

Wissenschaftliche Abhandlungen und Reden  
zur Philosophie, Politik und Geistesgeschichte

Band 106

# Polarisierung des Politischen

Gesellschaftliche Herausforderungen  
und institutionelle Konsequenzen

Herausgegeben von

Arnd Uhle

Matthias Friehe



Duncker & Humblot · Berlin

ARND UHLE / MATTHIAS FRIEHE (Hrsg.)

Polarisierung des Politischen

Wissenschaftliche Abhandlungen und Reden  
zur Philosophie, Politik und Geistesgeschichte

Band 106

# Polarisierung des Politischen

Gesellschaftliche Herausforderungen  
und institutionelle Konsequenzen

Herausgegeben von

Arnd Uhle  
Matthias Friche



Duncker & Humblot · Berlin

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

Alle Rechte, auch die des auszugsweisen Nachdrucks, der fotomechanischen Wiedergabe und der Übersetzung, für sämtliche Beiträge vorbehalten

© 2022 Duncker & Humblot GmbH, Berlin

Fremddatenübernahme: L101 Mediengestaltung, Fürstenwalde

Druck: Meta Systems Publishing & Printservices GmbH, Wustermark

Printed in Germany

ISSN 0935-5200

ISBN 978-3-428-18682-2 (Print)

ISBN 978-3-428-58682-0 (E-Book)

Gedruckt auf alterungsbeständigem (säurefreiem) Papier  
entsprechend ISO 9706 ☺

Internet: <http://www.duncker-humblot.de>

## Vorwort

Demokratie bedeutet ein sich täglich erneuerndes Wagnis. Im Turnus der Wahlen kann die Minderheit zur Mehrheit werden, umgekehrt muss die Mehrheit damit rechnen, zur Minderheit zu werden.<sup>1</sup> Dieses Wagnis ist umso prekärer, als es keine zwingenden, der Verfassung vorgelagerten Gründe dafür gibt, warum sich Menschen Mehrheitsentscheidungen fügen sollten.<sup>2</sup> Die demokratische Nation lebt damit von der freiwilligen Bereitschaft ihrer Angehörigen, in einem plébiscite de tous les jours die Verfassungsordnung täglich neu zu bestätigen.<sup>3</sup> Auf Dauer kann Demokratie nur dort gedeihen, wo sich die Bürger gegenseitig nicht als existentiell fremd oder anders wahrnehmen und deswegen von sich aus zur loyalen Hinnahme von Mehrheitsentscheidungen bereit sind.<sup>4</sup> Vor diesem Hintergrund bringt eine zunehmende Polarisierung der Gesellschaft, wie sie sich im Verlust gesellschaftlicher Bindungskräfte und in der Fragmentierung des Parteiensystems äußert, erhebliche Gefahren für den Verfassungsstaat mit sich.

Als parlamentarische Demokratie ist das Regierungssystem des Grundgesetzes darauf angelegt, dass sich die Regierung auf eine parlamentarische Mehrheit stützen kann. Zwar sieht das Grundgesetz eine Reihe von Regeln und Mechanismen vor, welche die Regierungsfähigkeit auch für den Fall sicherstellen sol-

---

<sup>1</sup> Vgl. BVerfGE 44, 125 (142); 138, 102 (Rn. 28).

<sup>2</sup> *Josef Isensee*, Das Volk als Grund der Verfassung, Opladen 1995, S. 50.

<sup>3</sup> *Ernest Renan*, Qu'est-ce qu'une Nation?, Paris 1882, S. 27; *Isensee*, Das Volk (Anm. 2), S. 81.

<sup>4</sup> *Ernst-Wolfgang Böckenförde*, Demokratie als Verfassungsprinzip, in: *Josef Isensee/Paul Kirchhof* (Hrsg.), HdbStR II, 3. Aufl. 2004, § 24 Rn. 47.

len, dass eine reguläre Kanzlermehrheit nicht zustande kommt. Ob und inwieweit diese Mechanismen – von der Wahl eines Minderheitenkanzlers nach Art. 63 Abs. 4 GG bis hin zum Gesetzgebungsnotstand nach Art. 81 GG – tatsächlich eine ausreichende politische Handlungsfähigkeit der Staatsorgane sicherstellen, bleibt indes eine offene Frage, da diese Instrumente in der über siebenjährigen Geschichte des Grundgesetzes bislang nicht zur Anwendung gekommen sind. Deutschland ist in der glücklichen Lage, dass sich bisher trotz der Aufgliederung des Parteiensystems zumindest auf Bundesebene stets stabile Regierungsmehrheiten gefunden haben.

Konkrete Auswirkungen hat die Polarisierung allerdings bereits heute, namentlich für die politische Arbeit im Sieben-Parteien-Parlament. Das herkömmliche Selbstverständnis des Bundestages als „Arbeitsparlament“<sup>5</sup>, das seine Macht mittels einer effizient organisierten politischen Detailarbeit ausübt, wird von lautstarken Rändern auf die Probe gestellt. Insbesondere im Umgang mit der AfD bemühen sich die etablierten Parteien, jedenfalls im Grundsatz an den eingeübten Abläufen dieses Arbeitsparlaments festzuhalten. Zugleich lavieren sie zwischen dem Prinzip parlamentarischer Gleichbehandlung aller Fraktionen und dem Versuch einer Ausgrenzung. Das belegt die punktuelle Änderung der Geschäftsordnung ebenso wie die vereinzelte Aufgabe bisheriger parlamentarischer Usancen. So fällt das Amt des Alterspräsidenten aufgrund einer 2017 beschlossenen Änderung von § 1 Abs. 2 GOBT nicht mehr dem an Lebensjahren ältesten, sondern dem dienstältesten Abgeordneten zu.<sup>6</sup> Mit einem Vizepräsidenten ist die AfD entgegen § 2 Abs. 1 S. 2 GOBT sowie entgegen parlamentarischen Traditionen auch in

---

<sup>5</sup> Statt vieler *Hans Hugo Klein*, Stellung und Aufgaben des Bundestages, in: Josef Isensee/Paul Kirchhof (Hrsg.), *HdbStR III*, 3. Aufl. 2005, § 50 Rn. 11.

<sup>6</sup> Siehe BT-Drs. 18/12376, in welcher der politisch vordergründige Zweck, einen möglichen Amtsinhaber der AfD zu verhindern, freilich dahingehend verbrämt wird, dass eine ausreichende parlamentarische Erfahrung des Amtsinhabers sichergestellt werden solle.

ihrer zweiten Legislaturperiode als parlamentarische Kraft nicht im Bundestagspräsidium vertreten.<sup>7</sup>

Die komplexe Gemengelage im Sieben-Parteien-Bundestag durchbricht zumindest teilweise den für das parlamentarische Regierungssystem typischen Dualismus zwischen der Regierung einschließlich ihrer parlamentarischen Regierungsmehrheit auf der einen und der Opposition auf der anderen Seite. Vor eine doppelte Herausforderung stellt dies die gemäßigten Oppositionsparteien, die einerseits in der Funktionslogik der parlamentarischen Demokratie die Regierung kritisieren müssen, sich andererseits gegen radikale Oppositionskräfte abgrenzen wollen und sich hierbei unversehens mit der Regierungsmehrheit im selben Boot wiederfinden.

Die Fragmentierung der Parteienlandschaft hat zudem die inneren Widersprüche<sup>8</sup> des personalisierten Verhältniswahlrechts augenfällig gemacht. Dazu hat freilich auch das Bundesverfassungsgericht beigetragen, indem es einen weitgehenden Ausgleich entstehender Überhangmandate forderte.<sup>9</sup> In der Folge hängt heute die konkrete Parlamentsgröße vom Zufall ab, nämlich davon, wie sich die Stimmenanteile der Parteien in den verschiedenen Bundesländern zu der Zahl der – meist mit knappem Vorsprung errungenen – Direktmandate verhalten. Der einst gute Ruf des personalisierten Verhältniswahlrechts zehrt inzwischen wesentlich von weitverbreiteten Irrtümern über dessen Inhalt und Wirkungen. Andererseits wäre ein grundsätzlicher Systemwechsel gerade wegen der Polarisierung der Gesellschaft äußerst heikel, soll doch das Wahlrecht möglichst breite Akzeptanz finden.

Eine gute Verfassung allein vermag diese und weitere Herausforderungen einer fragmentierten und polarisierten Gesellschaft

---

<sup>7</sup> Die diesbezügliche Organklage der AfD blieb jüngst erfolglos, vgl. BVerfG, NVwZ 2022, S. 640.

<sup>8</sup> Eingehend *Sophie Schönberger*, Die personalisierte Verhältniswahl – eine Dekonstruktion, JÖR NF 67 (2019), S. 1 (9 ff.).

<sup>9</sup> BVerfGE 131, 316 (357 ff.) mit der offen willkürlichen Festsetzung von 15 zulässigen Überhangmandaten (S. 370).

nicht aufzufangen. Trotzdem gehört es zu den zentralen Herausforderungen für Verfassungsgerichtsbarkeit und Staatsrechtslehre, innerhalb des verfassungsrechtlichen Rahmens angemessen auf die Polarisierung von Gesellschaft zu reagieren und verfassungspolitischen Reaktions- und Anpassungsbedarf aufzuzeigen. Dieser Aufgabe hat sich die Rechts- und Staatswissenschaftliche Sektion der Görres-Gesellschaft auf ihrer jährlichen Sektionsitzung am 24. und 25. September 2021, dem Wochenende der Bundestagswahl, in Regensburg gestellt. Die nachfolgend abgedruckten Beiträge sind aus dieser Sitzung hervorgegangen. Für die Publikation wurden sie im Anschluss an die Tagung überarbeitet und mit Anmerkungen versehen.

Für die ebenso tatkräftige wie umsichtige redaktionelle Bearbeitung der nachfolgend veröffentlichten Abhandlungen danken wir Herrn Ass. iur. Lorenz Lang, wissenschaftlicher Mitarbeiter des Leipziger Lehrstuhls für Öffentliches Recht, insbesondere für Staatsrecht, Verfassungstheorie und Allgemeine Staatslehre, für die Unterstützung bei der Vorbereitung und Durchführung des „Jungen Forums der Sektion“ den Stipendiaten des Cusanuswerks, Herrn stud. iur. Fabian Eichmeier und Herrn stud. iur. Johannes Nowesky. Schließlich gilt unser Dank Herrn Dr. Florian Simon, LL.M. für die Aufnahme dieses Bandes in die Reihe der „Wissenschaftlichen Abhandlungen und Reden zur Philosophie, Politik und Geistesgeschichte“ und für die – wie stets – hervorragende verlegerische Betreuung.

Leipzig und Wiesbaden, im Mai 2022

*Arnd Uhle und Matthias Friehe*

## Inhaltsverzeichnis

Parteien unter Druck. Wandlungen der Parteienlandschaft im Zeichen der Polarisierung Von Professor Dr. <i>Eckhard Jesse</i> , Chemnitz .....	11
Wahlen in polarisierten Zeiten. Aktuelle Entwicklungen im Wahl- und Wahlprüfungsrecht Von Professor Dr. <i>Heinrich Lang</i> , Greifswald .....	37
Polarisierung im Parlament. Herausforderungen für die parlamentarische Selbstorganisation Von Professor Dr. <i>Philipp Austermann</i> , Brühl .....	89
Experimentelle Regierungen und Projektregierungen als Antwort? Der verfassungsrechtliche Rahmen für Minderheitsregierungen Von Professor Dr. <i>Christoph Gröpl</i> , Saarbrücken .....	121
Opposition in Zeiten der parlamentarischen Polarisierung. Herausforderungen der Oppositionsvielfalt Von Professor Dr. <i>Sebastian Kluckert</i> , Wuppertal .....	171

### Junges Forum der Sektion

Krise der freien Rede? Zur (akademischen) Redefreiheit an deutschen und amerikanischen Universitäten in Zeiten politischer Polarisierung Von Dr. <i>Manuel Joseph</i> , Hamm .....	205
Autoren und Herausgeber .....	253



# Parteien unter Druck

## Wandlungen der Parteienlandschaft im Zeichen der Polarisierung

Von *Eckhard Jesse*

I. Einleitung .....	11
II. Wahlen, Parteien, Polarisierung .....	12
III. Polarisierter Pluralismus? .....	16
IV. Entpolarisierung durch die Volksparteien CDU/CSU und SPD? .....	18
V. Polarisierung durch die beiden Randparteien? .....	24
VI. Teils polarisierte, teils stickige Debattenkultur .....	29
VII. Institutionelle Reformvorschläge .....	31
VIII. Vergleich zu früher .....	33

### I. Einleitung

„Immer weiter driften die linken und rechten Echokammern der politischen Lager auseinander, immer tiefer werden die Gräben der Gesellschaft.“<sup>1</sup> Das Zitat stammt von *Marco Kutscher*, einem jungen Kommunikationswissenschaftler, und betrifft die USA. Hingegen identifiziert sich für ihn „die große Mehrheit der Bürgerinnen und Bürger hierzulande mit den Parteien der demokratischen Mitte“.<sup>2</sup> Schlägt sich im Parteienwettbewerb Deutschlands ein hohes Maß an Polarisierung nieder?

Diese Leitfrage wird durch Unterfragen ergänzt: Fördern Volksparteien, zumal dann, wenn sie gemeinsam regieren, indi-

---

<sup>1</sup> So *Marco Kutscher*, Geteilte Informationskanäle: Antwort auf die Polarisierung der Gesellschaft, unter: <https://election-oberserver.de> (zuletzt aufgerufen am 15.7.2022).

<sup>2</sup> *Kutscher*, Geteilte Informationskanäle (Anm. 1), S. 3.

rekt Polarisierung? Begünstigen Randparteien automatisch Polarisierung? Trägt die Stärkung von Konkurrenzmechanismen zur Schwächung der Polarisierung bei? Welche institutionellen und außerinstitutionellen Reformen erleichtern den Wettbewerbscharakter? Bewirkt Polarisierung generell eine Gefahr für die Demokratie?

Zum Aufbau: Nach einem knappen Überblick zur demokratischen Wahl, bei der den Parteien eine entscheidende Rolle zufällt, und zum Begriff der Polarisierung wird das maßgeblich auf den Italo-Amerikaner Giovanni Sartori zurückgehende Konzept des polarisierten Pluralismus mit Blick auf das Parteiensystem erörtert. Es finden nicht nur die Parteien Berücksichtigung, die für Depolarisierung stehen, die Volksparteien CDU/CSU und SPD, sondern auch die Parteien, die Polarisierung symbolisieren, die Randparteien AfD und Die Linke. Ob Wissenschaft, Publizistik und Politik Äquidistanz zu diesen beiden Kräften wahren oder ob eine Schiefelage besteht, ist für die Frage nach der Polarisierung wesentlich. Die hiesige Debattenkultur lässt zu wünschen übrig. Sie laviert zwischen Stickigkeit und Polarisierung. Es folgen einige institutionelle und außerinstitutionelle Reformvorschläge – sie könnten den Abbau von Defiziten fördern. Der Beitrag schließt mit einem knappen Vergleich zur polarisierten Weimarer Republik, um das Thema angemessen einordnen zu können.<sup>3</sup>

## II. Wahlen, Parteien, Polarisierung

Ein demokratischer Verfassungsstaat wie die Bundesrepublik Deutschland basiert auf kompetitiven Wahlen.<sup>4</sup> Die Freiheit der Wahl ist dabei von tragender Kraft. Um die Worte des Pluralis-

---

<sup>3</sup> Der Autor greift an einzelnen Stellen auf eigene frühere Veröffentlichungen zurück. Vgl. *Eckhard Jesse*, Die Bundestagswahl 2021 mit vielen Neuheiten. Kein Kanzlerbonus, erstes Dreier-Bündnis nach 70 Jahren, Isolation der geschwächten Union, *Zeitschrift für Politik* 68 (2021), S. 353–377.

<sup>4</sup> Vgl. *Eckhard Jesse*, Maßstäbe zur Bestimmung demokratischer Wahlen, in: *Ders./Konrad Löw* (Hrsg.), *Wahlen in Deutschland*, Berlin 1998, S. 11–35.

mustheoretikers Ernst Fraenkel aufzugreifen: Sie „vermag nur dann als geeignetes Kriterium [...] zu dienen, wenn die Durchführung der einzelnen Wahlen nicht als isolierter Vorgang, sondern als ein Teilausschnitt aus einem kontinuierlichen Prozess begriffen wird“.<sup>5</sup> In diesem Sinne soll „Freiheit der Wahl“ dreierlei bedeuten: Freiheit der Auswahl, Freiheit im Angebot, Freiheit zur möglichen Revision des Votums.

Erstens: Freiheit der Auswahl heißt, Wahl zwischen mehreren (mindestens zwei) Wahlvorschlägen. Ferner muss Parteigründungsfreiheit ebenso gewährleistet sein wie eine prinzipiell gleiche Wettbewerbschance für jede Partei.

Zweitens: Freiheit im Angebot heißt, dass Alternativen bestehen, also Konkurrenz vorliegt. Diese darf sich nicht nur auf unterschiedliche Personen beziehen, sondern muss auch Sachfragen betreffen. Wahl ist „Richtungswahl“.<sup>6</sup>

Drittens: Freiheit zur möglichen Revision des Votums heißt regelmäßige Wahlen, die im Voraus in bestimmbar abständen stattfinden. Wahl bedeutet Entscheidung auf Zeit, Wahl auf Lebenszeit verbietet sich in einer parlamentarischen Demokratie.

Parteien sind in diesem Wahlprozess unabdingbar.<sup>7</sup> Räte- oder Ständesystems sind mit den Prinzipien einer Massengesellschaft unvereinbar. Parteien bündeln politische Interessen, dienen der politischen Führungsauslese und stellen Kandidaten auf. Diese sind an kein imperatives Mandat gebunden. Ohne Parteien vermag ein demokratischer Verfassungsstaat nicht zu funktionieren. Zwischen den Parteien muss ein Grundkonsens bestehen, weil sonst der demokratische Betrieb schweren Schaden nimmt. Innerparteiliche Demokratie ist ebenso wichtig,

---

<sup>5</sup> Ernst Fraenkel, *Strukturanalyse der modernen Demokratie*, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte B 49/1969*, S. 4.

<sup>6</sup> Hans Meyer, *Demokratische Wahl und Wahlsystem*, in: Josef Isensee/Paul Kirchhof (Hrsg.), *Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland*. Band II, Heidelberg 1987, S. 252.

<sup>7</sup> Vgl. hierzu zahlreiche Beiträge in dem folgenden Band: *Frank Decker/Viola Neu* (Hrsg.), *Handbuch der deutschen Parteien*, 3. Aufl., Wiesbaden 2018.