

Luisa Dörr, Klaus Gründler, Philipp Heil, Martin Mosler und Niklas Potrafke

Epidemien und Amtsinhaber

Die Coronakrise wirkt wie ein Konjunkturprogramm für politische Amtsinhaber. Die Zustimmung zu Regierungsparteien und Amtsinhabern in Deutschland ist seit März 2020 drastisch gestiegen. Wir diskutieren deskriptive Statistiken zu Wahlumfragen und der Sonntagsfrage auf Bundesebene und in den deutschen Bundesländern.

Aus theoretischer Sicht ist die Wirkung der Coronakrise auf die Zustimmung zu politischen Amtsinhabern unklar. Auf der einen Seite können die einschneidenden politischen Maßnahmen auf Abneigung in der Wählerschaft stoßen. Die deutschlandweiten »Hygiene-Demonstrationen« deuten auf diesen Wirkungsmechanismus hin. Auf der anderen Seite sind Bürgerinnen und Bürger durch die Coronakrise stark verunsichert. Wie das wirtschaftliche und gesellschaftliche Leben weitergeht, steht in den Sternen. In solchen Situationen schrecken Bürgerinnen und Bürger unter Umständen davor zurück, die Unsicherheit durch Regierungswechsel hausgemacht zu erhöhen. Außerdem honorieren sie ein effektives Krisenmanagement.

Welche Effekte Epidemien auf die Zustimmung zu Regierungsparteien ausüben, ist empirisch bislang kaum erforscht. Eine erste wissenschaftliche Studie für die Kommunalwahl in Bayern am 15. März 2020 deutet darauf hin, dass die CSU in der Wählergunst von der Coronakrise besonders profitiert hat (vgl. Leininger und Schaub 2020). Im Kern sind Epidemien exogene Schocks, die tiefgreifende Konsequenzen zur Folge haben. Wie sich die Zustimmung der Wählerinnen und Wähler zu Amtsinhabern nach exogenen Schocks entwickelt, hängt insbesondere davon ab, wie gut das Krisenmanagement der Amtsinhaber wahrgenommen wird. Hierin ähneln sich Epidemien und Naturkatastrophen. Um eine erste Einschätzung bezüglich der Veränderung des Wahlverhaltens in Reaktion auf Epidemien zu erhalten, lohnt der Blick auf die Zustimmung zu Amtsinhabern nach Naturkatastrophen.

IN KÜRZE

Empirische Studien legen nahe, dass politische Amtsinhaber von Naturkatastrophen profitieren können. Gilt dies auch für Epidemien? Deskriptive Statistiken für die deutschen Regierungsparteien auf Bundes- und Landesebene zeigen eindrucksvoll, dass die Zustimmung zu politischen Amtsinhabern in Zeiten der Coronakrise gestiegen ist. Besonders stark hat die Union in der Wählergunst von der Krise profitiert. Die Unsicherheit in Zeiten der Coronakrise ist groß. Bürgerinnen und Bürger scheinen daher verstärkt auf im Amt bewährte Politiker zu vertrauen, sie für gutes Krisenmanagement zu belohnen und sich zu Krisenzeiten keinen Wechsel in Regierungssämtern zuzumuten.

WIE AMTSINHABER VON NATURKATASTROPHEN PROFITIEREN

Bundeskanzler Gerhard Schröder hatte sich im Jahr 2002 in Gummistiefeln die Wiederwahl gesichert (vgl. Bechtel und Hainmueller 2011). Er war nach dem Elbe-Hochwasser zeitnah in den Krisengebieten, ließ sich als besorgter Helfer ablichten und sagte großzügige Hilfen zu. Sein Herausforderer Edmund Stoiber kam zu spät in die Krisengebiete und hatte bei der Bundestagswahl 2002 das Nachsehen. Auch das Hochwasser in Bayern im Juni 2013 hatte Effekte auf die Landtagswahl im September 2013: In den von den Überschwemmungen betroffenen Landkreisen war die Zustimmung zur CSU um 6 Prozentpunkte höher als in nicht von den Überschwemmungen betroffenen Landkreisen (vgl. Kauder und Potrafke 2015). Auf die Wahlbeteiligung scheint sich das Hochwasser hingegen negativ ausgewirkt zu haben (vgl. Rudolph und Kuhn 2018).



Luisa Dörr

ist Doktorandin im ifo Zentrum für öffentliche Finanzen und politische Ökonomie.



Dr. Klaus Gründler

ist wissenschaftlicher Mitarbeiter im und stellvertretender Leiter des ifo Zentrums für öffentliche Finanzen und politische Ökonomie.



Philipp Heil

ist wissenschaftliche Hilfskraft im ifo Zentrum für öffentliche Finanzen und politische Ökonomie.



Martin Mosler

ist Doktorand im ifo Zentrum für öffentliche Finanzen und politische Ökonomie.



Prof. Dr. Niklas Potrafke

leitet das ifo Zentrum für öffentliche Finanzen und politische Ökonomie und ist Professor für Volkswirtschaftslehre für Volkswirtschaft, insbesondere Finanzwissenschaft, an der Ludwig-Maximilians-Universität München.

Amtsinhaber profitieren allerdings nicht uneingeschränkt von Naturkatastrophen. Für US-amerikanische Bezirke weisen Gasper und Reeves (2011) einen negativen Zusammenhang zwischen Katastrophenschäden und den Stimmanteilen für Amtsinhaber aus. Dabei zeigen sich die Wähler imstande, zwischen Handlungsebenen zu differenzieren, und belohnen den Präsidenten nur, wenn er die Hilfsanträge der Gouverneure bewilligt. Bodet et al. (2016) hingegen können in ihrer Untersuchung für die kanadische Stadt Calgary keinen Zusammenhang zwischen der Flut und den Stimmanteilen für den amtierenden Bürgermeister feststellen.

EPIDEMIE UND AMTSINHABER

Epidemien sind Stresstests für Regierungen. Im Angesicht einer sich schnell ausbreitenden und möglicherweise verheerenden Krankheit sehen sich politische Amtsinhaber und Institutionen der Herausforderung gegenüber, schnell Informationen zu sammeln und effektive Gegenmaßnahmen einzuleiten. Außerdem müssen sie ihre Informationen mit der Bevölkerung teilen und ihre Politikmaßnahmen erklären, um das Vertrauen der Bevölkerung zu stärken. In einem Blog-Beitrag schreibt Rothstein (2020) den Erfolg der nordischen Länder bei der Eindämmung von Covid-19 – im Gegensatz zu Italien – dem dort herrschenden größeren Vertrauen der Bürgerinnen und Bürger in ihre Regierungen zu. Aksoy et al. (2020) stellen anhand einer Untersuchung von Individualdaten fest, dass das Vertrauen in die politische Führung, in die Regierung und in Wahlen bei Befragten sinkt, die im jungen Erwachsenenalter (18–25 Jahren) eine Epidemie erlebt haben. Dieser Effekt hängt allerdings von der Stärke der Regierung während der Epidemie

ab. Unter schwachen Regierungen, die weniger imstande sind, effektiv auf die Krise zu reagieren, fällt der Vertrauensverlust in der Bevölkerung größer und langwieriger aus. Die große Unsicherheit und Angst der Bevölkerung im Angesicht einer Epidemie dürfte dabei eine Rolle spielen. Obwohl beispielsweise das Risiko eines Ebola-Ausbruchs in den USA im Herbst 2014 als sehr gering eingestuft wurde, hatte die Angst der Bevölkerung angesichts der vier diagnostizierten Fälle einen negativen Effekt für die demokratische Partei bei den Zwischenwahlen (vgl. Campante et al. 2020).

Bei der Kommunalwahl in Bayern am 15. März 2020 scheint die CSU von der Corona-Ausbreitung profitiert zu haben. Stellt man zwei vergleichbare Gemeinden gegenüber, dann war der Stimmenanteil für die CSU um 4 Prozentpunkte höher, wenn in einer Gemeinde drei Corona-Fälle mehr als in der vergleichbaren Gemeinde registriert wurden (vgl. Leininger und Schaub 2020).

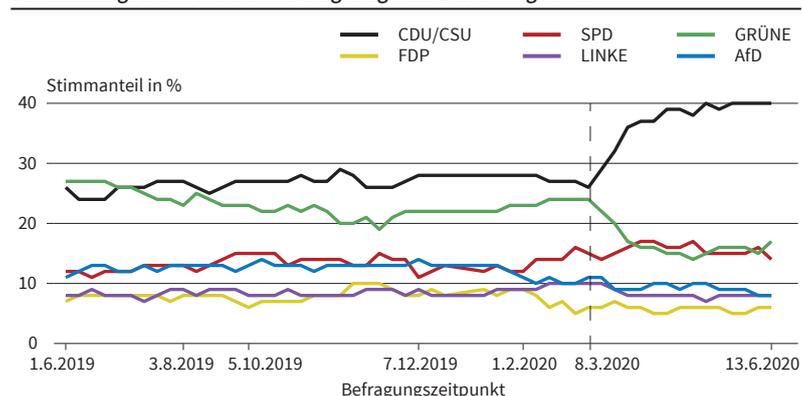
SONNTAGSFRAGE AUF BUNDESTAGESEBENE

Abbildung 1 zeigt die Ergebnisse der Sonntagsfrage auf Bundestagebene für die Parteien des Deutschen Bundestags von Juni 2019 bis Juni 2020. Sie belegt eindrucksvoll, wie die Regierungsparteien während der Covid-19-Pandemie an Zustimmung in der deutschen Bevölkerung gewonnen haben. Für CDU/CSU ist der Zuwachs am stärksten: Ab Anfang März (Befragungszeitpunkt Forsa: 8. März) stieg der Stimmanteil der Unionsparteien von ca. 27% auf 40% am aktuellen Rand, während Bündnis 90/Die Grünen nahezu spiegelbildlich an Rückhalt verlieren (24% vs. 17%). Dies entspricht dem Zeitpunkt, in dem die flächendeckende Ausbreitung von Covid-19 in Deutschland ihren Anfang nahm. Am 8. März 2020 wurde der erste Todesfall durch die Lungenkrankheit Covid-19 diagnostiziert. Am selben Tag reagierte die Politik mit der ersten einschneidenden Maßnahme, der Absage von Großveranstaltungen mit einer Teilnehmerzahl über 1 000 Personen. Zudem verständigten sich die Regierungsparteien auf Unternehmenshilfen und Erleichterungen bei der Kurzarbeit. In einer gemeinsamen Pressekonferenz mit dem Bundesgesundheitsminister und dem RKI-Präsidenten äußerte sich Angela Merkel zwei Tage später erstmals ausführlich zur Coronavirus-Pandemie. In den Folgetagen überschlugen sich die Nachrichten: Bund und Länder berieten medienwirksam über die nächsten Schritte, die zu den ersten Schulschließungen, dem Einreisestopp aus Drittländern, der Einführung von Grenzkontrollen und einer ausführlichen Rückholaktion für im Ausland festsetzende Deutsche führten.

Der vorläufige Höhepunkt wurde schließlich durch Angela Merkels Corona-Ansprache am 18. März 2020 und der Verfügung weitreichender Ausgangs- und Kontaktbeschränkungen (Lockdown) am 22. März 2020 erreicht. Diese Maßnahmen brachten vor allem der CDU

Abb. 1

Zustimmungswerte bei der Sonntagsfrage auf Bundestagebene



Quelle: Forsa-Umfragedaten.

© ifo Institut

einen starken Rückhalt in der Bevölkerung. Stießen die Maßnahmen zur Bekämpfung der Corona-Pandemie zunächst auf breite Zustimmung, formierte sich ab Mai 2020 der erste größere Widerstand gegen die teils restriktiven Bestimmungen. Die »Hygiene-Demonstrationen«, auf denen Bürger gegen die im Rahmen der Corona-Pandemie getroffenen Maßnahmen demonstrieren, hatten bislang jedoch keinerlei Einfluss auf die steigende Zustimmung zur Politik der CDU/CSU. Obwohl die Demonstrationen in einigen deutschen Städten großen Zulauf erfuhren, lässt sich in den Daten bislang kein Einfluss auf die Zustimmung zur Union feststellen.

Zwar konnte zunächst auch die SPD als Regierungspartei vom Krisenmanagement der Bundesregierung profitieren. Jedoch war der Anstieg für die SPD im März weitaus weniger stark ausgeprägt und schwankt seitdem deutlich. Bis Juni 2020 verzeichneten die Sozialdemokraten ein leichtes Plus von rund 3 Prozentpunkten, am aktuellen Rand liegen die Umfragewerte jedoch wieder in etwa auf dem Ausgangsniveau vor der Krise. Während die Umfragewerte für die FDP relativ unbeeinflusst von der Covid-19-Pandemie blieben, verloren neben Bündnis 90/Die Grünen insbesondere Die Linke und die AfD stark an Zustimmung.

Es ist anzunehmen, dass die im Laufe der Corona-Pandemie getroffenen Maßnahmen der Bevölkerung ein entschlossenes und effektives Handeln der deutschen Bundesregierung signalisierten. Dass insbesondere die Unionsparteien in der Gunst der Bevölkerung

profitieren, könnte mit der Führungsrolle der Kanzlerin und möglicherweise der des bayerischen Ministerpräsidenten zusammenhängen. Zusammen mit Sachsen kündigte Bayern frühzeitig Ausgangsbeschränkungen an, ein Vorgehen, das zwar von SPD und Bündnis 90/Die Grünen kritisiert, aber in der Bevölkerung als entschlossene Reaktion anerkannt wurde. Laut ZDF Politbarometer sind im Juni 2020 rund 84% der Bevölkerung mit der Regierungstätigkeit von Kanzlerin Merkel zufrieden. Für Bayern liegen die Zustimmungswerte zur Politik von Markus Söder gar bei über 90%.

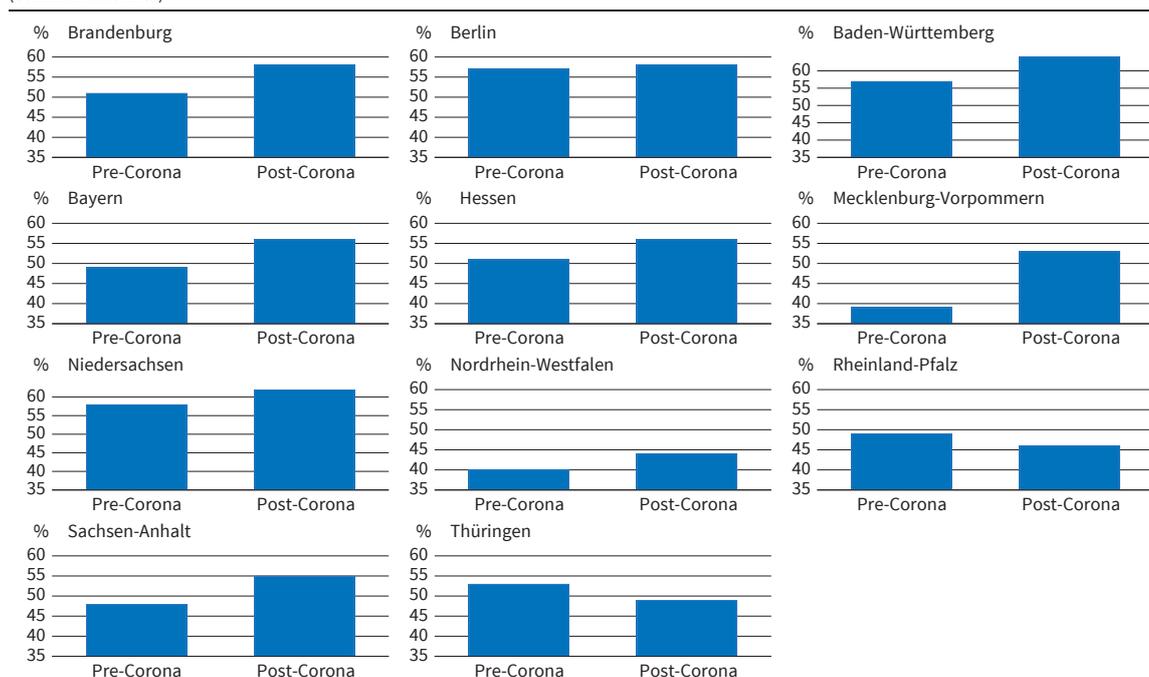
SONNTAGSFRAGE AUF EBENE DER DEUTSCHEN BUNDESLÄNDER

Auf Bundeslandebene zeichnet sich im Großen und Ganzen ein ähnliches Bild wie auf Bundesebene ab. Im Folgenden vergleichen wir die Ergebnisse der Sonntagsfrage auf Bundeslandebene vor und nach dem Ausbruch der Coronakrise.¹ Im Gegensatz zur Sonntagsfrage für den Bund wird die Frage für die deutschen Landtage in wesentlich größeren zeitlichen Abständen gestellt, weshalb Ergebnisse vor und nach dem Corona-Ausbruch zum Zeitpunkt dieses Beitrags nicht für alle Bundesländer vorliegen. Da auf Ebene der Bundesländer in Teilen andere Parteien in

¹ Als Stichtag, der die Phase »vor« und »nach« Corona bestimmt, definieren wir den 25. Februar 2020. An diesem Tag werden Wochen nach der ersten Infektion eines Mitarbeiters der Firma Webasto (28. Januar 2020) die ersten beiden Covid-19-Fälle in Deutschland registriert. Der Tag markiert den Anfang des Ausbruchs im Landkreis Heinsberg (NRW).

Abb. 2

Zustimmungswerte für Amtsinhaber (Regierungsparteien) bei der Sonntagsfrage auf Landesebene (Stimmanteile in %)



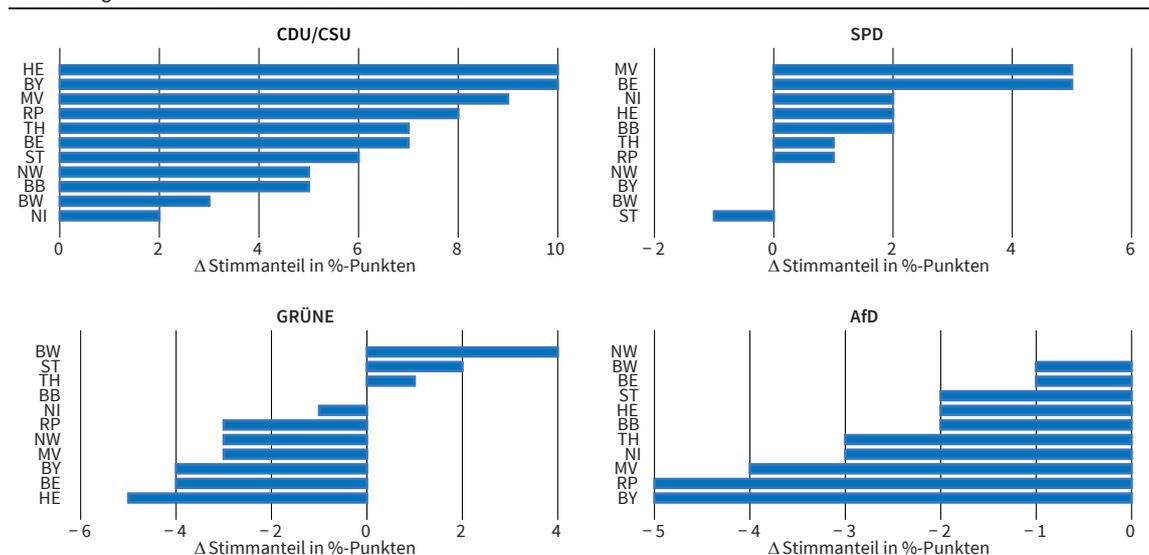
Anmerkung: »Pre-Corona« gibt den letzten Umfragewert der Sonntagsfrage auf Bundeslandebene vor dem flächendeckenden Ausbruch der Covid-19-Pandemie wieder. »Post-Corona« bezeichnet den zum Zeitpunkt der Fertigstellung dieses Artikels (18.06.2020) aktuellsten Umfragewert nach Ausbruch der Coronakrise. Als kritische Schwelle dient der 25. Februar 2020, an dem zum ersten Mal nach den Ausbrüchen bei Webasto eine Covid-19-Erkrankung diagnostiziert wurde. Der Tag markiert auch den Ausbruch im Landkreis Heinsberg (NRW).

Quelle: <https://www.wahlrecht.de/umfragen/landtage/>

© ifo Institut

Abb. 3

Zustimmungswerte für die Parteien auf Bundeslandebene



Quelle: <https://www.wahlrecht.de/umfragen/landtage/>.

© ifo Institut

der Regierung sind als auf Bundesebene, erlaubt die Betrachtung der Bundesländer die Abschätzung der Frage, ob es sich bei dem in Abbildung 1 dokumentierten Zuwachs um einen »Regierungseffekt« oder einen »Unions-Effekt« handelt.

Abbildung 2 dokumentiert steigende Zustimmungswerte für die Regierungskoalitionen in nahezu allen Bundesländern, für die Daten vorliegen. Ausnahmen bilden die Ampelkoalition um Malu Dreyer in Rheinland-Pfalz und die rot-rot-grüne Koalition um Bodo Ramelow in Thüringen. Die zugrunde liegenden Befragungszeitpunkte variieren allerdings stark, so dass die Werte vor Corona teils zu unterschiedlichen Zeiten gemessen sind.² Am stärksten steigt die Zustimmung für Regierungsparteien in Mecklenburg-Vorpommern, gefolgt von Bayern, Brandenburg, Sachsen-Anhalt, Hessen und Baden-Württemberg.

Abbildung 3 gliedert die Veränderung der Stimmanteile in den Bundesländern nach Parteien auf. Es wird deutlich, dass nicht ausnahmslos alle an Lan-

² Für Niedersachsen und Sachsen-Anhalt liegen die Befragungszeitpunkte vor Ausbruch der Coronakrise über ein Jahr zurück.

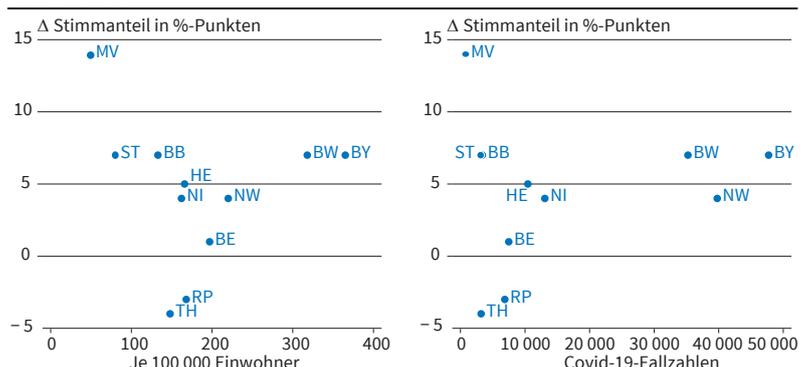
desregierungen beteiligten Parteien profitieren: In Hessen beispielsweise ist die in Abbildung 2 dargestellte gestiegene Zustimmung allein durch die CDU getrieben, deren Zustimmungsplus mit 10 Prozentpunkten den Rückgang des Koalitionspartners (Bündnis 90/Die Grünen) von – 5 Prozentpunkten überkompensiert. In Baden-Württemberg hingegen profitieren die regierenden Bündnis 90/Die Grünen und CDU nahezu gleichermaßen. Bemerkenswert ist der flächendeckend sinkende Rückhalt für die AfD, die in keinem Bundesland an Stimmen zulegen kann. In Bayern und Rheinland-Pfalz sinkt der Stimmanteil mit einem Minus von 5 Prozentpunkten signifikant.

AMTSINHABER, AUSBREITUNG VON COVID-19 UND POLITISCHE MASSNAHMEN

Die Vermutung liegt nahe, dass die Zustimmungswerte der Regierungsparteien auch davon abhängen, wie stark die jeweiligen Bundesländer von Covid-19 betroffen sind. Grundsätzlich wäre hier sowohl ein positiver als auch negativer Zusammenhang denkbar: Zum einen könnte die Bevölkerung niedrige Fallzahlen dem entschlossenen Regierungshandeln zuschreiben. Zum anderen könnte gerade bei starker Betroffenheit ein schnelles Handeln von Seiten der Regierung belohnt werden. Abbildung 4 lässt keinen systematischen Zusammenhang zwischen der Veränderung der Zustimmungswerte und der Anzahl der Covid-19-Fälle – je 100 000 Einwohner oder absolut – auf Bundeslandebene erkennen. Stark betroffene Länder wie Bayern oder Baden-Württemberg verzeichnen ähnliche politische Zustimmungsraten wie die weniger stark betroffenen Länder Sachsen-Anhalt oder Brandenburg. Mecklenburg-Vorpommerns amtierende Regierung aus SPD und CDU verzeichnet trotz relativ geringer Covid-19-Fallzahlen den größten Stimmenzuwachs im Ländervergleich.

Abb. 4

Veränderung der Zustimmungswerte und der Anzahl der Covid-19-Fälle in den Bundesländern



Quelle: <https://www.wahlrecht.de/umfragen/landtage/> (Stimmanteile); RKI (Covid-19-Fallzahlen). © ifo Institut

Abbildung 4 lässt auf zwei unterschiedliche Erklärungen schließen. Einerseits ist es denkbar, dass verschiedene Regierungen unterschiedlich auf die Ausbreitung von Covid-19 reagiert haben. Zum anderen könnten die Wähler die Entwicklung in Deutschland als ganzes wahrnehmen und nicht in erster Linie auf die Entwicklungen im eigenen Bundesland blicken.

Abbildung 5 legt nahe, dass beide Erklärungen zu einem gewissen Grad zutreffen. Die Abbildung zeigt den Zusammenhang zwischen den absoluten Covid-19-Fallzahlen (Stand: Mitte Juni 2020) und der Anzahl der bewilligten Anträge auf Hilfen für kleine Unternehmen und Solo-Selbständige. Die Zahl der bewilligten Unternehmenshilfen dient als Indikator für die Generosität der Politik in Reaktion auf die Covid-19-Pandemie. Die Abbildung zeigt, dass die Zahl der bewilligten Anträge mit steigenden Covid-19-Fallzahlen zunimmt. Die meisten Bundesländer liegen dabei nahezu exakt auf einer Linie (in der Abbildung rot). Dies legt nahe, dass die Regierungen eine jeweils unterschiedliche Politik verfolgten, die an den jeweiligen Rahmenbedingungen ausgerichtet war.

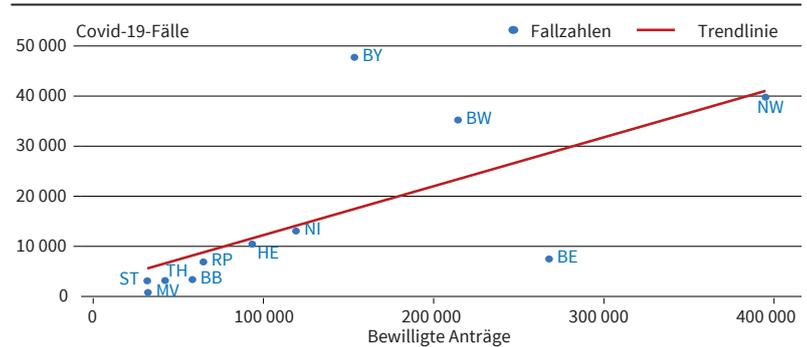
Zwei Bundesländer weichen in bemerkenswerter Weise von der roten Linie ab. Zum einen wurden in Bayern gemessen an den Fallzahlen wesentlich weniger Unternehmenshilfen bewilligt als in den übrigen Bundesländern. Zum anderen wurden relativ zu den Fallzahlen in Berlin wesentlich mehr Unternehmenshilfen bewilligt als anderswo. Doch weder hat die unterproportionale Vergabe von Unternehmenshilfen der Popularität der bayerischen Regierung Abbruch getan, noch konnte die Berliner Regierung von der überproportionalen Vergabe von Unternehmenshilfen profitieren. Dies spricht dafür, dass sich auch die Politik auf Bundesebene zu großen Teilen in den Wählertendenzen widerspiegelt.

SCHLUSSFOLGERUNGEN: REGIERUNGSPARTEIEN PROFITIEREN

Die deskriptiven Statistiken zeigen, dass in Deutschland die Regierungsparteien von der Coronakrise profitiert haben. Das gilt sowohl für den Bund als auch die deutschen Bundesländer. Besonders stark hat die Union in der Wählergunst von der Krise profitiert. Die Unsicherheit in Zeiten der Coronakrise ist groß. Bürgerinnen und Bürger scheinen daher verstärkt auf im Amt bewährte Politikerinnen und Politiker zu vertrauen, sie für gutes Krisenmanagement zu belohnen und sich zu Krisenzeiten keinen Wechsel in Regierungsämtern zuzumuten

Abb. 5

Covid-19-Fälle und bewilligte Hilfen für kleine Unternehmen und Solo-Selbständige in den Bundesländern



Quelle: BMWi (2020): Corona-Pandemie Dashboard Wirtschaft Deutschland Stand: 2. Juni 2020 (bewilligte Anträge); RKI (Covid-19-Fallzahlen). © ifo Institut

LITERATUR

- Aksoy, C. G., B. Eichengreen und O. Saka (2020), »The political scar of epidemics«, NBER Working Paper 27401.
- Bechtel, M. 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, 851–867.
- Bodet, M. A., M. Thomas und C. Tessier (2016), »Come hell or high water: An investigation of the effects of a natural disaster on a local election«, *Electoral Studies* 43, 85–94.
- Campante, F. R., E. Depetris-Chauvin und R. Durante (2020), »The virus of fear: The political impact of Ebola in the U.S.«, NBER Working Paper 26897.
- Gasper, J. T. und A. Reeves (2011), »Make It Rain? Retrospection and the attentive electorate in the context of natural disasters«, *American Journal of Political Science* 55(2), 340–355.
- Kauder, B. und N. Potrafke (2015), »Just hire your spouse! Evidence from a political scandal in Bavaria«, *European Journal of Political Economy* 38, 42–54.
- Leininger, A. und M. Schaub (2020), »Voting at the dawn of a global pandemic«, Working paper.
- Rothstein, B. (2020), »Trust Is The Key to Fighting the Pandemic«, *Scientific American.com*, 24. März, verfügbar unter: <https://blogs.scientificamerican.com/observations/trust-is-the-key-to-fighting-the-pandemic>.
- Rudolph, L. und P. M. Kuhn (2018), »Natural disasters and political participation: Evidence from the 2002 and 2013 floods in Germany«, *German Politics* 27(1), 1–24.