

STAATSGERICHTSHOF DER FREIEN HANSESTADT BREMEN

**In dem Wahlprüfungsverfahren betreffend die Wahl zur
20. Bremischen Bürgerschaft vom 26. Mai 2019**

Urteil vom 13. August 2020 (St 2/19)

Leitsätze

1. Bei der Durchführung der Wahl zur 20. Bremischen Bürgerschaft ist nicht in mandatsrelevanter Weise gegen die Vorschriften des Bremischen Wahlgesetzes und der Bremischen Landeswahlordnung, die blinden und sehbehinderten Personen die Ausübung ihres Wahlrechts ermöglichen sollen, verstoßen worden.
2. Neben dem Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl ist für die Beurteilung der Ausübung des aktiven und passiven Wahlrechts auch das Benachteiligungsverbot des Art. 3 Abs. 3 Satz 2 GG und des Art. 2 Abs. 3 BremLV heranzuziehen, das einen Schutz- und Integrationsauftrag beinhaltet und auf eine gleichberechtigte Teilhabe von Menschen mit Behinderung an demokratischen Willensbildungsprozessen gerichtet ist.
3. Die zur Ausübung des Wahlrechts blinder und sehbehinderter Menschen im Bremischen Landeswahlgesetz und in der Bremischen Landeswahlordnung erlassenen Bestimmungen verstoßen nicht gegen die Grundsätze der Allgemeinheit und Gleichheit der Wahl. Sie genügen auch dem verfassungsrechtlichen Integrations- und Förderauftrag zum Zwecke der Gleichstellung und Teilhabe blinder und sehbehinderter Menschen an Wahlen.



Staatsgerichtshof der Freien Hansestadt Bremen

St 2/19

*Verkündet am 13.08.2020
gez. Gerhard
Justizfachangestellte als Urkundsbeamtin
der Geschäftsstelle*

Im Namen des Volkes

Urteil

In dem Wahlprüfungsverfahren

betreffend die Wahl zur 20. Bremischen Bürgerschaft am 26. Mai 2019

der Frau

- Beschwerdeführerin -

weitere Beteiligte:

1. Der Präsident der Bremischen Bürgerschaft, Haus der Bürgerschaft,
Am Markt 20, 28195 Bremen
2. Der Landeswahlleiter, An der Weide 14 - 16, 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 2. Juli 2020 durch

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

die Richterin Ülsmann
für Recht erkannt:

Die Beschwerde gegen den Beschluss des Wahlprüfungsgerichts der Freien Hansestadt Bremen vom 14. November 2019 wird zurückgewiesen.

Gründe

A.

Gegenstand des Verfahrens ist die Gültigkeit der Wahl zur 20. Bremischen Bürgerschaft vom 26. Mai 2019, insbesondere die Frage, ob die Wahl zur Bremischen Bürgerschaft für blinde und sehbehinderte Menschen hinreichend barrierefrei ausgestaltet worden ist.

I.

Am 3. Juni 2019 erhob die Beschwerdeführerin beim Verwaltungsgericht der Freien Hansestadt Bremen Einspruch gegen die Gültigkeit der Wahl zur 20. Bremischen Bürgerschaft. Das Verwaltungsgericht leitete den Wahleinspruch an den Landeswahlleiter weiter, der diesen mit Schreiben vom 15. Juli 2019 dem Wahlprüfungsgericht vorlegte.

Zur Begründung ihres Einspruchs machte die Beschwerdeführerin geltend, dass in Deutschland nach offiziellen Schätzungen etwa 650.000 blinde und sehbehinderte Menschen lebten. Für Bremen gebe es keine zuverlässigen Zahlen. Es sei unerlässlich, dass Wahllokale auch für diese Menschen ausgestattet seien, um blinden Menschen die Möglichkeit zu eröffnen, uneingeschränkt wählen zu können. Die Teilnahme an der Wahl setze etliche Hilfen sowie ein umfangreiches Wissen und damit erheblichen Mehraufwand voraus. Das widerspreche den Inhalten des Bremischen Behindertengleichstellungsgesetzes. Es seien circa 48% der blinden Menschen nicht in der Lage, an den Wahlen teilzunehmen.

II.

Die Beschwerdeführerin hat in der mündlichen Verhandlung vor dem Wahlprüfungsgericht am 14. November 2019 ihre Beanstandungen nochmals erläutert und erklärt, sie und ihre Vertrauensperson seien am Wahltag nicht nur in dem Wahllokal Bremen-Nord, sondern in weiteren acht Wahllokalen gewesen. In allen von ihr aufgesuchten Wahllokalen habe eine große Unkenntnis darüber bestanden, auf welche Weise blinde Personen wählen dürften.

Die Beschwerdeführerin hat beantragt,

die Ungültigkeit der Wahlen zur 20. Bremischen Bürgerschaft festzustellen.

Der Beteiligte zu 1. hat keinen Antrag gestellt.

Der Beteiligte zu 2. hat beantragt,

den Einspruch zurückzuweisen.

Der Beteiligte zu 2. hat ausgeführt, das Wahlamt Bremen habe mehrere Maßnahmen zur Teilnahme blinder und sehbehinderter Menschen an den Wahlen 2019 ergriffen. Zunächst seien auf den Wahlbenachrichtigungen Telefonnummern des Wahlamtes Bremen und Auskünfte über Hilfsmittel für blinde und sehbehinderte Personen angegeben worden. Für die Landtags- und Kommunalwahlen in Bremen und Bremerhaven seien 400 dreiteilige Blindenschablonen in Zusammenarbeit mit den Blinden- und Sehbehindertenvereinen Bremen konzipiert, gestaltet und produziert worden, um eine optimale Anwendungssicherheit zu erreichen. Zur Benutzung der Schablonen sei zudem eine Audio-CD, auf die die Inhalte der Stimmzettel gesprochen worden seien und die die Benutzung der Schablonen ermögliche, erstellt worden. Ein großer Teil der Schablonen und der Audio-CDs seien den Blinden- und Sehbehindertenvereinen zur Verfügung gestellt worden, die diese an ihre Mitglieder versandt hätten. Darüber hinaus seien in den Wahlämtern der Stadtgemeinde Bremen und der Stadt Bremerhaven ausreichend Schablonen zum kostenlosen Versand auf Anfrage vorgehalten worden. In den Briefwahlzentren hätten Schablonen für blinde und sehbehinderte Wahlberechtigte im Bedarfsfall zur Verfügung gestanden. Diese seien in drei Fällen auch genutzt worden. Alle Maßnahmen seien im Vorfeld der Wahl mit dem Geschäftsführer des Blinden- und Sehbehindertenverbandes abgestimmt worden. Das Wahlamt sei am Wahltag darauf eingerichtet gewesen, dass im Falle einer Nachfrage in den Wahllokalen eine Schablone und die Audio-CD sehr kurzfristig in das jeweilige Wahllokal hätten gebracht werden können. Dieser Service sei allerdings nicht nachgefragt worden.

Im konkreten Fall der Beschwerdeführerin seien durch das Wahlamt zusätzliche Hilfsmittel zur Ausübung ihres Wahlrechts zur Verfügung gestellt worden. Das Wahlamt habe für die Beschwerdeführerin Musterwahlscheine für die Bürgerschaftswahl in Blindenschrift erstellt. Außerdem sei auf dem Originalwahlschein die Stelle durch einen Aufkleber in Blinden-

schrift markiert gewesen, an der die Unterschrift zu leisten sei. Die Wahlscheine seien zusammen mit den Stimmzetteln, den Schablonen und der Audio-CD der Beschwerdeführerin zugesandt worden.

Die Beschwerdeführerin hat erwidert, dass der Hinweis auf der Wahlbenachrichtigung auf eine Rufnummer des Wahlamtes von einer blinden Person ohne Hilfe nicht erkannt werden könne. Blinde Menschen würden genötigt, sowohl auf ihre Persönlichkeitsrechte als auch auf das Briefgeheimnis zu verzichten. Trotz der ihr zur Verfügung gestellten Hilfe habe aufgrund des Umfangs der zeitliche Rahmen nicht gereicht, um die Stimmzettel fristgerecht abzugeben. Sie habe daher entschieden, im Wahllokal zu wählen. In Bremen-Nord sei kein Helfer mit einem solchen Vorgang vertraut gewesen. Es habe keine Schablonen gegeben, auch hätten Informationen über den Umgang mit blinden oder sehbehinderten Menschen gefehlt. Die Wahlhelfer seien nicht über den zentralen Ansprechpartner informiert gewesen. Zudem sei ihr verwehrt worden, die Wahlkabine mit einer von ihr selbst gewählten Hilfsperson aufzusuchen.

III.

Mit Beschluss vom 14. November 2019 (14 K 1132/19) hat das Wahlprüfungsgericht der Freien Hansestadt Bremen den Einspruch der Beschwerdeführerin zurückgewiesen. Der Einspruch sei zulässig, aber unbegründet. Eine Ungültigkeitserklärung der Wahl gemäß § 37 Abs. 1 Satz 1 BremWahlG scheide aus, weil keine Wahlfehler vorlägen, die Einfluss auf die Mandatsverteilung haben könnten.

1. Soweit die Beschwerdeführerin geltend mache, dass in dem Wahllokal in Bremen-Nord, das sie am Wahltag aufgesucht habe, Stimmzettelschablonen nicht vorhanden gewesen seien, kein Helfer mit dem Vorgang vertraut gewesen sei und Informationen über den Umgang mit blinden und sehbehinderten Personen sowie die Möglichkeit, einen zentralen Ansprechpartner anzusprechen, gefehlt hätten, sei ihr entgegenzuhalten, dass sie persönlich jedenfalls über eine Stimmzettelschablone und die erforderlichen Informationen verfügt habe. Zudem mangle es an der Darlegung der Mandatsrelevanz eines etwaigen Wahlfehlers. Zwar müsse die Beschwerdeführerin nicht den Nachweis einer Auswirkung des geltend gemachten Wahlfehlers auf die Sitzverteilung erbringen. Sie habe jedoch darzulegen, dass es sich bei der Auswirkung des Wahlfehlers auf die Sitzverteilung um eine nach der allgemeinen Lebenserfahrung konkrete und nicht ganz fernliegende Möglichkeit handle. Hierfür seien weder Anhaltspunkte ersichtlich noch sei von der Beschwerdeführerin vorgetragen worden, dass konkret blinde oder sehbehinderte Personen in mandatsrelevanter Auswirkung aufgrund von Unkenntnis der Wahlvorstände an der Ausübung ihres Wahlrechts gehindert worden wären. Derartige Unstimmigkeiten bei der Wahl seien auch

von den Blinden- und Sehbehindertenvereinen nicht an das Wahlamt herangetragen worden.

2. Soweit sich die Beschwerdeführerin gegen die Wahlrechtsvorschriften selbst wende und ihre nicht hinreichenden Vorgaben für eine barrierefreie Ausgestaltung der Wahl bemängele, könne jedenfalls nach Auffassung des Wahlprüfungsgerichts kein Verstoß der Wahlrechtsvorschriften gegen die Verfassung festgestellt werden.

Die in den § 33 Abs. 4, § 45 Abs. 4 der Bremischen Landeswahlordnung (BremLWO) vom 23. Mai 1990 (Brem.GBl. S. 334; zuletzt geändert durch Art. 1 der Verordnung vom 22. November 2018, Brem.GBl. S. 474) vorgesehenen Maßnahmen zur Teilnahme blinder oder sehbehinderter Personen an den Wahlen befänden sich im Rahmen des verfassungsrechtlich eröffneten Entscheidungsspielraums. Blinde und sehbehinderte Personen könnten mit einer Stimmzettelschablone an der Wahl teilnehmen. Muster der Stimmzettel würden unverzüglich nach ihrer Fertigstellung den Blindenvereinen zur Verfügung gestellt (§ 33 Abs. 4 BremLWO). Die Gestaltung und Herstellung der Stimmzettelschablonen erfolge in enger Absprache mit den über den erforderlichen Sachverstand verfügenden Blindenorganisationen, die zum größten Teil auch die Verteilung der Stimmzettelschablonen übernähmen. Eine Audio-CD ermögliche, den Inhalt der Stimmzettel zur Kenntnis zu nehmen. Stimmzettelschablonen und Audio-CD würden bei Anforderung auch vom Wahlamt versendet und würden am Wahltag vorgehalten.

Blinde und sehbehinderte Personen könnten sich auch einer Hilfsperson bedienen, die gemeinsam mit dem Wähler die Wahlkabine aufsuchen dürfe. Die Hinzuziehung einer Hilfsperson bedeute zwar eine Einschränkung des Wahlgeheimnisses, das aber gegenüber dem Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl und der Wahlfreiheit zurücktreten müsse, wenn der Wahlberechtigte ohne Hinzuziehung einer Vertrauensperson nicht in der Lage sei, sein Wahlrecht auszuüben. Zudem könnten blinde und sehbehinderte Personen die Möglichkeit der Briefwahl nutzen. Dass die Beschwerdeführerin gezwungen sei, ihr Briefgeheimnis preiszugeben, weil die Wahlbenachrichtigung nicht barrierefrei gestaltet sei, begründe keinen Wahlfehler. Es falle in ihren Verantwortungsbereich, sich Kenntnis von dem Inhalt der ihr zugehenden Post zu verschaffen.

Soweit die Beschwerdeführerin pauschal geltend mache, dass 48% der blinden und sehbehinderten Menschen gehindert seien, an der Wahl teilzunehmen, sei ihr Vortrag zu unsubstantiiert geblieben und im Hinblick auf die Teilnahme von blinden und sehbehinderten Personen an der Wahl zur 20. Bremischen Bürgerschaft auch nicht konkretisiert worden.

IV.

Gegen den ihr am 6. Dezember 2019 zugestellten Beschluss des Wahlprüfungsgerichts hat die Beschwerdeführerin am 19. Dezember 2019 Beschwerde eingelegt. Sie wiederholt ihr Vorbringen aus dem Verfahren vor dem Wahlprüfungsgericht und macht insbesondere eine Verletzung des in Art. 2 Abs. 3 Bremische Landesverfassung (BremLV) normierten Benachteiligungsverbotes geltend. Es sei unerlässlich, dass Wahllokale auch für blinde und sehbehinderte Menschen hinreichend ausgestattet seien, um ihnen die Möglichkeit zu geben, uneingeschränkt wählen zu können. Die Teilnahme an der Wahl habe für blinde und sehbehinderte Menschen einen erheblichen Mehraufwand bedeutet. Es würden etliche Hilfen und ein umfangreiches Wissen vorausgesetzt. Der erforderliche große Aufwand, um an der Wahl teilnehmen zu können, widerspreche den Inhalten des Bremischen Behindertengleichstellungsgesetzes. Circa 50 % der blinden Menschen seien nicht in der Lage gewesen, an den Wahlen teilzunehmen.

Die Beschwerdeführerin beantragt,

1. den Beschluss des Wahlprüfungsgerichts der Freien Hansestadt Bremen vom 14. November 2019 aufzuheben und
2. die Ungültigkeit der Wahl zur 20. Bremischen Bürgerschaft festzustellen.

Die Beteiligten zu 1. und 2. beantragen,

die Beschwerde zurückzuweisen.

Der Beteiligte zu 2. hält die Beschwerde für unbegründet und beruft sich ebenfalls auf die bereits vor dem Wahlprüfungsgericht vorgetragenen Argumente. Ergänzend erläutert er in der mündlichen Verhandlung am 2. Juni 2020 eingehend die Handhabung der für die Wahl hergestellten Schablonen und der hierfür notwendigen Audio-CD. Zudem verweist er auf eine zur Schulung der Wahlvorstände eingesetzte PowerPoint-Präsentation, die auf einer der Folien den Umgang mit Wählern mit Einschränkungen darstelle.

Der Beteiligte zu 1. hat von einer Stellungnahme abgesehen. Die Mitwirkungsberechtigte hat sich im vorliegenden Verfahren nicht geäußert.

B.

Die Beschwerde ist zulässig, aber nicht begründet.

I.

1. Der Staatsgerichtshof der Freien Hansestadt Bremen ist nach § 30 Abs. 1 des Gesetzes über den Staatsgerichtshof (BremStGH) vom 18. Juni 1996 (Brem.GBl. S. 179, zuletzt geändert durch Gesetz vom 12. April 2011, Brem.GBl. S. 251) und § 39 Abs. 1 BremWahlG für die Entscheidung über Beschwerden gegen Entscheidungen des Wahlprüfungsgerichts, welche unter anderem die Gültigkeit der Wahl zur Bürgerschaft betreffen, zuständig.

2. Die Beschwerdeführerin ist als Einspruchsführerin, deren Einspruch das Wahlprüfungsgericht zurückgewiesen hat, gemäß § 39 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 BremWahlG zur Erhebung der Beschwerde gegen den Beschluss des Wahlprüfungsgerichts berechtigt.

3. Die Beschwerde ist form- und fristgemäß eingelegt worden. Nach § 39 Abs. 1 Satz 1 BremWahlG kann gegen die Entscheidung des Wahlprüfungsgerichts innerhalb von zwei Wochen nach Zustellung des Beschlusses mittels schriftlicher Beschwerde der Staatsgerichtshof angerufen werden. Gemäß § 39 Abs. 1 Satz 3 BremWahlG ist die Beschwerde zudem innerhalb von zwei Monaten nach Zustellung des Beschlusses schriftlich zu begründen. Der Beschwerdeführerin ist der Beschluss des Wahlprüfungsgerichts am 6. Dezember 2019 zugestellt worden. Die Beschwerde ist fristgerecht am 19. Dezember 2019 beim Wahlprüfungsgericht eingegangen und auch innerhalb der Zweimonatsfrist begründet worden.

4. Die Beschwerde ist schließlich gemäß § 30 Abs. 1 BremStGHG, § 39 Abs. 1 BremWahlG statthaft, da sie sich jedenfalls auch auf eine Verletzung des Grundgesetzes, der Landesverfassung oder des Bremischen Wahlgesetzes durch die Entscheidung des Wahlprüfungsgerichts stützt.

II.

Die Beschwerde hat aber in der Sache keinen Erfolg.

Die angegriffene Entscheidung des Wahlprüfungsgerichts verletzt weder das Grundgesetz noch die Landesverfassung oder das Bremische Wahlgesetz (§ 39 Abs. 2 BremWahlG). Die Beschwerdeführerin hat keinen erheblichen Wahlfehler dargelegt.

1. Nach § 39 Abs. 2 BremWahlG i.V.m. § 30 Abs. 1 BremStGHG kann die Beschwerde nur darauf gestützt werden, dass die Entscheidung des Wahlprüfungsgerichts das Grundgesetz, die Landesverfassung oder das Bremische Wahlgesetz verletzt habe. Entscheidungsinhalt ist die Gültigkeit oder Ungültigkeit der Wahl zur Bremischen Bürgerschaft. Der Staatsgerichtshof prüft die Verletzung dieser wahlgesetzlichen Vorschriften und ihre Vereinbarkeit mit höherrangigem Recht, wenn von der Verfassungsmäßigkeit die Entscheidung über die Gültigkeit der Wahl abhängen kann (BremStGH, Urt. v. 29.8.2000, St 4/99, BremStGHE 6, 253, 261). Mögliche Verstöße gegen das Bremische Behindertengleichstellungsgesetz sind nicht Prüfgegenstand eines Wahlprüfungsverfahrens.

Da die Wahlprüfung nur auf begründeten Einspruch hin erfolgt (§ 38 Abs. 1 und 2 BremWahlG), ist der Prüfungsumfang des Staatsgerichtshofs bei der Untersuchung von Wahlfehlern im engeren Sinne (Fehler bei der Anwendung der die Wahl betreffenden Rechtsnormen) durch das substantiierte Vorbringen der Einspruchsführer begrenzt (vgl. BremStGH, Urt. v. 29.8.2000, St 4/99, BremStGHE 6, 253, 261; BVerfGE 66, 369, 379; 40, 11, 31.). Vermutungen, Andeutungen von möglichen Wahlfehlern oder allgemeine Behauptungen genügen nicht (BremStGH, Urt. v. 5.11.2004, St 3/04, BremStGHE 7, 141, 150). Gegenstand der Wahlprüfungsbeschwerde können daher nur diejenigen Beanstandungen sein, die der Beschwerdeführer bereits im Einspruchsverfahren vor dem Wahlprüfungsgericht vorgebracht hat (BremStGH, Urt. v. 5.11.2004, St 3/04, BremStGHE 7, 141, 150). Der Prüfungsumfang des Staatsgerichtshofs geht also nicht über das Vorbringen im Einspruchsverfahren vor dem Wahlprüfungsgericht hinaus.

Nach dem im Wahlprüfungsverfahren geltenden Erheblichkeitsgrundsatz ist eine Wahlbeschwerde nur erfolgreich, wenn Wahlfehler behauptet und festgestellt werden, die die konkrete Mandatsverteilung beeinflussen haben könnten. Das ist nur der Fall, wenn ein ursächlicher Zusammenhang zwischen einem Wahlfehler und dem – unrichtigen – Wahlergebnis soweit im Bereich des Möglichen liegt, dass von einer Wahrscheinlichkeit des Kausalzusammenhangs gesprochen werden kann. Eine solche Möglichkeit darf nicht nur theoretisch bestehen, sondern muss vielmehr nach allgemeiner Lebenserfahrung konkret und nicht ganz fernliegend sein (BremStGH, Entsch. v. 8.2.1969, St 2/1968, BremStGHE 1, 218, 237, st. Rspr.). Mit dieser Maßgabe dient das Wahlprüfungsverfahren, das überwiegend ein objektives Verfahren ist (BremStGH, Urt. v. 22.5.2008, St 1/08, BremStGHE 8, 56, 63 und 66; BVerfGE 122, 304, 306) und der Gewährleistung der gesetzmäßigen Zusammensetzung des Parlaments (BVerfGE 85, 148, 158) dient, zugleich der Verwirklichung des subjektiven aktiven und passiven Wahlrechts (BremStGH, Urt. v. 13.9.2016, St 2/16, juris Rn. 60).

Wahlfehler sind alle Verstöße gegen die verfassungsrechtlichen Wahlrechtsgrundsätze und gegen die bremischen Wahlvorschriften. Als Wahlvorschriften kommen die Regelungen des Bremischen Wahlgesetzes und – über den Wortlaut des § 30 Abs. 1 BremStGHG und § 30 BremWahlG hinausgehend – der Bremischen Landeswahlordnung in Betracht (BremStGH, Urt. v. 22.5.2008, St 1/07, BremStGHE 8, 13, 35).

2. Nach diesen Grundsätzen haben die Einwendungen der Beschwerdeführerin keinen Erfolg. Eine Ungültigkeitserklärung der Wahl gemäß § 37 Abs. 1 Satz 1 BremWahlG scheidet aus, weil keine Wahlfehler vorliegen, die Einfluss auf die Mandatsverteilung haben könnten.

a) Bei der Durchführung der Wahl zur 20. Bremischen Bürgerschaft ist nicht in mandatsrelevanter Weise gegen die Vorschriften des Bremischen Wahlgesetzes und der Bremischen Landeswahlordnung, die blinden und sehbehinderten Personen die Ausübung ihres Wahlrechts ermöglichen sollen, verstoßen worden.

Soweit der Beschwerdeführerin entgegen der Regelung des § 45 Abs. 1 BremLWO das gemeinsame Betreten der Wahlzelle mit einer Vertrauensperson verwehrt worden ist und sie darüber hinaus vorträgt, dass wesentliche Informationen über den Umgang mit blinden und sehbehinderten Personen auch bei den Urnenwahlvorständen anderer aufgesuchter Wahllokale gefehlt hätten, begründen diese Umstände keinen mandatsrelevanten Wahlfehler. Denn die Beschwerdeführerin trägt nicht ausreichend substantiiert vor, dass die Umstände in den aufgesuchten Wahllokalen die konkrete Mandatsverteilung beeinflussen haben. Mangels Erheblichkeit für das Wahlergebnis kann diese Beanstandung daher nicht zum Erfolg führen. Zwar muss die Beschwerdeführerin nicht den Nachweis einer Auswirkung des geltend gemachten Wahlfehlers auf die Sitzverteilung erbringen; sie hat jedoch darzulegen, dass es sich um eine nach allgemeiner Lebenserfahrung konkrete und nicht ganz fernliegende Möglichkeit handelt (BVerfGE 146, 327, Rn. 40). Im vorliegenden Fall sind weder Anhaltspunkte dafür ersichtlich noch von der Beschwerdeführerin vorgetragen worden, dass blinde oder sehbehinderte Personen in mandatsrelevanter Weise aufgrund einer Unkenntnis der Wahlvorstände oder deren Hilfspersonen oder fehlender technischer Vorkehrungen an der Ausübung ihres Wahlrechts gehindert worden wären.

Entgegen den Behauptungen der Beschwerdeführerin ist auch nicht erkennbar, dass blinde und sehbehinderte Menschen in nennenswerter Zahl davon abgehalten worden sind, an der Wahl zur Bremischen Bürgerschaft teilzunehmen. Dem diesbezüglichen Vorbringen der Beschwerdeführerin fehlt es insoweit an der erforderlichen Substanz. Die Beschwerdeführerin äußert hier lediglich pauschale Vermutungen, ohne diese im Hinblick auf

die Teilnahme von blinden und sehbehinderten Personen konkret darzulegen. Unstimmigkeiten sind auch von den Blinden- und Sehbehindertenvereinen nicht an das Wahlamt herangetragen worden. Vermutungen, Andeutungen von möglichen Wahlfehlern oder allgemeine Behauptungen genügen jedoch nicht, um die Integrität des Wahlergebnisses zu erschüttern (BremStGH, Ur. v. 5.11.2004, St 3/04, BremStGHE 7, 141, 150).

b) Die Entscheidung des Wahlprüfungsgerichts ist auch nicht deshalb rechtswidrig, weil sie in Anwendung verfassungswidriger Wahlrechtsnormen ergangen ist. Die zur Ausübung des Wahlrechts blinder und sehbehinderter Menschen in der Bremischen Landeswahlordnung erlassenen Bestimmungen verstoßen nicht gegen die im Grundgesetz und in der Bremischen Landesverfassung gewährleisteten Grundsätze der Allgemeinheit und Gleichheit der Wahl. Sie sind insbesondere auch mit dem aus Art. 3 Abs. 3 Satz 2 GG und aus Art. 2 Abs. 3 BremLV folgenden Benachteiligungsverbot vereinbar.

aa) Der Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl gemäß Art. 38 Abs. 1 Satz 1 GG und Art. 75 Abs. 1 Satz 1 BremLV verbürgt die aktive und passive Wahlberechtigung aller Staatsbürger (vgl. BVerfGE 132, 39, Rn. 24; 58, 202, 205; 36, 139, 141). Der Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl – wie auch jener der Gleichheit der Wahl – gewährleistet, dass grundsätzlich jeder Staatsbürger sein Wahlrecht in gleicher Weise ausüben kann und trägt damit der politischen Selbstbestimmung der Staatsbürger Rechnung (vgl. BremStGH, Ur. v. 14.5.2009, St 2/09, BremStGHE 8, 75, 90; jüngst BVerfGE 151, 1, Rn. 42; 132, 39, Rn. 24; 99, 69, 77 f.; 99, 1, 13; 58, 202, 205). Er untersagt zugleich den unberechtigten Ausschluss einzelner Staatsbürger von der aktiven oder passiven Teilnahme an der Wahl (vgl. BVerfGE 151, 1, Rn. 42; 58, 202, 205; 36, 139, 141).

Neben dem Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl gemäß Art. 38 Abs. 1 Satz 1 GG und Art. 75 Abs. 1 Satz 1 BremLV ist für die Beurteilung der Ausübung des aktiven und passiven Wahlrechts auch das Benachteiligungsverbot des Art. 3 Abs. 3 Satz 2 GG mit in den Blick zu nehmen. Beide Maßstäbe sind als spezialgesetzliche Ausprägungen des allgemeinen Gleichheitssatzes nebeneinander anwendbar. Dies gilt auch im Verfahren der Wahlprüfungsbeschwerde (BVerfGE 151, 1, Rn. 50 ff.). Denn neben seiner objektiven Gewährleistung einer dem Wählerwillen entsprechenden Sitzverteilung im Parlament dient das Wahlprüfungsverfahren auch der Verwirklichung des subjektiven aktiven und passiven Wahlrechts (Rinken, in: Fischer-Lescano u.a. (Hrsg.), Verfassung der Freien Hansestadt Bremen, 2016, Art. 140 Rn. 55). Art. 3 Abs. 3 Satz 2 GG sowie Art. 2 Abs. 3 Satz 1 BremLV untersagen jegliche Benachteiligung wegen einer Behinderung. Menschen mit Behinderungen werden danach benachteiligt, wenn ihre Lebenssituation im Vergleich zu derjenigen Nichtbehinderter durch staatliche Maßnahmen verschlechtert wird. Das ist der Fall, wenn

ihnen Entfaltungs- und Betätigungsmöglichkeiten vorenthalten werden, die anderen offenstehen. Untersagt sind letztlich alle Ungleichbehandlungen, die für Behinderte zu einem Nachteil führen (BVerfGE 151, 1, Rn. 55 m.w.N.).

Art. 3 Abs. 3 Satz 2 GG beinhaltet außer einem Benachteiligungsverbot auch einen Förderauftrag. Es ist Grundrecht und zugleich objektive Wertentscheidung. Aus ihm folgt – über das sich aus dem Wortlaut unmittelbar ergebende Verbot der Benachteiligung hinaus –, dass der Staat eine besondere Verantwortung für behinderte Menschen trägt (BVerfG, Beschl. v. 30.1.2020, 2 BvR 1005/18, juris Rn. 37). Art. 2 Abs. 3 Satz 2 und 3 BremLV normiert ausdrücklich einen Schutz- und Integrationsauftrag des Staates für Menschen mit Behinderung im Sinne einer objektiven staatlichen Schutzpflicht und verstärkt damit die individualrechtliche Komponente (Sperlich, in: Fischer-Lescano u.a. (Hrsg.), Verfassung der Freien Hansestadt Bremen, 2016, Art. 2 Rn. 15). Der Schutz- und Integrationsauftrag des Staates erfasst alle gesellschaftlichen Bereiche. Er vermittelt einen Anspruch auf die Ermöglichung gleichberechtigter Teilhabe (vgl. BVerfGE 151, 1, Rn. 56; 96, 288, 308) und gilt mit Blick auf den Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl in besonderer Weise für die Teilhabe von Menschen mit Behinderung an demokratischen Willensbildungsprozessen.

Dies schließt es jedoch nicht aus, dass auch bei der Ausübung des Wahlrechts behinderungsbedingte Ungleichbehandlungen bis hin zum Wahlrechtsausschluss bestehen können, die allerdings nur im Wege der Abwägung mit kollidierendem Verfassungsrecht und auf der Grundlage einer strengen Verhältnismäßigkeitsprüfung in Betracht kommen (vgl. zum Wahlrechtsausschluss von Personen unter dauerhafter Vollbetreuung BVerfGE 151, 1, Rn. 59). Dies ist nicht der Fall, wenn der Staat durch Fördermaßnahmen oder Assistenzsysteme die Einschränkungen, denen Menschen mit Behinderungen unterliegen, beseitigen kann; erst wenn dies unmöglich oder unzumutbar ist, kann eine Benachteiligung gerechtfertigt sein (BVerfGE 151, 1, Rn. 57).

Ein – etwa einem Wahlrechtsausschluss entsprechender – Eingriff in die Grundsätze der Allgemeinheit und Gleichheit der Wahl ist vorliegend nicht gegeben und wird auch von der Beschwerdeführerin nicht geltend gemacht. Für sehbehinderte und blinde Menschen ist das Wahlrecht zur Wahl der Bremischen Bürgerschaft ohne rechtliche Einschränkungen gewährleistet. In Frage steht vielmehr allein, ob die Ausgestaltung des Wahlrechts in der bisherigen Form dem Förderauftrag des Staates bezogen auf die gleichberechtigte Teilhabe blinder und sehbehinderter Menschen an den Wahlen zur Bremischen Bürgerschaft hinreichend Rechnung trägt.

Der Förderauftrag steht allgemein unter dem Vorbehalt der verfügbaren finanziellen, personellen, sachlichen und organisatorischen Möglichkeiten (BVerfGE 151, 1, Rn. 56 m.w.N.). Es sind insoweit angemessene Vorkehrungen zu treffen (Baer/Markard, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, Grundgesetz-Kommentar, 7. Aufl. 2018, Art. 3 Abs. 3 Rn. 543). Der Gesetzgeber hat bei seiner Entscheidung über eine Umsetzung dieses Förderauftrages auch die Finanzierung der damit verbundenen Aufwände zu berücksichtigen und kann anderen Gemeinwohlbelangen und der gesamtgesellschaftlichen Leistungsfähigkeit Vorrang gewähren (Sperlich, in: Fischer-Lescano u.a. (Hrsg.), Verfassung der Freien Hansestadt Bremen, 2016, Art. 2 Rn. 15). Ihm kommt insgesamt bei der Ausgestaltung des Förderauftrages ein erheblicher Gestaltungsspielraum zu.

bb) Dem verfassungsrechtlichen Integrations- und Förderauftrag zum Zwecke der Gleichstellung und Teilhabe blinder oder sehbehinderter Personen an den Wahlen tragen die diesbezüglichen Vorschriften des Bremischen Wahlgesetzes und der Bremische Landeswahlordnung hinreichend Rechnung. Eine darüber hinausgehende verfassungsrechtliche Pflicht zu weiteren Maßnahmen besteht nicht. Blinden und sehbehinderten Personen wird durch die Zurverfügungstellung einer Stimmzettelschablone (§ 45 Abs. 4 BremLWO) ausreichend die selbstständige Teilnahme an einer Wahl ermöglicht.

Blinde und sehbehinderte Personen werden nach dem Bremischen Wahlgesetz und der Bremischen Landeswahlordnung den verfassungsrechtlichen Anforderungen entsprechend in die Lage versetzt, ihr Wahlrecht auszuüben. Nach § 28 Abs. 2 Satz 1 BremWahlG erfolgt die Stimmabgabe grundsätzlich in der Weise, dass die Wähler durch auf den Stimmzettel gesetzte Kreuze kenntlich machen, welchen Wahlvorschlägen und Bewerbern sie gelten sollen. Anschließend wird der Wahlzettel gefaltet und in die Wahlurne geworfen. Nach § 26 Abs. 3 BremWahlG kann ein Wähler, der wegen einer körperlichen Beeinträchtigung gehindert ist, den Stimmzettel zu kennzeichnen, zu falten oder selbst in die Wahlurne zu werfen, sich einer anderen Person bedienen. Nach § 45 BremLWO kann ein Wähler im Falle einer körperlichen Beeinträchtigung zudem eine Hilfsperson bestimmen (§ 45 Abs. 1 Satz 1 BremLWO). Diese Hilfsperson kann, muss aber nicht dem Urnenwahlvorstand angehören (§ 45 Abs. 1 Satz 2 BremLWO). Die Hilfeleistung hat sich auf die Erfüllung der Wünsche des Wählers zu beschränken. Die Hilfsperson darf gemeinsam mit dem Wähler die Wahlzelle aufsuchen, soweit das zur Hilfeleistung erforderlich ist. Die Hilfsperson ist zur Geheimhaltung der Kenntnisse verpflichtet, die sie bei der Hilfeleistung von der Wahl eines anderen erlangt hat (§ 45 Abs. 2 und 3 BremLWO).

Blinde oder sehbehinderte Personen haben außerdem die Möglichkeit der Briefwahl gemäß § 29 BremWahlG, wobei sie sich ebenfalls der Assistenz einer Hilfsperson bedienen

könnten (§ 50 Abs. 3 Satz 2 BremLWO, der die entsprechende Geltung des § 45 BremLWO anordnet). Zwar bedeutet die Hinzuziehung einer Hilfsperson eine Einschränkung des Wahlgeheimnisses. Diese Einschränkung tritt aber hinter den Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl und der Wahlfreiheit zurück, wenn der Wahlberechtigte ohne Hinzuziehung einer Vertrauensperson nicht in der Lage sein würde, sein Wahlrecht auszuüben (BVerfGE 21, 200, 206).

Alternativ zur Wahl am Wahltag mittels einer Hilfsperson kann die Stimmabgabe auch mittels einer Stimmzettelschablone erfolgen: Ein blinder oder sehbehinderter Wähler kann sich zur Kennzeichnung des Stimmzettels einer Stimmzettelschablone bedienen (§ 45 Abs. 4 BremLWO). Um die Barrierefreiheit der Stimmzettel zu gewährleisten, sieht § 33 Abs. 4 Satz 3 BremLWO vor, dass Muster der Stimmzettel nach ihrer Fertigstellung den Blindenvereinen, die ihre Bereitschaft zur Herstellung von Stimmzettelschablonen erklärt haben, zur Verfügung gestellt werden, um diese mit ihnen abzustimmen. Es ist davon auszugehen, dass Blindenvereine über den erforderlichen Sachverstand verfügen, Stimmzettelschablonen herzustellen, die den Anforderungen genügen, damit blinde und sehbehinderte Personen an der Wahl teilnehmen können. § 33 Abs. 4 Satz 2 BremLWO regelt, dass zur Verwendung von Stimmzettelschablonen die rechte obere Ecke des Stimmzettels gelocht, abgeschnitten oder anderweitig gekennzeichnet wird.

Nach Mitteilung des Beteiligten zu 2. wird außerdem – über die Anforderungen der soeben genannten Vorschriften hinausgehend – eine Audio-CD zur Verfügung gestellt, auf der der Inhalt der Stimmzettel wiedergegeben wird. Sowohl die Stimmzettelschablonen als auch die gefertigten Audio-CDs werden bei Anforderung vom Wahlamt vor der Wahl versendet und auf Anforderung am Wahltag im Wahllokal zur Verfügung gestellt. Stimmzettelschablonen ermöglichen einem blinden Wahlberechtigten selbstständig ohne Hilfspersonen – entweder per Briefwahl oder am Wahltag – zu wählen und das Wahlgeheimnis zu wahren. Durch Stimmzettelschablonen – und unterstützend durch die Audio-CD – werden die Einschränkungen, denen Menschen mit Behinderungen bei der Wahl unterliegen, soweit wie möglich kompensiert. Zwar sieht weder das Bremische Wahlgesetz noch die Bremische Landeswahlordnung vor, dass auch eine unterstützend wirkende Audio-CD erstellt und vorgehalten wird. Allerdings ist dies ständige Praxis: Die Audio-CD ist als technisches Hilfsmittel – wie ein Schreibgerät für das Setzen von Kreuzen auf den Stimmzetteln – Voraussetzung für die Anwendung von Stimmzettelschablonen. Einer expliziten gesetzlichen Regelung bedarf es hierfür nicht.

cc) Ein Verstoß gegen den verfassungsrechtlichen Förderauftrag oder auch gegen Art. 10 Abs. 1 GG ergibt sich entgegen der Auffassung der Beschwerdeführerin auch nicht daraus,

dass die Wahlbenachrichtigung nicht barrierefrei gestaltet ist. Wie das Wahlprüfungsgericht zutreffend ausgeführt hat, liegt es grundsätzlich im Verantwortungsbereich des Adressaten, sich Kenntnis von dem Inhalt der zugehenden Post zu verschaffen. Blinde oder sehbehinderte Wahlberechtigte können sich hierzu einer selbst gewählten Hilfsperson bedienen. Sie können auch ein Vorlesegerät nutzen, um Dritten den Inhalt des Briefes nicht vorlegen zu müssen und somit das Briefgeheimnis zu wahren. Eine Übersetzung aller Wahlbenachrichtigungen in Braille-Schrift oder Gestaltungen der Wahlbenachrichtigungen in auditiver Form können aus dem Förderauftrag schon wegen des damit verbundenen unverhältnismäßigen Aufwandes nicht als zwingend geboten hergeleitet werden. Überdies ist die Teilnahme an der Wahl auch ohne Wahlbenachrichtigung möglich (vgl. § 44 Abs. 3 Satz 2 BremLWO).

Der Staatsgerichtshof verkennt nach alledem nicht, dass die Teilnahme an der Wahl zur Bremischen Bürgerschaft für blinde oder sehbehinderte Personen gerade mit Blick auf den Umfang der Stimmzettel mit einem erhöhten Aufwand verbunden ist. Der Bremische Gesetzgeber ist allerdings seiner verfassungsrechtlichen Schutzpflicht und seinem Förderauftrag hinreichend nachgekommen.

III.

Einer Kostenentscheidung bedarf es nicht, da das Verfahren gebührenfrei ist und Auslagen nicht erstattet werden (§ 39 Abs. 3 BremWahlG, § 19 Abs. 1 Satz 1 BremStGHG).

C.

Die Entscheidung ist einstimmig ergangen.

gez. Prof. Sperlich

gez. Prof. Dr. Schlacke

gez. Anuschewski

gez. Gronemeyer

gez. Dr. Haberland

gez. Dr. Koch

gez. Ülsmann