

Einspruch

Chinas zentral-lokale Schachzüge in der Corona-Krise

Entgegen vieler Berichte westlicher Medien werden die Maßnahmen zur Pandemiebekämpfung in China nicht von „Peking“ oder „der Partei“ ergriffen. Doch in diesem Irrtum liegt auch ein Funken Wahrheit, der Licht auf Chinas politisches System wirft.

Von PHILIPP RENNINGER

Entgegen der verbreiteten Zuschreibung der Maßnahmen zur Zentrale in Peking findet die Covid-19-Bekämpfung in China überwiegend lokal statt. Die Corona-Maßnahmen werden in aller Regel von Provinzen und Städten erlassen; zudem unterscheiden sie sich von Ort zu Ort stark. Am striktesten ist die Pandemie in ihrem ersten Epizentrum bekämpft worden: der Stadt Wuhan in der Provinz Hubei.

Statt Einheitsgröße oder Flickenteppich: Schachspiel

Nun scheint bereits der gesunde Menschenverstand zu gebieten, im bevölkerungsmäßig größten Land der Welt die Pandemiebekämpfung je nach Region zu differenzieren. Doch sind lokale Regelungsunterschiede in China alles andere als selbstverständlich. Die Volksrepublik ist der mit Abstand größte Einheitsstaat und lehnt Föderalismus als politisches „Tabu“ ab. Der Staat wie auch die Kommunistische Partei (KPC) sind nicht von unten nach oben aufgebaut, sondern werden im Sinne des demokratischen Zentralismus von oben nach unten regiert. „Top-down governance“ und „top-level design“ haben unter Xi Jinping zugenommen. Und in Krisenzeiten wie der jetzigen wird diese Entscheidungsfindung typischerweise noch stärker zentralisiert.

Nichtsdestotrotz hat Xi Jinping es gerade in der Coronakrise explizit abgelehnt, China durch Blankettpolitiken zu regieren, die „mit einem Messer schneiden“. Dieser Abschied von der „Einheitsgröße“ überrascht umso mehr, weil zahlreiche Länder, die sonst auf lokale Differenzierung setzen, diese in der Coronakrise zugunsten zentralstaatlicher Regelungen aufgaben. Das eindrucklichste Beispiel hierfür ist die Schweizerische Eidgenossenschaft, deren zentral-lokale Beziehungen in Normalzeiten das exakte Gegenmodell zur Volksrepublik darstellen. In der Coronakrise jedoch setzte die Schweiz auf „bundesstaatliches Mikromanagement“ seitens des Bundesrates (eidgenössische Regierung) statt auf die lokale Eigenverantwortung der Kantone und Gemeinden.

In China wiederum bedeutet der Erlass lokaler Corona-Maßnahmen durch Städte und Provinzen keineswegs, dass diese auch eigenverantwortlich handelten. Die grundlegenden Entscheidungen und Richtungswechsel in der Covid-19-Bekämpfung werden nämlich stets von der Zentrale abgesegnet, veranlasst oder gar selbst verkündet. Xi Jinping hat angeordnet, in der Coronakrise „das ganze Land als ein Schachspiel“ zu behandeln. Dies gebietet lokale Differenzierung, die aber von der Zentrale arrangiert und befehligt wird. So sollen der „Flickenteppich“, „Fleckerlteppich“ und „Kantönlicheist“ verhindert werden, vor denen in der Coronakrise auch in Deutschland, Österreich und der Schweiz viele warnten. Allerdings funktioniert Xi Jinpings zentral-lokales Schachspiel fundamental anders als in hiesigen Gefilden – weil es nach den Regeln der Kommunistischen Partei gespielt wird.

Altbewährte und neu geschnitzte Figuren

So stehen auf dem Schachbrett bereits ganz andere Figuren als im deutschsprachigen Raum. In China gibt es nur eine „herrschende Partei“, die laut Staatsverfassung und Parteistatut „alles anführt“: nicht nur KPC-Organen und -Mitglieder, sondern auch „den Staat, die Armee, das Volk und die Bildung“. Auf nationaler Ebene werden die zentralen Staatsorgane daher von denselben Personen geleitet wie die Parteiorgane. Paradebeispiel ist Xi Jinping, der u.a. Staatspräsident und zugleich KPC-Generalsekretär ist. Auf lokaler Ebene hingegen sind die Parteisekretäre nicht personenidentisch mit den Leitern der Staatsorgane – sondern diesen sogar übergeordnet. Dies ergibt sich aus der parteiinternen Hierarchie: Wuhans Parteisekretär Wang Zhonglin steht über dem Bürgermeister Zhou Xianwang, welcher lediglich Vizepartei sekretär der Stadt ist.

In der Coronakrise traten ad hoc geschaffene Schachfiguren hinzu, insbesondere der „Wuhaner Krisenstab für die Prävention und Kontrolle der Covid-19-Pandemie“. Dieser ist jedoch rechtsstaatlich fragwürdig. Laut der nationalen Gesundheitsnotfall-Verordnung sollen derartige Krisenstäbe nur auf Zentral- und Provinzebene geschaffen werden. Auf Stadtebene hingegen bleibt im Pandemiefall die jeweilige Regierung zuständig. Die Wuhaner Stadtregierung jedoch hat den Wuhaner Krisenstab weder eingesetzt noch Zuständigkeiten an ihn delegiert. Vielmehr maßte sich der Krisenstab selbst „umfassende Kompetenzen zur Pandemiebekämpfung in der ganzen Stadt“ an. Zudem wurde er am 21. Januar von „der Stadt“ als Ganzer errichtet, was diese nicht per offizieller Mitteilung, sondern über einen Zeitungsbericht kommunizierte. Hintergrund ist die Ausgestaltung des Krisenstabs nicht als Teil der städtischen Verwaltung, sondern als gemischtes Staats-Partei-Organ. Dies verstößt zwar direkt gegen die Gesundheitsnotfall-Verordnung. Dennoch wird der Krisenstab von Parteisekretär Wang Zhonglin und Bürgermeister Zhou Xianwang gemeinsam geleitet und besteht aus Mitgliedern sowohl der Stadtregierung als auch des Parteikomitees.

Zugoptionen der Zentrale

Mithilfe dieser institutionellen Schachaufstellung führen die „Großmeister“ der Zentralebene nun ganz andere Züge als in deutschsprachigen Ländern aus. Die Zentralebene befiehlt und kontrolliert die Rechtsetzung und Verwaltungstätigkeit der Lokalebene nämlich nicht über die Kanäle des Staates und des staatlichen Rechts. Vielmehr geht sie regelmäßig einen Umweg: über die Kommunistische Partei.

Üblich ist ein dreifacher Schachzug: horizontal–vertikal–horizontal. Die zentrale Staatsleitung tritt in ihrer Funktion als Parteileitung auf und befiehlt so die lokalen KPC-Organen in Wuhan. Jene nehmen wiederum entscheidenden Einfluss auf Wuhans staatliche Organe. Auf diese Weise wurden in der Mittelphase der Pandemiebekämpfung die Eindämmungsmaßnahmen in Wuhan entscheidend verschärft. Am 10. Februar führte die Stadt ein „geschlossenes Management“ für alle Nachbarschaftsviertel ein, allerdings noch ohne Details zu nennen. Dieser Richtungswechsel hing unmittelbar zusammen mit der Absetzung der Parteisekretäre Wuhans und Hubeis mangels Erfolgen in der Covid-19-Bekämpfung. Der neue Wuhaner Parteisekretär Wang Zhonglin, eingesetzt am 13. Februar, setzte unverzüglich die strikte Linie der Parteizentrale gegenüber der Covid-19-Pandemie um. Nur einen Tag später, am 14. Februar, verschärfte Wuhan das „geschlossene Management“ zu einer Ausgangssperre für den allergrößten Teil der Bevölkerung und zu einem Shutdown des öffentlichen Lebens.

In der Coronakrise wird dieses Vorgehen aber zumeist auf einen zweifachen Schachzug reduziert: horizontal–vertikal. Ganz überwiegend erteilt die zentrale Staatsleitung, wiederum in ihrer Funktion als Parteileitung, Befehle direkt an den Wuhaner Krisenstab. Als Auch-Parteiorgan ist der Krisenstab unmittelbar an diese Vorgaben der Parteizentrale gebunden. Auf diese Weise wurde das Corona-Schachspiel erst eröffnet: Noch am 21. Januar hatte der Krisenstab nur weiche Maßnahmen geplant, insbesondere die Förderung des Händewaschens und Maskentragens sowie ein Verbot von Massenveranstaltungen. Am 22. Januar jedoch stattete Sun Chunlan, staatliche Vize-Premierministerin und zugleich Mitglied des KPC-Politbüros, der Stadt einen „Inspektionsbesuch“ ab. Dort befahl sie Wuhans „Partei- und Regierungskadern, [...] die Verbreitung der Epidemie in andere Regionen resolut zu verhindern“. Nur einen Tag später, am 23. Januar, verkündete der Wuhaner Krisenstab prompt die Abriegelung der Stadt im Sinne eines „Lockdowns“ nach außen. Zunächst erging ein Ausreiseverbot für alle in der Stadt befindlichen Personen, welches am selben Tag durch ein Einreiseverbot ergänzt wurde. Es kam in der Coronakrise sogar so weit, dass die Parteizentrale direkt Befehle an die lokalen Staatsorgane erteilte. So gab der Wuhaner Volkskongress („Quasi-Stadtparlament“) offen zu, in der Covid-19-Bekämpfung „auf Aufruf und Befehl“ des KPC-Zentralkomitees zu handeln. Dies lässt sich allein mit dem materiellen Prinzip der Führung der Partei über den Staat erklären, die jegliche formale Trennung der beiden durchbrechen kann.

Drittens und ausnahmsweise kann die Zentrale auch selbst in lokalen Angelegenheiten tätig werden, und zwar unmittelbar in ihrer Rolle als Staatsleitung. Dieser direkte Weg zieht einen einfachen, vertikalen Schachzug nach sich. Die zentralen Detailvorgaben müssen nämlich vom Wuhaner Krisenstab oder der Stadtregierung noch organisatorisch umgesetzt werden. Beispiele finden sich insbesondere in der vorläufigen Endphase der Corona-Schachspiels. So wurden die Lockerung und Aufhebung der Abriegelung Wuhans unmittelbar durch die zentrale Staatsleitung verkündet. Wanderarbeiter durften Wuhan ab dem 25. März wieder betreten beziehungsweise verlassen. Andere Personen konnten ab dem 28. März per Zug einreisen; eine Einreise mit anderen Verkehrsmitteln sowie die Ausreise aus der Stadt war ab dem 8. April wieder möglich. Demgegenüber hatte der Wuhaner Krisenstab bereits am 24. Februar entschieden und mitgeteilt, die Aus- und Einreise für zahlreiche Personengruppen

zu erlauben. Diese Entscheidung musste die Stadt aber umgehend widerrufen, da sie „ohne Zustimmung führender Genossen“ ergangen sei. So diente der Wuhaner Krisenstab im Corona-Schachspiel als Bauernopfer: Die Stadt musste die schlechten Nachrichten der Abriegelung und Ausgangssperre überbringen. Die Zentrale hingegen durfte die frohe Botschaft der Lockerung dieser Maßnahmen verkünden.

Pandemie und Zivilgesellschaft im Schachmatt

Wie das Bundesverfassungsgericht jüngst anmerkte (Urteil vom 10. April, 1 BvQ 28/20), kann eine Anpassung der Corona-Maßnahmen an den lokalen Grad der Covid-19-Betroffenheit grundrechtlich geboten sein. In weniger betroffenen Gebieten minimiert dies nämlich die Beschränkung der Grundrechte der lokalen Bevölkerung – welche auch in China in Kapitel II der Verfassung verankert sind. Das bedeutet aber keinesfalls, dass es in stärker betroffenen Gebieten im Umkehrschluss anginge, unzählige wichtige Grundrechte von Millionen Menschen während mehrerer Monate ohne ernsthafte Ausnahmemöglichkeit einzuschränken – wie es in Wuhan der Fall war und ist. Dieser selbsterklärte „Volkskrieg“ und „totale Krieg gegen Covid-19“ ist in China deshalb möglich, weil Städte und Provinzen in die Rechte der Bürger eingreifen dürfen, ohne ihnen gegenüber verantwortlich zu sein. So gibt es auf Stadt- und Provinzebene keine freien und unmittelbaren Wahlen oder Volksabstimmungen. Betroffene Bürger können ihre Grundrechte weder vor Gericht noch gegenüber der lokalen Verwaltung geltend machen. Sie können auch nicht gegen (grund-)rechtswidrige Maßnahmen Wuhans vorgehen, sofern diese jedermann und nicht nur sie persönlich adressieren – wie es bei den Corona-Maßnahmen der Fall ist.

So hat das zentral-lokale Corona-Schachspiel in China nicht nur die Pandemie, sondern auch die Bevölkerung schachmatt gesetzt. Die Covid-19-Bekämpfung in Wuhan und ihre Differenzierung innerhalb des Landes erweisen daher keine Überlegenheit des chinesischen Systems. Vielmehr zeigen sie, dass Corona-Maßnahmen vor allem *zwischen* verschiedenen Ländern nicht „mit einem Messer schneiden“ dürfen – gerade, wenn sich deren zentral-lokales Gefüge und politisches System so stark unterscheidet wie zwischen China und dem deutschsprachigen Raum.

Philipp Renninger ist wissenschaftlicher Assistent am Lehrstuhl für Völkerrecht, Öffentliches Recht und Rechtsvergleichung der Universität Luzern.

Quelle: F.A.Z. Einspruch