

6 Krisen-Governance in Polen

6.1 Politisch-Administratives System

Das semi-präsidentielle Regierungssystem Polens besteht aus einem Zweikammerparlament (Sejm und Senat) sowie der bipolaren Exekutive mit einem dem Parlament rechenschaftspflichtigen Ministerrat (*Rada Ministrów*), der vom Premierminister (*Prezes Rady Ministrów*) geleitet wird, und dem direkt gewählten Staatspräsidenten.

Semi-präsidentielles Regierungssystem

Von Oktober 2015 bis Dezember 2023 regierte in Polen eine von der national-konservativ-rechtspopulistischen Partei „Recht und Gerechtigkeit“ (*Prawo i Sprawiedliwość*, kurz PiS) dominierte Regierung.¹² In dieser Zeit waren alle demokratischen Institutionen des Landes, vor allem aber die Judikative und die Medien, zunehmendem autoritärem Druck ausgesetzt. Die PiS-Partei erwies sich als „zu dominant über die Exekutive, Legislative und Judikative“ (Bertelsmann Stiftung, 2022: 8), was auch als „Aufbau eines autoritären Systems“ bezeichnet wurde (Majcherek, 2023: 2). Polen – seit 2004 EU-Mitglied – wird seit 2021 von der Europäischen Kommission wegen des rechtsstaatlich bedenklichen Umbaus seines Justizsystems sanktioniert.

Politik der PiS-Regierung

Das politisch-administrative System Polens kann dem mittel-osteuropäischen administrativen Modell zugeordnet werden (Kuhlmann & Wollmann, 2019: 110ff.). Im Zuge der Systemtransformation seit 1989 setzte ein Prozess der Professionalisierung der öffentlichen Verwaltung ein. Dieser wurde, vor allem seit 2015, mit deren zunehmender Parteipolitisierung verbunden, wobei „leitende Verwaltungsangestellte in noch nie dagewesem Maße ersetzt wurden“ (Bertelsmann Stiftung, 2022: 13) und viele PiS-Mitglieder bzw. Anhänger in den öffentlichen Dienst aufgenommen wurden.

Mittelosteuropäisches Verwaltungsmodell

Polen ist ein dezentralisierter Einheitsstaat, dessen territoriale Selbstverwaltungen¹³ seit 1999 auf drei Ebenen organisiert sind (siehe Swianiewicz, 2014; Mirska, 2018, 2021; OECD, 2021a, 2021b). Diese lassen sich kurz wie folgt charakterisieren:

Dezentraler Einheitsstaat

-
- 12 Am 12.12.2023 wurde nach den Parlamentswahlen vom Oktober 2023 eine neue polnische Regierung unter Ministerpräsident Tusk (Bürgerplattform, Platforma Obywatelska, PO) gewählt.
 - 13 Die Autoren verwenden hier bewusst den sperrigen Begriff „territoriale Selbstverwaltung“ statt den in Deutschland üblichen Begriff „kommunale Selbstverwaltung“, weil in Polen – neben der klassischen kommunalen Selbstverwaltung auf lokaler und kreislicher Ebene – auch eine Selbstverwaltung auf regionaler Ebene (Wojewodschaften) besteht, für die es in Deutschland keine Entsprechung gibt.

Wojewodschaften

- Die 16 polnischen Wojewodschaften (*Województwa*) als regionale Ebene verfügen über (begrenzte) Autonomie und Rechtssetzungskompetenz. Diese sind durch eine Doppelstruktur von Staats- und Selbstverwaltung geprägt, die ihre Funktionen unabhängig voneinander ausüben sollen, was praktisch oft nicht gut funktioniert. Die regionale Selbstverwaltung wird dabei durch den Marshall repräsentiert, der vom direkt gewählten Wojewodschaftstag (*Sejmik Wojewódzki*) bestimmt wird.¹⁴ Der Woiwode als Regionalvertreter der Warschauer Regierung hingegen wird vom Ministerpräsidenten ernannt.¹⁵ Das Zusammenwirken beider Akteure ist – je nach Region – durch Kooperation und / oder Konflikte geprägt. Neben Kompetenzstreitigkeiten gehören dazu auch politische Auseinandersetzungen, vor allem wenn beide verschiedenen Parteilagern angehören.

Kreise

- Die relative kleinteilige Kreisebene in Polen (*Powiat*), die von den Landräten (*starosta*) repräsentiert wird, war 1975 aufgelöst und erst 1999 wiederbegründet worden. Mit 314 Landkreisen plus 66 Städten mit Kreisrecht ist diese Ebene nur schwach mit Kompetenzen und Finanzen ausgestattet.

Gemeinden

- Eine entscheidende Rolle unter den territorialen Selbstverwaltungen in Polen spielen die Gemeinden (*Gminy*), die konstitutionell „die grundlegende Einheit der örtlichen Selbstverwaltung bilden“ und über einen hohen Grad lokaler Autonomie verfügen¹⁶ (vgl. Kuhlmann et al., 2022a: 19). Es bestehen 2.477 Gemeinden, davon 302 urbane, 621 urban-ländliche sowie 1.555 ländliche Gemeinden. Diese dem „Nordeuropäischen Typ“ zuzuordnenden Gemeindestruktur sind im EU-Vergleich meist sehr leistungsfähig, da deren durchschnittliche Größe bei 15.499 Einwohnern liegt und nur 1 % der Gemeinden weniger als 2.000 Bewohner haben

14 Der Marshall leitet die Arbeit des Regionalparlamentes und der Selbstverwaltungsämter der Wojewodschaft, und ist u. a. für Raumordnung, Wirtschaftsförderung und den Erhalt des kulturell-natürlichen Erbes zuständig.

15 Der Woiwode leitet die regionalen Ämter der integrierten Regierungsverwaltung u. a. der Polizei und Feuerwehr und übt die Aufsicht über alle Selbstverwaltungsinstitutionen in der jeweiligen Wojewodschaft aus.

16 Nach dem aktuellen „Local Autonomy Index 2.0“ liegt dieser für die polnischen Gemeinden deutlich über dem im UK, aber teilweise auch deutlich unter dem der anderen Länder unseres Samples (Ladner et al., 2023).

(OECD, 2021a: 6). Ihr Anteil an den öffentlichen Ausgaben liegt bei 34,3 % und wird in unserem Sample nur von Schweden übertroffen.

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass das Aufgabenprofil der territorialen Selbstverwaltungen in Polen im europäischen Vergleich relativ umfangreich ist. Allerdings sind diese Kompetenzen stark fragmentiert, wobei die Gemeinden für die öffentliche Grundversorgung verantwortlich sind, viele andere öffentliche Dienstleistungen sind aber bei den Kreisen und Woiwodschaften angesiedelt. „Poland remains one of the most decentralised EU countries, with strong regional and local self-government. However, the trend of decentralisation has been reversed recently“ (Europäische Kommission et al., 2018: 791, siehe auch Levitas, 2014). Allerdings ist dieser hohe Dezentralisierungsgrad bislang mit „einem schwachen horizontalen Koordinierungsmechanismus“ verbunden (edb.: 802). Mit 34,3 % ist der Anteil der subnationalen Ebenen an den öffentlichen Ausgaben – trotz der Versuche der PiS-Regierung, diesen abzubauen – weiterhin hoch (OECD, 2021a: 9) (siehe 6.3).

Aufgabenprofil
territorialer Selbst-
verwaltungen

6.2 Rechtsgrundlagen und Akteure des Pandemieregimes

Die polnische Regierung nutzte die vorhandenen verfassungsmäßigen Möglichkeiten der Verhängung eines „Ausnahmezustandes“, der für den Kriegsfall (Verhängung des Kriegsrechts) oder für Naturkatastrophen vorgesehen ist, während der Pandemie nicht. Dies hatte vor allem politische Gründe, da die Regierung mehr Spielräume sah, wenn sie sich auf das Sekundärrecht stützte. Außerdem hätte eine Verhängung des Ausnahmezustandes die Absage der geplanten Präsidentschaftswahlen im Jahr 2020 bedeutet, was die PiS-Regierung aus Gründen des Machterhalts nicht zulassen wollte (siehe unten).

Pandemieregime
in Polen

Anfänglich basierten die Pandemiemaßnahmen in Polen vor allem auf dem „Gesetz zur Prävention und Bekämpfung von Infektionen und Infektionskrankheiten beim Menschen“ vom 5.12.2008, welches nur vage Bestimmungen zu möglichen Einschränkungen bürgerlicher Freiheiten enthält. Am 2. März 2020 wurde dann das „Gesetz über spezifische Lösungen zur Prävention und Bekämpfung der Pandemie, anderer ansteckender Krankheiten und daraus resultierender Krisensituationen“ (COVID-19 Statut) verabschiedet, welches mehrere Gesetze änderte. Es definiert Prinzipien und Verfahren des Pandemiemanagement und die Aufgaben öffentlicher Verwaltungsbehörden. Es beinhaltet auch, dass „alle außerordentlichen Maßnahmen durch Sonderbestimmungen und Beschlüsse des Parlaments eingeführt werden mussten“ (OECD & European Observatory on Health Systems and Policies, 2021: 9).

COVID-19 Statut

Zusätzlich wurde am 14.3.2020 in Polen der „Zustand der Epidemiegefahr“ (*Stan zagrożenia epidemicznego*) verkündet, der „der Exekutive mehr Spielraum einräumte“ (Bertelsmann Stiftung, 2022: 11). Sechs Tage später rief die Regierung den „Zustand der Epidemie“ (*Stan epidemii*) aus, der ihr u. a. ermöglichte, Pandemie-Verordnungen zu erlassen, um z. B. die Bewegungsfreiheit der Bürger bzw. den Betrieb von Einrichtungen und Arbeitsstätten zeitweilig einzuschränken, Veranstaltungen und Versammlungen zu verbieten, Immobilien und Transportmittel zum Zwecke der Epidemieabwehr bereitzustellen sowie verpflichtende Schutzimpfungen für bestimmte Personengruppen anzuordnen. Dieser „Zustand der Epidemie“ dauerte bis Ende April 2022, dann wurde wieder der „Zustand der Epidemiegefahr“ eingeführt, der am 30. Juni 2023 formell beendet wurde. Dementsprechend weist Polen im Vergleich zu den anderen untersuchten Ländern vor allem im Sommer 2020, nach Beendigung des „Zustands der Epidemiegefahr“, sehr geringe Werte des *COVID-19-Stringency Index* auf (siehe Abbildung 2).

Die Legitimität des von der Regierung gewählten Weges, Pandememaßnahmen auf das Sekundärrecht zu stützen, wird in Polen intensiv diskutiert. Alle damaligen oppositionellen Parlamentsparteien sowie einige Experten sahen dieses Vorgehen als verfassungswidrig an (siehe z. B. Jaraczewski, 2020, 2021; Suchopłes, 2021 Löhning et al., 2021). Dies wurde vor allem damit begründet, dass „solche Einschränkungen nur im Rahmen der in der Verfassung vorgesehenen außerordentlichen Maßnahmen verhängt werden können“ (Lipiński, 2021: 117). „The use of secondary legislation to limit human rights and freedoms is directly contrary to art. 31 pt. 3 of the Polish Constitution, which requires such limitations to be introduced in a statute of the parliament.“ (Jaraczewski, 2021: 2) Der Spaltenverband der polnischen Metropolen hob hervor, dass die Ausrufung des Naturkatastrophenzustandes „ein effizientes und eindeutiges Krisenmanagement auf der Grundlage der entsprechenden gesetzlichen Bestimmungen ermöglicht hätte“ (Adamczyk & Sopinska, 2023: 13).

Das Pandemiemanagement in Polen folgte, entsprechend den weitreichenden Möglichkeiten eines Einheitsstaates und dem autoritären top-down Regierungsstil der PiS-Regierung, zunächst einem zentralistischen Muster, in welchem auf Koordination und Kooperation mit subnationalen Akteuren weitgehend verzichtet wurde (zentralistisch-entkoppelter Governance-Modus). Später wandelte sich dies auf Druck der territorialen Gebietskörperschaften, sodass diese stärker in das Krisenmanagement einbezogen und Entscheidungsprozesse systematischer zwischen den Ebenen koordiniert wurden, wobei die dominante Rolle der Zentralregierung bestehen blieb (zentralistisch-koordinierter Governance-Modus). Die Maßnahmenumsetzung wur-

de dabei vor allem zentralisierten staatlichen Diensten, wie der dem Innenministerium unterstellten Polizei, und den Woiwoden anvertraut.

Folgende staatliche Akteure hatten besonderen Einfluss auf das Pandemiemanagement:

Premierminister

- Premierminister Morawiecki wirkte in der Pandemie nach außen hin als zentraler exekutiver Entscheider; de facto konnte er jedoch wichtige Entscheidungen nur nach Absprache mit dem PiS-Vorsitzenden Kaczyński treffen.¹⁷ Strategische Pandemieentscheidungen wurden nicht im Kabinett vorbereitet, sondern in einem engen Kreis ausgewählter Minister, darunter der Gesundheitsminister. Ein spezielles COVID-19 Kabinett bestand nicht. Als beratendes Organ des Premierministers wurde – wie im Krisenmanagementgesetz vom 2007 vorgesehen – ein Krisenmanagement-Team gebildet, welches wesentliche Entscheidungen (z. B. Lockdowns) vorschlug und deren Umsetzung koordinierte (siehe Churski & Kaczmarek, 2022: 558). Als Chefberater des Premierministers für COVID-19 agierte Andrzej Horban.¹⁸

Gesundheitsminister

- Ein weiterer Hauptakteur in der Pandemie war das sektorale zuständige Gesundheitsministerium (*Ministerstwo Zdrowia*), welches für Entscheidungen zur Gesundheitspolitik und -versorgung während der Pandemie verantwortlich war.¹⁹ Dies geschah z. B. durch eine "Strategie zur Bekämpfung der COVID-19-Pandemie", die später mehrfach angepasst

-
- 17 Der PiS-Vorsitzende übt die politische Macht in seiner Partei aus und wird vielfach als deren „graue Eminenz“ angesehen. Da er in der Pandemie lange kein Regierungsamt innehatte, waren spezielle Konsultationen mit ihm erforderlich. Erst am 6.10.2020 trat er der Regierung als stellvertretender Ministerpräsident bei, verließ diese aber im Juni 2022 wieder (siehe Gręndzińska et al., 2022: 35).
 - 18 Dieser war bereits vor der COVID-19 Pandemie nationaler Berater im Bereich Infektionskrankheiten und Vorsitzender des Medical Council. Er ist Leiter der Klinik für Infektionskrankheiten für Erwachsene an der Medizinische Fakultät der Medizinischen Universität Warschau, Vizepräsident der Polnischen Gesellschaft der Epidemiologen und Ärzte für Infektionskrankheiten und Präsident der Polnischen AIDS-Wissenschaftsgesellschaft.
 - 19 Dazu gehörte die Versorgung mit medizinischer bzw. Schutzausrüstung, die Koordination der Testinfrastruktur, der Datenaustausch sowie die Gesundheitskommunikation zwischen den Behörden und mit der Öffentlichkeit. Es kooperierte in der Pandemie mit anderen Ministerien, insbesondere mit den Ministerien für Bildung, Inneres, Wissenschaft und Hochschulbildung bei der Konzeption und Umsetzung von Pandemiemaßnahmen in anderen Sektoren.

wurde. Im Ministerium wurde dafür ein Krisenmanagement-Team eingerichtet, das sich allerdings nur aus "Vertretern verschiedener staatlicher Behörden und nicht unabhängigen Gesundheitsexperten oder Wissenschaftlern zusammensetzte" (OECD & European Observatory on Health Systems and Policies, 2021: 9). Seit September 2020 war dem Krisenteam ein eigenes Überwachungs- und Prognoseteam vorgeschaltet, welches „hauptsächlich aus Fachleuten mit statistisch-mathematischer Qualifikation bestand, die sich mit epidemiologischen Modellierungen der Ausbreitung des Coronavirus befassen“ (Churski & Kaczmarek, 2022: 558). Dieses sollte die Daten verschiedener epidemiologischer Modelle verglichen und deren Prognosen verbessern. Die OECD kritisierte, dass „die fragmentierte Governance im Gesundheitswesen die Koordination im gesamten (Gesundheits-)System behinderte“ (OECD & European Observatory on Health Systems and Policies, 2021: 9). Während der Pandemie wurden seitens der Regierung Anstrengungen unternommen, diese Situation zu verbessern. Die Koordination zwischen den Sozial- und Gesundheitsdiensten blieb aber problematisch (Bertelsmann Stiftung, 2022: 25).

Medizinrat

- In Polen war die Rolle wissenschaftlicher Expertise in der Pandemie eher begrenzt, wobei diese von der Regierung eher „instrumentell genutzt“ (Styczynska & Zubek, 2023: 116) wurde, was aber durchaus kein Spezifikum Polens darstellt. Anfang November 2020 ernannte der Premierminister als spezielles Beratungsgremium den „Medizinrat“ (*Rada Lekarska*), bestehend aus 15 Experten für Epidemiologie und Infektionskrankheiten, der Empfehlungen zu künftigen Pandemiemaßnahmen geben sollte. Den Vorsitz hatte der schon genannte Chefberater des Premierministers für COVID-19 inne. Die Unzufriedenheit vieler Kommissionsmitglieder nahm im Herbst 2021 zu, da die Ratsempfehlungen von der Regierung zunehmend ignoriert wurden. Daraufhin traten am 18.1.2022 fast alle Ratsmitglieder zurück. Lediglich bezüglich des Impfprogramms konsultierte die Regierung sowohl Experten der nationalen Gesundheitsbehörden aber auch externe Experten, deren Positionen in die Vorbereitung und Durchführung des Programms einflossen (Bertelsmann Stiftung, 2022: 33).

Nationaler Gesundheitsfonds

- Der dem Gesundheitsministerium unterstellte Nationale Gesundheitsfonds (*Narodowy Fundusz Zdrowia*, kurz NFZ) ist der einzige öffentliche Kostenträger der allgemeinen Pflichtkrankenversicherung, der über 90 % der polnischen Bürger angehören. Er verwaltet zentral die Versi-

chertenbeiträge; die Ressourcenverteilung erfolgt dezentral durch dessen Niederlassungen in den Woiwodschaften (siehe Zabdyr-Jamróz, 2021: 4). Bereits vor der Pandemie war dieses System wegen der „Aufsplitterung der Verantwortlichkeiten“, „unzureichender demokratischer Verwaltungsstrukturen“ sowie des „chronischen Mangels an Koordination und konstruktiver Kooperation“ kritisiert worden (Zabdyr-Jamróz, 2021: 7). In der Pandemie war der NFZ – neben Finanzierungsaufgaben – u. a. zuständig für die Akkreditierung von COVID-19-Laboren, die Erstellung der COVID-19-Leitlinien für polnischen Gesundheitsinstitutionen sowie die Veröffentlichung von Pandemie-Daten.

Woiwode

- Die entscheidende Rolle auf regionaler Ebene in der Pandemie spielte der Woiwode als regionaler Regierungsvertreter mit seiner direkten Kontrolle über die regionale Polizei, die Berufs- sowie freiwillige Feuerwehren und die regionalen Krankenhäuser. Er erhielt – wie schon ausgeführt – in der Pandemie mehr operative Befugnisse zur Durchführung von Eindämmungsmaßnahmen. Die dem Woiwoden unterstellten regionalen Gesundheitsinspektoren erhielten die Befugnis, Informationen anzufordern, Präventions- oder Kontrollmaßnahmen zu ergreifen sowie Entscheidungen zum Vertrieb von Arzneimitteln, Medizinprodukten und Schutzausrüstungen zu treffen.

6.3 Rolle der lokalen Gebietskörperschaften im Pandemiemanagement

Der im März 2020 verhängte „Zustand der Epidemie“ hatte erhebliche Auswirkungen auf die Arbeit der territorialen Selbstverwaltungsbehörden, wobei die Ausnahmeregelungen besonders folgende Aspekte betrafen: Arbeitsweisen der territorialen Gebietskörperschaften, Regulierung der Arbeit im „remote modus“ für öffentlich Bedienstete, Organisation des öffentlichen Beschaffungswesens und das Recht der Regierungsverwaltung, den territorialen Selbstverwaltungseinheiten Aufgaben im Rahmen des Pandemiemanagements zu übertragen (siehe Sienkiewicz & Kuć-Czajkowska, 2022: 434). Auf dieser Grundlage konnte die physische Präsenz der Mitarbeiter und Verwaltungsadressaten in den betreffenden Ämtern nach Ermessen der jeweiligen Behördenleitung eingeschränkt werden. Es wurde eine sog. „Remote-Arbeitsweise“ eingeführt, welche den einzelnen Gebietskörperschaften die Möglichkeit eröffnete, zwischen online Kommunikation, schriftlichen Umlaufverfahren oder hybriden Verfahren zu wählen. Die Entscheidung über das konkrete Verfahren traf der jeweilige Verwaltungschef (siehe ebd., 2022: 434ff.).

Folgen des Pandemizustands

Im Rahmen des „Zustandes der Epidemie“ erhielten sowohl der Premierminister als auch jeder Woiwode das Recht, territoriale Selbstverwaltungskörperschaften zur Erfüllung von Aufgaben im Pandemiemanagement in die Pflicht zu nehmen. Dafür bestanden drei Möglichkeiten: (1) Der Premierminister konnte auf Antrag des Gesundheitsministers territoriale Gebietskörperschaften (ausnahmsweise und nur im erforderlichen Umfang) verpflichten, konkrete Aufgaben des Krisenmanagements wahrzunehmen. Diese galten dann als Auftragsangelegenheit und wurden aus dem Staatshaushalt finanziert. Da eine Klage gegen dieses Vorgehen nicht möglich war, hatten territoriale Selbstverwaltungsbehörden „keine Chance, diesen Weisungen nicht zu folgen“ (Sienkiewicz & Kuć-Czajkowska, 2022: 437). (2) Auch die Woiwoden konnten territorialen Selbstverwaltungsbehörden Weisungen erteilen, wobei deren Inhalte gesetzlich nicht normiert waren, was den Woiwoden große Spielräume eröffnete. Diese Anweisungen waren sofort umzusetzen.²⁰ (3) Zusätzlich konnte der Gesundheitsminister medizinischen Einrichtungen, darunter öffentlichen Gesundheitseinrichtungen der territorialen Selbstverwaltungen, Verpflichtungen auferlegen.

Die PiS-Regierung trieb seit ihrem Machtantritt 2015 bis zu ihrer Abwahl im Dezember 2023 die Zentralisierung des Staates voran, wozu die systematische Beschneidung der Kompetenzen und Ressourcen der territorialen Selbstverwaltungen gehörte. Diese Strategie wurde allerdings meist subtil umgesetzt, erfolgte überwiegend schrittweise und nur selten direkt. Dabei wurde „eine Salami-Taktik der Zentralisierung angewandt, vor allem, was Schule und Bildung betrifft“ (Interview 1). Zugleich griff die Regierung „immer ausufernder nach den Ressourcen und Kompetenzen der kommunalen Behörden, was deren Autonomie und finanzielle Möglichkeiten schwächte“ (Makowski, 2023: 2). Damit verbunden wurde deren Finanzierung immer mehr auf zentral verwaltete Fonds umgestellt mit der Folge, dass es zum „Aufbau klientelistischer, korruptionsanfälliger Beziehungen zwischen dem Zentrum und den lokalen politischen Vertretern (kam), ähnlich wie dies bereits bei den staatlichen Schlüsselinstitutionen ... der Fall ist“ (Makowski, 2023: 2). Ziel der Regierung war es, die Autonomie der territorialen Selbstverwaltungen zu beschneiden und damit deren Möglichkeit, eine eigenständige Lokalpolitik zu betreiben.

20 War der Adressat mit deren Inhalt nicht einverstanden, konnte er den zuständigen Minister ersuchen, die Ausführung der Anordnung auszusetzen, oder einen Antrag an den Premierminister stellen, den Streit beizulegen. Die Erfolgsaussichten dieser Einsprüche waren aber gering.

Dies macht es – insbesondere für die von der Opposition kontrollierten territorialen Selbstverwaltungen – schwer, mit der Regierung vertrauensvoll zusammenzuarbeiten. In der außergewöhnlichen Krisensituation war eine solche Kooperation andererseits alternativlos. Trotz des dominanten Top-Down Ansatzes der Regierung gab es – wie oben beschrieben – phasenweise ein erfolgreiches Zusammenwirken zwischen dem Zentralstaat und territorialen Selbstverwaltungen. Nachdem die Schwächen des Top-Down Ansatzes der Regierung im Pandemiemanagement immer sichtbarer wurden, bezog diese im späteren Verlauf der Pandemie die territorialen Gebietskörperschaften stärker ein.

Vor allem zu Krisenbeginn beklagten die Städte und Gemeinden das „Fehlen von Richtlinien, Handlungsszenarien und Regelungen zur Anpassung der Funktionsweise der Städte in einer Pandemiesituation“ sowie „Schwierigkeiten bei der Zusammenarbeit mit Behörden der Zentralregierung und der Woiwodschaften“ (Adamczyk & Sopinska, 2023: 10; für das Beispiel der Metropolen). Außerdem war in den ersten Monaten der Pandemie unklar, welche Institutionen auf welcher Rechtsgrundlage die Einhaltung der durch die Regierung verhängten Verbote und Beschränkungen durch die Bewohner durchsetzen sollten. Später beklagten die territorialen Selbstverwaltungen primär die ungleiche Lastenteilung zwischen der Zentralregierung und den sub-nationalen Ebenen. Auch während der Pandemie setzte die PiS-Regierung ihre bereits vorher begonnene Strategie fort, „territoriale Selbstverwaltungen, die von Vertretern der Opposition geleitet werden, [...] bei der Finanzierung und der Verteilung der Steuern nicht gleich zu behandeln“, was vor allem größere Städte betrifft, die in Polen mehrheitlich von Oppositionspolitikern regiert werden (Bertelsmann Stiftung, 2022: 7).²¹ Die von der Finanzkrise am stärksten betroffenen Städte mit Kreisrechten, größtenteils „Hochburgen der Opposition“, erhielten im Verhältnis zu ihrer Einwohnerzahl unverhältnismäßig geringe und viele gar keine Mittel (siehe Gąsiorowska et al., 2020). Dies erschwerte es diesen erheblich, ihre öffentlichen Aufgaben zu erfüllen. Da auch die direkten Einnahmen der Kommunen durch Steuern zurückgegangen sind, ist es für diese schwieriger geworden, z. B. notwendige Bildungs- und Gesundheitsdienstleistungen bereitzustellen. Die polnische Regierung hat zwar Gelder für Projekte (z. B. Infrastruktur, Bildung oder Digitalisierung), die während der Pandemie noch dringlicher

21 Seit den Selbstverwaltungswahlen von 2018 stellt oppositionelle Parteien bzw. Bewegungen in sieben der 16 Wojewodschaften in den Semniks vor allem im Norden und Westen Polens die Mehrheit, in mehr als der Hälfte der Kreistage sowie in den Großstädten, wo sie zumeist den Stadtpräsidenten und die Mehrheit in den Stadtparlamenten stellt (siehe Jarosz, 2018).

geworden sind, auch für die regionalen Ebene zur Verfügung gestellt, „aber dieser Prozess war nicht öffentlich und transparent“ (Bertelsmann Stiftung, 2022: 7).

Gemeinsame
Kommission
KWRiST

Die Regierung entschloss sich anfänglich, „die intergouvernementalen Mechanismen im Kampf gegen COVID-19 nicht zu nutzen“ (Gawłowski, 2022: 94). Dies zeigte sich insbesondere in der Tätigkeit der „Gemeinsame Kommission der Regierung und der territorialen Selbstverwaltungen“ (*Komisja Wspólna Rządu i Samorządu Terytorialnego*, kurz KWRiST) während der Pandemie. Diese Kommission spielt im Normalmodus des Politikbetriebs eine zentrale Rolle bei der Abstimmung von Gesetzesvorlagen, die die Kompetenzen der territorialen Selbstverwaltungen betreffen (siehe Mirska, 2021; Gawłowski, 2022).²² So wird normalerweise in ca. 90 % der Sachverhalte, die zwischen Zentral- und Territorialregierungen strittig sind, im Rahmen der gemeinsamen Kommissionsarbeit eine Einigung gefunden wird. Zwar bleiben ca. 10 % der behandelten Gegenstände weiterhin streitig, wobei dies vielfach besonders wichtige Themen betrifft, etwa Einnahmenkürzungen bei den Kommunen (Interview 3). Gleichwohl trägt die KWRiST wesentlich zur intergouvernementalen Koordination und Konsensbildung im Mehrebenensystem bei.

KWRiST in
der Pandemie

Während der Pandemie blieb allerdings die Einbeziehung dieser Kommission durch die Regierung selektiv und die Zahl der in diesem Gremium abgestimmten Gesetzesentwürfe ging im Vergleich zur Zeit vor der Pandemie deutlich zurück. Die wichtigsten Regulierungen, welche die territorialen Selbstverwaltungskörperschaften betrafen, wurden während des Pandemiezustandes nicht in den Plenarsitzungen der KWRiST präsentiert (Gawłowski, 2022: 94), sodass eine effektive Mitwirkung der territorialen Ebenen an der Ausgestaltung der sie betreffenden nationalen Regulierungen nur begrenzt möglich war. „Auf der einen Seite wurde der Krisenzustand durch die Zentralregierung somit gezielt genutzt, um die schon vor 2020 begonnene Zentralisierung des Politik- und Verwaltungssystems weiter voranzutreiben. Auf der anderen Seite haben sowohl die Zentralregierung als auch die lokalen Regierungen in der Pandemie die Lektion der Zusammenarbeit gelernt und festgestellt, dass sie einander brauchen.“ (Interview 3) So wurden nach dem

22 Die Kommission besteht seit 1991 und entwickelte sich von einem informellen Mechanismus zu einem gesetzlichen Organ für die Koordination, Konsultation und Verhandlungen zur Entwicklung eines gemeinsamen Standpunktes zwischen der Zentralregierung und den territorialen Selbstverwaltungskörperschaften in Polen (CLGCC Act, 2005). Von den 24 Kommissionsmitgliedern werden 12 von den Ministern jener Ministerien ernannt, die sich mit öffentlichen Dienstleistungen befassen. Die anderen 12 werden von den drei territorialen Selbstverwaltungsebenen und deren Spitzenverbänden bestimmt.

September 2020 spezielle Arbeitsgruppen der KWRiST zu Pandemiethemen eingerichtet, in denen zentralstaatliche und territoriale Akteure repräsentiert waren, und lokale Daten für die Ausarbeitung der nationalen Politik verwendet (Interview 1).

Die territorialen Selbstverwaltungen, insbesondere die Städte und Gemeinden, wurden trotz der oben genannten Beschränkungen in Polen als „diejenigen – im weiten Sinne staatlichen – Institutionen wahrgenommen, die am besten mit der Krise zurechtkamen“ (Makowski, 2023: 3). Die kommunalen Institutionen und Netzwerke „erwiesen sich angesichts der Krise als widerstandsfähig, was auch dem enormen Einsatz der Beamten geschuldet war“ (Adamczyk & Sopinska, 2023: 9). Allerdings waren die verschiedenen Ebenen territorialer Selbstverwaltung unterschiedlich in das Krisenmanagement einzbezogen. Die entscheidende Rolle auf regionaler Ebene spielte der Woiwode als Repräsentant der Zentralregierung im Territorium, dem Marschall als gewählter Exekutive der regionalen Selbstverwaltung kam eine weniger gewichtige Funktion kam. Auf der Kreisebene kam den Landräten eine besondere Rolle zu, „weil diese die auf der Kreisebene angesiedelte Feuerwehr, Polizei, die Kreiskrankenhäuser und die Epidemiologiebehörden“ kontrollierten. Die Bürgermeister hingegen „hatten kaum etwas zu sagen, da diese keine großen Kompetenzen im Krisenmanagement besaßen“ (Interview 5).

Allerdings waren die Gemeinden in der Pandemie gesetzlich verpflichtet worden, spezifische Formen der Unterstützung der Einwohner, insbesondere für die bedürftigsten Teile der Bevölkerung sowie die örtliche Wirtschaft, sicherzustellen.²³ Dafür wurden z. B. Schutzausrüstungen, Hilfen für ältere Menschen, Behinderte und in Quarantäne befindliche Personen in Form von Lebensmitteln, Medikamenten und Hygieneprodukten bereitgestellt, spezifische Vorteile beim Kauf von Arzneimitteln gewährt sowie die Betroffenen und ihre Familien mit Reinigungsmitteln versorgt. Auch die Abfederung der Konsequenzen von Schulschließungen durch Unterstützung betroffener Familien spielte eine wichtige Rolle.

Die Anpassungsleistungen der territorialen Selbstverwaltungen an die Pandemiebedingungen waren erheblich und weitgehend erfolgreich. Eigene

Rolle der territorialen Selbstverwaltungen

Lokale Gemeinschaften in der Pandemie

Anpassungsflexibilität der Territorialverwaltungen

23 Dies betraf vor allem die Großstädte, die ihre vorhandenen Ressourcen während der Pandemie dafür einsetzen konnten, z. B. Steuernachlässe einzuführen, die Preise für die Anmietung von kommunalen Grundstücken und Geschäftsräumen zu verringern und die Gebühren für öffentliche Dienstleistungen (öffentliche Verkehrsmittel, Kindergärten, Schulen usw.) zu senken (siehe Kańdula & Przybylska, 2021; Hofmann, 2023). Den finanzschwachen Gemeinden war dies hingegen kaum möglich.

Krisenstäbe wurden eingerichtet.²⁴ Die Verwaltungen gingen intern in den schon beschriebenen ‚Remote-Modus‘ über. Es gelang ihnen in kurzer Zeit, sichere Internet-Kommunikationstools zu beschaffen und den Fernzugriff auf die administrativen Ressourcen zu organisieren. Die Nutzung von elektronischen Signaturen und Videokonferenzen stieg stark an und auch die Umstellung der polnischen lokalen Verwaltungen auf E-Services beschleunigte sich dank der gestiegenen IT-Kompetenz der Mitarbeiter und Verwaltungsadressaten.²⁵ All das hatte „positive Effekte auf die Wirksamkeit der lokalen Verwaltungen“ in der Pandemie (Hirsch et al., 2023: 189). „Die Digitalisierung als Instrument des Krisenmanagements in der Pandemie war in Polen sehr erfolgreich, was sich an der hohen Anzahl von Menschen zeigt, die die elektronische Signatur nutzen. Die Kommunen investieren viel in die Digitalisierung, vor allem in Budgets und die Ausbildung des Personals.“ (Interview 1) „Generell war die Pandemie ein entscheidender Wendepunkt im Prozess der Digitalisierung der Verwaltungsabläufe in Polen.“ (Interview 3) Trotz der Einschränkungen in der Pandemie gelang es, die lokalen Dienstleistungen für die Einwohner weiterhin zu erbringen.

Finanzielle Konsequenzen der Pandemie

Die Finanzen der territorialen Selbstverwaltungen gerieten in der Pandemie wegen sinkender Einnahmen und steigender Ausgaben unter Druck (siehe ausführlicher Sienkiewicz & Kuć-Czajkowska, 2022: 441ff. sowie auch Adamczyk & Sopinska, 2023). Für eigene Hilfeleistungen nutzten die territorialen Selbstverwaltungen verschiedene Finanzinstrumente (siehe Kańduła & Przybysłska, 2021), wie die Senkung lokaler Steuern und Gebühren (26 % der befragten Gemeinden), die Verlängerung von Zahlungsfristen für lokale Steuern und Gebühren und die Gewährung von Freibeträgen für lokale Steuern und Abgaben (50 %). Aufwendungen für das Pandemiemanagement wurden anfangs vor allem aus den im Haushaltssplan für 2020 vorgesehenen

24 In der Stadt Szczecin mit knapp 400.000 Einwohnern wurden z. B. zwei parallele Krisenstäbe gebildet, um bei Ausfall eines Stabes wegen starker Zunahme der Infektionen an den anderen zu übergeben. Nach Angaben der Stadtverwaltung erwies sich diese Lösung „als effektiv“ (Adamczyk & Sopinska, 2023: 35).

25 Dies belegen Daten zur Korrespondenz der Bürger mit städtischen Ämtern in 12 Mitgliedstädten der „Union polnischer Metropolen“. Im Jahr 2019 gingen in deren Verwaltungen 5,31 Mio. Korrespondenzen/Anfragen ein, davon 18 % in elektronischer Form. Im Jahr 2020, nach Ausbruch der Pandemie, sank deren Zahl auf 5,05 Mio., während der Anteil elektronischer Korrespondenz auf 36 % stieg. Nach Aufhebung der Pandemiebeschränkungen und der Verpflichtung zur Telearbeit in einigen Städten ging im Jahr 2021 der Anteil der in elektronischer Form an der im Vergleich zu 2020 zurück, blieb jedoch in allen Städten auf einem höheren Niveau als vor der Pandemie. Im Jahr 2021 erhielten die städtischen Ämter 5,92 Millionen Korrespondenzen, davon 31 % in elektronischer Form (Adamczyk & Sopinska, 2023: 36).

Reserven (80 %) beglichen. Mehr als die Hälfte der Gemeinden (51 %) reduzierte die für 2020 geplanten sonstigen Aufwendungen zur Finanzierung von Pandemiemaßnahmen, wovon vor allem kulturelle Veranstaltungen und die Zuschüsse für gemeinnützige Organisationen betroffen waren. Später wurden den Gemeinden Zuschüsse aus dem Staatshaushalt gewährt und die Möglichkeit von Mittelübertragungen in ihren Haushalten erweitert.

Auch die Kooperation zwischen den territorialen Selbstverwaltungen gewann in der Pandemie an Bedeutung, was sich darin zeigte, dass die nationalen Selbstverwaltungsverbände²⁶ eine immer wichtigere Rolle einnahmen (Gawłowski, 2022: 92). „Diese spielten eine absolut erstaunliche und fantastische Rolle als Vermittler von Informationen über bewährte Praktiken in polnischen Städten und nützlichen Anleitungen für die lokalen Behörden zur Eindämmung von COVID-19, während die Regierung häufig Informationen blockierte.“ (Interview 1) Beispielsweise förderten sie die Verbreitung von Best Practice Beispielen und von praktischem Verwaltungswissen im Pandemiemanagement. Im weiteren Krisenverlauf stellten die Selbstverwaltungsverbände zunehmend sicher, dass die territoriale Perspektive von den nationalen Regulierungsbehörden effektiver berücksichtigt wurde. Zudem wirkten sie daraufhin, dass die Städte, Gemeinden und Landkreise ihre Maßnahmen besser koordinierten. Auch die lokalen und regionalen Kooperationsnetzwerke wurden in der Pandemie gestärkt, da Führungskräfte und Mitarbeiter in den lokalen Verwaltungen die Bedeutung gegenseitiger Unterstützung als zusätzliche Ressource zu schätzen lernten. Auf landesweiter Ebene stärkte dies die Position der territorialen Selbstverwaltungsverbände erheblich, wozu auch der Umstand beitrug, dass sich ihre Zusammenarbeit untereinander verbesserte. Der gemeinsame Widerstand gegen die Zentralisierungsversuche der Regierung „war etwas Einzigartiges und hat die Selbstverwaltungsverbände maßgeblich gestärkt“ (Interview 3).

Die Pandemie hat schließlich auch die Schwächen im polnischen Krisenmanagementsystem deutlich offengelegt. Dies betrifft zum einen die dezentralisierte zentralistische Ausrichtung, welche über den gesamten Verlauf der Krise hinweg bestimmt blieb. Die problematischen Erfahrungen mit diesem Governance-Modus veranlasste die territorialen Selbstverwaltungen zu der Forderung, dass Krisenmanagementsystem zu dezentralisieren und „den Großteil der Aufgaben und Entscheidungen in die Zuständigkeit der lokalen

Kooperation territorialer Selbstverwaltungen in der Pandemie

Schwächen im polnischen Krisenmanagementsystem

26 Dabei handelt es sich um den Verband der Landgemeinden (Związek Gmin Wiejskich Rzeczypospolitej Polskiej), den Verband polnischer Städte (Związek Miast Polskich), die Vereinigung polnischer Metropolen (Unia Metropolii Polskich), den Verband der polnischen Landkreise (Związek Powiatów Polskich) sowie den Verband der polnischen Regionen (Związek Województw Rzeczypospolitej Polskiej).

Regierungen zu legen, die durch ihren engen Kontakt mit den Einwohnern Bedrohungen erkennen und schneller bzw. einfacher darauf reagieren können“ (Adamczyk & Sopinska, 2023: 8). „Das Thema der Verbesserung des Krisenmanagements hat schon während der Pandemie in Polen deutlich an Bedeutung gewonnen. Zivilschutz war in Polen nach der Wende in Polen total zerstört, da er als ‚kommunistische Institution‘ verschrien war. Jetzt gibt es Vorschläge, wie das Krisenmanagement, das Feuerwehrsystem und alle Katastrophenschutzsysteme besser zusammenarbeiten können.“ (Interview 3) Zudem wird der Katalog an potenziellen Bedrohungssituationen von einigen als unzulänglich, überholt und erweiterungsbedürftig beschrieben (Adamczyk & Sopinska, 2023: 8).

6.4 Kontinuität und Wandel intergouvernementaler Steuerung im Pandemiemodus

Von der Gesundheits- zur Gesellschaftskrise

Auch in Polen betrachtete die Regierung die Pandemie – ähnlich wie in allen anderen europäischen Staaten – zuerst als spezifische Gesundheitskrise, deren gesellschaftliche, wirtschaftliche, psychische etc. Folgewirkungen erst später in den Blick genommen wurden.

Es lassen sich drei grundlegende Phasen bzw. Muster intergouvernementaler Steuerung im Pandemiemanagement unterscheiden:

Zentralistisch-
entkoppelter
Governance-
Modus

(1) Drastischer Pandemie-Zentralismus: Am 14. März 2020 rief die PiS-Regierung den Zustand der Epidemiegefahr aus, der am 20. März in den Epidemiezustand überführt wurde (siehe oben). Dadurch wurden die ohnehin weitreichenden Möglichkeiten zentralistischer Steuerung noch verstärkt und der Regierung rechtliche Instrumente für einen drastischen Pandemie-Zentralismus an die Hand gegeben. Da es in dieser Phase keine Koordination und Abstimmung mit den subnationalen Ebenen gab, sondern schlicht top-down durchregiert wurde, kann zwischen Mitte März und Ende Juni 2020 von einem zentralistisch-entkoppelten Governance-Modus die Rede sein. Dabei wurde keine Rücksicht auf die Autonomie territorialer Selbstverwaltungen und anderer nicht-staatlicher Institutionen genommen und eine außergewöhnliche exekutive Härte bei der Durchsetzung von Eindämmungsmaßnahmen an den Tag gelegt.²⁷ Beides erzeugte große Widerstände in der polnischen Gesellschaft und

27 In diese Phase fiel der erste Lockdown in Polen zwischen März bis April 2020, der mit teilweise drastischen Maßnahmen umgesetzt wurde, darunter Schulschließungen, Massenversammlungsverbote, Schließung nicht lebenswichtiger Geschäfte, Verbote „nicht notwendiger Bewegungen“ für die Bevölkerung, Schließung der

seitens der territorialen Selbstverwaltung. Obwohl die meisten der Eindämmungsmaßnahmen in dieser Phase nicht nur in Polen eingeführt wurden, bedeuteten sie in ihrer Gesamtheit „ein im Vergleich zu west-europäischen Ländern besonders strenges und weitreichendes Regime“ (Gruszczyński et al., 2021: 473). „Die Regierung versuchte in dieser Zeit, die kommunale Selbstverwaltung wie einen Teil der staatlichen Verwaltung zu behandeln. Sie musste aber lernen, dass ohne eine Zusammenarbeit mit den territorialen Selbstverwaltungen ihre Politik nicht effektiv umgesetzt werden kann.“ (Interview 3) Die oben genannten Beschränkungen wurden Anfang Mai 2020 sehr rasch aufgehoben, insbesondere um die Präsidentschaftswahlen Ende Juni durchführen zu können (siehe unten). Dieser Modus einer zentralistisch-entkoppelten Governance wiederholte sich während der Pandemie in Polen jedoch in dieser Form nicht mehr.

- (2) „Gebremster“ Pandemie-Zentralismus und zunehmende Koordination: Im weiteren Krisenverlauf blieb zwar einerseits die dezidiert zentralistische Steuerungslogik weiterhin dominant und prägend. Sie wurde aber andererseits ergänzt um Elemente der Koordination im Mehrebenensystem und eine verstärkte Abstimmung von Maßnahmen zwischen Zentralregierung und Gebietskörperschaften. Daher kann hier idealtypisierend von einem zentralistisch-koordinierten Governance-Modus gesprochen werden. Die Widerstände der territorialen Selbstverwaltungen sowie von Teilen der Bevölkerung gegen den im Frühjahr 2020 praktizierten rigidem Corona-Zentralismus zwangen die Regierung in der Folge, ihren Eindämmungskurs abzumildern, mit kooperativen Elementen anzureichern und die territorialen Selbstverwaltungen stärker einzubeziehen. Dies war besonders charakteristisch für die Periode von Mitte September 2020 bis Mitte Januar 2021, die auch wissenschaftlich am besten untersucht ist. Dieser Modus wiederholte sich später in Zeiten steigender Fallzahlen mehrfach, etwa zwischen Februar 2021 – Mai 2021,²⁸ November – April 2022 sowie nach August 2022. Mitte November 2020 geriet Polen zum ersten Mal in eine „ausgewachsene Krise der öffentlichen Gesundheit“ (Gruszczyński et al., 2021: 741). Die Regierung musste zugeben, dass das Gesundheitswesen an die Grenzen seiner Leistungsfähigkeit geraten war. Als Reaktion galt in Polen von Dezember 2020 bis Februar 2021 der zweite, längste Lockdown während der Pandemie.

Phasen zentralistisch-koordinierter Pandemie-Governance

Grenzen sowie Exportverbote für bestimmte Arzneimittel (Gruszczyński et al., 2021: 473).

28 Zwischen März und April 2021 galt in Polen der dritte (weniger drastische) Lockdown.

mie. Die Koordination der Pandemiemaßnahmen im Mehrebenensystem verbesserte sich in dieser Zeit, da die Regierung gelernt hatte, dass ohne Zusammenwirken mit den territorialen Selbstverwaltungen ein erfolgreiches Pandemiemanagement unmöglich ist. Dies wurde dadurch erleichtert, dass die Regierung nunmehr „eine territorial ausgerichtete Politik umzusetzen begann, statt weiter nach dem Motto ‚one size fits all‘ zu arbeiten“ (Gawłowski, 2022: 96). Auch der Wechsel vom anfangs priorisierten „krankenhauszentrierten“ Modell des Pandemiemanagements hin zu einem Modell, welches auf die primäre Gesundheitsversorgung setzte, trug dazu bei (siehe OECD & European Observatory on Health Systems and Policies, 2021: 19). Insgesamt erwies sich das Krisenmanagement der Regierung im weiteren Verlauf der Pandemie als kooperativer, besser koordiniert und „ausbalancierter“ (Styczyńska & Zubek, 2023: 112).

Phasen ohne
Pandemiemaß-
nahmen

- (3) Schließlich gab es in Polen auch Phasen weitgehenden Verzichts auf Pandemiemaßnahmen (bis Mitte März 2020, Mai – Oktober 2020, Juni – Oktober 2021 sowie Mai – Juli 2022), in denen die Regierung eher zurückhaltend agierte und eine abwartende Haltung einnahm, was sich im Verlauf der Pandemie bei sinkendem Infektionslevel mehrfach wiederholte. Dies heizte jedoch Konflikte im intergouvernementalen System an und verringerte dadurch die Möglichkeiten anderer Akteure (wie z. B. der territorialen Selbstverwaltungen), Krisenmaßnahmen zu ergreifen (siehe Gruszczynski et al., 2021: 754).

Krise als Gele-
genheitsfenster

Die Pandemie stellte die regierende PiS-Partei vor große Herausforderungen in der Krisenbewältigung und bot zugleich Chancen für weitere Zentralisierungsmaßnahmen im politisch-administrativen System, allerdings unter Inkaufnahme heftiger Konflikte und Auseinandersetzungen, wobei die tiefe gesellschaftliche Spaltung – ähnlich wie in anderen EU-Mitgliedsstaaten – noch weiter verstärkt wurde. Das Pandemiemanagement und die mit ihm verbundenen Eingriffsmaßnahmen erwiesen sich über die gesamte Dauer der Krise als eine zentrale politische Konfliktquelle (Styczyńska & Zubek 2023: 112). „COVID-19 has intensified the authoritarianism inherent in the policies of the ruling Law and Justice party (PiS) since 2015. At the same time, the health crisis has become a direct challenge to the key tenets of the PiS government, including its democratic legitimacy, effective governance and social solidarity.“ (Kucharczyk, 2021: 27)

Konflikt um Präsi-
dentschafts-
wahl 2020

Eine besonders konfliktreiche Konstellation ergab sich daraus, dass die PiS-Regierung aus machtpolitischen Erwägungen heraus und trotz eines wachsenden Krisendrucks mit allen Mitteln an den Präsidentschaftswahlen

im Juni 2020 festhielt, welche für sie letztlich auch erfolgreich ausgingen.²⁹ Dieses Bestreben der Regierung war „der Hauptstreitpunkt über das Verhalten des Staates unter Pandemiebedingungen im 1. Halbjahr 2020“ (Styczyńska & Zubek, 2023: 111). Die PiS unternahm dabei „verfassungswidrige und illegal Maßnahmen, um eine Verschiebung der Wahlen zu verhindern“ (Lipiński, 2021: 115). Dies verschärfte den Konflikt der Regierung mit den territorialen Selbstverwaltungskörperschaften, insbesondere was die Verantwortung für die Organisation dieser Wahl betraf (mehr siehe Kaczmarek & Mikuła, 2022). Letzteren gelang es schließlich, ihre stärkere Beteiligung am nationalen Pandemiemanagement durchzusetzen.

Ein weiteres Konfliktfeld war die Anpassung der Geschäftsordnung des Sejms an die Pandemiebedingungen, die notwendig war, um die Arbeitsfähigkeit des Parlaments aufrecht zu erhalten (Einführung des sog. „remote-modus“). Die regierende PiS-Partei nutzte die Änderung der Geschäftsordnung am 24.3.2020 gleichzeitig dazu, ihre Macht auszubauen und die Möglichkeiten der Opposition im parlamentarischen Prozess zu beschränken. Die PiS-Parlamentsmehrheit „hat unter dem Deckmantel des Kampfes gegen die Auswirkungen der Pandemie das Parlament und den Gesetzgebungsprozess instrumentalisiert, um ohne Rücksicht auf die Standards der Rechtsetzung in einem demokratischen Rechtsstaat geringfügige politische Vorteile zu erzielen“ (Serowaniec & Witkowski, 2020: 155).

Die schwankende Krisenstrategie der PiS-Regierung, die zeitweise durch interessengeleitete Motive (bevorstehende Wahlen) dominiert wurde, erschwerte koordiniertes Handeln im Mehrebenensystem. Wie oben dargestellt, wiederholten sich ruckartige Politikwechsel zwischen komplettem Maßnahmenverzicht und harten Maßnahmen durch die Regierung in der Pandemie mehrfach. „Die reguläre Politikgestaltung verwandelte sich in ein ‚unsicheres Risikomanagement‘ in Bezug auf die Governance-Muster (Präsidentselektionswahlen), Politisierung (Einstellungen und Verhalten politischer Institutionen) und politische Reaktionen (Ingangsetzen konkreter Gesetzesinitiativen).“ (Styczyńska & Zubek, 2023: 112)

Hauptursache für die Schwierigkeiten der PiS-Regierung, einen angemessenen Steuerungsmodus in der Pandemie zu finden, war ein grundlegender, nicht lösbarer Zielkonflikt, der eine Hauptursache für ihr volatiles und unsicheres Krisenmanagement bildete. Einerseits wollte man den Erwartungen der eigenen Stammwählerschaft, vor allem aus ländlichen Gebieten im

Konflikt um Anpassung der Geschäftsordnung des Sejms

Schwankende Krisenstrategie der Regierung

Zielkonflikt in PiS-Regierung

29 Die Wahl war vor Pandemieausbruch regulär für den 10.5.2020 angesetzt, wurde auf Druck der Opposition verschoben und fand schließlich am 28.6.2020 (erster Wahlgang) bzw. 12.7.2020 (zweiter Wahlgang) statt. Letzteren gewann Amtsinhaber Andrzej Duda (PiS) mit 51 % der Stimmen.

Osten und Süden Polens, entgegenkommen, die dem politischen Pandemiediskurs skeptisch gegenüberstand und drastische Eindämmungsmaßnahmen ablehnte.³⁰ Zugleich sah sich die Regierung unter Druck, Erfolge (oder zumindest keine Misserfolge) im Pandemiemanagement vorzeigen zu müssen, da die Demonstration von Handlungsfähigkeit ihre Chancen erhöhte, an der Macht zu bleiben. Über den Umgang mit diesem Zielkonflikt blieb das Regierungslager während der Pandemie gespalten; einige versuchten, sich als starker Krisenmanager zu profilieren und einen „Rally 'round the flag“-Effekt für die PiS zu erzeugen. Andere wollten in erster Linie staatliche Eingriffe minimieren oder zurücknehmen. Im Sommer 2021 führte dieser Zielkonflikt sogar zum zeitweiligen Verlust der parlamentarischen Mehrheit der PiS-Regierung.³¹ Insgesamt trug dieses Dilemma dazu bei, dass sich Konflikte im intergouvernementalen System intensivierten und die Möglichkeiten koordinierten Krisenhandelns verringerten.

6.5 Zwischenfazit

Wandel im
Governance-
Modus

Das Pandemiemanagement in Polen folgte zunächst einem zentralistisch-entkoppelten Governance-Modus (ohne Koordination bzw. Kooperation mit subnationalen Akteuren). Dieser erwies sich aber als wenig effektiv und stieß auf breiten Widerstand der territorialen Selbstverwaltungen und der Gesellschaft. Die Regierung sah sich daher gezwungen, in den zentralistisch-koordinierten Governance-Modus zu wechseln, die territorialen Gebietskörperschaften stärker in das Krisenmanagement einzubeziehen und Entscheidungsprozesse besser zu koordinieren.

Dezentrale Verwal-
tungsstruktur
als Stärke

Während die Schwächen der zentralistischen Krisen-Governance deutlich zu Tage traten und zu vielfältigen Konfliktkonstellationen führten, wurde die entscheidende Rolle der territorialen Gebietskörperschaften als Krisenmanager, trotz teils fehlender formaler Kompetenzen, klar sichtbar. Insbesondere die Städte und Gemeinden wurden, unbeschadet ihrer formal-rechtlich schwachen Position im Krisenmanagement, als diejenigen öffentlichen Insti-

-
- 30 Das führte dazu, dass auf wirksame Maßnahmen in der Pandemie mehrfach so lange wie irgend möglich verzichtet wurde und andererseits Eindämmungsmaßnahmen immer wieder sehr rasch aufgehoben wurden (siehe Suligowski & Ciupa, 2023).
- 31 Im Juni 2021 verlor die Regierungskoalition zeitweilig ihre eigene formelle Mehrheit im Sejm, da drei Abgeordnete das Regierungslager verließen. Es gelang der PiS aber bald, einen der Abgeordneten zur Rückkehr in die Fraktion zu bewegen. Durch die Unterstützung weiterer Abgeordneter aus anderen Fraktionen für Regierungsvorhaben blieb eine de facto Mehrheit aber erhalten.

tutionen wahrgenommen, die am besten mit der Krise zurechtkamen. Sie ergriffen Maßnahmen und trafen drängende Entscheidungen vor Ort. Die lokalen Anpassungsleistungen an die Krisensituation waren beachtlich und vielfach erfolgreich. Hierzu trug auch die zunehmende Kooperation zwischen den territorialen Selbstverwaltungen und deren Spitzenverbänden bei.

Der zunächst zentralistisch-entkoppelte und später zentralistisch-koordinierte Governance-Modus in Polen lässt sich vor allem durch akteurbezogene und institutionelle Faktoren erklären. Die Regierung als dem durchgängig dominanten Akteur des Krisenmanagements verzichtete bewusst auf die Nutzung der verfassungsmäßigen Möglichkeiten zur Verhängung eines „Ausnahmezustandes“. Stattdessen stützte sie sich auf das Sekundärrecht, um dadurch mehr Handlungsspielräume (vor allem mit Blick auf die Durchführung der Präsidentschaftswahlen) zu erhalten. Mit dem Ziel ihr zentralistisches Durchregieren noch effektiver sicherzustellen, erwirkte die Zentralregierung außerdem im März 2020 die Einführung eines neuen Rechtskonstrukt („Zustand der Epidemie“), der Durchgriffsmöglichkeiten bis auf die Ebene der territorialen Selbstverwaltungen für den Premierminister, den Gesundheitsminister und die Woiwoden beinhaltete. Die weitreichenden Möglichkeiten einer top-down Steuerung zur Krisenbewältigung im Einheitsstaat erleichterten das ohnehin zentralistische Vorgehen der Regierung. Ferner stechen der autoritäre Regierungsstil und die Strategie der PiS-Partei hervor, die Pandemie für eine weitere Zentralisierung des Landes zu nutzen, was sich negativ auf das Pandemiemanagement auswirkte. Zudem war die Regierung über den Umgang mit der Pandemie tiefgespalten. Einerseits musste sie den Erwartungen der eigenen Stammwählerschaft, die dem politischen Pandemie-Diskurs skeptisch gegenüberstand und drastische Eindämmungsmaßnahmen ablehnte, gerecht werden. Andererseits sah sie sich unter Druck, im Zuge der Pandemiebewältigung Erfolge vorweisen zu können, Handlungsfähigkeit zu demonstrieren und so ihre Chancen auf Machterhalt bzw. Machtausbau zu erhöhen. Diese institutionellen und akteurbezogenen Faktoren begünstigten ein volatiles und bisweilen erratisches Krisenmanagement, das einem dezidiert zentralistischen Muster folgte und erst infolge massiven Drucks „von unten“ stärker auf vertikale Koordination setzte.

Während akteurbezogenen Variablen somit eine entscheidende Rolle bei der Erklärung der polnischen Krisen-Governance zukommt, erscheint die Prägewirkung historisch-institutioneller Pfadabhängigkeiten und verwaltungskultureller Kontextbedingungen eher ambivalent. Zwar wurde mit den beobachtbaren Re-Zentralisierungs- und Re-Autokratisierungstendenzen offenkundig eine Wiederanknüpfung an historische Pfadabhängigkeiten (zentralistischer) real-sozialistischer Staats- und Verwaltungstradition versucht. Jedoch hat die Realität der Krisen-Governance gezeigt, dass die Reaktivierung

Akteurbezogene
Erklärungs-
faktoren

Historische Pfadab-
hängigkeiten

solcher *legacies* in Polen nicht ohne Weiteres möglich ist. Die *critical juncture* der Systemtransformation nach 1989 und die mit dieser einhergehenden Dezentralisierung des Staates haben bleibende Spuren im politisch-administrativen System und in der Verwaltungsrealität Polens hinterlassen, die auch im Krisenfall offenbar nicht einfach zentralstaatlich „weggefegt“ werden können. Denn es gelang der Zentralregierung nicht, die inzwischen gestärkten und selbstbewussten territorialen Selbstverwaltungskörperschaften zu übergehen oder zu ignorieren. Somit kann argumentiert werden, dass sich die historisch-institutionellen Pfadabhängigkeiten der real-sozialistischen Verwaltung (als Element der mittel-osteuropäischen Verwaltungskultur) als vergleichsweise weniger wirksam im polnischen Pandemiemanagement erwiesen haben, wenngleich es durchaus Tendenzen und Versuche in dieser Richtung gegeben hat.

Neue Regierung

Am 12.12.2023 wurde eine neue polnische Regierung unter Ministerpräsident Tusk von der Bürgerplattform (*Platforma Obywatelska*, kurz PO) gewählt, die vielfältige Anstrengungen angekündigt hat, um den re-zentralisierenden und autokratischen Tendenzen entgegenzuwirken. Die Evaluierung des Pandemiemanagements in Polen bleibt jedoch auch auf der Tagesordnung und es bleibt abzuwarten, welche Lehren hieraus für zukünftige Krisen gezogen werden.