getroffen werden. Die Folgen werden sowohl im wirtschaftlichen und sozialen aber auch im politischen Bereich schwerwiegend sein. Es gibt aber wie immer auch in größten Krisen durchaus Chancen.

So hat das Coronavirus – ähnlich wie die Krise rund um die Überschwemmungen im Jahr 2014 in der Region – neue Formen der Solidarität geschaffen. Die Solidaritätsaktionen jenseits der nationalen und ethnischen Grenzen haben in den ersten Wochen der Krise stark zugenommen und reichen von der Herstellung von Schutzmasken in großen Betrieben der Region, über Technikbegeisterte, die ihre 3D-Drucker unermüdlich einsetzen, um Gesichtsschutzhelme herzustellen bis hin zu Psychiatern, die kostenlose Hilfe über Facebook leisten. Auch Künstler und Musiker haben neue Nischen gefunden und helfen über Grenzen hinweg mit Kunst und Musik, um den Alltag etwas abwechslungsreicher zu gestalten. Besonders öffentlichkeitswirksam war die Aktion „Applaus um 20.00 Uhr“ nach dem starken Erdbeben in Zagreb am 22. März 2020. An diesem Abend schickten Bürger in Belgrad und Sarajevo mit einem langen Applaus eine Geste der Unterstützung und Versöhnung, die stärker und sichtbarer war als das, was man auf der politischen Ebene in vielen Jahren zusammenbrachte. Wie stark diese Form der überregionalen Solidarität anhalten wird und ob sie sich womöglich in eine neue politische Energie gegen die herrschenden Strukturen entwickeln wird, kann nicht vorhergesagt werden. Inmitten einer der düstersten Phasen der europäischen Geschichte und der schwersten Krise am Westbalkan seit den Kriegen der 1990er Jahren könnten sich diese gemeinschaftlichen Formen der Solidarität als das Fundament für einen radikalen Neubeginn am Westbalkan erweisen.

Fachgespräch der Südosteuropa-Gesellschaft zur Corona-Krise: Die Auswirkungen der Covid-19 Pandemie im Westbalkan

Claudia Laštro

Doktorandin am Zentrum für Südosteuropastudien der Universität Graz

Claudia_Lastro@hotmail.de

Inhalt: Die Auswirkungen der Covid-19 Pandemie in den Ländern des Westbalkans war Gegenstand des digitalen Fachgespräches zwischen Expert:innen für die Region Südosteuropa, das von der Südosteuropa-Gesellschaft am 6. April 2020 organisiert wurde (*Link zur Videoaufzeichnung hier*). Inzwischen hat sich die Covid 19 Pandemie auf nahezu alle Länder der Welt ausgebreitet und stellt dabei Gesundheitswesen, Wirtschaftssysteme, Politik und zwischenstaatliche Beziehungen auf eine harte Probe. Anliegen des Fachgesprächs am 6. April war es die Entwicklungen, Schwierigkeiten sowie die staatlichen Antworten auf die Pandemie in der Westbalkanregion zu beleuchten, die aktuell in den Hintergrund der westeuropäischen Aufmerksamkeit gerückt ist. Manuel Sarrazin, Präsident der Südosteuropa-Gesellschaft, eröffnete die Diskussion mit einer Zusammenfassung der epidemiologischen und auch politischen Herausforderungen, welche die Covid19 Pandemie für den Westbalkan bereithält. Über Fragen der Kapazitäten der Gesundheitssysteme, geopolitischen Veränderungen, langfristige Auswirkungen für Wirtschaft und Politik in der Region, sowie die Beziehungen zur Europäischen Union diskutierten:

- **Prof. Dr. Florian Bieber**, Leiter des Zentrums für Südosteuropastudien der Universität Graz,
- **Tobias Flessenkemper**, Leiter des Büros des Europarats, Belgrad,
- **Michael Martens**, Südosteuropa-Korrespondent für die Frankfurter Allgemeine Zeitung, Wien, und
- **Adelheid Wölfl**, Südosteuropa-Korrespondentin für „Der Standard", Sarajevo.

Moderation: Dr. Hansjörg Brey und Dr. Christian Hagemann, Geschäftsführung der Südosteuropa-Gesellschaft

*Welche Dimensionen also nimmt die Covid19 Pandemie derzeit im Westbalkan an und wie sind die **Gesundheitssysteme** darauf eingestellt? Welche **staatlichen Maßnahmen** wurden bisher ergriffen? Aktuelle Meldungen berichten von Ausgangssperren, Beschneidungen der Pressefreiheit und der Schließung von Land- und Luftwegen. In welchem Kontext sind diese Regelungen zu verstehen?*

Florian Bieber konstatierte, dass die aktuellen Fallzahlen der mit Covid19 Infizierten im Westbalkan zwar deutlich hinter dem westeuropäischen Durschnitt lägen, ein weiterer Anstieg jedoch in nächster Zeit noch zu erwarten sei. Die Ausbreitung von Covid19 träfe auf immense Defizite der regionalen Gesundheitssysteme, die v.a. auf drei Entwicklungen der vergangenen Jahrzehnte zurückzuführen seien: Zum ersten hätten es die Staaten der Regionen in den vorangegangen zwei bis drei Jahrzehnten versäumt, wichtige Investitionen in den Gesundheitssektor zu tätigen; eine Fehlentscheidung, deren Folgen auch deutlich an der Knappheit wichtiger Ressourcen spürbar seien. Zweitens seien die Gesundheitseinrichtungen der Länder notorisch unterbesetzt. Dieser Zustand ergebe sich aus den immensen Abwanderungsbewegungen von medizinischem Personal in die Staaten der Europäischen Union. Zuletzt fehle es dem Gesundheitsmanagement der Staaten an der nötigen Expertise, um eine Krisensituation, wie sie sich durch die Covid19 Pandemie stellt, effizient zu bewältigen. *State capture*, also die Inbesitznahme staatlicher Institutionen durch Privatinteressen, sei endemisch in den Institutionen der Westbalkanstaaten. Die auf Klientelismus und Patronage basierende Besetzung wichtiger Positionen habe tiefe Spuren im Gesundheitsweisen der Region hinterlassen und sei auf Kosten von Können und Qualifikation erfolgt. Bereits nur wenige Krankheitsfälle könnten ein solches System rasch an seinen Grenzen bringen.

Michael Martens bezweifelte, dass die veröffentlichten Zahlen der mit Covid-19 Infizierten das wahre Bild der Verbreitung der Pandemie in der Region widerspiegelten. Die geringe Testquote in den Westbalkanstaaten grenze nämlich bereits die zahlenmäßige Erfassung der tatsächlich existierenden Infizierungen stark ein. Eine Identifizierung von Infektionsketten habe so, **Adelheid Wölfl** zufolge, nicht geleistet werden können. Die Unterbrechung

von Land- und Luftverkehr verkompliziere zudem die weitere Einfuhr von Tests und anderen medizinisch notwendigen Materialien.

Die Diskutant:innen stimmten in ihrer Einschätzung überein, dass die drastischen Maßnahmen der regionalen Regierungen, wie Grenzschließungen, Ausgangssperren und Isolation ganzer Altersgruppen, dem Unvermögen geschuldet seien, die Pandemie infrastrukturell zu beherrschen. **Tobias Flessenkemper** gab dabei aber zu bedenken, dass die staatlichen Reaktionen aus epidemiologischer Perspektive nicht unbedingt geraten seien. Anstatt zum Beispiel über die Zweckmäßigkeit von Kontaktsperren zur Eindämmung der Pandemie aufzuklären, kommunizieren politische Autoritäten insbesondere die Einschränkung von Grund- und Freiheitsrechten.

Intransparentes staatliches Handeln sowie unzureichende Informierung der Öffentlichkeit öffne, nach Einschätzung von **Adelheid Wölfl** und **Michael Martens**, der Verbreitung von Verschwörungstheorien und Desinformation Tür und Tor. Das ohnehin starke Misstrauen der Öffentlichkeit in die staatlichen Informationskanäle befördere zudem die Rezeption von Falschmeldungen innerhalb der Bevölkerung.

Expert:innen weltweit prognostizieren, dass die Covid19 Pandemie langfristig negative Effekte auf die wirtschaftliche Entwicklung selbst führender Industrienationen nach sich ziehen wird. Welche ***wirtschaftlichen Folgen*** *sind für die Staaten des Westbalkans zu erwarten? Bekanntermaßen ist die Region stark auf Arbeitsmigration und Tourismus angewiesen. Welche Sektoren werden besonders von der Krise betroffen sein?*

Florian Bieber wies darauf hin, dass die zu erwartende Krise im Westbalkan auf eine schwach entwickelte Infrastruktur und ein ohnehin geringes Wirtschaftswachstum treffe. Die Entwicklungen der Region seien stark mit denjenigen der Europäischen Union verwoben. Die steigende Arbeitslosigkeit in den EU-Mitgliedsstaaten werde beispielsweise Arbeitsmigrant:innen und Saisonarbeiter:innen aus dem Westbalkan besonders stark treffen. Insgesamt sei es unwahrscheinlich, dass sich der Westbalkan aus eigener Kraft von den dramatischen Folgen der Wirtschaftskrise erholen werde. Investitionen in die Region werden zukünftig von erhöhter Bedeutung sein. Nicht zuletzt werde es notwendig sein, auch im Interesse der fortschreitenden europäischen Integration des Westbalkans, die Länder der Region in den wirtschaftlichen Wiederaufbauprogrammen der Europäischen Union mit zu berücksichtigen.

Michael Martens unterstrich, dass die Strukturhilfe für den Westbalkan, dessen Bevölkerung nur etwa 3,4 Prozent der Gesamtbevölkerung der Europäischen Union ausmache, vergleichsweise gering ausfallen würde. Von Bedeutung werde vor allem sein, Investitionen gezielt zu tätigen und Verteilungskämpfen zwischen den Ländern der Region vorzubeugen. Einschränkungen im Reiseverkehr werden besonders stark diejenigen Länder treffen, die in erster Linie vom Tourismus abhängen, wie etwa Kroatien und Montenegro. Auch Handel und Arbeitsmobilität innerhalb der Region werden langfristig durch die Grenzschließungen eingeschränkt sein.

Adelheid Wölfl beurteilte die Kapazitäten der Westbalkanstaaten zu einem eigenständigen wirtschaftlichen Wiederaufbau kritisch. Die politische Debatte über Strukturprogramme werde aktuell nur oberflächlich geführt. Im Zentrum der Diskussion stünden externe Unterstützungsleistungen sowie öffentlichkeitswirksame Maßnahmen, wie beispielsweise die kurzzeitige Gehaltsaussetzung für Politiker:innen in Bosnien-Herzegowina. Zugleich sei die Region vor besonders große strukturelle Probleme gestellt: Viele osteuropäische Arbeitsmigrant:innen haben in den vergangenen Wochen ihre Anstellungen in den Staaten der Europäischen Union verloren. Insbesondere prekär Beschäftigte und deren Familien seien durch fehlende arbeitsrechtliche Absicherung besonders drastisch von der aktuellen Wirtschaftskrise betroffen. Schätzungen gingen von mehreren Hundertausenden Osteuropäer:innen aus, die derzeit ohne Einkommen seien.

Tobias Flessenkemper betonte, dass die Diskussion über Arbeitsmigration aus dem Westbalkan neu geführt werden müsse. Die derzeitige Krise, so Flessenkemper, verstärke nämlich bereits existierende Probleme. Der Diskutant veranschaulichte aktuell zu erwartende Entwicklungen mit Rückbezug auf die europäische Abwerbungspolitik ausländischer Arbeitskräfte seit den 1950er Jahren. Mit der Wirtschaftskrise von 1979 seien die Zuwanderung in westeuropäische Staaten zunehmend politisiert und abrupt begrenzt worden. Der Umkehr in der

europäischen Einwanderungspolitik sei nicht nur ein Anstieg der Arbeitslosigkeit in den Herkunftsländern gefolgt, sie habe sich auch langfristig negativ auf die Mobilität im Arbeitsmarkt niedergeschlagen. Um diese Dynamik langfristig zu durchbrechen, schlug Flessenkemper vor, müssten politische Bemühungen heute vermehrt darauf gerichtet werden, Arbeitskräfte auf innovative Sektoren, wie etwa die IT-Branche, vorzubereiten. Dies ginge nicht ohne die Zusammenarbeit zwischen den Westbalkanländern und der Europäischen Union. Die Anstrengungen müssten auch von einer Diversifizierung der regionalen Wirtschaftssysteme begleitet sein, die aktuell vorwiegend auf den Bausektor konzentriert sind. Eine Herausforderung für externe Investitionen werde einerseits der hohe Grad von Intransparenz und Korruption in Politik, Wirtschaft und Bildung der Westbalkanländer sein. Andererseits bergen Investitionen in innovative Technologien die Gefahr, von autoritären Regierungen für Überwachungspolitik und Repression missbraucht zu werden.

Die staatlichen Maßnahmen gegen die Verbreitung der Covid19 Pandemie in den Ländern des Westbalkans drängen die Frage auf, ob Regierungen die Krise missbrauchen, um Rechtsstaatlichkeit zu unterwandern und ein zunehmend autoritäres Herrschaftsmodell zu konsolidieren. In einigen Ländern ist derzeit die Arbeit der Parlamente ausgesetzt. Gesetze gegen das Schüren öffentlicher Panik schränken die Pressefreiheit ein. Gleichzeitig vollzieht insbesondere Serbien eine immer stärkere Annährung an die Volksrepublik China. Was werden die langfristigen Auswirkungen der Notstandsverordnungen auf die ***politischen Systeme*** *sein? Steuert der Westbalkan einer steigenden* ***Autokratisierung*** *entgegen? Und was bedeutet dies für* ***die europäische Integration*** *sowie die* ***geopolitische Position*** *der Region?*

Tobias Flessenkemper unterstrich, dass die aktuelle Gesundheitskrise das Risiko in sich berge, auch die Krise der Rechtsstaatlichkeit in den Westbalkanländern zu verstärken. Ohnehin schwache rechtstaatliche Strukturen bieten Regierungen die Möglichkeit demokratische Verfahren zu umgehen. Beispielsweise seien derzeit stattfindende Zugriffe auf digitale Daten von Büger:innen rechtlich nicht gedeckt. Gleichzeitig schränkten ordnungspolitische Maßnahmen die Bewegungsfreiheit im öffentlichen Raum ein. Auch Korruption, Geldwäsche und Klientelismus gewinnen erfahrungsgemäß in Krisenzeiten an Konjunktur. Die Gefahr bestehe vor allem darin, konstatierte Flessenkemper, dass sich derartige Entwicklungen langfristig verstetigen können.

Florian Bieber betonte, dass die aktuelle Krise bereits existierende autoritäre Tendenzen in den Staaten des Westbalkans potenziere. Zwar hielt er eine andauernde Beschränkung der Bewegungsfreiheit für unwahrscheinlich. Die Überwachungsmechanismen, welche die Regierungen während der Gesundheitskrise installierten, können allerdings leichter auch über Krisenzeiten hinaus aufrechterhalten werden. Möglich sei aber auch, dass die Eingriffe in die Grund- und Freiheitsrechte auf Widerstand in der Bevölkerung stießen und damit Krisen der politischen Systeme selbst beschleunigt würden.

Adelheid Wölfl hielt fest, dass die staatliche Informationspolitik, die vor allem ordnungs- und nicht etwa gesundheitspolitische Aspekte in den Vordergrund stelle, die Panik innerhalb der Bevölkerung verstärke. Die „schildbürgerlichen" Regelungen der Krise verfehlten zudem häufig ihr Ziel. In Bosnien-Herzegowina etwa sei es aktuell Menschen im Alter unter 18 und über 65 Jahren nicht erlaubt ihre Wohnung zu verlassen. Zeitlich begrenzte Aussetzungen dieser Maßnahmen, etwa für Einkäufe oder Behördengänge, haben wiederum zur Folge, dass sich Menschenmassen in kurzen Zeitfenstern im öffentlichen Raum konzentrierten. Als besonders besorgniserregend hob Adelheid Wölfl hervor, dass die Zuwiderhandlung gegen epidemiologische Verordnungen, wie etwa Verstöße gegen die Selbstisolation, strafrechtliche Konsequenzen bis hin zu mehrjährigen Freiheitsstrafen nach sich tragen.

Florian Bieber erläuterte beispielhaft am Fall Montenegro, wie Regierungen versuchten, Bürger:innen zur gegenseitigen Überwachung zu instrumentalisieren. Die montenegrinische Regierung veröffentliche derzeit auf ihrer Internetseite Namen und Wohnort einzelner Individuen, denen Selbstisolation verordnet worden sei. Bürger:innen seien dazu angehalten, etwaige Verstöße an die zuständigen Behörden zu melden.

Autoritäre Tendenzen in der Region schlagen sich aktuell auch in der Konstellation externer Bündnispartner nieder, so die Einschätzung **Michael**

Martens. China habe sich in den vergangenen Wochen durch Hilfslieferungen medizinischem Equipments als Patron Serbiens hervorgetan. Gleichzeitig schmähte Serbiens Präsident, Aleksandar Vučić, öffentlich die Europäische Union für ihre vermeintlich unterlassene Unterstützung. Eine steigende Anlehnung Serbiens an China schlage sich auch in der sinophilen Berichterstattung der staatlichen Medien nieder. Der transnationale Flugverkehr Serbiens sei zudem bis auf die Flugverbindung zwischen Belgrad und Shanghai ausgesetzt. Insgesamt bleibe abzuwarten, ob sich die enge Beziehung zwischen China und dem Westbalkan langfristig konsolidieren werde.

Tobias Flessenkemper führte an, dass die Partnerschaft mit China Serbiens Präsident Aleksandar Vučić eine Statuserhöhung verschaffe, von der sich das serbische Staatsoberhaupt auch eine verbesserte Verhandlungsposition gegenüber der Europäischen Union erhoffe. **Florian Bieber** hob wiederum hervor, dass eine Annäherung zwischen China und Staaten des Westbalkans bereits schon vor der Gesundheitskrise eingesetzt habe. Chinas Einfluss zeigte sich in den letzten Jahren vor allem in Form intransparenter Finanzierung von Infrastrukturprojekten in der Region. Allianzen zwischen regionalen und externen Eliten konstituieren sich in erster Linie nach opportunen und transaktionalen Geschichtspunkten. Interessant werde nun sein, ob China andere Bündnispartner, wie etwa Russland, zukünftig ersetzen werde. Es sei jedoch festzuhalten, dass der Einfluss Chinas in der Region weniger aus der Not geboren, als vielmehr dem politischen Willen der verantwortlichen Eliten geschuldet sei.

Ungeachtet der tatsächlichen Größe und Signifikanz des chinesischen Einflusses auf den Westbalkan ist dennoch zu konstatieren, dass der Eindruck einer chinesischen Präsenz politisch gewollt ist. Gleichzeitig scheint die Beziehung zu der Europäischen Union zumindest vordergründig abzukühlen. Wie können politische Bemühungen eine ***Wiederannährung zwischen dem Westbalkan und der Europäischen Union*** *bewirken?*

Bezugnehmend auf die chinesischen Hilfslieferungen stellte **Michael Martens** zunächst die Bedeutung der humanitären Unterstützung aus Beijing in Frage. Die medienwirksame Überstellung medizinischer Ausrüstung an Serbien habe zwar den Anschein wecken sollen, die einheimische Ressourcenknappheit zu tilgen. Martens berichtete jedoch, dass außerhalb der Hauptstadt die Unterversorgung der serbischen Krankenhäuser weiterhin drastisch sei. Das Signal der serbischen Regierung entspräche also nicht unbedingt den Tatsachen. Auch **Adelheid Wölfl** wendete ein, dass die Beziehung zwischen China und Serbien nicht anhand der aktuellen Hilfeleistungen überbewertet werden dürfe. Die Volksrepublik organisiere derzeit weltweite Lieferungen medizinischer Güter, unter anderem auch in die Europäische Union. Zudem sei zu bemerken, dass der Transport der chinesischen Hilfsmittel nach Serbien mit Geldern der Europäischen Union beglichen worden war – ein Detail, das in der regionalen Berichterstattung kaum bis gar keine Berücksichtigung gefunden habe. Der deklaratorische Kurswechsel Serbiens sei auch in der Europäischen Union nicht unbemerkt geblieben. In den nachfolgenden europäischen Hilfslieferungen an den Westbalkan sei Serbien im regionalen Vergleich sogar bevorzugt worden, zum großen Missfallen seiner Nachbarländer. Insgesamt offenbarten die Ereignisse um Serbien ein bestehendes Kommunikationsproblem zwischen der Europäischen Union und den Gesellschaften des Westbalkans. Die Initiativen der Europäischen Union werden in den staatskontrollierten Medien häufig verfälscht oder gänzlich unterschlagen. Die Europäische Union geriet dadurch unter Druck und laufe Gefahr sich zu übereilten Entscheidungen hinreißen zu lassen. Wichtiger sei es aus europäischer Perspektive jedoch, die Öffentlichkeit des Westbalkans eigeninitiativ und unabhängig über die eigenen Vorhaben und Unterstützungen zu informieren. Eine transparente und proaktive Kommunikation mit der Bevölkerung – etwa in den Landessprachen – könne der Europäischen Union ermöglichen, die Narrative in der Region mitzugestalten.

Michael Martens beobachtete auch, dass das Interesse der westeuropäischen Öffentlichkeit am Westbalkan derzeit hinter brisanteren Themen zurücktrete. Die anhaltenden Beitrittsbemühungen der Staaten dürfen jedoch nicht im Schatten der globalen Pandemie untergehen, warnte Martens. Nordmazedonien habe beispielsweise erst kürzlich den NATO-Beitritt erlangt; ein weiterer Schritt auf dem Weg zur euroatlantischen Integration des Landes, dem jahrelange innenpolitische Anstrengungen vorausgegangen waren. Inmitten der Covid19-Krise habe außerdem der Europäische Rat zugestimmt,

Aufnahmegespräche mit Albanien und Nordmazedonien zu beginnen. Diese Entscheidung habe sich noch vor wenigen Monaten als unwahrscheinlich dargestellt. Ebenso werde die für das Jahr 2020 geplante Visaliberalisierung für Kosovo den Westbalkan näher an die Europäische Union heranführen. Aber auch kritische Entwicklungen in der Region forderten die kontinuierliche Aufmerksamkeit der europäischen Politik. Beispielsweise ginge der Fall der kosovarischen Regierung Ende März nahezu unbemerkt an der westeuropäischen Öffentlichkeit vorbei. Trotz der aktuellen Krise müsse die EU weiterhin ihre Verantwortung und Präsenz auf dem Westbalkan signalisieren.

Florian Bieber hielt fest, dass die Autokratisierungstendenzen mancher Länder der Region verdeutlichten, dass eine Zukunft innerhalb der EU mit den amtsinhabenden Eliten nicht denkbar sei. Nichtsdestotrotz offenbarten die derzeitigen Ereignisse auch die anhaltende Bedeutung der Europäischen Union für den Westbalkan. Erst Anfang April beispielsweise sei die serbische Journalistin Ana Lalić in Polizeigewahrsam genommen worden, da ihr Bericht über den Zustand des Gesundheitssystems in der Region Vojvodina gegen aktuelle Verordnungen verstieß. Die europäische Empörung habe zweifelsfrei einen bedeutenden Anteil an der prompten Haftentlassung der Journalistin getragen. Das Vorgehen der serbischen Autoritäten demonstrierte aber ein weiteres Mal die Bereitschaft politischer Eliten, die Toleranzgrenzen der Europäischen Union auszutesten. Umso dringender werde es deshalb notwendig sein, den weiteren Beitrittsprozess an strikte Bedingungen zu knüpfen – wohingegen humanitäre Hilfe selbstverständlich *bedingungslos* erfolgen müsse. Die Europäische Union müsse zukünftiges Fortkommen im Beitrittsverfahren an klaren Kriterien bemessen und notfalls auch die Bereitschaft zeigen, Versäumnisse zu kritisieren.

Abschließend stießen die Diskutant:innen noch zwei Impulse zur Unterstützung der Gesundheitssysteme des Westbalkan in der Bewältigung der Covid19 Pandemie an: **Adelheid Wölfl** gab ihre Einschätzung, dass staatlich organisierte Spendenaufrufe häufig nur auf geringe Resonanz stießen. Dies läge vor allem am weitverbreiteten Misstrauen in die Institutionen der Westbalkanstaaten. Private Initiativen zur Beschaffung von medizinischer Ausstattung könnten eine vertrauensvolle Alternative darstellen. **Manuel Sarrazin** hielt es außerdem für sinnvoll auch die Erweiterungsländer in das geplante EU-Register medizinischer Schutzausrüstung mitaufzunehmen. Dies würde die Möglichkeit geben, Bedürfnisse der einzelnen Länder besser festzustellen und adäquate Unterstützung zu leisten.

Das ungarische Corona-Ermächtigungsgesetz: Das "Ende der Demokratie"?

Prof. Dr. Dr. h.c. Herbert Küpper

Geschäftsführer des Instituts für Ostrecht, Vizepräsident der Südosteuropa-Gesellschaft

Herbert.Kuepper@ostrecht.de

Inhalt: Ungarn meldete die ersten beiden bestätigten Coronainfektionen am 7.03.2020. Ab Mitte März schnellten die Zahlen nach oben und lagen zum 30.3.2020 bei 525 Ansteckungen; neben 20 Genesenen hatte Ungarn zum Stichtag 30.3. insgesamt 40 Coronatote zu beklagen.[1] Nach einigen Tagen der Unklarheit rief die ungarische Regierung am 11.03.2020 die sog. Gefahrenlage (veszélyhelyzet) aus. Am 30.03.2020 verabschiedete das ungarische Parlament das Gesetz 2020:XII „über den Schutz vor dem Coronavirus", das auch in Ungarn als „Ermächtigungsgesetz" (felhatalmazási törvény) bezeichnet wird (in der Folge: Corona-Ermächtigungsgesetz). Dieses Gesetz hat im In- und Ausland viel Aufsehen erregt. Die Vorwürfe reichen bis zu dem Verdacht, dass die Pandemiebekämpfung zum Vorwand genommen werden solle, eine Ein-Personen-Diktatur zu errichten. In der Folge wird das Corona-Ermächtigungsgesetz auf seine Inhalte und auf seine Verfassungskonformität hin untersucht. Diese Prüfung ist eine rein rechtliche. Eine politische Einschätzung des Regelungsinhalts muss der Verfasser, der Jurist ist, dazu Berufeneren überlassen.

Verfassungsrechtlicher Rahmen

Die verfassungsrechtliche Basis der außerordentlichen Maßnahmen zur Pandemiebekämpfung ist die sog. „Gefahrenlage" (veszélyhelyzet).

Die ungarische Verfassung, das Grundgesetz vom 25.04.2011 (Grundgesetz), kennt keinen einheitlichen Notstand, sondern differenziert verschiedene besondere Lagen aus. Der Oberbegriff ist die „Sonderrechtsordnung", die in Art. 48-54 Grundgesetz geregelt ist. Eine mögliche Form der Sonderrechtsordnung ist die Gefahrenlage gemäß Art. 53 Grundgesetz. Des Weiteren ist auch Art. 54 Grundgesetz anwendbar, der die für alle Sonderrechtsordnungen gemeinsamen Regeln enthält.

Die Gefahrenlage und ihre Ausrufung

Die Gefahrenlage ist das Instrumentarium, mit dem der Staat auf „eine Naturkatastrophe oder einen Industrieunfall, welche die Lebens- und Vermögenssicherheit gefährden" (Art. 53 Abs. 1 Grundgesetz), reagieren und versuchen kann, die Folgen abzuwehren. Unter den Begriff der Naturkatastrophe fallen auch Seuchen größeren Ausmaßes.

Falls eine derartige Naturkatastrophe eintritt, gilt die Gefahrenlage nicht von sich aus, sondern nur dann, falls die Regierung sie ausruft. Die Ausrufung der Gefahrenlage durch die Regierung ist am 11.3.2020 erfolgt; hierzu hat sich die Regierung der Rechtsform einer Regierungsverordnung bedient.[2] Da Art. 53 Abs. 1 Grundgesetz ausdrücklich die Regierung zur Ausrufung der Gefahrenlage ermächtigt, kann dies nicht durch ein anderes Staatsorgan, etwa das Parlament, erfolgen.

Wenn die Gefahrenlage einmal ausgerufen ist, können laut Art. 54 Abs. 1 Grundgesetz die meisten Grundrechte ausgesetzt oder eingeschränkt werden. Nicht aufhebbar oder einschränkbar, auch zur Zeit einer Sonderrechtsordnung nicht, sind alleine die Menschenwürde, das Recht auf Leben (was das Verbot der Todesstrafe einschließt), das Verbot von Folter, des Klonens von Menschen und von medizinischen Experimenten ohne die Einwilligung des Betroffenen sowie bestimmte Verfahrensrechte im Strafverfahren.

[1] Angaben der Johns-Hopkins-Universität, einzusehen unter: https://gisanddata.maps.arcgis.com/apps/opsdashboard/index.html?fbclid=IwAR2RnuLTnC2TjLFDrFke8PiMGDhx-Bx3HMVym6CHcciazm1XwcTHvpZuXuM#/bda7594740fd40299423467b48e9ecf6 (eingesehen am 1.4.2020).

[2] Regierungsverordnung 40/2020. (III. 11.) Korm. „über die Ausrufung der Gefahrenlage" v. 11.3.2020.

Die Maßnahmen gemäß Katastrophenschutzgesetz

Nach der Ausrufung einer Gefahrenlage erlaubt Art. 53 Abs. 1 Grundgesetz der Regierung, die in einem Kardinalgesetz bestimmten außergewöhnlichen Maßnahmen einzuführen. Ein Kardinalgesetz ist laut Art. T) Abs. 4 Grundgesetz ein Gesetz, zu dessen Erlass, Änderung oder Aufhebung die Stimmen von zwei Dritteln der anwesenden Abgeordneten notwendig sind. Das Kardinalgesetz, das in Ausführung von Art. 53 Abs. 1 Grundgesetz erlassen wurde, ist das Gesetz 2011:CXXVIII „über den Katastrophenschutz und über die Änderung einiger Gesetze in Verbindung damit" (Katastrophenschutzgesetz). Ein spezielles Seuchengesetz mit passgenauen Maßnahmen hat Ungarn nicht; die Gesetze über das Gesundheitswesen werden meist dem Erfordernis eines Kardinalgesetzes nicht gerecht. Es bleibt also nur das Katastrophenschutzgesetz, und Ungarn muss daher die Coronakrise mit dem unspezifischen Instrumentarium dieses Gesetzes bekämpfen.

Das Katastrophenschutzgesetz ist gemäß seinem eigenen § 86 in seinen Untertiteln 20 bis 24 ein Kardinalgesetz gemäß Art. 53, 54 Grundgesetz. Untertitel 20 bis 24 Katastrophenschutzgesetz enthalten die Vorschriften über eine Gefahrenlage, die allerdings alle möglichen Gefahrensituationen erfassen und daher nicht seuchenspezifisch sind. Allerdings stellt § 44 Buchst. c) ca) Katastrophenschutzgesetz klar, dass eine „Humanseuche, die massenhafte Erkrankungen verursacht", ein Anwendungsfall der Gefahrenlage ist. Die Sondermaßnahmen, die die Regierung auf der Grundlage des Katastrophenschutzgesetzes einführt, erlässt sie laut § 45 Abs. 1 Katastrophenschutzgesetz in Form von Regierungsverordnungen. Zu den möglichen verwaltungsorganisatorischen Maßnahmen gehören die Ernennung eines Regierungsbeauftragten mit Sonderkompetenzen, die Straffung der Katastrophenschutzbehörden und die Übertragung bestimmter Verwaltungszuständigkeiten von den Kommunen auf die Katastrophenschutz- oder andere staatliche Behörden; auch die Abweichung vom Haushaltsrecht und die Einschränkung der verwaltungsgerichtlichen Überprüfbarkeit von Maßnahmen auf dem Verordnungsweg ist zulässig (§§ 46 bis 47 Katastrophenschutzgesetz). Zu den materiellen Maßnahmen zählen die Anordnung eines Kontrahierungszwangs für bestimmte Waren oder Dienstleistungen, die Unterstellung von Betrieben unter staatliche Aufsicht sowie Einschränkungen oder Verbote für den Straßen-, Eisenbahn-, Wasser- und Luftverkehr, für den Aufenthalt im Freien oder in bestimmten Landesteilen, für Versammlungen, für den Verkauf und Verzehr von Alkohol bei den Abwehrarbeiten; auch die Anordnung von Quarantäne oder umgekehrt von Evakuierungen für ganze Landesteile sowie die Auslagerung relevanten Vermögens und die Beschlagnahme bestimmter Gegenstände wie Immobilien und Verkehrsmittel sind möglich. Über die Schließung von Unterrichtseinrichtungen entscheiden die zuständigen Minister durch Erlass (§ 47 Abs. 4 bis § 51 Katastrophenschutzgesetz).

Originäre Regierungsverordnungen

Mit der Ausrufung der Gefahrenlage erhält die Regierung nicht nur die erweiterten Kompetenzen des Katastrophenschutzgesetzes, sondern sie kann gemäß Art. 53 Abs. 2 Grundgesetz auch ohne eine spezielle gesetzliche Ermächtigung Regierungsverordnungen erlassen, mit denen sie die Anwendung einzelner Gesetze aussetzen, von gesetzlichen Bestimmungen abweichen oder sonstige außerordentliche Maßnahmen treffen kann. Die Hierarchie der Rechtsnormen kehrt sich also um: Während die Regierung in normalen Zeiten die vom Parlament erlassenen Gesetze zu beachten hat, kann sie sich jetzt darüber hinwegsetzen. An die Stelle des Parlaments kann die Regierung als „Ersatzgesetzgeber" treten.

Mehrdeutig ist die Bestimmung in Art. 53 Abs. 2 Grundgesetz, wonach die Regierungsverordnungen „gemäß den Bestimmungen in einem Kardinalgesetz" erlassen werden können. Diese Formulierung kann nicht so verstanden werden, dass das Kardinalgesetz den Erlass der Regierungsverordnungen erlauben muss, denn der Fall gesetzlich autorisierter Maßnahmen ist bereits in Art. 53 Abs. 1 Grundgesetz mit seinem Verweis auf das Katastrophenschutzgesetz geregelt. Demnach sind die Regierungsverordnungen in Art. 53 Abs. 2 originär und nicht abgeleitet aus einer gesetzlichen Ermächtigung. Wenn „die Bestimmungen in einem Kardinalgesetz" schon nicht die Ermächtigung für den Erlass der Regierungsverordnungen enthalten, so kann diese Formulierung sinnvoll nur so verstanden werden, dass das Kardinalgesetz den äußeren Rahmen für die Regierungsverordnungen vorgibt. Dementsprechend dürfen Sondermaßnahmen der Regierung, die sich über Gesetze hinwegsetzen, nicht als Verwaltungsakt oder ähnliches ergehen, sondern

bedürfen der Rechtsform der Regierungsverordnung. Das Katastrophenschutzgesetz geht über diese Anforderung hinaus und schreibt für zahlreiche Sondermaßnahmen in der Gefahrenlage (nicht nur für die, die sich über Gesetze hinwegsetzen) vor, dass die in der Form einer Regierungsverordnung zu ergehen haben. Dass das Katastrophenschutzgesetz insofern formstrenger ist als Art. 53 Abs. 2 Grundgesetz, ist verfassungsrechtlich nicht bedenklich.

Art. 53 Abs. 3 Grundgesetz befristet die Geltung derartiger Regierungsverordnungen auf maximal 15 Tage. Allerdings kann die Regierung – nicht das Parlament – die Geltung ohne weitere zeitliche Befristung verlängern, wenn sie hiervon durch das Parlament ermächtigt wird. In welcher rechtlichen Form das Parlament diese Ermächtigung erteilen kann, gibt das Grundgesetz nicht vor. Es ist auf jeden Fall kein Kardinalgesetz notwendig. Möglicherweise ist überhaupt kein Gesetz notwendig, sondern ein Parlamentsbeschluss würde auch ausreichen. Verfassungsgerichtlich geklärt ist diese Frage mangels Anlass bisher nicht.

Wenn die Verordnungen nach Ablauf der ersten 15 Tage verlängert worden sind, dann bleiben sie gemäß Art. 53 Abs. 4 Grundgesetz bis zum Ende der Gefahrenlage in Kraft. Allerdings kann diese Vorschrift nicht so verstanden werden, dass sie der Regierung verbietet, ihre eigenen Rechtsverordnungen ggf. vor Ende der Gefahrenlage aufzuheben. Wenn die Regierung aber keine Aufhebung ausspricht, so erlöschen die Regierungsverordnungen für die Gefahrenlage automatisch mit Ende der Gefahrenlage.

Bisherige Maßnahmen zur Pandemiebekämpfung

Unmittelbar nach der Ausrufung der Gefahrenlage hat die Regierung eine Reihe von Rechtsverordnungen erlassen, die bestimmte, sich steigernde Maßnahmen zur Bekämpfung der Pandemie enthalten. Es handelt sich im Wesentlichen um folgende Regierungsverordnungen:

1. RegVO 41/2020. (III. 11.) Korm. v. 11.3.2020:

- Wiederherstellung der Grenzkontrollen zu Österreich und Slowenien, unter Berufung auf Art. 28 Abs. 1 der Verordnung (EU) 2016/399 – Schengener Grenzkodex

- Einreiseverbot für nicht ungarische Staatsbürger aus Italien, China, Südkorea und Iran und Zwangstest bei Ungarn bei der Einreise von dort

- Schließung der Hochschulen für Studierende

- Verbot von Veranstaltungen mit mehr als 100 Anwesenden in Räumen oder 500 Anwesenden im Freien

- Verbot von Schulreisen ins Ausland

- Ausreiseverbot für Beschäftigte im Gesundheitswesen, Soldaten, Ordnungskräfte und zentrale Regierungsbeamte

- Aktivierung der Streitkräfte für den Einsatz im Inland.

2. *RegVO 45/2020. (III. 14.) Korm. v. 14.3.2020*:

- Sondergerichtsferien für Zivil- und Verwaltungsgerichte (nicht für Strafgerichte)

- Kommunen können Kindergärten schließen

- Erweiterung des Einreiseverbots um Israel.

3. RegVO 46/2020. (III. 16.) Korm. v. 16.3.2020:

- Schließung der Gaststätten ab 15.00 Uhr, der kulturellen Einrichtungen und Tanzveranstaltungen

- Verbot von Versammlungen und Veranstaltungen mit Ausnahme religiöser Veranstaltungen, Hochzeiten und Beerdigungen

- Reduzierung der Öffnungszeiten nicht versorgungsrelevanter Geschäfte

- Sportveranstaltungen nur noch ohne Zuschauer möglich

- Bitte an die über 70-jährigen, zu Hause zu bleiben.

4. RegVO 47/2020. (III. 18.) Korm. v. 18.3.2020:

- Zahlungsmoratorium für Darlehen

- Erleichterungen für die Wirtschaft und für Arbeitgeber.

5. RegVO 48/2020. (III. 19.) Korm. v. 19.3.2020:

- administrative Erleichterungen für den v.a. nichtstationären Handel mit täglichen Gebrauchsartikeln

- Finanzierung des für den Schutz gegen die Corona-Seuche verantwortlichen Operativen Stabs

- Erleichterung relevanter öffentlicher Beschaffungen.

6. RegVO 57/2020. (III. 23.) Korm. v. 23.3.2020:

- Schuldnerschutz in der Zwangsvollstreckung und der Steuervollstreckung.

7. RegVO 58/2020. (III. 23.) Korm. v. 23.3.2020:

- Verlängerung von Sozialleistungen wegen Kindererziehung.

8. RegVO 59/2020. (III. 23.) Korm. v. 23.3.2020:

- Weitere Verlängerung von Sozialleistungen wegen Kindererziehung.

9. RegVO 60/2020. (III. 23.) Korm. v. 23.3.2020:

- Aussetzung der durch Unionsrecht vorgesehenen starken Kundenidentifizierung durch Finanzdienstleister für Kleinbeträge.

10. RegVO 61/2020. (III. 23.) Korm. v. 23.3.2020:

- Erleichterungen bei Sozialabgaben

- Steuererleichterungen für Klein(st)unternehmen.

11. RegVO 62/2020. (III. 24.) Korm. v. 24.3.2020:

- Moratorien für bestimmte Schulden.

12. RegVO 63/2020. (III. 24.) Korm. v. 24.3.2020:

- Verfahrenserleichterungen für die medizinische Corona-Forschung.

13. RegVO 64/2020. (III. 25.) Korm. v. 25.3.2020:

- Ausfuhrverbot für bestimmte pharmazeutische Stoffe und Medikamente.

14. RegVO 67/2020. (III. 26.) Korm. v. 26.3.2020:

- Administrative Lockerungen in der Medikamentenversorgung.

15. RegVO 68/2020. (III. 26.) Korm. v. 26.3.2020:

- Weitere Steuererleichterungen für besonders betroffene Branchen.

16. RegVO 69/2020. (III. 26.) Korm. v. 26.3.2020:

- Änderungen und Umschichtungen im Staatshaushalt.

17. RegVO 70/2020. (III. 26.) Korm. v. 26.3.2020:

- Verbot des Präsenzunterrichts und von Präsenzprüfungen in der Berufs- und Fortbildung.

18. RegVO 71/2020. (III. 27.) Korm. v. 27.3.2020:

- im öffentlichen Raum 1,5 m Mindestabstand

- Schließung der Gaststätten außer für den Außer-Haus-Verkauf

- Ausgangsbeschränkungen: Verlassen der Wohnung nur noch mit triftigem Grund, Spaziergänge und Sport im Freien nur alleine oder mit Mitbewohnern

- Reservierung des Zeitraums von 9 bis 12 Uhr in Geschäften für Personen, die älter als 65 Jahre sind.

19. RegVO 72/2020. (III. 28.) Korm. v. 28.3.2020:

- Bewahrung der Ressourcen im Gesundheitswesen.

Aus dieser Aufzählung ist ersichtlich, dass einige Maßnahmen unmittelbar die Ausbreitung des Virus verhindern sollen. Das sind zugleich die grundrechtsintensiven Maßnahmen. Manche Anordnungen wollen die Wirtschaft bei der Versorgung der Menschen oder den Staat handlungsfähiger machen. Andere Regierungsverordnungen zielen v.a. auf die Milderung der v.a. finanziellen Folgen für private Haushalte und für die Wirtschaft, hier wiederum insbesondere für die besonders betroffenen Branchen. Das Parlament hat sich bis zum Erlass des Corona-Ermächtigungsgesetzes nicht legislativ im Bereich der Corona-Abwehr betätigt.

Einige der dargestellten Maßnahmen mögen verfassungsrechtliche Bedenken wecken. So wurden die Grenzen zu Österreich und Slowenien am 11.03.2020 geschlossen, d.h. zu einem Zeitpunkt, als es in Ungarn bereits seit mehreren Tagen die ersten bestätigten Fälle gab. Wenn es bereits Fälle im eigenen Land gibt, dann ist eine Schließung der Grenzen kein geeignetes Mittel (mehr), die Einschleppung des Virus zu verhindern. Eine ungeeignete Grundrechtseinschränkung[1] ist aber rechtsstaatswidrig, und die rechtsstaatliche Verhältnismäßigkeitsprüfung aus Geeignetheit, Notwendigkeit (milderem Mittel) und Angemessenheit im engeren Sinn bleibt auch während der Sonderrechtsordnung grundsätzlich intakt. Wenn man hingegen das Ziel der Grenzschließung bescheidener fasst und es als Maßnahme zur allgemeinen sozialen Entschleunigung sieht, die in ihrer Gänze zu einer Verlangsamung der Ausbreitung des Virus führen soll, dann hat die Grenzschließung vor den Grundrechten der ungarischen Verfassung

[1] Auf die mögliche Verletzung von Unionsrecht soll an dieser Stelle nicht eingegangen werden.

Bestand. Grundrechtliche Bedenken können auch gewisse Inkonsequenzen auslösen, z.B. die Ausnahme von religiösen Veranstaltungen vom allgemeinen Versammlungsverbot. Die italienischen, aber auch die deutschen Erfahrungen zeigen, dass es kaum ansteckungsintensivere Zusammenkünfte als gemeinsame Gottesdienste gibt. Gerade diese Zusammenkünfte – ohne epidemiologische Auflagen wie Mindestabstände – zu erlauben, während weit weniger infektiöse Veranstaltungen wie Gerichtsverhandlungen nicht mehr stattfinden, kann in der Gesamtschau der Maßnahmen als verfassungswidrige Ungleichbehandlung aufgefasst werden. Abgesehen von diesen Bedenken im Detail sind aber die Grundrechtseingriffe zur Seuchenbekämpfung, die in den vorgenannten Regierungsverordnungen angeordnet werden, durch Art. 54 Abs. 1 Grundgesetz gedeckt. Ob alle Maßnahmen im Einzelnen mit den Vorgaben des Katastrophenschutzgesetzes übereinstimmen, wird hier nicht geprüft.

Das Corona-Ermächtigungsgesetz

Die Regierung hat sämtliche unter Punkt 2. aufgezählten Regierungsverordnungen unter dem besonderen Rechtsregime des Art. 53 Abs. 2-3 Grundgesetz erlassen. Nach Art. 53 Abs. 3 Grundgesetz treten derartige Verordnungen ohne Weiteres nach Ablauf von 15 Tagen außer Kraft. Die erste Verordnung, nämlich Regierungsverordnung 41/2020. (III. 11.) Korm., erging am 11.3.2020 und trat somit am 27.3. außer Kraft.[1] Am 30.3.2020 endete die Geltung der Regierungsverordnung 45/2020. (III. 14.) Korm. Das Außerkrafttreten der weiteren Maßnahmen im Laufe des April wollte die Regierung verhindern, indem sie eine Ermächtigung des Parlaments zur Verlängerung der Regierungsverordnungen gemäß Art. 53 Abs. 3 Grundgesetz einholte.

Gesetzgebungsverfahren

Als für die ersten Regierungsverordnungen der Gefahrenlage der Ablauf der 15-Tage-Frist drohte, brachte die Regierung am 24.3.2020 einen Gesetzentwurf in das Parlament ein, der ihr die gewünschte Vollmacht zur Verlängerung ihrer Regierungsverordnungen geben sollte. Diesen Gesetzentwurf versah sie mit einem Antrag auf Behandlung im Eilverfahren. Hierzu ist jedoch gemäß der Geschäftsordnung des Parlaments eine Vier-Fünftel-Mehrheit notwendig, während die Regierung „nur“ über eine Zwei-Drittel-Mehrheit im Parlament verfügt. Die Opposition schloss sich dem Eilantrag nicht an, sodass der Gesetzentwurf in das normale Verfahren überführt wurde.

Am 30.3.2020 behandelte das Parlament den Antrag im ordentlichen Verfahren. Innerhalb dieses einen Tages wurde das Gesetz debattiert, verabschiedet und danach vom Staatspräsidenten unterzeichnet und verkündet, sodass es am 31.3.2020 in Kraft treten konnte.

Unter normalen Umständen würde ein auf einen Tag kondensiertes Gesetzgebungsverfahren Bedenken im Hinblick auf Demokratie und Rechtsstaat wecken. Bei einer Seuche mit hohen Zuwachsraten ist jedoch aufgrund außerhalb des Gesetzgebungsverfahrens liegender Gründe Zeit ein knappes Gut. Hinzu kommt, dass der Verursacher der Seuche neu ist, weshalb über ihn keine gesicherten Kenntnisse bestehen. Diesbezügliche Forschungen präsentieren ständig neue Erkenntnisse, aus denen die Politik legitimerweise sich kontinuierlich verändernde Handlungsanforderungen ableiten kann und muss: Die Situation und ihre Entwicklung sind für staatliche Entscheidungsträger unvorhersehbar, es kann immer nur für kurze Zeit entschieden werden, und ständig stehen alle ergriffenen und nicht ergriffenen Maßnahmen auf dem Prüfstand. All dies zwingt zu schnellen Reaktionen. Planung in längeren Zeiträumen ist der Politik nicht möglich.

Diese Erwägungen treffen allerdings auf das Corona-Ermächtigungsgesetz nur begrenzt zu. Seine Aufgabe ist es nicht, Seuchenschutzmaßnahmen zu treffen, sondern nur, der Regierung zu erlauben, bereits getroffene Maßnahmen über einen vorab genau berechenbaren Zeitpunkt hinaus zu verlängern. Deshalb wirkt sich der krisenbedingte Zeitdruck auf das Corona-Ermächtigungsgesetz nur indirekt aus; für dieses Gesetz ist die 15-Tage-Frist des Grundgesetzes, die ab dem Erlass der ersten Regierungsverordnung bekannt war, deutlich relevanter.

Insofern ist der Vorwurf der ungarischen Regierung(spartei) an die Opposition, sie habe bei der Verweigerung des Eilantrags „unpatriotisch“,

[1] Nach regierungsamtlicher ungarischer Ansicht ist die Schließung der Grenze gegenüber Österreich und Slowenien von dem Außerkrafttreten nicht betroffen, da sie nicht auf der Ermächtigung des Art. 53 Abs. 2 Grundgesetz beruht, sondern auf unionsrechtlichen Grundlagen. Ob diese Rechtsansicht zutrifft, wird hier nicht geprüft.

„unverantwortlich“ und schlimmeres gehandelt, unbegründet. Es ist nicht die Aufgabe der Opposition, die Fehler einer Regierung auszubügeln, die ihre eigenen Termine nicht im Griff hat.

Abgesehen davon war der Zeitdruck angesichts des Ablaufs der 15-Tage-Frist immerhin so hoch, dass ein derart verkürztes Gesetzgebungsverfahren ausnahmsweise akzeptabel ist. Das gilt umso mehr, als selbst im günstigsten Fall nicht mehr als 15 Tage für die parlamentarische Befassung zur Verfügung stehen – nämlich in dem Fall, dass die Regierung gleich mit Erlass ihrer ersten Verordnung beim Parlament einen Antrag auf Verlängerung nach Ablauf der 15-Tage-Frist stellt. Insofern muss stets ein beschleunigtes parlamentarisches Verfahren stattfinden. Unter den besonderen Umständen ist daher das extrem beschleunigte Gesetzgebungsverfahren verfassungsrechtlich akzeptabel.

Inhalte

- Verlängerung der erlassenen Regierungsverordnungen

Der Anlass des Gesetzes, nämlich die Regierung zu ermächtigen, ihre vorhandenen Verordnungen bis zum Ende der Gefahrenlage zu verlängern, findet sich in § 3 Abs. 1 Corona-Ermächtigungsgesetz.

Von dieser Ermächtigung hat die Regierung auch sofort Gebrauch gemacht: Regierungsverordnung 73/2020. (III. 31.) Korm. „über die Verlängerung der Geltung der außerordentlichen Maßnahmen im Zusammenhang mit der am 11. März 2020 ausgerufenen Gefahrenlage“ v. 31.03.2020 zählt die 13 Verordnungen auf, die bis zum Ende der Gefahrenlage verlängert werden.[1] Die Regierungsverordnung 71/2020. (III. 27.) Korm. v. 27.03.2020 über die Ausgangsbeschränkungen wird noch nicht verlängert; hierfür ist noch bis zum 11.04.2020 Zeit. Gerade die Grundrechtseingriffe und Alltagsbeschränkungen durch diese Regierungsverordnung sind intensiv und hängen zugleich von der sich täglich ändernden Ausbreitung und Ausbreitungsgeschwindigkeit des Virus sowie der Entwicklung der Kenntnisse über mögliche Präventionswege ab, sodass es verantwortungsvoll ist, mit einer Verlängerung bis zum Ende der Auslauffrist zuzuwarten.

Seit dem Inkrafttreten des Corona-Ermächtigungsgesetzes hat die Regierung auch schon zwei weitere Verordnungen zur Bekämpfung der Krise erlassen. Die erste schreibt von den einschlägigen Gesetzen abweichende Maßnahmen im Verfahrensrecht und in der Justiz vor, und die zweite verbietet die Einreise aller Ausländer und schreibt für aus dem Ausland zurückkehrende ungarische Staatsbürger obligatorische Tests und ggf. Quarantäne vor sowie spricht ein Ausreiseverbot für Beschäftigte des Gesundheitswesens, Soldaten, Polizisten und zentrale Regierungsbeamte aus; außerdem bestimmt sie den Rahmen für den Einsatz der Streitkräfte im Inland.[2]

Das Parlament erteilt keine Blankettvollmacht, sondern behält sich in § 3 Abs. 2 Corona-Ermächtigungsgesetz vor, die Ermächtigung auch schon vor Ablauf der Gefahrenlage wieder zurückzuziehen. Dies ist verfassungsrechtlich möglich, und hierzu ist die einfache Mehrheit im Parlament ausreichend, es ist keine Zwei-Drittel-Mehrheit nötig. Es ist allerdings in einem System, in dem die Regierung durch die Parlamentsmehrheit gewählt wird, nicht zu erwarten, dass die Parlamentsmehrheit ihre eigene Regierung derart brüskiert. Daher ist § 3 Abs. 2 eher symbolischer Natur.

Außerdem bestätigt das Parlament in § 3 Abs. 3 Corona-Ermächtigungsgesetz alle krisenbezogenen Verordnungen, die die Regierung zwischen der Ausrufung der Gefahrenlage und dem Inkrafttreten des Corona-Ermächtigungsgesetzes erlassen hat. Eine solche Bestätigung sieht die Verfassung nicht vor. Sie hat daher weniger rechtlichen als vielmehr politischen Gehalt, indem sich die Parlamentsmehrheit – erwartungsgemäß – hinter die von ihr gewählte Regierung und ihre Maßnahmen stellt.

- Die Regierung als Ersatzgesetzgeber

§ 2 Abs. 1 Corona-Ermächtigungsgesetz gestattet der Regierung, auf die Gefahrenlage und die Abwehr der Gefahren und ihrer Folgen bezogene Regierungsverordnungen zu erlassen, die gesetzliche Vorschriften aussetzen und von ihnen abweichen können; auch andere Maßnahmen darf die Regierung erlassen. Damit tritt die Regierung im Rahmen der Seuchenbekämpfung an die Stelle des Parlaments; ihre Verordnungen haben Vorrang vor dem Gesetz. Die

[1] Es sind die in der Aufzählung unter Punkt 2. unter den Nummern 3, 4, 5, 6, 8, 9, 10, 11, 12, 14, 16, 17 und 19 aufgezählten Regierungsverordnungen.

[2] RegVO 74/2020. (III. 31.) Korm. v. 31.3.2020; RegVO 81/2020. (IV. 1.) Korm. v. 1.4.2020.

Regierung wird zum Ersatzgesetzgeber. Dem Parlament bleibt die Gesetzgebung in nicht seuchenbezogenen Materien; aber auch hiervon kann die Regierung abweichen, wie ihre Verordnungen z.B. zur Stundung von Schulden, von vorübergehenden Änderungen im Verfahrensrecht etc. zeigen. Letztlich entmachtet das Parlament sich selbst.

§ 2 Abs. 2 Corona-Ermächtigungsgesetz bindet die Ausübung der Regierungsvollmachten an den Zweck der Krisenbekämpfung und an die Verhältnismäßigkeit. Dies sind jedoch Placebo-Vorschriften, da ihre Nichteinhaltung nicht sanktioniert wird. Die einzige Instanz, deren Kontrollbefugnisse sich auf die Einhaltung der verfassungsrechtlichen und gesetzlichen Bindungen der Verordnungsmacht der Regierung erstrecken könnten, ist das Verfassungsgericht. Vom ungarischen Verfassungsgericht ist jedoch schon seit Jahren keine regierungskritische Entscheidung mehr zu erwarten, sodass dessen eventuelle Kontrollbefugnisse leerlaufen.

Anders als die Genehmigung zur Verlängerung der vorhandenen Regierungsverordnungen enthält die Gestattung zukünftiger Verordnungen keine „Rückholklausel". Das Parlament gibt der Regierung somit carte blanche und behält sich keinerlei Reservevollmachten vor. Es will laut § 4 Corona-Ermächtigungsgesetz nur regelmäßig informiert werden. Dass solche Informationsrechte des Parlaments gegenüber der Regierung wenig wert sind, ist eine Erfahrung, die die meisten EU-Mitgliedstaaten schon in Bezug auf die Informierung der Parlamente über die Mitwirkung ihrer Regierungen an der Gesetzgebung auf EU-Ebene gemacht haben; eine bessere Lösung als Informationsrechte hat allerdings auch noch niemand gefunden.

Diese Verschiebung im Machtgefüge der Verfassungsorgane Parlament und Regierung ist nur auf den ersten Blick verfassungsrechtlich bedenklich. Letztlich tut § 2 Corona-Ermächtigungsgesetz nichts anderes, als die einschlägigen Bestimmungen in Art. 53 Abs. 2, Art. 54 Abs. 1 Grundgesetz nachzuvollziehen. Die Verschiebung des Institutionengefüges zu Lasten des Parlaments und zu Gunsten der Regierung ist von der Verfassung zwar nicht zwingend, aber doch als Möglichkeit vorgesehen. Diese Möglichkeit setzt das Corona-Ermächtigungsgesetz um. Man darf auch nicht übersehen, dass die Verschiebung der Macht von der Legislative zur Exekutive eine Machtarchitektur schafft, die in manchen EU-Mitgliedstaaten, insbesondere solche mit einem semipräsidentiellen System, zum demokratischen Alltag gehört.

Die Selbstentmachtung des Parlaments wirft aber eine tiefer gehende Frage auf: Warum ermächtigt das Parlament überhaupt die Regierung? Warum behält das Parlament nicht alle Gesetzgebungsbefugnisse für sich? Die Verfassung verbietet nicht, dass das Parlament in einer Gefahrenlage tätig wird. Art. 53 Grundgesetz erlaubt den Übergang der Rechtsetzungsbefugnisse auf die Regierung nur, aber schreibt ihn nicht zwingend vor, sondern überlässt die Entscheidung dem Parlament, das hierüber mit einfacher Mehrheit entscheiden kann. Art. 54 Abs. 1 Grundgesetz, der in einer Sonderrechtsordnung Grundrechtseinschränkungen ermöglicht, setzt den Übergang der Normsetzung vom Parlament auf die Regierung nicht voraus. Wenn das Parlament es will, kann es auf dem Gesetzeswege dieselben Grundrechtseinschränkungen verfügen wie die Regierung im Verordnungswege. Die Ermächtigung an die Regierung ist also keine zwingende Folge der Gefahrenlage, sondern steht im Ermessen des Parlaments. Warum also entmachtet das Parlament sich selbst?

Man würde hierbei zunächst einmal an den Zeitfaktor denken. Die Exekutive kann meist schneller reagieren als die Legislative. Dieses Argument zieht aber im ungarischen Fall nicht. Wie das Corona-Ermächtigungsgesetz selbst zeigt, kann das gesamte parlamentarische und nachparlamentarische Verfahren innerhalb eines Tages abgespult werden. Schneller kann auch die Regierung nicht handeln. Eine signifikante Beschleunigung ist daher von der Ermächtigung nicht zu erwarten.

Einen weiteren Grund nennt die Präambel des Corona-Ermächtigungsgesetzes: Was passiert, wenn das Parlament krisenbedingt nicht mehr tagen kann? Diese Möglichkeit liegt eher fern, wie die fortgesetzte Arbeitsfähigkeit deutscher Parlamente von Bundestag und Bundesrat bis hin zum bayerischen Landtag und anderen Landesparlamenten zeigt. Auch in einem Versammlungsorgan wie einem Parlament können zugleich Gesundheitsschutz und Arbeitsfähigkeit aufrechterhalten werden. Allerdings ist die Möglichkeit, dass auch das Parlament schließen muss, etwa weil zu viele seiner Mitglieder infiziert sind, nicht ganz von der Hand zu weisen. Zwar ist auch die

ungarische Regierung ein Gremium aus mehreren Personen und kann daher durch das Virus paralysiert werden. Dennoch ist unter schwierigen Bedingungen – und deren Eintritt kann zurzeit niemand verantwortungsvoll ausschließen – die Arbeitsfähigkeit eines kleinen Gremiums wie einer Regierung eher zu garantieren als die eines großen Gremiums wie eines Parlaments. Als Garantie der Handlungsfähigkeit des Staates ist die Ersetzung des Parlaments durch die Regierung zwar nicht unmittelbar notwendig, mag aber als Vorbeugung für schlimmere Zustände akzeptabel sein.

Der Hauptgrund für die Selbstentmachtung des Parlaments für die Zeit der Gefahrenlage liegt aber wohl einfach darin, dass dies die von der Verfassung vorgesehene Konstellation ist. Zwar ist sie, wie dargelegt, nicht zwingend, ist aber dennoch die institutionelle Architektur, die das Grundgesetz für die Gefahrenlage ermöglicht und als Normalfall ansieht.

- Verfassungsgericht

§ 5 Corona-Ermächtigungsgesetz beinhaltet Vorschriften, wie das Verfassungsgericht seinen Betrieb aufrechterhalten soll. Sie sind eher symbolischer Natur, da das Verfassungsgericht ohne eine solche Regelung vergleichbare Maßnahmen selbst hätte treffen können. Dass sie dennoch Eingang in das Gesetz gefunden haben, ist wohl Art. 54 Abs. 2 Grundgesetz geschuldet, der den Fortbetrieb des Verfassungsgerichts auch in Zeiten einer Sonderrechtsordnung vorschreibt.

- Wahlen und Referenden

§ 6 Corona-Ermächtigungsgesetz suspendiert Nachwahlen und Referenden sowie die Auflösung eines Gemeinderats (die eine Neuwahl nötig machen würde) auf die Zeit nach dem Ende der Gefahrenlage. Ob zurzeit Nachwahlen oder landesweite Referenden anstehen, ist den Gesetzgebungsmaterialien nicht zu entnehmen; die Suspendierung betrifft aber auch zukünftige Fälle. Dennoch dürfte die Anzahl der Anwendungsfälle von § 6 Corona-Ermächtigungsgesetz überschaubar sein.

Dass sich Gesundheitsschutz und demokratischer Betrieb nicht gegenseitig ausschließen, hat z.B. die Stichwahl im Rahmen der bayerischen Kommunalwahlen gezeigt. Insofern ist die Suspendierung aller demokratischen Verfahren durch § 6 Corona-Ermächtigungsgesetz nicht zwingend, um die Gesundheit von Wählern und Zählern zu schützen. Hier rächt sich, dass Ungarn traditionell zurückhaltend mit der Briefwahl ist.

Man kann § 6 Corona-Ermächtigungsgesetz als politisch schädlich werten, weil er ohne echten medizinischen Grund den demokratischen Betrieb aussetzt und damit ungute Signale aussendet. Verfassungswidrig ist er nicht, da Art. 54 Abs. 1 Grundgesetz auch Beschränkungen des Wahlrechts zulässt.

Eine Befürchtung im Hinblick auf § 6 Corona-Ermächtigungsgesetz ist aber unbegründet. Es ist keine Rechtsgrundlage für die Aufschiebung der Parlamentswahlen. Zunächst spricht § 6 Corona-Ermächtigungsgesetz selbst nur von Nachwahlen, nicht aber von Wahlen. Hinzu kommt, dass Art. 2 Abs. 3 Grundgesetz im Hinblick auf Parlamentswahlen den Wahltermin zwingend festlegt: auf den April oder Mai des vierten Jahres nach der letzten Wahl. Art. 53 Abs. 2 Grundgesetz erlaubt der Regierung zwar, sich über Gesetze hinwegzusetzen. Die Verfassung muss die Regierung aber weiterhin einhalten und darf sie gemäß Art. 54 Abs. 2 Grundgesetz auch nicht suspendieren. Kraft zwingender Anordnung der Verfassung ist also die nächste Parlamentswahl im Frühjahr 2022 abzuhalten. Sollte die Gefahrenlage bis dahin noch andauern, ist es die Aufgabe der Regierung – und in zweiter Linie des Parlaments –, einen Weg zu finden, Gesundheitsschutz und Wahltermin miteinander zu vereinbaren. Der zweite Wahlgang der bayerischen Kommunalwahl mit seiner reinen Briefwahl weist einen möglichen Weg.

- Neue Straftatbestände

Das Corona-Ermächtigungsgesetz fügt in das Strafgesetzbuch zwei neue Tatbestände ein: die „Verhinderung des Seuchenschutzes“ (§ 322/A StGB) und unwahre Schreckensmeldungen in Zeiten einer Sonderrechtsordnung (§ 337 Abs. 2 StGB).

Der erste Straftatbestand stellt die Verhinderung von Seuchenschutzmaßnahmen wie z.B. Absonderung, Beobachtung, Quarantäne oder Kontrolle unter Strafe. Die Vorschrift bezieht sich auf Human-, Tier- und Pflanzenseuchen. Das Strafmaß beträgt bis zu drei Jahre Freiheitsentzug und steigert sich, wenn die Tat in einer Gruppe begangen wird (ein bis fünf Jahre) oder zu Todesfällen führt (zwei bis acht Jahre). Dass die Verhinderung von Seuchenschutzmaßnahmen ihrerseits verhindert wird, ist ein legitimes Anliegen. Ob man hierzu zu den Mitteln des Strafrechts statt z.B.

des Ordnungsrechts greifen muss, ist eine politische Frage; ob derartige Handlungen nicht ohnehin durch vorhandene Straftatbestände hinreichend erfasst werden, wäre ebenfalls vor Erlass dieser neuen Strafnorm zu prüfen gewesen. Im Wesentlichen handelt es sich um symbolische Gesetzgebung, die aus rechtsstaatlicher Sicht keine größeren Bedenken aufwirft.

Der zweite Straftatbestand stellt es unter Strafe, „in der Zeit einer Sonderrechtsordnung in der Öffentlichkeit eine unwahre Tatsache oder eine wahre Tatsache so entstellt zu behaupten oder zu verbreiten, die geeignet ist, den Erfolg einer Schutzmaßnahme zu behindern oder zu vereiteln". Der Begriff der Sonderrechtsordnung umfasst auch die gegenwärtige Gefahrenlage[1]. Das Strafmaß liegt bei einem bis zu fünf Jahren.

Anders als die „Verhinderung des Seuchenschutzes" wirft diese Strafbestimmung grundrechtliche Fragen auf, insbesondere im Hinblick auf die Meinungs- und Medienfreiheit (Art. IX. Grundgesetz), aber auch auf das Recht des Einzelnen auf Gesundheit und deren Schutz (Art. XX. Grundgesetz). Der Straftatbestand erfasst nur unwahre oder verzerrte wahre Tatsachen. Nach der ungarischen Verfassungsrechtsprechung unterliegt die Weitergabe unwahrer Tatsachen nicht dem Schutz der Meinungs- und Medienfreiheit; bei wahren Tatsachen in einer verzerrenden Darstellung ist die Lage weniger eindeutig. Insofern bewegt sich § 337 Abs. 2 StGB in einer Grauzone zwischen verfassungsrechtlich noch erlaubt und verfassungsrechtlich eindeutig verboten. Festzuhalten ist allerdings, dass Meinungen – meinungsrechtlich das Gegenteil von Tatsachen – von der Strafnorm nicht erfasst werden und der reine Meinungsaustausch durch § 337 Abs. 2 StGB nicht kriminalisiert wird. Allerdings ist die Unterscheidung von Tatsachen und Meinungen im Einzelfall subtil, und wer sich im Grenzbereich von Meinung und Tatsachenbehauptung bewegt, wie das in der politischen Debatte regelmäßig der Fall ist, riskiert nunmehr eine Freiheitsstrafe.

Bei der Coronaseuche ist zu beachten, dass es hier praktisch keine „wahren Tatsachen" gibt. Die Krankheit ist neu, ihre Erforschung steht noch am Anfang, wird aber intensiv betrieben und bringt jeden Tag neue Erkenntnisse hervor, die oft die Erkenntnisse des Vortags über den Haufen werfen. Hier ist eine freie und durch Strafandrohungen ungehinderte Diskussion wichtig, denn ohne diese kann die wissenschaftliche Erforschung der Krankheit nicht voranschreiten. Ebenso ist eine öffentliche Debatte über die ergriffenen und zu ergreifenden Schutzmaßnahmen wichtig und notwendig; auch diese bewegt sich notwendigerweise in einem Umfeld, in dem keine Tatsache sicher oder von langer Gültigkeitsdauer ist. Beschränkungen dieser Debatten können daher die Ausbreitung des Virus fördern und somit das Grundrecht auf Gesundheit verletzen.

Ob die Klausel, dass nur solche Meinungs- oder Medienäußerungen strafbar sind, die zu einer Behinderung von Schutzmaßnahmen führen, zu einer echten Eingrenzung der Strafbarkeit führt, ist fraglich. So könnte z.B. in dem Fall, dass die Regierung das Tragen von Schutzmasken als wirksamen Schutz anpreist und verbindlich macht, eine ungeschickt formulierte Äußerung, dass Schutzmasken nicht vor der eigenen Ansteckung schützen, so ausgelegt werden, dass sie eine wahre Tatsache so entstellt darstellt, dass die Menschen sich weigern, Schutzmasken zu tragen, sodass die Regierungsanordnung behindert wird. In einem solchen Fall wäre die legitime und aus Sicht des Gesundheitsschutzes der Bevölkerung lebensnotwendige Diskussion über Sinn und Unsinn einzelner Schutzmaßnahmen unterbunden – oder würde aus Angst vor einer Strafverfolgung gar nicht erst stattfinden (Selbstzensur). Dies hätte der Gesetzgeber verhindern können, indem er die Verbreitung z.B. von „erwiesen unwahren" Tatsachen verbietet: Damit ist klar, dass in Situationen, wo die Wahrheit erst noch gefunden werden muss, eine freie Diskussion möglich ist und bleibt.

Bedenklich ist auch die Höhe der Strafandrohung. Wer derartige unwahre Tatsachen verbreitet, wird mit ein bis fünf Jahren härter bestraft als derjenige, der tatsächliche Schutzmaßnahmen durch aktives Tun verhindert (§ 322/A StGB: von null Monaten bis zu drei Jahren). Hier zeigt sich eine kriminalpolitische Gewichtung, die insbesondere in der freien Meinungsäußerung eine Gefährdung sieht. Insofern ordnet sich § 337 Abs. 2 StGB in das tendenziell medienfeindliche rechtliche Umfeld Ungarns ein.

§ 337 Abs. 2 StGB enthält somit ein freiheitsfeindliches und somit letztendlich grundgesetzwidriges Potenzial.

[1] Dazu oben Punkt 1.

Ob sich dieses Potenzial entfaltet, wird in großem Maße von der Rechtsprechung abhängen. Ungarische Strafgerichte haben in den letzten Jahren immer wieder gezeigt, dass sie es als ihre Aufgabe betrachten, Regierungspolitik mit Mitteln des Strafrechts zu stützen und hierbei die Strafandrohungen bis aufs Äußerste auszudehnen. So entschied das oberste Gericht im Rahmen der nach 2015 eingeführten oder verschärften Migrationsdelikte, dass der Tatbestand des Menschenschmuggels bereits dann erfüllt ist, wenn jemand einen Pkw vermietet und dabei ahnen kann, dass später mit dem Pkw Personen zum Ort eines illegalen Grenzübertritts befördert werden. Andererseits ist § 337 Abs. 2 StGB in den bereits bestehenden § 337 StGB eingefügt worden. Dieser stellte immer schon die Verbreitung von Schreckensmeldungen an Orten einer öffentlichen Gefahr unter Strafe. Diese Strafnorm spielt in der ungarischen Gerichtspraxis keine Rolle; die wenigen Urteile in diesem Zusammenhang sind eher zurückhaltend. Wenn die Strafgerichte diese Rechtsprechungslinie auch auf den neuen § 337 Abs. 2 StGB ausdehnen, dann ist von dieser neuen Vorschrift wenig Freiheitsbeschränkung zu befürchten.

Dauer

Die Dauer der Gefahrenlage wird von der Regierung bestimmt. So, wie der Eintritt einer Seuche nicht von sich aus die Gefahrenlage auslöst, sondern diese von der Regierung ausgerufen werden muss, so führt auch das Ende der Seuche nicht automatisch zum Ende der Gefahrenlage. Deren Ende muss die Regierung verkünden. Art. 54 Abs. 3 Grundgesetz sieht zwingend vor, dass das Ende einer Sonderrechtsordnung von dem Organ verkündet wird, dass ihren Beginn verkündet hat. Wenn also die Regierung trotz Ende der Seuche die Gefahrenlage nicht aufhebt, kann dies niemand an ihrer Stelle tun. Es ist auch kein verfassungsgerichtliches Verfahren ersichtlich, in dem die Regierung zur Beendigung einer Gefahrenlage, deren tatsächliche Voraussetzungen nicht mehr vorliegen, gezwungen werden könnte.

Diese Rechtslage ergibt sich unmittelbar aus der Verfassung. Im Corona-Ermächtigungsgesetz behält sich das Parlament immerhin noch die Befugnis vor, ihre Ermächtigung zur Verlängerung der vor seinem Erlass erlassenen Regierungsverordnungen zurückzuziehen.[1] Mehr kann der Gesetzgeber auch nicht tun. Jede Vorschrift, die die Befugnis der Regierung einengen würde, selbst über die Beendigung der Gefahrensituation zu entscheiden, würde gegen Art. 54 Abs. 3 Grundgesetz verstoßen. Diese Situation ist sicherlich politisch bedenklich – wie Vorkehrungen in zahlreichen Notstandsregelungen in zahlreichen europäischen Staaten politisch bedenklich sind –, ist aber zwingendes Verfassungsrecht.

Die ungarische Verfassungs- und Rechtsordnung enthält kein wirksames Mittel, eine Regierung, die einmal auf den Geschmack einer zu ihren Gunsten verschobenen Machtbalance gekommen ist, wieder auf den Weg des regulären Verfassungsrechts zu zwingen.[2] Ein Ausweg wäre für das Parlament, die diesbezügliche Verfassungsbestimmung zu ändern. Die notwendige Zweidrittelmehrheit hat die Regierungspartei. Im Übrigen ist es auch eine Aufgabe der Europäischen Union, darauf zu achten, dass Ungarn die Gefahrenlage beendet, sobald die Seuche als tatsächliche Voraussetzung beendet ist. Würde die ungarische Regierung die Gefahrenlage deutlich über das Ende der Seuche hinaus aufrechterhalten, dann – aber erst dann – wäre dies ein Verstoß gegen demokratische und rechtsstaatliche Grundsätze, die einen Verstoß gegen unionsrechtliche Pflichten Ungarns darstellt und die Union zum Handeln berechtigt.

Zusammenfassung

Die am 11.03.2020 ausgerufene Gefahrenlage ist eine verfassungsrechtliche Sondersituation, mit der u.a. auf Seuchen reagiert werden kann. Die Ausrufung der Gefahrenlage, die in der Zuständigkeit der Regierung liegt, erlaubt von Verfassungs wegen die Verschiebung der Normsetzungskompetenzen weg vom Parlament hin zur Regierung, denn die Regierung kann sich mit Regierungsverordnungen über Gesetze hinwegsetzen.

Die Regierungsverordnungen der Gefahrenlage bleiben zunächst 15 Tage in Geltung. Die Regierung kann ihre Geltungsdauer verlängern, und nach dieser einmaligen Verlängerung gelten die Verordnungen

[1] § 3 Abs. 2, dazu s.o. Punkt 3.2. – Verlängerung der erlassenen Regierungsverordnungen.

[2] Ob die ungarische Regierung bei der Formulierung der Vorlage für das Corona-Ermächtigungsgesetz tatsächlich von der Motivation geleitet wurde, sich dauerhaft einen erweiterten Machtrahmen zu schaffen, kann hier nicht beurteilt werden und wird auch nicht unterstellt. Derartiges bewegt sich notwendigerweise im Bereich der reinen Spekulation und sollte daher unterbleiben.

ohne Weiteres bis zum Ende der Gefahrenlage. Für diese einmalige Verlängerung benötigt die Regierung allerdings eine Ermächtigung durch das Parlament. Genau diese Ermächtigung hat das Parlament im Corona-Ermächtigungsgesetz erteilt.

Dieses Gesetz ist in einem überaus kurzen Verfahren, das im Wesentlichen am 30.03.2020 stattgefunden hat, erlassen worden. Durch eine frühere Einbringung des Entwurfs hätte die Regierung eine längere parlamentarische Debatte ermöglichen können, aber die verfassungsrechtliche 15-Tage-Frist erlaubt selbst unter optimalen Bedingungen nur eine kursorische Befassung im Parlament.

Ein Kernpunkt des Gesetzes besteht in der Ermächtigung an die Regierung, dass sie ihre bisherigen Regierungsverordnungen bis zum Ende der Gefahrenlage verlängert. Das hat die Regierung dann auch sogleich getan, mit Ausnahme der Regierungsverordnung über die Ausgangsbeschränkungen, die erst am 11.04.2020 abläuft und die wegen ihrer intensiven Grundrechtseingriffe auch nicht unnötig früh verlängert werden sollte.

Neben dieser Genehmigung des bereits Geschehenen ermächtigt das Gesetz die Regierung zukunftsbezogen für die Dauer der Gefahrenlage, Regierungsverordnungen zur Krisenbekämpfung auch in Abweichung von geltenden Gesetzen zu erlassen. Damit tritt die Regierung auf unbestimmte Zeit an die Stelle des Parlaments, jedenfalls in dem Maße, in dem sie das selbst will. Das Parlament begründet seine partielle Selbstentmachtung damit, dass damit staatliche Handlungsfähigkeit für den Fall sichergestellt ist, dass das Parlament krisenbedingt nicht mehr zusammentreten kann. Ein derartiger Fall liegt nicht unbedingt nahe, ist aber auch nicht völlig von der Hand zu weisen.

Diese Verschiebung in der Machtarchitektur ist keine Erfindung der Regierung und auch nicht des Parlaments, sondern ist im Grundgesetz so angelegt. In einer Gefahrenlage kann die Regierung an die Stelle des Parlaments treten, falls das Parlament das so will. Zwingend notwendig ist das nicht; das Parlament kann, wenn es will, seine Rolle als Gesetzgeber behalten. Im vorliegenden Fall hat es aber die Initiative an die Regierung übergeben, was die Verfassung ausdrücklich ermöglicht und für den Fall einer Gefahrenlage gutheißt. Ob die Selbstentmachtung des Parlaments, ob die Überleitung der materiellen Gesetzgebungsbefugnisse vom Parlament auf die Regierung politisch klug oder zur Bekämpfung der Seuche zweckmäßig ist, ist eine andere Frage; hierüber wird der ungarische Wähler zu befinden haben. Verfassungswidrig ist sie jedenfalls in ihrem Kern nicht.

Nicht ganz unberechtigt sind die Sorgen wegen der neuen Strafnorm, die die Verbreitung unwahrer oder entstellt wahrer Tatsachen, die geeignet sind, den Erfolg von Schutzmaßnahmen zu behindern, mit recht hoher Strafe bedroht. Wie alle Strafdelikte, die bestimmte Äußerungen verbietet, schränkt sie zumindest potenziell die Medienfreiheit ein. In einer Lage wie der Coronakrise, in der noch nicht bekannt ist, welche Tatsachen letztlich wahr oder unwahr sind, kann eine solche Strafdrohung zur Selbstzensur führen und notwendige wissenschaftliche und politische Diskussionen im Keim abwürgen, was letztlich auch die Ausbreitung der Pandemie fördern würde. Eine präzisere Formulierung der Strafnorm hätte eine bessere Unterscheidung zwischen erlaubter Debatte und verbotener bewusster Fehlinformation bewirken und somit das freiheitsbeschränkende Potenzial der Strafandrohung reduzieren können. Es kommt jetzt darauf an, wie die Strafgerichte die Vorschrift auslegen: rechtsstaats- und grundrechtskonform oder debattenbeschränkend? Beide Möglichkeiten sind im Wortlaut der Vorschrift angelegt.

Ebenfalls bedenklich, wenn auch verfassungsrechtlich verankert, ist die zeitliche Offenheit. Die Gefahrenlage endet nicht von selbst mit dem Ende der Seuche, sondern muss förmlich aufgehoben werden. Kraft zwingenden Verfassungsrechts entscheidet die Regierung nach eigenem Ermessen über die Beendigung der Gefahrenlage. Kein anderes Staatsorgan kann ihr diese Entscheidung abnehmen oder sie erzwingen. Insofern vollzieht das Corona-Ermächtigungsgesetz nur geltendes, zwingendes Verfassungsrecht. Die politischen Bedenken, die eine solche Lage wecken kann, können auf die Notstandsregelungen zahlreicher europäischer Staaten angewendet werden.

Eine Sorge ist allerdings auf jeden Fall unbegründet: die der Verschiebung der Parlamentswahlen 2022. Deren Wahltermin wird in der Verfassung selbst vorgeschrieben, und über die Verfassung dürfen sich Regierung und Parlament auch in einer Gefahrenlage nicht hinwegsetzen.

Um auf die in der Überschrift aufgeworfene Frage zurückzukommen: Ist das Corona-Ermächtigungsgesetz das Ende der Demokratie? Das ist es sicherlich nicht, auch wenn die Gefahrenlage als eine Form des Notstands zu Einbußen an demokratischer Substanz führt – nicht nur in Ungarn, sondern in allen Staaten, die Notstandsregeln haben. Demokratisch bedenklicher ist eher, dass die Regierung über eine Zwei-Drittel-Mehrheit im Parlament verfügt, weshalb auch zu normalen Zeiten das System von checks and balances – das in vieler Hinsicht eine handlungsfähige Opposition mit mindestens einem Drittel der Stimmen im Parlament voraussetzt – nicht funktioniert und auch nicht funktionieren kann; man denke nur an die Zeit der (ersten) Großen Koalition in (damals noch West-)Deutschland. Diese Zwei-Drittel-Mehrheit ist jedoch das Ergebnis des Wählerwillens und der verzerrenden Wirkung des ungarischen Wahlrechts, das 49% der Wählerstimmen in eine Zwei-Drittel-Mehrheit an Mandaten verwandelt, nicht jedoch ein Resultat von Machtverschiebungen angesichts der Pandemie.

Anhang

Gesetzestexte aus dem ungarischen übersetzt von Prof. Dr. Dr. h.c. Herbert Küpper:

Gesetz 2020: XII „über den Schutz vor dem Coronavirus“ vom 30.3.2020[1]

Damit die Regierung sämtliche notwendigen außerordentlichen Maßnahmen zur Vorbeugung der 2020 eingetretenen Humanseuche, die durch die Ansteckung mit COVID-19 verursacht wurde und massenweise Erkrankungen verursacht, beziehungsweise zur Abwehr ihrer Folgen ergreifen kann, unter Berücksichtigung insbesondere der Möglichkeit, dass die Sitzungstätigkeit der Landesversammlung wegen der Humanseuche ruhen kann, im Bewusstsein dessen, dass in gefahrenbeladenen Zeiten verantwortliche Entscheidungen getroffen werden müssen und dass die bislang ergriffenen – und potenziell noch bevorstehenden – Maßnahmen ungewöhnliche und fremde Beschränkungen zu sein scheinen, dass aber deren Einhaltung, der Zusammenhalt und die Disziplin die wichtigste Kraftreserve der Ungarn sein kann, unter Anerkennung des gemeinsamen Handelns, des nationalen Zusammenhalts und der aufopferungsvollen Arbeit der Beschäftigten im Gesundheitswesen und in den Ordnungskräften beziehungsweise sämtlicher Betroffener erlässt die Landesversammlung das folgende Gesetz zur Erteilung der Ermächtigung in Bezug auf die Verlängerung der Geltung der in der Gefahrensituation erlassenen Verordnungen der Regierung und zur Bestimmung ihres Rahmens:

§ 1. Dieses Gesetz legt die besonderen Regeln im Zusammenhang mit der Gefahrenlage gemäß der auf der Grundlage von Art. 53 Abs. 1 des Grundgesetzes durch die Regierung verkündeten Regierungsverordnung 40/2020. (III. 11.) Korm. „über die Ausrufung einer Gefahrenlage“ (in der Folge: Verordnung) fest, die zur Vorbeugung der Humanseuche, die die Lebens- und Vermögenssicherheit gefährdet und massenweise Erkrankungen verursacht, beziehungsweise zur Abwehr ihrer Folgen, zur Bewahrung der Gesundheit und des Lebens der ungarischen Staatsbürger angeordnet wurde.

§ 2. (1) Die Regierung kann in der Gefahrenlage – über die außerordentlichen Maßnahmen und Regeln im Gesetz 2011:CXXVIII „über den Katastrophenschutz und über die Änderung einiger Gesetze in Verbindung damit“[2] hinaus – durch ihre Verordnungen die Anwendung einzelner Gesetze aussetzen, von gesetzlichen Bestimmungen abweichen und sonstige außerordentliche Maßnahmen treffen, um die Lebens-, Gesundheits-, persönliche, Vermögens- und Rechtssicherheit der Staatsbürger sowie die Stabilität der Volkswirtschaft zu garantieren.

(2) Die Regierung kann ihre Befugnisse gemäß Abs. 1 – in dem notwendigen Umfang und im Verhältnis zu dem Zweck, der erreicht werden soll – zum Zweck der Vorbeugung, Bewältigung und Liquidierung der Humanseuche gemäß der Verordnung, weiterhin zur Vorbeugung beziehungsweise Abwehr von deren schädlichen Auswirkungen ausüben.

§ 3. (1) Die Landesversammlung ermächtigt auf der Grundlage von Art. 53 Abs. 3 des Grundgesetzes die Regierung, in der Gefahrenlage die Geltung der Regierungsverordnungen gemäß Art. 53 Abs. 1 und 2 des Grundgesetzes bis zum Ende der Gefahrenlage zu verlängern.[3]

(2) Die Landesversammlung kann ihre Ermächtigung gemäß Abs. 1 vor dem Ende der Gefahrenlage zurückziehen.

---

[1] Gesetz im Parlament verabschiedet und im Gesetzblatt verkündet am 30.3.2020, verkündet in Magyar Közlöny (ungarisches Gesetzblatt) 2020 Nr. 58 v. 30.3.2020.

[2] Anm.d.Ü.: Das Katastrophenschutzgesetz regelt die Aufgaben- und Zuständigkeitsbereiche der verschiedenen Behörden, die hauptamtlichen Katastrophenschutzorgane sowie auch Ermächtigungen der Regierung in einer Gefahrenlage, die v.a. besondere Zuständigkeiten der Regierung und Eingriffsrechte in die Verwaltung einschließlich des Zivilschutzes, aber auch die Möglichkeit von Verkehrs-, Aufenthalts- und Alkoholbeschränkungen, Eingriffen in das Bildungswesen sowie Evakuierungen und die Auslagerung von Vermögensgegenständen beinhalten.

[3] Anm.d.Ü.: Hiervon hat die Regierung durch die Regierungsverordnung 73/2020. (III. 31.) Korm. „über die Verlängerung der Geltung der außerordentlichen Maßnahmen im Zusammenhang mit der am 11. März 2020 ausgerufenen Gefahrenlage“ v. 31.3.2020 Gebrauch gemacht: Diese Regierungsverordnung verlängert alle einschlägigen Regierungsverordnungen bis zum Ende der Gefahrenlage.

(3) Die Landesversammlung bestätigt die nach dem Inkrafttreten der Verordnung bis zum Inkrafttreten dieses Gesetzes erlassenen Regierungsverordnungen gemäß Abs. 1.[1]

§ 4. Die Regierung unterrichtet regelmäßig auf der Sitzung der Landesversammlung – fehlt es daran, den Präsidenten der Landesversammlung und die Führer der Fraktionen in der Landesversammlung – über die Maßnahmen, die sie zur Abwehr der Gefahrenlage während der Aufrechterhaltung der Geltung der Maßnahmen ergreift.

§ 5. (1) Der Präsident des Verfassungsgerichts (in der Folge: Präsident) und der Generalsekretär des Verfassungsgerichts sorgen für den fortdauernden Betrieb des Verfassungsgerichts in der Gefahrenlage und ergreifen die hierfür notwendigen Maßnahmen in der Organisation, im Betrieb, in der Sachbearbeitung und in der Vorbereitung von Entscheidungen.

(2) Plenarsitzungen sowie Senatssitzungen des Verfassungsgerichts können bis zum Ende der Gefahrenlage auf der Grundlage der Entscheidung des Präsidenten auch unter Inanspruchnahme elektronischer Kommunikationsmittel abgehalten werden.

(3) Der Präsident kann in der Gefahrenlage die Abweichung von der Geschäftsordnung des Verfassungsgerichts genehmigen.

§ 6. Falls die Auflösung der Abgeordnetenkörperschaft einer örtlichen Selbstverwaltung oder einer Nationalitätenselbstverwaltung ausgesprochen wird, tritt die Geltung dieser Entscheidung an dem Tag nach dem Ende der Gefahrenlage ein.

(2) Bis zu dem Tag nach dem Ende der Gefahrenlage können keine Nachwahlen anberaumt werden, bereits anberaumte Wahlen unterbleiben. Die ausgegebenen Empfehlungsbögen sind innerhalb von 15 Tagen nach dem Inkrafttreten des Gesetzes in dem Wahlbüro abzugeben, das diese vernichtet. Nicht anberaumte und unterbliebene Wahlen sind innerhalb von 15 Tagen nach dem Ende der Gefahrenlage anzuberaumen.

(3) Bis zu dem Tag nach dem Ende der Gefahrenlage können keine landesweiten und örtlichen Volksabstimmungen initiiert werden, bereits anberaumte landesweite und örtliche Volksabstimmungen unterbleiben. Sämtliche Fristen in den Kapiteln II.-IV. des Gesetzes 2013:CCXXXVIII „über die Initiierung einer Volksabstimmung, über die europäische Bürgerinitiative sowie über das Volksabstimmungsverfahren“ werden unterbrochen. Die Fristen beginnen an dem Tag nach dem Ende der Gefahrenlage erneut. Nicht anberaumte und unterbliebene landesweite und örtlichen Volksabstimmungen sind innerhalb von 15 Tagen nach dem Ende der Gefahrenlage anzuberaumen.

§ 7. Dieses Gesetz tritt an dem Tag nach seiner Verkündung[2] in Kraft.

§ 8. Über das Außerkrafttreten dieses Gesetzes entscheidet nach dem Ende der Gefahrenlage die Landesversammlung.

§ 9. Dieses Gesetz gilt

a) in seinem § 2 auf der Grundlage von Art. 54 Abs. 4 des Grundgesetzes,

b) in seinem § 5 auf der Grundlage von Art. 24 Abs. 9 des Grundgesetzes,

c) in seinem § 6 Abs. 1 auf der Grundlage von Art. XXIX. Abs. 3 und Art. 31 Abs. 3 des Grundgesetzes,

d) in seinem § 6 Abs. 2 auf der Grundlage von Art. XXIX. Abs. 3, Art. 2 Abs. 1 und Art. 35 Abs. 1 des Grundgesetzes

[1] Anm.d.Ü.: Hierzu s. die Aufstellung in Fn. **Fehler! Textmarke nicht definiert.**.
[2] Anm.d.Ü.: Der Tag der Verkündung war der 30.3.2020, das Gesetz trat mithin am 31.3.2020 in Kraft.

als kardinal.[1]

§ 10. (1) Gesetz 2012:C „über das Strafgesetzbuch“ (in der Folge: StGB) wird nach § 322 durch den folgenden Untertitel und § 322/A ergänzt:

„Verhinderung des Seuchenschutzes

§ 322/A. (1) Wer die Durchführung

a) einer seuchenrechtlichen Absonderung, Beobachtung, Quarantäne oder Kontrolle, die zur Verhinderung der Einschleppung oder Ausbreitung von ansteckenden Krankheiten, die der Quarantänepflicht unterliegen,

b) einer angeordneten seuchenrechtlichen Absonderung, Beobachtung, Quarantäne oder Kontrolle in Zeiten einer Seuche,

c) von pflanzengesundheitsrechtlichen oder tierseuchenrechtlichen Maßnahmen, die zur Verhinderung des Ein- und Ausschleppens sowie der Verbreitung ansteckender Tierkrankheiten oder pflanzlicher Quarantäneschädlinge oder zur Liquidierung ihres Vorkommens angeordnet wurden,

verhindert, ist wegen einer Straftat mit Freiheitsentzug von bis zu drei Jahren zu bestrafen.

(2) Die Strafe ist Freiheitsentzug von einem Jahr bis zu fünf Jahren, falls die Straftat in einer Gruppe begangen wird.

(3) Die Strafe ist Freiheitsentzug von zwei Jahren bis zu acht Jahren, falls die Straftat einen Tod verursacht.

(4) Wer die Vorbereitung zur Verhinderung einer seuchenrechtlichen Maßnahme begeht, ist mit Freiheitsentzug von bis zu einem Jahr zu bestrafen.“

(2) An die Stelle von § 337 StGB[2] tritt die folgende Regelung:

„§ 337. (1) Wer an dem Ort einer öffentlichen Gefahr in der Öffentlichkeit im Zusammenhang mit der öffentlichen Gefahr eine unwahre Tatsache oder eine wahre Tatsache so entstellt behauptet oder verbreitet, die geeignet ist, an dem Ort der öffentlichen Gefahr in einer größeren Gruppe von Menschen Verwirrung oder Unruhe hervorzurufen, ist wegen einer Straftat mit Freiheitsentzug von bis zu drei Jahren zu bestrafen.

(2) Wer in der Zeit einer Sonderrechtsordnung[3] in der Öffentlichkeit eine unwahre Tatsache oder eine wahre Tatsache so entstellt behauptet oder verbreitet, die geeignet ist, den Erfolg der Schutzmaßnahme zu behindern oder zu vereiteln, ist wegen einer Straftat mit Freiheitsentzug von einem Jahr bis zu fünf Jahren zu bestrafen.“

[1] Anm.d.Ü.: Mit dieser in vielen ungarischen Gesetzen zu findenden Formulierung ist gemeint, dass die genannten Vorschriften des Gesetzes wegen der zitierten Grundgesetzartikel nur als Kardinalgesetz erlassen werden können, d.h. dass gemäß Art. T) Abs. 4 des Grundgesetzes zum Erlass, zur Änderung und zur Aufhebung dieser gesetzlichen Vorschriften eine qualifizierte Mehrheit von zwei Dritteln aller anwesenden Abgeordneten notwendig ist.

[2] Anm.d.Ü.: § 337 StGB ist überschrieben mit „Verbreiten von Schreckensnachrichten“. In seiner bisherigen Fassung umfasste § 337 StGB nur den nunmehrigen Abs. 1 ohne die Formulierung „im Zusammenhang mit der öffentlichen Gefahr“.

[3] Anm.d.Ü.: Die „Sonderrechtsordnung“ ist der verfassungsrechtliche Oberbegriff für alle Notstandslagen und umfasst u.a. auch die zurzeit geltende Gefahrenlage.

Ungarns Grundgesetz vom 25.4.2011

Gefahrenlage

Art. 53. (1) Im Fall einer Naturkatastrophe oder eines Industrieunfalls, welche die Lebens- und Vermögenssicherheit gefährden, sowie zur Abwehr von deren Folgen kann die Regierung die Gefahrenlage ausrufen und die in einem Kardinalgesetz[1] bestimmten außergewöhnlichen Maßnahmen einführen.

(2) Die Regierung kann in einer Gefahrenlage Verordnungen erlassen, mit denen sie – gemäß den Bestimmungen in einem Kardinalgesetz– die Anwendung einzelner Gesetze aussetzen kann, von gesetzlichen Bestimmungen abweichen kann sowie sonstige außerordentliche Maßnahmen treffen kann.

(3) Verordnungen der Regierung gemäß Abs. (2) bleiben fünfzehn Tage in Geltung, außer wenn die Regierung – auf der Grundlage einer Ermächtigung der Landesversammlung – die Geltung der Verordnung verlängert.

(4) Die Verordnungen der Regierung treten mit dem Ende der Gefahrenlage außer Kraft.

Gemeinsame Regeln in Bezug auf die Sonderrechtsordnung[2]

Art. 54. (1) In einer Sonderrechtsordnung kann die Ausübung der grundlegenden Rechte – mit Ausnahme der in Art. II. und III. sowie in Art. XXVIII. Abs. (2)-(6) festgelegten grundlegenden Rechte – ausgesetzt oder über das Maß gemäß Art. I. Abs. (3) hinaus eingeschränkt werden.

(2) In einer Sonderrechtsordnung kann die Anwendung des Grundgesetzes nicht ausgesetzt und kann die Tätigkeit des Verfassungsgerichts nicht beschränkt werden.

(3) Die Sonderrechtsordnung wird von dem zu der Einführung der Sonderrechtsordnung berechtigten Organ beendet, falls die Voraussetzungen ihrer Ausrufung nicht mehr bestehen.

(4) Die in einer Sonderrechtsordnung anzuwendenden detaillierten Regeln bestimmt ein Kardinalgesetz.[3]

Regierungsverordnung 40/2020. (III. 11.) Korm. „über die Ausrufung der Gefahrenlage“ vom 11.3.2020[4]

Die Regierung
in ihren in Art. 53 Abs. 1 des Grundgesetzes bestimmten Befugnissen,
im Hinblick auf §§ 2 und 3 in ihren in Art. 53 Abs. 2 des Grundgesetzes bestimmten originären Rechtsetzungsbefugnissen,
in ihrem in Art. 15 Abs. 1 des Grundgesetzes bestimmten Aufgabenbereich handelnd ordnet das Folgende an:

[1] Anm.d.Ü.: Ein Kardinalgesetz ist gemäß Art. T) Abs. 4 des Grundgesetzes ein Gesetz, zu dessen Erlass, Änderung oder Aufhebung die Stimmen von zwei Dritteln der anwesenden Abgeordneten notwendig sind. In Ausführung von Art. 54 Abs. 1 Grundgesetz sind bestimmte Teile des Katastrophenschutzgesetzes (s.o. Fn. **Fehler! Textmarke nicht definiert.**), die der Regierung Sondervollmachten und Eingriffsrechte verleihen, das Kardinalgesetz.

[2] Anm.d.Ü.: Mit „Sonderrechtsordnung“ bezeichnet das Grundgesetz alle Notstandssituationen einschließlich der momentanen Gefahrenlage.

[3] Anm.d.Ü.: Ein Kardinalgesetz ist gemäß Art. T) Abs. 4 des Grundgesetzes ein Gesetz, zu dessen Erlass, Änderung oder Aufhebung die Stimmen von zwei Dritteln der anwesenden Abgeordneten notwendig sind. In Ausführung von Art. 54 Abs. 4 Grundgesetz sind bestimmte Teile des Katastrophenschutzgesetzes (s.o. Fn. **Fehler! Textmarke nicht definiert.**), die der Regierung Sondervollmachten und Eingriffsrechte verleihen, das Kardinalgesetz.

[4] Verkündet in Magyar Közlöny 2020 Nr. 39 v. 11.3.2020.

Ausrufung der Gefahrenlage

§ 1. Zur Abwehr der Folgen der Humanseuche, die die Lebens- und Vermögenssicherheit gefährdet und massenhafte Erkrankungen verursacht, zur Bewahrung der Gesundheit und des Lebens der ungarischen Staatsbürger ruft die Regierung für das gesamte Gebiet Ungarns die Gefahrenlage aus.

§ 2. (1) Die Regierung benennt den Ministerpräsidenten zu dem für die Abwehr der Gefahrenlage verantwortlichen Regierungsmitglied.

(2) Der Ministerpräsident wird bei der Erfüllung seiner Aufgaben gemäß Abs. 1 durch den Für Den Schutz Gegen Die Corona-Seuche Verantwortlichen Operativen Stab unterstützt.

§ 3. (1) Über die außergewöhnlichen Maßnahmen im Zusammenhang mit der Gefahrenlage treffen gesonderte Regierungsverordnungen[1] Bestimmungen.

(2) Die Regierung überprüft laufend, ob das Bestehen der Gefahrenlage notwendig ist.

(3) Die Regierung bittet die Staatsbürger um ihre Zusammenarbeit bei der Durchführung der Maßnahmen, die mit der Sonderrechtsordnung[2] einhergehen.

[1] Anm.d.Ü.: Es handelt sich um folgende Regierungsverordnungen:
- RegVO 41/2020. (III. 11.) Korm. v. 11.3.2020: Wiederherstellung der Grenzkontrollen zu Österreich und Slowenien; Einreiseverbot aus Italien, China, Südkorea und Iran; Ausreiseverbot für Beschäftigte im Gesundheitswesen, Soldaten und zentrale Regierungsbeamte; Aktivierung der Streitkräfte für den Einsatz im Inland.
- RegVO 45/2020. (III. 14.) Korm. v. 14.3.2020: Sondergerichtsferien für Zivil- und Verwaltungsgerichte; Kommunen können Kindergärten schließen; Erweiterung des Einreiseverbots um Israel.
- RegVO 46/2020. (III. 16.) Korm. v. 16.3.2020: Schließung der Gaststätten, kulturellen Einrichtungen und Tanzveranstaltungen; Verbot von Versammlungen und Veranstaltungen mit Ausnahme religiöser Veranstaltungen; Reduzierung der Öffnungszeiten nicht versorgungsrelevanter Geschäfte; Sportveranstaltungen nur noch ohne Zuschauer möglich; Bitte an die Über-70-jährigen, zu Hause zu bleiben.
- RegVO 47/2020. (III. 18.) Korm. v. 18.3.2020: Erleichterungen für die Wirtschaft und für Arbeitgeber.
- RegVO 48/2020. (III. 19.) Korm. v. 19.3.2020: administrative Erleichterungen für den Handel mit täglichen Gebrauchsartikeln; Finanzierung des Für Den Schutz Gegen Die Corona-Seuche Verantwortlichen Operativen Stabs; Erleichterung relevanter öffentlicher Beschaffungen.
- RegVO 57/2020. (III. 23.) Korm. v. 23.3.2020: Schuldnerschutz in der Zwangsvollstreckung und der Steuervollstreckung.
- RegVO 58/2020. (III. 23.) Korm. v. 23.3.2020: Verlängerung von Sozialleistungen wegen Kindererziehung.
- RegVO 59/2020. (III. 23.) Korm. v. 23.3.2020: Weitere Verlängerung von Sozialleistungen wegen Kindererziehung.
- RegVO 60/2020. (III. 23.) Korm. v. 23.3.2020: Aussetzung der starken Kundenidentifizierung durch Finanzdienstleister für Kleinbeträge.
- RegVO 61/2020. (III. 23.) Korm. v. 23.3.2020: Erleichterungen bei Sozialabgaben.
- RegVO 62/2020. (III. 24.) Korm. v. 24.3.2020: Moratorien für bestimmte Schulden.
- RegVO 63/2020. (III. 24.) Korm. v. 24.3.2020: Erleichterungen für die Corona-Forschung.
- RegVO 64/2020. (III. 25.) Korm. v. 25.3.2020: Ausfuhrverbot für bestimmte pharmazeutische Stoffe.
- RegVO 67/2020. (III. 26.) Korm. v. 26.3.2020: Lockerungen in der Medikamentenversorgung.
- RegVO 68/2020. (III. 26.) Korm. v. 26.3.2020: Weitere Steuererleichterungen für besonders betroffene Branchen.
- RegVO 69/2020. (III. 26.) Korm. v. 26.3.2020: Änderungen und Umschichtungen im Staatshaushalt.
- RegVO 70/2020. (III. 26.) Korm. v. 26.3.2020: Verbot des Präsenzunterrichts und von Präsenzprüfungen im gesamten Bildungsbereich.
- RegVO 71/2020. (III. 27.) Korm. v. 27.3.2020: Ausgangsbeschränkungen: 1,5 m Mindestabstand, Verlassen der Wohnung nur noch mit triftigem Grund, Spaziergänge und Sport im Freien nur alleine oder mit Mitbewohnern.
- RegVO 72/2020. (III. 28.) Korm. v. 28.3.2020: Mobilisierung von Ressourcen im Gesundheitswesen.
- RegVO 73/2020. (III. 31.) Korm. v. 31.3.2020: Verlängerung der bisherigen Maßnahmen bis zum Ende der Gefahrenlage auf der Grundlage von § 3 Abs. 1 Gesetz 2020:XII.
- RegVO 74/2020. (III. 31.) Korm. v. 31.3.2020: Maßnahmen im Verfahrensrecht und in der Justiz.

[2] Anm.d.Ü.: Die „Sonderrechtsordnung“ ist der verfassungsrechtliche Oberbegriff für alle Notstandslagen und umfasst u.a. auch die zurzeit geltende Gefahrenlage.

Nachgefragt: „Gut gemeint- gut gemacht? Roma aus Südosteuropa und Ungarn: ihre Erfahrungen mit ‚Hilfen zur Selbsthilfe'"

Dr. phil. Ursula Rütten

Mitglied des Präsidiums der Südosteuropa-Gesellschaft und Leiterin der Berliner Konferenz

Balkanbueroberlin@t-online.de

Inhalt: Eine internationale Konferenz der Südosteuropa-Gesellschaft zur Situation der Roma Thema fand vom 10. bis 12. Februar 2020 in Berlin statt, in Kooperation mit Renovabis und mit Unterstützung der Freudenberg-Stiftung. Gerade noch zu einem Zeitpunkt, als Nachrichten über das gefährliche Corona-Virus sich auf China beschränkten, was sich sehr bald und sehr schnell ändern sollte. Auch die Länder, aus denen Roma-Projekte in Berlin vorgestellt wurden – unter dem Vorzeichen: erfolgreich, zukunftsweisend - sind mehr und mehr von der Ausbreitung des Virus betroffen. Die (Über-)Lebensbedingungen gesellschaftlich randständiger Menschen, insbesondere der Roma, sind desolater und perspektivloser denn je. Angesichts dieser Umstände dürfte in den Roma-Communities anders, neu und reaktionsschnell über „Hilfen zur Selbsthilfe" nachgedacht werden.

Die Autorin suchte erneut den Kontakt zu den eingeladenen Referent*innen der Konferenz mit der Bitte, über diese unvorhergesehenen Herausforderungen zu berichten. An alle wurden die gleichen Fragen gerichtet:

- Are you healthy?
- How do you manage your daily life, the daily life in your projects, in your community?
- What about the conditions, the prospects of your project(s) (financial and other support)?
- What about the communication with the municipalities, with international donors? Do they react on this state of emergency? Do they continue to support your NGO, your engagement for the people?
- Do you notice maybe some more solidarity among the people, among the nationalities, the religions?

Im Folgenden einige der Antworten – teils in sprachlich leicht redigierter Form.

Frank Merkel, Koordinator der EU-Anlaufstelle „Willkommen Europa", Sprecher der Fachgruppe Transnationale Zusammenarbeit im Rahmen der „Dortmunder Gesamtstrategie Neuzuwanderung"

Frank Merkel antwortete an Stelle der beiden in Berlin vertretenen Referentinnen Johanna Smith, Diakonie Dortmund, und Elena Genova, Caritas Dortmund.

Aufzeichnung nach Telefongespräch am 02.04.2020:

Die Tatsache, dass hier zu Lande dringend Saisonarbeiter gesucht werden, stelle auch für die hauptsächlich aus Rumänien und Bulgarien eingereisten Roma eine kleine Nische dar, um Arbeit zu finden und zu erhalten. Ihr Problem sei weniger, hier in Deutschland (Dortmund) die Krise zu überstehen, als im Herkunftsland ihre Familien mit Geldüberweisungen zu unterstützen. Diese seien noch dringender als zuvor benötigt, weil ebendort alles wegbreche: die „Abgehängten" kämen kaum mehr an Lebensmittel, weil man vor ihnen die Türen verschlösse bzw. Angehörige der Mehrheits-gesellschaft Ihnen nichts mehr verkauften.

In den Sozialdiensten in Dortmund versuchten alle, sich kreativ anzupassen: durch Telefonberatung in verschiedenen Sprachen, Bulgarisch, Rumänisch, Polnisch, Spanisch, Romanes. Aber auch mit persönlicher Beratung in „Hygieneräumen", geschützt durch Plexiglasscheiben auf Anfrage. Es seien Handzettel stadtweit verteilt worden mit Aufklärung über Zusammenhänge der Viruserkrankung, Schutz-maßnahmen, behördliche Verordnungen etc., Romafrauen nähen Mundschutz. Es dürfe bloß niemand von diesen meist auf engem Raum mit vielen Personen lebenden Familien erkranken. In der Regel hieße dies, für alle Familienangehörigen Quarantäne zu verordnen. Deshalb würden vereinzelt Sozialarbeiter auch Besuche vor Ort machen. Die Kirchengemeinden, sowie GrünBau (Paritätischer Wohlfahrtsverband) helfen mit Sachmitteln und Geldspenden. Geld werde aber nur kontrolliert,

zweckgebunden und an Personen mit besonders begründetem Bedarf verteilt.

Marian Daragiu, Mitbegründer und Präsident der Ruhama-Stiftung, Oradea, Rumänien

E-Mail vom 26.03.2020:

(…) We do work from home and do our best to keep up with the activities, though it is not easy to maintain the same level of involvement as we are used to. We have made recommendations to our Government to introduce the legal possibility of extending the EU implementing period of the projects that are now in implementation and they reacted promptly and offered this solution. Also there were created good and inspired facilities for the population, for instance: postponing the public utility payments, supporting the entrepreneurs who were forced to close their business, by opening very advantageous loans, or the State covered 75% for the salaries of the employees who were sent home. People who have loans from banks have the possibility to postpone their monthly rates until the end of 2020.

Of course there is a lack or shortages in providing the entire need of sanitary and protection equipment in hospitals and I see this as an issue across all countries. In this respect there is a good mobilization of the state as it provided financial resources to some Romanian companies in the area of cosmetics or tailoring to provide domestically hygiene disinfectants and protective suits and masks. Far from abolishing or even affecting the democracy, the Romanian Government, in my opinion, is doing and taking the right measures in the context of the Corona virus.

On the other hand my critics towards the Romanian governments are the same as in the last years, regarding their passivity, ignorance and sometimes cynism towards the Roma communities. It is at least cynical to expect, these days, Roma in the remote areas to clean and wash their hands, keep them safe, while the public water system and pipes, the public electricity pools and canalisation stops at the entry of the Roma settlements. Settlements where hundred of thousands of Romanian Roma citizens live.

As people in the rural areas, especially Roma population, were used to go in person to the City Hall or other public institutions to solve their problems, in these days they feel trapped in their houses, being restricted to reach the public institutions and thus being condemned to isolation and starvation.

From this point of view, YES I share your concern: the human rights, rights to a dignified life, rights to education, rights to have rights, were abolished long time ago and not only in Romania but all over Europe, by all governments, despite their political views.

There are real challenges for most of our Roma people living in the segregated and disadvantaged communities. I will list some of the needed interventions below, so you can have a clear image of the challenges we are confronted with.

Some of these challenges can be tackled only by the State, but others might be tackled in the near future by us together with support and in collaboration with different organizations and partners such as yours and your network:

1. The lack of access to the public utilities is the main concern of most of them and a tremendous risk in the context of COVID19 and the necessity to maintain a high level of hygiene. With no access to potable water, electricity and paved roads, with no official jobs and thus with no financial schemes of support, the Roma are forced to go hundreds of meters to get water from the vicinity or from their non-Roma peers, to live on the mercy of others and with no resources for basic aliments and hygiene. Nevertheless to mention they are refused by neighbours as everybody is afraid to get in touch with each other and especially with Roma coming from these high risk and potential infection areas. The Roma people were used, before the Pandemia, to go into the villages and work on a daily base in the yards or fields or in agriculture for the non-Roma ones, so they were able providing some minimum income for their families. Now they can not provide any support for their families as no one would allow them to get in touch with them. The risk of a pandemia starting in these remote areas is huge.

   We mediate between our people and institutions as much as we can, being called by people we are working with directly. On the other hand, we are overwhelmed by the requests to provide them basic food, aliments, potable water, sanitation and hygiene products.

A coordinated program to periodically provide basic food, aliments and sanitation materials is an urgent and utmost necessary program to be put in place as soon as possible. This is the most perceived need by the Roma population.

2. There is a need to facilitate the access of the community to constant information. As schools are closed now, the education is made online by teachers and children getting via internet on tablets and computers. Roma children are at a very high risk from this perspective, as they cannot be in touch virtually with their teachers and at home they cannot be supported by their, in most cases, illiterate parents. Thus, a number of tablets, laptops and computers and a budget for covering the internet costs would give the chance to many children to keep up with their school colleagues and staying connected with schools, their teachers and homeworks.
3. There is lack of soft ware and instructions among NGO`s, including Ruhama, that could facilitate online interactions with poor beneficiaries and population. For example to continue our trainings, such as social economy, community facilitation, etc., we would need dedicated online platforms/ e-learning platforms so we could move from physical classes to virtual classes.

Dear Ursula, I kindly invite you to analyse if any of the above challenges could be tackled together! May be companies, NGO`s, trust funds, individuals, friends or networks of good people who might want and are not sure where and how to help. If this would be the case, we at Ruhama are here and ready to match any effort of supporting people in need, especially the Roma children and their families from the communities described above.

Klara Ilieva, Projektmanagerin, Präsidentin, Center for Social Initiatives, Nadez, Skopje

E- Mail vom 30. 03. 2020:

Thanks God all of us are still healthy and mainly we work from home. It was difficult to reorganize our work having in mind that we work with educational activities with kids and we have 100 of them per day including preschool education. We start to work from home and we have got support from 24 Vakti – Roma TV who is publishing our program activities for pre-school but also for school education. There are also other internet stations as well as FOKUS newsletter who is famous in North Macedonia.

About the Covid-19 situation in North Macedonia:

On 26 February, the virus started with confirmed its first case of SARS-CoV-2. On 6 March, two more cases were confirmed, On 9 March the number of infected people in the country increased to 7 and now we have information today that 259 are infected, 6 of them passed away and only three are out of the crises. The situation is getting worse. More and more people are infected and dying. The Government says that the worst will be end of April probably. They start to set up new containers for new cases at clinics for infectious diseases. I am concerned about the political opposition instead of being adapted to the situation they are criticizing all the time. We have less breathing apparatus, we need them very much, but because of the political opposition the tender has not succeeded. The Government announced that they made an agreement with China for new breathing apparatus but we don't know when they will be here. So the living conditions are getting stricter and harder.

Concerning our work, we can find extra finance to support poor Roma families. We are criticized from the Crises Center, from the municipality, but we cannot do anything if there is no donor for that. If you have any chance to inform us about some organization who can support that kind of donation we will be happy.

E-Mail vom 08.04.2020:

… I will try to send the last official information which I have:

A state of emergency has been declared on the territory of the entire country on 18 March 2020 for a period of at least 30 days. In order to protect the people from the infectious disease COVID-19, the Government decided to reduce the movement of the population in the Republic of North Macedonia. People over the age of 67 are allowed to move out in the period from 10:00-12:00, at the age of up to 18, in the period from 13:00-15:00. From 15 February 2020 until 06 April 2020 5,879 people have been tested. The results: 599 positives. The number of infected people is growing daily. The peak of the virus is expected by the end of April. Most of the registered cases are aged 40-49. 69 cases of disease have been registered among health workers. 1,143 contacts are monitored over the next 14 days.

Starting this weekend, there is a ban on everyone's movement from 16.00 on Friday to 05.00 on Monday. During this period 67 people have died. I am not well informed about how many Roma in Shutka are infected, but I am sure that there is also a critical situation. The reason (this is my opinion): the people are not reacting if they have fever or some other symptoms. The municipality is organized, and they are giving help as much as they can. But it is never enough. This group is very poor and they have a lot of problems anyhow. So every one is always searching for support. Together with the German Embassy we reallocated a part of the budget to support the families of returnees which we are working with. That means about 60 families.

Vera Mihaylova, Nationale Allianz für die Arbeit mit Ehrenamtlichen, NAVA, Plovdiv

E-Mail vom 26.03.2020:

Bulgaria was one of the first countries to introduce a state of emergency - as early as March 13th. The cities have been closed for several days - no one could enter or leave without a declaration. In Bulgaria, there are only 250 confirmed cases (of Covid 19) and only 3 died.

Quite a few people disagree with these drastic measures because we are a poor country. Our economy has stopped and the state does not have enough money to help. Now the government supports people who have employment contracts - they receive 40% of their salary. But so far, there are no support measures for freelancers – this group consists of around 850,000 people in the country.

Nothing is said about the support of parents who receive child support - in Bulgaria child support is only provided if you are socially weak.

There is tension with the Roma community. In just 24 hours, 23,000 people returned to Bulgaria (from abroad). More than 200,000 people returned in total. Most of them are Roma. They do not comply with the mandatory quarantine of 14 days. Many people resent this. In the early days, there were reports of Roma gathering, celebrating. Now this has diminished. There are special videos in Romani and Turkish that simply explain what should be done in this situation. We distribute them to our users. We keep in contact with them mainly by phone.

Maria Hauschild, Georgi Kalaidjiev, Gründer des Projekts „Musik statt Straße“, Sliven, Bulgarien

E-Mail vom 23. 03. 2020:

Liebe Freundinnen und Freunde von "Musik statt Straße"! Aktuelle Situation im Ghetto Nadeschda in Sliven/Bulgarien:

Momentan versuchen wir alles für "unsere Kinder" zu tun, was uns von hier aus möglich ist und dafür brauchen wir dringend weiter deine / Ihre seelische und finanzielle Unterstützung ! Das Ghetto in Sliven, in dem die meisten unserer Projektkinder leben, steht unter Quarantäne und es gibt eine Ausgangssperre. Wer schon mal mit uns vor Ort war, kann sich vorstellen, wie problematisch die Situation in Nadeschda jetzt ist. Die Menschen leben insgesamt auf sehr engem Raum, mit vielen Personen in einer "Behausung", von denen einige ohne Fenster sind. Sie leben unter hygienisch zum Teil katastrophalen Bedingungen. Es gibt im Ghetto keine ausreichende medizinische Versorgung. Die Lebensmittelversorgung ist jetzt schon nicht für alle gesichert. Unsere Lehrerinnen und Lehrer, die zur Zeit keinen Unterricht in unseren Unterrichtsräumen geben dürfen, halten zu ihren jeweiligen Zöglingen engen telefonischen Kontakt. Die Kinder brauchen diese Zuwendung, sie üben sogar noch fleißiger als ohnehin schon, klammern sich in dieser schweren Zeit an ihre Musik und ihre Instrumente. Was sehr wichtig dabei ist, die Lehrkräfte erfahren, wo es Notlagen gibt.

Nur eins von vielen Beispielen: Zwei von unseren Schülerinnen leben mit ihrer Mutter alleine in einem Zimmer im Ghetto und haben, weil die Mutter jetzt nicht mehr arbeiten kann, kein Geld um Medikamente, Heizmaterial und genügend Lebensmittel zu kaufen. Mit dem Geld, das wir für die Familie jetzt regelmäßig überweisen, kann die Lehrerin die notwendigen Lebensmittel und Medikamente kaufen und das Holz zum Heizen für die Mädchen und ihre Mutter organisieren. Die Übergabe der Lebensmittel wird telefonisch abgesprochen und erfolgt - unter Wahrung des notwendigen Abstandes - vor dem Tunnel, der zum Ghetto führt. Das Holz wird der Familie vor das Haus angeliefert. Täglich sind wir im Kontakt mit der Koordinatorin in Sliven, Radka Kuseva, und beraten, was notwendig ist und können schnell handeln. Wir danken Radka und unseren Lehrkräften sehr für ihren Einsatz und ihr großes Engagement!

Eine erste Einschätzung der Covid-19 Pandemie auf die griechische Wirtschaft[1]

Dr. Jens Bastian

Unabhängiger Finanzanalyst und Unternehmensberater, Mitglied des Präsidiums der Südosteuropa-Gesellschaft

Jensbastian04@gmail.com

Inhalt: Nach derzeitigem Stand (Mittwoch, 8. April 2020) verzeichnet Griechenland 1.832 registrierte Corona-Infizierte. Bisher sind 81 Personen wegen des Coronavirus gestorben (Hellenic National Public Health Organization EODY). In sieben Städten und Gemeinden des Landes besteht eine totale Ausgangssperre. Zudem sind bisher zwei Flüchtlingslager wegen des Virus unter Quarantäne gestellt worden. In Ritsona, 75 Kilometer von Athen, sind mindestens 23 der 2.700 Bewohner mit dem Coronavirus infiziert. Insgesamt ist die Regierung in Griechenland bisher mit klarer Ansprache und frühzeitigen Einschränkungen am Werk. Die sog. „Social Distancing" Regeln wurden bis Ende April verlängert. Von einigen Ausnahmen abgesehen, halten sich die Menschen an die Bewegungsauflagen. Auf einzelnen Inseln soll es aber anders aussehen. Die Krankenhäuser sind bisher nicht überlaufen oder gar durch einen Ansturm von Erkrankten überfordert

Wirtschaftlicher Einbruch zu erwarten

Das **erste Quartal 2020** dürfte aus ökonomischer Perspektive miserable ausfallen. Die ersten Kennzahlen deuten auf einen dramatischen Rückgang der Wirtschaftsleistung im ersten Quartal zwischen dreizehn Prozent und mehr als zwanzig (!) Prozent hin (Annahmen des Wirtschaftsforschungsinstituts IOBE in Athen). Dies würde auch gravierende Folgen für die Staatsverschuldung Griechenlands haben, die bereits bei mehr als 180 Prozent des Bruttoinlandprodukts (BIP) liegt. Die registrierte Arbeitslosigkeit lag Ende 2019 bei 17.3 Prozent. Ein sprunghafter Anstieg über 25 Prozent für Ende März ist zu erwarten. Die Erholung an der Athener Börse ist abrupt zum Stillstand gekommen. Der Leitindex verlor im ersten Quartal mehr als 39 Prozent an Marktkapitalisierung!

Es mehren sich zudem die Ankündigungen von griechischen Firmen im verarbeitenden Gewerbe, **Werkschliessungen** einzuleiten. So teilte *Sidenor*, eine Tochtergesellschaft des Stahlunternehmens *Viohalco*, mit, dass vom 02. April bis 03. Mai die Produktion eingestellt wird. 80 Prozent der Belegschaft wird entweder freigestellt oder in Teilzeitarbeit ausgelagert.

Für EU Mitgliedsstaaten wie Spanien, Italien und Griechenland ist die bevorstehende **Tourismussaison** ein zentraler Wirtschaftsfaktor in der Jahresbilanz. Durch die in Europa bestehenden Reisebeschränkungen und Grenzschließungen ist damit zu rechnen, dass Griechenland über mehrere Monate eine entscheidende Einnahmequelle verloren geht. Diese Ausfälle von Hotels, Restaurants, Cafés, Reiseunternehmen, Flughäfen, etc. zu kompensieren wird seitens der Regierung nur schwer zu leisten sein. Da Griechenlands BIP in den kommenden zwei Quartalen entscheidend vom Tourismus abhängt, befürchtet die OECD in Paris einen freien Fall des BIP zwischen April und Dezember 2020 um bis zu 35 Prozent.

Angesichts solcher Entwicklungen finden **positive Nachrichten** kaum Gehör. So teilte die größte griechische Privatbank (nach der Bilanzsumme) – *Piraeus Bank* – mit, dass ihr Jahresergebnis für 2019 einen Nettoprofit von 270 Millionen Euro ausweist.[2] Trotz dieser Entwicklung ist damit zu rechnen, dass die Bilanzen der vier größten griechischen Banken in den kommenden Monaten massiv durch einen erneuten Anstieg der sog. ausfallgefährdeten Kredite (*Non-Performing Loans*, NPLs) belastet werden.

[1] Eine erste Fassung dieses Beitrags wurde für das Büro der Hanns Seidel Stiftung in Athen, Griechenland unter dem Titel: „Kann Griechenland das stemmen?" verfasst, siehe: https://www.hss.de/news/detail/kann-griechenland-das-stemmen-news6106/.

[2] Der staatliche Bankenrettungsfond HFSF (Hellenic Financial Stability Fund) hält weiterhin einen Anteil von 26.2 Prozent an der Piraeus Bank.

Europäische Unterstützung für Griechenland

Das von der Europäischen Zentralbank (EZB) aufgelegte *Pandemic Emergency Purchase Programme* (PEPP) in Höhe von mindestens 750 Milliarden Euro hat wichtige Konsequenzen für Griechenland. Erstmals werden auch griechische Staatsanleihen in dieses Aufkaufprogram integriert. Die Zielgröße für Griechenland beträgt etwa 12 Milliarden Euro.

Die Europäische Kommission hat im Anschluss daran ebenso beschlossen, den **Wachstums- und Stabilitätspakt der EU** befristet auszusetzen. Damit werden EU Mitgliedsländer in die Lage versetzt, Staatshilfen an bestimmte Unternehmen und Wirtschaftssektoren zu genehmigen. Zusätzlich wird die EU ein weiteres Sonderprogram für Griechenland auflegen, welches die besondere Situation von Flüchtlingen im Lande berücksichtigt. Dabei werden neue Ausgaben der Athener Regierung im Zusammenhang mit den Herausforderungen der Flüchtlingssituation *nicht* bei der Berechnung des diesjährigen Haushaltsdefizits berücksichtigt.

Zusammen mit acht weiteren EU Mitgliedsländern, die auch alle Mitglieder der Eurozone sind, hat sich der griechische Ministerpräsident Kyriakos Mitsotakis Ende März energisch für die Ausgabe von sog. „**Corona-Bonds**" ausgesprochen. Die Debatte darüber wird in Athener Medien zuweilen mit reflexartiger Kritik an der Haltung der Bundesregierung in Berlin geführt. Hier zeigen sich einige Parallelen zur schwierigen Situation im deutsch-griechischen Verhältnis in den Jahren 2012-2016.

Zudem hat der griechische Ministerpräsident in der Diskussion über den Umgang mit der Viruskrise vorgeschlagen, dass die Europäer gemeinsam die Patente für neue Impfstoffe und Schnelltests aufkaufen und damit eine möglichst schnelle Verbreitung der Mittel gegen das Coronavirus fördern sollte. Eine solche Initiative bedarf der Zustimmung der Europäischen Rats und müsste mit den betreffenden Unternehmen vereinbart werden.

Die engen Wirtschaftsbeziehungen zwischen Athen und Peking sind durch verschiedene Hilfslieferungen abermals praktisch aufgewertet worden. Seit Mitte März landen in regelmäßigen Abständen **Cargo-Flugzeuge aus China** am Athener Flughafen. Sie bringen tonnenweise medizinische Gesichtsmasken, Schutzkleidung und pharmazeutische Erzeugnisse nach Griechenland. Dabei handelt es sich um eine Mischung aus Sachspenden und Verkäufen unterhalb von Marktpreisen. Die Bedeutung dieser chinesischen Hilfsleistungen[1] wird in den griechischen Medien sehr hervorgehoben und zuweilen in Gegensatz gestellt zur kritisierten „mangelnden Solidarität" anderer EU Mitgliedstaaten.

Europäische Unterstützung für Griechenland

Als ehemaliges Programmland mit drei international finanzierten makro-ökonomischen Anpassungs-programmen hatte Griechenland bis Anfang März 2020 nachhaltige Anzeichen einer Verfestigung der wirtschaftlichen Erholung angezeigt. Die Verzinsung zehnjähriger Staatsanleihen waren unterhalb von einem Prozent gefallen. Die registrierte Arbeits-losigkeit hatte sich spürbar und kontinuierlich verringert. Der Bankensektor des Landes hatte endlich seine sog. NPLs in den Bilanzen reduziert.

Nun ist alles anders und geprägt von wachsender Unsicherheit in allen Teilen von Wirtschaft und Gesellschaft. Die Regierung unter Premierminister K. Mitsotakis, welche seit Juli 2019 im Amt ist, muss wegen der Covid-19 Pandemie energisch und langfristig gegensteuern. Neue **Rettungsprogramme** werden fast wöchentlich angekündigt, deren umfangreiche und zeitnahe Umsetzung für Unternehmen und Privathaushalte allerdings entscheidend davon abhängen wird, wie die **Verwaltungsbehörden** mit den neuen Regeln und Bestimmungen zurechtkommen. Mit anderen Worten, die Kompetenz des griechischen Staatsapparats steht ebenso vor einer ernsthaften Bewährungsprobe.

- Die **Kreditversorgung der Realwirtschaft** ist weitgehend zum Stillstand gekommen. Insbesondere für Klein- und Mittelbetriebe, welche das Rückgrat der griechischen Ökonomie bilden, sind die Finanzierungsbedingungen für Kredite durch Banken astronomisch gestiegen. Hier hat Finanzminister Christos Staikouras durch verschiedene Interventionen – Verlängerung von Kreditlaufzeiten, zeitlich befristete Aussetzung

[1] Weitere medizinische Hilfsleistungen wurden aus Indien (!) und den Vereinigten Arabischen Emiraten (!) nach Griechenland geflogen.

von Rückzahlungsobligationen – versucht gegenzusteuern.

- Das erste verabschiedete Rettungspakt konzentriert sich auf die Monate März und April. Die verschiedenen Maßnahmen umfassen insgesamt 10 Milliarden Euro bzw. 5,0 Prozent des BIP. Die Regierung hat darin beschlossen, eine **Sonderzahlung von 800 Euro** an 1,7 Millionen Beschäftigte des Privatsektors zu leisten. Auf einer eigens neu eingerichteten Plattform können sich die Anspruchsberechtigten registrieren (supportemployees.yeka.gr). Es ist allerdings damit zu rechnen, dass weitere Rettungspakete in den darauffolgenden Monaten beschlossen werden müssen.
- In einigen wirtschaftspolitischen Bereichen sind der Regierung allerdings vorerst die Hände gebunden. Da jedes Land z.Zt. mit sich selbst beschäftigt ist, müssen **Privatisierungsprojekte** auf Eis gelegt werden. Ebenso musste die Regierung die Platzierung einer weiteren **Staatsanleihe** verschieben. Verschiedene umfangreiche Investitionsprojekte, etwa die Modernisierung und Ausbau des **Hafens in Piraeus** durch das chinesische Unternehmen *COSCO* ist vorerst auf Eis gelegt.
- Anders gesagt, fast alle wirtschaftlichen Prognosen und Projekte sehen erst Ende 2020, Anfang 2021 eine langsame Erholung in Griechenland vor. Unter diesen trüben Aussichten besteht nicht nur die **Gefahr eines verlorenen Jahres für Griechenland**. Hinzu kommt, dass damit zu rechnen ist, dass **internationale Ratingagenturen**, die einsetzende Rezession zum Anlass zu nehmen und Griechenland abermals abstufen werden.

Ausblick

Just als sich in Wirtschaft und Gesellschaft der Eindruck verfestigte, dass Griechenland einen nachhaltigen Weg aus seiner zehnjährigen Krise gefunden habe, fegt die globale Covid-19 Pandemie all die erbrachten Opfer und umgesetzten Veränderungen hinweg. Zum denkbar schlechtesten Zeitpunkt und denkbar schlecht vorbereitet, droht Griechenland abermals von vorne anfangen zu müssen. Damit ist Griechenland zwar nicht alleine in Europa, aber ein Sonderfaktor kommt noch erschwerend hinzu, nämlich die Flüchtlings- und Migrationsbewegungen, ausgelöst durch die politische Unberechenbarkeit des Nachbarlandes Türkei.

Die Regierung Mitsotakis hat bisher breite Zustimmung in der Bevölkerung für ihre Krisenintervention gefunden. Ihre große Mehrheit im Parlament sorgt dafür, dass notwendige Rettungsprogramme und Gesetzesänderungen zeitnah verabschiedet werden können. Für viele verunsicherte Bürger ist es eine Erleichterung, dass unter den Bedingungen der Covid-19 Pandemie auf Regierungsebene professionell gearbeitet und verständlich kommuniziert wird. Für viele Menschen ist die Vorstellung, eine Syriza-Regierung hätte jetzt die politische Verantwortung, ein Alptraum.

Wie in anderen Regierungen in Europa hat auch in Griechenland die Diskussion über Wege zur Lockerung der wegen des Coronavirus-Ausbruchs geltenden Beschränkungen im Alltag und im Wirtschaftsleben eingesetzt. Dabei geht es vor allem um einen **Fahrplan zur Normalisierung**, mehr Transparenz hinsichtlich der verschiedenen Rettungsprogramme und auf welche neuen Regelungen sich Unternehmen sowie Privathaushalte zukünftig einzustellen haben.

Gleichwohl, von einem Ausstieg aus den Maßnahmen zur Eindämmung der Coronavirus-Pandemie ist Griechenland noch Wochen oder gar Monate entfernt. Der griechische Regierungssprecher Stelios Petsas hat die Bevölkerung bereits darauf hingewiesen, dass das diesjährige orthodoxe Osterfest (17-20 April) nicht in dem üblichen Rahmen gefeiert werden kann. Der traditionelle Massenexodus aus den Ballungszentren in die Dörfer und auf griechische Inseln wird fast komplett untersagt. Die Kirchen bleiben geschlossen.