

Sebastian Blesse, Philipp Kerler und Felix Rösel\*

# Stabile Demokratie in Krisenzeiten: Lokale Coronafälle haben bei der bayerischen Kommunalwahl die Wähler nicht abgeschreckt

Am 15. März 2020 fanden in Bayern die Kommunalwahlen statt – mitten in den Anfangswochen der Coronapandemie in Deutschland. In etwa einem Fünftel der bayerischen Landkreise gab es zu diesem Zeitpunkt aber noch keinen bestätigten Coronafall. Wir vergleichen das Wahlverhalten in diesen Landkreisen mit bayerischen Landkreisen, in denen bereits Corona nachgewiesen wurde. Unsere Ergebnisse deuten nicht darauf hin, dass lokale Coronafälle die Wahlbeteiligung negativ beeinflusst haben. Die Wähler haben sich nicht abschrecken lassen.

Aktuell stellt die weltweite Coronapandemie moderne demokratische Gesellschaften vor ungeahnte Herausforderungen. Die Unsicherheit über Länge und Ausmaß der Pandemie und die damit verbundenen gesellschaftlichen und ökonomischen Schäden haben zu massiven politischen Eingriffen geführt (für eine Übersicht von Coronamaßnahmen, vgl. IMF 2020). Das fast vollständige Herunterfahren des öffentlichen Lebens und Restriktionen für soziale Kontakte soll die Ausbreitung des Virus eindämmen. Regierungen und Zentralbanken bekämpfen gleichzeitig mit Rettungsschirmen und Liquiditätshilfen die ruinösen wirtschaftlichen Dimensionen der Krise. Die einschneidenden Eingriffe der Politik in bürgerliche Freiheiten, aber auch die Tiefe der zu erwartenden wirtschaftlichen Krise, machen die Coronapandemie damit zu einem bedeutenden Stresstest für die Demokratie.

Krisen unterschiedlicher Art haben schon häufig demokratische Gesellschaften vor Belastungsproben gestellt. Finanzkrisen führen oft zu steigender Unsicherheit, erschüttern das Vertrauen in etablierte Institutionen und bieten rechtspopulistischen Parteien einen fruchtbaren Nährboden (Funke et al. 2016). Andererseits bieten Krisen den bestehenden Regierungen eine Chance, sich in den Augen der Öffentlichkeit als „Krisenmanager“ zu bewähren. In schwierigen Zeiten solidarisiert man sich mit den handelnden Akteuren, die Neigung zum politischen Wechsel sinkt. Mehrere Studien finden Belege, dass etwa Katastrophenhilfen die Wiederwahlchancen von Amtsinhabern erhöhen (z. B. Healy und Malhotra 2009 sowie Bechtel und Hainmueller 2011).

Die Wirkung von Pandemien auf die politische Partizipation wurde bisher nicht untersucht. In diesem Beitrag untersuchen wir, wie sich die aufziehende Coronapandemie auf das Wahlverhalten auswirkt. Am 15. März 2020 fanden in Bayern die Kommunalwahlen statt – mitten in den Anfangswochen der Coronapandemie in Deutschland. Befürchtet wurde, dass so mancher Wähler aufgrund der Ansteckungsgefahr lieber zu Hause bleiben würde. In etwa einem Fünftel der bayerischen

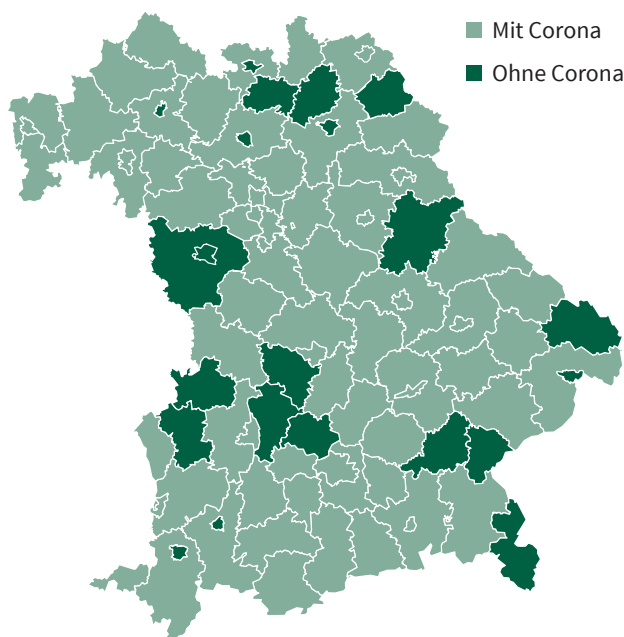
Landkreise gab es zum Zeitpunkt der Wahl aber noch keinen bestätigten Coronafall (dunkelgrüne Landkreise in Abb. 1). Wir vergleichen das Wahlverhalten in diesen Landkreisen mit bayerischen Landkreisen, in denen bereits Corona nachgewiesen wurde (hellgrüne Landkreise in Abb. 1). Unsere Ergebnisse deuten nicht darauf hin, dass lokale Coronafälle die Wahlbeteiligung negativ beeinflusst haben, ganz im Gegenteil. Die Wähler haben sich nicht von der Seuche abschrecken lassen und gingen – je nach verwendeter Datenquelle – sogar etwas zahlreicher zur Wahlurne.

## METHODIK

Für diese Untersuchung haben wir einen neuen Datensatz aus zwei Quellen zusammengestellt. Erstens verwenden wir die Situationsberichte des Robert-Koch-Instituts (RKI) für tägliche Zahlen Coronafällen in den bayerischen Landkreisen. Da es häufig zu Nachmeldungen und nachträglichen Änderungen der Fallzahlen kam, verwenden wir sowohl tagesaktuelle Echtzeitdaten als auch die später publizierten revidierten Daten.<sup>1</sup> Zeitlich verzögerte Erfassungen von Infektionszahlen durch das RKI entstehen durch die gesetzliche Meldekette. Grundsätzlich müssen COVID-19-Verdachtsfälle und -erkrankungen zuerst an das zuständige Gesundheitsamt vor Ort übermittelt werden, welches dann spätestens am Tag darauf diese Informationen (meist manuell) an die zuständigen Landesbehörden übermittelt. Von dort aus werden die Daten an das RKI übermittelt, wo die Corona-Infektionszahlen einmal täglich aktualisiert werden. Da durch diese oft mehrtägige Meldekette die offiziellen Zahlen des RKI den tatsächlichen Infektionszahlen etwas hinterherlaufen, können lokal

\* Sebastian Blesse ist Doktorand am ZEW – Leibniz-Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung Mannheim, Philipp Kerler ist Doktorand an der Universität Zürich und Dr. Felix Rösel ist wissenschaftlicher Mitarbeiter an der Niederlassung Dresden des ifo Instituts – Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung an der Universität München e. V.

**Abb. 1**  
**Verbreitung des Coronavirus am Tag der bayerischen Kommunalwahlen 2020 (15. März 2020)**



Hinweis: Die Abbildung zeigt die Verbreitung des Coronavirus am Tag der bayerischen Kommunalwahlen 2020 (Datenstand 16. März 2020). Die dunkelgrünen Landkreise hatten am Tag der Kommunalwahlen 2020 (15. März 2020) noch keinen bestätigten Coronafall (n=22). In den hellgrünen Landkreisen bestand mindestens ein bestätigter Coronafall bis zum 14. März 2020 (n=74). Die Datenbasis hierfür sind Echtzeitdaten des Robert-Koch-Instituts (RKI).

Quelle: Eigene Darstellung.

© ifo Institut

aktuellere Informationen vorliegen. Informationsquellen sind dabei Gesundheits- und Landkreisämter vor Ort, die bereits frühzeitig Informationen publizieren, die Lokalpresse, die frühzeitig über Verdachtsfälle berichtet, und auch die sozialen Netzwerke und Online-Plattformen, über die sich solche Information in Echtzeit verbreiten. Demgegenüber stehen die Zahlen des RKI, die bundesweit die wichtigste Informationsgrundlage für aktuelle „Pegelstandsmessungen“ zur Coronakrise sind. Welche Rolle die unterschiedlichen Informationsquellen bei der Meinungsbildung über die lokale Gefährdungslage individuell spielen, ist unklar. Umso wichtiger ist es, zu kontrastieren, welche Veränderung im Wahlverhalten unter welcher Informationslage messbar ist.

Wir verknüpfen die zwei verschiedenen Informationen zu den Infektionszahlen mit Daten zur Wahlbeteiligung bei den sechs bayerischen Kommunalwahlen zwischen 1984 und 2020 auf Ebene der kreisfreien Städte und Landkreise.<sup>2</sup> Diese lange Zeitreihe erlaubt es uns zu testen, ob sich 2020 die Wahlbeteiligung in Städten und Landkreisen mit Coronafällen anders entwickelt hat als in Kommunen ohne bestätigten Coronafall. Hierzu verwenden wir einen Differences-in-differences-Ansatz (Differenzen-von-Differenzen). Die Intuition dafür ist simpel: Die Landkreise unterschieden sich auch bereits vor der Krise in der Wahlbeteiligung. Diese systematischen Unterschiede rechnen wir heraus und testen, ob sich bei der Wahl 2020 ein zusätzlicher Effekt in Landkreisen mit Coronafällen einstellt.

Wir schätzen daher die folgende Regressionsgleichung:

$$Wahlbeteiligung_{it} = \beta (Corona_i \times Wahl2020_t) + \alpha_i + \delta_t + \varepsilon_{it}$$

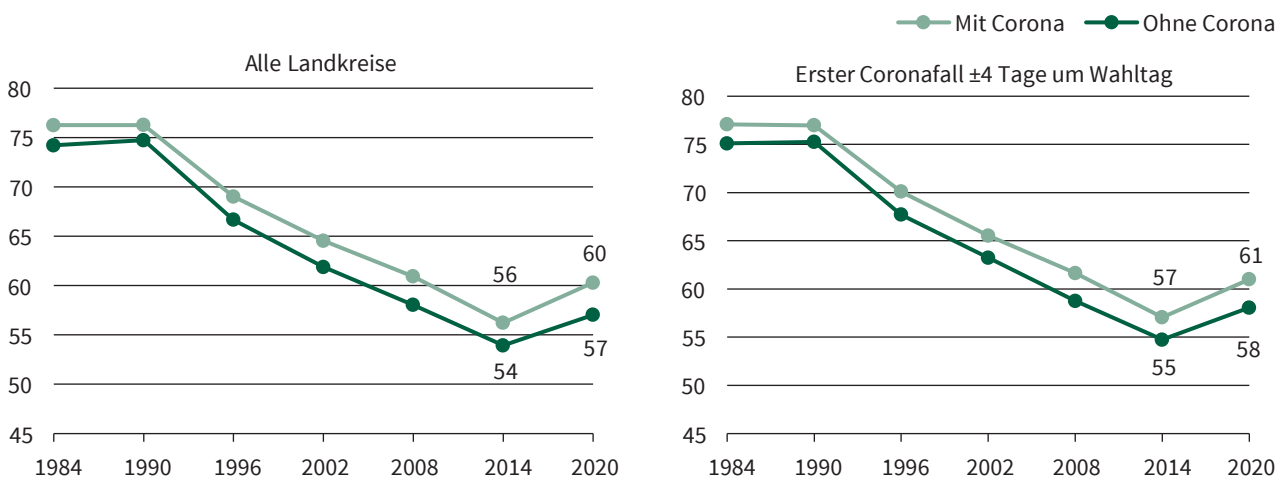
Die Landkreis- und Wahl-fixen Effekte  $\alpha_i$  und  $\delta_t$  eliminieren systematische Unterschiede im Wahlverhalten zwischen den Landkreisen bzw. im Zeitverlauf.  $\beta$  isoliert daher den Effekt von lokalen Coronafällen auf die Wahlbeteiligung.  $Corona_i$  ist eine Dummy-Variable, die den Wert 1 für Landkreise annimmt, die zum Zeitpunkt der Wahl (vor dem 15. März 2020) bereits mindestens einen bestätigten Coronafall hatten, sonst ist die Variable 0. Die Dummy-Variable  $Wahl2020_t$  nimmt den Wert 1 an für die Kommunalwahl 2020, vorher ist sie 0. Unter der Annahme, dass sich ohne Corona die Wahlbeteiligung in allen Landkreisen mit ihren Vorkrisen-Trends entwickelt hätte, kann der Schätzer für den Koeffizienten  $\beta$  als kausaler Effekt des lokalen Coronaausbruchs auf die Wahlbeteiligung interpretiert werden.

## ERGEBNISSE

Zunächst betrachten wir die zwei Gruppen von Landkreisen – Landkreise mit Coronafällen und Landkreise ohne Coronafälle (vgl. nochmals die Karte in Abb. 1) – in einer Graphik. Abbildung 2 stellt die Wahlbeteiligung bei Kommunalwahlen in beiden Landkreisgruppen zwischen 1984 und 2020 dar. Zu erkennen ist in der linken Abbildung, dass Landkreise ohne Coronafälle zum Zeitpunkt der Kommunalwahl 2020 eine niedrigere Wahlbeteiligung hatten als Landkreise mit Coronafällen (57% bzw. 60%). Allerdings bestand ein Unterschied auch schon vor dem Coronaausbruch. In Landkreisen ohne Coronafälle ist die Wahlbeteiligung um 3 Prozentpunkte gestiegen, in Landkreisen mit Coronafällen jedoch um 4 Prozentpunkte. Ein ähnliches Bild ergibt sich, wenn wir unseren Datensatz auf Landkreise beschränken, die knapp um den Wahltag herum ihren ersten Coronafall berichteten (rechte Seite in Abb. 2). Diese Landkreise sollten sich noch weniger systematisch voneinander unterscheiden. Auch hier sehen wir, dass lokale Coronafälle mit einem leicht höheren Anstieg der Wahlbeteiligung einhergingen als in Landkreisen ohne Coronafall bis zum 15. März 2020.

Wir überprüfen unseren optischen Eindruck mithilfe von Regressionsanalysen. Wir schätzen dabei das in der obenstehenden Regressionsgleichung beschriebene Modell in vier Spezifikationen. Zunächst verwenden wir wie in den Abbildungen 1 und 2 die vom RKI publizierten Echtzeitdaten, da diese den zentralen Informationsstand zum Zeitpunkt der Kommunalwahl abbilden (vgl. Tab. 1, linkes Panel). Hier dokumentieren wir einen leichten Anstieg der Wahlbeteiligung (0,7 Prozentpunkte bis 1 Prozentpunkt) aufgrund lokaler Coronafälle, der jedoch statistisch nicht signifikant von 0 unterscheidbar ist.<sup>3</sup> Im Vergleich dazu zeigen wir die Ergebnisse unter Verwendung der revidierten Daten im rechten Panel der Tabelle 1. Hier finden wir einen statistisch signifikanten Anstieg der Wahlbeteiligung zwischen 2,2 Prozentpunkten und 2,4 Prozentpunkten. Zusammengefasst legen die Ergebnisse nahe, dass die befürchtete Zurückhaltung bei der Wahlbeteiligung aufgrund lokaler Coronafälle ausgeblieben ist. Tendenziell haben sich lokale Coronafälle sogar eher positiv auf die Wahlbeteiligung ausgewirkt.

**Abb. 2**  
Wahlbeteiligung in Landkreisen mit und ohne Coronafälle am Wahltag (in %)



Hinweis: Die Abbildung zeigt die Entwicklung der Wahlbeteiligung bei den bayerischen Kommunalwahlen zwischen 1984 und 2020. Die hellgrüne Linie entspricht dem Mittelwert aller Landkreise, die am Tag der Kommunalwahlen 2020 (15. März 2020) noch keinen bestätigten Coronafall hatten. Die dunkelgrüne Linie zeigt die Wahlbeteiligung in Landkreisen mit mindestens einem bestätigten Coronafall bis zum 14. März 2020 (basierend auf Echtzeitdaten, die am 16. März 2020 und 21. März 2020 von der Webseite des Robert-Koch-Instituts heruntergeladen wurden). In der linken Abbildung verwenden wir alle bayerischen Landkreise (n=96), in der rechten Abbildung nur Landkreise, die den ersten bestätigten Coronafall in einem Zeitfenster von ±4 Tagen um den Wahltermin hatten (n=68).

Quelle: Eigene Darstellung.

© ifo Institut

**SCHLUSSFOLGERUNGEN**

Wir haben gezeigt, dass sich die Wähler bei der bayerischen Kommunalwahl 2020 nicht von lokalen Coronafällen haben abschrecken lassen. Ganz im Gegenteil – eher beobachten wir einen stärkeren Anstieg der Wahlbeteiligung in Landkreisen, die am Wahltag bereits einen bestätigten Coronafall hatten. Die Wähler scheinen ihre lokalen Behörden und politischen

Institutionen stärken zu wollen. Dieser Effekt wurde bereits bei der skandalträchtigen Bundespräsidentenwahl 2016 in Österreich beobachtet (Potrafke und Rösel 2019). In unsicheren Zeiten versprechen die aktuell im Amt befindlichen Regierungen Stabilität und genießen Zulauf (der sogenannte „Rally-around-the-flag“-Effekt). Dazu passt auch das Ergebnis von Leininger und Schaub (2020), die einen positiven Effekt lokaler Coronafall-Betroffenheit auf die Stimmanteile der CSU bei

**Tab. 1**  
Effekte von lokalen Coronafällen auf Wahlbeteiligung (in %)

	Echtzeitdaten		Revidierte Daten	
	Alle Landkreise	Erster Coronafall ±4 Tage um Wahltag	Alle Landkreise	Erster Coronafall ±4 Tage um Wahltag
	[1]	[2]	[3]	[4]
Corona	0,967 (0,773)	0,669 (0,930)	2,386** (0,982)	2,176* (1,158)
Landkreis-fixe Effekte	Ja	Ja	Ja	Ja
Jahr-fixe Effekte	Ja	Ja	Ja	Ja
Mittelwert der abhängigen Variable	65,658	66,433	65,658	65,367
Landkreise	96	68	96	42
Beobachtungen	672	476	672	294
Adj. R <sup>2</sup>	0,907	0,897	0,908	0,925

Hinweis: Die Tabelle zeigt den geschätzten Effekt von lokalen Coronafällen auf die Wahlbeteiligung bei den bayerischen Kommunalwahlen. Die Beobachtungseinheit sind die 96 Landkreise Bayerns während der Kommunalwahlen 1984, 1990, 1996, 2002, 2008, 2014 und 2020. Die Variable Corona nimmt den Wert 1 an für Landkreise, die am Tag vor der Kommunalwahl 2020 (14. März 2020) mindestens einen bestätigten Coronafall hatten, und sonst 0. Echtzeitdaten wurden am 16. März 2020 und 21. März 2020 von der Webseite des Robert-Koch-Instituts heruntergeladen, revidierte Daten stammen vom Robert Koch-Institut und Bundesamt für Kartographie und Geodäsie (Quellenvermerk: dl-de/by2-0). Standardfehler in Klammern (geclustert auf Landkreis-Ebene): \*\*\* 0,1, \*\* 0,05, \* 0,01.

Quelle: Eigene Darstellung.

© ifo Institut

den bayerischen Kommunalwahlen 2020 finden. Der jüngste Stimmenanstieg für die „Kanzlerin-Parteien“ CDU und CSU in den Wahlumfragen seit Beginn der Coronakrise, die weltweit gestiegenen Zufriedenheitswerte mit den nationalen Regierungen sowie die stark gestiegene Nachfrage nach etablierten Tageszeitungen und professionellem Journalismus ergänzen dieses Bild.

Weitere Forschung zu den längerfristigen Folgen von Corona für demokratische Gesellschaften ist nötig.<sup>4</sup> In unserer Studie können wir nur lokale Unterschiede in der Betroffenheit durch Corona auswerten. Keine Aussage ist uns dagegen möglich, ob die Wahlbeteiligung bei der Kommunalwahl 2020 in einer gänzlich „Coronafreien“ Welt nicht insgesamt höher ausgefallen wäre. Zudem fand die Kommunalwahl zu Beginn der Pandemie statt, als es in Deutschland noch weniger als 7500 Coronafälle gab. Wie eine Wahl in Coronazeiten aussehen könnte, lässt sich vielleicht bald in Österreich und Polen beobachten. Die ursprünglich am 22. März 2020 angesetzte Gemeinderatswahl in der Steiermark könnte nun im Juli 2020 stattfinden. Bizarr dabei: Ein Teil der Wähler hatte bei einem vorgezogenen Wahltag am 13. März bereits ihre Stimme abgegeben, bevor die Hauptwahl abgesagt wurde. In Polen soll die Präsidentschaftswahl im Mai abgehalten werden – jedoch nur als Briefwahl. Uns stehen digitale Wahlkämpfe bevor. Ob dies der Demokratie aber nützt oder schadet, kann erst die Zeit zeigen.

## LITERATUR

Bechtel, M. und J. Hainmueller (2011), „How Lasting Is Voter Gratitude? An Analysis of the Short- and Long-Term Electoral Returns to Beneficial Policy“, *American Journal of Political Science* 55 (4), S. 852–868.

Bursztyn, L., Roth, C., Rao, A. und D. Yanagizawa-Drott (2020), *Misinformation During a Pandemic*, Becker Friedman Institute for Research in Economics Working Paper 44, Chicago.

Funke, M., Schularick, M. und C. Trebesch (2016), „Going to Extremes: Politics after Financial Crises, 1870–2014“, *European Economic Review* 88, S. 227–260.

Healy, A. und N. Malhotra (2009), „Myopic Voters and Natural Disaster Policy“, *American Political Science Review* 103 (3), S. 387–406.

IMF – International Monetary Fund (Hrsg.) (2020), *Policy Responses to COVID-19. Policy tracker*, online abrufbar unter <https://www.imf.org/en/Topics/imf-and-covid19/Policy-Responses-to-COVID-19>.

Leininger, A. und M. Schaub (2020), *Voting at the Dawn of a Global Pandemic*, Working Paper, Universität Konstanz.

Potrafke, N. und F. Rösel (2019), „A Banana Republic? The Effects of Inconsistencies in the Counting of Votes on Voting Behavior“, *Public Choice* 178 (1–2), S. 231–265.

Wrede, M. (2020), *Hat die Kommunalwahl in Bayern am 15.03.2020 die Anzahl der Coronavirus-Infektionen erhöht?*, Working Paper, Universität Nürnberg-Erlangen.

- 1 Tagesaktuelle „Echtzeit-Daten“ wurden am 16. März 2020 (für Daten zwischen dem 09. und 15. März 2020) sowie am 21. März 2020 (für Daten zwischen dem 16. und 20. März 2020) von der Webseite des Robert-Koch-Instituts heruntergeladen ([https://www.rki.de/DE/Content/InfAZ/N/Neuartiges\\_Coronavirus/Situationsberichte/Archiv.html](https://www.rki.de/DE/Content/InfAZ/N/Neuartiges_Coronavirus/Situationsberichte/Archiv.html)). Die endgültigen, revidierten Daten stammen vom Robert-Koch-Institut und vom Bundesamt für Kartographie und Geodäsie (abgerufen am 8. April 2020 von <https://www.arcgis.com/sharing/rest/content/items/f10774f1c63e40168479a1feb6c7ca74/data>, Quellenvermerk: dl-de/by2-0).
- 2 Die Daten hierfür stammen vom Bayerischen Landesamt für Statistik (Kreistagswahlen: Kreise, Wahlberechtigte, Wähler, Wahlbeteiligung, Stichtag; 14411-001r; abgerufen am 16. März 2020 über <https://www.statistikdaten.bayern.de>) sowie von der Webseite zur Kommunalwahl 2020 des Bayerischen Landesamt für Statistik (Kommunalwahl am 15.03.2020; Wahl der Stadträte und Kreistage (Vorläufiges Ergebnis); abgerufen am 21. Februar 2020 über [https://www.kommunalwahl2020.bayern.de/uebersicht\\_gremien\\_stimmen.html](https://www.kommunalwahl2020.bayern.de/uebersicht_gremien_stimmen.html)). Informationen zur Nutzung der Briefwahl liegen uns nicht vor.
- 3 Einen positiven Punktschätzer erhalten wir auch, wenn wir die Intensität der Betroffenheit (Coronafälle je Einwohner) als erklärende Variable verwenden.
- 4 Wrede (2020) hat bspw. den umgekehrten Kanal untersucht, ob die Kommunalwahl 2020 zu einer höheren Zahl von Coronafällen in Bayern geführt hat. Ein anderes aktuelles Papier untersucht die Verbreitung von Fehlinformationen über Covid-19 und deren Wirkung auf individuelles Verhalten und Gesundheitsergebnisse (Bursztyn et al 2020).