

Mona Förtsch und Stefanie Knoll*

Wer macht den Anfang? – Regierungsformen und die Reaktionen auf COVID-19

Demokratische Länder zögerten länger, um einige „Social distancing“-Maßnahmen wie Schulschließungen gegen die Ausbreitung des Coronavirus zu verordnen, als autoritäre Staaten. Der Zeitabstand betrug ein bis zwei Wochen. Bei anderen Beschränkungen wie internationalen Reisekontrollen finden wir keine zeitlichen Unterschiede. Zudem haben föderal organisierte Länder wie Deutschland nicht langsamer gehandelt als Einheitsstaaten wie Frankreich.

In Krisenzeiten bevorzugt die Bevölkerung starke politische Führungsqualitäten und hofft, dass die Regierung alle notwendigen Schritte ergreift, um die Krise und ihre negativen gesundheitlichen, sozialen und wirtschaftlichen Folgen so gut wie möglich einzudämmen (Amat et al. 2020). Bei der aktuellen Coronapandemie verfolgen die Regierungen verschiedener Länder insbesondere zwei Ziele. Zum einen versuchen sie, die Verbreitung des Virus zu verlangsamen, um die Gesundheit der Bevölkerung zu schützen und das Gesundheitssystem nicht zu überlasten. Zum anderen möchten sie die Bevölkerung in sozialer Hinsicht und die Unternehmen in wirtschaftlicher Hinsicht unterstützen. So ergreifen sie aktuell eine Vielzahl denkbarer Maßnahmen von verstärktem Testen von Menschen, die Symptome aufweisen, über Ausgangsbeschränkungen, Schulschließungen oder mehrwöchige Quarantäneregeln für Infizierte bis hin zu finanziellen Hilfen für Unternehmen und Haushalte.

Jede Regierung geht dabei unterschiedlich schnell und mit unterschiedlicher Regulierungsintensität vor. China reagierte – nachdem die Vertuschung in Wuhan bekannt geworden war – hart, während der autoritär regierende weißrussische Präsident bisher kaum restriktive Maßnahmen erließ, um der Pandemie entgegenzuwirken. Spanien führte schnell einen weitreichenden Shutdown ein, wohingegen Schweden auf Freiwilligkeit setzte, um die Pandemie abzuschwächen. Aus der anekdotischen Evidenz einzelner Länder lässt sich jedenfalls noch kein eindeutiger Zusammenhang zwischen der Regierungsform und der Reaktion auf den Ausbruch des Coronavirus feststellen. Erwartbar wäre, dass autoritäre Regime das öffentliche Leben schneller beschränkten, da für sie der Rückhalt der Bevölkerung weniger wichtig ist als in Demokratien. Möglicherweise berücksichtigten autoritäre Staaten auch die Kosten, die mit den Maßnahmen für die Bevölkerung entstehen, weniger.

Allerdings unterschieden sich die Reaktionen auf die Coronakrise nicht nur zwischen verschiedenen Staaten, sondern auch innerhalb der jeweiligen Länder. In Deutschland war Sachsen-Anhalt zu Beginn der Krise bspw. weniger stark betroffen als Bayern, weshalb die Bundesländer unterschiedliche Strategien anwendeten, um die Krise regional zu bekämpfen. Daher ist denkbar, dass die Geschwindigkeit, mit der restriktive Maßnahmen auf nationaler Ebene eingeführt

wurden auch damit zusammenhängt, wie dezentral ein Land regiert wird.

In diesem Beitrag versuchen wir systematisch zu erklären, ob Demokratie sowie föderale Strukturen einen Einfluss auf die Geschwindigkeit hatten, mit der verschiedene Staaten auf nationaler Ebene restriktive Maßnahmen als Antwort auf den ersten bestätigten COVID-19-Fall in ihrem Land ergriffen. Wir beobachten, dass demokratische Staaten länger zögerten, um dem Virus mit Schulschließungen oder Veranstaltungsverböten entgegenzuwirken. In dezentral organisierten Ländern sehen wir hinsichtlich aller Maßnahmen keine langsamere Reaktionszeit als in Zentralstaaten.

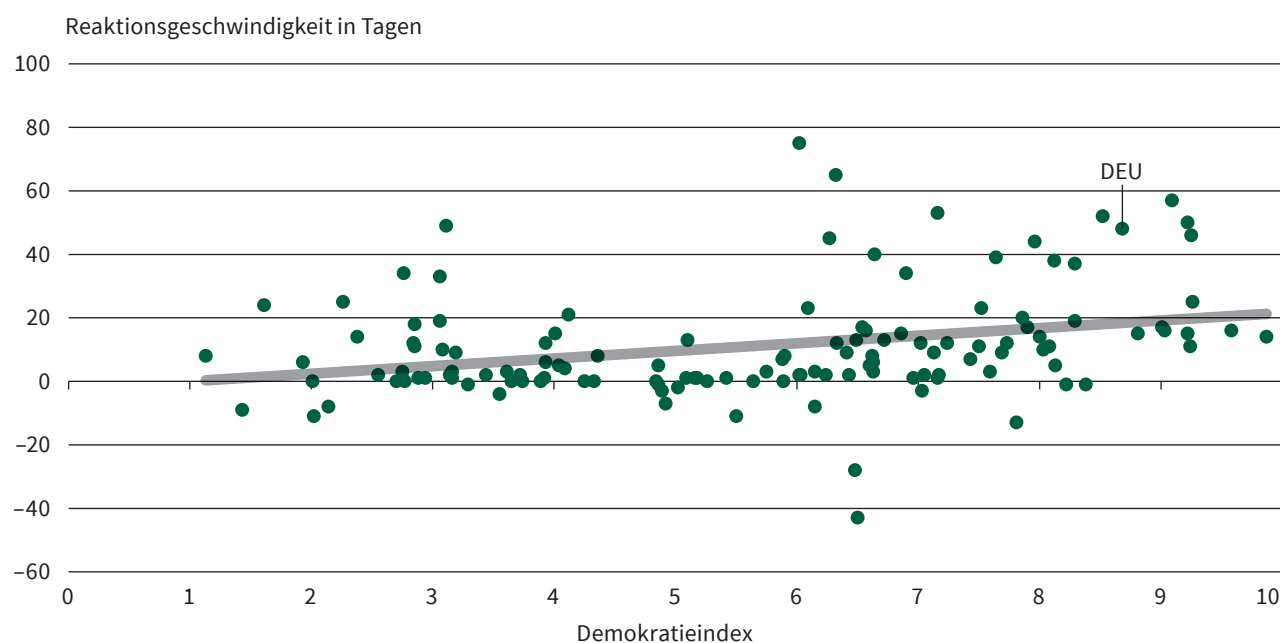
DEMOKRATISCHE STAATEN ZÖGERN HINSICHTLICH SCHULSCHLISSUNGEN

Eine restriktive Maßnahme, mit der viele Länder auf den Ausbruch der Coronapandemie reagierten, ist die Schließung von Schulen. Dies ist eine besonders einschneidende Maßnahme, da Schulschließungen langfristige Folgen für Kinder vor allem aus bildungsfernen Familien haben können. Die verschiedenen Staaten ließen dabei unterschiedlich viele Tage zwischen dem ersten bekannten COVID-19-Fall in ihrem Land und den anschließenden Schulschließungen vergehen. Abbildung 1 zeigt diesen Zusammenhang mit dem Demokratieindex der Economist Intelligence Unit an der horizontalen Achse. Der positive Trend in den Daten legt nahe, dass mit zunehmend ausgeprägter Demokratie auch die Dauer, bis Schulen geschlossen wurden, steigt.

Die graphische Darstellung berücksichtigt allerdings nicht, dass sich das Coronavirus nicht in allen Ländern zeitgleich ausbreitete. Länder, deren erster Fall im weltweiten Vergleich relativ spät auftrat, waren in der Lage schneller restriktive Maßnahmen einzuführen, da sie aus den Erfahrungen anderer Länder lernen konnten. Daher führen wir Regressionsanalysen (vgl. Infobox 1) durch, um ausschließen zu können, dass die spätere Reaktion von eher demokratischen Staaten nur darauf zurückzuführen ist, dass die ersten Fälle dort zum Beispiel im Vergleich zu China erst vergleichsweise spät auftraten.

* Mona Förtsch und Stefanie Knoll sind Doktorandinnen an der Niederlassung Dresden des ifo Instituts – Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung an der Universität München e. V.

Abb. 1
Zögerliche Reaktion demokratischer Staaten hinsichtlich Schulschließungen



Anmerkung: Die Abbildung zeigt den Zusammenhang zwischen der Reaktionsgeschwindigkeit hinsichtlich Schulschließungen in verschiedenen Ländern und deren Demokratieindex. Die Reaktionsgeschwindigkeit ist die zeitliche Differenz zwischen dem ersten COVID-19-Fall in einem Land und der nationalen Schließung von Schulen. Der Demokratieindex gibt auf einer Skala von 1 bis 10 an, wie demokratisch ein Land ist. Je höher der Indexwert, desto demokratischer ist das Land. Die graue Linie zeigt den Trend der Daten.

Quelle: Hale et al. (2020), Darstellung des ifo Instituts.

© ifo Institut

Infobox 1: Methodik und Daten

In unseren Analysen interessieren wir uns für den Zusammenhang zwischen Demokratie bzw. Dezentralität und der Geschwindigkeit, mit der Regierungen auf den Ausbruch des Coronavirus im eigenen Land reagieren. Wir nutzen die Daten des Oxford Coronavirus Government Response Tracker, welcher weltweite politische Reaktionen hinsichtlich der Verbreitung des Coronavirus sowie die Fall- und Todeszahlen tagesgenau verfolgt (Hale et al. 2020). Die Reaktionsgeschwindigkeit einer Regierung berechnen wir als zeitliche Differenz (in Tagen) zwischen dem ersten bekannten COVID-19-Fall in einem Land und der Einführung der jeweiligen restriktiven Maßnahme. Letztere stellt in unserer Regressionsanalyse die abhängige Variable dar. Zur Erklärung dieser Variable nutzen wir eine Reihe unabhängiger Variablen: die Zeitdifferenz zwischen dem ersten bestätigten COVID-19-Fall in China und dem ersten Fall im jeweiligen Land, die Einwohnerzahl, das Bruttoinlandsprodukt pro Kopf, den Urbanisierungsgrad sowie die Säuglingssterblichkeit, die als Proxy für die Qualität des jeweiligen Gesundheitssystems dient. Außerdem nutzen wir die Zeitspanne zwischen dem ersten und fünfzigsten gemeldeten COVID-19-Fall im jeweiligen Land als Maß für die Ausbreitungsgeschwindigkeit des Virus. Die beiden zentralen unabhängigen Variablen sind der Demokratieindex der Economist Intelligence Unit von 2019 sowie ein Index für Dezentralität. Der Demokratieindex wird auf einer Skala von 1 bis 10 gemessen und basiert auf den folgenden fünf Kategorien: Wahlprozess und Pluralismus, Funktionsweise der Regierung,

Politische Teilhabe, Politische Kultur, Bürgerrechte (Unit 2020). Der Dezentralitätsindex misst auf einer Skala von 0 bis 30 die Autorität von Regionalregierungen in vollständigen und unvollständigen Demokratien entlang der folgenden fiskalischen und politischen Dimensionen: institutionelle Tiefe, politische Reichweite, fiskalische Autonomie, Kreditaufnahmeautonomie, Repräsentation, Rechtsetzung, exekutive Kontrolle, fiskalische Kontrolle, Kreditaufnahmekontrolle und Verfassungsreform (Hooghe et al. 2016).

Tabelle 1 verdeutlicht, dass demokratischere Staaten tendenziell später mit Schulschließungen auf die Coronapandemie reagierten (Spalte [1]). Dieser Effekt bleibt erhalten, wenn andere potenzielle Einflussfaktoren, wie das generell spätere Auftreten des Virus im Land oder landesspezifische Charakteristika, berücksichtigt werden (Spalte [2]). Würde sich bspw. der Demokratieindex der Ukraine auf das Demokratielevel Deutschlands erhöhen, wäre das mit einer etwa vier Tage späteren Schulschließung verbunden.¹

In einem weiteren Schritt untersuchen wir, ob sich die Reaktionsgeschwindigkeit demokratischer Länder unterscheidet, je nachdem wie zentral oder dezentral das jeweilige Land organisiert ist. Wenn wir für unterschiedliche Einflussfaktoren kontrollieren, sehen wir keinen Zusammenhang zwischen Reaktionsgeschwindigkeit und Dezentralität (Spalte [4]). In stärker dezentralisierten Staaten wurden Schulen auf nationaler Ebene also nicht schneller oder langsamer geschlossen als in Zentralstaaten.²

Tab. 1
Zusammenhang zwischen Staatsform und Schulschließungen

Abhängige Variable: zeitliche Differenz zwischen dem ersten COVID-19-Fall und Schulschließungen

	[1]	[2]	[3]	[4]
Demokratieindex	2,395*** (0,622)	1,290** (0,493)		
Dezentralitätsindex			0,979*** (0,164)	0,063 (0,203)
Datensatz	Gesamter Datensatz	Gesamter Datensatz	Nur vollständige und unvollständige Demokratien	Nur vollständige und unvollständige Demokratien
Mittelwert abhängiger Variable	11,177	12,670	17,571	17,571
Mittelwert unabhängige Variable	5,664	5,832	10,778	10,778
Beobachtungsanzahl	130	112	49	49
Kontrollvariablen	Nein	Ja	Nein	Ja
R ²	0,091	0,735	0,304	0,826

Anmerkung: Die Tabelle zeigt die geschätzten Effekte der zeitlichen Differenz zwischen dem ersten COVID-19-Fall und Schulschließungen auf einen Demokratieindex (Spalten [1] und [2]) bzw. einen Dezentralisierungsindex (Spalten [3] und [4]). In den Schätzungen in Spalte [2] und [4] kontrollieren wir zusätzlich für die Zeitdifferenz zwischen dem ersten bestätigten COVID-19-Fall in China und dem ersten Fall im jeweiligen Land, die Einwohnerzahl, das Bruttoinlandsprodukt pro Kopf, den Grad der Urbanisierung, die Säuglingssterblichkeit sowie die Zeitspanne zwischen dem ersten und fünfzigsten gemeldeten COVID-19-Fall im jeweiligen Land. Robuste Standardfehler sind in Klammern angegeben. Koeffizienten gekennzeichnet mit *** sind signifikant auf dem 1%-Level, mit ** sind signifikant auf dem 5%-Level und mit * sind signifikant auf dem 10%-Level.

Quelle: Berechnungen und Darstellung des ifo Instituts.

© ifo Institut

DEMOKRATISCHE LÄNDER REAGIERTEN NICHT IMMER LANGSAMER

Neben Schulschließungen wurden in vielen Staaten noch weitere Maßnahmen ergriffen, um die Verbreitung des Coronavirus einzudämmen. Daher untersuchen wir auch, ob sich die Reaktion zwischen den Ländern bei diesen Maßnahmen unterscheidet. Tabelle 2 zeigt, dass der Zusammenhang von Demokratieindex und der Geschwindigkeit, mit der verschiedene Maßnahmen implementiert wurden, nicht eindeutig ist.³ Unterschiedliche Reaktionszeiten zwischen den Regierungsformen

beobachten wir nicht nur bei Schulschließungen, sondern auch bei der Absage öffentlicher Veranstaltungen. Demokratische Staaten haben demnach nach dem Auftreten des ersten COVID-19-Falls im eigenen Land auch länger gezögert, Veranstaltungen zu verbieten. Hinsichtlich des Verbots größerer Personengruppen, Betriebsschließungen, Ausgangs- oder Reisebeschränkungen sehen wir keine zeitlichen Unterschiede.

Bei allen von uns betrachteten Maßnahmen unterscheidet sich – genauso wie bei Schulschließungen – die Reaktionsgeschwindigkeit dezentral organisierter Länder nicht von der in eher zentral reagierten Demokratien.

Tab. 2
Zusammenhang zwischen Staatsform und Durchsetzungsgeschwindigkeit verschiedener Maßnahmen

Abhängige Variable: Differenz zwischen erstem Fall und

	Schulschließungen	Absage öffentlicher Veranstaltungen	Internationale Reisekontrollen	Verbot größerer Personengruppen	Betriebsschließungen	Ausgangsbeschränkungen
	[1]	[2]	[3]	[4]	[5]	[6]
Demokratieindex	1,290** (0,493)	1,178** (0,555)	0,943 (0,939)	-0,224 (1,618)	1,031 (0,702)	0,850 (0,912)
Mittelwert abhängiger Variable	12,670	13,473	2,733	20,686	22,854	24,740
Mittelwert unabhängiger Variable	5,832	5,831	5,976	6,358	5,933	6,033
Beobachtungsanzahl	112	112	101	70	96	50
Kontrollvariablen	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja
R ²	0,735	0,762	0,402	0,467	0,724	0,757

Anmerkung: Die Tabelle zeigt die geschätzten Effekte der zeitlichen Differenz zwischen dem ersten COVID-19 Fall und Schulschließungen (Spalte [1]), der Absage öffentlicher Veranstaltungen (Spalte [2]), internationalen Reisekontrollen (Spalte [3]), dem Verbot größerer Personengruppen (Spalte [4]), Betriebsschließungen (Spalte [5]) sowie Ausgangsbeschränkungen (Spalte [6]) auf einen Demokratieindex. In allen Schätzungen kontrollieren wir zusätzlich für die Zeitdifferenz zwischen dem ersten bestätigten COVID-19-Fall in China und dem ersten Fall im jeweiligen Land, die Einwohnerzahl, das Bruttoinlandsprodukt pro Kopf, den Grad der Urbanisierung, die Säuglingssterblichkeit sowie die Zeitspanne zwischen dem ersten und fünfzigsten gemeldeten COVID-19-Fall im jeweiligen Land. Robuste Standardfehler sind in Klammern angegeben. Koeffizienten gekennzeichnet mit *** sind signifikant auf dem 1%-Level, mit ** sind signifikant auf dem 5%-Level und mit * sind signifikant auf dem 10%-Level.

Quelle: Berechnungen und Darstellung des ifo Instituts.

© ifo Institut

DISKUSSION DER ERGEBNISSE

Die von uns verwendeten Daten hinsichtlich der Regierungsmaßnahmen könnten unter Umständen verzerrt sein. Insbesondere ist unklar, inwieweit bestimmte Staaten Berichte zur nationalen Ausbreitung der Pandemie unterdrückten. Genauso könnten unterschiedliche Testkapazitäten bzw. -bereitschaften dazu führen, dass erste auftretende Fälle in einigen Staaten länger unentdeckt blieben. Um diese beiden Probleme teilweise zu umgehen, berechnen wir die Reaktionsgeschwindigkeit auch basierend auf dem ersten Todesfall im jeweiligen Land. Die Ergebnisse unserer Analyse ändern sich dadurch nicht: Demokratischere Staaten reagieren hinsichtlich Schulschließungen und Veranstaltungsverbots tendenziell später auf den Ausbruch des Coronavirus. Zudem konzentriert sich unsere Analyse auf Maßnahmen, die auf nationaler Ebene eingeführt wurden. Es ist möglich, dass in eher dezentralen Staaten bereits vorher regionale Maßnahmen zur Eindämmung des Virus ergriffen wurden. Diese Maßnahmen werden in unserer Analyse nicht berücksichtigt.

Aussagen darüber, ob eine schnellere oder auch generell die Einführung restriktiver Maßnahmen zu einer erfolgreichen Eindämmung der Coronapandemie beiträgt, können wir auf Grundlage unserer Analyse nicht treffen. Die langfristigen Auswirkungen auf die Wirtschaft, die Gesellschaft oder das Gesundheitssystem können erst in der Zukunft analysiert werden. Diese Untersuchung ging auch nicht der Frage nach, ob die Maßnahmen effektiv waren und was die richtige Geschwindigkeit der Politikreaktion ist. Allerdings zeigen Frey et al. (2020), dass autoritäre Regierungen strengere Maßnahmen erließen, um die Mobilität ihrer Bevölkerung zu reduzieren. Jedoch gelang die Mobilitätsreduktion in demokratischen Ländern mit weniger strikten Beschränkungen besser.

FAZIT

Die meisten Staaten versuchen, die Ausbreitung des Coronavirus durch die Einführung restriktiver Maßnahmen zu verlangsamen. Wir haben gezeigt, dass demokratisch regierte

Länder tendenziell zögerlicher mit besonders einschränkenden Maßnahmen wie Schulschließungen und Veranstaltungsverbots auf die Verbreitung des Coronavirus reagierten als autoritäre Staaten. Bei anderen Maßnahmen wie Reise- und Ausgangsbeschränkungen reagierten demokratische und autoritäre Staaten ähnlich schnell. Die Reaktionsgeschwindigkeit ist unabhängig vom Grad der Dezentralisierung innerhalb der demokratischen Staaten. Eine Erklärung dafür könnte sein, dass demokratisch gewählte Politiker und Politikerinnen stärker auf die Unterstützung der Bevölkerung angewiesen sind und auch die Kosten von Minderheiten berücksichtigen. Daher versuchen diese die Bevölkerung länger auf einschränkende Maßnahmen vorzubereiten, um diese erträglicher zu machen.

LITERATUR

- Amat, F., Arenas, A., Falcó-Gimeno, A. und J. Muñoz (2020), *Pandemics meet democracy, Experimental evidence from the COVID-19 crisis in Spain*.
- Frey, C. B., Chinchih, C. und G. Presidente (2020), „Democracy, culture, and contagion: Political regimes and countries' responsiveness to Covid-19“, *Covid Economics*, 18, S. 222–238.
- Hale, T., Webster, S., Petherick, A., Phillips, T. und B. Kira (2020), *Oxford COVID-19 Government Response Tracker*, Blavatnik School of Government, Data use policy: Creative Commons Attribution CC BY standard.
- Hooghe, L., Marks, G., Schakel, A. H., Niedzwiecki, S., Osterkat Chapman, S. und S. Shair-Rosenfield (2016), *Measuring Regional Authority: A Postfunctionalist Theory of Governance*, Vol. I. Oxford University Press, Oxford.
- Unit, E. I. (2020), *Democracy index 2019: A year of democratic setbacks and popular protest*.

- 1 Der Demokratieindex der Ukraine entspricht mit einem Wert von 5,9 etwa dem Mittelwert der betrachteten Länder in Spalte [2] von Tabelle 1. Deutschlands Demokratieindex liegt bei einem Wert von 8,68.
- 2 Dezentralisierung lässt sich auch über fiskalische Maße bestimmen. Wenn wir in der Analyse die Indizes für Einnahmen- oder Ausgabendezentralisierung des Internationalen Währungsfonds nutzen, kommen wir zu gleichen Ergebnissen.
- 3 Für eine ausführliche Beschreibung der unterschiedlichen politischen Maßnahmen siehe Hale et al. (2020).