

Florian Dorn, Stefanie Gäbler, Björn Kauder, Manuela Krause, Luisa Lorenz,
Niklas Potrafke und Alexander van Roessel*

Demokratische Vielfalt in Deutschland – unterscheiden sich die Volksparteien noch?

Am 24. September 2017 haben die Deutschen einen neuen Bundestag gewählt. Im Wahlkampf wurde häufig kritisiert, dass die inhaltliche Abgrenzung der Parteien untereinander immer undeutlicher wird und sich insbesondere die Positionen und Politiken der beiden großen Volksparteien CDU/CSU und SPD kaum noch voneinander unterscheiden. Das ifo Institut und die Frankfurter Allgemeine Zeitung haben diese Kritik zum Anlass genommen, in der Septemberausgabe ihres Ökonomenpanels deutsche Ökonomen vor der Bundestagswahl um ihre Einschätzung der Unterscheidbarkeit zwischen Union und SPD und den damit einhergehenden Auswirkungen auf die Demokratie in Deutschland zu bitten. Die Befragten bestätigen dabei mehrheitlich die Kritik und wünschen sich wieder mehr Unterschiede zwischen Union und SPD. Die Konvergenz der Volksparteien ist aus ihrer Sicht auch für den Erfolg der AfD mitverantwortlich.

In den vergangenen Jahren hat sich in der öffentlichen Diskussion der Eindruck verstärkt, die etablierten Parteien würden in ihren Positionen und Politiken immer näher zusammenrücken. Vor allem der Union und der SPD wird vorgeworfen, sich zu selten klar voneinander abzugrenzen. Dies ist in Zeiten der großen Koalition aber besonders schwer, da sich die Parteien von ihrem jahrelangen Regierungspartner distanzieren müssten. Die beiden Volksparteien hatten offenbar Schwierigkeiten, ihre Unterschiede überhaupt im Wahlkampf zu kommunizieren. Das ist auch ein Grund, warum nicht nur die Ökonomen in der September-Umfrage des Ökonomenpanels, sondern auch viele Politikwissenschaftler eine Verfestigung der großen Koalition generell kritisch sehen. Für viele ist die Konvergenz der Volksparteien aber auch die Fortsetzung eines Trends, der mit der rot-grünen Regierung unter Bundeskanzler Gerhard Schröder 2002 begonnen hat. Mit der Agenda 2010 hat die SPD aus Sicht vieler Bürger klassische sozialdemokratische Positionen aufgegeben. Gleiches sehen viele Bürger auch bei der Union: Sie hat unter Angela Merkel zentrale konservative Positionen im Hinblick auf Mindestlohn, Wehrpflicht oder die »Ehe für alle« über Bord geworfen.¹ Bei den großen Themen der letzten Jahre wie Eurorettung, Energiewende und Flüchtlingspolitik fällt es ebenfalls schwer, größere Unterschiede zwischen den Volksparteien zu erkennen. Andere Stimmen betonen allerdings, dass es nach wie vor große Unterschiede zwischen den Parteien gebe. Diese träten aber in Zei-

ten der großen Koalition nicht so offen zu Tage. Auch müssten die geringen Unterschiede nicht notwendigerweise schlecht sein, sondern würden nur die sozio-kulturellen Entwicklungen in der Gesellschaft insgesamt widerspiegeln.² Mit Blick auf das Wahlergebnis bei der Bundestagswahl ist allerdings bei Vertretern der beiden Volksparteien die Bestrebung zu erkennen, sich wieder deutlicher voneinander abzugrenzen. So hat sich die SPD nach der Bundestagswahl schnell auf eine Oppositionsrolle festgelegt und mit der Wahl von Andrea Nahles als Fraktionsvorsitzende ihren linken Flügel gestärkt. Die CSU sowie Teile der CDU sprechen gleichzeitig davon, mit einem Kurs rechts der Mitte ihr konservatives Profil wieder schärfen zu müssen, um keinen politischen Raum für eine Partei rechts der Union zu lassen.

Inwieweit SPD- und CDU/CSU-geführte Bundesregierungen bisher unterschiedliche Politiken betrieben haben, ist in einigen empirischen Studien untersucht worden.³ Die Ergebnisse zeigen, dass sich über den gesamten Zeitraum seit den 1950er Jahren bis zur Gegenwart in der Tat kaum Unterschiede in der Finanz-, Sozial- und Wirtschaftspolitik feststellen lassen. Auch das Wirtschaftswachstum und die Arbeitslosenquote haben sich kaum unter SPD- und Unionsgeführten Bundesregierungen unterschieden (vgl.

² Martin Biewen von der Eberhard-Karls-Universität Tübingen sagt z.B. im Ökonomenpanel: »Die Alternativlosigkeit der etablierten Parteien hatte auch mich genervt. Trump und Brexit zeigen aber, dass Polarisierung und Zersplitterung nur in noch größeres Unheil führen.«

³ Vgl. Schmidt (1992), De Haan und Zelhorst (1993), Schmidt und Zohlnhöfer (2006), Potrafke (2009; 2012), Kauder et al. (2014), Kauder und Potrafke (2016). Zu Politikunterschieden in Industrieländern vgl. Potrafke (2017).

* Alexander van Roessel war von September bis Oktober 2017 Praktikant im ifo Zentrum für öffentliche Finanzen und politische Ökonomie.

¹ Zur programmatischen Entwicklung von SPD und Union vgl. z.B. Debus (2008) sowie Debus und Müller (2013).

Kauder et al. 2014). Nennenswerte Unterschiede gab es jedoch in den 1970er und 1980er Jahren, als die SPD-geführten Bundesregierungen expansive und die CDU-geführten Bundesregierungen restriktive Politiken betrieben. Abgenommen haben die Unterschiede, als die Bundesregierungen unter Kanzler Kohl nach der Wiedervereinigung ebenso expansive Politiken betrieben haben und die Politiken der Bundesregierungen unter Gerhard Schröder marktorientierter waren, als von linken Regierungen zu erwarten war. Die Konvergenz von SPD und CDU/CSU auf Bundesebene wird allerdings durch unterschiedliche Politiken in den Ländern kompensiert. In den Bereichen Bildung, Kultur und innere Sicherheit gibt es deutliche Unterschiede, bei der Staatsverschuldung hingegen nur geringe.⁴ Darüber hinaus wurden seit 2007 die Grunderwerbsteuersätze stärker von linken als von rechten Landesregierungen erhöht (vgl. Krause und Potrafke 2017).

Im Rahmen des Ökonomenpanels von ifo und FAZ wurden deutsche Professoren der Volkswirtschaftslehre im September 2017 vor der Bundestagswahl zu ihrer Einschätzung im Hinblick auf die zunehmende Ähnlichkeit der Volksparteien in Deutschland befragt. An der Umfrage beteiligten sich 132 Professoren. Die Rücklaufquote betrug 21%; 87,9% der Teilnehmer beantworteten den Fragebogen vollständig.

ÖKONOMEN SEHEN KAUM DIFFERENZEN UND WÜNSCHEN SICH MEHR UNTERSCHIEDBARKEIT

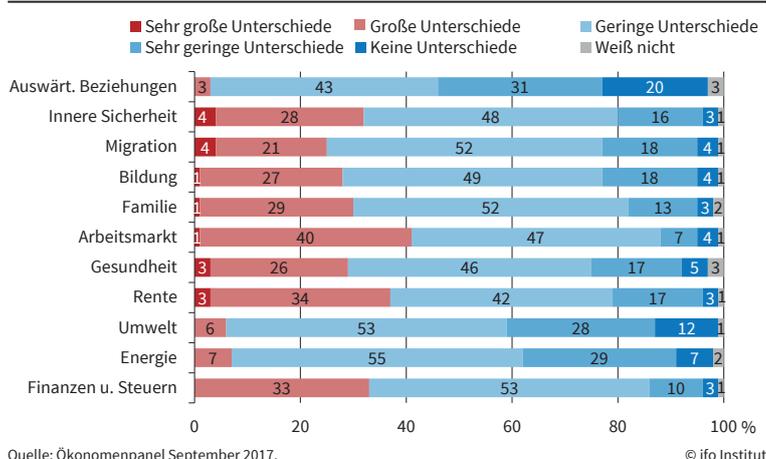
Die Teilnehmer des Ökonomenpanels im September sollten zu insgesamt elf Politikbereichen angeben, inwiefern es ihrer Meinung nach noch Unterschiede zwischen den Volksparteien gibt (vgl. Abb. 1). Die Mehrheit der Befragten sah durchweg nur geringe Unterschiede. Insbesondere in den Bereichen Energie, Umwelt und Auswärtige Beziehungen sahen lediglich etwa 3 bis 7% große Unterschiede. Am ehesten unterscheiden sich die Volksparteien noch im Bereich Arbeitsmarkt. Hier bewerteten 40% der Teilnehmer der Umfrage die Unter-

⁴ Vgl. Oberndorfer und Steiner (2007), Tepe und Vanhuyse (2009; 2013; 2014), Schniewind et al. (2009), Jochimsen und Nuscheler (2011), Jochimsen und Thomasius (2014), Potrafke (2011; 2013), Kauder und Potrafke (2013), Potrafke et al. (2016).

Abb. 1

Unterschiede zwischen den Volksparteien I

Inwieweit lassen sich Ihrer Meinung nach noch deutliche Unterschiede zwischen den Volksparteien im Hinblick auf die folgenden Politikbereiche ausmachen?

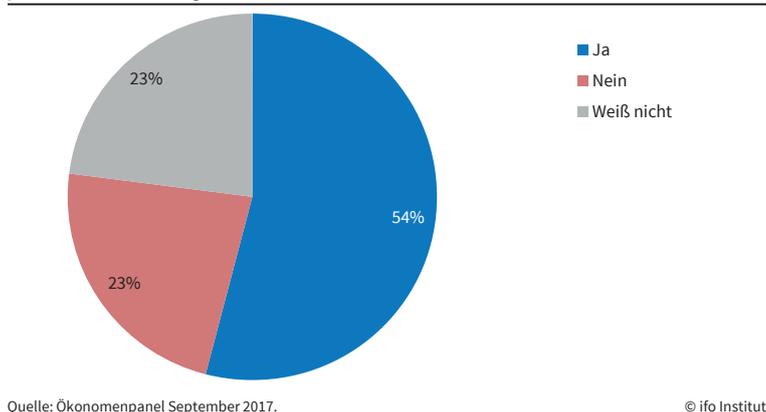


schiede als »groß«, wobei auch in diesem Fall eine Mehrheit von 58% nur geringe, sehr geringe oder keine Unterschiede feststellte. In den Bereichen Finanzen/Steuern, Rente, Familie und Bildung werden die Volksparteien von 28 bis 37% der Befragten noch als verschieden wahrgenommen (große oder sehr große Unterschiede). Insgesamt sahen die Ökonomen aber auch hier kaum Differenzen zwischen den Volksparteien. Damit finden sie sich in guter Gesellschaft von Soziologen, Politikwissenschaftlern und sogar Politikern der Volksparteien selbst wieder. So sagte beispielsweise der frühere sächsische Ministerpräsident Kurt Biedenkopf (CDU): »Die CDU ist schon lange nicht mehr rechts, und die SPD schon lange nicht mehr links. Beide sind in der Mitte« (Bundestag, Wissenschaftliche Dienste 2016). Vor diesem Hintergrund wünscht sich eine Mehrheit der Befragten von 54% wieder deutlichere Unterschiede zwischen den Positionen von CDU/CSU und SPD, während 23% dies nicht tun (vgl. Abb. 2). Allerdings wollten sich ebenfalls 23% der Teilnehmer in dieser Frage nicht eindeutig festlegen.

Abb. 2

Unterschiede zwischen den Volksparteien II

Falls Sie der Einschätzung sind, dass es keine deutlichen Unterschiede mehr gibt: Sollte es solche wieder zwischen den Positionen und implementierten Politiken der beiden Volksparteien in Deutschland geben?



GRÜNDE DER ABNEHMENDEN UNTERSCHIEDBARKEIT UND FOLGEN FÜR DIE DEMOKRATIE

Im Ökonomenpanel wurden die Teilnehmer auch gefragt, was aus ihrer Sicht Gründe dafür sind, dass Union und SPD immer weniger Unterschiede aufweisen. Am häufigsten wurde dabei die große Koalition angeführt. Neben der großen Koalition haben die Ökonomen auch besonders häufig das Medianwählertheorem⁵ als Erklärungsansatz für die zunehmende Ähnlichkeit der Volksparteien herangezogen. Allerdings ist umstritten, inwiefern sich das Medianwählertheorem auf zwei Volksparteien in einem Mehrparteiensystem anwenden lässt.

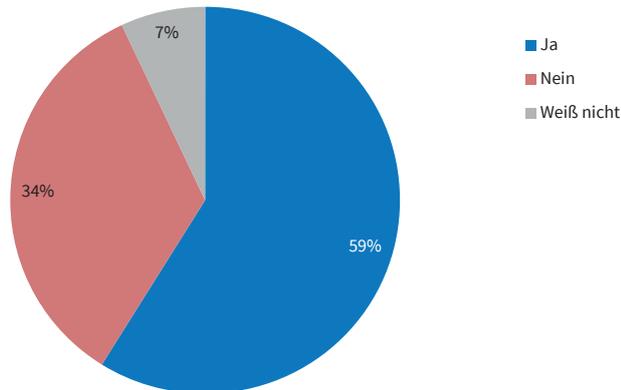
Gelegentlich wurde von den Ökonomen auch Bundeskanzlerin Angela Merkel für die Konvergenz der beiden großen Parteien verantwortlich gemacht. In diese Richtung gehen ebenfalls einige Kritiker in der öffentlichen Diskussion, die bemängeln, dass Bundeskanzlerin Merkel etliche Themen, wie die Frauenquote, die

⁵ Für eine kurze Erläuterung des Medianwählertheorems siehe Kasten »Das Medianwählertheorem«.

Abb. 3

Polarisierung als Element der Demokratie

Sind Ihrer Ansicht nach deutlich wahrnehmbare Unterschiede zwischen den Positionen und implementierten Politiken von Volksparteien wichtig für die Stabilität der Demokratie in Deutschland?



Quelle: Ökonomenpanel September 2017.

© ifo Institut

Aussetzung der Wehrpflicht oder den Atomausstieg, vom politischen Gegner übernommen oder zumindest wie bei der »Ehe für alle« und dem Mindestlohn keine dauerhaften Differenzen zur SPD zugelassen hat. Entsprechend befürchteten die Ökonomen negative Folgen für die Demokratie durch die zunehmende Ähnlichkeit der Volksparteien (vgl. Abb. 3). Zumindest halten 59% der Teilnehmer am Ökonomenpanel wahrnehmbare Unterschiede zwischen Union und SPD für wichtig für die Stabilität der Demokratie in Deutschland. Auch aus

Das Medianwählertheorem¹

Für die Anwendbarkeit des Medianwählertheorems gibt es zwei grundsätzliche Voraussetzungen. Zum einen müssen sich die Präferenzen aller Wähler eindeutig entlang einer eindimensionalen Politikskala (z.B. links – rechts) anordnen lassen. Vereinfachend gesagt, bedeutet das, dass es für alle Wähler nur ein relevantes Entscheidungskriterium für ihre Wahl gibt. Zum anderen dürfen die Präferenzen aller Wähler im eindimensionalen Entscheidungskontinuum nur einen Hochpunkt haben. Das bedeutet, dass Alternativen, die in diesem Kontinuum weiter von der Präferenz des Wählers entfernt sind, von diesem strikt schlechter bewertet werden. Unter dem Medianwähler versteht man denjenigen, der die Wählerverteilung genau in zwei gleich große Hälften teilt. Das Medianwählertheorem besagt, dass sich unter diesen Umständen in einem mehrheitsbasierten politischen Entscheidungsprozess, sei es in einer direkten oder repräsentativen Demokratie, immer die Position des Medianwählers durchsetzt.

In der direkten Demokratie ist die Position des Medianwählers am ehesten konsensfähig, da die Position eines jeden anderen aus der Sicht der Mehrheit der übrigen Wähler die schlechtere Alternative darstellt. In einer repräsentativen Demokratie mit einem Zweiparteiensystem haben die Parteien einen Anreiz, sich in ihren Forderungen der Position des Medianwählers anzunähern, weil sie dadurch Stimmen aus der Mitte der Wählerverteilung hinzugewinnen, ohne Wähler an »ihrem« Rand zu verlieren, da sie für diese immer noch die bessere Alternative darstellen. Damit lässt sich eine Konvergenz zur Mitte in einem Zweiparteiensystem begründen.

Bei der Anwendung des Theorems sind allerdings einige – zum Teil erhebliche – Einschränkungen zu beachten. Zum einen ist die Annahme, dass sich die politischen Präferenzen aller Wähler auf eine Dimension reduzieren lassen und alle Parteien vollständige Kenntnis über die Präferenzverteilung haben, äußerst restriktiv. Zum anderen werden in dem Modell auch eine Wahlbeteiligung von 100% und ein Zweiparteiensystem vorausgesetzt. Außerdem wird den Parteien unterstellt, nur am Wahlerfolg interessiert zu sein und sich in keiner Weise an ideologischen Grundsätzen zu orientieren. Dies ist sicherlich wenig realistisch. Darüber hinaus hat Downs selbst die Anwendbarkeit des Theorems für verschiedene Wählerverteilungen kritisch diskutiert (vgl. Downs 1957; vgl. auch d'Aspremont et al. 1979; Grofman 2004).

¹ Das Medianwählertheorem wurde maßgeblich von Hotelling (1929) und Downs (1957) entwickelt.

normativer Sicht wird die Existenz von echten »Wahlalternativen« durch die Betonung von Unterschieden in Inhalt und Kompetenz durch die Parteien oft als ein zentrales Element der Demokratie angesehen.⁶ Nicht zuletzt heißt es dazu im Art. 21 des Grundgesetzes: »Die Parteien wirken bei der politischen Willensbildung des Volkes mit.« Der Parteienforscher Richard Stöss (2014) attestiert in diesem Zusammenhang den beiden Volksparteien eine starke Vernachlässigung ihrer Repräsentationsfunktion und eine Abkopplung vom Bürger.

Eine Folge der fehlenden Unterscheidbarkeit insbesondere der Volksparteien scheint sich bereits abzuzeichnen: Die wachsende Zahl der Nichtwähler.⁷ Dies legt beispielsweise eine Studie der Konrad-Adenauer-Stiftung nahe (vgl. Neu 2012). Der Studie zufolge geben 42% der Nichtwähler an, ihr Wahlrecht aufgrund mangelnder Unterschiede zwischen den Parteien nicht auszuüben.⁸ Interessant ist, dass laut einer Forsa-Studie auch 63% der Gesamtheit der Wahlberechtigten die mangelnde Unterscheidbarkeit der Parteien als Motiv der Nichtwähler für ihre Entscheidung vermuten (Forsa – Gesellschaft für Sozialforschung und statistische Analysen mbH 2013).

ABNEHMENDE UNTERSCHIEDBARKEIT DER VOLKSPARTEIEN UND WAHLERFOLG DER AfD

Die inhaltliche Konvergenz zur Mitte und die abnehmende Unterscheidbarkeit der Volksparteien haben auch zur Entstehung und den Wahlerfolgen der »Alternative für Deutschland« (AfD) beigetragen, die sich so in vielen Themen als (einzige) Opposition zum etablierten Parteienspektrum positionieren konnte. Mit der Gründung der Partei im Jahr 2013 veränderte sich das Parteiengefüge in Deutschland nachhaltig. Anfangs als Oppositionspartei zum Konsens der etablierten Parteien in der Eurorettung gegründet, machte sie in den letzten Jahren mit Forderungen auf sich aufmerksam, die bislang von keiner der etablierten Parteien vertreten wurden. Die AfD erzielte insbesondere während der Flüchtlingskrise im Jahr 2016 bedeutende Wahlerfolge, die jüngst mit dem Einzug in den Deutschen Bundestag als drittstärkste politische Kraft gipfelten.

⁶ Alemann et al. (2003, S. 4) hält zu den Parteien fest: »Sie prägen und kanalisieren die politische Willensbildung und Interessenvermittlung jedes Einzelnen und großer Gruppen. Der Parteienwettbewerb stellt den zentralen und wichtigsten Mechanismus demokratischer Politik dar, ohne den die Demokratie nicht funktionieren würde.«

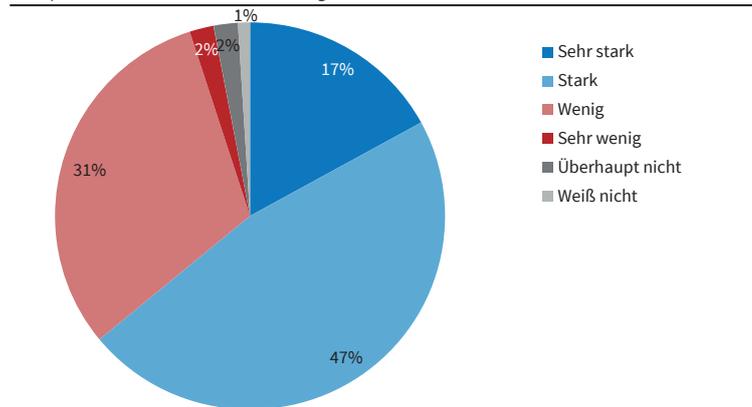
⁷ Vgl. Bundeswahlleiter (2016). Zwar ist die Wahlbeteiligung bei der Bundestagswahl 2017 wieder deutlich angestiegen (von 71,5% auf 76,2%), der langfristige Trend ist aber eindeutig negativ.

⁸ Der Sozialpsychologe Harald Welzer (2013) hat in seinem Essay »Das Ende des kleineren Übels« im Spiegel die fehlende Unterscheidbarkeit der etablierten Parteien scharf kritisiert und begründet, warum er sein Wahlrecht nicht länger ausüben möchte.

Abb. 4

Wahlerfolge der AfD

Inwieweit hat Ihrer Meinung nach die zunehmende Ununterscheidbarkeit zwischen den etablierten Volksparteien der AfD zu deren Wahlerfolgen verholfen?



Quelle: Ökonomenpanel September 2017.

© ifo Institut

Im Hinblick auf die Verantwortung von Union und SPD sind 64% der befragten Ökonomen der Meinung, dass die Volksparteien an dieser Entwicklung ihren Anteil haben, da ihre politischen Positionen zunehmend ununterscheidbar werden (vgl. Abb. 4). Nur 4% teilen diese Ansicht sehr wenig oder überhaupt nicht.

Allerdings gibt es auch Stimmen, die die Verantwortung der Volksparteien für ihre sinkende Unterscheidbarkeit relativieren. Eine Studie der Konrad-Adenauer-Stiftung stellt fest: »Die Misere der Volksparteien begann mit makrosoziologischen Entwicklungstrends, an deren Ende die Auflösung gesellschaftlicher Großmilieus stand« (Zolleis 2011). Der Politikwissenschaftler Richard Stöss (2014) weist zudem darauf hin, dass die etablierten Parteien auf weltanschauliche Konflikte wie »Sozialismus vs. Kapitalismus« oder »Christentum vs. Laizismus« zurückgehen. Diese spielten aber nur noch eine nachgeordnete Rolle und hätten ihre parteibildende Kraft eingebüßt. Er sieht den neuen Konflikt zwischen Nationalismus und Globalisierung als ausschlaggebend und geht davon aus, dass dieser konservative Positionen stärken und die politische Kultur Deutschlands insgesamt nach rechts verschieben wird. Da dieser Konflikt auch parteibildende Kräfte am rechten Rand stärken, meint Stöss, dass sich die etablierten Parteien auch in Zukunft weiter annähern werden.

AUSWIRKUNGEN DER VIELPARTEIENLANDSCHAFT AUF REFORMVORHABEN

Nach der Bundestagswahl sind mit der AfD nun erstmals sieben Parteien (inkl. CSU) im Bundestag vertreten. Damit ist die Fragmentierung der deutschen Parteienlandschaft weiter vorangeschritten. Dies könnte eine größere Polarisierung der Parteien zur Folge haben, da jede einen eigenen Schwerpunkt setzen möchte.⁹ Andererseits könnten auch größere Spiel-

⁹ Gert G. Wagner von der TU Berlin meint dazu: »Die durch die vielen Parteien bedingte große Polarisierung kann gefährlich werden. Meines Erachtens wäre eine stärkere Polarisierung der zwei großen Volksparteien für uns alle besser – solange keine Partei mit absoluter Mehrheit regiert.«

räume bei der Koalitionsbildung entstehen. Allerdings ist nach der Bundestagswahl abgesehen von der großen Koalition erstmals kein Zweierbündnis mehrheitsfähig. Rolf Langhammer von der WHU – Otto Beisheim School of Management sagt dazu im Ökonomenpanel: »Deutschland wird sich auf Dreierkoalitionen einstellen müssen. [...] GroKo will keiner mehr.« Vor diesem Hintergrund befürchten fast 57% der Teilnehmer des Ökonomenpanels negative bzw. sehr negative Auswirkungen der zunehmenden Fragmentierung der Parteienlandschaft auf die Durchführung von Reformvorhaben in der künftigen Regierung (vgl. Abb. 5). Lediglich 9% erwarten (sehr) positive Auswirkungen. Viele mögen bei ihrer Bewertung an das Problem des Stimmentauschs gedacht haben. Beim Stimmentausch unterstützen die Abgeordneten der verschiedenen Parteien einer Koalition die Vorhaben der anderen Parteien in der Koalition, unter der Bedingung, dass diese das entsprechend auch tun. Einerseits ist oft erst so die Bildung von Koalitionen überhaupt möglich, andererseits können sich bei diesem Verfahren auch ineffiziente bzw. nicht mehrheitsfähige Beschlüsse durchsetzen. Die Wahrscheinlichkeit für diese negativen Effekte erhöht sich mit zunehmender Anzahl der Parteien einer Koalition. Da eine Minderheitsregierung auf Bundesebene derzeit nicht ernsthaft erwogen wird, steigt so die Wahrscheinlichkeit für Dreierbündnisse in zukünftigen Bundesregierungen. Dies steigert aus Sicht der Ökonomen wiederum die Wahrscheinlichkeit für negative Auswirkungen auf Reformvorhaben. Eine große Koalition ist nach Ansicht des Politikwissenschaftlers Samuel Salzborn aber auch keine gute Lösung dieses Problems. Er äußerte sich bereits 2013 kritisch in Bezug auf die große Koalition und vertrat die Auffassung, dass diese »die politische Faulheit und Apathie« fördere (vgl. *tagesschau.de* 2013). Mittlerweile ist auch die Union kritischer gegenüber einer großen Koalition geworden, und die SPD lehnt diese in der jetzt beginnenden Legislaturperiode gar kategorisch ab. Falls sich Union, FDP und Grüne zu einer Jamaika-Koalition entschließen sollten, bleibt abzuwarten, wie sich diese Konstellation auf die Durchführung wichtiger Reformvorhaben auswirkt.

MEHR DIREKTE DEMOKRATIE IN DEUTSCHLAND?

In der öffentlichen Diskussion wird im Hinblick auf die in Zeiten der großen Koalition eingeschränkte Macht der Opposition im Parlament und einer wachsenden Zahl von Politikverdrossenen bzw. Nichtwählern regelmäßig die Forderung nach mehr direkter Demokratie erhoben. Alle im Bundestag vertretenen Parteien außer der CDU forderten in ihren Wahlprogrammen zur Bundestagswahl

2017 direkte Demokratie auch auf Bundesebene. Doch was ist eigentlich mit dem Begriff »direkte Demokratie« gemeint? Allzu oft wird dieser Begriff in der öffentlichen Diskussion geradezu fahrlässig ungenau und undifferenziert verwendet.¹⁰

Zurzeit ist in allen 16 Bundesländern die Volksgesetzgebung – die weitreichendste Form der direkten Demokratie – realisiert, wobei die konkrete Ausgestaltung differiert. Im öffentlichen Diskurs wird zumeist über die Übernahme dieses Modells in das Grundgesetz gesprochen.¹¹ Aus der Sicht des Politikwissenschaftlers Frank Decker ist dieser Schritt allerdings kritisch zu sehen. Obwohl Decker gegenüber direkter Demokratie auf Bundesebene grundsätzlich aufgeschlossen ist, warnt er vor einer Übernahme der Volksgesetzgebung auf Bundesebene.¹² So weist er in diesem Zusammenhang insbesondere auf die Unterschiede in den Regierungssystemen auf Bundes- und Länderebene hin, beispielsweise dem Fehlen einer zweiten Gesetzgebungskammer oder eines von der Position des Regierungschefs abgetrennten Staatsoberhauptes. Decker kommt daher zu dem Schluss, dass die Volksgesetzgebung auf Bundesebene im derzeitigen politischen System ungeeignet ist.

Befürworter sehen in der direkten Demokratie allerdings ein Mittel, die Interessen der Wähler im politischen Entscheidungsprozess besser durchsetzen zu können als in einem repräsentativen System. Justizmi-

¹⁰ Der Kasten »Formen der direkten Demokratie und das Beispiel Schweiz« gibt einen Überblick über die wichtigsten Formen der direkten Demokratie.

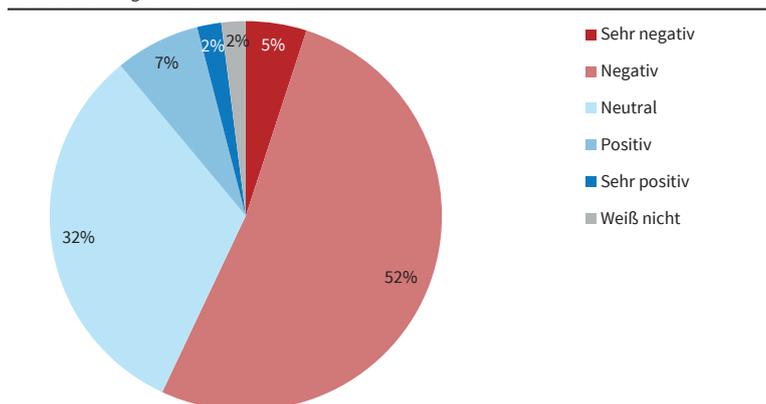
¹¹ In den Wahlprogrammen von SPD und Linke wird allgemein mehr direkte Demokratie gefordert, die Ausgestaltung wird aber nicht konkretisiert. Die Grünen fordern Volksinitiativen, Volksbegehren und Volksentscheide auf Bundesebene, und die CSU möchte, dass das Volk sowohl bei grundlegenden Fragestellungen wie etwa zu nicht revidierbaren Weichenstellungen und europäischen Fragen mit besonderer Tragweite entscheiden soll, als auch über Änderungen am Grundgesetz per Volksbegehren abstimmen kann, wobei der Wesenskern der Verfassung, der Grundrechte und der föderalen Ordnung davon ausgenommen sein sollen. Die CDU trifft in ihrem Programm keine Aussage zu bundesweiten Volksentscheiden (vgl. *mehr-demokratie.de* (2017)).

¹² »Die [...] Vorstellung, dass das auf der kommunalen und Länderebene existierende Modell als »Blaupause« problemlos auch auf die Bundesebene übertragen werden könne, ist falsch.«

Abb. 5

Zersplitterung der deutschen Parteienlandschaft

Wie beurteilen Sie die mögliche zunehmende Zersplitterung der Parteienlandschaft im Hinblick auf die Durchführung von Reformvorhaben?



Quelle: Ökonomenpanel September 2017.

© ifo Institut

Formen der direkten Demokratie und das Beispiel Schweiz¹

Vier Formen der direkten Demokratie

Der Politikwissenschaftler Frank Decker von der Universität Bonn unterscheidet zwischen vier Formen der direkten Demokratie.

1. Obligatorisches Referendum (die Verfassung selbst bestimmt Dinge, über die ein Volksentscheid stattfinden hat),
2. einfaches Referendum (nach Ermessen der Regierung oder des Parlaments),
3. fakultatives Referendum (»Vetoinitiative« gegen ein bereits beschlossenes Gesetz) und
4. Volksgesetzgebung (das Volk selbst schlägt ein Gesetz vor).

Ein Volksentscheid bzw. die Volksabstimmung schließt sich diesen vier Formen der direkten Demokratie an.

Das Beispiel Schweiz

In der Schweiz gibt es derzeit direktdemokratische Elemente sowohl auf der Ebene der Gemeinden als auch auf kantonaler Ebene. Entgegen der gängigen öffentlichen Wahrnehmung gibt es in der Schweiz keine direkte Demokratie auf Bundesebene, obwohl es seit 1872 zahlreiche Versuche gab, diese einzuführen (vgl. Möckli 1995). Allerdings haben die Bürger die Möglichkeit, mittels einer Verfassungsinitiative eine partielle Verfassungsänderung durchzusetzen.²

Decker ist der Meinung, dass das schweizerische Vorbild nicht auf das parlamentarische System in Deutschland übertragen werden sollte. Er weist darauf hin, dass die Volksrechte in der Schweiz oppositionellen Charakter besitzen. Sie wurden als Oppositionsinstrument von denen konzipiert und gefordert, die zur Regierungsmacht keinen Zugang hatten. Die Schweiz ist aber mittlerweile ein auf Konsens und Kompromiss basierendes Konkordanzsystem. Um ein Referendum zu verhindern, werden möglichst alle relevanten politischen Kräfte von vornherein in die Regierung einbezogen. Die sieben Bundesräte, die die Regierung in der Schweiz bilden, werden in der Regel von den vier stärksten Parteien gestellt. Da diese während einer Legislaturperiode nicht vom Parlament abgewählt werden können, werden die Oppositionsrechte in der Schweiz also tatsächlich vom Volk ausgeübt (vgl. *vimentis.ch* 2011). In Deutschland hingegen existiert ein parlamentarisches Regierungssystem, das auf dem Gegenüber von regierender Mehrheit und Opposition basiert. Das Alternierungsprinzip zwischen diesen beiden wird in Frage gestellt, wenn man »der Opposition die Möglichkeit gibt, über die Hintertür der plebiszitären Verfahren die Regierungspolitik zu konterkarieren« (Decker 2017, S. 8). Nach Decker ist also die Schweiz kein auf Deutschland übertragbares Beispiel im Hinblick auf die Einführung der direkten Demokratie auf Bundesebene.

¹ Die Abgrenzung der verschiedenen Varianten erfolgt hier nach Decker (2017).

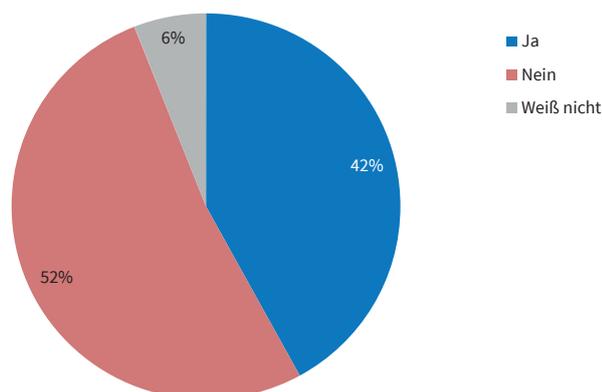
² Dies hat dazu geführt, dass man in der Schweiz auch solche Dinge in der Verfassung regelt, die dort eigentlich nicht hineingehören, wie z.B. die Sicherheitsverwahrung pädophiler Straftäter oder der Anteil der Zweitwohnungen im Land.

nister Heiko Maas meint beispielsweise, dass direkte Demokratie »zu einem besseren Dialog zwischen Politikern und Bürgern führt« (vgl. Gagele und Kammholz 2016). CSU-Parteichef Horst Seehofer ist überzeugt, dass direkte Demokratie Vertrauen in der Bevölkerung schafft (vgl. Wittl 2016). Kritiker sehen allerdings auch eine Reihe von grundsätzlichen Problemen. Zum einen ist der »Volkswille« nicht statisch, sondern kann sich insbesondere unter dem Einfluss medialer Debatten rasch verändern (vgl. Finkemeier 2014). Zum anderen lassen sich komplexe Fra-

Abb. 6

Direkte Demokratie

Sollte es Ihrer Meinung nach mehr direkte Demokratie in Deutschland geben?



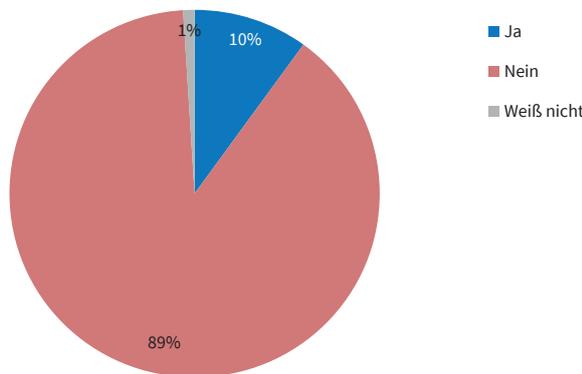
Quelle: Ökonomenpanel September 2017.

© ifo Institut

Abb. 7

Direktwahl des/der Bundeskanzlers/Bundeskanzlerin

Sollte Ihrer Ansicht nach der Bundeskanzler bzw. die Bundeskanzlerin in Deutschland direkt gewählt werden?



Quelle: Ökonomenpanel September 2017.

© ifo Institut

gen nicht in »Ja« oder »Nein« pressen (Joachim Gauck, vgl. *Zeit.Online* 2016) und sind besonders anfällig für populistische Kampagnen. Auch stellt sich die Frage nach der Einhaltung von Minderheitenrechten, wenn die Politik an Volksentscheide gebunden sein soll (vgl. Vatter und Danaci 2010). Vor diesem Hintergrund sind auch die Teilnehmer des Ökonomenpanels in der Frage der direkten Demokratie gespalten (vgl. Abb. 6). 42% der Befragten wünschen sich mehr direkte Demokratie in Deutschland, 52% tun dies nicht. David Stadelmann von der Universität Bayreuth ist sich aber sicher: »Die Ergebnisse der wirtschaftswissenschaftlichen Literatur zu direkter Demokratie sind eindeutig: Direkte Demokratie schafft Wohlfahrt.«

Bei einer speziellen Form der direkten Demokratie aber, nämlich der Direktwahl des Bundeskanzlers ähnlich der Präsidentenwahl in Frankreich oder den USA, sind sich die Ökonomen einig (vgl. Abb. 7). 89% lehnen diese ab, lediglich 10% würden sie befürworten.

LITERATUR

Alemann, U. von, P. Erbenbraut und J. Walther (2003), *Das Parteiensystem der Bundesrepublik Deutschland*, VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden.

Bundestag, Wissenschaftliche Dienste (2016), *Nachlassende Bindungskraft der Volksparteien; Ursachen und Handlungsmöglichkeiten*, verfügbar unter: <https://www.bundestag.de/blob/435464/985f9c8eb87fd7e547ba6491fbef988/wd-1-020-16-pdf-data.pdf>.

Bundeswahlleiter (2016), »Wahlbeteiligung in der Bundesrepublik bei Bundestagswahlen 1949–2013«, verfügbar unter: <https://www.bundeswahlleiter.de/service/glossar/w/wahlbeteiligung.html>.

d'Aspremont, C., J. Gabszewicz und J.-F. Thisse (1979), »On Hotelling's »Stability in competition«, *Econometrica* 47, 1145–1150.

De Haan, J. und D. Zelhorst (1993), »Positive theories of public debt: Some evidence for Germany«, in: H.A.A. Verbon und F.A.A.M. van Winden (Hrsg.), *The political economy of government debt*, Elsevier Science Publishers B. V., Amsterdam, 295–306.

Debus, M. (2008), »Unfulfilled promises? German Social Democrats and their policy positions at the federal and state level between 1994 and 2006«, *Journal of Elections, Public Opinion and Parties* 18, 201–224.

Debus, M. und J. Müller (2013), »The programmatic development of CDU and CSU since reunification: incentives and constraints for changing policy positions in the German multi-level system«, *German Politics* 22, 151–171.

Decker, F. (2017), *Das Parteiensystem in der Krise. Brauchen wir mehr direkte Demokratie?*, verfügbar unter: <https://www.vhs-essen.de/pdf/RvM2017-03-12.pdf>.

Downs, A. (1957), »An economic theory of political action in a democracy«, *Journal of Political Economy* 65 (2), 135–150.

Finkemeier, M. (2014), *Minderheitsregierungen. Eine empirisch-analytische Untersuchung zur Flexibilisierung der Mehrheitsbildung auf Landesebene in Deutschland*, Dissertation, Heidelberg University Library.

Forsa – Gesellschaft für Sozialforschung und statistische Analysen mbH (2013), *Wähler und Nichtwähler zu Beginn des Wahljahrs 2013 in Deutschland*, verfügbar unter: http://www.politische-bildung-brandenburg.de/sites/default/files/downloads/Studie_W%C3%A4hler_Nichtw%C3%A4hler_2013.pdf.

Gaugele, J. und K. Kammholz (2016), »Justizminister Maaß fordert Volksentscheide auf Bundesebene«, *Berliner Morgenpost*, 27. November, verfügbar unter: <https://www.morgenpost.de/politik/article208799901/Justizminister-Maas-fordert-Volksentscheide-auf-Bundesebene.html>.

Grofman, B. (2004), »Downs and two-party convergence«, *Annual Review of Political Science* 7, 25–46.

Hotelling, H. (1929), »Stability in competition«, *Economic Journal* 39(153), 41–57.

Jochimsen, B. und R. Nuscheler (2011), »The political economy of the German Lander deficits: weak governments meet strong finance ministers«, *Applied Economics* 43, 2399–2415.

Jochimsen, B. und S. Thomasius (2014), »The perfect finance minister: whom to appoint as finance minister to balance the budget«, *European Journal of Political Economy* 34, 390–408.

Kauder, B. und N. Potrafke (2013), »Government ideology and tuition fee policy: Evidence from the German states«, *CEifo Economic Studies* 29, 628–649.

Kauder, B. und N. Potrafke (2016), »The growth in military expenditure in Germany 1950–2011: Did parties matter?«, *Defense and Peace Economics* 27, 503–519.

Kauder, B., N. Potrafke und L. Thielmann (2014), »Was bringt uns die Große Koalition? Perspektiven der Wirtschaftspolitik«, *Perspektiven der Wirtschaftspolitik* 15, 88–101.

Krause, M. und N. Potrafke (2017), »The real estate transfer tax and government ideology: Evidence from the German states«, CESifo Working Paper No. 6491.

mehr-demokratie.de (2017), »Volksentscheid-Positionen der im Bundestag vertretenen Parteien«, verfügbar unter: <https://www.mehr-demokratie.de/themen/volksabstimmungen/positionen-der-parteien/>.

Möckli, S. (1995), »Direkte Demokratie in der Schweiz. Ein Mittel zur Behebung von Funktionsmängeln der repräsentativen Demokratie?«, in: W. Steffani und U. Thaysen (Hrsg.), *Demokratie in Europa: Zur Rolle der Parlamente*, VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden, 289–299.

Neu, V. (2012), »»Dann bleib ich mal weg.« Der Mythos der »Partei« der Nichtwähler«, Konrad Adenauer Stiftung, verfügbar unter: http://www.kas.de/wf/doc/kas_31915-544-1-30.pdf?130704105023.

Oberndorfer, U. und V. Steiner (2007), »Generationen- oder Parteienkonflikt? Eine empirische Analyse der deutschen Hochschulausgaben«, *Perspektiven der Wirtschaftspolitik* 8, 165–183.

Potrafke, N. (2009), »Konvergenz in der deutschen Finanz- und Sozialpolitik?«, LIT Verlag, Münster.

Potrafke, N. (2011), »Public expenditures on education and cultural affairs in the West German states: does government ideology influence the budget composition?«, *German Economic Review* 12, 124–145.

Potrafke, N. (2012), »Is German domestic social policy politically controversial?«, *Public Choice* 153, 393–418.

Potrafke, N. (2013), »Economic freedom and government ideology across the German states«, *Regional Studies* 47, 433–449.

Potrafke, N. (2017), »Partisan politics: The empirical evidence from OECD panel studies«, *Journal of Comparative Economics*, im Erscheinen.

Potrafke, N., M. Riem und Chr. Schinke (2016), »Debt brakes in the German states: Government's words and actions«, *German Economic Review* 17, 253–275.

Schmidt, M. G. (1992), *Regieren in der Bundesrepublik Deutschland*, VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden.

Schmidt, M.G. und R. Zohlnhöfer (2006), *Regieren in der Bundesrepublik Deutschland – Innen- und Außenpolitik seit 1949*, VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden.

Schniewind, A., M. Freitag und A. Vatter (2009), »Big cabinets, big governments? Grand coalitions and public policy in the German Laender«, *Journal of Public Policy* 29, 327–345.

Stöss, R. (2014), *Ursprung und Wendemarken der Parteienentwicklung. Thesen zur Zukunft der Parteiendemokratie*, Policy Paper Nr. 5, Heinrich-Böll-Stiftung, verfügbar unter: https://gutvertreten.boell.de/sites/default/files/policy_paper_05_richard_stoess.pdf.

tagesschau.de (2013), »Politikwissenschaftler zur Großen Koalition: Die politische Faulheit setzt sich fort«, 18. Oktober, verfügbar unter: <https://www.tagesschau.de/inland/grossekoalitionalsborn100.html>.

Tepe, M. und P. Vanhuysse (2009), »Educational business cycles – The political economy of teacher hiring across German states, 1992–2004«, *Public Choice* 139, 61–82.

Tepe, M. und P. Vanhuysse (2013), »Cops for hire? The political economy of police employment in the German states«, *Journal of Public Policy* 33, 165–199.

Tepe, M. und P. Vanhuysse (2014), »A vote at the opera? The political economy of public theaters and orchestras in the German states«, *European Journal of Political Economy* 36, 254–273.

Vatter, A. und D. Danaci (2010), »Mehrheitstyannei durch Volksentscheide?«, *Politische Vierteljahresschrift* 51(2), 205–222.

vimentis.ch (2011), »Die Wahl des Bundesrates«, 17. November, verfügbar unter: <https://www.vimentis.ch/d/publikation/271/Die+Wahl+des+Bundesrates.html>.

Welzer, H. (2013), »Das Ende des kleineres Übels«, *Der Spiegel*, 27. Mai, verfügbar unter: <http://www.spiegel.de/spiegel/print/d-96238982.html>.

Wittl, W. (2016), »Seehofer will Volksentscheide auf Bundesebene – trotz Kritik«, *Süddeutsche Zeitung*, 10. Oktober, verfügbar unter: <http://www.sueddeutsche.de/bayern/csu-seehofer-will-volksentscheide-auf-bundesebene-trotz-kritik-1.3199034>.

Zeit.Online (2016), »Gauck bleibt bei Volksentscheiden skeptisch«, 27. November, verfügbar unter: <http://www.zeit.de/politik/2016-11/volksentscheide-joachim-gauck-heiko-maas>.

Zolleis, U. (2011), »Zur Lage der Volksparteien in Deutschland«, in: R.T. Baus (Hrsg.), »Parteiensystem im Wandel. Perspektiven, Strategien und Potentiale der Volksparteien«, Konrad-Adenauer-Stiftung, Berlin, verfügbar unter: http://www.kas.de/wf/doc/kas_33829-544-1-30.pdf?131106170945.