

# Bonus für die stärkste politische Kraft Bei den Kommunalwahlen in Bayern profitiert die CSU von der Pandemie

Arndt Leininger und Max Schaub

**Summary:** What consequences does the coronavirus crisis have for democracy? An analysis of local elections held in Bavaria on March 15, 2020, shows that the pandemic influenced the voting behavior of citizens from an early stage. Voters voted for the political force they expected to be best suited to help them through the crisis. The CSU did better in all regions more affected by Covid-19. The tendency of voters to further strengthen the dominant political power is potentially problematic for the functioning of democratic oversight in times of crisis.

**Kurz gefasst:** Welche Folgen hat die Corona-Krise für die Demokratie? Die Analyse der Kommunalwahlen in Bayern am 15. März 2020 zeigt, dass die Pandemie bereits in diesem Frühstadium das Wahlverhalten der Bürger\*innen beeinflusst hat. Die Wähler\*innen haben der politischen Kraft ihre Stimme gegeben, von der sie erwarteten, dass sie ihnen am besten durch die Krise helfen kann: Die CSU schnitt in allen von Covid-19 stärker betroffenen Gebieten besser ab. Diese Tendenz, in der Krise die stärkste politische Kraft zu unterstützen, ist potenziell problematisch für das Funktionieren demokratischer Kontrolle in Krisenzeiten.

Welchen Einfluss hat die Ausbreitung des Coronavirus auf Politik und Demokratie? Um ein erstes Verständnis für die Auswirkungen auf Politik und Wahlen zu entwickeln, haben wir die jüngsten Kommunalwahlen in Bayern am 15. März 2020 untersucht. Obwohl die Corona-Krise gerade erst begonnen hatte, zeigt unsere Analyse, dass die Pandemie bereits in diesem Frühstadium das Wahlverhalten der Bürger\*innen beeinflusst hat.

Zehn Millionen Menschen in Bayern waren aufgefordert, ihre lokalen Repräsentant\*innen zu wählen. Dazu gehören die Vertretungen der Landkreise und kreisfreien Städte, Landräte und Landrätinnen sowie Bürgermeister\*innen. In unserer Analyse vergleichen wir die Wahlergebnisse von Gebieten, die schon von der Ausbreitung des Virus betroffen waren, mit denen, die bis zu diesem Zeitpunkt verschont geblieben waren. Bei den Corona-Infektionszahlen gab es starke regionale Unterschiede. Der Ausbruch in Bayern speiste sich aus verschiedenen Quellen: Zu den ersten Fällen gehörten Geschäftsleute, Urlauber\*innen sowie Einzelpersonen, die Verwandte in anderen bereits stark vom Virus betroffenen Gebieten Deutschlands (etwa im Kreis Heinsberg in Nordrhein-Westfalen) besucht hatten. In der Folge breitete sich das Virus sowohl in ländlichen als auch in städtisch geprägten Teilen des Landes aus. Das Fehlen eines erkennbaren Musters in der Verbreitung der Krankheit erlaubt es uns, die Auswirkung der Pandemie auf die Wahl in Bayern kausal zu interpretieren.

Die meisten politikwissenschaftlichen Theorien sehen Krisen als Momente, die Amtsinhaber\*innen und generell die Exekutive stärken. Andere argumentieren, dass Regierungen für die negativen Auswirkungen von Krisen verantwortlich gemacht und bei Wahlen abgestraft werden. Auch wir konzentrieren unsere Analyse auf die Regierungspartei CSU. Die bayerische Schwesterpartei der CDU hat seit ihrer Gründung 1945 fast alle Landesregierungen angeführt und regiert in 95 von 96 Landkreisen und Städten Bayerns. Ihre beherrschende Stellung ist jedoch in den letzten Jahren durch Herausforderer sowohl von der politischen Linken als auch von der politischen Rechten unter Druck geraten. Dies spiegelte sich im Ergebnis der diesjährigen Kommunalwahlen wider: Insgesamt verlor die CSU landesweit 5,1 Prozentpunkte im Vergleich zur letzten Wahl 2014. Doch welcher Effekt der Covid-19-Krise versteckt sich hinter diesen Zahlen? Musste die CSU unter dem Druck der sich ausbreitenden Infektionen Stimmen abgeben? Oder konnte sie im Gegenteil aufgrund der Krise ihre Verluste vielleicht sogar eindämmen?

Unsere Ergebnisse sind eindeutig: Die Krise kam der CSU und ihren Kandidat\*innen zugute. Wir schätzen: Pro 3 bekannte Fälle bei 100.000 Einwohnern lag der Stimmenanteil der CSU etwa bei den Kreistagswahlen im Schnitt um etwa 4 Prozentpunkte höher. Die positiven Auswirkungen der Krise auf die CSU und ihre Kandidat\*innen zeigten sich auch bei der Wahl der Bürgermeister\*innen von rund 2.000 Gemeinden. Unsere Schätzungen ergeben, dass CSU-Kandidat\*innen in von der Corona-Krise direkt betroffenen Gemeinden eine 17 Prozent höhere Wahrscheinlichkeit hatten, ins Amt gewählt zu werden, als in nicht betroffenen Gemeinden. Für die SPD und die Grünen konnten wir keinen statistischen Effekt nachweisen – sehr wohl aber für CSU (Zugewinne) und AfD (Verluste). Angesichts ähnlicher Wahlbeteiligung wie in der vorhergegangenen Wahl legt dies den Schluss nahe, dass die pandemiebedingten Gewinne der CSU vor allem auf Kosten der AfD gingen.

Wie lassen sich diese Ergebnisse erklären? Die Frage, wie Katastrophen sich auf politisches Verhalten auswirken, wird von Politikwissenschaftler\*innen kontrovers diskutiert. Zum einen hat sich gezeigt, dass Bedrohungen von außen dazu führen, dass Wähler\*innen dazu tendieren, sich hinter den Amtsinhaber\*innen zu versammeln. Dies würde eine höhere Wahlunterstützung für die dominante Partei implizieren, was unseren Befunden zu entsprechen scheint. Ein solcher „rally ‘round the flag“-Effekt müsste dann auch für die Amtsinhaber\*innen, Bürgermeister\*innen sowie Landräte und Landrätinnen anderer Parteien gelten, die von der Krise profitieren müssten, unabhängig davon, ob sie der CSU oder einer anderen Partei angehören. Wir stellen jedoch fest, dass ausschließlich die Bürgermeister\*innen der CSU profitieren.



Eine andere Schule der politikwissenschaftlichen Literatur argumentiert, dass durch die Krise negative Gefühle wie Angst hervorgerufen werden, was wiederum zu ausgrenzenden Haltungen und Unterstützung für rechte Parteien führen kann. Dieses Argument wird durch unsere Daten allerdings nicht gestützt: Die AfD verlor in den von der Ausbreitung des Virus stärker betroffenen Gebieten Stimmen, anstatt durch die Krise gestärkt zu werden. Der theoretische Ansatz, der argumentiert, Wähler\*innen wendeten sich in Folge einer Katastrophe gegen die Regierung, weil sie die damit einhergehenden Probleme intuitiv mit den machthabenden Politiker\*innen assoziieren, greift offensichtlich auch nicht. Denn dann hätte die CSU in stärker betroffenen Gebieten Stimmen verlieren müssen, was eindeutig nicht der Fall ist.

Arndt Leininger ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am Otto-Suhr-Institut der Freien Universität Berlin. Seine Forschungsgebiete umfassen die vergleichende Politikwissenschaft und angewandte quantitative Methoden. (Foto: privat)

[arndt.leininger@fu-berlin.de](mailto:arndt.leininger@fu-berlin.de)

Haben die Wähler\*innen die Wahl vielleicht genutzt, um die Leistung der CSU während der Krise positiv zu bewerten? Immerhin hat sich Ministerpräsident Markus Söder als entscheidungsfreudiger Krisenmanager inszeniert und stark an Popularität gewonnen. Ist es möglich, dass die zur CSU gehörenden Lokalpolitiker\*innen hiervon profitiert haben? Obwohl wir diese Möglichkeit nicht völlig ausschließen können, glauben wir nicht, dass dieses Argument in unserem Fall zutrifft. Die Wahlen fanden ganz am Anfang der Pandemie statt – noch bevor Söders Zustimmungswerte in die Höhe schnellten. Die Wähler konnten zu diesem frühen Zeitpunkt die Leistung ihrer Lokalpolitiker\*innen in der Corona-Krise kaum bewerten. Nichtsdestotrotz unterziehen wir diese Idee einem weiteren Test. Wir prüfen, ob die Stärke des Pro-CSU-Effekts variiert, je nachdem, ob ein Landkreis besonders gut auf die Krise vorbereitet war oder ob die Lokalpolitik schnell reagiert hat. Für diesen Test vergleichen wir Landkreise, in denen die Zahl der Krankenhausbetten in den letzten Jahren reduziert wurde, mit solchen, in denen neue Betten geschaffen wurden, sowie Landkreise, die schon früh Corona-Testzentren eingerichtet hatten, mit solchen, die diese erst nach der Wahl geschaffen haben. Keiner dieser Faktoren scheint jedoch einen Unterschied zu machen. Unabhängig vom Stand der Vorbereitung und der getroffenen Gegenmaßnahmen schnitten die CSU-Kandidat\*innen in allen betroffenen Gebieten ungefähr gleich gut ab.

Zur Erklärung unserer Resultate greifen wir auf einen theoretischen Ansatz zurück, der von Politikwissenschaftler\*innen oft als wenig plausibel empfunden wird. Es geht um die Idee, dass die Wähler bei ihrer Stimmabgabe strategisch-vorausschauend entscheiden und nicht evaluativ-zurückschauend. Die Wähler\*innen unterstützen die politische Kraft, von der sie erwarten, dass sie ihnen am besten durch die Krise helfen kann. Sie versuchen, so unser Argument, ihre lokalen (Regierungs-)Vertreter\*innen mit dieser politischen Kraft in Einklang zu bringen. Ihre Entscheidung basiert nicht zuletzt auf dem Glauben, dass sie auf diese Weise bevorzugt Zugang zu möglichen Unterstützungsmaßnahmen erhalten. Da die dominante politische Kraft in Bayern die CSU ist, prognostiziert dieser Mechanismus höhere Stimmenanteile für die CSU und ihren Kandidaten – genau wie beobachtet. Darüber hinaus spielt es für das Argument keine Rolle, ob Personen, die sich zur Wahl stellen, schon Amtsinhaber\*innen sind oder nicht: Wichtig ist nur, dass sie der dominierenden Partei, der CSU, angehören. Die Tatsache, dass der CSU angehörende Bürgermeister\*innen sowie Landräte und Landrätinnen nicht mehr profitierten als Kandidat\*innen der CSU, die kein Amt bekleideten, spricht also für den Mechanismus. Für diesen Mechanismus spricht auch, dass Amtsinhaber\*innen, die nicht der CSU angehören, tendenziell Verluste verkraften mussten.



Max Schaub ist wissenschaftlicher Mitarbeiter der Abteilung Migration, Integration und Transnationalisierung. Sein Forschungsinteresse gilt der Wechselwirkung zwischen Armut, Gewalt und Migration sowie deren Einfluss auf politische Partizipation.

(Foto: Anjula Schaub)

max.schaub@wzb.eu

Auch wenn die Ergebnisse für unseren Erklärungsansatz sprechen, gibt es gute Gründe skeptisch zu bleiben. So können wir nicht auf Umfragedaten zurückgreifen, die uns in die Lage versetzen würden zu verstehen, warum genau sich Wähler\*innen wie entschieden haben. Mehr Klarheit soll ein Survey-Experiment bringen, das es ermöglicht, den genauen Mechanismus zu ermitteln. Herausstellen möchten wir auch, dass wir Wahlverhalten ganz zu Beginn der Pandemie untersucht haben. Mit dem Fortschreiten der Krise könnten sich auch die Reaktionen der Bürger\*innen verändern. Zum Beispiel ist es möglich, dass sich unter dem Eindruck höherer Opferzahlen oder einer sich verschärfenden Wirtschaftskrise die Wähler\*innen doch noch der AfD zuwenden. Dennoch erlaubt unser Papier einen Blick auf das Abstimmungsverhalten zu Beginn einer globalen Pandemie und unterstreicht die Bedeutung strategischer Überlegungen von Wähler\*innen.

Wir glauben, dass sich der hier beschriebene Effekt auch auf andere Situationen langsam ablaufender Krisen übertragen lässt. In solchen Zeiten ist der Anreiz für Wähler\*innen besonders groß, die stärkste politische Kraft zu unterstützen. Falls diese Annahme zutrifft, liegt hierin durchaus eine Bedrohung für die Demokratie. Der kurzsichtige Blick auf die Krise hat zur Folge, dass die Wähler\*innen politischen Akteuren ein Mandat erteilen, das weit über die Dauer der Krise hinausreicht. Und er bedeutet auch, dass Politiker\*innen und Parteien, die sich bereits in einer starken Position befinden, an Stärke gewinnen – zum Nachteil kleinerer Fraktionen und des parteipolitischen Pluralismus im Allgemeinen. Diese gewonnene Stärke kann zum Missbrauch einladen. Während diese Bedrohung im Falle Deutschlands sicherlich begrenzt ist, haben amtierende Politiker\*innen in anderen Ländern den Ausbruch des Virus zum Anlass genommen, ihre Macht erheblich auszuweiten. Unsere Ergebnisse deuten darauf hin, dass Wahlen, die in Krisenzeiten abgehalten werden, wenig dazu beitragen können, diesen Entwicklungen entgegenzuwirken.

#### **Literatur**

*Der Beitrag beruht auf einem Working Paper, in dem detaillierte Zahlen und Analysen zu finden sind: Leininger, Arndt/Schaub Max: „Voting at the Dawn of a Global Pandemic.“ In: SocArXiv, 12. April 2020 (Vorabdruck). Online: <https://doi.org/10.31235/osf.io/a32r7> (Stand 22.05.2020).*