



THÜRINGER VERFASSUNGSGERICHTSHOF

VerfGH 15/24

Im Namen des Volkes

URTEIL

In dem Organstreitverfahren

der Ökologisch-Demokratischen Partei
Landesverband Thüringen,
vertreten durch den Landesvorsitzenden
Herrn Martin Truckenbrodt,
Sonneberger Str. 244, 96528 Frankenblick/Seltendorf,
und den 1. stellvertretenden Landesvorsitzenden
Herrn Stefan Schellenberg,
Brotteroder Str. 23, 98593 Floh-Seligenthal,

Antragstellerin,

gegen

den Thüringer Landtag,
vertreten durch den Präsidenten,
Jürgen-Fuchs-Str. 1, 99096 Erfurt,

Antragsgegner,

bevollmächtigt:

Rechtsanwälte Redeker u. a.,
Leipziger Platz 3, 10117 Berlin

wegen

Recht auf gleiche Wahlen und Verletzung der Chancengleichheit

hat der Thüringer Verfassungsgerichtshof durch den Präsidenten Dr. von der Weiden,
den Vizepräsidenten Dr. Schmidt und die Mitglieder Burkert, Geibert,
Dr. Hinkel, Prof. Dr. Klafki, Prof. Dr. Ohler, Petermann und Wittmann

aufgrund der mündlichen Verhandlung vom 5. März 2025 **für Recht erkannt:**

1. Die Anträge werden verworfen.

2. Auslagen werden nicht erstattet.

A .

Das Organstreitverfahren betrifft die Frage, ob die Antragstellerin bei der Wahl zum 8. Thüringer Landtag am 1. September 2024 in ihren Rechten auf Chancengleichheit als politische Partei und auf Wahlgleichheit dadurch verletzt wurde, dass der Antragsgegner die Fünf-Prozent-Sperrklausel des Art. 49 Abs. 2 der Verfassung des Freistaats Thüringen (ThürVerf) und des § 5 Abs. 1 des Thüringer Landeswahlgesetzes (ThürLWG) für Landtagswahlen nicht aufgehoben oder abgesenkt hat.

Die Antragstellerin ist ein Landesverband der Ökologisch-Demokratischen Partei (ÖDP), die weder im Landtag noch im Bundestag vertreten ist. Art. 49 Abs. 2 ThürVerf hat folgenden, seit Inkrafttreten der Thüringer Verfassung unveränderten Inhalt:

(2) Für die Zuteilung von Landtagssitzen ist ein Mindestanteil von fünf vom Hundert der im Land für alle Wahlvorschlagslisten abgegebenen gültigen Stimmen erforderlich.

§ 5 Abs. 1 ThürLWG in der Fassung vom 30. Juli 2012 (gültig seit 28. März 2012, GVBl. S. 309) lautet:

§ 5

Wahl nach Landeslisten

(1) Bei Verteilung der Sitze auf die Landeslisten werden nur Parteien berücksichtigt, die mindestens fünf vom Hundert der im Wahlgebiet abgegebenen gültigen Landesstimmen erhalten haben (Artikel 49 Abs. 2 der Verfassung des Freistaats Thüringen).

Die Antragstellerin tritt seit dem Jahr 2020 durch Ausführungen auf ihrer Webseite, Pressemitteilungen, Statements und Berichte für die Abschaffung oder Absenkung der Fünf-Prozent-Sperrklausel auf einen Prozentpunkt ein. 2021 schlug sie die Abschaffung der Fünf-Prozent-Sperrklausel im Rahmen ihrer Beteiligung im Gesetzgebungsverfahren zum Thüringer Gesetz für den Fall der vorzeitigen Durchführung von Neuwahlen für den Thüringer Landtag im Jahr 2021 sowie zur Änderung weiterer wahlrechtlicher Vorschriften vor, des Weiteren im Jahr 2022 im Rahmen ihrer Anhörung zum Achten Gesetz zur Änderung des Thüringer Landeswahlgesetzes. Die jeweiligen Stellungnahmen der Antragstellerin wurden in den Gesetzgebungsverfahren weder diskutiert noch wurden entsprechende Regelungen in die Gesetze aufgenommen. Gegen den Erlass des Achten Gesetzes zur Änderung des Thüringer Landeswahlgesetzes leitete die Antragstellerin am 5. August 2022 ein Organstreitverfahren gegen den Thüringer Landtag ein, machte jedoch die unterlassene Abschaffung der Fünf-Prozent-Sperrklausel nicht geltend.

In einem offenen Brief an den Antragsgegner vom 11. Oktober 2023 mahnte die Antragstellerin eine zeitnahe Änderung der Landeswahlgesetzgebung durch Abschaffung oder zumindest Absenkung der Fünf-Prozent-Sperrklausel auf einen Prozentpunkt an.

Mit am 12. Juni 2024 beim Thüringer Verfassungsgerichtshof eingegangenem Schreiben vom 11. Juni 2024 hat die Antragstellerin das vorliegende Organstreitverfahren eingeleitet. Den mit Schreiben der Antragstellerin vom 5. Juli 2024 beantragten Erlass einer einstweiligen Anordnung zur vorläufigen Außerkraftsetzung der Fünf-Prozent-Sperrklausel im Hinblick auf die Landtagswahl am 1. September 2024 hat der

Thüringer Verfassungsgerichtshof mit Beschluss vom 29. August 2024, Az. VerfGH 21/24, abgelehnt.

Die Antragstellerin macht geltend, die Fünf-Prozent-Sperrklausel verletze die Gleichheit der Wahl sowie die Chancengleichheit der politischen Parteien und gefährde die Demokratie und Regierungsfähigkeit Thüringens.

Sie ist der Ansicht, ihre Anträge seien zulässig. Die Sechs-Monats-Frist des § 39 Abs. 3 ThürVerfGHG sei gewahrt, weil diese Frist mit dem Ablauf der Frist für die Abgabe der Beteiligungsanzeige nach § 20 Abs. 2 ThürLWG beginne, mithin am 3. Juni 2024. Darüber hinaus sei die Frist ein formaljuristischer Aspekt, der im Zusammenhang mit der Wahlgesetzgebung nicht zur Anwendung komme.

Die Anträge seien begründet. Die Fünf-Prozent-Sperrklausel schränke die Gleichheit der Wahl und die Chancengleichheit der politischen Parteien ein und verstoße gegen Art. 31 Grundgesetz (GG), da im Grundgesetz keine Sperrklausel enthalten sei. Die Ewigkeitsklausel des Art. 83 Abs. 3 ThürVerf gelte nicht für die Sperrklausel, da diese nach Bundesrecht nicht verfassungsmäßige Regelungen in der Thüringer Verfassung manifestiere. Das Bundesverfassungsgericht habe mit Urteil vom 26. Februar 2014 die Drei-Prozent-Sperrklausel im damaligen Europawahlgesetz für verfassungswidrig und nichtig erklärt. Die Fünf-Prozent-Sperrklausel biete keine Gewähr für das Zustandekommen stabiler Mehrheitsverhältnisse. Sie verhindere weder die Etablierung extremistischer Parteien noch eine Stimmenzersplitterung. Der Anteil der für nicht in den Parlamenten vertretene Parteien abgegebenen Wählerstimmen stelle in Kombination mit einer sinkenden Wahlbeteiligung die demokratische Legitimation der Parlamente in Frage. Senkte man die Sperrklauseln auf die für die Regelungen der Parteienfinanzierung geltenden Werte ab, wäre das Prinzip der Gleichheit der Wahl eingehalten. Die Fünf-Prozent-Sperrklausel fördere strategisches Wahlverhalten, weil Wähler befürchteten, dass ihre Stimme andernfalls verloren sein könne. Sie führe zu einer Ungleichbehandlung kleiner Parteien durch die Medien. Die Fünf-Prozent-Sperrklausel könne nicht mit historischen Argumenten begründet werden, da die Stimmen der kleineren Parteien bei der Abstimmung über das Ermächtigungsgesetz 1933 nicht aus-

schlaggebend gewesen seien. Schließlich habe das Bundesverfassungsgericht in seinem Urteil vom 30. Juli 2024 ausgeführt, dass eine Sperrklausel nur dann zulässig sei, wenn sie von ausgleichenden Maßnahmen, wie beispielsweise einer Grundmandatsklausel, begleitet werde, die es im Thüringer Wahlrecht nicht gebe.

Die Antragstellerin beantragt,

1. festzustellen, dass der Antragsgegner die der Antragstellerin zustehenden, in der Landesverfassung verbürgten Rechte auf gleiche Wahlen nach Art. 46 Abs. 1 der Verfassung des Freistaats Thüringen sowie auf Chancengleichheit der politischen Parteien aus Art. 21 Abs. 1 GG verletzt oder unmittelbar gefährdet hat, indem er, trotz mittlerweile mehrfacher Hinweise der Antragstellerin und der jüngeren politischen Entwicklung, keine Absenkung oder Abschaffung der Fünf-Prozent-Sperrklausel gemäß Art. 49 Abs. 2 ThürVerf und § 5 Abs. 1 ThürLWG vorgenommen hat,
2. in diesem Zusammenhang ebenfalls festzustellen, dass der Antragsgegner nicht seiner Verantwortung als verantwortlicher Gesetzgeber gerecht wurde, indem er nicht rechtzeitig mit einer Änderung der Landeswahlgesetzgebung auf jüngere politische Entwicklungen reagiert hat.

Der Antragsgegner beantragt,

die Anträge als unzulässig zu verwerfen, hilfsweise sie abzulehnen.

Der Antragsgegner trägt vor, die Anträge seien bereits unzulässig. Da die Fünf-Prozent-Sperrklausel unmittelbar in der Thüringer Verfassung normiert sei, zielten die Anträge im Kern auf eine Verfassungsänderung. Dies sei im Organstreit nicht zu erreichen. Im Übrigen sei fraglich, ob das Unterlassen einer Verfassungsänderung überhaupt tauglicher Gegenstand eines Organstreitverfahrens sein könne. Der Grundsatz der Gewaltenteilung stehe einer von der Antragstellerin angenommenen Handlungspflicht des verfassungsändernden Gesetzgebers entgegen. Das Recht auf Chancengleichheit der Parteien (Art. 21 Abs. 1 GG) und die Wahlrechtsgleichheit (Art. 46 Abs. 1

ThürVerf) stünden auf derselben normhierarchischen Stufe wie die Sperrklausel (Art. 49 Abs. 2 ThürVerf). Art. 49 Abs. 2 ThürVerf falle nicht in den Anwendungsbereich der Ewigkeitsgarantie des Art. 83 Abs. 3 ThürVerf.

Der Antrag sei verfristet. Spätestens mit der Bekanntgabe des Achten Gesetzes zur Änderung des Thüringer Landeswahlgesetzes im Gesetz- und Verordnungsblatt für den Freistaat Thüringen am 22. Juni 2022 habe die Weigerung des Antragsgegners, eine Anpassung der Sperrklausel vorzunehmen, eindeutig festgestanden.

Die zur Sperrklausel bei den Wahlen zum Europäischen Parlament ergangene Rechtsprechung sei vorliegend nicht einschlägig, da das Europäische Parlament strukturelle Unterschiede zu Landesparlamenten aufweise, aufgrund derer die Rechtsprechung hierzu nicht ohne Weiteres auf die Wahl von Landesparlamenten übertragen werden könne. Zudem habe das Bundesverfassungsgericht mit Beschluss vom 6. Februar 2024 die (Wieder-)Einführung einer Zwei-Prozent-Sperrklausel für Wahlen zum Europäischen Parlament als verfassungsgemäß angesehen. Es bestehe keine Pflicht des Gesetzgebers zur Anpassung oder Abschaffung der Sperrklausel. Die der Sperrklausel zugrundeliegenden tatsächlichen und normativen Umstände hätten sich nicht erheblich verändert. Die Sperrklausel diene nach wie vor der Sicherstellung der Arbeitsfähigkeit des Parlaments. Die Annahmen der Antragstellerin, insbesondere zur Wahlbeteiligung und zur Zersplitterung der Parteienlandschaft, seien unzutreffend. Ein unverhältnismäßig hoher, nicht berücksichtigter Anteil von Wählerstimmen könne lediglich dann eine hinreichend erhebliche Änderung der tatsächlichen Verhältnisse darstellen, wenn der sperrklauselbedingte Ausfall an Stimmen einen Umfang erreiche, der die Integrationswirkung der Wahl beeinträchtige. Dies sei hier nicht der Fall.

Die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 30. Juli 2024 zum Bundeswahlgesetz 2023 ändere nichts an der Beurteilung der Rechtslage in Thüringen. Das Bundesverfassungsgericht habe insbesondere nicht ausgeführt, dass eine Sperrklausel nur in Verbindung mit ausgleichenden Maßnahmen zulässig sei. Die vom Bundesverfassungsgericht aufgegriffene Kooperation von CDU und CSU im Bundestag sei auf die Situation der Antragstellerin in Thüringen nicht übertragbar.

In Bezug auf den Antrag zu Ziffer 2 sei die Antragstellerin nicht parteifähig, da sie damit keine eigenen Rechte geltend mache. Zudem beziehe sich der Antrag zu Ziffer 2 bereits nicht auf eine selbstständige, vom Antrag zu Ziffer 1 abzugrenzende, rechtserhebliche Maßnahme oder Unterlassung. Der Antrag zu Ziffer 2 sei zudem nicht hinreichend bestimmt. Es sei nicht erkennbar, welches konkrete Verhalten die Antragstellerin mit der Formulierung „seiner Verantwortung als Gesetzgeber nicht gerecht geworden ist“ angreife.

B.

I.

Die Anträge sind unzulässig. Im Hinblick auf den Antrag zu Ziffer 1 ist die Antragstellerin nicht antragsbefugt. Der Antrag zu Ziffer 2 ist schon nicht statthaft. Weitere Zulässigkeitsbedenken, vor allem hinsichtlich der Einhaltung der Frist des § 39 Abs. 3 Satz 1 ThürVerfGHG, können dahinstehen.

1. Der Thüringer Verfassungsgerichtshof entscheidet gemäß Art. 80 Abs. 1 Nr. 3 ThürVerf, § 11 Nr. 3 ThürVerfGHG über die Auslegung der Verfassung aus Anlass von Streitigkeiten über den Umfang der Rechte und Pflichten eines obersten Verfassungsorgans oder anderer Beteiligter, die durch die Verfassung oder in der Geschäftsordnung des Landtags oder der Landesregierung mit eigener Zuständigkeit ausgestattet sind.

2. Die Antragstellerin ist als Landesverband einer politischen Partei (§ 3 Satz 2 PartG) beteiligtenfähig.

a) Politische Parteien und ihre Untergliederungen können als „andere Beteiligte“ i. S. d. § 38 i. V. m. § 11 Nr. 3 ThürVerfGHG Antragsteller eines Organstreitverfahrens sein. Zwar erwähnt die Verfassung des Freistaats Thüringen politische Parteien nicht in einer Art. 21 GG entsprechenden Weise. Diese Bestimmung, nach der die Parteien an

der politischen Willensbildung des Volkes mitwirken und somit in den Bereich der organisierten Staatlichkeit hineinwirken, verleiht ihnen nach ständiger Rechtsprechung einen besonderen verfassungsrechtlichen Status, der sie berechtigt, ihre hieraus folgenden Rechte im Wege des Organstreits durchzusetzen (vgl. statt vieler BVerfG, Beschluss vom 10. Juli 1991 – 2 BvE 3/91 –, BVerfGE 84, 290 [298] = juris Rn. 37).

b) Die Antragstellerin wird ordnungsgemäß von ihrem Landesvorsitzenden und ihrem ersten stellvertretenden Landesvorsitzenden vertreten. Nach § 12 Nr. 12.6 Satz 2 ihrer Landessatzung wird der Landesverband nach § 26 BGB von je zwei Mitgliedern des geschäftsführenden Landesvorstands gemeinsam vertreten. Nach § 11 Abs. 3 Satz 2 PartG ist eine solche Regelung, mit der vom Grundsatz der Vertretung durch den gesamten Vorstand abgewichen wird, zulässig. Die Antragsschrift wurde vom Landesvorsitzenden und vom ersten stellvertretenden Landesvorsitzenden unterzeichnet.

3. Der Antragsgegner ist als oberstes Verfassungsorgan (Art. 48 Abs. 1 ThürVerf) nach § 38 i. V. m. § 11 Nr. 3 ThürVerfGHG beteiligtenfähig.

4. Bezüglich des Antrags zu Ziffer 1 fehlt es der Antragstellerin an der Antragsbefugnis.

a) Mit dem Antrag zu Ziffer 1 macht die Antragstellerin geltend, das Unterlassen einer Absenkung oder Abschaffung der Sperrklausel des Art. 49 Abs. 2 ThürVerf durch den Antragsgegner verletze sie in ihrem Recht auf Gleichheit der Wahl und auf Chancengleichheit der politischen Parteien.

b) Gemäß § 39 Abs. 1 ThürVerfGHG ist ein Antrag im Organstreitverfahren nur zulässig, wenn der Antragsteller geltend macht, dass er oder das Organ, dem er angehört, durch eine Maßnahme oder Unterlassung des Antragsgegners in seinen ihm durch die Verfassung übertragenen Rechten verletzt oder unmittelbar gefährdet ist.

aa) Im Organstreitverfahren kann grundsätzlich sowohl eine Maßnahme als auch eine Unterlassung des Antragsgegners gerügt werden (BVerfG, Beschluss vom 10. Dezember 2024 – 2 BvE 15/23 –, NVwZ 2025, 241 [241] = juris Rn. 29).

Maßnahme ist ein weit zu verstehender Begriff, der Normen, Einzelrechtsakte und Realakte einschließt. Dabei muss es sich um eine rechtserhebliche Maßnahme handeln, d. h. eine solche, durch die ein Antragsteller in seinem Rechtskreis konkret betroffen wird (ThürVerfGH, Beschluss vom 11. März 1999 – VerfGH 12/98 –, LVerfGE 10, 500 [508 f.] = juris Rn. 40). Als rechtserhebliche Maßnahme kommt jedes Verhalten des Antragsgegners in Betracht, das geeignet ist, die Rechtsstellung eines Antragstellers zu beeinträchtigen (BVerfG, Urteil vom 4. Juli 2007 – 2 BvE 1/06 –, BVerfGE 118, 277 [317] = juris Rn. 187). Dies kann der Erlass eines Gesetzes sein, wenn dieses durch Nichtbeachtung einer höherrangigen Norm Rechte eines Verfassungsorgans oder eines anderen Beteiligten verletzt, nicht jedoch das Gesetz als solches (vgl. BVerfG, Urteil vom 29. September 1990 – 2 BvE 1/90, 3/90, 4/90, 2 BvR 1247/90 –, BVerfGE 82, 322 [335] m. w. N.; ThürVerfGH, Urteil vom 28. Juni 2023 – VerfGH 21/22 –, LVerfGE 34, 503 [512 f.] = juris Rn. 57; BVerfG, Urteil vom 24. Januar 2023 – 2 BvE 5/18 –, BVerfGE 165, 270 [283 f.] = juris Rn. 42; BVerfG, Beschluss vom 25. November 1998 – 2 BvH 1/92 –, BVerfGE 99, 332-337, = juris Rn. 19; ferner: Walter, in: BeckOK BVerfGG, § 64 Rn. 29). Im Organstreit wird daher nach § 41 Satz 1 ThürVerfGHG lediglich festgestellt, ob die beanstandete Maßnahme oder Unterlassung gegen eine Bestimmung der Verfassung verstößt. Es obliegt sodann dem jeweiligen Staatsorgan selbst, den festgestellten verfassungswidrigen Zustand zu beenden (vgl. BVerfG, Urteil vom 9. April 1992 – 2 BvE 2/89 –, BVerfGE 85, 264 [326] = juris Rn. 177; Beschluss vom 12. März 2019 – 2 BvQ 91/18 –, BVerfGE 151, 58 [64] = juris Rn. 14).

Wenn eine Partei die Verletzung ihrer Rechte aus Art. 21 Abs. 1 GG durch die rechtliche Gestaltung des Wahlverfahrens geltend macht, kann auch das bloße Unterlassen einer Gesetzesänderung Gegenstand eines Organstreitverfahrens sein (vgl. BVerfG, Beschluss vom 10. Dezember 2024 – 2 BvE 15/23 –, NVwZ 2025, 241 [242] = juris Rn. 31).

bb) Die Antragstellerin rügt, dass es der Antragsgegner unterlassen hat, die Sperrklausel abzuschaffen oder abzusenken. Damit rügt die Antragstellerin das Unterlassen einer Änderung der Thüringer Verfassung. Die Zulässigkeit von Verfassungsänderungen ist in Art. 83 ThürVerf geregelt. Nach Art. 83 Abs. 1 ThürVerf kann die

Verfassung nur durch ein Gesetz geändert werden, das ihren Wortlaut ausdrücklich ändert oder ergänzt. Der Landtag kann gemäß Art. 83 Abs. 2 Satz 1 ThürVerf ein verfassungsänderndes Gesetz nur mit einer Mehrheit von zwei Dritteln seiner Mitglieder beschließen. Verfassungsänderungen finden zudem ihre Grenze in der Ewigkeitsgarantie des Art. 83 Abs. 3 ThürVerf. Die Ewigkeitsgarantie der Thüringer Verfassung entspricht insoweit Art. 79 Abs. 3 GG. Im Übrigen steht dem Landtag bei Einhaltung dieser Grenzen ein Einschätzungs-, Wertungs- und Gestaltungsspielraum zu. Er hat innerhalb des von Art. 83 ThürVerf vorgegebenen Rahmens das Recht, aber nicht die Pflicht, die Verfassung zu ändern.

cc) Eine Handlungspflicht des Antragsgegners folgt weder aus dem landesverfassungsrechtlichen Grundsatz der Wahlgleichheit des Art. 46 Abs. 1 ThürVerf (1) noch aus dem Recht auf Chancengleichheit der politischen Parteien aus Art. 21 GG (2) noch aus dem Homogenitätsgebot des Art. 28 Abs. 1 GG (3) noch aus sonstigen Gesichtspunkten (4 bis 6).

(1) Entgegen der Annahme der Antragstellerin ergibt sich eine Handlungspflicht nicht aus dem in Art. 46 Abs. 1 ThürVerf geregelten Grundsatz der Wahlgleichheit.

Art. 49 Abs. 2 ThürVerf als ursprüngliche Verfassungsnorm kann wegen des Grundsatzes der Einheit der Verfassung keine Verletzung des in Art. 46 Abs. 1 ThürVerf geregelten Grundsatzes der Wahlgleichheit begründen. Schon auf bundesrechtlicher Ebene unterliegt der Grundsatz der Wahlgleichheit ebenso wie der Grundsatz der Chancengleichheit der Parteien keinem absoluten Differenzierungsverbot. Zugangshürden für die Berücksichtigung bei der Sitzzuteilung nach der Verhältniswahl (Sperrklauseln) stellen zwar eine rechtfertigungsbedürftige Differenzierung dar (vgl. BVerfG, Urteil vom 30. Juli 2024 – 2 BvF 1/23 –, BVerfGE 169, 236 [291 f.] = juris Rn. 159, 164). Die Rechtfertigung für solche Sperrklauseln ergibt sich jedoch aus der Gewährleistung der Funktionsfähigkeit des Parlaments.

(2) Aus denselben Gründen scheidet eine Handlungspflicht des Antragsgegners im Hinblick auf das geltend gemachte Recht auf Chancengleichheit der politischen Par-

teilen aus Art. 21 Abs. 1 GG aus. Diese Vorschrift gehört zu dem in die Thüringer Verfassung hineinwirkenden Bundesverfassungsrecht und damit zu ihren ungeschriebenen Bestandteilen (st. Rspr., zuletzt ThürVerfGH, Urteil vom 28. Juni 2023 – VerfGH 21/22 –, ThürVBl. 2024, 59 [61] = juris Rn. 52 m. w. N.). Für die Einschränkung der Chancengleichheit der Parteien aus Art. 21 Abs. 1 GG gilt daher dasselbe wie bei dem Grundsatz der Gleichheit der Wahl aus Art. 46 Abs. 1 ThürVerf. Indem Art. 49 Abs. 2 ThürVerf die ebenfalls im Range der Landesverfassung stehende Chancengleichheit der Parteien einschränkt, findet diese Beschränkung ihre unmittelbare Grundlage in der Verfassung und ist daher bereits aus sich selbst heraus zulässig.

(3) Eine Verpflichtung des Antragsgegners zur Abschaffung oder Änderung des Art. 49 Abs. 2 ThürVerf lässt sich nicht aus dem Homogenitätsgebot des Art. 28 Abs. 1 GG herleiten. Das Homogenitätsgebot begründet lediglich eine objektivrechtliche Pflicht für die Länder, aber keine organschaftlichen Rechte in den Verfassungsordnungen der Länder (vgl. Baldus, Landesverfassungsrecht und Bundesverfassungsrecht – Wie fügt sich das Gegenstrebige? In: Die Verfassungsgerichte der Länder Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen (Hrsg.), 20 Jahre Verfassungsgerichtsbarkeit in den neuen Ländern, 2014, 19, 26 f.).

Im Übrigen verlangt Art. 28 Abs. 1 Satz 1 GG nur, dass die verfassungsmäßige Ordnung in den Ländern den Grundsätzen des republikanischen, demokratischen und sozialen Rechtsstaates im Sinne des Grundgesetzes entspricht. Das Grundgesetz will weder Konformität noch Uniformität herbeiführen, sondern lediglich ein gewisses Maß an Homogenität vorgeben (vgl. BVerfG, Urteil vom 22. Juli 1969 – 2 BvK 1/67 –, BVerfGE 27, 44 [56] = juris Rn. 38; Urteil vom 22. Februar 1994 – 1 BvL 30/88 –, BVerfGE 90, 60 [84 f.] = juris Rn. 133). Die Länder sind, soweit das Grundgesetz nichts anderes vorschreibt, frei in der Ausgestaltung ihrer Verfassung (vgl. BVerfG, Urteil vom 22. Juli 1969 – 2 BvK 1/67 –, BVerfGE 27, 44 [56] = juris Rn. 38; Beschluss vom 17. Dezember 1975 – 1 BvR 548/68 –, BVerfGE 41, 88 [119] = juris Rn. 95). Ferner bindet das Grundgesetz die Länder an die in Art. 28 Abs. 1 Satz 2 GG genannten bundesverfassungsrechtlichen Wahlrechtsgrundsätze (vgl. BVerfG, Beschluss vom 16. Juli 1998 – 2 BvR 1953/95 –, BVerfGE 99, 1, [11 f.] = juris Rn. 45 f.). Danach muss das

Volk in den Ländern, Kreisen und Gemeinden eine Vertretung haben, die aus allgemeinen, unmittelbaren, freien, gleichen und geheimen Wahlen hervorgegangen ist. Dies entspricht den grundgesetzlichen Wahlrechtsgrundsätzen des Art. 38 Abs. 1 Satz 1 GG (BVerfG, Beschluss vom 15. Februar 1978 – 2 BvR 134/76 –, BVerfGE 47, 253 [276 f.] = juris Rn. 50 ff.; Urteil vom 13. Februar 2008 – 2 BvK 1/07 –, BVerfGE 120, 82 [102] = juris Rn. 95). Art. 28 Abs. 1 Satz 2 GG bestimmt für seinen Regelungsgegenstand das zu wahrende Minimum an Homogenität (vgl. BVerfG, Urteil vom 31. Oktober 1990 – 2 BvF 2, 6/89 –, BVerfGE 83, 37 [58] = juris Rn. 73; Beschluss vom 16. Juli 1998 – 2 BvR 1953/95 –, BVerfGE 99, 1 [11] = juris Rn. 45 f.; Mann, in: Kahl/Waldhoff/Walter, Bonner Kommentar zum Grundgesetz, Art. 28 Rn. 66 m. w. N.). Diese Verfassungsnorm fordert nicht, dass das Wahlrecht in den Ländern in allen Einzelheiten dem Wahlrecht des Grundgesetzes entspricht. Vor diesem Hintergrund kommt eine Pflicht zur Änderung der Thüringer Verfassung nicht allein deshalb in Betracht, weil das Grundgesetz keine Sperrklausel enthält.

(4) Eine Handlungspflicht des Antragsgegners besteht ferner nicht deshalb, weil das Bundesverfassungsgericht einfachgesetzliche Sperrklauseln bei der Wahl zum Deutschen Bundestag (vgl. § 4 Abs. 2 Satz 2 Nr. 2 BWahlG) am Maßstab der Art. 38 Abs. 1 Satz 1 und Abs. 3 und Art. 21 Abs. 1 GG prüft. Es hat Sperrklauseln bislang stets für verfassungskonform erachtet (vgl. BVerfG, Urteil vom 29. September 1990 – 2 BvE 1/90 –, BVerfGE 82, 322 [337 ff.] = juris Rn. 44 ff.; Urteil vom 10. April 1997 – 2 BvF 1/95 –, BVerfGE 95, 335 [366] = juris Rn. 99; Urteil vom 10. April 1997 – 2 BvC 3/96 –, BVerfGE 95, 408 [419] = juris Rn. 46; Beschluss vom 15. Januar 2009 – 2 BvC 4/04 –, BVerfGE 122, 304 [314 f.] = juris Rn. 35 ff.; Beschluss vom 19. September 2017 – 2 BvC 46/14 –, BVerfGE 146, 327 [353 f.] = juris Rn. 67; Urteil vom 30. Juli 2024 – 2 BvF 1/23 –, NVwZ 2024, 1323 [1337] = juris Rn. 241).

Das Bundesverfassungsgericht hat die Arbeits- und Funktionsfähigkeit des Parlaments als einen Rechtfertigungsgrund für Sperrklauseln anerkannt (vgl. BVerfG, Urteil vom 29. September 1990 – 2 BvE 1/90 –, BVerfGE 82, 322 [338] = juris Rn. 46; Urteil vom 10. April 1997 – 2 BvC 3/96 –, BVerfGE 95, 408 [419] = juris Rn. 47; Beschluss vom 19. September 2017 – 2 BvC 46/14 –, 146, 327 [353 f.] = juris Rn. 67; st. Rspr.), der als verfassungsrechtlicher Belang von höchstem Rang der Wahlgleichheit und der

Chancengleichheit der Parteien die Waage halten kann (vgl. BVerfG, Beschluss vom 19. September 2017 – 2 BvC 46/14 –, 146, 327 [350 f.] = juris Rn. 61 f. m. w. N.; Urteil vom 29. November 2023 – 2 BvF 1/21 –, BVerfGE 168, 71 [146] = juris Rn. 184). Ziel der Parlamentswahl ist nicht allein, den politischen Willen der Wählerinnen und Wähler durch eine den Wahlstimmen entsprechende Repräsentation der Parteien zur Geltung zu bringen. Die Wahl vermittelt als Integrationsvorgang bei der politischen Willensbildung des Volkes staatlichem Handeln demokratische Legitimation. Hierfür muss die Wahl ein arbeits- und funktionsfähiges Parlament hervorbringen (vgl. zur Bundestagswahl BVerfG, Urteil vom 30. Juli 2024 – 2 BvF 1/23 –, NVwZ 2024, 1323 [1335] = juris Rn. 225; vgl. insoweit auch die Gesetzesbegründung zur Sperrklausel, LTDrucks. 1/2751, S. 59).

Entgegen der Ansicht der Antragstellerin verhindert eine Sperrklausel eine Zersplitterung des Parlaments in viele kleine Gruppen (vgl. BVerfG, Urteil vom 13. Februar 2008 – 2 BvK 1/07 –, BVerfGE 120, 82 [111] = juris Rn. 121; Urteil vom 9. November 2011 – 2 BvC 4/10 –, BVerfGE 129, 300 [335 f.] = juris Rn. 118; Beschluss vom 19. September 2017 – 2 BvC 46/14 –, BVerfGE 146, 327 [353 f.] = juris Rn. 67) und sichert damit die Arbeits- und Funktionsbedingungen des Parlaments. Die Sperrklausel schafft die Voraussetzungen dafür, dass Zusammenschlüsse von Abgeordneten mit gleichgerichteten politischen Zielen grundsätzlich eine bestimmte Mindestgröße haben. Das Ziel der Sperrklausel besteht darin, eine Organisation des Parlaments zu ermöglichen, mit der eine arbeitsteilige Befassung mit den Aufgaben – in Ausschüssen – und eine nach der Parteizugehörigkeit strukturierte Willensbildung – in Fraktionen – gewährleistet sind (BVerfG, Urteil vom 30. Juli 2024 – 2 BvF 1/23 –, NVwZ 2024, 1323 [1336] = juris Rn. 234).

(5) Die Antragstellerin kann sich auch nicht auf das Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 26. Februar 2014 (Az. 2 BvE 2/13 –, BVerfGE 135, 259 [285 f.] = juris Rn. 50 und Rn. 53) stützen. Gegenstand dieses Urteils war die einfachgesetzliche Drei-Prozent-Sperrklausel in § 2 Abs. 7 des Gesetzes über die Wahl der Abgeordneten des Europäischen Parlaments aus der Bundesrepublik Deutschland (EuWG). Das Unionsrecht enthielt zum damaligen Zeitpunkt keine Sperrklausel und es war auch keine gemeineuropäische Überzeugung in Bezug auf die Notwendigkeit einer Sperrklausel

erkennbar (vgl. BVerfG, Urteil vom 26. Februar 2014 – 2 BvE 2/13 –, BVerfGE 135, 259 [292] = juris Rn. 67). Die Thüringer Verfassung hingegen enthält eine Sperrklausel. Im Übrigen hat das Bundesverfassungsgericht mit Beschluss vom 6. Februar 2024 (Az. 2 BvE 6/23, 2 BvR 994/23, BVerfGE 168, 372 ff.) die (Wieder-) Einführung einer Zwei-Prozent-Sperrklausel für Wahlen zum Europäischen Parlament als verfassungsgemäß angesehen.

(6) Entgegen der Ansicht der Antragstellerin ist die Sperrklausel nicht nur in Verbindung mit ausgleichenden Maßnahmen wie einer Grundmandatsklausel rechtmäßig. Der Bundeswahlgesetzgeber kann zwar mittels einer Grundmandatsklausel föderale Belange berücksichtigen (BVerfG, Urteil vom 30. Juli 2024 – 2 BvF 1/23 –, NVwZ 2024, 1323 [1331 f.] = juris Rn. 180 ff. und Rn. 196 ff.). Auf Landesebene besteht ein solches Erfordernis zur Berücksichtigung föderaler Belange jedoch nicht.

5. Der Antrag zu Ziffer 2 ist ebenfalls unzulässig; er ist bereits unstatthaft.

a) Der Organstreit ist eine kontradiktorische Parteistreitigkeit. Er dient maßgeblich der gegenseitigen Abgrenzung der Kompetenzen von Verfassungsorganen oder ihren Teilen in einem Verfassungsrechtsverhältnis, nicht hingegen der Kontrolle der objektiven Verfassungsmäßigkeit eines bestimmten Organhandelns (BVerfG, Beschluss vom 4. Mai 2010 – 2 BvE 5/07 –, BVerfGE 126, 55 [67 f.] = juris Rn. 45). Kern des Organstreitverfahrens ist die Durchsetzung eigener organschaftlicher Rechte. Das Organstreitverfahren eröffnet nicht die Möglichkeit einer objektiven Beanstandungsklage. Für eine allgemeine oder umfassende, von eigenen Rechten losgelöste, abstrakte Kontrolle der Verfassungsmäßigkeit einer angegriffenen Maßnahme ist im Organstreitverfahren deshalb kein Raum (vgl. BVerfG, Urteil vom 4. Juli 2007 – 2 BvE 1/06 –, BVerfGE 118, 277 [318 f.] = juris Rn. 191; Beschluss vom 11. Dezember 2018 – 2 BvE 1/18 –, BVerfGE 150, 194 [200] = juris Rn. 18; Beschluss vom 2. Juli 2019 – 2 BvE 4/19 –, BVerfGE 151, 191 [198] = juris Rn. 20). Im Organstreitverfahren kann weder ein Gesetz für nichtig erklärt noch eine beanstandete Maßnahme aufgehoben werden (vgl. BVerfG, Urteil vom 19. Juli 1966 – 2 BvE 1/62 –, BVerfGE 20, 119 [129] = juris Rn. 40; Beschluss vom 2. Juli 2019 – 2 BvE 4/19 –, BVerfGE 151, 191 [197] = juris Rn. 14; jeweils m. w. N.; Walter, in: Walter/Grünwald, BeckOK BVerfGG, § 67 Rn. 1).

b) Gegenstand des Antrags zu Ziffer 2 sind schon nach den eigenen Ausführungen der Antragstellerin nicht Rechte und Pflichten innerhalb eines konkreten Verfassungsrechtsverhältnisses zwischen der Antragstellerin und dem Antragsgegner. Mit dem Antrag zu Ziffer 2 macht die Antragstellerin geltend, durch das Unterlassen einer Absenkung oder Abschaffung der Sperrklausel in Art. 49 Abs. 2 ThürVerf und § 5 Abs. 1 ThürLWG seien die Demokratie und die Regierungsfähigkeit Thüringens gefährdet. Dass es, wie im Antrag zu Ziffer 1, um die Unterlassung einer Absenkung oder Abschaffung der Sperrklausel in Art. 49 Abs. 2 ThürVerf und § 5 Abs. 1 ThürLWG geht, ergibt sich daraus, dass die Antragstellerin die Feststellung „in diesem Zusammenhang ebenfalls“ begehrt und in ihrer Begründung nicht zwischen den Anträgen zu Ziffer 1 und 2 differenziert. Aus der Formulierung, der Antragsgegner sei seiner Verantwortung als Gesetzgeber nicht gerecht geworden, indem er nicht rechtzeitig mit einer Änderung der Landesgesetzgebung auf jüngere politische Entwicklungen reagiert habe, und durch die Ausführungen in den Schriftsätzen vom 20. Juli 2024 und vom 2. März 2025 wird erkennbar, dass die Antragstellerin mit dem Antrag zu Ziffer 2 keine eigenen, sondern Belange der Allgemeinheit geltend macht. So führt sie in den genannten Schriftsätzen aus, dass neben sie selbst betreffenden Beeinträchtigungen zugleich Nachteile und Gefahren für das Gemeinwohl bestünden. Zudem verweist sie auf einen „Schaden für den Freistaat Thüringen und die Demokratie“ und führt aus, dass die damalige Festschreibung der Sperrklausel in der Verfassung einer gesellschaftlichen Diskussion bedurft hätte und die Sperrklausel aufgrund „jüngerer Entwicklungen nun in erheblichem Maße Minderheitsregierungen und Handlungsunfähigkeit“ verursache.

Hieraus ist ersichtlich, dass die Antragstellerin Belange der Allgemeinheit und nicht eigene Rechte geltend macht. Andernfalls wäre auch nicht erkennbar, inwieweit dem Antrag zu Ziffer 2 ein eigenständiger Gehalt in Abgrenzung zum Antrag zu Ziffer 1 zukäme.

II.

Das Verfahren ist nach § 28 Abs. 1 ThürVerfGHG kostenfrei.

Die Entscheidung über die Auslagenerstattung beruht auf § 29 Abs. 1 Satz 1 ThürVerfGHG. Für eine Auslagenerstattung nach § 29 Abs. 1 Satz 2 ThürVerfGHG besteht kein Anlass.

Dr. von der Weiden

Dr. Schmidt

Burkert

Geibert

Dr. Hinkel

Prof. Dr. Klafki

Prof. Dr. Ohler

Petermann

Wittmann