

Antrag der Fraktionen Bündnis 90/Die Grünen, SPD und DIE LINKE**Wahlbeteiligung nachhaltig fördern, Briefwahl an Ort und Stelle in Schulen ermöglichen – Gesetz zur Änderung des Bremischen Wahlgesetzes**

Nachdem es bei der Bürgerschaftswahl 2015 zu einer historisch niedrigen Wahlbeteiligung von nur 50,2 Prozent gekommen war, hatte die Bremische Bürgerschaft in der 19. Wahlperiode einen nichtständigen Ausschuss zur „Erhöhung der Wahlbeteiligung und Weiterentwicklung des Wahlrechts“ eingesetzt. Auf dessen Antrag hin (Drucksache 19/2185) forderte die Bremische Bürgerschaft mit Beschluss vom 7. Mai 2019 den Senat auf, „in der Bremischen Landeswahlordnung die Voraussetzungen dafür zu schaffen, dass in allen weiterbildenden Schulen die Möglichkeit geschaffen wird, dass dort anwesende Wahlberechtigte eine Woche vor dem Wahltermin in der Zeit von 08.30 Uhr bis 15.30 Uhr ihre Stimme abgeben können“. Der nichtständige Ausschuss griff damit einen Projektvorschlag auf, der durch eine Gruppe von Schüler:innen der Gesamtschule Bremen-Ost an die Bremische Bürgerschaft herangetragen und durch die Bertelsmann-Stiftung konkretisiert worden war. Der Ausschuss begründete seinen Antrag mit der wissenschaftlichen Erkenntnis, wonach die erstmalige Teilnahme an einer Wahl in einem möglichst frühen Alter erfolgen solle. So könne nach Überzeugung der Wissenschaft eine Wahlgewohnheit entstehen, die es deutlich wahrscheinlicher mache, dass die Menschen auch zukünftig regelmäßig wählen gingen.

Der Senat sieht sich an der Umsetzung dieses Bürgerschaftsbeschlusses gehindert, da die Schulwahl nach der rechtlichen Beurteilung sowohl des Senators für Inneres als auch der Senatorin für Justiz und Verfassung einer gesetzlichen Regelung bedürfe. Ohne eine solche gesetzliche Regelung sei die von der Bremischen Bürgerschaft geforderte Änderung der Landeswahlordnung demnach nicht möglich. Zudem sei dringend anzuraten, 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 Verfassung wegen in mehrfacher Hinsicht risikoreich – unter anderem im Hinblick auf die Gleichheit der Wahl, auf die Chancengleichheit der Parteien und einzelner Wahlbewerber:innen sowie auf die staatliche Neutralitätspflicht.

Ungeachtet dieser Bedenken kann die Möglichkeit zum Wählen an Schulen einen wichtigen und langfristigen Beitrag zur Erhöhung oder zumindest zur Stabilisierung der Wahlbeteiligung leisten. Im Interesse einer rechtssicheren Wahldurchführung ist jedoch zunächst die Vereinbarkeit mit der Landesverfassung zu klären. Eine präventive Normenkontrolle setzt nach der Rechtsprechung des Staatsgerichtshofs einen Gesetzentwurf voraus, der bereits eine genau feststehende und damit am Maßstab der Verfassung messbare Formulierung gefunden hat. Außerdem muss absehbar sein – beispielsweise durch einen Mehrheitsbeschluss in erster Lesung –, dass das Gesetzgebungsverfahren mit dem Ziel der Verabschiedung der Norm fortgesetzt werden soll, falls der Staatsgerichtshof die Vereinbarkeit des Entwurfs mit der Verfassung feststellt. Die Bremische Bürgerschaft hat gegenüber dem Staatsgerichtshof darzulegen, mit welchen Vorschriften der Landesverfassung der vorgelegte Ge-

setzentwurf möglicherweise nicht vereinbar ist und soll sich dazu äußern, wie die Verfassung ihrer Auffassung nach auszulegen ist.

Die Bürgerschaft (Landtag) möge beschließen:

1. Die Bürgerschaft (Landtag) beschließt den als Anlage beigefügten Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Bremischen Wahlgesetzes in erster Lesung.
2. Die Bürgerschaft (Landtag) legt den in erster Lesung beschlossenen Gesetzentwurf dem Staatsgerichtshof zur Entscheidung darüber vor, ob dieser Gesetzentwurf mit der Landesverfassung vereinbar ist.

Ralph Saxe, Björn Fecker und Fraktion Bündnis 90/Die Grünen

Kevin Lenkeit, Mustafa Güngör und Fraktion der SPD

Nelson Janßen, Sofia Leonidakis und Fraktion DIE LINKE

Gesetz zur Änderung des Bremischen Wahlgesetzes

Vom ...

Der Senat verkündet das nachstehende, von der Bürgerschaft (Landtag) beschlossene Gesetz:

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 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 Schulwahlstellen auf die Stadtteile 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.

Begründung

Allgemeiner Teil

Notwendigkeit und Zielsetzung

Mit nur noch 50,2 Prozent erreichte die Wahlbeteiligung bei der bremischen Bürgerschaftswahl 2015 einen historischen Tiefststand. Damit setzte sich der seit Ende der 1980er Jahre bestehende Trend einer massiv abnehmenden Wahlbeteiligung bei Bürgerschaftswahlen fort. Hatten sich im Durchschnitt der ersten 11 Bürgerschaftswahlen zwischen 1946 und 1983 noch fast acht von zehn (79 Prozent) der wahlberechtigten Bremer Bürger*innen beteiligt, sank die Beteiligung in den sechs folgenden Bürgerschaftswahlen von 1987 bis 2003 bereits um deutlich mehr als zehn Prozentpunkte auf durchschnittlich nur noch 67 Prozent. Bei der Bürgerschaftswahl 2007 lag die Wahlbeteiligung mit nur noch 57,6 Prozent dann erstmals bei weniger als 60 Prozent. Die gegenüber 2011 erneut um 5,4 Prozentpunkte geringere Wahlbeteiligung bei der Bürgerschaftswahl 2015 ist bis heute die niedrigste Wahlbeteiligung eines westdeutschen Bundeslandes seit Durchführung der ersten Landtagswahlen im Jahr 1946.

Auf der Ebene der 106 Bremer Ortsteile zeigt sich laut einer Studie der Bertelsmann-Stiftung zudem, dass mit der sinkenden Wahlbeteiligung eine zunehmende soziale Ungleichheit einhergeht. Die Wahlbeteiligung der zehn Prozent aller Ortsteile mit der höchsten Wahlbeteiligung lag bei der Bürgerschaftswahl 2015 bei rund 70 Prozent und damit um 37 Prozentpunkte höher als die Wahlbeteiligung der zehn Prozent aller Ortsteile mit der

niedrigsten Wahlbeteiligung (32 Prozent). Bei der Bürgerschaftswahl 1975 lag diese Differenz noch bei lediglich 12 Prozentpunkten.

2015 waren in den zehn Bremer Ortsteilen mit der niedrigsten Wahlbeteiligung im Vergleich zu den zehn Ortsteilen mit der höchsten Wahlbeteiligung fast viermal so viele Menschen arbeitslos, hatten doppelt so viele Menschen keinen Schulabschluss, lag der Anteil der Bewohner*innen mit Abitur um fast zwei Drittel niedriger, war die durchschnittliche Kaufkraft der Haushalte um mehr als ein Drittel geringer und betrug die durchschnittliche Wohnfläche pro Einwohner*in nur etwa zwei Drittel der Pro-Kopf-Wohnfläche. Je prekärer die Lebensverhältnisse in einem Ortsteil, desto weniger Menschen gehen also wählen. Das Wahlergebnis lässt sich unter diesen Umständen kaum noch als sozial repräsentativ bezeichnen. Die Verankerung der in der Bürgerschaft vertretenen Parteien in diesen Ortsteilen erodiert zunehmend.

Bei der Bürgerschaftswahl 2019, die ausnahmsweise am gleichen Tag wie die Wahl zum Europäischen Parlaments stattfand, stieg die Wahlbeteiligung – einem bundesweiten Trend folgend – um 13,9 Prozentpunkte auf 64,1 Prozent und damit auf den höchsten Wert seit 1995. Die soziale Spaltung der Wahlbeteiligung hingegen verschärfte sich in Bremen trotzdem weiter, entgegen der jüngeren Entwicklung in anderen Bundesländern. Die Wahlbeteiligung der zehn Prozent aller Ortsteile mit der niedrigsten Wahlbeteiligung stieg 2019 zwar auf rund 43 Prozent, lag damit aber nun sogar knapp vierzig Prozentpunkte hinter den Ortsteilen mit der höchsten Wahlbeteiligung zurück, in denen durchschnittlich rund 83 Prozent der Wahlberechtigten ihre Stimme abgaben.

Es liegen keine gesicherten Erkenntnisse darüber vor, inwieweit die gestiegene Wahlbeteiligung durch den gemeinsamen Wahltermin mit der Europawahl oder durch andere Effekte begünstigt wurde. Wie nachhaltig der seit 2016 bundesweit zu beobachtende Trend von ansteigenden Wahlbeteiligungen ist, bleibt ohnehin abzuwarten. Bei den deutschen Landtagswahlen der ersten Jahreshälfte 2021 war die Wahlbeteiligung generell wieder rückläufig. Allerdings fanden diese Wahlen unter Pandemiebedingungen statt, was die Vergleichbarkeit einschränkt. Bei der Bundestagswahl im September 2021 lag die Wahlbeteiligung mit 0,4 Prozentpunkten nur geringfügig über dem Niveau der Bundestagswahl 2017. In Nordrhein-Westfalen fiel die Wahlbeteiligung bei der Landtagswahl im Frühjahr 2022 auf den niedrigsten Wert in der Geschichte des Landes, im Saarland und in Schleswig-Holstein jeweils auf den zweithöchsten Wert aller Zeiten. Somit scheint der langfristige Trend sinkender Wahlbeteiligungen nunmehr wieder gegenläufige Effekte zu überlagern.

Bei der Wahlbeteiligung zur Bürgerschaftswahl 2019 fiel der Zuwachs laut den Ergebnissen der repräsentativen Wahlstatistik in der Altersgruppe der 16- und 17-Jährigen am geringsten aus. Während diese sich an der Bürgerschaftswahl 2015 zu 45,5 Prozent beteiligten, waren es 2019 mit 48,7 Prozent nur 2,8 Prozentpunkte mehr – trotz des gemeinsamen Wahltags mit der Europawahl und der Mobilisierung durch die Fridays-for-Future-Bewegung. Damit lag die Wahlbeteiligung in dieser Altersgruppe um fast ein Viertel niedriger als in der Gesamtwählerschaft. Ferner ist ihre Wahlbeteiligung sozial besonders stark gespalten: Diejenigen, die aus Elternhäusern stammen, die in besseren Stadtvierteln liegen und deren Einkommen und Bildungsgrad hoch ist, nehmen mit einer deutlich höheren Wahrscheinlichkeit an Wahlen teil. Auswertungen für ganz Deutschland zeigen, dass die soziale Spaltung der Wahlbeteiligung bei Personen unter dreißig Jahren noch einmal zweieinhalb Mal höher ist als im Durchschnitt der Bevölkerung.

Dieser Befund ist in Bezug auf die weitere Entwicklung der Wahlbeteiligung besorgniserregend, denn nach Erkenntnissen der Wahlforschung wirkt die jeweilige Einstiegswahlbeteiligung eines Jahrgangs über Kohorteneffekte langfristig nach (Konzelmann, Kohortenanalyse der Wahlbeteiligung in Deutschland – Ergebnisse einer

Simulationsrechnung 2017-2049, in: Vehrkamp / Im Winkel / Konzelmann, Wählen ab 16 – Ein Beitrag zur nachhaltigen Steigerung der Wahlbeteiligung).

Eine Fortsetzung des langfristigen Trends einer sinkenden Wahlbeteiligung würde der repräsentativen Demokratie schweren Schaden zufügen, da eine sinkende und sozial gespaltene Wahlbeteiligung zu sich selbst verstärkenden Akzeptanzverlusten des repräsentativen Systems führt. Vor diesem Hintergrund ist es erforderlich, einer wieder rückläufigen Wahlbeteiligung auch mit wahlorganisatorischen Maßnahmen entgegenzuwirken, soweit dies möglich ist.

Lösung

Der Gesetzentwurf sieht vor, in Schulen der Sekundarstufe II allen Wahlberechtigten die Gelegenheit einzuräumen, in der Woche vor dem Wahltag die Stimme abzugeben. Wahltechnisch handelt es sich dabei um eine Erweiterung der Möglichkeiten zur Briefwahl an Ort und Stelle, die bisher nur in vier Briefwahlzentren in Bremen und Bremerhaven angeboten wurde. Die Ausführung des Wahlaktes unterscheidet sich aus Sicht der Wählenden kaum von der konventionellen Urnenwahl. Die wesentliche Abweichung ist, dass die Wählenden ihren Stimmzettel in einen Stimmzettelumschlag legen und diesen zusammen mit einer eidesstattlichen Versicherung auf dem Wahlschein im Wahlbriefumschlag in die Wahlurne werfen. Das Wahlverfahren kombiniert die Flexibilität der Briefwahl mit der Sicherheit der Urnenwahl.

Die Schulen der Sekundarstufe II sind vor allem aus zwei Gründen besonders geeignet, um mit dem Angebot einer Briefwahl an Ort und Stelle einen positiven Effekt auf die Wahlbeteiligung zu erreichen. Sie ermöglichen zum einen die aktive Begleitung und Aktivierung von Erstwähler*innen und zum anderen ein niedrighschwelliges Zusatzangebot zur Wahlteilnahme für alle Wahlberechtigten.

*Aktive Begleitung und Aktivierung von Erstwähler*innen in den Schulen*

Das aktive Wahlalter im Bremischen Wahlgesetz war bereits im Jahr 2009 durch den Gesetzgeber auf 16 Jahre abgesenkt worden. Zur Begründung führte der Gesetzgeber an (Drucksache 17/934, Seite 14), Jugendliche ab 16 Jahren sollten die Möglichkeit erhalten, direkt auf die Politik Einfluss zu nehmen. Ihnen werde so signalisiert, dass sie nicht nur als Problempotenzial wahrgenommen werden, sondern sich vielmehr verantwortlich mit politischen Themen und Inhalten in einer entscheidungsbezogenen Form auseinandersetzen können. Jugendrelevante Themen könnten effektiver in der politischen Diskussion implementiert werden. Dadurch könne eine höhere Identifikation der 16- und 17-Jährigen mit dem demokratischen System erreicht werden.

Diese Absenkung des Wahlalters kann ein zentraler Ansatzpunkt zur langfristigen Steigerung der Wahlbeteiligung sein. Es reicht dafür aber nicht aus, den 16- und 17-Jährigen das Wahlrecht einzuräumen. Damit wünschenswerte Effekte – mehr Beteiligung, weniger Ungleichheit – sich auch einstellen sowie nachhaltig und langfristig wirken, muss die Wahlaltersenkung mit gezielten und effektiven Maßnahmen flankiert werden (vgl. Faas/Leininger, Wählen mit 16? Ein empirischer Beitrag zur Debatte um die Absenkung des Wahlalters).

Erstwähler*innen sind noch in ihren bekannten sozialen Strukturen ansprechbar und aktivierbar – anders als mit 20, 21 oder 22 Jahren, wenn viele das Elternhaus und die Heimatstadt verlassen haben. Mit den Schulen existiert zudem eine hervorragend geeignete Institution, um die erstmals wahlberechtigten Jugendlichen zu erreichen und auf ihre Wahlpremiere vorzubereiten. In den Schulen können demokratische Werte und praktische Demokratieerfahrungen an alle jungen Menschen vermittelt werden – egal aus welchem Elternhaus und sozialem Milieu sie stammen. Für viele von ihnen ist dies die einzige echte Chance für eine politische und demokratische Sozialisation.

Die Einbindung der berufsbildenden Schulen bietet zudem die Chance, auch ältere Schüler*innen, die bereits zum zweiten oder dritten Mal wahlberechtigt sind, hinsichtlich ihrer Wahlteilnahme zu aktivieren beziehungsweise zu stabilisieren. In den Altersgruppen 21-24 und 25-29 lag die Wahlbeteiligung bei der Bürgerschaftswahl 2015 lediglich bei 37,1 Prozent beziehungsweise 35,1 Prozent. Zwar war zur Bürgerschaftswahl 2019 ein deutlicher Anstieg auf 58,8 Prozent beziehungsweise 56,5 Prozent festzustellen, doch lagen damit beide Altersgruppen immer noch deutlich unter der Gesamtwahlbeteiligung von 64,1 Prozent.

Durch die Schaffung der Gelegenheit zur Briefwahl an Ort und Stelle in den Schulen können die wahlberechtigten Schüler*innen in einer vertrauten Umgebung das erste Mal ihre Stimme abgeben. Das vermindert Unsicherheit und motiviert zur Teilnahme. Dabei soll die Schulwahl durch vielfältige Begleitmaßnahmen vorbereitet und flankiert werden. In den Wochen vor der Schulwahl sollen in den Schulen neben etablierten Projekten wie der Juniorwahl auch neu entwickelte Veranstaltungen und Aktionen wie politische Planspiele, Workshops, Projektstage und von Schüler*innen organisierte Podiumsdiskussionen mit Politiker*innen stattfinden. Zur Steigerung der Aufmerksamkeit und Aktivierung können an den Schulen parallel zur Juniorwahl direkte Referenden zu schulinternen Fragen stattfinden, beispielsweise über die Schulhofgestaltung, die Auswahl in der Cafeteria oder die Organisation von Schulfesten und Wandertagen. Auf diese Weise sammeln Schüler*innen unmittelbare praktische Demokratie- und Wirksamkeitserfahrungen.

In der eigentlichen Wahlwoche soll vor dem Hintergrund des Verbots von jeglicher Wählerbeeinflussung in unmittelbarem zeitlich-örtlichen Umfeld des Wahlakts auf intensive Begleitmaßnahmen verzichtet werden. Zur Vermeidung eines mit der Wahlfreiheit kaum zu vereinbaren psychischen Gruppendrucks sollten die wahlwilligen Schüler*innen individuell wählen gehen. Eine gemeinsame Stimmabgabe im Klassenverband oder unter Aufsicht des Lehrpersonals ist zu vermeiden.

Niedrigschwelliges Zusatzangebot für alle Wahlberechtigten

Gleichzeitig würde die Schulwahl für alle wahlberechtigten Bürger*innen in Bremen und Bremerhaven ein zusätzliches, jeweils über die ganze Stadt verteiltes Angebot zur Stimmabgabe schaffen. Dies trägt der zunehmenden Mobilität in der Gesellschaft Rechnung und kann Hürden abbauen. Viele Wahlberechtigte halten sich am Wahlsonntag nicht an ihrem Hauptwohnsitz auf. Insbesondere wenn sich die Abwesenheit erst kurzfristig ergibt, etwa aufgrund einer vielversprechenden Wettervorhersage, bleibt aufgrund des Postwegs nicht immer Zeit für die Stimmabgabe per klassischer Briefwahl. Die bestehende Möglichkeit zur Briefwahl an Ort und Stelle in den vier Briefwahlzentren in Bremen und Bremerhaven ist vielen Wahlberechtigten nicht bekannt und kann, je nach Stadtteil, mit erheblichem Aufwand verbunden sein. Demgegenüber sind viele Urnenwähler*innen es ohnehin gewohnt, ihre Stimme am Wahlsonntag in einer Schule abzugeben.

Mit Blick ins Ausland ist festzustellen, dass es insbesondere in europäischen Ländern mit sehr hoher Wahlbeteiligung nicht unüblich ist, die Stimme an einem Werktag unter der Woche abzugeben. So wählt Dänemark traditionell an einem Donnerstag und erreicht damit seit Jahrzehnten konstant hohe Wahlbeteiligungsraten von deutlich über achtzig Prozent. In Schweden, wo die Wahlbeteiligung seit 1960 stets über achtzig Prozent und zuletzt bei 87,2 Prozent lag, ist der Hauptwahltag zwar ein Sonntag; doch es wird in Schweden reichlich Gebrauch gemacht von der Möglichkeit zur vorgezogenen Stimmabgabe, die wochentags in zahlreichen öffentlichen Einrichtungen angeboten wird.

Um auch im Land Bremen die Potentiale einer Wahlmöglichkeit unter der Woche auszuschöpfen, sind verschiedene flankierende Maßnahmen denkbar. So könnte eine breit angelegte Informations- und Aktivierungskampagne auf die bisher relativ unbekannte Möglichkeit der Briefwahl an Ort und Stelle hinweisen und Betriebe dazu aufrufen, ihren Beschäftigten die Stimmabgabe in einer nahegelegenen Schule während der Arbeitszeit

oder in den Arbeitspausen proaktiv zu ermöglichen. Speziell die Wege in den Schulen könnten auffällig gekennzeichnet werden, zum Beispiel durch Plakate und farbige Fußabdrücke von der Straße in die Gebäude zur Wahlstelle. Auch ein spezielles Abendangebot für berufstätige Wahlberechtigte erscheint denkbar.

Anzahl und Verteilung der Standorte für die Briefwahl an Ort und Stelle

Die Gelegenheit zur Briefwahl an Ort und Stelle soll an allen staatlichen und privaten Berufsschulen, Gymnasien und Oberschulen mit Oberstufe eingerichtet werden, soweit die Zahl der wahlberechtigten Schüler*innen an der jeweiligen Schule mindestens einhundert beträgt. Schulen am gleichen Standort sollen sich eine Wahlstelle teilen. Auf Grundlage des vorliegenden Datenmaterials (Stand: April 2022) ergäben sich daraus insgesamt 43 Standorte mit 53 Schulen, davon 38 in Bremen und 5 in Bremerhaven. Hinzu kämen die vier bisherigen Briefwahlzentren, je zwei in Bremen und Bremerhaven.

Stadtgemeinde Bremen

In der Stadt Bremen hätte die Verteilung zur Folge, dass in fünf Beiratsbereichen (Blockland, Borgfeld, Seehausen, Strom und Woltmershausen) keine Briefwahllokale vorhanden wären. Bei den Beiratsbereichen Blockland, Seehausen und Strom handelt es sich insoweit allerdings um Ortsteile mit einer relativ geringen Anzahl an Wahlberechtigten (jeweils deutlich unter 1.000 Wahlberechtigte). Hingegen wohnen (Stand: 31.12.2021) im Beiratsbereich Borgfeld immerhin 7.028 zur Bürgerschaft Wahlberechtigte (Deutsche ab 16 Jahre) und im Beiratsbereich Woltmershausen sogar 9.513 Wahlberechtigte.

In anderen Beiratsbereichen würden dagegen mehrere Briefwahllokale eingerichtet: So würde es im Beiratsbereich Mitte beispielsweise fünf Standorte geben und im Beiratsbereich Walle würden sechs Briefwahllokale liegen – dies entspräche 2,93 Briefwahllokalen pro 10.000 im Beiratsbereich wohnenden Wahlberechtigten und wäre damit eine Abweichung um +183,04% vom stadtbremischen Durchschnitt. Grund hierfür ist die hohe Konzentration an berufsbildenden Schulen im Stadtteil Walle. Insgesamt wohnten in den mit einem Schulwahllokal abgedeckten Beiratsbereichen rund 95 Prozent der wahlberechtigten Menschen in der Stadt Bremen.

Konkret würden sich die 40 Schul- und Briefwahlstandorte in der Stadt Bremen demnach wie folgt auf die Beiratsbereiche verteilen:

Stadtgemeinde Bremen					
Beiratsbereich	Standorte	Wahlberechtigte Schüler*innen an Schulen im Beiratsbereich	Im Beiratsbereich am 31.12.2021 wohnhafte Wahlberechtigte	Standorte pro 10.000 Wahlberechtigte	Abweichung vom Durchschnitt
Blockland	0	0	342	0,00	-100,00%
Blumenthal	1	790	21.158	0,47	-54,31%
Borgfeld	0	0	7.028	0,00	-100,00%
Burglesum	2	1.766	23.852	0,84	-18,94%
Findorff	1	347	19.898	0,50	-51,42%
Gröpelingen	1	379	18.522	0,54	-47,81%
Hemelingen	2	731	28.643	0,70	-32,50%
Horn-Lehe	2	850	19.304	1,04	+0,16%
Huchting	1	857	18.666	0,54	-48,21%
Mitte	5	2.578	12.186	4,10	+296,65%
Neustadt	3	1.516	31.949	0,94	-9,22%
Oberneuland	2	628	10.518	1,90	+83,82%
Obervieland	2	729	25.676	0,78	-24,70%
Östliche Vorstadt	2	599	22.548	0,87	-14,25%
Osterholz	2	1.187	24.551	0,81	-21,25%
Schwachhausen	3	756	30.553	0,98	-5,08%
Seehausen	0	0	803	0,00	-100,00%
Strom	0	0	345	0,00	-100,00%
Vahr	2	964	17.147	1,17	+12,76%
Vegesack	3	1.040	22.995	1,30	+26,12%
Walle	6	4.481	20.493	2,93	+183,04%
Woltmershausen	0	54	9.513	0,00	-100,00%
Gesamtergebnis	40	20.252	386.690	1,03	±0,00%

Ein gewisser Ausgleich der Abweichungen zwischen den Stadtteilen kann erreicht werden, indem die Gemeindebehörde gezielt bestimmte Oberschulen in den unterversorgten Stadtteilen als zusätzliche Schulwahlstellen bestimmt. In Frage kämen hierbei zum Beispiel die Oberschule Roter Sand (Woltmershausen), die Oberschule an der Hermannsburg (Huchting), die Gesamtschule Bremen-Mitte an der Hemelinger Straße (Östliche Vorstadt) oder die Oberschule Sebaldsbrück (Hemelingen).

Stadtgemeinde Bremerhaven

In der Stadtgemeinde Bremerhaven besteht die Besonderheit, dass es mit dem Lloyd Gymnasium lediglich eine Schule mit Gymnasialer Oberstufe gibt. Diese befindet sich im Stadtteil Mitte, ebenso wie zwei der vier berufsbildenden Schulen. Je eine weitere berufsbildende Schule befindet sich in Lehe und Geestemünde. Mit den beiden bisherigen Briefwahlzentren in Mitte und Lehe ergäbe sich folgende Standortverteilung in den Stadtteilen:

Stadtgemeinde Bremerhaven					
Stadtteil	Standorte	Wahlberechtigte Schüler*innen an Schulen im Stadtteil	Im Stadtteil wohnhafte Wahlberechtigte	Standorte pro 10.000 Wahlberechtigte	Abweichung vom Durchschnitt
Weddewarden	0	0	423	0,00	-100,00%
Leherheide	0	162	11.974	0,00	-100,00%
Lehe	2	380	24.654	0,81	-7,17%
Mitte	4	1.952	9.013	4,44	+407,86%
Geestemünde	1	1.807	21.735	0,46	-47,35%
Schiffdorferdamm	0	35	2.135	0,00	-100,00%
Surheide	0	0	2.353	0,00	-100,00%
Wulsdorf	0	61	7.670	0,00	-100,00%
Gesamtergebnis	7	4.397	80.104	0,87	±0,00%

In den Bremerhavener Stadtteilen, in denen mindestens ein Briefwahllokal vorgesehen ist, lebten somit insgesamt knapp siebzig Prozent der Wahlberechtigten.

Auch in Bremerhaven kann durch die Einbeziehung von einzelnen Oberschulen, die über keine Gymnasiale Oberstufe verfügen, eine gleichmäßigere Verteilung der Schulwahlstellen im Stadtgebiet erreicht werden. Der Norden der Stadt könnte beispielsweise durch die Johann-Gutenberg-Schule in Leherheide besser abgedeckt werden, der Süden der Stadt durch die Paula-Modersohn-Schule im Stadtteil Wulsdorf.

Wahlberechtigte Schüler*innen an nicht einbezogenen Schulen

Auch wenn an allen Schulen der Sekundarstufe II Gelegenheit zur Briefwahl an Ort und Stelle gegeben würde, könnten damit nicht alle wahlberechtigten Schüler*innen an ihren Schulen erreicht werden.

Dies kann zum einen den jeweiligen Abiturjahrgang betreffen, dessen zeugnisrelevanter Unterricht in der Regel bereits im April endet. Die Bremer Wahlen müssen jedoch gemäß Artikel 75 Absatz 4 der Landesverfassung (BremLV) an einem Sonn- oder Feiertag zwischen dem 8. Mai und 7. Juni stattfinden, so dass auch die Schulwahl erst im Mai starten kann.

Darüber hinaus gibt es auch an Schulen ohne Gymnasiale Oberstufe Schüler*innen, die zur Bürgerschaft wahlberechtigt sind. Dies betrifft insbesondere Zehntklässler*innen, die während des Schuljahres und vor dem Wahltermin ihr 16. Lebensjahr vollenden. Zum 1. Mai 2022 gab es 1.964 wahlberechtigte Schüler*innen an Oberschulen ohne Gymnasiale Oberstufe sowie an den Förderzentren. Das entsprach etwas weniger als acht Prozent der wahlberechtigten Schüler*innen im Land Bremen.

Nicht einbezogen in die Schulwahl werden auch Schulen der Sekundarstufe II mit weniger als einhundert wahlberechtigten Schüler*innen. Dies betraf am 1. Mai 2022 rund eintausend Schüler*innen an 25 Schulen, mithin weitere vier Prozent der wahlberechtigten Schüler*innen insgesamt.

Verfügbarkeit von Räumlichkeiten und Einbettung in den Schulbetrieb

Ob tatsächlich an allen 43 vorgeschlagenen Standorten entsprechende Räumlichkeiten für die Schulwahl verfügbar gemacht werden könnten, ist noch nicht abschließend geklärt. Da die Schulwahllokale erst mit IT, Urnen, Wahlkabinen etc. eingerichtet werden müssten, wäre es nicht ausreichend, dass die Räume lediglich in der Woche vor dem eigentlichen Wahltag

zur Verfügung stehen, sondern sie müssten für eine Umsetzung der Schulwahl mindestens zwölf Tage vor dem eigentlichen Wahltag verfügbar sein.

Die Senatorin für Kinder und Bildung hält eine organisatorische Umsetzung der Schulwahl grundsätzlich für möglich; trotz Raumknappheit an den Schulen werde jede Schulleitung, auch durch zeitweises Umorganisieren von Raumnutzungen, einen Raum zur Verfügung stellen können. Demgegenüber hat das Schulamt Bremerhaven in einer ersten Einschätzung vom 11. Dezember 2017 mitgeteilt, dass dort die für die Einrichtung von Briefwahllokalen benötigten Räumlichkeiten vor dem Hintergrund der schon bestehenden Flächenengpässe nicht zur Verfügung stünden. Dies bedarf noch näherer Prüfung und Erörterung mit den zuständigen Stellen in Bremerhaven. Es erscheint jedoch unrealistisch, dass nicht einmal für einen kurzen Zeitraum von zwölf Tagen der überschaubare Raumbedarf gedeckt werden könnte.

Das Schulamt Bremerhaven äußerte sich zudem kritisch zu einem unkontrollierten Zugang der Allgemeinheit zu den ausgewählten Schulgebäuden in der Woche vor dem eigentlichen Wahltag– es machte insoweit Sicherheitsbedenken in Bezug auf die Schüler*innen, die Schulausstattung und die ungestörte Unterrichtsdurchführung geltend. Auch diese Bedenken sollten durch entsprechende Vorkehrungen, nötigenfalls durch den zeitweisen Einsatz eines Sicherheitsdienstes, ausgeräumt werden können.

Darüber hinaus ist darauf hinzuweisen, dass sich von den 38 vorgeschlagenen Standorten in der Stadtgemeinde Bremen elf Standorte an Privatschulen mit insgesamt rund 1.900 wahlberechtigten Schüler*innen befinden (z. B. die St. Johannis Schule und die Freie Evangelische Bekenntnisschule mit jeweils fast dreihundert wahlberechtigten Schüler*innen).

Allgemeiner Ablauf der Briefwahl an Ort und Stelle

Im Allgemeinen ist gemäß dem Bremischen Wahlgesetz (BremWahlG) und der Landeswahlordnung (BremLWO) folgender Ablauf der Briefwahl vorgesehen:

Eine wahlberechtigte Person, die im Wählerverzeichnis eingetragen ist oder die aus einem von ihr nicht zu vertretenden Grunde in das Wählerverzeichnis nicht aufgenommen worden ist, erhält auf Antrag einen Wahlschein (§ 15 Abs. 2 BremWahlG). Der Wahlschein berechtigt zur Teilnahme an der Wahl durch Briefwahl oder zur persönlichen Stimmabgabe in dem Wahlbezirk, für den der Wahlschein erteilt ist (§ 19 Abs. 3 BremLWO).

Gemäß § 20 BremLWO wird der Wahlschein von der Gemeindebehörde erteilt, in deren Wählerverzeichnis die wahlberechtigte Person eingetragen ist oder hätte eingetragen werden müssen. Die Erteilung eines Wahlscheines kann schriftlich oder mündlich bei der Gemeindebehörde beantragt werden (§ 21 Abs. 1 Satz 1 BremLWO); bei der Briefwahl an Ort und Stelle erfolgt die Antragstellung in der Regel mündlich.

Nach § 22 Abs. 2 S. 1 BremLWO muss der Wahlschein von der mit der Erteilung beauftragten bediensteten Person eigenhändig unterschrieben werden und mit dem Dienstsiegel versehen sein. Das Dienstsiegel kann allerdings auch eingedruckt werden; wird der Wahlschein mit Hilfe automatischer Einrichtungen erstellt, kann statt der Unterschrift des beauftragten Bediensteten auch dessen Name eingedruckt werden (§ 22 Abs. 2 Satz 2 und 3 BremLWO).

Dem Wahlschein sind ein amtlicher Stimmzettel des Wahlbereichs, ein amtlicher Stimmzettelumschlag, ein amtlicher Wahlbriefumschlag sowie ein Merkblatt zur Briefwahl beizufügen (§ 23 Abs. 3 BremLWO). Der Wahlschein und die vorgenannten Briefwahlunterlagen sind für die Bürgerschaftswahlen in Leichter Sprache abgefasst.

Wahlschein und Briefwahlunterlagen werden der wahlberechtigten Person an ihre Wohnanschrift übersandt oder amtlich überbracht, soweit sich aus dem Antrag keine andere Anschrift oder die Abholung der Unterlagen ergibt (§ 23 Abs. 3a Satz 1 BremLWO).

Die wählende Person hat sodann bei der Briefwahl der Gemeindebehörde, die den Wahlschein ausgestellt hat, im verschlossenen Wahlbriefumschlag ihren Wahlschein und in einem besonderen verschlossenen Stimmzettelumschlag ihren Stimmzettel so rechtzeitig zu übersenden, dass der Wahlbrief spätestens am Wahltag bis 18 Uhr eingeht (§ 29 Abs. 1 BremWahlG). Auf dem Wahlschein hat die wählende Person oder die Hilfsperson gegenüber der Gemeindebehörde an Eides statt zu versichern, dass der Stimmzettel persönlich oder gemäß dem erklärten Willen der wählenden Person gekennzeichnet worden ist (§ 29 Abs. 2 BremWahlG).

Ein Sonderfall ist die – vorliegend besonders interessierende – Briefwahl an Ort und Stelle: Holt der oder die Wahlberechtigte persönlich den Wahlschein und die Briefwahlunterlagen bei der Gemeindebehörde ab, so soll ihr oder ihm nach § 22 Abs. 5 BremLWO Gelegenheit gegeben werden, die Briefwahl an Ort und Stelle auszuüben; dabei ist sicherzustellen, dass der Stimmzettel unbeobachtet gekennzeichnet und in den Stimmzettelumschlag gelegt werden kann.

Über die erteilten Wahlscheine führt die Gemeindebehörde ein Wahlscheinverzeichnis (§ 22 Abs. 6 BremLWO). Zur Vermeidung einer zusätzlichen Stimmabgabe am Wahltag ist zudem in § 24 BremLWO bestimmt, dass – wenn die wahlberechtigte Person einen Wahlschein erhalten hat – im Wählerverzeichnis in der Spalte für den Vermerk über die Stimmabgabe „Wahlschein“ oder „W“ eingetragen wird (sog. Sperrvermerk). Da die Gemeindebehörde dem Urnenwahlvorstand eines jeden Wahlbezirks vor Beginn der Wahlhandlung u. a. das abgeschlossene Wählerverzeichnis übergibt (§ 37 Nr. 1 BremLWO) und der Urnenwahlvorstand nach Maßgabe des § 44 Abs. 6 Nr. 2 BremLWO eine wählende Person zurückzuweisen hat, die keinen Wahlschein vorlegt, obwohl sich im Wählerverzeichnis ein Wahlscheinvermerk nach § 24 BremLWO befindet, ist insoweit eine doppelte Stimmabgabe ausgeschlossen.

Die Gemeindebehörde sammelt die bei ihr sodann eingegangenen Wahlbriefe ungeöffnet und hält sie unter Verschluss (§ 55 Abs. 1 Satz 1 BremLWO). Die Gemeindebehörde verteilt die Wahlbriefe später auf die einzelnen Briefwahlvorstände (§ 55 Abs. 3 Nr. 1 BremLWO). Die Briefwahlvorstände entscheiden sodann über die Zulassung der Wahlbriefe (§ 55a BremLWO) und ermitteln und stellen das Ergebnis der Briefwahlbezirke fest (§ 55b BremLWO).

Die vorgenannten Bestimmungen gelten für die Wahl der Bremischen Bürgerschaft sowie entsprechend – für die Wahl der Beiräte (§§ 48 BremWahlG, 78 BremLWO) und die Wahl der Stadtverordnetenversammlung (§§ 42 BremWahlG, 67 BremLWO), wobei es insoweit nach Maßgabe der §§ 69, 71 BremLWO bzw. §§ 80, 82 BremLWO jeweils ein gemeinsames Wählerverzeichnis, gemeinsame Wahlscheine und gemeinsame Merkblätter mit der Bürgerschaftswahl gibt.

Ablauf der Stimmabgabe im Schulwahllokal

Die Erstellung der Wahlscheine und Ausgabe der Briefwahlunterlagen an die Wahlberechtigten kann nach den o. g. Vorgaben nur durch Beschäftigte der Gemeindebehörde erfolgen. Um Manipulationen durch einzelne Beschäftigte der Gemeindebehörde auszuschließen, muss bei dem Zugriff auf die Wahlunterlagen stets ein Vier-Augen-Prinzip gewährleistet sein (vgl. BremStGHE 8, 13, 40). Im Hinblick auf etwaige Toilettengänge und Pausen sind mindestens drei Mitarbeiter der Gemeindebehörde pro Schulwahllokal erforderlich, um durchgängig ein Vier-Augen-Prinzip gewährleisten zu können.

Konkret wären für die Ausübung der Briefwahl an Ort und Stelle folgende Schritte notwendig:

Zunächst würde die Identität der wählenden Person durch einen Nachweis (Personalausweis oder Reisepass) von den Beschäftigten der Gemeindebehörde überprüft. Auf der Wahlbenachrichtigung sind Scancodes aufgedruckt, sodass die Beschäftigten mithilfe eines Scanners die Wahlbenachrichtigung erfassen und direkt in der Meldesoftware („MESO“) zum entsprechenden Wahlberechtigten gelangen können. Liegt die Wahlbenachrichtigung nicht vor, müsste die wählende Person manuell herausgesucht werden – die Suche erfolgt in der Regel über den Nachnamen und das Geburtsdatum.

Hat eine wählende Person nach eigenem Bekunden keine Wahlbenachrichtigung erhalten oder ist sie in MESO nicht verzeichnet, würde eine telefonische Rücksprache mit der für Einsprüche gegen das Wählerverzeichnis zuständigen Arbeitsgruppe des jeweiligen Wahlamtes erfolgen, in der Sonderfälle von besonders geschulten Beschäftigten bearbeitet werden. Erst nach Klärung der Angelegenheit würde die Person ggf. nachträglich ins Wählerverzeichnis aufgenommen werden können.

Im Regelfall würde hingegen nach Überprüfung der persönlichen Daten der wählenden Person in MESO der jeweilige Wahlschein im Schulwahllokal ausgedruckt. Mit dem Druck würde automatisch der sogenannte „Sperrvermerk“ im Wählerverzeichnis erzeugt, ein erneuter Wahlschein-Ausdruck wäre somit grundsätzlich ausgeschlossen (Ausnahmen: Annullierung, Ungültigkeit).

Die Wahlunterlagen (Stimmzettel und Umschläge) würden anschließend nach Vorgabe des jeweiligen Wahlscheins zusammengestellt. Gleiches gilt für die Beirätewahlen in der Stadt Bremen – auch hier ist der entsprechende Beiratsbereich der wählenden Person dem Wahlschein zu entnehmen und der dazugehörige Stimmzettel auszuhändigen.

Wäre die wählende Person in einem sogenannten repräsentativen Briefwahlbezirk bei der Bürgerschaftswahl wahlberechtigt, wäre dies ebenfalls auf dem Wahlschein vermerkt. Dies betrifft in der Stadtgemeinde Bremen ungefähr zwanzig Prozent der Briefwahlbezirke, in Bremerhaven deutlich weniger. Die betroffenen Wählenden würden bei der klassischen Briefwahl sowie bei der Briefwahl an Ort und Stelle im Briefwahlzentrum einen speziellen Stimmzettel erhalten. Dieser enthält im oberen Bereich zusätzlich einen von zwölf verschiedenen Unterscheidungsaufdrücke („männlich, divers oder ohne Angabe im Geburtenregister“ oder „weiblich“ für das Geschlecht und eine von sechs Geburtsjahresgruppen). Der Landeswahlleiter wird gemäß § 57 Abs. 2 BremWahlG zu entscheiden haben, ob dies auch in den Schulwahllokalen so praktiziert werden soll oder ob diese von der Wahlstatistik ausgenommen sein sollen. Denkbar erscheint auch, zum Zwecke der Evaluation an alle Wählenden in den Schulwahllokalen Stimmzettel für die Wahlstatistik auszugeben. In diesem Fall müsste allerdings sichergestellt, dass die Stimmzettel von Wahlberechtigten aus nicht-repräsentativen Briefwahlbezirken gesondert ausgezählt werden, damit das Wahlgeheimnis gewahrt bleibt; eine ähnliche Regelung besteht bereits für Stimmzettel von Unionsbürger*innen zur Stadtbürgerschaftswahl (vgl. § 56 BremLWO).

Insgesamt müssten in der Stadtgemeinde Bremen dafür in jedem Schulwahllokal neben dem zu erstellenden Wahlschein in Leichter Sprache – der für die Bürgerschafts- und Beirätewahl ein gemeinsamer Wahlschein wäre – folgende Unterlagen jeweils in ausreichender Stückzahl bereitliegen:

- Stimmzettel für die Bürgerschaftswahl im Wahlbereich Bremen
- Stimmzettel für die Wahl der Stadtbürgerschaft für die Unionsbürger
- Stimmzettel für alle 22 Beirätewahlen

- ggf. 12 verschiedene Stimmzettel für die repräsentative Wahlstatistik (nur Bürgerschaft)
- Stimmzettelumschlag nach dem Muster der Anlage 3 zur BremLWO
- Wahlbriefumschlag nach dem Muster der Anlage 4 zur BremLWO
- Merkblatt für die Briefwahl nach dem Muster der Anlage 5 zur BremLWO

Nach Zusammenstellung der Briefwahlunterlagen würde sodann auf dem roten Wahlbriefumschlag von den Beschäftigten der Gemeindebehörde auf der Vorderseite die fünfstellige Briefwahlbezirksnummer vermerkt, die für die spätere Zuordnung zum entsprechenden Briefwahlbezirk benötigt wird.

Die Wahlberechtigten könnten dann direkt vor Ort die Briefwahl ausüben. Wenn sie dies wünschen, würde ihnen durch die Beschäftigten der Gemeindebehörde, die ihnen die Briefwahlunterlagen übergeben, das Verfahren der Briefwahl noch einmal erläutert – vor allem auf das Unterschriftserfordernis auf dem Wahlschein und die Umschläge in unterschiedlichen Farben nebst ihrer jeweiligen Zuordnung würde explizit hingewiesen. Zur Ausübung der Briefwahl an Ort und Stelle würden sich die Wahlberechtigten sodann in Wahlkabinen begeben, dort die Briefwahlunterlagen ausfüllen und sie anschließend in eine bereitstehende Urne werfen. Um Wartezeiten zu vermeiden, wären mindestens zwei Wahlkabinen pro Schulwahllokal, besser drei oder mehr, erforderlich. Im Eingangs- bzw. Ausgangsbereich des Schulwahllokals sollte eine weitere Person der Gemeindebehörde für Fragen positioniert werden, da die Briefwahl fehleranfälliger als eine reine Urnenwahl ist und sich viele Wählenden vor dem Einwerfen des Wahlbriefes noch einmal vergewissern wollen, ob sie alles richtig gemacht haben.

Will eine wahlberechtigte Person die Briefwahl nicht an Ort und Stelle ausüben, würden die Briefwahlunterlagen von den Beschäftigten der Gemeindebehörde wie für einen Versand vollständig verpackt und ausgehändigt.

Personalbedarf

Zeitbedarf der Beschäftigten der Gemeindebehörde

Bei der Erstellung des Wahlscheins und der Zusammenstellung der Briefwahlunterlagen in einem Schulwahllokal müssten – wie auch im Briefwahlzentrum im Wahlamt Bremen – immer zwei Beschäftigte der Gemeindebehörde im Vier-Augen-Prinzip zusammenarbeiten. Durchschnittlich würden diese beiden Beschäftigten durch eine wählende Person voraussichtlich ca. zwei bis drei Minuten gebunden, insbesondere abhängig davon, ob es sich um „erfahrene Briefwählende“ handelt – was in der Zielgruppe der Schüler*innen in der Regel nicht der Fall sein dürfte.

Stoßweises Erscheinen von Wahlberechtigten

Bei einem stoßweisen Erscheinen von wahlberechtigten Schüler*innen im Schulwahllokal wäre voraussichtlich die Anwesenheit von mehr als drei Beschäftigten der Gemeindebehörde erforderlich. Selbst dann würde es wohl in Pausenzeiten sowie vor und nach dem Schulunterricht zu erheblichen Wartezeiten kommen. Um dies zu vermeiden, wird den Schulen für die Wahlwoche vorgegeben, den Schüler*innen ganz pragmatisch auch während der Unterrichtszeit die Stimmabgabe zu ermöglichen.

Sicherheitsmaßnahmen nach Schließung der Schulwahllokale

Nach Schließung der Briefwahllokale müssen – um Manipulationen zu vermeiden – jedenfalls die in die Urne eingeworfenen Briefwahlunterlagen unter Beachtung des Vier-

Augen-Prinzips durch Mitarbeiter der Gemeindebehörde an einen zentralen gesicherten Ort verbracht werden.

Aus Sicherheitsgründen dürfte es sich empfehlen, auch die eingesetzten Rechner (Clients) aus dem Schulwahllokal an einen zentralen und besonders gesicherten Ort zu verbringen; zudem könnte erwogen werden, aus Sicherheitsgründen auch die noch nicht benutzten Stimmzettel aus den Schulwahllokalen an einen besonders gesicherten Ort zu verbringen. Diese beiden Maßnahmen würden zu einem Mehraufwand führen, da die Clients und/oder unausgefüllten Stimmzettel zwar gemeinsam mit den ausgefüllten Briefwahlunterlagen abgeholt werden könnten, jedoch am nächsten Tag gesondert und ebenfalls unter Beachtung des Vier-Augen-Prinzips wieder in die Schulwahllokale verbracht werden müssten.

Die gesammelten ausgefüllten Briefwahlunterlagen aus den Schulwahllokalen selbst würden bis zum Wahltag an dem besonders gesicherten zentralen Ort verbleiben und sodann von Briefwahlvorständen ausgezählt werden.

Personalgewinnung

Für die Schulwahllokale würden auf der Grundlage der vorstehenden Ausführungen – inklusive vorzuhaltender Reserve – landesweit insgesamt ca. 150 für einen Zeitraum von ca. 14 Tagen (Projektwoche, Schulungszeiten etc.) bereitzustellende Beschäftigte der Gemeindebehörde benötigt, zudem noch weitere Personen (Projektleitung, Schulungspersonal etc.) in den Wahlämtern der Stadtgemeinden Bremen und Bremerhaven für einen mehrmonatigen Zeitraum. Darüber hinaus dürften auch in den Schulen und im Bildungsressort Ansprechpartner für die Projektumsetzung erforderlich sein.

Es muss damit gerechnet werden, dass insbesondere die Personalgewinnung der 150 Mitarbeiter, die in den Schulwahllokalen eingesetzt werden müssten, ausgesprochen schwierig werden und möglicherweise ohne Einsatz des Öffentlichen Dienstes nicht gelingen könnte. Der kurze Einstellungsraum von ca. 14 Tagen dürfte auf dem freien Arbeitsmarkt wenig attraktiv sein. Die theoretisch denkbare Möglichkeit, rund 150 Mitarbeiter aus der öffentlichen Verwaltung in die Wahlämter für 14 Tage abzuordnen, würde dazu führen, dass dieses Personal an anderer Stelle zur Aufgabenerfüllung fehlen würde, wodurch sich zwangsläufig Verzögerungen in diesen Bereichen zu Lasten der Bürgerinnen und Bürger ergeben würden. Zumindest ein Teil des Personalbedarfs sollte aber durch Auszubildende des Öffentlichen Dienstes abgedeckt werden können.

Das an den Schulwahllokalstandorten eingesetzten Lehrpersonal sollte für die Besetzung der Schulwahllokale nicht zu Beschäftigten des Wahlamtes gemacht werden, da hierdurch bei den wahlberechtigten Schülern ein mit der Wahlfreiheit unvereinbarer psychischer Druck zur Teilnahme an der Wahl entstehen könnte.

Kosten

Der Senator für Inneres hatte im Rahmen der Prüfungsauftrag des nicht ständigen Ausschusses „Erhöhung der Wahlbeteiligung und Weiterentwicklung des Wahlrechts“ in der 19. Wahlperiode die Wahlämter der Stadtgemeinden Bremen und Bremerhaven um eine Kostenschätzung für die Umsetzung des Schulwahlprojekts gebeten. Er hatte darüber hinaus den hiesigen Netzbetreiber Dataport um Kalkulation der Kosten einer Umsetzung der vorläufigen IT-Sicherheitsempfehlungen des Bundesamtes für Sicherheit in der Informationstechnik an den vorgesehenen Standorten gebeten.

Insgesamt sei danach für eine Umsetzung des Projekts für die Bürgerschafts- und Beirätewahlen sowie die Wahl der Stadtverordnetenversammlung im Grundsatz von Gesamtkosten in einer Bandbreite von grob geschätzt ca. 800 TEUR bis ca. 1,55 Mio EUR auszugehen.

Die tatsächlichen Kosten würden dabei u. a. maßgeblich von folgenden Faktoren abhängen:

- Möglichkeit und Konditionen einer Gewinnung von Personal des Öffentlichen Dienstes für die Schulwahllokale (Auszubildende),
- IT-Sicherheitsstandards,
- Umfang von Kompensationsmaßnahmen für Wahlberechtigte, die keine Schüler von Schulen mit Schulwahllokalen wären.

Der vorgenannte Betrag von ca. 800 TEUR bis ca. 1,55 Mio EUR ergebe sich im Kern aus den folgenden Kostenblöcken:

Kostenposition	Bandbreite in EUR	
	Best-Case	Worst-Case
Personalkosten Wahlämter	353.329	603.929
IT-Kosten	443.000	531.000
Sachkosten außer IT (einschließlich Wahlunterlagen)	96.585	101.985
Über Wegweiser hinausgehende Kompensationsmaßnahmen für Wahlberechtigte , die keine Schüler von Schulen mit Schulwahllokal sind	0	75.000
Evaluation des Projekts	0	10.000
Sonstige Kosten (u.a. Mieten Privatschulen, Kosten im Geschäftsbereich SKB, ggf. Einsatz eines Sicherheitsdienstes)	0	84.650
Pauschale Abweichungen +/- 10%	-89.291	140.656
Summe	803.623	1.547.220

Insbesondere hinsichtlich der IT-Kosten könnten jedoch noch erhebliche Einsparpotentiale bestehen. Die Kostenrechnung des Senators für Inneres geht davon aus, dass es zur Vermeidung einer doppelten Stimmabgabe durch Wähler erforderlich wäre, dass an sämtlichen Schulwahllokal-Standorten ein lesender und schreibender Zugriff auf das Wählerverzeichnis in Echtzeit eingerichtet wird. Diese Annahme erscheint jedoch nicht zwingend. Sofern dies mit erheblich geringeren Anforderungen an die IT-Sicherheit einherginge, könnte auch erwogen werden, nur einen einmaligen Echtzeitabgleich mit dem Wählerregister jeweils vor Beginn oder nach Ende eines Schulwahltagess durchzuführen. Sollte sich dabei herausstellen, dass sich eine Person seit dem letzten Datenabgleich mehrere Wahlscheine an verschiedenen Briefwahlstellen hat ausstellen lassen, könnten diese Wahlscheine für ungültig erklärt werden (vgl. § 22 Abs. 7 BremLWO). Die bestehenden Regelungen in der Landeswahlordnung stellen sicher, dass die betreffenden Stimmen nicht gezählt werden: Nach § 22 Abs. 8 BremLWO übergibt die Gemeindebehörde am Wahltag den Briefwahlvorständen ein Verzeichnis der für ungültig erklärten Wahlscheine. Der Briefwahlvorstand prüft bei der Zulassung der Wahlbriefe, ob der jeweilige Wahlschein als ungültig verzeichnet ist, und beschließt gegebenenfalls über die Zurückweisung des Wahlbriefs (§ 55a Abs. 2 und 3 BremLWO). Die sich hieraus ergebende offensichtliche Aussichtslosigkeit des Unterfangens dürfte, insbesondere in Kombination mit der Strafandrohung nach § 107a des Strafgesetzbuches, bereits einen hinreichenden Schutz gegen doppelte Stimmabgaben gewährleisten.

Weitere Risiken in tatsächlicher Hinsicht

Im Folgenden werden einige Risiken aufgeführt, die bei der Umsetzung der Schulwahl zu berücksichtigen sind, die aber weder für sich genommen noch in der Gesamtbetrachtung so schwerwiegend sind, als dass sie die Sinnhaftigkeit des Vorhabens in Frage stellen.

Zugriff auf Meldedaten mit Auskunftssperre

Im Wählerverzeichnis sind auch Daten enthalten, für die eine Auskunftssperre besteht. Zwar besteht insoweit keine Abfragemöglichkeit, für welche Wahlberechtigten eine Auskunftssperre besteht, jedoch sind diejenigen Wahlberechtigten, für die eine Auskunftssperre besteht, im Wählerverzeichnis besonders gekennzeichnet und im Falle eines Aufrufs auch als solche erkennbar.

Im Rahmen eines abgestuften Systems verschiedener Auskunftssperren und Zugriffsberechtigungen hätten die in den Schulwahllokalen eingesetzten Beschäftigten der Gemeindebehörden in den Schulwahllokalen die Möglichkeit, die Adressdaten bei Bestehen einer einfachen Auskunftssperre einzusehen. Angesichts der hohen Zahl nur temporär eingesetzter Mitarbeiter besteht ein gewisses Risiko, dass einer Auskunftssperre unterliegende Daten von einzelnen Beschäftigten missbräuchlich erlangt und verwendet werden könnten. Die könnten unter Umständen sogar gezielt einer Auskunftssperre unterliegende Daten abfragen, an denen sie aus privaten Gründen ein Interesse haben. Durch eine konsequente Zugriffsprotokollierung und einen nachträglichen Abgleich mit den Daten der ausgestellten Wahlscheine ist jedoch ein hohes Entdeckungsrisiko herstellbar, das insoweit eine abschreckende Wirkung haben dürfte.

Falls sich ein Echtzeitzugriff auf das Wählerverzeichnis und die MESA-Meldesoftware als verzichtbar erweist, wäre zudem unter Umständen denkbar, die Beschäftigten der Gemeindebehörde in den Schulwahlstellen mit einer Offline-Fassung des Wählerverzeichnisses zu versorgen, die keine Hinweise auf eine Auskunftssperre enthält.

Fehler bei der Zusammenstellung der Briefwahlunterlagen

Wie oben dargestellt, müssen für die Wählenden die Briefwahlunterlagen für die verschiedenen Wahlen einzeln zusammengestellt werden. Dafür müssten in der Stadtgemeinde Bremen in jedem Schulwahllokal zwingend 24 verschiedene Stimmzettel (Bürgerschaftswahl, 22 Beirätewahlen, Stadtbürgerschaftswahl Unionsbürger) und gegebenenfalls auch die Stimmzettel für die repräsentativen Briefwahlbezirke im Rahmen der Wahlstatistik (in der Regel 12 verschiedene Stimmzettel) – also insgesamt bis zu 36 unterschiedliche Stimmzettel – bereitliegen und aus diesen die jeweils für die Ausübung der Briefwahl erforderlichen Stimmzettel herausgesucht werden.

Aufgrund der Erfahrungen bei anderen Wahlen und vor dem Hintergrund, dass vorliegend Personal eingesetzt würde, das in der Regel keine einschlägige Vorerfahrungen haben dürfte, müsste damit gerechnet werden, dass es dabei zu Stimmzettelvertauschungen kommen könnte. Bei der Bundestagswahl im September 2021 waren von Beschäftigten des Wahlamts für den Wahlbezirk Seehausen Stimmzettel des falschen Wahlkreises eingepackt worden, so dass 401 Erststimmen für ungültig erklärt werden mussten. Im Vergleich zur Bundestagswahl dürfte im Falle der Schulwahl die Zusammenstellung der Briefwahlunterlagen – schon aufgrund der viel höheren Zahl verschiedener Stimmzettel – noch deutlich fehleranfälliger sein.

Auch vor diesem Hintergrund ist es von entscheidender Bedeutung, nur zuverlässiges und gut ausgebildetes Personal einzusetzen.

Fehler bei der Ausübung der Briefwahl und Zurückweisung von Wahlbriefen

Auch auf Seiten der Wählenden ist die Briefwahl deutlich fehleranfälliger als eine reine Urnenwahl. Wahlbriefe sind vom Briefwahlvorstand unter anderen dann zurückzuweisen, wenn weder der Wahlbriefumschlag noch der Stimmzettelumschlag verschlossen ist, wenn die wählende Person die vorgeschriebene Versicherung an Eides statt zur Briefwahl auf dem Wahlschein nicht unterschrieben hat, oder wenn der Wahlschein zusammen mit dem Stimmzettel in den Stimmzettelumschlag gelegt wurde. Solche Wahlbriefe gehen gar nicht erst in das amtliche Wahlergebnis ein, die Stimmen gelten als nicht abgegeben (§ 31 Absatz 4 Satz 2 BremWahlG).

Bei den jeweils letzten beiden Bürgerschafts- und Bundestagswahlen wurden landesweit immer deutlich mehr als zwei Prozent aller eingegangenen Wahlbriefe zurückgewiesen. Gesondertes Datenmaterial zu zurückgewiesenen Wahlbriefen bei Ausübung der Briefwahl an Ort und Stelle liegt für Bremen nicht vor. Es dürfte aber zu erwarten sein, dass die Briefwahl an Ort und Stelle wegen der Möglichkeit zu Rückfragen tendenziell eher etwas weniger fehleranfällig sein dürfte als eine Ausübung der Briefwahl anderenorts.

Fehleranfälligkeit im Rahmen des Schulwahlprojekts

Dennoch dürfte auch im Rahmen des Schulwahlprojekts insbesondere das Unterschreiben der eidesstattlichen Versicherung fehleranfällig sein. Dies ließe erwarten, dass durch das Schulwahlprojekt die absolute Anzahl der zurückgewiesenen Wahlbriefe – mit der gesetzlichen Folge des § 31 Absatz 4 Satz 2 BremWahlG – steigen wird. Andererseits könnte es gleichwohl sein, dass durch die Rückfragemöglichkeit in den Schulwahllokalen der relative Anteil der zurückgewiesenen Wahlbriefe an der Gesamtzahl der Wahlbriefe geringfügig sinken könnte.

Ausübung der Briefwahl nicht im Schulwahllokal

Zudem muss damit gerechnet werden, dass aus unterschiedlichsten Motivationen ein Teil der Wahlberechtigten nach Erhalt der Briefwahlunterlagen von einer Ausübung der Briefwahl an Ort und Stelle im Schulwahllokal absehen könnte und die Briefwahlunterlagen aus dem Schulwahllokal mitnimmt.

Bereits im Allgemeinen birgt eine nicht an Ort und Stelle ausgeübte Briefwahl Risiken etwa im Hinblick auf die Geheimheit der Wahl und potenzielle Manipulationen. Zu diesen allgemeinen Risiken könnten vorliegend besondere Risiken hinzukommen, die aus einer Gruppendynamik entstehen könnten: So erscheint es etwa denkbar, dass einige Schüler*innen auf dem Schulhof (oder gar im Klassenraum vor Unterrichtsbeginn) unbedacht oder aus Alberei die Briefwahlunterlagen vor anderen Schüler*innen, mit gegenseitiger Hilfestellung oder gar gemeinsam ausfüllen könnten, wodurch gegen § 50 Absatz 3 Satz 1 BremLWO verstoßen würde. Der Grundsatz der Geheimheit der Wahl ist aber kein fakultativ in Anspruch zu nehmender Rechtsanspruch, sondern auch eine Rechtspflicht für alle, die sich an der Wahl beteiligen möchten. Auch eine Verletzung des Wahlgeheimnisses durch die wählende Person selbst kann nach § 107c StGB strafbar sein, so dass es von daher ggf. auch zu Strafverfahren gegen entsprechende Schüler*innen kommen könnte.

Nicht gänzlich ausgeschlossen erscheint auch, dass durch Dritte gezielt versucht werden könnte, von wahlberechtigten Schüler*innen (im Hinblick auf eine vermutete leichtere Beeinflussbarkeit) Stimmen zu kaufen – etwa durch eine gezielte Ansprache vor Schulbeginn und sodann „Vollzug“ des Stimmenkaufs mittels der aus dem Schulwahllokal verbrachten Briefwahlunterlagen.

Das Lehrpersonal sollte daher sensibilisiert werden, auf entsprechende Vorgänge zu achten und mit den Schüler*innen im Unterricht derartige Verhaltensweisen zu problematisieren.

Verfassungsrechtliche Zweifelsfragen

Beantragt die Bürgerschaft beim Staatsgerichtshof eine Entscheidung von Zweifelsfragen über die Auslegung der Verfassung, so hat sie nach § 24 Absatz 2 des Gesetzes über den Staatsgerichtshof zum einen darzulegen, auf welche Vorschrift der Landesverfassung sich die Zweifel beziehen und aus welchen Gründen die Auslegung zweifelhaft erscheint (Satz 1). Zum anderen soll die Bürgerschaft sich dazu äußern, wie die Verfassung ihrer Auffassung nach auszulegen ist (Satz 2).

Im Folgenden werden daher verfassungsrechtliche Zweifelsfragen dargestellt, die sich im Rahmen des Prüfungsauftrag des nicht ständigen Ausschusses „Erhöhung der Wahlbeteiligung und Weiterentwicklung des Wahlrechts“ in der 19. Wahlperiode ergeben hatten. Im Zuge der Beratungen waren verschiedene Stellungnahmen zu dem damaligen Projektvorschlag der Bertelsmann-Stiftung eingeholt worden. Insbesondere äußerten das Bundesministerium des Innern, der Landeswahlleiter, der Senator für Justiz und Verfassung sowie der Senator für Inneres erhebliche verfassungsrechtliche Bedenken. Zwei im Auftrag der Bertelsmann-Stiftung erstattete Gutachten von Prof. Dr. Sophie Schönberger (Universität Konstanz) und Prof. Dr. Hermann Heußner (Hochschule Osnabrück) kamen hingegen zu dem Ergebnis, dass das Projekt verfassungsrechtlich zulässig sei.

Leitbild der Urnenwahl vor unabhängigen Wahlorganen

Das Bundesverfassungsgericht betont in seiner Rechtsprechung das „verfassungsrechtliche Leitbild der Urnenwahl“ (BVerfG, Beschluss des Zweiten Senats vom 9. Juli 2013, 2 BvC 7/10, Rn. 16). Dieses Leitbild kann aus den Wahlrechtsgrundsätzen der Freiheit, Geheimheit und Öffentlichkeit der Wahl abgeleitet werden, die auch durch Art. 75 Abs. 1 Satz 1 BremLV gewährleistet sind. Eine deutliche Zunahme von Briefwählenden könnte mit diesem Leitbild in Konflikt geraten. Da der Wahlakt in den Schulwahllokalen rechtlich betrachtet keine Urnenwahl, sondern eine Briefwahl darstellt, könnte argumentiert werden, die vorgesehene Vervielfachung der Briefwahlstellen gefährde den Charakter der Bürgerschaftswahl als Urnenwahl.

Dabei würden jedoch wohl die Gründe verkannt, auf denen das verfassungsrechtliche Leitbild der Urnenwahl beruht: Da der Wahlakt bei der klassischen Briefwahl nicht im Wahllokal quasi „vor den Augen der Öffentlichkeit“, sondern im Privaten ausgeübt wird, ist nicht überprüfbar, ob die Briefwählenden den Stimmzettel selbst unbeobachtet und unbeeinflusst kennzeichnet. Dieser Nachteil gegenüber der Urnenwahl ist bei der Briefwahl an Ort und Stelle jedoch nicht gegeben, da dieser Wahlakt trotz der rechtlichen Einstufung als Briefwahl von seinem äußeren Erscheinungsbild her weitgehend einer klassischen Urnenwahl gleicht. Insofern könnte in der Vervielfachung der Briefwahlstellen sogar eine verfassungsrechtlich wünschenswerte Maßnahme zur Verringerung der Gefahren klassischer Briefwahl gesehen werden. Die oben beschriebene Möglichkeit, dass Wählende die Briefwahlunterlagen nicht vor Ort und Stelle im Schulwahllokal ausfüllen, sondern sie mitnehmen, dürfte dieses Gegenargument nicht entkräften können.

Anders als bei der Urnenwahl wird der Wahlakt bei der Schulwahl zwar nicht vor ehrenamtlichen Wahlvorständen ausgeübt, die sich durch Staatsferne, Weisungsungebundenheit und eine politisch pluralistische Zusammensetzung auszeichnen. Diese Form der Selbstorganisation der Wähler*innenschaft dient traditionell der Öffentlichkeit, Fairness und Manipulationsresistenz der Wahlen in Deutschland. Es erscheint gleichwohl zweifelhaft, ob diese tradierte Form der Wahlorganisation in Deutschland von der Landesverfassung vorgeschrieben wird. Zudem werden auch die per Schulwahl abgegebenen Stimmen am Ende von ehrenamtlichen Briefwahlvorständen ausgezählt.

Vereinbarkeit mit Art. 75 Abs. 5 BremLV (Sonn- oder Feiertag als Wahltag)

„Der Wahltag“ muss nach Art. 75 Abs. 5 BremLV ein „Sonntag oder allgemeiner öffentlicher Ruhetag“ sein, nach § 14 Satz 2 BremWahlG ein „Sonntag oder gesetzlicher Feiertag“. Dem bloßen Wortlaut nach („Der Wahltag“) ist von Gesetzes wegen damit lediglich ein einziger Wahltag vorgesehen. Dies entspricht dem verfassungsrechtlichen Sinn einer allgemeinen Wahl, gewährleistet die ungehinderte Teilnahme nahezu aller Wahlberechtigten an der Wahl und erleichtert die Organisation der Wahl. Die Wahl findet so an einem für die meisten Wahlberechtigten arbeitsfreien Tag statt und ermöglicht einerseits eine allgemeine, von der Last des Alltags unbeschwerte und überlegte Wahlhandlung und andererseits die Ausübung des Wahlakts vor ehrenamtlich tätigen Wahlvorständen.

Darüber hinaus hat ein einheitlicher Wahltag möglicherweise eine identitätsstiftende Funktion für den Bürgersinn, indem politische Gemeinschaftlichkeit zelebriert werden kann. Zudem gewährleistet ein einziger Wahltag aber auch, dass die Wählenden weitestgehend auf gleicher Informationsgrundlage entscheiden. Meinungen und Ansichten sind einem ständigen Wandel unterworfen und hängen nicht zuletzt vom jeweiligen Kenntnis- und Diskussionsstand ab. Bei einem längeren Wahlzeitraum wäre es denkbar, dass bedeutende Ereignisse in den Wahlzeitraum fallen und Wählende, die bereits früh ihre Stimme abgegeben haben, in Kenntnis dieses Ereignisses die getätigte Stimmabgabe bereuen und lieber anders gewählt hätten, während Wählende, die erst nach dem Ereignis wählen, noch frei über ihre Stimmabgabe disponieren könnten. Im Schrifttum wird insoweit sogar vereinzelt die Auffassung vertreten, dass aus dem Demokratieprinzip ein Gebot der Gleichzeitigkeit der Abstimmung folge.

Außerdem könnte ein einziger Wahltag auch im Hinblick auf das – im Demokratie- und Rechtsstaatsprinzip wurzelnde – Gebot der Öffentlichkeit der Wahl Bedeutung haben. Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts (BVerfG, Urteil vom 3. März 2009 - 2 BvC 3/07 -, Rn. 107 ff.) verlangt die „Staatsform der parlamentarischen Demokratie [...], dass der Akt der Übertragung der staatlichen Verantwortung auf die Parlamentarier einer besonderen öffentlichen Kontrolle unterliegt.“ Die demokratische Legitimität der Wahl verlange „nach Kontrollierbarkeit des Wahlvorgangs“; der Grundsatz der Öffentlichkeit der Wahl gebiete, „dass alle wesentlichen Schritte der Wahl öffentlicher Überprüfbarkeit unterliegen, soweit nicht andere verfassungsrechtliche Belange eine Ausnahme rechtfertigen“; dabei komme „der Kontrolle der Wahlhandlung [...] eine besondere Bedeutung zu.“ Insoweit könnte die Auffassung vertreten werden, die Festlegung eines Sonn- bzw. Feiertages als (einzigem) Wahltag habe auch den Zweck, dass Menschen, die an Werktagen nicht abkömmlich seien, rein tatsächlich die (aufgrund der Öffentlichkeit der Wahl gebotene) Möglichkeit der Kontrolle der Wahl hätten – demgegenüber würde eine „Wahlwoche“ an den Werktagen faktisch die Möglichkeit der Kontrolle des Wahlablaufs für jedermann erheblich beeinträchtigen, selbst wenn jedermann während dieser Zeit ein Zutrittsrecht hätte.

Vor diesem Hintergrund könnte kritisiert werden, die Schulwahl führe der Sache nach zu einer Abkehr von einem einzigen Wahltag hin zu einem Wahlzeitraum von sechs Tagen.

Zweck der Festlegung des Wahltags auf einen Sonn- oder Feiertag ist laut Kommentarliteratur jedoch, eine Verhinderung der Teilnahme an der Wahl durch berufliche Verpflichtungen auszuschließen (Haberland, in: Fischer-Lescano/Rinken u. a. [Hrsg.], Verfassung der Freien Hansestadt Bremen, Art. 75, Rn. 54). Es handelt sich also um eine Vorschrift, die die Allgemeinheit der Präsenzwahl absichert, jedoch wohl keine normativen Vorgaben für die Briefwahl enthält. Dieser Zweck spricht eher dafür, dass eine Regelung, die Wählenden eine vorgezogene Stimmabgabe ermöglicht, nicht gegen Art. 75 Abs. 5 BremLV verstößt, solange *auch* die Möglichkeit besteht, die Stimme an einem Sonn- oder Feiertag abzugeben.

Die demokratische Legitimierungsfunktion der Wahlen und der Wahlrechtsgrundsätze ist zudem nicht von der exakten Gleichzeitigkeit der Stimmabgabe abhängig. Schon bei der Wahl an der Urne am Wahltag selbst verteilt sich die Stimmabgabe über mehrere Stunden. Eine Verlängerung dieses Zeitraums bringt keine qualitative Veränderung. Für die Zurechnung des Wahlakts zum Volk als dem demokratischen Legitimationssubjekt kommt es nicht auf eine bestimmte Abbildung des Volkes zu einem bestimmten Stichtag an, sondern auf die Definition des aktiven Wahlrechts durch Verfassung und Gesetz, auf die darin zu verwirklichende Allgemeinheit und Gleichheit der Wahl sowie auf die strenge Bindung der Stimmabgabe an die gesetzlichen Voraussetzungen des Wahlrechts. Grenzen für die zeitliche Streckung des Wahlakts setzen die Vorgaben für die Periodizität der Wahlen als eines Verfahrens, das den Gewählten demokratische Macht auf Zeit überträgt, sowie die Anforderungen an die Gleichheit und Freiheit der Wahl, die nicht darunter leiden dürfen, dass ein übermäßiger Zeitverlauf die Bedingungen für die Wahlentscheidung der einzelnen Wähler je nach dem Zeitpunkt der Stimmabgabe notwendig wesentlich verändert. Diese Grenzen werden selbst bei einem Zeitraum für die Stimmabgabe von einigen Wochen nicht überschritten (LVerfG Sachsen-Anhalt, Urteil vom 3. Mai 2021, LVG 5/21, Rn. 57).

Gleichheit der Wahl

Das Schulwahlkonzept legt einen besonderen Fokus auf die Aktivierung und aktive Begleitung von Erstwähler*innen an den Schulen. Auch wenn die Schulwahllokale von allen Wahlberechtigten genutzt werden können und sollen, so könnte diese besondere Fokussierung doch mit Blick auf den in Art. 75 Abs. 1 Satz 1 BremLV festgelegten Grundsatz der Gleichheit der Wahl problematisch sein. Angesichts der Bindungen oder Affinitäten bestimmter Wählermilieus zu bestimmten Parteien könnte eine gezielte staatliche Förderung der Wahlbeteiligung bestimmter Wählermilieus zugleich einen staatlichen Eingriff zugunsten oder zulasten bestimmter Parteien bedeuten und die Fairness der Wahlen insgesamt tangieren.

Der Grundsatz der Gleichheit der Wahl sichert die vom Demokratieprinzip vorausgesetzte Egalität der Bürgerinnen und Bürger. Er gebietet, dass alle Wahlberechtigten das aktive und passive Wahlrecht möglichst in formal gleicher Weise ausüben können (BVerfG, Beschluss vom 20. Juli 2021 - 2 BvF 1/21 -, Rn. 88; BremStGHE 8, 75, 90; Butzer, in: BeckOK GG, Art. 38, Rn. 62; Haberland, in: Fischer-Lescano/Rinken u. a. [Hrsg.], Art. 75, Rn. 17 m.w.N.; vgl. Neumann, Art. 75, Rn. 9). Der Grundsatz der Gleichheit der Wahl ist dabei – da durch die Wahlen über die Verteilung und Legitimation hoheitlicher Macht entschieden wird – im Sinne einer strengen und formalen Gleichheit zu verstehen (BVerfG, ebenda; BremStGHE 8, 75, 90 f. m.w.N.; Klein, in: Maunz/Dürig, Art. 38, Rn. 115; Butzer, a. a. O., Art. 38, Rn. 63; Haberland, ebenda). Eine besondere Ausprägung des Grundsatzes der Gleichheit der Wahl – die zudem aus dem demokratischen Prinzip und für Parteien auch aus Art. 21 GG folgt – ist der Grundsatz der Chancengleichheit. Dieser verlangt, dass allen Wahlbewerber*innen grundsätzlich die gleichen Möglichkeiten im Wahlverfahren und die gleichen Chancen bei der Verteilung der Sitze zustehen. Er ist ebenfalls in einem strikten und formalen Sinne zu verstehen ist (BremStGHE 8, 75, 91 m.w.N.). Insofern verlangt die Wahlgleichheit auch eine gleichmäßige Behandlung aller Wahlbewerber*innen durch die Wahlbehörden und die öffentliche Gewalt im Wahlkampf (Butzer, a. a. O., Rn. 67 m.w.N.). Insbesondere ist eine strikte Neutralität der Regierung geboten (Butzer, ebenda); nach BVerfGE 103, 111, 130 muss "der Prozess der Willensbildung des Volkes [...] staatsfrei verlaufen".

Vor diesem Hintergrund könnte an der Schulwahl möglicherweise kritisiert werden, sie führe auf Seiten der Wahlberechtigten zu einer gewissen Ungleichbehandlung von:

- wahlberechtigten Schüler*innen gegenüber Wahlberechtigten, die keine Schüler*innen sind,

- wahlberechtigten Schüler*innen, die eine in die Schulwahl einbezogene Schule besuchen, gegenüber wahlberechtigten Schüler*innen, die eine nicht in die Schulwahl einbezogene Schule besuchen,
- wahlberechtigten Erstwähler*innen, die eine in die Schulwahl einbezogene Schule besuchen, gegenüber anderen erstmalig Wahlberechtigten (z. B. Studierende und Arbeitssuchende),
- Wahlberechtigten, die keine Schüler*innen sind, aber in der Nähe eines Schulwahllokals wohnen, gegenüber Wahlberechtigten, die keine Schüler*innen sind und auch nicht in der Nähe eines Schulwahllokals wohnen.

In Hinsicht auf die Chancengleichheit der Parteien, Wählervereinigungen und einzelnen Kandidierenden könnte problematisch sein, dass die Fokusgruppe der Schüler*innen bei den letzten Bürgerschaftswahlen vermutlich ein vom Durchschnitt der Wählenden abweichendes Wahlverhalten hatte. Hierauf könnten jedenfalls die folgenden Stimmenanteile (in Prozent) laut der repräsentativen Wahlstatistik für die Altersgruppe der 16- bis 25-Jährigen und der Juniorwahlen in den Klassenstufen 7 bis 13 hindeuten:

Bürgerschaftswahl		SPD	CDU	GRÜNE	LINKE	AfD	FDP	BIW	Sonst.
2015	amtl. Ergebnis	32,8	22,4	15,1	9,5	5,5	6,6	3,2	4,8
	16-25 Jahre	23,4	15,3	24,4	13,3	3,6	4,0	2,5	13,4
	Juniorwahl	30,4	17,2	19,0	9,8	2,6	4,0	2,7	14,3
2019	amtl. Ergebnis	24,9	26,7	17,4	11,3	6,1	5,9	2,4	5,2
	16-25 Jahre	17,9	13,1	28,2	16,7	3,2	3,2	1,1	11,1
	Juniorwahl	24,7	13,4	23,9	13,5	6,5	7,5	1,2	9,3

Auch die etwas ungleichmäßige Verteilung der Briefwahllokale über das Stadtgebiet könnte – in Bezug auf die Aktivierung von Wahlberechtigten, die keine Schüler*innen sind – diejenigen Parteien und Wählervereinigungen benachteiligen, die in Stadt- bzw. Ortsteilen traditionell stark sind, in denen keine oder nur unterdurchschnittlich viele Briefwahllokale eingerichtet würden. Beispielsweise könnte argumentiert werden, dass die Wahlchancen einer Partei, die in Walle besondere hohe Wahlergebnisse erzielt, aufgrund der dortigen Ballung von Schulwahllokalen bessergestellt seien gegenüber einer Partei, die ihre Hochburg in Borgfeld hat, wo kein Schulwahllokal vorgesehen ist.

Zu Eingriffen in die Chancengleichheit könnte es nicht nur auf der Ebene der Parteien und Wählervereinigungen kommen, sondern – im Hinblick auf die Personenstimmen – auch in Bezug auf die Kandidierenden, bei denen möglicherweise bereits eine sehr geringe Stimmenzahl mandatsrelevant sein könnte. Dies betrifft sowohl die Chancengleichheit der Kandidierenden von unterschiedlichen als auch von gleichen Listen. Bei den Bürgerschaftswahlen seit 2011 war festzustellen, dass viele Kandidierende überdurchschnittlich stark in dem Stadtteil abschnitten, in dem sie ihre Hauptwohnung hatten (Statistisches Landesamt Bremen, Statistische Mitteilungen, Heft 113/2011 Tab. 13 und 17, Heft 119/2015 Tab. 14 und 19, Heft 123/2019 Tab. 12 und 16). Daraus könnte sich möglicherweise ergeben, dass zum Beispiel eine auf der Liste der A-Partei kandidierende Person aus Borgfeld, wo kein Schulwahllokal vorgesehen ist, gegenüber einer ebenfalls auf der Liste der A-Partei kandidierende Person aus Walle geringere Chancen auf einen Mandatsgewinn hat. Darüber hinaus ist auch nicht auszuschließen, dass ein*e Schüler*in einer in das Schulwahlprojekt einbezogenen Schule auf einer Liste kandidiert, wodurch diese Person gegenüber anderen Kandidierenden (und auch „ihre“ Liste gegenüber anderen Listen) einen „Standortvorteil“ haben könnte.

Die Wahlrechtsgleichheit gilt nicht schrankenlos, der Gesetzgeber kann Differenzierungen vornehmen. Die Gleichheit der Wahl wird nur verletzt, wenn eine Ungleichbehandlung vorliegt, die nicht verfassungsrechtlich gerechtfertigt ist (BremStGHE 7, 111, 124; Haberland, a. a. O., Art. 75, Rn. 18). Da es sich bei der Wahlrechtsgleichheit um eine strikt formale Gleichheit handelt, bedürfen Ungleichbehandlungen jedoch einer Rechtfertigung durch zwingende Gründe (BremStGHE 7, 111, 126 m. w. N.; Butzer, a. a. O., Art. 38 Rn. 63 m. w. N.; Neumann, Art. 75 Rn. 9 m. w. N.). Voraussetzung einer Abweichung von der strikten Wahlrechtsgleichheit ist, dass die Gründe für die Differenzierung durch die Verfassung legitimiert und von einem der Wahlrechtsgleichheit entsprechenden Gewicht sind und dass die differenzierenden Regelungen zur Verfolgung ihrer Zwecke geeignet und erforderlich sind; die Differenzierungen müssen sich von Verfassungen wegen nicht als zwangsläufig oder notwendig darstellen (BremStGHE 6, 253, 263; BremStGHE 7, 111, 126 m. w. N.). Allerdings müssen differenzierende Regelungen zur Verfolgung ihrer Zwecke geeignet und erforderlich sein (BremStGHE 6, 253, 263 f.; BVerfG, Beschluss vom 19. September 2017 - Az. 2 BvC 46/14 -, Rn. 64). Ihr erlaubtes Ausmaß richtet sich auch danach, mit welcher Intensität in das – gleiche – Wahlrecht und die Chancengleichheit eingegriffen wird (BremStGHE 6, 253, 264; BVerfG, Beschluss vom 19. September 2017 - Az. 2 BvC 46/14 -, Rn. 64).

Die Schulwahl verfolgt in erster Linie das Ziel, die Wahlbeteiligung insbesondere bei Jugendlichen und damit längerfristig der Gesamtwählerschaft nachhaltig zu fördern. Sie trägt damit dem Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl Rechnung, welcher durch die Verfassung legitimiert ist (Art. 75 Abs. 1 Satz 1 BremLV) und der Wahlrechtsgleichheit die Waage halten kann. Die Allgemeinheit der Wahl ist nicht nur ein subjektives Recht auf individuelle Wahlteilnahme, sondern auch eine objektive Grundentscheidung der Verfassung. Sie kann daher zum Zwecke einer möglichst umfassenden Wahlbeteiligung Einschränkungen anderer Wahlrechtsgrundsätze rechtfertigen (vgl. für die Briefwahl BVerfG, Beschluss vom 9. Juli 2013 - 2 BvC 7/10 -, Rn. 13).

Darüber hinaus macht die Schulwahl politische Bildung und Partizipation im Schulalltag greifbar und erlebbar. Sie dient somit den Erziehungszielen gemäß Art. 26 Nr. 1 und Nr. 3 BremLV. Danach hat die Schule zu einer „Gemeinschaftsgesinnung“ und zur „politischen Verantwortung“ zu erziehen sowie „zum eigenen Denken, zur Achtung vor der Wahrheit, zum Mut, sie zu bekennen und das als richtig und notwendig Erkannte zu tun“. Dieser Auftrag beinhaltet das Ziel, die Jugendlichen zu mündigen und emanzipierten Bürger*innen zu erziehen und ihre Rolle als Aktivbürger*innen zu stärken (Eickenjäger, in: Fischer-Lescano/Rinken u. a. [Hrsg.], Art. 26, Rn. 13). Diese von der Verfassung legitimierten Bildungsziele dienen als wichtige Abwägungsposten bei Kollisionslagen im Verhältnis zu Grundrechten (Eickenjäger, a. a. O., Art. 26, Rn. 7). Ob sie ein der Wahlrechtsgleichheit entsprechendes Gewicht haben, mag zwar zweifelhaft sein, dennoch verstärken sie als objektiv-rechtliche Staatszielbestimmung das Gewicht des Grundsatzes der allgemeinen Wahl in der Abwägung mit der Wahlrechtsgleichheit.

Die Intensität, mit der die Schulwahl in den Grundsatz der gleichen Wahl eingreift, ist eher gering. Es ginge fehl, die Fokussierung auf erstmals Wahlberechtigte, die eine Schule besuchen, als einseitige Bevorzugung einer bestimmten Bevölkerungsgruppe gegenüber anderen Bevölkerungsgruppen zu bewerten. Vielmehr fördert die Schulwahl letztlich die Wahlbeteiligung der *gesamten* wahlberechtigten Bevölkerung gleichermaßen während einer bestimmten Lebensphase. Diese Lebensphase wird von allen Wahlberechtigten durchlaufen. In ihr fällt die erstmalige Wahlberechtigung zusammen mit der Pflicht zum Besuch der Schule und somit der staatlichen Institution, die sich zur Vermittlung von Demokratiebildung besser eignet als anderen staatlichen Institutionen. *Alle* im Land Bremen lebenden Menschen sind schulpflichtig; die Schulpflicht beginnt in der Regel nach Vollendung des sechsten Lebensjahres und dauert zwölf Jahre (§§ 53 und 54 des Bremischen Schulgesetzes). Indem die Schulwahl an die egalitär gestaltete Schulpflicht anknüpft, der die gesamte Bevölkerung gleichermaßen unterworfen ist, fördert sie sie gerade nicht die Wahlbeteiligung bestimmter Gruppen von Wahlberechtigten oder bestimmter sozialer Milieus, sondern verhält sich

diesbezüglich neutral. Soweit von der Schulwahl bei bestimmten sozialen Milieus größere Auswirkungen auf die Wahlbeteiligung erwarten werden können als bei anderen Gruppen, so beruht dies nicht etwa darauf, dass der Staat diese Milieus durch die Schulwahl in rechtlich fragwürdiger Weise ungleich stärker fördert, sondern darauf, dass er in diesen Milieus aus tatsächlichen Gründen ein ungleich größeres Förderpotential vorfindet. Die Schulwahl ist somit verfassungsrechtlich deutlich unproblematischer als beispielsweise das Wahlscout-Projekt der Landeszentralen für politische Bildung in Bremen und Berlin, das eine aufsuchende Wahlaktivierung von vornherein nur in ausgewählten Wahlbezirken vorsah, in denen die Beteiligung an vergangenen Wahlen vergleichsweise niedrig war (www.landeszentrale-bremen.de/wahlscouts-2021/).

Hinsichtlich der Unterschiede zwischen den Parteipräferenzen der Fokusgruppe und der Gesamtwählerschaft ist zu berücksichtigen, dass insbesondere das Wahlverhalten der jungen Generationen starken Schwankungen unterliegt. Eine höhere Wahlbeteiligung unter jungen Menschen kann heute zu einem Vorteil für Partei A führen, in einigen Jahren kann sie vorteilhaft für Partei B sein. Zudem sollte der Ansatz des Schulwahlprojekts, die Wahlbeteiligung über Kohorteneffekte nachhaltig zu stärken, langfristig dazu führen, dass auch solche Parteien von der höheren Wahlbeteiligung profitieren, die traditionell überdurchschnittlich von älteren Menschen gewählt werden. In diesem Zusammenhang ist erwähnenswert, dass die Bremische Landeswahlordnung u. a. in Altenheimen die Einrichtung von Sonderwahlbezirken (§ 2 Abs. 1 BremLWO) oder beweglichen Wahlvorständen (§ 6a Abs. 4 BremLWO) vorsieht, um die Wahlhürden für die Bewohner*innen zu senken. Angesichts der auch hier bestehenden Möglichkeit zur Briefwahl könnte streng genommen in Frage gestellt werden, ob eine solche gezielte Erleichterung der Wahlbeteiligung älterer Menschen erforderlich ist. Als mögliche Beeinträchtigung der Wahlrechtsgleichheit wurde diese Regelung jedoch, soweit ersichtlich, bisher nicht problematisiert (vgl. Thum, in: Schreiber, BWahlG, 11. Auflage 2021, § 2, Rn. 6 ff.), obwohl das Wahlverhalten der älteren Menschen ebenso wie das der Erstwählenden vom Durchschnitt der Wählenden abweicht.

Auch in Bezug auf die Verteilung der Schulwahllokale erscheint bereits zweifelhaft, ob überhaupt ein rechtfertigungsbedürftiger Eingriff in die Wahlrechtsgleichheit vorliegt. Jede Festlegung von Infrastrukturen für die Teilnahme an Wahlen schafft Fakten, durch die sich die Bequemlichkeit der Stimmabgabe insbesondere durch die räumliche Nähe zum Wahllokal für manche Wählende als größer erweist als für andere. Eine solche geringe Varianz in der Bequemlichkeit lässt sich tatsächlich bei der Organisation von Wahlen nicht verhindern. Schulgebäude sind auf Publikumsverkehr ausgerichtet, verteilen sich im Grundsatz gleichmäßig auf das Stadtgebiet und verfügen über eine hohe Erkennbarkeit im Stadtgebiet. Die Heranziehung gerade von Schulen zur Durchführung der vorgezogenen Urnenwahl stellt sich vor diesem Hintergrund als sachlich gerechtfertigte Auswahlentscheidung der Verwaltungsorganisation dar. Soweit sich durch die Beschränkung auf Schulen der Sekundarstufe II mit mindestens einhundert wahlberechtigten Schüler*innen eine erhebliche Ungleichmäßigkeit der Verteilung auf die Stadtteile ergibt, kann durch die Einbeziehung von einzelnen anderen Schulen ein gewisser Ausgleich geschaffen werden. Hinzu kommt, dass die Gelegenheiten zur Briefwahl an Ort und Stelle durch die Schulwahl deutlich gleichmäßiger im Stadtgebiet verteilt sein werden als dies bisher durch die wenigen Briefwahlzentren in Bremen und Bremerhaven der Fall ist. Insoweit wird eine etwaige Ungleichbehandlung zwischen den Wahlberechtigten durch die Schulwahl nicht etwa vergrößert, sondern verringert. Hiervon profitieren letztlich auch die wahlberechtigten Schüler*innen, an deren Schule keine Briefwahlstelle eingerichtet wird.

In der Gesamtschau dürften die mit der Schulwahl verbundenen Beeinträchtigungen der Wahlrechtsgleichheit, soweit sie überhaupt vorliegen, jedenfalls gerechtfertigt sein, weil sie in angemessener Weise einer wesentlichen und nachhaltigen Förderung der Wahlbeteiligung dienen. Der Gesetzgeber dürfte jedoch verpflichtet sein, die tatsächlichen Auswirkungen der Schulwahl auf die Wahlbeteiligung fortlaufend zu evaluieren. Sollte sich weder kurzfristig ein positiver Effekt auf die Beteiligungsquote der erstmals Wahlberechtigten noch langfristig ein

positiver Effekt auf die Wahlbeteiligung der entsprechenden Alterskohorten bei späteren Wahlen zeigen, wäre der Gesetzgeber wohl verpflichtet, die Regelungen zur Schulwahl aufzuheben oder anzupassen.

Freiheit der Wahl und Neutralitätspflicht des Staates

Der Grundsatz der Freiheit der Wahl gemäß Art. 75 Abs. 1 Satz 1 BremLV gewährleistet die uneingeschränkte Entscheidungsfreiheit der Wählenden als Voraussetzung funktionsfähiger Demokratie; Wahlen vermögen demokratische Legitimation nur zu verleihen, wenn sich die Willensbildung des Volkes frei, offen und unreglementiert vollzieht; der Grundsatz der Freiheit der Wahl verlangt daher, dass alle Wählenden ihr Wahlrecht frei von jeglichem Zwang und sozialem Druck, sowohl von staatlicher als auch von nichtstaatlicher Seite ausüben können; die Freiheit der Wahl schützt auch die Entscheidungsfreiheit, überhaupt zur Wahl zu gehen und eine Stimme abzugeben (vgl. Haberland, in: Fischer-Lescano/Rinken u. a. [Hrsg.], Art. 75, Rn. 21 m. w. N.).

Allerdings ist nicht jede staatliche Einwirkung auf die freie Willensbildung des Wählers ausgeschlossen. Auch sie kann durch einen besonderen, sie verfassungsrechtlich legitimierenden Grund gerechtfertigt werden (BVerfG, Urteil vom 19. Juli 1966 - 2 BvF 1/65 -, Rn. 138). Insofern ist eine Rechtfertigung von Einschränkungen der Freiheit der Wahl – ähnlich wie bei der Gleichheit der Wahl – durch solches Verfassungsrecht möglich, das bereits von der Verfassung her in einem Spannungsverhältnis zu diesem Grundsatz steht und eine gegenläufige verfassungsrechtliche Grundentscheidung enthält (VerfGH Rheinland-Pfalz, Beschluss vom 4. April 2014 - VGH A 15/14, VGH A 17/14 -, Rn. 50). Nach diesen Maßstäben richtet sich der genaue Verlauf der Grenzen zwischen gerechtfertigten und unzulässigen staatlichen Einwirkungen jeweils im Einzelfall nach dem formalen oder inhaltlichen Charakter der Einwirkung, nach ihrer Intensität sowie der zeitlichen und räumlichen Nähe zum eigentlichen Wahlakt (VerfGH Rheinland-Pfalz, a. a. O., Rn. 51). Den staatlichen Organen ist eine im Verhältnis zur zeitlichen Nähe des Wahltermins graduell ansteigende Zurückhaltungspflicht auferlegt (VerfGH Rheinland-Pfalz, a. a. O., Rn. 61). Die Zurückhaltungspflicht des Staates am Wahltag erfährt deshalb eine Zuspitzung in dem Schutz der räumlichen Sphäre des Wahllokals, in und vor dem eine Beeinflussung der Wählenden durch Wort, Ton, Schrift oder Bild bereits einfachgesetzlich verboten ist (VerfGH Rheinland-Pfalz, a. a. O., Rn. 63).

Da alle Wählenden in der einen oder anderen Weise Einflüssen und Beeinflussungsversuchen unterliegen oder Abhängigkeiten ausgesetzt sind und die Beeinflussung der Wählenden durch die am öffentlichen Meinungsbildungsprozess Beteiligten notwendiger Bestandteil einer freien Wahl ist, wird die Freiheit der Wahl nur durch solche Maßnahmen beeinträchtigt, die objektiv tauglich und konkret wirksam sind, um die Wählenden zu einem bestimmten Verhalten zu veranlassen und die geeignet sind, die Entscheidungsfreiheit trotz bestehenden Wahlgeheimnisses ernstlich zu beeinträchtigen (BVerfG, Beschluss vom 21. April 2009 - 2 BvC 2/06 -, Rn. 95).

Gemessen an diesen Maßstäben dürften der Schulwahl grundsätzlich keine durchgreifenden Bedenken hinsichtlich der Freiheit der Wahl und der damit verbundenen Neutralitätspflicht des Staates entgegenstehen. Es ist nicht nur zulässig, sondern vor dem Hintergrund des Grundsatzes der allgemeinen Wahl und der verfassungsrechtlichen Bildungsziele (siehe oben) geradezu geboten, dass die Schulen im Rahmen ihres Bildungsauftrags für die selbstbestimmte Teilnahme an Wahlen werben. Diesem Gebot tragen sowohl die anerkannten fachlichen Prinzipien der politischen Bildung, verankert im sogenannten Beutelsbacher Konsens, als auch die Regelungen des Bremischen Schulgesetzes Rechnung. Im Beutelsbacher Konsens heißt es im 3. Grundsatz: „Der Schüler muss in die Lage versetzt werden, eine politische Situation und seine eigene Interessenlage zu analysieren sowie nach Mitteln und Wegen suchen, die vorgefundene politische Lage im Sinne seiner Interessen zu beeinflussen.“ Das Bremische Schulgesetz (BremSchulG) geht

zurecht davon aus, dass Bildung besonders erfolgreich ist, wenn die Schüler*innen durch Erfahrung lernen (vgl. § 4 Abs. 2 Satz 2 BremSchulG). Die Verbindung zwischen schulischer Demokratiebildung und der Möglichkeit, direkt in der Schule an der Wahl teilzunehmen, erscheint daher im besonderen Maße geeignet, die Wahlbeteiligung zu fördern und damit ein verfassungsrechtlich legitimes Ziel zu verfolgen. Dabei werden die Lehrkräfte darauf hinzuweisen haben, dass es – trotz aller im Unterricht dargestellter Vorteile der Wahlteilnahme – keine Pflicht zur Wahlteilnahme gibt. Die Verpflichtung zur Neutralität wäre erst verletzt, wenn der Staat die Schüler*innen zu einem bestimmten Verhalten „indoktriniert“ bzw. eine gezielte Beeinflussung oder gar Agitation im Dienste einer bestimmten politischen Richtung vornimmt (vgl. Eickenjäger, a. a. O.) Selbstverständlich werden die Lehrkräfte daher im Rahmen des Demokratieunterrichts sorgfältig zu beachten haben, keine bestimmte inhaltliche Wahlentscheidung vorzugeben. In Form des „Überwältigungsverbots“ ist dieses Prinzip auch im Beutelsbacher Konsens formuliert: „Es ist nicht erlaubt, den Schüler – mit welchen Mitteln auch immer – im Sinne erwünschter Meinungen zu überrumpeln und damit an der ‚Gewinnung eines selbständigen Urteils‘ zu hindern. Hier genau verläuft nämlich die Grenze zwischen Politischer Bildung und Indoktrination. Indoktrination aber ist unvereinbar mit der Rolle des Lehrers in einer demokratischen Gesellschaft und der – rundum akzeptierten – Zielvorstellung von der Mündigkeit des Schülers.“ Dieser didaktische Leitgedanke kann daher als fester Bestandteil des Selbstverständnisses aller Lehrkräfte in der politischen Bildung angesehen werden.

Nicht auszuschließen ist allerdings, dass unter den Schüler*innen ein gewisser Gruppendruck entstehen könnte, sich an der Schulwahl zu beteiligen. Durch die staatliche Förderung eines Diskursraumes für politische Meinungsäußerungen im Unterricht sind zudem gegenseitige Beeinflussungen zwischen den Schüler*innen hinsichtlich der inhaltlichen Wahlentscheidung zu erwarten. Das eigene Wahlverhalten nicht zuletzt auch an persönlichen Vorbildern zu orientieren, auf deren Integrität und politisches Urteilsvermögen man vertraut, ist jedoch kein Zeichen fehlender Reife, sondern eine vernünftige und durchaus selbstbestimmte Haltung auch vieler erwachsener Menschen. Eine darüber hinaus gehende Vorstellung, junge Wahlberechtigte seien allzu leicht politisch beeinflussbar, als dass man ihnen einen staatlich geförderten Diskursraum im unmittelbaren Zusammenhang mit der Möglichkeit zur Stimmabgabe zumuten dürfe, wäre nicht nur lebensfern, sondern würde auch dem Leitbild mündiger, verständiger und ihr Wahlrecht verantwortungsbewusst ausübender Wahlbürger*innen nicht gerecht, von dem die Landesverfassung ausgeht. Daher dürfte es grundsätzlich unbedenklich sein, dass die Schüler*innen im Vorfeld der Schulwahl diesen potenziellen Beeinflussungsfaktoren ausgesetzt werden. Selbst an jenen Schultagen, an denen Gelegenheit zur Briefwahl an Ort und Stelle im Schulgebäude besteht, dürfte ein unvermeidliches Maß an sozialem Druck, etwa wenn die Mitschüler*innen nacheinander den Unterricht vorübergehend zwecks Stimmabgabe verlassen und wieder zurückkehren, vor diesem Hintergrund noch verfassungsrechtlich unproblematisch sein. Die Schwelle zur unzulässigen Beeinflussung während der Wahlwoche wäre aber wohl unter Umständen überschritten, wenn Lehrkräfte gleichzeitig für die Teilnahme an der Wahl würden oder im Unterricht Gelegenheit gäben, über politische Fragen im Zusammenhang mit der Wahl zu diskutieren. Eine inhaltliche Thematisierung der Wahl, soweit sie über die organisatorische Abwicklung der Schulwahl hinausgeht, sollte daher im Unterricht in der eigentlichen „Schulwahlwoche“ unterbleiben. Darüber hinaus wird es Aufgabe der in der Schule eingesetzten Beschäftigten der Gemeindebehörde sein, das Beeinflussungsverbot im unmittelbaren Bereich der Briefwahlstelle nötigenfalls auch gegenüber Lehrkräften und Schüler*innen durchzusetzen. Es besteht kein Grund zur Annahme, dass dies praktisch nicht im hinreichenden Maße realisierbar wäre.

Zu den Einzelschriften

Zu Artikel 1 (Änderung des Bremischen Wahlgesetzes)

Zu Nummer 1 (Inhaltsübersicht)

Zu Buchstabe a (Angabe zu § 14)

Es handelt sich um eine Folgeänderung zu Nummer 2.

Zu Buchstabe b (Angabe zu § 29)

Es handelt sich um eine Folgeänderung zu Nummer 3.

Zu Nummer 2 (§ 14 – Wahltag und Wahlzeit)

Die Wahlzeit ist bisher nicht im Wahlgesetz, sondern lediglich in § 35 der Landeswahlordnung geregelt. Inwieweit die berufstätige Bevölkerung die Möglichkeit zur Briefwahl an Ort und Stelle in den Schulwahlstellen tatsächlich nutzen kann, hängt jedoch in erheblichem Maße davon ab, in welchem Zeitfenster die Schulwahlstellen geöffnet sind. Es erscheint daher angemessen, die Regelung dieser Wahlzeit nicht dem Ordnungsgeber zu überlassen. In diesem Zuge wird auch die allgemeine Wahlzeit nunmehr in § 14 Absatz 2 gesetzlich auf den Zeitraum von 8 bis 18 Uhr festgelegt. Die Regelung in § 47 der Landeswahlordnung, wonach rechtzeitig im Wahlraum erschienene Personen auch nach Ende der Wahlzeit noch zur Stimmabgabe zuzulassen sind, bleibt unberührt,

Zu Nummer 3 (§ 29a – Briefwahl an Ort und Stelle; Schulwahl)

Absatz 1 übernimmt den bisherigen Wortlaut von § 29 Absatz 5 der Bremischen Landeswahlordnung. Das Verfahren zur Briefwahl an Ort und Stelle wird damit auf eine gesetzliche Grundlage gestellt.

Absatz 2 regelt die sogenannte Schulwahl. Siehe hierzu auch die Ausführungen im Allgemeinen Teil der Begründung.

Satz 1 verpflichtet die Gemeindebehörde, nach Möglichkeit an allen Schulen der Sekundarstufe II mit mindestens einhundert wahlberechtigten Schüler*innen Briefwahlstellen einzurichten, in denen an den Werktagen von Montag bis Freitag vor dem Wahlsonntag Gelegenheit zur Briefwahl an Ort und Stelle besteht. Nach § 17 Absatz 3 des Bremischen Schulgesetzes umfasst die Sekundarstufe II die Gymnasiale Oberstufe und die Bildungsgänge der berufsbildenden Schulen. Zu den berufsbildenden Schulen der Sekundarstufe II zählen auch die Schulen für Gesundheitsfachberufe, die nicht dem Geltungsbereich des Bremischen Schulgesetz unterfallen. Zu welchem Zeitpunkt die Zahl der wahlberechtigten Schüler*innen ermittelt wird, obliegt dem pflichtgemäßen Ermessen der Gemeindebehörde. Sachgerecht dürfte sein, zu Beginn des Schuljahres die voraussichtlich am Tag der Wahl wahlberechtigten Schüler*innen festzustellen, um rechtzeitig die weiteren organisatorischen Maßnahmen einleiten zu können. Die Festlegung der Schulwahlzeit auf den Zeitraum von 8:30 Uhr bis 15:30 Uhr berücksichtigt schulische Belange und entspricht dem Beschluss der Bürgerschaft vom 7. Mai 2019 (Drucksache 19/2185).

Satz 2 modifiziert die Verpflichtung nach Satz 1 für Standorte, an denen sich mehrere Schulen der Sekundarstufe II in unmittelbarer Nähe befinden. Hier reicht es aus, lediglich eine gemeinsame Briefwahlstelle für den gesamten Standort einzurichten. Dies betrifft beispielsweise in Bremerhaven-Mitte die Schulen am Schulzentrum Geschwister Scholl, in Geestemünde die Schulen am Schulzentrum Carl von Ossietzky, in Huchting die Wilhelm-Wagenfeld-Schule und die Alexander-von-Humboldt-Schule, in Osterholz die Helmut-Schmidt-Schule und die Gesamtschule Bremen-Ost, in Vegesack das Schulzentrum des Sekundarbereichs II und das Gymnasium Vegesack, in Bremen-Mitte die Erwachsenenschule Bremen, die Verwaltungsschule der Freien Hansestadt Bremen und das Technische Bildungszentrum Mitte sowie in Blumenthal das Schulzentrum des Sekundarbereichs II und die Oberschule an der Egge.

Satz 3 ermächtigt die Gemeindebehörde, in unterversorgten Stadtteilen zusätzliche Schulwahlstellen zu schaffen, indem sie auch einzelne Schulen mit weniger als einhundert wahlberechtigten Schüler*innen einbezieht. Dies können auch Oberschulen der Sekundarstufe I sein, die also über keine Gymnasiale Oberstufe verfügen. So könnte etwa im Bremer Stadtteil Woltmershausen, in dem keine Schule der Sekundarstufe II liegt, eine Schulwahlstelle in der Oberschule Roter Sand eingerichtet werden. Mit der Oberschule an der Hermannsburg (Huchting), der Oberschule in den Sandwehen (Blumenthal) oder der Oberschule Sebaldsbrück (Hemelingen) könnten weitere Stadtteile besser abgedeckt werden, die gemessen an ihrer Bevölkerungsgröße über unterdurchschnittlich viele Schulstandorte der Sekundarstufe II verfügen. In Bremerhaven könnten beispielsweise der Stadtteil Leherheide im Norden mit der Johann-Gutenberg-Schule oder der Heinrich-Heine-Schule sowie der Stadtteil Wulsdorf im Süden mit der Paula-Modersohn-Schule eingebunden werden. All diese Schulen werden auch in erheblicher Zahl von Schüler*innen besucht, die noch in die zehnte Klasse gehen, aber bereits wahlberechtigt sind.

Satz 4 verpflichtet die Träger von privaten Ersatzschulen der Sekundarstufe II, an ihren Standorten die Schulwahl zu ermöglichen und zu unterstützen. Für die öffentlichen Schulen ist eine solche Regelung entbehrlich, da sie der Pflicht zur Amtshilfe unterliegen.

Satz 5 stellt klar, dass vor und in dem Schulgebäude, in dem sich die Briefwahlstelle befindet, jede Beeinflussung der Wählenden durch Wort, Ton, Schrift oder Bild sowie jede Unterschriftensammlung während der Schulwahlzeit verboten ist. Dies gilt auch für den Schulunterricht. Durch den bewussten Verzicht auf jegliche Wahlwerbung und schulische Begleitung während der Schulwahlwoche wird den Schüler*innen – gerade im Kontrast zur vorherigen Behandlung im Unterricht – verdeutlicht, dass es sich bei der Wahlentscheidung letzten Endes um eine höchstpersönliche Entscheidung jeder einzelnen Person handelt, die in Freiheit und Unabhängigkeit zu treffen ist.

Satz 6 trifft eine Sonderregelung für den Ausnahmefall, dass die Bürgerschaft den Wahltag nicht auf einen Sonntag legt, sondern auf einen Feiertag. In diesem Fall bestimmt die Bürgerschaft auch den Zeitraum der Schulwahl, der sich über mindestens fünf Werktage erstrecken muss.

Absatz 3 bestimmt, dass die Schulen ihren Schüler*innen auch während der Unterrichtszeit die Stimmabgabe ermöglichen sollen, soweit schulische Notwendigkeiten nicht entgegenstehen. Dies verhindert ein stoßweises Erscheinen in Pausenzeiten und die damit verbundenen Wartezeiten. Durch die gesetzliche Vorgabe soll eine möglichst einheitliche Handhabung in den Schulen gewährleistet werden. Schulische Notwendigkeiten können etwa eine laufende Leistungskontrolle oder Prüfung sein. Die Entscheidung, den Schüler*innen im Einzelfall Gelegenheit zur Stimmabgabe während der Unterrichtszeit zu geben, trifft die lehrende Person, welche nach § 59 Absatz 1 des Bremischen Schulgesetzes die pädagogische Verantwortung für den Unterricht trägt, nach pflichtgemäßem Ermessen. Für die Durchführung der Stimmabgabe kann den Schüler*innen ein angemessenes Zeitfenster vorgegeben werden.

Absatz 4 verpflichtet bremische Betriebe, ihre Beschäftigten und Auszubildenden für die erforderliche Zeit von der Arbeit freizustellen, soweit dies auf ihrer Arbeitszeit erforderlich ist, um an der Schulwahl teilnehmen zu können. Diese Regelung dient einer hohen Wahlbeteiligung und trägt Bedenken Rechnung, Berufstätige könnten nicht im gleichen Maße von der Schulwahl profitieren wie andere Teile der Bevölkerung. Eine Weitergewährung des Arbeitsentgelts wird durch Absatz 4 nicht gesetzlich angeordnet, kann aber zwischen Betrieben und Beschäftigten vereinbart werden.

Absatz 5 verpflichtet den Senator für Inneres zu einer fortlaufenden Evaluation der Auswirkungen der Schulwahl. Die mit der Schulwahl verbundenen Beeinträchtigungen der Gleichheit und Freiheit der Wahl dürften nur so lange verfassungsrechtlich unbedenklich

sein, als die Schulwahl geeignet erscheint, die Wahlbeteiligung nachhaltig zu fördern. Daher wird der Gesetzgeber verpflichtet sein, die Geeignetheit fortlaufend auf Grundlage der Evaluationsberichte im Blick zu behalten. Ausschlaggebend wird dabei aber nicht sein, ob die Gesamtwahlbeteiligung nach Einführung der Schulwahl stetig ansteigt. Denn die Entwicklung der Wahlbeteiligung hängt in ganz erheblichem Maße von Periodeneffekten ab, die mit Umständen und Spezifika der verschiedenen Wahlen zusammenhängen und die sich einer Beeinflussung durch wahlorganisatorische Maßnahmen entziehen. Dazu gehören Auswirkungen zum Beispiel der Wahlkämpfe, der Erwartung eines knappen Wahlausgangs, der wahlrelevanten Themen oder der zur Wahl stehenden Personen. Ob die Schulwahl geeignet zur Erreichung der mit ihr verfolgten Ziele ist, wird sich hingegen kurzfristig vor allem daran messen lassen, wie sich die Wahlbeteiligung der erstmals Wahlberechtigten im Vergleich zu den übrigen Altersgruppen entwickelt. Mittel- und langfristig wird zudem zu beobachten sein, ob sich die erwarteten Kohorteneffekte der betroffenen Wählergenerationen in zunehmendem Maße zeigen. Konkrete Zielvorgaben könnten beispielsweise durch den Haushaltsgeber in Form von Fachzielen im Produktgruppenhaushalt nach § 1a der Landeshaushaltsordnung festgelegt werden. Neben der Eignung der Schulwahl zur nachhaltigen Steigerung der Wahlbeteiligung wird die Evaluation nicht zuletzt auch in den Blick nehmen müssen, inwieweit sich die im Allgemeinen Teil der Begründung genannten Risiken in tatsächlicher Hinsicht realisieren. Der Gesetzgeber wird fortlaufend zu überprüfen haben, ob angesichts dieser Erkenntnisse die mit der Schulwahl verbundenen Beeinträchtigungen von verfassungsrechtlichen Grundsätzen noch angemessen sind. Werden die mit der Schulwahl verfolgten Ziele deutlich verfehlt, dürfte dies, jedenfalls soweit es sich nicht plausibel durch periodische Gegeneffekte erklären lässt, eine Handlungspflicht für den Gesetzgeber auslösen. Dieser wird gegebenenfalls die Regelungen zur Schulwahl entweder wirksam nachzusteuern oder aufzuheben haben.

Zu Artikel 2 (Inkrafttreten)

Die Vorschrift regelt das Inkrafttreten.