



Hungarian Helsinki Committee

ERLÄUTERNDEN MEMORANDUM FÜR DIE GESETZENTWÜRFE T/10747 UND T/10748 WIE VOM UNGARISCHEN PARLAMENT VERABSCHIEDET

17. JUNI 2020

Am 26. Mai 2020 legte der stellvertretende Ministerpräsident dem Parlament **zwei Gesetzentwürfe vor, die sich auf den von der ungarischen Regierung erklärten Gefährdungszustand beziehen:**

1. Gesetzesentwurf T/10747 über die Beendigung des Gefährdungszustands (im Folgenden: **Kündigungsgesetz**)¹, und
2. Gesetzesentwurf T/10748 über die Übergangsbestimmungen im Zusammenhang mit der Beendigung des Gefährdungszustands (im Folgenden: **Übergangsgesetz**)².

Beide Gesetzesentwürfe wurden am 16. Juni 2020 vom Parlament angenommen.

Das Kündigungsgesetz, so haben sowohl das Ungarische Helsinki-Komitee als auch Amnesty International Ungarn und die Ungarische Bürgerrechtsunion gemeinsam erklärt, „ist nichts als eine optische Täuschung“: Die Gesetze werden der Regierung ermöglichen, auf unbestimmte Zeit mit deutlich geschwächten verfassungsrechtlichen Schutzklauseln erneut per Dekret zu regieren.³

Das Übergangsgesetz verändert unter anderem grundlegend den aktuellen Rechtsrahmen des Gefährdungszustands im Sinne des Gesetzes CXXVIII von 2011 über das Katastrophenmanagement und die Änderung bestimmter damit verbundener Parlamentsgesetze (im Folgenden: Katastrophenschutzgesetz) und den Zustand der medizinischen Krise im Sinne des Gesetzes CLIV von 1997 über das Gesundheitswesen (im Folgenden: Gesundheitsgesetz).

Dieses erläuternde Memorandum wird

- Einzelheiten über den neuen Rahmen hinsichtlich des Gefährdungszustands und des Zustands der medizinischen Krise darlegen;
- den Umfang der Dekrete vergleichen, welche die Regierung erlassen kann, während eines zukünftigen Gefährdungszustands, während eines zukünftigen Zustands der medizinischen Krise und solange das Gesetz XII von 2020 über die Eindämmung des Coronavirus (im Folgenden: Ermächtigungsgesetz) in Kraft bleibt;
- aufzeigen, wie die Entscheidung, den gegenwärtigen Gefährdungszustand aufzuheben, auch nunmehr nach der Verabschiedung des Kündigungsgesetzes im Ermessen der Regierung bleibt.

¹ Den vollständigen Text des vom Parlament angenommenen Gesetzes T/10747 finden Sie hier auf Ungarisch: <https://www.parlament.hu/irom41/10747/10747-0004.pdf>. Eine inoffizielle englische Übersetzung finden Sie hier: https://www.helsinki.hu/wp-content/uploads/T-10747_unofficial_translation_EN.pdf.

² Den vollständigen Text des vom Parlament angenommenen Gesetzes T/10748 finden Sie hier auf Ungarisch: <https://www.parlament.hu/irom41/10748/10748-0019.pdf>. Eine inoffizielle englische Übersetzung ausgewählter Bestimmungen ist hier verfügbar: https://www.helsinki.hu/wp-content/uploads/T-10748_excerpts_unofficial_translation_EN.pdf.

³ Amnesty International Hungary [Amnesty International Ungarn] – Hungarian Civil Liberties Union [Ungarische Bürgerrechtsunion] – Hungarian Helsinki Committee [Ungarisches Helsinki-Komitee], *Never-Ending Story? Rapid analysis of the Bills T/10747 and T/10748 [Nie endende Geschichte? Schnelle Analyse der Gesetzentwürfe T/10747 und T/10748]*, 27. Mai 2020, https://www.helsinki.hu/wp-content/uploads/Never-Ending_Story_HHC-AI-HCLU_rapid_reaction_27052020.pdf

1. GESETZESENTWURF T/10748 ÜBER DIE ÜBERGANGSBESTIMMUNGEN BEZÜGLICH DER BEENDIGUNG DES GEFÄHRDUNGSZUSTANDS UND DER EPIDEMIOLOGISCHEN BEREITSCHAFT

1.1. Änderung des Katastrophenschutzgesetzes

Die nachstehende Tabelle vergleicht die Bestimmungen, die vor und nach der Verabschiedung des Ermächtigungsgesetzes und des Übergangsgesetzes während eines Gefährdungszustand anwendbar sind: In allen drei Varianten **wird der Gefährdungszustand von der Regierung erklärt und beendet, und so wird die Regierung entscheiden, wie lange der Gefährdungszustand aufrechterhalten wird. Das Parlament hat keine Befugnis, die Regierung in irgendeiner Weise zu verpflichten, den Gefährdungszustand zu beenden.**

	Wie lange sind Regierungsdekrete in Kraft?	Worüber kann die Regierung ein Dekret erlassen?
Gefährdungszustand vor dem Ermächtigungsgesetz	Für 15 Tage – danach bleiben sie nur noch in Kraft, wenn die Regierung eine Ermächtigung des Parlaments für die Verlängerung des Inkraftseins erhält.	<ul style="list-style-type: none"> Über die im Katastrophenschutzgesetz aufgeführten Sachverhalte.
Gefährdungszustand nach dem Ermächtigungsgesetz	Bis zur Beendigung des Gefährdungszustands (worüber die Regierung das volle Ermessen hat).	<ul style="list-style-type: none"> Über die im Katastrophenschutzgesetz aufgeführten Sachverhalte. Darüber hinaus kann sie die Anwendung von Parlamentsgesetzen aussetzen, von den Bestimmungen der Gesetze abweichen und andere außerordentliche Maßnahmen mittels eines Dekrets ergreifen, um den Bürgern die Sicherheit des Lebens und der Gesundheit, die persönliche Sicherheit, die Sicherheit von Vermögenswerten und die Rechtssicherheit sowie die Stabilität der Volkswirtschaft zu garantieren.
Gefährdungszustand im Rahmen des Übergangsgesetzes	Für 15 Tage – danach bleiben sie nur noch in Kraft, wenn die Regierung eine Ermächtigung des Parlaments für die Verlängerung des Inkraftseins erhält.	<ul style="list-style-type: none"> Über die im Katastrophenschutzgesetz aufgeführten Sachverhalte. Darüber hinaus kann sie die Anwendung von Parlamentsgesetzen aussetzen, von den Bestimmungen der Gesetze abweichen und andere außerordentliche Maßnahmen mittels eines Dekrets ergreifen, um den Bürgern die Sicherheit des Lebens und der Gesundheit, die persönliche Sicherheit, die Sicherheit von Vermögenswerten und die Rechtssicherheit sowie die Stabilität der Volkswirtschaft zu garantieren.

Gemäß Artikel 53 Abs. 2 des Grundgesetzes kann die Regierung in einem Gefährdungszustand „nach Maßgabe eines Kardinalgesetzes“ Dekrete erlassen. Ein solches Kardinalgesetz war bereits vor der

Verabschiedung des Ermächtigungsgesetzes in Kraft gewesen: Es war das Katastrophenschutzgesetz. Nach dem **Katastrophenschutzgesetz** kann die Regierung in einem Gefährdungszustand⁴ „soweit und in dem (geographischen) Bereich es erforderlich ist“, Dekrete in einer Reihe von Bereichen erlassen (z.B. kann sie von den Vorschriften über die öffentlichen Finanzen abweichen, Verwaltungspflichten für Bürgermeister und örtliche Notare festlegen usw.) und kann Dekrete erlassen, welche die Einführung von Maßnahmen wie die Beschränkung des Straßen-, Schienen-, Wasser- und Luftverkehrs gestatten; Versammlungen und Veranstaltungen an öffentlichen Orten verbieten usw.⁵ Durch die Aufzählung der Bereiche, **in denen die Regierung ermächtigt ist, Dekrete in einem Gefährdungszustand zu erlassen**, zieht das Katastrophenschutzgesetz klare Grenzen dafür ein, was die Regierung in einem Gefährdungszustand tun darf und was nicht. Das **Ermächtigungsgesetz hat den Umfang dieser potenziellen Bereiche in übermäßiger Weise vergrößert** und der Regierung praktisch ein Freibriefmandat erteilt, wenn es in Artikel 2 Abs. 1 heißt, dass die Regierung während des Gefährdungszustands zusätzlich zu den im Katastrophenschutzgesetz vorgesehenen außerordentlichen Maßnahmen und Regelungen „die Anwendung bestimmter Parlamentsgesetze aussetzen, von den Bestimmungen der Gesetze abweichen und andere außerordentliche Maßnahmen mittels eines Dekrets ergreifen kann, um den Bürgern die Sicherheit des Lebens und der Gesundheit, die persönliche Sicherheit, die Sicherheit der Vermögenswerte und die Rechtssicherheit sowie die Stabilität der Volkswirtschaft zu garantieren“.⁶ So wäre es beispielsweise in der Zeit vor dem Ermächtigungsgesetz bis zum 31. März nicht möglich gewesen, durch Dekrete der Regierung ein Moratorium für Bankkredite einzuführen oder die Frist für die Beantwortung von Anfragen nach dem Informationsfreiheitsgesetz zu verlängern, weil das Katastrophenschutzgesetz diese Bereiche nicht als mögliche Bereiche für Maßnahmen der Regierung aufführt. Mit dem Ermächtigungsgesetz wurde jedoch eine Rechtsgrundlage für beide Maßnahmen geschaffen.

Artikel 353 des **Übergangsgesetzes führt eine neue Bestimmung in das Katastrophenschutzgesetz ein, bei der es sich praktisch um eine wörtliche Abschrift von Artikel 2 des Ermächtigungsgesetzes handelt, die den Anwendungsbereich der Dekrete, welche die Regierung in einem Gefährdungszustand erlassen kann, übermäßig erweitert.** Dementsprechend wird im Katastrophenschutzgesetz in Artikel 51/A Folgendes festgelegt:

*„(1) Während eines Gefährdungszustands, der erklärt wurde, um eine Human-Epidemie zu verhindern, die Massenerkrankungen hervorruft nebst der Gefährdung von Leben und Eigentum, **kann die Regierung** um deren Folgen zu beseitigen und die Gesundheit und das Leben ungarischer Bürger zu schützen, – **zusätzlich zu den in den Unterkapiteln 21 – 24 (des Katastrophenschutzgesetzes) festgelegten außerordentlichen Maßnahmen und Vorschriften – die Anwendung bestimmter Gesetze des Parlaments aussetzen, von den Bestimmungen der Gesetze abweichen und andere außerordentliche Maßnahmen mittels eines Dekrets ergreifen, um den Bürgern die Sicherheit des Lebens und der Gesundheit, die persönliche Sicherheit, die Sicherheit der Vermögenswerte und die Rechtssicherheit sowie die Stabilität der Volkswirtschaft zu garantieren.**“*

Ähnlich wie das Ermächtigungsgesetz fügt das Übergangsgesetz eine Bestimmung hinzu, welche die Anwendung der Grundsätze der Notwendigkeit und der Verhältnismäßigkeit vorschreibt, und die vorsieht, dass die Regierung die oben genannten Befugnisse für bestimmte, allerdings weit gefasste

⁴ Nach dem Grundgesetz „erklärt die Regierung im Falle einer Naturkatastrophe oder eines Industrieunfalls, die Leben und Eigentum gefährden, oder um deren Folgen abzumildern, einen Gefährdungszustand und kann in einem Kardinalgesetz außergewöhnliche Maßnahmen einführen.“ Die Definition des Gefährdungszustands ist in Artikel 44 Abs. 1 des Katastrophenschutzgesetzes näher geregelt. In ihrem Unterabschnitt heißt es, dass eine „Epidemie beim Menschen, die Massenkrankheiten auslöst oder das Risiko einer Epidemie birgt“, einen Gefährdungszustand darstellt.

⁵ Im Einzelnen siehe: Katastrophenschutzgesetz, Artikel 45 Abs. 1 und Artikel 49-51. Eine Zusammenfassung auf Englisch finden sie unter: Ungarisches Helsinki-Komitee, *Hintergrundinformation zu Gesetz XII von 2020 über die Eindämmung des Coronavirus*, 31 März 2020, S. 4-5, https://www.helsinki.hu/wp-content/uploads/HHC_Hintergrundinfo_Ermachtigungsgesetz_31032020.pdf

⁶ Zu den Auswirkungen siehe im Einzelnen: Ungarisches Helsinki-Komitee, *Hintergrundinformation zu Gesetz XII von 2020 über die Eindämmung des Coronavirus*, 31 März 2020, https://www.helsinki.hu/wp-content/uploads/HHC_Hintergrundinfo_Ermachtigungsgesetz_31032020.pdf

Zwecke im Zusammenhang mit dem Gefährdungszustand ausüben kann: „Die Regierung übt ihre Befugnisse nach Abs. 1 so weit aus, wie dies erforderlich und verhältnismäßig ist, um das verfolgte Ziel zu erreichen, die Human-Epidemie zu verhindern, einzudämmen und zu beseitigen und um ihre schädlichen Auswirkungen abzuwenden.“ Diese Bestimmung wird jedoch dadurch überschattet, dass nach Artikel 54 Abs. 1 Grundgesetz mit einer besonderen Rechtsverordnung und somit während eines Gefährdungszustands die Ausübung der Grundrechte, mit Ausnahme bestimmter Rechte, ausgesetzt oder über den in Artikel I Abs. 3, d.h. den allgemeinen Grundrechtsvorschriften über die Beschränkung der Grundrechte, vorgesehenen Umfang hinaus eingeschränkt werden kann.

Wie in der gemeinsamen NGO Erklärung ausgeführt, bedeutet dies, dass durch Ergänzung des Katastrophenschutzgesetzes das Übergangsgesetz **„eine wichtige Absicherung des Grundgesetzes abschafft**. Das Grundgesetz will das Machtgleichgewicht zwischen den Regierungszweigen aufrechterhalten, indem es der Regierung erlaubt, Gesetze auszusetzen und aufzuheben, aber nur insoweit und in einer Weise, wie es das Parlament im Katastrophenschutzgesetz erlaubt. Nunmehr, gemäß (der Ergänzung) des Katastrophenschutzgesetzes, kann die Regierung alle Maßnahmen anordnen, die sie für notwendig erachtet, wenn die zuvor vom Parlament festgelegten Maßnahmen unzureichend sind. Das macht die Klausel des Grundgesetzes nichtig, dass die Regierung nur mittels einer besonderen Rechtsverordnung in Übereinstimmung mit den Klauseln der Kardinalgesetze Befugnisse ausüben darf – von nun an werden die Kardinalgesetze diese Macht nicht mehr einschränken und alles zulassen, was die Regierung unter den gegebenen Umständen für notwendig hält.“⁷

Ein wichtiger Unterschied zwischen dem Ermächtigungsgesetz und der neuen Regelung des Katastrophenschutzgesetzes bezieht sich auf die Zeitspanne, während der Dekrete in Kraft bleiben:

- Artikel 3 des **Ermächtigungsgesetzes ermächtigte die Regierung, die Wirkung der im Gefährdungszustand erlassenen Regierungsdekrete bis zur Beendigung des Gefährdungszustands zu verlängern**, d.h. er ermächtigte die Regierung, die Wirkung künftiger, noch nicht erlassener Dekrete ohne gesonderte parlamentarische Genehmigung auszudehnen. Damit wurde die verfassungsrechtliche Absicherung aufgehoben, dass in einem Gefährdungszustand erlassene Regierungsdekrete nach einer anfänglichen Frist von 15 Tagen nur mit Unterstützung des Parlaments in Kraft bleiben.⁸
- Das Übergangsgesetz enthält keine solche Ermächtigung, und **so bleiben die nach der neuen Bestimmung des Katastrophenschutzgesetzes erlassenen Dekrete für 15 Tage in Kraft, es sei denn, sie werden von der Regierung auf Beschluss des Parlaments verlängert**.

1.2. Änderung der Bestimmungen des „Zustandes der medizinischen Krise“

Durch das Übergangsgesetz werden die Bestimmungen des „Zustandes der medizinischen Krise“ (*egészségügyi válsághelyzet*) geändert, der durch das Gesundheitsgesetz geregelt wird, wodurch die Möglichkeiten für die Ergreifung restriktive Maßnahmen in einem solchen Zustand der medizinischen Krise erheblich erweitert werden.

Im Gegensatz zum „Gefährdungszustand“ ist der „Zustand der medizinischen Krise“ nicht eine der im Grundgesetz vorgesehenen besonderen Rechtsverordnungen, sondern ein eigenständiger Zustand, **der**

⁷ Amnesty International Hungary [Amnesty International Ungarn] – Hungarian Civil Liberties Union [Ungarische Bürgerrechtsunion] – Hungarian Helsinki Committee [Ungarisches Helsinki-Komitee], *Never-Ending Story? Rapid analysis of the Bills T/10747 and T/10748 [Nie endende Geschichte? Schnelle Analyse der Gesetzentwürfe T/10747 und T/10748]*, 27. Mai 2020, https://www.helsinki.hu/wp-content/uploads/Never-Ending_Story_HHC-AI-HCLU_rapid_reaction_27052020.pdf

⁸ In Artikel 53 des Grundgesetzes heißt es: „(2) Die Regierung kann im Gefährdungszustand Dekrete erlassen, mit denen sie nach Maßgabe eines Kardinalgesetzes die Anwendung bestimmter Gesetze aussetzen, von den Bestimmungen der Gesetze abweichen und sonstige außerordentliche Maßnahmen treffen kann. (3) Die in Abs. 2 genannten Dekrete der Regierung bleiben 15 Tage lang in Kraft, es sei denn, die Regierung verlängert diese Dekrete auf der Grundlage der Ermächtigung des Parlaments.“

angeordnet wird, wenn bestimmte im Gesundheitsgesetz beschriebene epidemiologische und volksgesundheitliche Szenarien eintreten. Darüber hinaus ist die Erklärung eines Gefährdungszustands keine Voraussetzung für die Anordnung eines Zustands der medizinischen Krise. Gemäß Artikel 313 des Übergangsgesetzes **kann die Regierung auf Antrag des zuständigen Ministers den Zustand der medizinischen Krise offiziell erklären. Dieser Antrag des Ministers stützt sich auf den Vorschlag des Obersten Gesundheitsbeamten.** Der Oberste Gesundheitsbeamte wird vom Minister ernannt, daher ist das Amt nicht von der Regierung unabhängig. Nach Artikel 314 beendet die Regierung den Zustand der medizinischen Krise durch Vorschlag des Ministers auf Initiative des Obersten Gesundheitsbeamten, sofern die Voraussetzungen für die Anordnung eines Zustandes der medizinischen Krise nicht mehr bestehen. So obliegt es in der Praxis der Entscheidung der Regierung **den Zustand der medizinischen Krise sowohl anzuordnen als auch zu beenden.**

Gemäß Artikel 314 des Übergangsgesetzes kann **der Zustand der medizinischen Krise zunächst für einen Zeitraum von sechs Monaten andauern und praktisch unbegrenzt verlängert werden,** wenn die Voraussetzungen für einen Zustand der medizinischen Krise nach wie vor gegeben sind.

Dies wirft zwei Fragen im Zusammenhang mit den Regierungsdekreten auf, die im Rahmen eines Zustands der medizinischen Krise erlassen wurden:

- **Regierungsdekrete**, die im Zustand einer medizinischen Krise erlassen wurden, **bleiben so lange in Kraft, wie die Regierung es wünscht**, d.h. es gibt keine Garantie, dass sie nach einer gewissen Zeit außer Kraft treten, im Gegensatz zu den Dekreten, die in einem Gefährdungszustand erlassen wurden. Ferner ist der Wortlaut des Übergangsgesetzes dahingehend vage wann diese Dekrete außer Kraft treten. Das Gesetz besagt, dass die Regierung verschiedene restriktive Maßnahmen „unter einem Zustand der medizinischen Krise“ in einem Dekret erlassen kann, was so ausgelegt werden kann, dass die Dekrete selbst nur für den Zeitraum des Zustandes der medizinischen Krise in Kraft sein sollen (wenn die Formulierung „unter einem Zustand der medizinischen Krise“ die zeitliche Wirkung der Dekrete definieren soll), aber er kann sich auch auf den Zeitraum beziehen, in dem die Verabschiedung solcher Dekrete erlaubt ist, ohne Auswirkungen darauf, wie lange die während des Zustands der medizinischen Krise verabschiedeten Dekrete in Kraft bleiben. In jedem Fall gibt es keine Bestimmung in dem Gesetz, die ausdrücklich besagt, dass die Dekrete nur in Kraft bleiben, solange der Zustand der medizinischen Krise in Kraft ist.
- **Die Zustimmung des Parlaments ist nicht erforderlich, um die im Zustand einer medizinischen Krise erlassenen Dekrete in Kraft zu halten**, im Unterschied zu den im Gefährdungszustand erlassenen Dekreten.

Gemäß Artikel 318 des Übergangsgesetzes, der Artikel 232/D(1) des Gesundheitsgesetzes einführt, ermächtigt das Gesetz die Regierung während des Zustands der medizinischen Krise Dekrete zu erlassen, die

„a) einschränken oder verbieten

aa) den Betrieb aller Institutionen und Einrichtungen, die Teilnahme an oder die Organisation von Veranstaltungen, und die Durchführung von Aktivitäten, welche die Ausbreitung der Epidemie zu erleichtern, [...]

ac) den Passagierverkehr [...] zwischen bestimmten Landesteilen sowie zwischen Ungarn und anderen Ländern,

ad) den persönlichen Kontakt zwischen den Einwohnern bestimmter Landesteile, sowie der in Ungarn und anderen Ländern Ansässigen,

ae) den Besuch bestimmter Einrichtungen, insbesondere ambulanter Betreuungseinrichtungen, stationäre Einrichtungen sowie Einrichtungen der öffentlichen Bildung, der Berufsbildung, der Hochschulbildung, des Sozialwesens, des Kinderschutzes, der Kinderfürsorge und der Gemeinschaftskultur,

af) die Ausreise aus bestimmten Gebieten, [...];

- b) Maßnahmen einführen in Bezug auf die Bereitstellung von Medikamenten und medizinischen Hilfsmitteln sowie die Reihenfolge des Zugangs zu Gesundheitsdiensten;
- c) Maßnahmen einführen zur Sicherung von medizinischen Bedarfsmaterialien, wobei zu diesem Zweck die Beteiligung der Polizei oder der ungarischen Streitkräfte angeordnet werden kann, die Beteiligung der Strafverfolgungsbehörden oder der ungarischen Streitkräfte kann zur Wahrnehmung von Krankenhaus-Leitungsfunktionen angeordnet werden, die Aufgaben des Krankenhauskommandanten und die Pflichten des Leiters der Einrichtung können festgelegt werden, und die Tätigkeit des Krankenhausleiters kann auf Einrichtungen ausgedehnt werden, die eine dauerhafte oder vorübergehende Versorgung älterer Menschen erbringen; [...]
- e) spezifische Bestimmungen festlegen für die öffentliche Bildung, die Hochschulbildung, die Berufsbildung und die Erwachsenenbildung;
- f) Verkehrsbeschränkungen oder Verkehrsverbote verhängen;
- g) Vorschriften für die epidemiologische Quarantäne festlegen; [...]
- j) epidemiologische Maßnahmen anordnen, die in einem Parlamentsgesetz vorgesehen sind;**
- k) andere Bestimmungen erlassen, die in einem Parlamentsgesetz festgelegt sind.“**

Die vorstehende Ermächtigung erlaubt der Regierung ausdrücklich, die Grundrechte einzuschränken. Darüber hinaus lässt diese scheinbar erschöpfende Liste den Anwendungsbereich potenzieller Dekrete durch die Unterabschnitte aa), j) und k) offen.

Weitere Bestimmungen über Bestimmungen, die in einem Zustand der medizinischen Krise und in einem Gefährdungszustand gelten, sind über das Gesetz verstreut und in Bestimmungen zur Änderung anderer Gesetze außerhalb des Gesundheitsgesetzes enthalten. Diese Änderungen reichen von den Bestimmungen der Strafverfahren in einem Zustand der medizinischen Krise, über die Befugnisse der Soldaten in einem Gefährdungszustand bis hin zur Ermöglichung von Abweichungen bei den Vorschriften des öffentlichen Auftragswesens durch Entscheidung des Ministerpräsidenten in bestimmten Fällen unter einem Zustand der medizinischen Krise, und vieles mehr. Die Bereitstellung einer erschöpfenden Liste und einer vollständigen Bewertung dieser Liste geht über den Rahmen des vorliegenden erläuternden Memorandums hinaus.

Aufgrund des Übergangsgesetzes legt Artikel 232/D Abs. 2 des Gesundheitsgesetzes auch ausdrücklich fest, dass die Regierung in einem Zustand der medizinischen Krise Dekrete erlassen kann, „soweit dies erforderlich und verhältnismäßig ist, um (die epidemiologischen und volksgesundheitlichen Szenarien, die im Gesundheitsgesetz als Grundlage für einen Zustand der medizinischen Krise aufgeführt sind) zu verhindern, zu kontrollieren und zu beseitigen und deren schädliche Auswirkungen abzuwenden“.

Es gibt zwei **wichtige Unterschiede zwischen den Dekreten, die im Rahmen eines Gefährdungszustands erlassen wurden, und den Dekreten die im Rahmen eines Zustands der medizinischen Krise erlassen wurden:**

- Dekrete, die im Rahmen einer medizinischen Krise erlassen wurden, können die Anwendungsmöglichkeiten von Parlamentsgesetzen grundsätzlich nicht aufheben oder von diesen abweichen;
- Da es sich bei dem Zustand der medizinischen Krise nicht um eine besondere Rechtsverordnung handelt, gilt die Klausel des Art. 54 Abs. 1 des Grundgesetzes, die eine Beschränkung der Grundrechte über das im Rahmen des Grundgesetzes unter gewöhnlichen Umständen zulässige Maß hinaus zulässt, nicht für die Dekrete, die im Rahmen eines Zustands der medizinischen Krise erlassen wurden.

Ungeachtet der vorstehenden Unterschiede **ermöglichen es beide Arten von Dekreten der Regierung Beschränkungen einzuführen ohne Gewähr für eine rasche und wirksame verfassungsrechtliche Überprüfung der jeweiligen Dekrete:** Das Übergangsgesetz versäumt es, z.B. den Rahmen der Personen zu erweitern, die in einem Gefährdungszustand oder in einem Zustand

der medizinischen Krise Verfahren beim Verfassungsgericht einleiten können, oder dem Verfassungsgericht eine Frist für die Entscheidung über einschlägige Fälle zu setzen.⁹

Die folgende Tabelle vergleicht den Gefährdungszustand und den Zustand der medizinischen Krise, wie in den Bestimmungen des Übergangsgesetzes vorgesehen. Beide werden allein von der Regierung angeordnet/ausgerufen und beendet.

	Wie lange hält er an?	Wie lange sind Regierungsdokrete in Kraft?	Worüber kann die Regierung ein Dekret erlassen?
<p>Gefährdungszustand gemäß Übergangsgesetz (Bestimmungen im Grundgesetz und Katastrophenschutzgesetz)</p>	<p>Er wird von der Regierung beendet, wenn die Voraussetzungen für seine Ausrufung nicht mehr bestehen.</p>	<p>Für 15 Tage – danach bleiben sie nur noch in Kraft, wenn die Regierung eine Ermächtigung des Parlaments für die Verlängerung des Inkraftseins erhält.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Über die im Katastrophenschutzgesetz aufgeführten Sachverhalte. • Darüber hinaus kann sie die Anwendung von jedem Parlamentsgesetz aussetzen, von den Bestimmungen der Gesetze abweichen und andere außerordentliche Maßnahmen mittels eines Dekrets ergreifen, um den Bürgern die Sicherheit des Lebens und der Gesundheit, die persönliche Sicherheit, die Sicherheit von Vermögenswerten und die Rechtssicherheit sowie die Stabilität der Volkswirtschaft zu garantieren.
<p>Zustand der medizinischen Krise gemäß Übergangsgesetz (Bestimmungen im Gesundheitsgesetz)</p>	<p>Zunächst für 6 Monate, kann aber auf unbestimmte Zeit verlängert werden, wenn die Bedingungen für die Anordnung noch bestehen.</p>	<p>Bis zum Ende des Zustandes der medizinischen Krise (offenbar gibt es diesbezüglich keine klaren Bestimmungen in diesem Gesetz).</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Über die in Artikel 232/D Abs. 1 des Gesundheitsgesetzes (eingeführt durch Artikel 318 des Übergangsgesetzes) aufgelisteten Sachverhalte. • Darüber hinaus kann die Regierung epidemiologische Maßnahmen anordnen, die in einem Parlamentsgesetz vorgesehen sind, und andere in einem Parlamentsgesetz festgelegte Bestimmungen übernehmen.

2. GESETZESENTWURF T/10747 ZUR BEENDIGUNG DES GEFÄHRDUNGSZUSTANDES

Im Gegensatz zu seinem Titel **beendet das Kündigungsgesetz nicht den Gefährdungszustand**, der von der Regierung am 11. März 2020 angeordnet wurde. In der Tat kann das Parlament den Gefährdungszustand nach dem Grundgesetz nicht beenden, da nach dessen Artikel 54 Abs. 3 besondere Rechtszustände, einschließlich des „Gefährdungszustandes“ (*veszélyhelyzet*), von dem Organ beendet

⁹ Weitere Einzelheiten zu diesem Thema sind zu finden unter: Ungarisches Helsinki-Komitee, *Hintergrundinformation zu Gesetz XII von 2020 über die Eindämmung des Coronavirus*, 31 März 2020, S. 3-4, https://www.helsinki.hu/wp-content/uploads/HHC_Hintergrundinfo_Ermachtigungsgesetz_31032020.pdf

werden müssen, das berechtigt ist, den vorliegenden besonderen Rechtszustand einzuführen, was im Falle des Gefährdungszustandes die Regierung ist.

Darüber hinaus legt das Kündigungsgesetz **keine genaue Frist für die Aufhebung des Ermächtigungsgesetzes fest**. Der Grund dafür ist, dass Artikel 8 des Ermächtigungsgesetzes besagt, dass die Aufhebung des Ermächtigungsgesetzes „vom Parlament bei Beendigung des Gefährdungszustands zu beschließen ist“. Dementsprechend hätte das Kündigungsgesetz das Ermächtigungsgesetz nur durch Änderung von Artikel 8 des Ermächtigungsgesetzes aufheben können – wozu das Parlament die gesetzgeberische Befugnis gehabt hätte.

Stattdessen wird im Kündigungsgesetz folgendes festgelegt:

Artikel 1

Das Parlament fordert die Regierung auf, den Gefährdungszustand (im Folgenden: Gefährdungszustand) gemäß dem Regierungsdekret 40/2020 (III. 11.) über die Erklärung des Gefährdungszustands gemäß Artikel 54 Abs. 3 des Grundgesetzes zu beenden.

Artikel 2

Gesetz XII von 2020 über die Eindämmung des Coronavirus wird aufgehoben.

Artikel 3

(1) Dieses Parlamentsgesetz tritt am Tag nach seiner Verkündung in Kraft, mit der in Abs. 2 genannten Ausnahme.

(2) Artikel 2 und Artikel 4 [dieses Parlamentsgesetzes] treten mit der Beendigung des Gefährdungszustands in Kraft.

(3) Der Kalendertag für das Inkrafttreten von Artikel 2 und Artikel 4 [dieses Parlamentsgesetzes] wird durch einen Einzelbeschluss des Ministerpräsidenten festgelegt, der nach seinem Bekanntwerden [d.h. nach der Beendigung des Gefährdungszustands durch die Regierung] unverzüglich im Amtsblatt Magyar Közlöny veröffentlicht wird.¹⁰

Artikel 4

In Übereinstimmung mit [bestimmten aufgeführten Artikeln] des Grundgesetzes gilt Artikel 2 des vorliegenden Parlamentsgesetzes als Kardinal.¹¹

So schlägt die Regierung durch das Gesetz vor, dass das Parlament die Regierung auffordert, den Gefährdungszustand zu beenden. Außerdem sieht das Kündigungsgesetz keine Frist für die Beendigung des Gefährdungszustands und folglich für die Aufhebung des Ermächtigungsgesetzes vor. **Der Zeitpunkt für die Entscheidung, den Gefährdungszustand zu beenden, liegt immer noch ganz bei der Regierung.**

¹⁰ Vergleich auch Artikel 11 des Gesetzes CXXX von 2010 über die Rechtsetzung: „Wenn ein Gesetz oder eine Rechtsvorschrift in Kraft tritt oder bei Erfüllung einer bestimmten zukünftigen Bedingung aufgehoben wird, wird eine Entscheidung, die die Erfüllung der Beendigung bestätigt, unter Abgabe ihres Kalendertags, veröffentlicht, es sei denn, das Inkrafttreten des Gesetzes ist mit dem Inkrafttreten eines anderen Gesetzes verbunden. In den Gesetzen wird angegeben, welcher Minister für die Veröffentlichung der Entscheidung im Amtsblatt Magyar Közlöny zuständig ist [...].“

¹¹ Für die Annahme oder Änderung von „Kardinalgesetzen“ sind zwei Drittel der anwesenden Mitglieder des Parlaments erforderlich.