Die Sperrklausel als Bumerang

Wie ein Instrument zum Schutz der Demokratie das Gegenteil bewirkt

Milad Schubart

17.07.2026 doi: 10.59704/9cd6171e7e514ccf

In Deutschland herrscht Aufregung. Die Umfragewerte für die Landtagswahl in Sachsen-Anhalt im September verkünden: Zum ersten Mal seit 1945 könnte eine rechtsextreme Partei eine Landesregierung stellen. So war etwa jüngst zu lesen, dass die Innenministerkonferenz – wenn auch inoffiziell – über die Frage diskutiert, was zu tun ist, wenn ein Rechtsextremist mit am Tisch sitzt. Dass die AfD eine Gefahr für Demokratie und Grundrechte ist, ist hinlänglich belegt (Verfassungsschutz, GFF). Es geht um eine Partei, in der es jemand, der sich zum Nationalsozialismus bekennt, auf eine Landesliste für die Bundestagswahl schaffen kann.

Dabei ist die AfD von einer absoluten Mehrheit der Stimmen weit entfernt: In keiner Umfrage wollen mehr als 42 % der Wähler*innen in Sachsen-Anhalt der Partei ihre Stimme geben. Das heißt: Eine deutliche Mehrheit der Wahlberechtigten will keine rechtsextreme Partei an der Regierung. Und doch könnte die Fünf-Prozent-Hürde die AfD an die Macht bringen. Das wäre Ergebnis einer ohnehin demokratisch problematischen Regelung, die ihren Zweck zunehmend verfehlt und daher gestrichen gehört.

Zur Fünf-Prozent-Hürde als Instrument

Die Fünf-Prozent-Hürde (auch „Sperrklausel“) ist derzeit im Bund und in leicht unterschiedlicher Ausgestaltung in allen Ländern geltendes Recht. Parteien, die nicht 5 % der Zweitstimmen erreichen, nehmen nicht an der Mandatsverteilung teil. Diese Stimmen verfallen, ihre Wähler*innen sind im Parlament nicht repräsentiert.

Das schränkt das Demokratieprinzip und den Grundsatz der Wahlrechtsgleichheit ein, die auf Bundesebene in Art. 20 Abs. 1 GG und Art. 38 Abs. 1 GG verankert sind. Das Bundesverfassungsgericht sieht die Sperrklausel auf Bundesebene in ständiger Rechtsprechung als gerechtfertigt an, da sie Arbeits- und Funktionsfähigkeit des Parlaments schütze (zuletzt hier Rn. 225).

Die Arbeits- und Funktionsfähigkeit des Parlaments wird durch die Sperrklausel jedenfalls dann 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, gemeinsam aber signifikante Stimmenanteile erzielen. Während die Sperrklausel mit Blick auf Fragen demokratischer Wehrhaftigkeit früher zumindest den Verdienst hatte, die NPD meist – nicht immer – aus den Parlamenten zu halten, ist sie gegen die inhaltlich auffällig ähnliche AfD nutzlos. Hier verkehrt sich ihr Sinn und Zweck ins Gegenteil, wie etwa schon 2024 Brandenburg zeigte, wo die AfD nur dank der Sperrklausel eine Sperrminorität erreicht hat. Kurz darauf teilte die AfD mit, dass sie ihre nun gewonnene Sperrminorität obstruktiv und nötigend nutzen wolle. In anderen Bundesländern und im Bund ist ebenfalls parlamentarisch obstruktives und anderweitig störendes Verhalten der AfD-Fraktionen festzustellen. Das zeigt sich an ganz unterschiedlichen Dingen, vom Verhalten des AfD-Alterspräsidenten bei der konstituierenden Sitzung des Thüringer Landtags ebenso wie an der dortigen Weigerung, an der Besetzung des Richterwahlausschusses mitzuwirken, und dem Umstand, dass die AfD-Fraktion im Bundestag deutlich häufiger Ordnungsrufe erhält als alle anderen Fraktionen zusammen.

Daneben führt das BVerfG als rechtfertigenden Grund für die Sperrklausel auf Bundesebene an, dass sie die hergebrachte Strukturierung des Parlaments in Fraktionen ohne größere Anteile fraktionsloser Abge-

ordneter an der parlamentarischen Arbeit ermöglicht (Rn. 234). Das BVerfG meint hierzu, eine „Zersplitterung“ des Parlaments würde „bewährte Rahmenbedingungen“ umwerfen. Obwohl es selbst nicht ausschließt, dass auch in einem Parlament mit kleineren Gruppen funktionsgerechte Prozesse entwickelt werden könnten, meint es, es käme auf die konkreten Bedingungen an, unter denen das Parlament arbeitet (ebenda Rn. 235). Letzteres kann nicht überzeugen. Ist nicht belegt, dass die Handlungsfähigkeit des Parlaments unter der Änderung tradierter Arbeitsprozesse leiden würde, kann ihre Beibehaltung kein Rechtfertigungsgrund für Einschränkungen der Wahlrechtsgleichheit – und letztlich auch des Demokratieprinzips – sein. Andernfalls ließe sich die Argumentation auf den Satz „Das haben wir schon immer so gemacht“ hinunterbrechen.

Wesentlicher ist noch, dass man als einen die parlamentarische Funktionsfähigkeit berührenden Umstand auch die Auswirkungen der Sperrklausel auf Fragen demokratischer Repräsentation und demokratischer Mehrheitsbildung berücksichtigen muss. Das Parlament dient nicht nur Gesetzgebung, Wahl und Kontrolle der Regierung. Es hat auch den Zweck, alle Bürger*innen politisch zu repräsentieren und Stimmen verschiedener politischer, in der Bevölkerung vertretener, Lager abzubilden und in demokratische Prozesse einfließen zu lassen (vgl. Michl/Mittrop, in: Michl, Wahlrecht, Kap. C Rn. 11 f. und 14 mwN). Zugleich hat es den demokratischen Zweck, die in der Bevölkerung vorhandenen politischen Mehrheiten möglichst genau abzubilden. Je mehr Wähler*innen im Parlament nicht repräsentiert sind, und je weniger politische Mehrheiten im Parlament mit politischen Mehrheiten in der Bevölkerung übereinstimmen, desto mehr scheitert das Parlament an der Aufgabe von Repräsentation und Integration. Ab einem gewissen Punkt wird das Repräsentationsdefizit so groß, dass die Rechnung „bessere Arbeitsfähigkeit schlägt Repräsentationsdefizit“ nicht mehr aufgehen kann (vgl. auch BVerfG Rn. 71).

Die Sperrklausel in Sachsen-Anhalt

In Sachsen-Anhalt ist die Sperrklausel in § 35 Abs. 3 Landeswahlgesetz (LWG) geregelt. Anders als etwa in Berlin oder Thüringen hat sie keinen Verfassungsrang. Das heißt zum einen, dass sie sich selbst an den einschlägigen Verfassungsbestimmungen (Demokratie, Art. 2 Abs. 1 Landesverfassung; Wahlrechtsgleichheit, Art. 42 Abs. 1 Landesverfassung) messen lassen muss. Es heißt auch, dass sie jederzeit durch ein einfaches Gesetz gestrichen werden könnte, dieses müsste nur lauten: „§ 35 Abs. 3 LWG wird aufgehoben.“ Dies wäre – nötigenfalls per Sondersitzung – auch vor der Wahl im September noch möglich.

Der Landtag sollte von dieser politischen Möglichkeit Gebrauch machen. Sachsen-Anhalt ist aktuell das beste Beispiel für die undemokratische, die Handlungsfähigkeit des Parlaments massiv schädigende Wirkung der Sperrklausel: In keiner Umfrage ist die AfD auch nur in der Nähe einer absoluten Mehrheit der Stimmen, in den Umfragen der letzten Monate liegt sie zwischen 38 und 42 %. Dennoch könnte sie eine absolute Mehrheit der Sitze erreichen, wenn genug andere Parteien an der Fünf-Prozent-Hürde scheitern. Das droht aktuell neben den üblichen „Sonstigen“ (4-6 %) derzeit FDP (3 %), Grünen (4 %), BSW (4-5 %) und sogar der SPD (6-7 %). Der Wählerwille – die Mehrheit der Wähler*innen in Sachsen-Anhalt will gerade keine AfD-Regierung – würde in sein Gegenteil verkehrt.

Fragen stellen sich aber nicht nur politisch, sondern auch verfassungsrechtlich. Das BVerfG hat bereits im Kontext der ersten gesamtdeutschen Bundestagswahl 1990 entschieden, dass der Wahlgesetzgeber – notfalls auch kurzfristig – Umständen Rechnung tragen muss, die ein Quorum von 5 % unzulässig werden lassen. In Sachsen-Anhalt zeigen sich die Probleme der Sperrklausel derzeit in besonderem Maße. Nach den zuvor skizzierten Maßstäben ist die Sperrklausel dort verfassungsrechtlich nicht mehr gerechtfertigt:

Zunächst ist die Funktionsfähigkeit des Landtags ohne Sperrklausel nicht gefährdeter als mit ihr. Klar: Wenn die AfD dank der Sperrklausel eine absolute

Mehrheit erreichen sollte, ist die Bildung einer Regierungsmehrheit unproblematisch. Scheitert die AfD aber knapp an einer absoluten Mehrheit, wird sie, so viel steht fest, ihre starke Position nutzen, um der demokratischen Mehrheit Zugeständnisse abzutrotzen und disruptiv auf die parlamentarischen Abläufe einzuwirken. Formal ist das auch ihr gutes Recht, es ändert aber nichts daran, dass sich der Landtag mit einer großen Partei als „Störfaktor“ konfrontiert sieht, die diese Rolle viel effektiver ausübt, als es einzelne Abgeordnete von Kleinparteien je könnten. Damit ist die Sperrklausel zum Schutz des Parlaments vor kompromissunfähigen Parteien ungeeignet. An einer Rechtfertigung der Sperrklausel mit dieser Begründung zweifelt mittlerweile auch das BVerfG in seinem Urteil zum aktuellen Bundeswahlrecht (Rn. 229 ff.) – älteren Entscheidungen sprach es noch recht bissig von der „Bekämpfung von Splitterparteien“ als legitimem Zweck (BVerfGE 1, 208 <249>).

Eine starke „Zersplitterung“ des Parlaments steht in Sachsen-Anhalt ohnehin nicht zur Debatte. Aufgrund der geringen Größe des Landtags (83 Abgeordnete ohne Überhang- und Ausgleichsmandate, davon nur die Hälfte über die Landeslisten vergeben) ist erst ab gut zwei Prozent der Stimmen ein Mandat rechnerisch sicher. [1]

Zugleich ist das drohende Repräsentationsdefizit in Sachsen-Anhalt besonders groß: Nach aktuellen Umfragen ist davon auszugehen, dass etwa ein Fünftel der Wähler*innen im Landtag nicht repräsentiert sein wird. Hier muss die Grenze, unterhalb der das Repräsentationsdefizit zugunsten (behaupteter) besserer Handlungsfähigkeit hinnehmbar ist, überschritten sein.

Hat die Sperrklausel ihren versprochenen Nutzen verloren und führt zugleich zu einem unverhältnismäßig großen Repräsentationsdefizit, ist die damit verbundene Beeinträchtigung von Demokratieprinzip und Wahlrechtsgleichheit nicht mehr gerechtfertigt. Damit wird sie verfassungswidrig. Es erscheint politisch schwer vorstellbar, dass das Landesverfassungsgericht nachträglich die Wahl wegen eines Verstoßes gegen Wahlrechtsgrundsätze aufgrund der Anwendung einer seit Jahrzehnten in allen Bundesländern üblichen Regelung für ungültig erklärt. Noch größere Störgefühle löst aus, dass dies mit einer Begründung geschehen müsste, die sich inhaltlich auch auf das Verhalten der nach Wählerstimmen voraussichtlich größten Partei bezieht. Das Recht muss die politischen Realitäten aber nicht ignorieren (man denke an die auf die CSU zugeschnittene Argumentation des BVerfG hier in Rn. 249 ff.).

Szenario: Sachsen-Anhalt streicht die Sperrklausel

Wagen wir also, entgegen allen Wahrscheinlichkeiten, ein Gedankenexperiment: Der Landtag von Sachsen-Anhalt streicht noch vor der Wahl die Sperrklausel.

Das Wahlergebnis könnte ungefähr den Umfragewerten aus dem Juni entsprechen: Die AfD wird mit 41 % stärkste Kraft, die CDU sackt auf 25 % ab. Dahinter folgt Die Linke mit 12 %, auch die SPD (6 %) hätte es auch mit Sperrklausel in den Landtag geschafft. Profiteure der Aufhebung der Sperrklausel sind BSW (4 %), Grüne (4 %) und FDP (3 %). 5 % der Stimmen entfallen auf die üblicherweise unter „Sonstige“ geführten, kleinen Parteien. Aufgrund der geringen Größe des Landtags reicht ihr Ergebnis für die meisten kleinen Parteien auch ohne die Sperrklausel nicht, um auch nur ein Mandat zu erreichen, eines erringen aber die Freien Wähler. Grüne und BSW stellen je 3 Abgeordnete, die FDP derer 2. Sie alle können keine Fraktion bilden: Hierfür bedürfte es 5 % der Abgeordneten, dieses Quorum war von der Wahlrechtsreform nicht angetastet worden. Sie müssen sich mit parlamentarischen Gruppen begnügen.

Die Regierungsbildung wird nicht leicht. Der Landtag wird mit Überhang- und Ausgleichsmandaten etwas größer. Die AfD stellt 37 der 86 Abgeordneten, die bisherige Koalition aus CDU, SPD und FDP gemeinsam nur noch 32. Neben den bereits erwähnten klei-

[1] Rechnerisch gäbe es ohne Sperrklausel ein Mandat in Sachsen-Anhalt sicher erst mit mehr als zwei Prozent der Stimmen, wobei durch das verwendete Hare-Niemeyer-Verfahren bei Ermittlung der für das erste Mandat notwendigen Stimmenzahl starke Schwankungen auftreten können. Je nach Ergebnis der anderen Parteien wäre daher auch schon mit einem Prozent der Stimmen eine Mandatszuteilung denkbar. In einem Wahlrecht ohne Sperrklausel böte sich ein Wechsel zum in diesem Bereich weniger zufallsabhängigen Verfahren nach Sainte-Laguë/Schepers (das auch bei Bundestagswahlen verwendet wird) an.

nen Parteien erreicht Die Linke 10 Mandate. Mit Sperrklausel hätte allein die AfD genau 43 gestellt, das Parlament wäre damit in einer Pattsituation – die AfD hätte keine eigene Mehrheit, es wäre aber auch keine Mehrheit gegen sie möglich gewesen.

Die AfD würde sich getreu ihres üblichen Duktus als Opfer darstellen und beispielsweise von „undemokratischem Machterhaltungstrieb der Altparteien" sprechen. Das geht fehl: Die Sperrklausel ist ein demokratie*einschränkendes* Instrument, ihre Streichung würde also zu einem Landtag führen, dessen Zusammensetzung den Willen der Wähler*innen *besser* abbildet.

Die richtigen Lehren aus Weimar

Die Aussicht auf ein Parlament, in dem auch Kleinstparteien mit einzelnen Abgeordneten vertreten sind, erinnert den ein oder anderen sicherlich an die Weimarer Republik, die laut einer populärwissenschaftlich oft kolportierten Theorie unter anderem an einer „Zersplitterung des Parlaments" gescheitert sein soll. Weimar scheiterte aber nicht an einer Vielzahl kleiner Parteien, sondern an der parlamentarischen Stärke der extremen Rechten, verbunden mit einer stalinistisch gleichgeschalteten KPD, die auf Grundlage der „Sozialfaschismustheorie" jegliche Kompromisse mit bürgerlichen Parteien (wozu sie auch die SPD zählte) ablehnte, sodass arbeitsfähige Mehrheiten gegen die NSDAP (und DNVP) unmöglich waren. Eine Fünf-Prozent-Hürde hätte bei der letzten freien Reichstagswahl im November 1932 zum Scheitern einiger liberaler und konservativer Kleinparteien und so zu einem *größeren* Mandatsanteil für die extreme Rechte geführt (s. etwa Poscher, in: Gusy, Weimars lange Schatten – „Weimar" als Argument nach 1945, 256 (275 ff.)).

Hinter der schon kurz nach 1945 aufgekommenen Zersplitterungsthese mag der Unwille stecken, sich einzugestehen, dass das Scheitern des Weimarer Systems weniger an dessen Rechtsordnung denn daran lag, dass große Teile der Bevölkerung und noch größere Teile der Elite das demokratische System schlicht ablehnten (vgl. etwa exemplarisch für die Justiz Tucholsky, Deutschland, Deutschland über alles, 1929, S. 156 ff.). Richtige Lehren aus Weimar zu ziehen, heißt, extrem rechte Parlamentsmehrheiten zu verhindern. Dazu braucht es im Fall der Sperrklausel mehr Demokratie, nicht weniger.

All dies gilt nicht nur für Sachsen-Anhalt: Auch in den anderen Ländern und auf Bundesebene überwiegt der demokratische Schaden der Sperrklausel ihren Nutzen für den politischen Betrieb – falls sie überhaupt noch einen hat. Eine Streichung würde zugleich endlosen und fruchtlosen Wahlrechtsdebatten wie der um die Grundmandatsklausel die Grundlage entziehen.

AUTOR*IN
Milad Schubart
Milad Schubart ist wissenschaftlicher Mitarbeiter und Doktorand an der Professur für Öffentliches Recht und Recht der Digitalisierung (Johannes Buchheim) der Philipps-Universität Marburg.

EMPFOHLENE ZITATION
Schubart, Milad: Die Sperrklausel als Bumerang: Wie ein Instrument zum Schutz der Demokratie das Gegenteil bewirkt, Verfassungsblog, 17.07.2026, doi: 10.59704/9cd6171e7e514ccf.

Lizensiert unter CC BY-SA 4.0.

Langzeitarchiviert bei IntRechtDok unter: doi.org/10.17176/20260717-190455-0.