

STAATSGERICHTSHOF

DER FREIEN HANSESTADT BREMEN

Verfahren zur verfassungsrechtlichen Prüfung des Gesetzentwurfes zur Änderung des Bremischen Wahlgesetzes mit dem Ziel der Ermöglichung der Briefwahl in Schulen

Urteil vom 9. Mai 2023 (St 1/22)

Leitsätze

- 1.** Der Zulässigkeit einer präventiven Normenkontrolle steht die Erklärung der Bremischen Bürgerschaft (Landtag), das Gesetz nicht mehr vor Ablauf der aktuellen Legislaturperiode zu verabschieden, jedenfalls dann nicht entgegen, wenn die geplante Gesetzesänderung von einer breiten, auch wesentliche Teile der Opposition umfassenden Mehrheit getragen wird.
- 2.** In der erheblichen Ausweitung der Zahl der vorhandenen Briefwahlzentren, in denen auch eine Stimmabgabe vor Ort möglich ist, liegt für sich genommen kein Verstoß gegen das Leitbild der Urnenwahl. Mit der Schaffung von zusätzlichen Möglichkeiten, die Stimme im Rahmen der Briefwahl auch vor Ort abzugeben, versucht der Gesetzgeber gerade, übliche Gefahren der Briefwahl für die Öffentlichkeit, die Freiheit und die Geheimheit der Wahl entgegen zu wirken.
- 3.** Der Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl weist einen streng formalen Charakter auf. Eine isolierte Bevorzugung einer bestimmten Wählergruppe beim Zugang zur Wahl, die nicht dem Ausgleich eines Nachteils dient, ist, ungeachtet aus welchen Motiven sie erfolgt, nicht mit dem formalen Charakter des Grundsatzes der Allgemeinheit der Wahl zu vereinbaren.
- 4.** Eine Regelung, mit der Schülerinnen und Schülern bestimmter Schulen die Wahl dadurch erleichtert wird, dass Ihnen ermöglicht wird, in der Woche vor der Wahl die Briefwahl unmittelbar in ihrer Schule durchzuführen und ihnen zudem die Möglichkeit gewährt, für die Stimmabgabe bzw. die Abholung der Briefwahlunterlagen den Unterricht zu verlassen, stellt somit einen schwerwiegenden Eingriff in die Allgemeinheit der Wahl dar. Dieser lässt sich weder dadurch rechtfertigen, dass dadurch die Wahlbeteiligung insgesamt angehoben werden soll, noch dadurch, dass die Wahlbeteiligung der 16- und 17-jährigen bislang unterdurchschnittlich ist.



Staatsgerichtshof der Freien Hansestadt Bremen

St 1/22

Im Namen des Volkes

Urteil

In dem Verfahren zur verfassungsrechtlichen Prüfung des Gesetzentwurfes zur Änderung des Bremischen Wahlgesetzes mit dem Ziel der Ermöglichung der Briefwahl in Schulen

Antragstellerin:

Bremische Bürgerschaft, vertreten durch den Präsidenten der Bremischen Bürgerschaft,
Am Markt 20, 28195 Bremen

Mitwirkungsberechtigte:

Die Senatorin für Justiz und Verfassung,
Richtweg 16 - 22, 28195 Bremen

hat der Staatsgerichtshof der Freien Hansestadt Bremen aufgrund der mündlichen
Verhandlung vom 4. April 2023 durch

den Präsidenten Prof. Sperlich,
die Vizepräsidentin Prof. Dr. Schlacke,
den Richter Anuschewski,
den Richter Grotheer,
den Richter Dr. Haberland,
die Richterin Dr. Koch und
die Richterin Ülsmann

für Recht erkannt:

§ 29a Abs. 2 bis 4 des am 14. Oktober 2022 in erster Lesung beschlossenen Gesetzentwurfes zur Änderung des Bremischen Wahlgesetzes (Bremische Bürgerschaft, Drs. 20/1602) ist mit der Bremischen Landesverfassung nicht vereinbar.

Gründe

A.

Gegenstand des Verfahrens ist die Frage der verfassungsrechtlichen Zulässigkeit des von der Bürgerschaft (Landtag) in der 40. Sitzung am 14. Oktober 2022 in erster Lesung beschlossenen Gesetzentwurfes zur Änderung des Bremischen Wahlgesetzes (Bremische Bürgerschaft, Drs. 20/1602). Dieser Gesetzentwurf sieht vor, dass bei Wahlen zur Bremischen Bürgerschaft in der Woche vor dem eigentlichen Wahltag Wählerinnen und Wähler in an allen allgemein- und berufsbildenden Schulen der Sekundarstufe II mit mindestens einhundert wahlberechtigten Schülerinnen und Schülern eingerichteten Außenstellen der Gemeindebehörde (Schulwahllokalen) Briefwahlunterlagen beantragen und abholen können sowie die Gelegenheit haben, die Briefwahl an Ort und Stelle auszuüben.

I.

Nachdem es bei der Bürgerschaftswahl 2015 zu einer historisch niedrigen Wahlbeteiligung von nur 50,2 % gekommen war, setzte die Bürgerschaft in der 19. Wahlperiode einen nicht ständigen Ausschuss zur „Erhöhung der Wahlbeteiligung und Weiterentwicklung des Wahlrechts“ ein. Der Ausschuss beschäftigte sich mit dem Projekt „Wahlen an Schulen“ der Bertelsmann Stiftung, das wiederum auf einen Vorschlag einer Gruppe von Schülerinnen und Schülern der Gesamtschule Bremen-Ost zurückging. Dieses Projekt sah vor, dass während eines Zeitraumes von vierzehn Tagen vor der Wahl die Stimmabgabe in gesonderten Wahllokalen in allen weiterbildenden Schulen Bremens möglich sein soll. Es handle sich um eine Erweiterung der bisherigen Briefwahlmöglichkeiten. Hintergrund des Projekts sei die Erkenntnis, dass die erstmalige Teilnahme an einer Wahl in einem möglichst frühen Alter erfolgen solle. So könne eine Wahlgewohnheit entstehen, die es deutlich wahrscheinlicher mache, dass junge Erstwählerinnen und Erstwähler auch zukünftig regelmäßig wählen gehen.

Auf Antrag des Ausschusses (Bremische Bürgerschaft, Drs. 19/2185) forderte die Bürgerschaft (Landtag) mit Beschluss vom 8. Mai 2019 den Senat auf, in der Landeswahlordnung die Voraussetzungen dafür zu schaffen, dass in allen weiterbildenden Schulen dort anwesende Wahlberechtigte eine Woche vor dem Wahltermin in der Zeit von 8:30 bis 15:30 Uhr

ihre Stimme abgeben können (vgl. Beschlussprotokoll der 81. Sitzung der Bremischen Bürgerschaft, 19. Wahlperiode, Beschl. Nr. 19/1356). Der Senat sah sich an der Ausführung dieses Beschlusses gehindert, da nach seiner Ansicht die beabsichtigte Änderung nur durch eine gesetzliche Regelung im Bremischen Wahlgesetz (BremWahlG) und nicht durch eine bloße Änderung der Landeswahlordnung (BremLWO) möglich sei.

Vor diesem Hintergrund beantragten die Fraktionen Bündnis 90/Die Grünen, der SPD und Die Linke am 23. September 2022, das Bremische Wahlgesetz wie folgt zu ändern (Bremische Bürgerschaft, Drs. 20/1602, S. 1 f.):

„Artikel 1

Änderung des Bremischen Wahlgesetzes

Das Bremische Wahlgesetz in der Fassung vom 23. Mai 1990 (Brem.GBl. S. 321 – 111-a-1), das zuletzt durch das Gesetz vom 4. September 2018 (Brem.GBl. S. 411) geändert worden ist, wird wie folgt geändert:

1. Die Inhaltsübersicht wird wie folgt geändert:
 - a) Die Angabe zu § 14 wird wie folgt gefasst:
„§ 14 Wahltag und Wahlzeit“
 - b) Nach der Angabe zu § 29 wird folgende Angabe eingefügt:
„§ 29a Briefwahl an Ort und Stelle; Schulwahl“
2. § 14 wird wie folgt geändert:
 - a) Der Überschrift werden die Wörter „und Wahlzeit“ angefügt.
 - b) Der Wortlaut wird Absatz 1.
 - c) Folgender Absatz 2 wird angefügt:
„(2) Die Wahl dauert von 8:00 Uhr bis 18:00 Uhr.“
3. Nach § 29 wird folgender § 29a eingefügt:

„§ 29a

Briefwahl an Ort und Stelle; Schulwahl

(1) Holt die wahlberechtigte Person den Wahlschein und die Briefwahlunterlagen persönlich bei der Gemeindebehörde ab, so soll ihr Gelegenheit gegeben werden, die Briefwahl an Ort und Stelle auszuüben. Es ist sicherzustellen, dass der Stimmzettel unbeobachtet gekennzeichnet und in den Stimmzettelumschlag gelegt werden kann.

(2) Die Gemeindebehörde soll in der Zeit von 8:30 Uhr bis 15:30 Uhr an den Werktagen von Montag bis Freitag in der Woche des Wahltags an allen allgemein- und berufsbildenden Schulen der Sekundarstufe II mit mindestens einhundert wahlberechtigten Schülerinnen und Schülern Gelegenheit zur Briefwahl an Ort und Stelle geben (Schulwahl), soweit die Schulen räumlich dafür geeignet sind. Liegen mehrere Schulen im Sinne von Satz 1 in unmittelbarer Nähe, reicht es aus, wenn an jeweils einer dieser Schulen Gelegenheit zur Schulwahl gegeben wird. Die Gemeindebehörde kann zusätzlich auch einzelne nicht von Satz 1 erfasste Schulen für die Schulwahl bestimmen, soweit dies erforderlich ist, um eine gleichmäßigere Verteilung der Schulwahlstelle zu erreichen. Die

Träger von privaten Ersatzschulen sind auf Verlangen der Gemeindebehörde verpflichtet, die zur Eignungsprüfung erforderlichen Auskünfte zu erteilen, Besichtigungen der Grundstücke und Räume zu gestatten und die Durchführung der Schulwahl zu ermöglichen. § 27 Absatz 1 gilt in dem in Satz 1 genannten Zeitraum der Schulwahl entsprechend. Ist der Wahltag kein Sonntag, bestimmt die Bürgerschaft den Zeitraum der Schulwahl abweichend von Satz 1 so, dass die Schulwahl sich mindestens über fünf Werktage erstreckt.

(3) Die Schulen, an deren Standorten Schulwahlstellen eingerichtet sind, sollen ihren Schülerinnen und Schülern, soweit schulische Notwendigkeiten nicht entgegenstehen, einmalig während der Unterrichtszeit Gelegenheit zur Stimmabgabe geben.

(4) Soweit betriebliche Notwendigkeiten nicht entgegenstehen, ist Personen, die in einem Beschäftigungs- oder Ausbildungsverhältnis stehen und deren tägliche Arbeitszeit vor 9:00 Uhr beginnt und nach 15:00 Uhr endet, während der Arbeitszeit Gelegenheit zu geben, zum Zwecke der Stimmabgabe eine Schulwahlstelle aufzusuchen.

(5) Der Senator für Inneres evaluiert die Auswirkungen der Regelungen zur Schulwahl fortlaufend unter Einbeziehung der Erfahrungen der Anwendungspraxis und einer Person mit wissenschaftlichem Sachverstand, die im Einvernehmen mit der Präsidentin oder dem Präsidenten der Bürgerschaft zu bestellen ist. Die Evaluationsberichte sind der Bürgerschaft spätestens sechs Monate nach jeder Wahl vorzulegen.“

Artikel 2 Inkrafttreten

Das Gesetz tritt am Tage nach seiner Verkündung in Kraft.“

Begründet wird der Gesetzentwurf mit dem langfristigen Trend einer sinkenden Wahlbeteiligung. Diese sei in Stadtteilen mit prekären Lebensverhältnissen besonders gering. Bei der letzten Wahl zur Bremischen Bürgerschaft sei die Altersgruppe der 16- und 17-jährigen Wählerinnen und Wähler diejenige mit der geringsten Wahlbeteiligung gewesen. Dies sei besonders besorgniserregend, denn nach Erkenntnis der Wahlforschung wirke die jeweilige Einstiegswahlbeteiligung eines Jahrgangs langfristig nach. Die Fortsetzung des langfristigen Trends einer sinkenden Wahlbeteiligung würde der repräsentativen Demokratie schweren Schaden zufügen, da eine sinkende und sozial gespaltene Wahlbeteiligung zu einem sich selbst verstärkenden Akzeptanzverlust des repräsentativen Systems führe.

Zur Steigerung der Wahlbeteiligung solle die Gelegenheit zur Briefwahl an Ort und Stelle, die bisher nur in vier Briefwahlzentren in Bremen und Bremerhaven möglich sei, ausgeweitet werden. Die Ausführung der Wahl selbst unterscheide sich aus Sicht der Wählenden kaum von der konventionellen Urnenwahl. Durch die Briefwahl an Ort und Stelle in Schulen seien erstmals wahlberechtigte Jugendliche besonders gut zu erreichen. Die Schulen könnten die Zeit vor der eigentlichen Wahlwoche nutzen, um die Schülerinnen und Schüler im Rahmen des Unterrichts auf die kommende Wahl vorzubereiten. In der eigentlichen

Wahlwoche solle dann im Hinblick auf das Verbot von Wählerbeeinflussung auf Begleitmaßnahmen verzichtet werden. Eine gemeinsame Stimmabgabe im Klassenverband oder unter Aufsicht des Lehrpersonals sei zu vermeiden. Auch für alle anderen wahlberechtigten Bürgerinnen und Bürger verringere die Einrichtung von Schulwahllokalen die Hürden zur Teilnahme an den Wahlen. In europäischen Nachbarländern mit sehr hoher Wahlbeteiligung werde üblicherweise unter der Woche gewählt (Dänemark) oder es bestehe in der Woche vor der Wahl die Gelegenheit zur vorgezogenen Stimmabgabe (Schweden).

Die Einrichtung eines Schulwahllokals an Schulen mit mehr als 100 wahlberechtigten Schülerinnen und Schülern führe dazu, dass in Bremen 38 und in Bremerhaven fünf Standorte für die Briefwahl (auch) an Ort und Stelle zusätzlich eingerichtet würden. In fünf Beiratsbereichen (Blockland, Borgfeld, Seehausen, Strom und Woltmershausen) würden keine Schulwahllokale eingerichtet, wobei in Blockland, Seehausen und Strom jeweils deutlich unter 1.000 Wahlberechtigte aller Altersgruppen lebten. Insgesamt 95% der wahlberechtigten Menschen in der Stadt Bremen lebten in einem abgedeckten Bereich. Bestehende Unterschiede in der Abdeckung könnten durch die Einrichtung von zusätzlichen Schulwahllokalen in unterrepräsentierten Stadtteilen ausgeglichen werden. In Bremerhaven bestehe das Problem, dass sich die einzige Schule mit gymnasialer Oberstufe und die vier berufsbildenden Schulen auf drei von insgesamt acht Stadtteilen konzentrierten. Daher lebten nur knapp 70% der Wahlberechtigten in einem Stadtteil mit Schulwahllokal. Auch hier bestehe die Möglichkeit, weitere Schulwahllokale in bisher nicht abgedeckten Stadtteilen einzurichten.

II.

Die Fraktionen Bündnis 90/Die Grünen, der SPD und Die Linke beantragten zudem, die gesetzliche Regelung vor ihrer ersten Anwendung dem Staatsgerichtshof im Rahmen einer präventiven Normenkontrolle vorzulegen, denn selbst mit einer parlamentsgesetzlichen Regelung sei das Projekt von Verfassungen wegen in mehrfacher Hinsicht risikoreich – u.a. im Hinblick auf die Gleichheit der Wahl, auf die Chancengleichheit der Parteien und einzelner Wahlbewerberinnen und Wahlbewerber sowie auf die staatliche Neutralitätspflicht. Insbesondere hätten das Bundesministerium des Innern, der Landeswahlleiter, der Senator für Justiz und Verfassung sowie der Senator für Inneres erhebliche verfassungsrechtliche Bedenken geäußert. Zwei im Auftrag der Bertelsmann-Stiftung erstattete Gutachten von Frau Prof. Dr. Schönberger (Universität Konstanz) und Herrn Prof. Dr. Heußner (Hochschule Osnabrück) seien hingegen zu dem Ergebnis gekommen, dass das Projekt verfassungsrechtlich zulässig sei. Zu den verfassungsrechtlichen Zweifelsfragen führten die Fraktionen in der Begründung ihres Antrags im Wesentlichen aus (vgl. Bremische Bürgerschaft, Drs. 20/1602, S. 17 ff.):

Der Gesetzesentwurf verstoße nicht gegen das Leitbild der Urnenwahl. Die Briefwahl habe den Nachteil, dass nicht „vor den Augen der Öffentlichkeit“, sondern im Privaten gewählt werde. Durch das ausgeweitete Angebot einer Briefwahl an Ort und Stelle würden daher die Nachteile der klassischen Briefwahl eher reduziert. Die Landesverfassung schreibe auch nicht vor, dass die Wahl vor ehrenamtlichen Wahlvorständen ausgeübt werden müsse.

Die Regelung sei auch mit Art. 75 Abs. 5 der Bremischen Landesverfassung (BremLV) vereinbar, nach dem der Wahltag ein Sonn- oder Feiertag sein müsse. Die Festlegung eines einzigen Wahltages könne möglicherweise eine identitätsstiftende Funktion haben. Auch das Gebot der Öffentlichkeit der Wahl könne dafür sprechen, dass nur an einem einzigen Tag gewählt werden dürfe. Zweck der Vorschrift sei jedoch, die Allgemeinheit der Präsenzwahl abzusichern. So solle verhindert werden, dass Wählerinnen und Wähler durch berufliche Verpflichtungen an der Wahl gehindert würden. Daher sei eine vorgezogene Stimmabgabe zulässig, solange auch die Möglichkeit bestehe, die Stimme an einem Sonn- oder Feiertag abzugeben. Es komme auch nicht darauf an, dass alle Wählerinnen und Wähler ihre Stimme gleichzeitig abgäben. Grenzen für die zeitliche Streckung des Wahlaktes würden selbst bei einem Zeitraum für die Stimmabgabe von einigen Wochen nicht überschritten.

Die Schulwahl verstoße auch nicht gegen den Grundsatz der Gleichheit der Wahl. Es könne eine gewisse Ungleichbehandlung von wahlberechtigten Schülerinnen und Schülern gegenüber anderen Wahlberechtigten geben. Auch wahlberechtigte Schülerinnen und Schüler, die an einer Schule mit Schulwahllokal unterrichtet würden, könnten gegenüber anderen wahlberechtigten Schülerinnen und Schülern als bevorzugt angesehen werden. Zudem könnten Wahlberechtigte, die in der Nähe eines Schulwahllokals wohnten, gegenüber anderen Wahlberechtigten im Vorteil sein. Hinsichtlich der Chancengleichheit der Parteien könne problematisch sein, dass die Gruppe der Schülerinnen und Schüler bei den letzten Bürgerschaftswahlen vermutlich ein vom Durchschnitt der Wählenden abweichendes Wahlverhalten gezeigt hätte. Diese Differenzierungen seien aber gerechtfertigt. Die Regelung diene dazu, die Wahlbeteiligung zu erhöhen und fördere damit den Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl. Außerdem mache die Schulwahl politische Bildung und Partizipation im Schulalltag greifbarer und diene damit den Erziehungszielen aus Art. 26 Nr. 1 und Nr. 3 BremLV. Die Intensität, mit der die Schulwahl in den Grundsatz der Gleichheit der Wahl eingreife, sei eher gering. Auch die Fokussierung auf erstmals Wahlberechtigte diene im Ergebnis der gesamten wahlberechtigten Bevölkerung gleichermaßen während

einer bestimmten Lebensphase, die von allen Wahlberechtigten durchlaufen werde. Hinsichtlich einer Parteipräferenz von Schülerinnen und Schülern im Vergleich zur Gesamtwählerschaft sei zu berücksichtigen, dass das Wahlverhalten der jungen Generation starken Schwankungen unterliege. Außerdem würden durch Sonderwahlbezirke und bewegliche Wahlvorstände vor allem ältere Menschen gezielt gefördert. Hinsichtlich der Verteilung der Schulwahllokale sei bereits zweifelhaft, ob überhaupt ein Eingriff in die Wahlrechtsgleichheit vorliege. Jede Festlegung von Infrastruktur für die Teilnahme an Wahlen schaffe Fakten, die die Stimmabgabe für manche Wahlberechtigte bequemer machten als für andere. Durch die Einführung von Schulwahllokalen seien die Gelegenheiten zur Briefwahl an Ort und Stelle deutlich gleichmäßiger im Stadtgebiet verteilt als bisher. Der Gesetzentwurf verstoße nicht gegen die Freiheit der Wahl und die Neutralitätspflicht des Staates. Es sei geradezu geboten, dass die Schulen im Rahmen ihres Bildungsauftrages für die selbstbestimmte Teilnahme an Wahlen würden. Die Verpflichtung zur Neutralität sei erst verletzt, wenn der Staat die Schülerinnen und Schüler zu einem Stimmverhalten „indoktriniere“. Dies sei aber durch die anerkannten fachlichen Prinzipien der politischen Bildung ausgeschlossen. Es sei nicht auszuschließen, dass unter den Schülerinnen und Schülern ein gewisser Gruppendruck entstehen könne, sich an der Schulwahl zu beteiligen. Es gehöre jedoch zum Leitbild mündiger, verständiger und ihr Wahlrecht verantwortungsbewusst ausübender Wahlbürgerinnen und -bürger, dass diese im Rahmen eines Diskurses politischen Meinungsäußerungen von anderen ausgesetzt seien. In der eigentlichen Wahlwoche solle eine inhaltliche Thematisierung der Wahl, soweit sie über die organisatorische Abwicklung der Schulwahl hinausgehe, im Unterricht unterbleiben.

III.

Dem Antrag folgend beschloss die Bremische Bürgerschaft (Landtag) in ihrer 40. Sitzung am 13. Oktober 2022 das Gesetz zur Änderung des Bremischen Wahlgesetzes in erster Lesung (vgl. Beschlussprotokoll der 40. Sitzung der Bremischen Bürgerschaft, 20. Wahlperiode, Beschl. Nr. 20/839).

Die Bremische Bürgerschaft (Landtag) beschloss zugleich, den in erster Lesung beschlossenen Gesetzentwurf dem Staatsgerichtshof zur Entscheidung darüber vorzulegen, ob dieser Gesetzentwurf mit der Landesverfassung vereinbar ist.

Dem Staatsgerichtshof ist der Antrag der Bremischen Bürgerschaft mit Schreiben ihres Präsidenten vom 17. Oktober 2022 zur Entscheidung vorgelegt worden.

Die Bremische Bürgerschaft teilte mit Schreiben vom 2. November 2022 zudem mit, dass im Hinblick auf den erforderlichen organisatorischen Aufwand bei Umsetzung der beabsichtigten Gesetzesänderung ein Inkrafttreten bereits mit Wirkung für die Bürgerschaftswahl im Mai 2023 nicht beabsichtigt sei.

IV.

Die Antragstellerin beantragt eine Entscheidung über die Frage:

„Ist das von der Bürgerschaft (Landtag) in ihrer Sitzung vom 13. Oktober 2022 in erster Lesung beschlossene Gesetz zur Änderung des Bremischen Wahlgesetzes mit der Verfassung – insbesondere den in Art. 75 Abs. 1 BremLV normierten Wahlgrundsätzen – vereinbar?“

Die Senatorin für Justiz und Verfassung hat von einer Stellungnahme abgesehen.

In der mündlichen Verhandlung am 4. April 2023 wurde der Landeswahlleiter als sachkundiger Dritter nach § 27a BVerfGG angehört. Im Übrigen haben die Verfahrensbeteiligten Gelegenheit erhalten, ihre Standpunkte zu vertiefen.

B.

Der Antrag der Bremischen Bürgerschaft (Landtag) der Freien Hansestadt Bremen ist als präventive Normenkontrolle zulässig (I.). § 29a Abs. 2 bis 4 des am 14. Oktober 2022 in erster Lesung beschlossenen Gesetzentwurfes zur Änderung des Bremischen Wahlgesetzes (Bremische Bürgerschaft, Drs. 20/1602) ist mit der Bremischen Landesverfassung nicht vereinbar (II.).

I.

Der Antrag ist zulässig.

1. Die Zuständigkeit des Staatsgerichtshofes ergibt sich aus Art. 140 Abs. 1 Satz 1 BremLV i.V.m. § 24 Abs. 1 und 2 des Gesetzes über den Bremischen Staatsgerichtshof (StGHG). Während dem Bundesrecht eine „vorbeugende Feststellung“ der Vereinbarkeit oder Unvereinbarkeit noch nicht bestehender Normen mit dem Grundgesetz grundsätzlich fremd ist (BVerfGE 1, 396, 405 ff.), lässt Art. 140 Abs. 1 Satz 1 BremLV angesichts seiner weiten Fassung die Prüfung eines bloßen Normenentwurfs grundsätzlich zu (BremStGH, Urt. v. 14.5.2009 – St 2/08, BremStGHE 8, 75, 87 m.w.N.; Rinken, in: Fischer-Lescano u.a., Verfassung der Freien Hansestadt Bremen, 2016, Art. 140 Rn. 7). Auch insoweit handelt es

sich um die Entscheidung von Zweifelsfragen über die Auslegung der Verfassung (BremStGH, Urt. v. 31.1.2014 – St 1/13, BremStGHE 8, 234, 242; BremStGH, Urt. v. 14.5.2009 – St 2/08, BremStGHE 8, 75, 88), nämlich hier der Frage, ob die geplante Einführung der Briefwahl in Schulen (auch) an Ort und Stelle mit den Wahlrechtsgrundsätzen in Art. 75 Abs. 1 Satz 1 BremLV vereinbar ist.

2. Eine präventive Normenkontrolle durch den Staatsgerichtshof ist allerdings nur unter qualifizierten Voraussetzungen zulässig.

Sie setzt zunächst voraus, dass der zu beurteilende Gesetzentwurf bereits eindeutige Konturen erhalten, das heißt eine genau feststehende und damit am Maßstab der Verfassung messbare Formulierung gefunden hat (BremStGH, Urt. v. 31.1.2014 – St 1/13, BremStGHE 8, 234, 242 m.w.N.; Rinken, in: Fischer-Lescano u.a., Verfassung der Freien Hansestadt Bremen, 2016, Art. 140 Rn. 16). Dies ist ausweislich des in erster Lesung beschlossenen Gesetzentwurfes der Fall.

Außerdem muss absehbar sein, dass das Gesetzgebungsverfahren mit dem Ziel der Verabschiedung der Norm fortgesetzt werden soll, wenn der Staatsgerichtshof die Vereinbarkeit des Entwurfs mit der Verfassung feststellt. Der Staatsgerichtshof erlässt keine Entscheidung „auf Vorrat“. Eine solche Entscheidung würde dem Erfordernis eines objektiven Klarstellungsinteresses widersprechen, das auch in einem „objektiven Verfassungsbewahungsverfahren“, wie es Art. 140 Abs. 1 Satz 1 BremLV darstellt, vorliegen muss (vgl. BremStGH, Urt. v. 31.1.2014 – St 1/13, BremStGHE 8, 234, 243; BremStGH, Urt. v. 14.5.2009 – St 2/08, BremStGHE 8, 75, 88; Rinken, in: Fischer-Lescano u.a., Verfassung der Freien Hansestadt Bremen, 2016, Art. 140 Rn. 16).

Angesichts der schon durchgeführten ersten Lesung des Gesetzentwurfes am 13. Oktober 2022 und der von den drei die Mehrheit bildenden Bürgerschaftsfraktionen SPD, Bündnis 90/Die Grünen und Die Linke in ihrem Antrag eingenommene Haltung ist davon auszugehen, dass bei einer die Verfassungsmäßigkeit der Schulwahl bejahenden Entscheidung des Staatsgerichtshofs der Gesetzgebungsprozess fortgeführt wird (vgl. BremStGH, Urt. v. 31.1.2014 – St 1/13, BremStGHE 8, 234, 243).

Etwas anderes folgt hier auch nicht daraus, dass die Bremische Bürgerschaft erklärt hat, das Gesetz nicht mehr vor Ablauf der aktuellen (20.) Legislaturperiode (Wahl zur Bremischen Bürgerschaft am 14. Mai 2023) zu entscheiden. Zwar greift hier der sogenannte Grundsatz der sachlichen Diskontinuität. Der Grundsatz der sachlichen (materiellen) Dis-

kontinuität ist verfassungsgewohnheitsrechtlich anerkannt. Er bewirkt die automatische Erledigung aller beim Bundestag bzw. bei den Landtagen anhängigen, noch nicht abgeschlossenen Beratungsgegenstände zum Ende der Wahlperiode und zieht so die Konsequenz aus der befristeten Befassungs- und Entscheidungskompetenz des auf Zeit gewählten Parlaments (Brockner, in: BeckOK, GG, Stand: 15.2.2023, Art. 39 Rn. 5 m.w.N.). § 33 Satz 1 der Geschäftsordnung der Bremischen Bürgerschaft bestimmt hierzu: „Anträge, Anfragen und sonstige Vorlagen gelten mit Ablauf der Wahlperiode als erledigt“ (vgl. entsprechend auch § 125 Satz 1 GOBT). Der praktisch bedeutsamste Fall der sachlichen Diskontinuität betrifft die Diskontinuität von Gesetzesvorlagen. Mit dem Ablauf der Wahlperiode sind die beim Bundestag bzw. bei den Landtagen eingebrachten Gesetzesvorlagen automatisch erledigt. Soll der neue Bundestag bzw. Landtag mit ihnen befasst werden, so müssen sie neu eingebracht werden (vgl. BVerfGE 145, 348, 360; Kersten, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, Stand: Sept. 2022; Art. 76 Rn. 116; Brockner, in: BeckOK, GG, Stand: 15.2.2023, Art. 39 Rn. 6 m.w.N.).

Das bedeutet hier, dass der Gesetzentwurf nach der Wahl zur (21.) Bremischen Bürgerschaft am 14. Mai 2023 neu eingebracht und in erster Lesung erneut behandelt werden müsste. Es ist nicht auszuschließen, dass sich die Mehrheitsverhältnisse in der Bremischen Bürgerschaft (Landtag) durch die anstehenden Wahlen verschieben. Allerdings ist realistisch nicht davon auszugehen, dass das am Willen, den Gesetzgebungsprozess erneut zu starten und fortzuführen, etwas ändern könnte. Vorliegend hat am 13. Oktober 2022 ausweislich des Plenarprotokolls für die 40. Sitzung der Bremischen Bürgerschaft am 12. und 13. Oktober 2022 auch die Fraktion der CDU in erster Lesung für den Gesetzentwurf gestimmt. Dagegen haben lediglich die Fraktion der FDP, die Gruppe L.F.M. sowie der Abgeordnete Peter Beck (BIW) gestimmt. Die Fraktionen der SPD, der Grünen, der Linken und der CDU haben zusammen 73 der 84 Sitze der Bürgerschaft. Damit stützt sich die geplante Einführung der Briefwahl an Schulen auf eine breite Mehrheit. Jedenfalls bei einer solchen Mehrheit ist davon auszugehen, dass der Gesetzentwurf auch nach der anstehenden Wahl zur 21. Bremischen Bürgerschaft unabhängig von der Sitzverteilung weiterverfolgt werden wird.

3. Die Bremische Bürgerschaft (Landtag) ist gemäß Art. 140 Abs. 1 Satz 1 BremLV und § 24 Abs. 1 StGHG antragsberechtigt.

Sie hat in hinreichender Weise dargelegt, auf welche Vorschriften der Landesverfassung sich die Zweifel über die Verfassungsmäßigkeit der Einführung der Briefwahl in bestimmten Schulen beziehen könnten (§ 24 Abs. 2 Satz 1 StGHG; vgl. BremStGH, Urte. v. 31.1.2014 – St 1/13, BremStGHE 8, 234, 244). Genannt werden insbesondere das sich aus den in

Art. 75 Abs. 1 Satz 1 BremLV normierten Wahlrechtsgrundsätzen der Freiheit, Geheimheit und Öffentlichkeit der Wahl ergebende Leitbild der Urnenwahl vor unabhängigen Wahlorganen sowie die in Art. 75 Abs. 1 Satz 1 BremLV geregelten Wahlrechtsgrundsätze der Gleichheit der Wahl einschließlich der Chancengleichheit der Parteien, der Wahlfreiheit und die daraus auch folgende Neutralitätspflicht des Staates. Dabei kommt es nicht darauf an, ob die Antragstellerin diese Zweifel teilt (vgl. Rinken in Fischer-Lescano u.a., Verfassung der Freien Hansestadt Bremen, 2016, Art. 140 Rn. 11) oder von der Verfassungswidrigkeit überzeugt ist (vgl. Art. 142 BremLV). Es genügt, dass objektiv nachvollziehbare Zweifel bestehen (BremStGH, Urt. v. 31.1.2014 – St 1/13, BremStGHE 8, 234, 244; BremStGH, Urt. v. 14.5.2009 – St 2/08, LVerfGE 20, 143, 155).

Hier hat die Antragstellerin dargelegt, dass im Laufe der Beratungen des Ausschusses „Erhöhung der Wahlbeteiligung und Weiterentwicklung des Wahlrechts“ diverse Stellungnahmen eingeholt worden sind und insbesondere das Bundesministerium des Inneren, der Landeswahlleiter, der Senator für Justiz und Verfassung und der Senator für Inneres verfassungsrechtliche Bedenken erhoben haben. In der Gesetzesbegründung sind die Zweifel ausführlich dargelegt, ob der Gesetzentwurf mit den Wahlrechtsgrundsätzen aus Art. 75 Abs. 1 Satz 1 BremLV und der Maßgabe aus Art. 75 Abs. 5 BremLV, dass der Wahltag ein Sonntag oder allgemeiner öffentlicher Ruhetag sein muss, in Einklang zu bringen ist.

Zusätzlich soll sich die Antragstellerin nach § 24 Abs. 2 StGHG dazu äußern, wie die Verfassung ihrer Auffassung nach auszulegen ist. Dem kommt der Antrag nach. In der Gesetzesbegründung ist dargelegt, aus welchen Gründen der Gesetzentwurf von der Antragstellerin als verfassungskonform angesehen wird.

II.

§ 29a Abs. 2 bis 4 des am 14. Oktober 2022 in erster Lesung beschlossenen Gesetzentwurfes zur Änderung des Bremischen Wahlgesetzes (Bremische Bürgerschaft, Drs. 20/1602) ist mit der Bremischen Landesverfassung nicht vereinbar. Zwar verstößt die im Gesetzentwurf angelegte erhebliche Erhöhung der Zahl der Briefwahlzentren grundsätzlich nicht gegen das Leitbild der Urnenwahl (1.). Der Gesetzentwurf ist auch mit der in Art. 75 Abs. 5 BremLV geregelten Festlegung des Wahltags auf einen Sonntag vereinbar (2.). Wegen der besonderen Fokussierung auf die Wählergruppe der Schülerinnen und Schüler verstößt der Gesetzentwurf jedoch gegen den Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl (3.). Offen bleiben kann danach, ob die geplante Bevorzugung der Wählergruppe der Schülerinnen und Schüler auch mit weiteren Wahlrechtsgrundsätzen kollidiert (4.). Auch die Regelung in § 29a Abs. 4 des Gesetzentwurfes, nach der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern während der Arbeitszeit Gelegenheit zu geben ist, zum Zwecke der Stimmabgabe

eine Schulwahlstelle aufzusuchen, ist verfassungswidrig (5.). Die im Übrigen im Gesetzentwurf geplanten Gesetzesänderungen sind keinen verfassungsrechtlichen Bedenken ausgesetzt (6.).

1. Der Gesetzentwurf verstößt mit der geplanten Ausweitung der Briefwahllokale nicht gegen das vom Bundesverfassungsgericht aus den Wahlrechtsgrundsätzen der Öffentlichkeit, der Geheimheit und der Freiheit der Wahl abgeleitete Leitbild der Urnenwahl.

a) Die Mitglieder der Bürgerschaft werden in allgemeiner, gleicher, unmittelbarer, freier und geheimer Wahl gewählt (Art. 75 Abs. 1 BremLV). Diese Wahlrechtsgrundsätze sind mit denen aus Art. 38 Abs. 1 GG identisch (vgl. BVerfGE 120, 82, 92 m.w.N.). Aus den verfassungsrechtlichen Grundentscheidungen für Demokratie, Republik und Rechtsstaat leitet das Bundesverfassungsgericht zudem den Grundsatz der Öffentlichkeit der Wahl ab (BVerfGE 123, 39, 68 ff.). Die Öffentlichkeit der Wahl sichert die Ordnungsgemäßheit und Nachvollziehbarkeit der Wahlvorgänge und schafft damit eine wesentliche Voraussetzung für begründetes Vertrauen der Bürgerinnen und Bürger in den korrekten Ablauf der Wahl (BVerfGE 123, 39, 88). Die grundsätzlich gebotene Öffentlichkeit im Wahlverfahren umfasst das Wahlvorschlagsverfahren, die Wahlhandlung (in Bezug auf die Stimmabgabe durchbrochen durch das Wahlgeheimnis) und die Ermittlung des Wahlergebnisses (BremStGH, Urte. v. 13.8.2020 – St 3/19, juris Rn. 66; BVerfGE 123, 39, 68; 121, 266, 291). Die Geheimheit der Wahl schützt den Einzelnen davor, dass seine Wahlabsicht oder Wahlentscheidung Dritten bekannt werden (vgl. Haberland, in Fischer-Lescano u.a., Verfassung der Freien Hansestadt Bremen, 2016, Art. 75 Rn. 23). Der Grundsatz der Wahlfreiheit gewährleistet, dass Wählerinnen und Wähler in einem freien, offenen Prozess der Willensbildung zu ihrer Wahlentscheidung finden können (BVerfGE 79, 161, 165 f.). Geschützt werden Wählerinnen und Wähler vor Zwang und unzulässigem Druck von außen (vgl. Trute, in: v. Münch, Grundgesetz, 7. Aufl. 2021, Art. 38 Rn. 50).

Aus diesen Wahlgrundsätzen leitet das Bundesverfassungsgericht das Leitbild der Urnenwahl ab, die die repräsentative Demokratie in besonderer Weise sichtbar und erfahrbar mache (vgl. BVerfGE 134, 25, 32). Wählerinnen und Wähler erhalten in der Öffentlichkeit ihre Wahlunterlagen, ziehen sich alleine für die eigentliche Stimmabgabe in die Wahlkabine zurück und legen anschließend unter den Augen der Öffentlichkeit ihren Stimmzettel in die Wahlurne. Durch das geheime Ausfüllen des Wahlzettels ist gesichert, dass die Stimmabgabe ohne Zwang durch andere Personen erfolgt. Die Öffentlichkeit des Wahlvorgangs garantiert, dass der Wahlzettel geheim ausgefüllt wird. Durch den Wahlmodus der öffentlichen Urnenwahl werden diese Wahlgrundsätze im Besonderen gewahrt.

b) Durch die klassische Briefwahl wird zunächst die Öffentlichkeit der Wahl grundsätzlich zurückgenommen. Bei der klassischen Briefwahl ist der Wahlvorgang der Öffentlichkeit entzogen. Wenn im Zuge einer Briefwahl die Wahlunterlagen nicht in einem Wahllokal in einer Wahlkabine, sondern zu Hause oder an anderen Orten ausgefüllt werden, besteht grundsätzlich zudem ein höheres Risiko für eine Verletzung der Geheimheit und der Freiheit der Wahl. Trotz dieses erhöhten Risikos hat das Bundesverfassungsgericht auch die Freigabe der Briefwahl und den Verzicht auf die Angabe von Gründen für verfassungskonform, insbesondere auch für vereinbar mit dem Leitbild der Urnenwahl gehalten, weil ein erheblicher Anstieg der Briefwahlbeteiligung durch den Wegfall der Glaubhaftmachung von Antragsgründen nicht zu befürchten sei (BVerfGE 134, 25, 32).

Die Zulassung der Briefwahl dient dem Ziel, eine möglichst umfassende Wahlbeteiligung zu erreichen und damit dem Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl Rechnung zu tragen (BVerfGE 134, 25, 30). Dieses Ziel verfolgt auch der Gesetzentwurf mit der erheblichen Erhöhung der Zahl der Briefwahllokale. Die Einschränkung von Wahlrechtsgrundsätzen ist nicht an sich verfassungswidrig, sondern kann durch die besondere Förderung eines anderen Wahlgrundsatzes geboten oder erlaubt sein. Der Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers ist dann überschritten, wenn ein Wahlrechtsgrundsatz unverhältnismäßig eingeschränkt oder in erheblichem Umfang leer zu laufen droht (BVerfGE 134, 25, 30 f.; BVerfGE 59, 119, 124 f.). Das gilt in gleicher Weise für das verfassungsrechtliche Leitbild der Urnenwahl.

Das verfassungsrechtliche Leitbild der Urnenwahl und die diesem zugrunde liegenden Wahlrechtsgrundsätze wären durch die geplante erhebliche Erhöhung der Zahl der Briefwahlzentren voraussichtlich noch nicht unverhältnismäßig eingeschränkt. In der Rechtsprechung ist bisher ungeklärt, bei welchem Briefwähleranteil nicht mehr von einem Leitbild der Urnenwahl gesprochen werden kann. Es kann offen bleiben, ob eine Verletzung des Leitbildes der Urnenwahl vorliegen würde, wenn sich der Anteil der Briefwählerinnen und -wähler jenseits der 50% bewegen würde und somit regierungsfähige Mehrheiten zustande bringen könnte (so Richter, Briefwahl für alle?, DÖV 2010, 606, 608).

Ein problematischer Anstieg der Zahl der Briefwählerinnen und -wähler wäre allein durch die Steigerung der Briefwahlzentren nicht zwingend zu befürchten. Zwar steigt der Anteil der Briefwählerinnen und -wähler seit der Einführung der Briefwahl sowohl bei den Bundestagswahlen als auch bei den Bürgerschaftswahlen kontinuierlich an und ist von 4,9% bei der Bundestagswahl 1957 auf 47,3% bei der Bundestagswahl 2021 und von 4,7% bei der Bürgerschaftswahl 1963 auf 28,1% bei der Bürgerschaftswahl 2019 gestiegen. Dabei

dürfte der hohe Wert bei der Bundestagswahl 2021 eine Folge der Corona-Pandemie gewesen sein.

Allerdings ist zu berücksichtigen, dass mit der geplanten Ausweitung der Briefwahlzentren vor allem mehr Möglichkeiten geschaffen werden sollen, die Briefwahl an Ort und Stelle vorzunehmen. Die Briefwahl an Ort und Stelle ist im Hinblick auf das Leitbild der Urnenwahl und damit auch auf die Wahlrechtsgrundsätze der Öffentlichkeit, der Geheimheit und der Freiheit der Wahl weniger problematisch als die klassische, im privaten Bereich ausgeführte Briefwahl.

Die Briefwahl an Ort und Stelle erfolgt – wie der Landeswahlleiter in der mündlichen Verhandlung im Einzelnen dargelegt hat – in einem vergleichbaren Maße unter den Augen der Öffentlichkeit wie die Urnenwahl am eigentlichen Wahltag. Insbesondere hat auch die Öffentlichkeit Zutritt zu den Briefwahlzentren und kann – wie bei der sonntäglichen Urnenwahl – die Ordnungsgemäßheit der Wahl kontrollieren. Zudem ist nach dem Gesetzentwurf sicherzustellen, dass der Stimmzettel unbeobachtet gekennzeichnet und in den Stimmzettelumschlag gelegt werden kann. Dazu sollen in den Briefwahlzentren Wahlkabinen bereitgestellt werden. Nach dem Ausfüllen der Briefwahlunterlagen können diese wiederum unter den Augen der Öffentlichkeit in eine Wahlurne eingelegt werden. Die Auszählung erfolgt dann später öffentlich zusammen mit den übrigen Briefwahlstimmen über die regulären Briefwahlvorstände.

Der Gesetzgeber versteht die Ausweitung der Briefwahl an Ort und Stelle daher zutreffend gerade auch als eine Maßnahme, um die Gefahren der klassischen Briefwahl zu reduzieren. Die Allgemeinheit der Wahl soll gefördert werden, das Leitbild der Urnenwahl aber so weit wie möglich gewahrt bleiben. Die Öffentlichkeit, die Geheimheit und die Freiheit der Wahl sollen nicht in einem Maße eingeschränkt werden, wie es bei der klassischen Briefwahl der Fall ist. Die Ausweitung der Briefwahl an Ort und Stelle dient damit gerade auch dem Schutz dieser Wahlrechtsgrundsätze (vgl. auch Thum, in Schreiber, BWahlG, 11. Auflage 2021, § 36 Rn. 7).

Es erscheint möglich, dass durch die Ausweitung der Briefwahl an Ort und Stelle der Anteil der Briefwählerinnen und -wähler weiter zunimmt. Verfassungsrechtlich ist dies zumindest dann nicht problematisch, wenn die Regelung dazu führt, dass Wählerinnen und Wähler die Briefwahl an Ort und Stelle ausführen. Da es aber auch zulässig ist, die Briefwahlunterlagen aus dem Briefwahllokal mitzunehmen und an einem anderen Ort zu wählen, muss dennoch damit gerechnet werden, dass Wählerinnen und Wähler auch von dieser Möglichkeit Gebrauch machen. Der Gesetzgeber nimmt jedoch an, dass durch die Briefwahl

an Ort und Stelle eher weniger Wählerinnen und Wähler auf die klassische Briefwahl per Post zurückgreifen werden und geht daher davon aus, dass die positiven Effekte im Hinblick auf die Förderung der Wahlrechtsgrundsätze überwiegen. Er bewegt sich damit in dem ihm eingeräumten weiten Gestaltungsspielraum, der ihm bei der Ausgestaltung des Wahlsystems zur Verfügung steht. Die tatsächlichen Auswirkungen auf den Anteil der Briefwählerinnen und -wähler, auch differenziert nach „klassischen“ Briefwählerinnen und -wählern einerseits und andererseits denjenigen, die ihre Stimme vor Ort abgegeben haben, wäre allerdings vom Gesetzgeber zu beobachten, um Fehlentwicklungen ggf. begegnen zu können.

Die Öffentlichkeit der Wahl wird auch nicht dadurch unverhältnismäßig eingeschränkt, dass die Ausgabe der Wahlunterlagen durch die Gemeindebehörde und nicht wie bei der Urnenwahl durch Wahlvorstände erfolgt. Nach Auskunft des Landeswahlleiters werden auch bisher die Briefwahlzentren bereits mit ehrenamtlichen Wahlhelferinnen und Wahlhelfern nach § 13 BremWahlG besetzt. Gleichzeitig können auch bisher schon nach § 11 Abs. 6 BremWahlG das Land und die Gemeinden bei der Urnenwahl verpflichtet werden, zur Sicherstellung der Durchführung der Wahl Beschäftigte des öffentlichen Dienstes für die Berufung in die Wahlvorstände zu benennen. In der Praxis sind daher bereits bisher ein sehr großer Anteil der Wahlhelferinnen und Wahlhelfer Beschäftigte des öffentlichen Dienstes.

Eine unverhältnismäßige Einschränkung der Öffentlichkeit der Wahl erfolgt auch nicht deshalb, weil die rein tatsächliche Möglichkeit der Kontrolle der Ordnungsmäßigkeit des Wahlablaufs für jedermann durch die faktische Ausdehnung der Wahlzeit beeinträchtigt wird. Grundsätzlich ist die Kontrolle des Wahlverfahrens eine Angelegenheit und Aufgabe der Bürgerinnen und Bürger. Die zentralen Schritte der Wahl müssen ohne besondere technische Vorkenntnisse zuverlässig nachvollziehbar und verständlich sein (BVerfGE 123, 39, 69). Auch bei der klassischen Urnenwahl ist es dem Einzelnen nicht möglich, alle Wahlvorstände gleichzeitig zu überwachen. Durch die Ausdehnung der Wahlzeit würde es den einzelnen Bürgerinnen und Bürgern auch ermöglicht, mehr Wahlvorgänge zu beobachten, als dies alleine am Wahlsonntag möglich wäre. Bei der Frage, ob es dem Einzelnen auch an einem Werktag möglich ist, Wahlvorgänge zu beobachten, handelt es sich um eine individuelle Disponierung, die den Grundsatz der Öffentlichkeit der Wahl nicht berührt (vgl. BremStGH, Urt. v. 13.8.2020 – St 3/19, juris Rn. 79).

2. Der Gesetzentwurf verstößt auch nicht gegen Art. 75 Abs. 5 BremLV.

Nach Art. 75 Abs. 5 BremLV muss der Wahltag ein Sonntag oder allgemeiner öffentlicher Ruhetag sein. Die Vorschrift dient damit dem Schutz der Allgemeinheit der Wahl. Eine

möglichst geringe Zahl an Wahlberechtigten soll durch berufliche Verpflichtungen an der Teilnahme zur Wahl gehindert werden (vgl. Haberland, in: Fischer-Lescano u.a., Verfassung der Freien Hansestadt Bremen, 2016, Art. 75 Rn. 54). Dem gleichen Zweck dient die parallele Vorschrift in § 16 BWahlG. Zusätzlich wird die Durchführung der Wahl dadurch erleichtert, dass an einem Sonn- oder Feiertag in einem größeren Maße Räume als Wahllokale und ehrenamtliche Wahlhelferinnen und Wahlhelfer zur Verfügung stehen (vgl. Seedorf, in: Schreiber, BWahlG, 11. Aufl. 2021, § 1 Rn. 21).

Dem Gebot der Sonntagsurnenwahl kann jedoch nicht das Verbot von Wahlhandlungen an allen anderen Tagen entnommen werden. Zweck des Art. 75 Abs. 5 BremLV ist es, durch die Festlegung des Sonntags als Wahltag einer möglichst großen Anzahl von Wahlberechtigten trotz Berufstätigkeit und anderer Verpflichtungen an den übrigen Wochentagen den Zugang zur Wahl ohne weitere Hindernisse zu ermöglichen. Art. 75 Abs. 5 BremLV steht daher Regelungen nicht entgegen, die die Möglichkeit der Urnenwahl am Sonntag nicht beschränken, sondern die Wahlzeit über den eigentlichen Wahltag hinaus ausdehnen. Mit der Einrichtung weiterer Briefwahlzentren sieht der Gesetzentwurf eine Ausweitung der Gelegenheiten zur Wahl und damit grundsätzlich auch eine Stärkung des Wahlrechtsgrundsatzes der Allgemeinheit vor.

Die demokratische Legitimierungsfunktion der Wahlen und der Wahlrechtsgrundsätze ist nicht von der exakten Gleichzeitigkeit der Stimmabgabe abhängig. Grenzen für eine zeitliche Streckung des Wahlaktes ergeben sich aus der Periodizität der Wahlen, die den Gewählten demokratische Macht auf Zeit überträgt. Eine weitere Grenze ergibt sich aus den Anforderungen an die Gleichheit und Freiheit der Wahl. Diese dürfen nicht darunter leiden, dass ein übermäßiger Zeitverlauf die Bedingungen für die Wahlentscheidung der einzelnen Wählerinnen und Wähler je nach dem Zeitpunkt der Stimmabgabe notwendig wesentlich verändert. Diese Grenzen werden bei einem Zeitraum für die Stimmabgabe von einigen Wochen nicht überschritten (vgl. Landesverfassungsgericht des Landes Sachsen-Anhalt, Urt. v. 3.5.2021 – LVG 5/21, juris Rn. 57).

3. Allerdings verstößt § 29a Abs. 2 und 3 des Gesetzentwurfes im Hinblick auf die mit der Schulwahl verbundene Privilegierung der Wählergruppe der Schülerinnen und Schüler gegen den Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl.

a) Die Wahl der Volksvertretung stellt in der repräsentativen Demokratie den grundlegenden Legitimationsakt dar (BVerfGE 123, 39, 68). Die Stimmabgabe bei der Wahl bildet dabei das wesentliche Element des Prozesses der Willensbildung vom Volk zu seinen Repräsentanten und ist damit die Grundlage der politischen Integration. Die Beachtung der

hierfür geltenden Wahlrechtsgrundsätze und das Vertrauen in ihre Beachtung sind daher Voraussetzungen funktionsfähiger Demokratie (BVerfGE 123, 39, 68 f.).

Die Allgemeinheit der Wahl gemäß Art. 38 Abs. 1 Satz 1 GG und Art. 75 Abs. 1 Satz 1 BremLV garantiert die Gleichheit aller Staatsbürgerinnen und -bürger beim Zugang zur Wahl. Der Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl ist – wie der Grundsatz der Gleichheit der Wahl – eine spezifische Ausprägung des allgemeinen Gleichheitssatzes (Art. 3 Abs. 1 GG), die sich von diesem durch ihren formalen Charakter unterscheidet (BVerfGE 99, 1, 8; Magiera, in: Sachs, GG, 9. Aufl. 2021, Art. 38 Rn. 81). Er fordert, dass grundsätzlich jeder sein Wahlrecht in möglichst gleicher Weise ausüben kann (BremStGH, Urt. v. 13.8.2020 – St 2/19, juris Rn. 43 m.w.N.; BVerfGE 99, 69, 77 ff.; 58, 202, 205; Magiera, in: Sachs, GG, 9. Aufl. 2021, Art. 38 Rn. 81). Selektive Wahlerschwerungen stellen eine Beeinträchtigung dar (Jarass, in: Jarass/Pieroth, GG, 17. Aufl. 2022, Art. 38 Rn. 15 m.w.N.; Leisner, in: Stern/Sodan/ Möstl, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, 2. Aufl. 2022, § 31 Rn. 20). Dementsprechend untersagt er den unberechtigten Ausschluss einzelner Staatsbürgerinnen und -bürger von der Teilnahme an der Wahl überhaupt und verbietet den Ausschluss bestimmter Bevölkerungsgruppen von der Ausübung des Wahlrechts aus politischen, wirtschaftlichen oder sozialen Gründen (vgl. BVerfGE 58, 202, 205; Haberland, in: Fischer-Lescano u.a., Verfassung der Freien Hansestadt Bremen, 2016, Art. 75 Rn. 16) und wirkt vergleichbar wie die Diskriminierungsverbote aus Art. 3 Abs. 2 und 3 GG (vgl. Trute, in: v. Münch, Grundgesetz, 7. Aufl. 2021, Art. 38 Rn. 33). Die Funktion des Grundsatzes der Allgemeinheit besteht darin, Diskriminierungen bei dem Zugang zur Wahl zu vermeiden. Die Ungleichbehandlung kann durch die Benachteiligung, aber auch durch die Begünstigung einer Wählergruppe geschehen (BVerfGE 64, 301, 321). Eine Differenzierung in Form der Bevorzugung oder Benachteiligung aufgrund von Bildung, Religion, Vermögen, Stand, Geschlecht, politischen, wirtschaftlichen, sozialen oder sonstigen Gründen bei der Ausübung des Wahlrechts ist ausgeschlossen. Jeder soll sein Wahlrecht grundsätzlich in möglichst gleicher Weise ausüben können.

b) Dies zugrunde gelegt, geht mit der geplanten Schulwahl eine relevante Ungleichbehandlung beim Zugang zur Wahl einher.

Nach der Begründung des Gesetzentwurfes zielt die Gesetzesänderung auf eine Steigerung der Wahlbeteiligung insgesamt. Dazu sollen Wählerinnen und Wähler in der Altersgruppe der 16- bis 17-Jährigen angesprochen werden. Die Einstiegswahlbeteiligung eines Jahrgangs sei von besonderer Bedeutung für spätere Kohorteneffekte. Erstwählerinnen und Erstwähler seien noch in ihren bekannten sozialen Strukturen ansprechbar und akti-

vierbar. Mit den Schulen bestehe hier eine geeignete Institution, um die erstmals wahlberechtigten Jugendlichen zu erreichen und auf ihre Wahlpremiere vorzubereiten. In den Schulen könnten demokratische Werte und praktische Demokratieerfahrungen an alle jungen Menschen vermittelt werden – egal aus welchem Elternhaus und sozialem Milieu sie stammten. Für viele von ihnen sei dies die einzige echte Chance für eine politische und demokratische Sozialisation (Gesetzentwurf, S. 4).

Damit zielt die Regelung darauf ab, den Zugang zur Wahl für eine bestimmte Wählergruppe, nämlich für diejenigen (wahlberechtigten) Schülerinnen und Schüler zu erleichtern, die eine Schule besuchen, an der die Briefwahl (auch) vor Ort ermöglicht werden soll. Diese Schülerinnen und Schüler können an den Werktagen von Montag bis Freitag in der Woche des Wahltags – sogar während des Unterrichts – in ihrer Schule die Briefwahlunterlagen abholen und ggf. gleich vor Ort ihre Stimme abgeben. Nicht nur rechtliche, sondern auch faktische Auswirkungen einer Regelung für die Stimmabgabe können die Allgemeinheit der Wahl berühren (vgl. BVerfGE 124, 1, 21 zur Wahlgleichheit).

In dieser Förderung liegt eine relevante Ungleichbehandlung in Bezug auf eine Reihe von anderen Gruppen von Wählerinnen und Wählern:

Im Vergleich zu den Wählerinnen und Wählern, die keine Schule besuchen, liegt die relevante Ungleichbehandlung darin, dass durch die Einrichtung von Briefwahlzentren in Schulen die Zugänglichkeit für Schülerinnen und Schüler dieser Schulen erheblich erleichtert wird. Diese Ungleichbehandlung wird auch nicht dadurch aufgehoben, dass die Schulwahllokale auch für andere Wahlberechtigte zugänglich sind. Denn dabei handelt es sich nicht um eine gezielte Förderung, sondern lediglich um eine faktische Abmilderung der Ungleichbehandlung für diejenigen Wählerinnen und Wähler, die zufällig in der Nähe eines Schulwahllokals wohnen. Mit der Einführung der Schulwahl sollen für Schülerinnen und Schüler, die eine Schule mit Schulwahl besuchen gezielt Anreize zur Stimmabgabe gesetzt werden. Das ist bei der Auswahl der Wahllokale für die Urnenwahl am Wahlsonntag und den dabei entstehenden zufälligen Ungleichheiten in Bezug auf die Distanz zum Wahllokal nicht der Fall.

Die Regelung führt darüber hinaus zu einer relevanten Ungleichbehandlung für diejenigen wahlberechtigten Schülerinnen und Schüler, die eine Schule besuchen, an der keine Schulwahl ermöglicht werden soll. Für diese ist die Möglichkeit einer Wahl in der Woche vor dem Wahltag – soweit ersichtlich – überhaupt nicht vorgesehen. Insbesondere sind sie

von der Regelung aus § 29 Abs. 3 des Gesetzentwurfes nicht erfasst, nach der den Schülerinnen und Schülern an einer Schule mit Schulwahllokal die Möglichkeit gegeben werden soll, während der Unterrichtszeit ihre Stimme abzugeben.

c) Diese Ungleichbehandlungen sind nicht gerechtfertigt.

Der Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl unterliegt zwar keinem absoluten Differenzierungsverbot. Allerdings folgt aus dem formalen Charakter des Grundsatzes der Allgemeinheit der Wahl, dass dem Gesetzgeber bei der Ausgestaltung der Wahlberechtigung nur ein eng bemessener Spielraum für Beschränkungen verbleibt. Differenzierungen hinsichtlich der aktiven oder passiven Wahlberechtigung bedürfen zu ihrer Rechtfertigung stets besonderer Gründe, die durch die Verfassung legitimiert und von mindestens gleichem Gewicht wie die Allgemeinheit der Wahl sind, so dass sie als „zwingend“ qualifiziert werden können (BVerfGE 151, 1, 19 m.w.N.; 99, 69, 78; 36, 139, 141; 28, 220, 225; 11, 266, 272; Magiera, in: Sachs, GG, 9. Aufl. 2021, Art. 38 Rn. 83). Dazu zählt insbesondere die Sicherung der Wahl als Integrationsvorgang des Volkes und als Gewährleistung der Funktionsfähigkeit der Volksvertretung (BVerfGE 151, 1, 19 f.). Die Ungleichbehandlung muss zum Schutz dieses anderen, mindestens gleichrangigen Verfassungsgutes verhältnismäßig, mithin geeignet, erforderlich und angemessen sein (BVerfGE 67, 157, 173; 120, 378, 427; 153, 152, 239 f.). Das ist hier nicht der Fall.

aa) Mit der geplanten Einführung der Briefwahl (auch vor Ort) an bestimmten Schulen verfolgt die Bremische Bürgerschaft das grundsätzlich legitime Ziel einer (auch langfristigen) Erhöhung bzw. zumindest Stabilisierung der Wahlbeteiligung bei der Bürgerschaftswahl (vgl. BVerfGE 134, 25, 30). Eine immer geringere Wahlbeteiligung bedroht die Legitimationwirkung der Wahl als Ganzes in einer repräsentativen Demokratie.

Zugleich will die Bürgerschaft mit der Möglichkeit der Schulwahl einer sozialen Spaltung bei der Wahlbeteiligung entgegenwirken (vgl. Bremische Bürgerschaft, Drs. 20/1602, S. 21 f.). Die Wahlbeteiligung sei in sozial schwächeren Bezirken deutlich niedriger als in wohlhabenderen. Den Schülerinnen und Schülern der Schulen mit Schulwahl soll das Wählen erleichtert werden, indem sie die Wahlunterlagen in der Woche vor der Wahl direkt in ihrer Schule und damit in einer für sie bekannten Umgebung erhalten, um vor Ort ihre Stimme abgeben zu können. Zudem soll ihnen für das Wählen die Möglichkeit eingeräumt werden, den Schulunterricht zu verlassen.

Die Bürgerschaft stützt sich dabei auch auf Studien der Bertelsmann-Stiftung, nach denen eine Wahlbeteiligung von Erstwählerinnen und Erstwählern die Wahrscheinlichkeit signifikant erhöhe, dass sie sich auch in Zukunft weiterhin an Wahlen beteiligen werden, weil das Wählen damit bereits zu einer geübten Praxis werde. So sei es möglich, die Wahlbeteiligung langfristig zu stabilisieren bzw. sogar zu steigern.

bb) Die geplante Regelung dürfte geeignet sein, die Wahlbeteiligung bei den Bürgerschaftswahlen (auch langfristig) zu erhöhen.

Geeignet ist eine Maßnahme, wenn durch ihren Einsatz der angestrebte Erfolg zumindest gefördert werden kann (BVerfGE 96, 10, 23; 67, 157, 175; 33, 171, 187; 30, 292, 316; 16, 147, 183). Durch die geplante Einführung der Briefwahl an Schulen wird zwar nicht mehr Wahlberechtigten als bisher die Teilnahme an der Wahl ermöglicht, sie wird lediglich für eine bestimmte Wählergruppe vereinfacht. Die Annahme der Bürgerschaft, dass Wahlberechtigte, denen die Stimmabgabe erheblich erleichtert wird, auch vermehrt von dieser Möglichkeit Gebrauch machen, ist nicht erkennbar abwegig und überschreitet daher nicht die Einschätzungsprärogative des Gesetzgebers (vgl. Boehl, in: Schreiber, BWahlG, 11. Aufl. 2021, § 1 Rn. 21). Vertretbar dürfte auch die Annahme sein, dass mit einer ersten Stimmabgabe auch die Hemmschwelle für eine spätere Beteiligung an Wahlen gesenkt und damit auch langfristig die Wahlbeteiligung erhöht wird. Für diese Annahme stützt sich die Bürgerschaft auf Einschätzungen der Bertelsmann-Stiftung. Auch diese Auffassung ist daher zumindest vertretbar. Ob die Annahmen der Bürgerschaft zur Steigerung der Wahlbeteiligung tatsächlich zutreffend sind, müsste fortlaufend evaluiert werden.

cc) Der Gesetzgeber darf im Rahmen seiner Einschätzungsprärogative vorliegend auch von der Erforderlichkeit der geplanten Gesetzesänderung ausgehen.

Erforderlich ist eine Ungleichbehandlung, wenn kein milderes, gleich wirksames Mittel zur Erreichung des Ziels zur Verfügung steht. Die sachliche Gleichwertigkeit der alternativen Maßnahme zur Zweckerreichung muss dafür in jeder Hinsicht eindeutig feststehen. Dem Gesetzgeber steht grundsätzlich auch für die Beurteilung der Erforderlichkeit ein Einschätzungsspielraum zu. Der Spielraum bezieht sich unter anderem darauf, die Wirkung der von ihm gewählten Maßnahmen auch im Vergleich zu anderen, weniger belastenden Maßnahmen zu prognostizieren. Der Spielraum kann sich wegen des betroffenen Grundrechts und der Intensität des Eingriffs verengen; umgekehrt reicht er umso weiter, je höher die Komplexität der zu regelnden Materie ist. Dient der Eingriff dem Schutz gewichtiger verfassungsrechtlicher Güter und ist es dem Gesetzgeber angesichts der tatsächlichen Unsicher-

heiten nur begrenzt möglich, sich ein hinreichend sicheres Bild zu machen, ist die verfassungsgerichtliche Prüfung auf die Vertretbarkeit der gesetzgeberischen Eignungsprognose beschränkt (BVerfGE 153, 182, 272 f.).

Dem Gesetzgeber ist hier ein weiter Beurteilungsspielraum einzuräumen, denn es gibt kaum Erkenntnisse darüber, wie einer sinkenden Wahlbeteiligung wirksam entgegengesteuert werden kann. Vorliegend stützt sich die Bürgerschaft auf Studien der Bertelsmann-Stiftung, nach denen eine dauerhafte Erhöhung der Wahlbeteiligung erreicht bzw. zumindest ein weiteres Absinken der Wahlbeteiligung verhindert werden könne, wenn man Erstwählerinnen und -wähler zur Stimmabgabe motivieren könne. Diese würden dann auch zukünftig häufiger wählen. Die Möglichkeit der Stimmabgabe in geschützter und bekannter Umgebung sei dafür von wesentlicher Bedeutung. Die „Juniorwahl“ sei nicht ausreichend. Auch politische Bildung im Rahmen des Schulunterrichts habe nicht den gleichen Einfluss auf die zukünftige Wahlbeteiligung wie die erstmalige Stimmabgabe, weil sie Wahlen nicht gleichermaßen greif- und erlebbar machten. Diese Auffassung erscheint zumindest nicht unvertretbar und ist daher vom Beurteilungsspielraum des Gesetzgebers gedeckt. Ob sie tatsächlich zutrifft, bliebe ggf. über die nächsten Jahre vom Gesetzgeber zu beobachten und regelmäßig neu zu bewerten.

Die Erforderlichkeit entfällt auch nicht dadurch, dass die Wahlbeteiligung bei der letzten Bürgerschaftswahl in allen Altersgruppen leicht gestiegen ist. Die konkrete Wahlbeteiligung bei einer bestimmten Bürgerschaftswahl hängt auch immer von der politischen Lage ab, ob beispielsweise ein knapper Wahlausgang über die Regierungsbildung entscheidet. Unabhängig von solchen kurzfristigen Ausschlägen ist ein längerfristiger Trend einer sinkenden Wahlbeteiligung zu beobachten.

dd) Die geplante Schulwahl ist jedoch nicht angemessen. Die Angemessenheit und damit die Verhältnismäßigkeit im engeren Sinne erfordern, dass der mit der Ungleichbehandlung verfolgte Zweck und die zu erwartende Zweckerreichung nicht außer Verhältnis zu der Schwere der Ungleichbehandlung stehen. Das ist hier nicht der Fall.

Vorliegend ist der streng formale Charakter des Grundsatzes der Allgemeinheit der Wahl zu beachten (BVerfGE 99, 1, 8 f.; Haberland, in: Fischer-Lescano u.a., Verfassung der Freien Hansestadt Bremen, 2016, Art. 75 Rn. 16). Daraus folgt, dass dem Gesetzgeber nur ein sehr enger Spielraum für Differenzierungen verbleibt, wenn er den Zugang zu Wahlen einzelner Gruppen von Wählerinnen und Wählern unterschiedlich regelt. Dabei können Differenzierungen beispielsweise zulässig sein, wenn Nachteile ausgeglichen werden sollen, die ansonsten zu einem faktischen Ausschluss von Wahlen führen würden. Dies gilt

beispielsweise für die Zulässigkeit von Hilfspersonen nach § 3 Abs. 4 BremWahlG für Wahlberechtigte, die des Lesens unkundig oder wegen einer Behinderung an der Abgabe ihrer Stimme gehindert sind (vgl. BremStGH, Ur. v. 13.8.2020 – St 2/19, LVerfGE 31, 185 ff.), oder die Einrichtung von beweglichen Wahlvorständen nach § 10 Abs. 2 BremWahlG i.V.m. § 6a BremLWO und Sonderwahlbezirken nach § 2 BremLWO für Krankenhäuser, Heime und Justizvollzugsanstalten. Zwar werden hier Sonderregelungen für den Zugang zu den Wahlen für einzelne Personengruppen geschaffen, jedoch stünde ohne diese Förderung das Wahlrecht der Betroffenen insgesamt beziehungsweise im Hinblick auf die Präsenzwahl infrage.

Mit den genannten Regelungen ist das Konzept der Schulwahl nicht zu vergleichen. Denn die beabsichtigte Regelung dient nicht dazu, einen faktischen Ausschluss des Wahlrechts der Gruppe der Schülerinnen und Schüler zu verhindern oder einen durch den Gesetzgeber identifizierten Nachteil auszugleichen. Vielmehr soll durch eine Besserstellung der Schülerinnen und Schüler der Zugang dieser Wählergruppe zur Wahl erheblich erleichtert und dadurch die Wahlbeteiligung der Gesamtbevölkerung insgesamt angehoben werden. Eine solche isolierte Bevorzugung einer bestimmten Wählergruppe ist, ungeachtet aus welchen Motiven sie erfolgt, nicht mit dem formalen Charakter des Grundsatzes der Allgemeinheit der Wahl zu vereinbaren. Das durchaus legitime Ziel einer Erhöhung der Wahlbeteiligung darf nur durch einen erleichterten Zugang zu den Wahlen erreicht werden, von dem alle Wahlberechtigten gleichermaßen profitieren können.

Es stellt daher einen schwerwiegenden Eingriff in die Allgemeinheit der Wahl dar, die Stimmabgabe für eine bestimmte Wählergruppe – hier für eine Vielzahl von Schülerinnen und Schülern – dadurch erheblich zu erleichtern, dass man ihnen in der Woche vor der Wahl die Briefwahl unmittelbar in ihrer Schule ermöglicht und ihnen zudem die Möglichkeit gewährt, für die Stimmabgabe bzw. für die Abholung der Briefwahlunterlagen den Unterricht zu verlassen. Diese Privilegierung von einem Teil der Erstwählerinnen und Erstwähler, nämlich denjenigen, die eine Schule mit mehr als 100 Wahlberechtigten besuchen, lässt sich nicht mit dem Ziel einer langfristigen Erhöhung bzw. Stabilisierung der Wahlbeteiligung rechtfertigen.

Dem steht auch nicht entgegen, dass die Wahlbeteiligung in der Gruppe der Schülerinnen und Schüler unterdurchschnittlich ist. Auch eine unterdurchschnittliche Wahlbeteiligung einer Wählergruppe rechtfertigt es nicht, dieser eine Bevorzugung durch die Gestaltung des Wahlverfahrens zukommen zu lassen.

Die Privilegien für die Wahlberechtigten, die eine Schule mit Schulwahl besuchen, werden auch nicht dadurch hinreichend ausgeglichen, dass die Briefwahlstellen auch von anderen Wahlberechtigten aufgesucht werden dürfen. Dies mildert die Schwere der Ungleichbehandlung zwar ab, dennoch verbleibt eine Erleichterung der Stimmabgabe für bestimmte Wählergruppen.

4. Da die Fokussierung der Schulwahl auf die Wählergruppe der Schülerinnen und Schüler bereits nicht mit dem Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl vereinbar ist, braucht nicht mehr geprüft zu werden, ob diese möglicherweise auch gegen den Grundsatz der Chancengleichheit der Parteien verstößt.

Offen bleiben kann auch, ob die besondere Ausgestaltung der Schulwahl mit den Grundsätzen der geheimen und freien Wahl vereinbar ist. Das Bundesverfassungsgericht hat in seinen Entscheidungen zur Briefwahl auch darauf hingewiesen, dass jeder Wahlberechtigte in seinem häuslichen Bereich selbst für die Wahrung des Wahlgeheimnisses und der Wahlfreiheit Sorge zu tragen hat. Problematisch könnte in diesem Zusammenhang sein, dass die Stimmabgabe in der Schul- und Klassengemeinschaft eine Eigendynamik entwickeln könnte, die weit über die Stimmabgabe im familiären Umfeld hinausgeht. Es wäre von den Schülerinnen und Schülern, die mit Wahlen noch keine Erfahrung haben, jedenfalls viel verlangt, die Geheimheit der Stimmabgabe nicht nur gegenüber der eigenen Familie im häuslichen Umfeld, sondern auch gegenüber den Mitschülerinnen und Mitschülern zu verteidigen und ggf. auf eine Teilnahme an der sonntäglichen Urnenwahl zu bestehen. Dabei wäre auch die Realität und die Dynamik in Zwangsgemeinschaften wie der Schule und die dortigen Hierarchien zu berücksichtigen.

Hinsichtlich des Grundsatzes der Freiheit der Wahl könnte problematisch sein, dass die Schulwahl für die betroffenen Schülerinnen und Schüler einen erhöhten Druck zur Stimmabgabe im Rahmen der Klassen- und Schulgemeinschaft erzeugt. Die Stimmabgabe unterliegt einer starken sozialen Kontrolle, auch weil diese überwacht werden müsste. Wenn jede Schülerin bzw. jeder Schüler den Unterricht einmal zur Stimmabgabe verlassen darf, muss dies, schon um ein mehrfaches Verlassen in verschiedenen Unterrichtsfächern zu verhindern, (auch für andere Lehrerinnen und Lehrer) protokolliert werden.

5. Die Regelung des Abs. 4 des Entwurfes, nach der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern – soweit betriebliche Notwendigkeiten nicht entgegenstehen – während der Arbeitszeit Gelegenheit zu geben ist, zum Zwecke der Stimmabgabe eine Schulwahlstelle aufzusuchen, verstößt ebenfalls gegen den Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl. Die Regelung steht eigentlich in unauflösbarem Zusammenhang mit der in den Absätzen 2 und 3

geregelten Schulwahl und soll lediglich dazu dienen, die Bevorzugung der Schülerinnen und Schüler abzumildern. Für sich allein betrachtet dient jedoch auch diese Regelung der Bevorzugung einer spezifischen Wählergruppe und ist deshalb ebenfalls nicht mit dem formalen Charakter des Grundsatzes der Allgemeinheit der Wahl vereinbar. Daher kommt es auch nicht darauf an, ob dem Bundesland Bremen die Gesetzgebungskompetenz für eine entsprechende Regelung zukommt und ob diese mit der Gestaltungsfreiheit der Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber aus Art. 8 Abs. 2 LVerfG vereinbar ist.

6. Die im Übrigen im Gesetzentwurf geplanten Gesetzesänderungen sind keinen verfassungsrechtlichen Bedenken ausgesetzt. Die geplante Änderung des § 14 BremWahlG betrifft die Festsetzung der Wahlzeit am Wahltag. Der geplante § 29a Abs. 1 BremWahlG regelt grundsätzlich die Briefwahl an Ort und Stelle. Beide Änderungen erheben gleichlautende Vorschriften der Bremischen Landeswahlordnung (§ 22 Abs. 5 und § 35 BremLWO) in Gesetzesrang und sind verfassungsrechtlich unbedenklich.

C.

Einer Kostenentscheidung bedarf es nicht, da das Verfahren gebührenfrei ist und Auslagen nicht erstattet werden (§ 39 Abs. 2 BremWahlG, § 19 Abs. 1 StGHG).

D.

Die Entscheidung ist einstimmig ergangen.

Prof. Sperlich

Prof. Dr. Schlacke

Anuschewski

Grotheer

Dr. Haberland

Dr. Koch

Ülsmann