Wahlrecht als der falsche Hebel

Warum die Abschaffung der Fünf-Prozent-Hürde mutlos und verfassungsrechtlich fragwürdig wäre

Björn-Hendrik Otte

31.08.2026 doi: 10.59704/4d449d2685db2733

Im Juli hat Milad Schubart in einem Beitrag auf dem Verfassungsblog einen kühnen Vorschlag gemacht: Die Fünf-Prozent-Sperrklausel soll in Sachsen-Anhalt ersatzlos gestrichen werden. Auch der dortige SPD-Spitzenkandidat, Armin Willingmann, zeigt sich dafür offen – zumindest für eine Absenkung der Sperrklausel. Eine solche fordert für den Bundestag nunmehr auch Hans-Jürgen Papier, früherer Präsident des Bundesverfassungsgerichts.

Schubarts Vorschlag erscheint auf den ersten Blick politisch attraktiv: Ohne Sperrklausel ziehen auch kleinere Parteien in den Landtag von Sachsen-Anhalt ein. Ein AfD-Wahlergebnis von 41 Prozent – wie in der jüngsten Umfrage von Infratest dimap – würde für die AfD keine absolute Mehrheit bedeuten. Gewählt wird in Sachsen-Anhalt am 6. September. Für eine Änderung des Wahlrechts wäre es damit ohnehin zu spät. Die Debatte wirft jedoch einige verfassungsrechtliche Fragen auf, die auch bei anderen Wahlen relevant werden können.

Schubart unterbreitet nämlich nicht nur einen politischen Vorschlag, er hält die Sperrklausel in Sachsen-Anhalt für verfassungswidrig – auch, weil zu viele „demokratisch-kompromissbereite Parteien drohen, knapp an der Sperrklausel zu scheitern“ und gleichzeitig „kompromissunfähige und sich obstruktiv verhaltende Parteien weit mehr als 5 % der Stimmen erreichen“.

Also Sperrklausel abschaffen und alles ist wieder gut? Nein, denn das Grundgesetz lässt kein Wahlrecht zu, das nach politischen Inhalten und der Kompromissfähigkeit der Parteien differenziert. Auch Verfassungsgerichten steht eine inhaltliche Bewertung von Partei- und Wahlprogrammen grundsätzlich nicht zu. Wächst die Anzahl von Kleinparteien, tritt genau der Fall ein, für den die Sperrklausel gemacht ist.

Sperrklausel kann anderer Partei helfen

Zugegeben: Die Sperrklausel hat eine unbefriedigende Wirkung. Wer seine Stimme einer kleinen oder Kleinstpartei gibt, geht die Wette ein, damit politischen Mitbewerbern zur Mehrheit zu verhelfen. Das schränkt die Repräsentationsfunktion des Parlaments ein. Gleichwohl hat das Bundesverfassungsgericht die Sperrklausel in der Vergangenheit immer für verfassungskonform befunden: „Mit einer Sperrklausel verhindert das Wahlrecht eine Zersplitterung des Parlaments in viele kleine Gruppen und sichert damit die Arbeits- und Funktionsfähigkeit (…)“ (Rn. 233).

Funktionsfähigkeit richtet sich nicht nach politischen Kriterien

Es war nie Ziel der Sperrklausel, Parteien aus programmatischen Gründen aus dem Parlament herauszuhalten. Schubart argumentiert, die Funktionsfähigkeit sei durch die Klausel nicht mehr geschützt, „wenn kompromissunfähige und sich obstruktiv verhaltende Parteien weit mehr als 5 % der Stimmen erreichen, während mehrere demokratisch-kompromissbereite Parteien drohen, knapp an der Sperrklausel zu scheitern“. Eine solche Bewertung widerspricht dem Grundgesetz. Ob eine Sperrklausel verfassungskonform ist, hinge demnach davon ab, welche Parteien durch sie ausgeschlossen werden.

Das Bundesverfassungsgericht müsste entscheiden, ob eine Partei bei ihrer Arbeit im Parlament kompromissunfähig oder kompromissbereit ist – das wäre eine politisch-inhaltliche Bewertung ihrer Politik. Genau das steht dem BVerfG jedoch nicht zu. Nach

dem Parteienprivileg aus Art. 21 Abs. 1 GG kann sich innerhalb des Grundgesetzes jede Partei inhaltlich und programmatisch ausrichten, wie sie will. Nur eine Ausnahme gibt es: das Parteiverbot nach Art. 21 Abs. 4 GG. Hier prüft das Gericht auch die Inhalte der Partei. Beim Wahlrecht hingegen prüft das Bundesverfassungsgericht „strikt, ob das Kriterium, das der Gesetzgeber gewählt hat, um Parteien als bedeutsam anzusehen, auf legitimen Gründen beruht“ (Rn. 165). Kein legitimes Ziel liegt vor, wenn das Ziel Verfassungsprinzipien widerspricht – wie dem Recht zur freien inhaltlichen Ausrichtung nach Art. 21 Abs. 1 GG. Würde die Sperrklausel in solchen Szenarien nur deswegen für verfassungswidrig erklärt, weil eine Partei nicht „kompromissbereit“ genug ist, würde diese Partei im Wahlrecht anders behandelt als alle übrigen Parteien.

Abgeordnete müssen nicht zwingend kompromissbereit sein

Selbst wenn Verfassungsgerichten eine politisch-inhaltliche Bewertung offenstünde, wären Kriterien wie „demokratisch-kompromissbereit“ und „kompromissunfähig“ nicht bestimmt genug. Verfassungsgerichte müssten bewerten, wann die Kompromissunfähigkeit einer Partei das Maß des Erlaubten verlässt, und dabei auf jeden einzelnen Abgeordneten beziehungsweise Kandidaten abstellen. Es ist schließlich nicht erforderlich, „kompromissfähige“ Abgeordnete auszuschließen. Sie gefährden die Funktionsfähigkeit jedenfalls nicht.

Und zuletzt gilt: Auch „kompromissunfähige“ Abgeordnete sind durch das Grundgesetz geschützt. Kompromisse gehören zur parlamentarischen Demokratie dazu. Zu einer parlamentarischen Demokratie gehört aber auch, bei bestimmten Themen nicht zu einem Kompromiss in der Lage zu sein – je nach Fraktion und Abgeordnetem unterschiedlich stark. Das folgt aus dem freien Mandat.

Das Bundesverfassungsgericht hat in zwei Entscheidungen im Zusammenhang mit der AfD die Bedeutung des freien Mandats betont. Die AfD hat weder einen Anspruch auf die Wahl eines Bundestagsvizepräsidenten noch einen Anspruch auf die Wahl eines Ausschussvorsitzenden im Deutschen Bundestag. Die Abgeordneten waren nicht bereit, sich auf einen Kompromiss zu einigen. Das war ihr gutes Recht aus dem freien Mandat (Art. 38 Abs. 1 S. 2 GG). Allerdings: Dieses Recht haben auch AfD-Abgeordnete.

Suche nach Kompromissunfähigkeit gerät zum Henne-Ei-Problem

Unbestritten ist die Debattenkultur der AfD von Provokationen und Grenzüberschreitungen geprägt – wie auch aus einer Studie des Leibniz-Instituts für Deutsche Sprache im Auftrag von Deutschlandfunk und SWR aus dem Jahr 2020 hervorgeht. Die Studie stellte aber auch fest: „Ebenso haben die Parteien verabredet, mit der AfD nicht zusammen zu arbeiten. Ihre Isolierung durch die anderen Fraktionen zeigt sich außerdem hinsichtlich der sachbezogenen Auseinandersetzung, indem an keiner Stelle eine Partei positiv Bezug nimmt auf die AfD.“ (S. 9 f.) Damit beruhen die Ablehnung und die fehlende Kompromissfähigkeit auf Gegenseitigkeit. Das zeigt sich auch in anderen Fällen. Stimmten Fraktionen im Bundestag, Landtagen oder auf kommunaler Ebene mit der AfD, führte das regelmäßig zu massiver öffentlicher Kritik. Die Linken-Parteivorsitzende Ines Schwerdtner forderte im vergangenen Jahr als Grundlage von Abstimmungen mit anderen Fraktionen sogar eine schriftliche Vereinbarung der anderen Parteien, dass sie nicht mit der AfD abstimmen. Auf dieser Grundlage ist eine Bewertung der Kompromissfähigkeit durch Verfassungsgerichte unmöglich. Es ist ein klassisches Henne-Ei-Problem.

Anzahl ausgeschlossener Parteien grundsätzlich irrelevant

In der Debatte um die Abschaffung oder Absenkung der Sperrklausel wird nun das Argument vorgebracht, durch sie sei das Volk nicht vollständig repräsentiert. Das ist richtig – und gerade Sinn und Zweck der Sperrklausel. Der Gedanke hinter der Sperrklausel ist folgender: Einzelne Ansichten, die außen vor bleiben, sind in einer Demokratie weniger schädlich als ein schlecht funktionierendes Parlament. Repräsentationsfunktion und Funktionsfähigkeit sind die zwei verfassungsrechtlichen Schwergewichte, die gegenein-

ander antreten und ins Gleichgewicht gebracht werden müssen.

Dementsprechend erscheint auch zunächst die Annahme logisch, dass die Waage des Verfassungsrechts in Richtung der Repräsentationsfunktion ausschlägt, wenn eine bedeutende Anzahl von Parteien knapp an der Sperrklausel scheitert. Schließlich wird damit der Eingriff in die Repräsentationsfunktion tiefer.

Doch so simpel ist es nicht. Das Bundesverfassungsgericht hat bei seiner Entscheidung zum Bundeswahlgesetz in jüngerer Vergangenheit klargestellt: „Die Rechtfertigung einer Sperrklausel mit dem Ziel, die Arbeits- und Funktionsfähigkeit des Parlaments zu sichern, ist grundsätzlich unabhängig davon, wie viele Zweitstimmen aufgrund der Sperrklausel bei der Sitzverteilung insgesamt unberücksichtigt bleiben“ (Rn. 248). Die Sperrklausel ist die Tür, die das Parlament vor Zersplitterung schützt. Ob sie einen oder zehn potenzielle Splitter aussperrt, spielt für ihren Sinn keine Rolle.

Funktionsfähigkeit bei vielen Kleinparteien erst recht gefährdet

Besteht die Gefahr, dass mehrere Parteien nur mit wenigen Abgeordneten ins Parlament einziehen, hat dieses erst recht ein Interesse daran, vor ihnen geschützt zu werden. Dann ist das Risiko einer Zersplitterung besonders hoch. Das zeigt sich am Vorschlag von Hans-Jürgen Papier. Der frühere Präsident des Bundesverfassungsgerichts hat eine Drei-Prozent-Hürde bei der Bundestagswahl ins Gespräch gebracht. In Sachsen-Anhalt würde die Einführung einer Drei-Prozent-Hürde zu erheblichen Verschiebungen im Parlamentsgefüge führen. Nach der aktuellen Wahlumfrage wären damit neben AfD, CDU und Linke auch die SPD, die Grünen und das BSW im Parlament. Gegenüber dem anderen – auch von Schubart skizzierten – Extremszenario, dass nicht einmal die SPD den Einzug schafft, würde das bedeuten, dass statt drei nunmehr sechs Parteien im Parlament vertreten wären.

Das allein macht ein Parlament noch nicht funktionsunfähig. Schließlich gibt und gab es bereits genügend Parlamente auf Landes- oder Bundesebene, in denen sechs Parteien vertreten sind. Hier lohnt es sich allerdings, die Argumentation des Bundesverfassungsgerichts genau zu lesen. Die Sperrklausel soll nicht per se vor vielen Parteien im Parlament schützen, sondern vor einer „Zersplitterung des Parlaments in viele kleine Gruppen“ (Rn. 233, Hervorhebung durch den Autor). Und genau solche „viele(n) kleine(n) Gruppen“ gäbe es durch ein Absenken der Sperrklausel. Bei einer Sperrklausel von drei Prozent wären nun drei Parteien im Parlament vertreten – SPD, Grüne und BSW –, die nach der aktuellen Wahlumfrage zusammen gerade einmal auf 16 Prozent der Stimmen kämen.

Es droht in Sachsen-Anhalt ein Splitterparlament

Selbst mit der zweitplatzierten CDU kämen Grüne, SPD und BSW damit lediglich auf 40 Prozent der Stimmen. Sogar eine Viererkoalition aus der zweitstärksten und den drei schwächsten Parteien käme wohl nicht auf eine absolute Mehrheit. Der Landtag von Sachsen-Anhalt wäre der Inbegriff eines Splitterparlamentes. Und gerade hiervor soll die Sperrklausel schützen. Wie das in der Praxis aussehen kann, hat kürzlich auch der Grünen-Bundestagsvizepräsident Omid Nouripour beschrieben. In der Süddeutschen Zeitung sprach er sich ebenfalls für die Beibehaltung der Sperrklausel aus. Am Beispiel seiner Heimatstadt Frankfurt sagte er: „Hier gibt es keine Fünf-Prozent-Hürde und seit der letzten Wahl sind 17 Parteien im Römer vertreten. Früher haben wir die Regierungsbildung in vier Wochen geschafft. Nun dauert es im guten Falle drei Monate. Das kann kein Modell für Bund oder Länder sein.“

Das zeigt: Die Waage des Verfassungsrechts kippt nicht automatisch auf die Seite der Repräsentationsfunktion, wenn eine erhebliche Anzahl an Parteien knapp an der Sperrklausel scheitert. Gewiss nimmt in einer Interessenabwägung die Repräsentationsfunktion an Gewicht zu, je mehr Parteien an der Sperrklausel scheitern. Jedoch gewinnt dadurch auch das Verfassungsinteresse der Funktionsfähigkeit an Gewicht – und hält die Waage im Gleichgewicht.

Ein Verbotsantrag wäre zumindest ehrlich

Die aktuellen Umfrageergebnisse sind politisch nicht unbedingt wünschenswert. Sie sind aber ein Musterbeispiel für die Zersplitterung eines Parlaments – hierfür wurde die Sperrklausel geschaffen. Es wäre gegen die ursprüngliche Intention der Sperrklausel, sie jetzt abzuschaffen. Wer die Sperrklausel abschaffen will, sollte daher die Bereitschaft mitbringen, diesen Schritt als eine politische Entscheidung zu bezeichnen. Verfassungsrechtlich zwingend ist er nicht. Im Gegenteil: Bei vielen Kleinparteien greift der Sinn der Sperrklausel erst so richtig.

Ohnehin gilt: Eine Wahlrechtsreform hilft nichts, wenn die AfD auch nach ihr eine absolute Mehrheit erreicht. Hierauf kann nur eine gut geschützte Verfassung vorbereiten. Dafür gibt es gut durchdachte Beispiele auf dem Verfassungsblog – allein am Umsetzungswillen fehlt es in manchen Parlamenten. Ansonsten hat in einer Demokratie bei einer Wahl jede Partei die Möglichkeit, die absolute Mehrheit zu erreichen. Soll das verhindert werden, führt nach dem Grundgesetz der Weg dahin über ein (teilweises) Parteiverbotsverfahren. Wer eine Partei gesichert von der absoluten Mehrheit fernhalten will, kommt um das politische Risiko nicht herum, ein solches Verfahren auch zu verlieren. Ob das politisch sinnvoll und rechtlich aussichtsreich ist, soll und kann hier in der Kürze nicht bewertet werden. Es braucht am Ende einen Mehrheitsbeschluss in Bundestag, Bundesrat oder Bundesregierung. Damit ist es zumindest im letzten Schritt eine politische Entscheidung. Im Gegensatz zu einem Wahlrechtstrick wäre es aber zumindest der ehrliche Weg.

AUTOR*IN

Björn-Hendrik Otte
Dr. Björn-Hendrik Otte ist Rechtsreferendar am Oberlandesgericht München. Seine Schwerpunkte sind Parlaments-, Verfassungs- und Medienrecht.

EMPFOHLENE ZITATION
Otte, Björn-Hendrik: Wahlrecht als der falsche Hebel: Warum die Abschaffung der Fünf-Prozent-Hürde mutlos und verfassungsrechtlich fragwürdig wäre, Verfassungsblog, 31.08.2026, doi: 10.59704/4d449d2685db2733.

Lizensiert unter CC BY-SA 4.0.

Langzeitarchiviert bei IntRechtDok unter: doi.org/10.17176/20260831-145450-0.