

Staatsgerichtshof der Freien Hansestadt Bremen
Entscheidung vom 29.7.1996 – St 3/95

Zu den den staatlichen Organen bei Volksentscheiden obliegenden Pflichten sowie zur Wahlprüfung erster und zweiter Instanz.

1. Die im demokratischen Rechtsstaat notwendige strikte Respektierung des Willens der Wähler oder Abstimmenden hat zur Folge, daß deren Entscheidung nur dann für unbeachtlich erklärt werden darf, wenn sich Wahl- und Abstimmungsfehler auf das Ergebnis auswirken konnten.
2. Das Bremische Wahlprüfungsgericht (erster Instanz) ist wegen seiner personellen Verschränkung mit der Legislative kein echtes Gericht; die personelle Verschränkung ist im Licht der allgemeinen Grundsätze der Wahlprüfung im demokratischen Rechtsstaat zulässig. Die Entscheidungen des erstinstanzlichen Wahlprüfungsgerichts unterliegen der nach Art. 19 Abs. 4 GG gebotenen richterlichen Kontrolle durch das Wahlprüfungsgericht zweiter Instanz (Staatsgerichtshof).
3. Den zur Wahlprüfung gesetzlich berufenen Parlamentsmitgliedern kann wegen dieser Mitgliedschaft nicht pauschal Befangenheit vorgeworfen werden.
4. Zur Pflicht des Staates, den Stimmbürger über den zur Abstimmung gestellten Gesetzesentwurf sachgerecht zu informieren, und zur Verpflichtung des Stimmbürgers, die nähere Information und die mit der Erarbeitung seiner Entscheidung verbundene Mühsal als eigene Aufgabe zu verstehen.
5. Anders als bei Wahlen unterliegen die staatlichen Organe bei Volksentscheiden keiner strikten Neutralitätspflicht. Gegenstand der Abstimmung ist eine Sachfrage; Staatsorgane dürfen ihre Auffassung dazu mitteilen und für diese werbend eintreten. Sie unterliegen dem Gebot der Objektivität. Sie dürfen zur Meinungsbildung des Bürgers beitragen, haben aber stets dessen Entscheidungsfreiheit zu respektieren.
6. Zur Rechtsstellung von Fraktionen und zu den rechtlichen Grenzen ihrer Betätigung.

Entscheidung vom 29. Juli 1996

- St 3/95 -

in dem Wahlprüfungsverfahren betreffend den Volksentscheid über das von der Bremischen Bürgerschaft (Landtag) am 30. Juni 1994 beschlossene Gesetz zur Änderung der Landesverfassung der Freien Hansestadt Bremen am 16. Oktober 1994

Entscheidungsformel:

Die Beschwerden gegen den Beschluß des Wahlprüfungsgerichts vom 2. Mai 1995 werden zurückgewiesen.

Gründe:

I.

Gegenstand dieses Verfahrens ist die Gültigkeit des Volksentscheides vom 16. Oktober 1994 über die Änderung der Verfassung der Freien Hansestadt Bremen.

Die Landesverfassung vom 21. Oktober 1947, vor dem Volksentscheid zuletzt geändert durch Gesetz vom 8. September 1987 (Brem.GBl.1987 S.233), enthielt in den Art. 70 und 125 nachfolgende Bestimmungen zum Volksentscheid:

Art. 70 Abs.1:

Der Volksentscheid findet statt:

- a) zur Bestätigung einer Verfassungsänderung, sofern sie nicht von der Bürgerschaft einstimmig beschlossen wird und die Mehrheit der gesetzlichen Mitgliederzahl der Bürgerschaft anwesend ist; (...).

Art. 125 Abs. 3 und 4:

- (3) Ein Beschluß auf Abänderung der Verfassung kommt nur zustande, wenn
- a) die Mehrheit der gesetzlichen Mitgliederzahl der Bürgerschaft zustimmt und
 - b) die so beschlossene Verfassungsänderung durch Volksentscheid angenommen ist.
- (4) Der Volksentscheid ist nicht erforderlich, wenn die Verfassungsänderung von der Bürgerschaft einstimmig angenommen ist und die Mehrheit der gesetzlichen Mitgliederzahl der Bürgerschaft anwesend ist.

Am 30. Juni 1994 verabschiedete die Bremische Bürgerschaft mehrheitlich ein Gesetz über die Änderung der Landesverfassung (Brem.GBl.1994 S.289). Dem Entwurf des Änderungsgesetzes waren drei Lesungen vorausgegangen. Nach der ersten Lesung wurde ein Ausschuß beauftragt, dessen Bericht vor der zweiten Lesung vorlag (vgl. Art. 125 Abs. 2 BremLV i.V.m. § 32 Geschäftsordnung der Bremischen Bürgerschaft). Gem. Art. 1 des Änderungsgesetzes wurde die Landesverfassung u.a. in folgenden Punkten geändert:

Nr. 4: Art. 70 Abs.1 wird wie folgt geändert:

a) Buchstabe a erhält folgende Fassung:

„a) wenn die Bürgerschaft mit der Mehrheit ihrer Mitglieder eine Verfassungsänderung dem Volksentscheid unterbreitet;“

Nr. 25: Art. 125 Abs. 3 und 4 erhalten folgende Fassung:

„Ein Beschluß auf Abänderung der Verfassung kommt außer durch Volksentscheid nur zustande, wenn die Bürgerschaft mit der Mehrheit von zwei Dritteln ihrer Mitglieder zustimmt. Eine Änderung dieser Landesverfassung, durch welche die in den Art. 143, 144, 145 Abs. 1 und 147 niedergelegten Grundsätze und die Einteilung des Wahlgebietes in die Bereiche Bremen und Bremerhaven (Art. 75) berührt werden, ist nur durch Volksentscheid oder einstimmigen Beschluß der Bürgerschaft zulässig.“

Am 30. August 1994 gab der Senat der Freien Hansestadt Bremen den Tag des Volksentscheids, dessen Gegenstand sowie das Stimmzettelmuster bekannt (Amtsbl. 1994 S.409). Der Volksentscheid wurde auf Sonntag, den 16. Oktober 1994, festgesetzt; er sollte damit zeitgleich mit der Wahl zum 13. Deutschen Bundestag stattfinden. Im September 1994 erhielten die stimmberechtigten Bürgerinnen und Bürger eine gemeinsame Wahlbenachrichtigung für den Volksentscheid und die Wahl zum Deutschen Bundestag sowie ein Informationsblatt der Wahlämter in Bremen und Bremerhaven. Dort war das Änderungsgesetz in vollständigem Wortlaut abgedruckt. Darüber hinaus wurde u.a. auf folgendes hingewiesen:

„Für den Volksentscheid werden Sie einen besonderen Stimmzettel erhalten, mit dem Sie über die Änderung der Landesverfassung abstimmen können. (...).

Damit Sie sich vor Ihrer Stimmabgabe über den Inhalt dieses Gesetzes informieren können, ist dessen Text auf den folgenden Seiten abgedruckt.

Dieser Gesetzestext ist sehr umfangreich. Deshalb sollen hier die Kernpunkte der Verfassungsänderung hervorgehoben werden:

1. Die Mitwirkungsrechte der Bürgerinnen und Bürger sollen verbessert werden. (...)
 - Außerdem wird das Volksbegehren erleichtert, das zu unmittelbar vom Volk beschlossenen Gesetzen führen kann (Volksentscheid) (...).
 - Durch Volksentscheid soll auch die Bürgerschaft aufgelöst und eine vorzeitige Neuwahl herbeigeführt werden können. (...)
2. Änderungen der Landesverfassung sind derzeit nur möglich, wenn die Bürgerschaft sie einstimmig beschließt oder ein Volksentscheid durchgeführt wird. In Zukunft sollen Verfassungsänderungen dagegen wie in den meisten anderen Ländern und im Bund mit der Zustimmung von zwei Dritteln der Mitglieder der Bürgerschaft zustande kommen können. Volksbegehren und Volksentscheid bleiben weiterhin möglich.
3. Weitere Änderungen betreffen (...).

Wenn Sie mehr über die Verfassungsänderung wissen wollen, wenden Sie sich bitte an die **Pressestelle der Bremischen Bürgerschaft**. Sie können dort eine ausführliche Broschüre abholen oder sich zusenden lassen. Auch die Berichte des Parlamentsausschusses zur Verfassungsreform sind dort als Bürgerschafts-Drucksachen zu erhalten. Die Broschüre können Sie außerdem beim **Büro der Stadtverordnetenversammlung der Stadt Bremerhaven** bekommen.“ - (Hervorhebungen im Original) –

Am 16. Oktober 1994 stimmten die Bremerinnen und Bremer gleichzeitig mit der Bundestagswahl über das Änderungsgesetz zur Landesverfassung durch Volksentscheid ab.

Am 2. November 1994 wurde das endgültige Stimmresultat des Volksentscheides bekanntgegeben (Amtsbl. 1994 S.501). Danach gaben von den 506.815 stimmberechtigten Bürgerinnen und Bürgern 396.769 (78,29 %) ihre Stimme ab. Gemäß § 5 Abs. 1 S.1 des Gesetzes über das Verfahren beim Volksentscheid (Brem.GBl.1969 S.39; zuletzt geändert durch Gesetz v. 5. Juli 1994, Brem.GBl.1994 S.200) - im folgenden VE-Gesetz - lag die Mindestteilnehmerzahl (Quorum) für die Abstimmungsbeteiligung bei 253.408 Stimmen. Von den abgegebenen Stimmen waren 375.757 (94,70 %) gültig, 21.012 Stimmen waren ungültig. Auf „Ja“ entfielen dabei 285.748 (76,05 %) und auf „Nein“ 90.009 (23,95 %). Daraufhin wurde am 7. November 1994 das dem Volksentscheid unterbreitete Änderungsgesetz verkündet (Brem.GBl.1994 S.289).

Die Beschwerdeführer, sieben Bürgerinnen und Bürger aus Bremen, haben am 25. Oktober 1994 (Beschwerdeführer zu 1.b) bzw. am 28. November 1994 (alle Beschwerdeführer) beim Landeswahlleiter der Freien Hansestadt Bremen Einspruch gegen die Gültigkeit des Volksentscheides erhoben.

Die Einsprüche wurden im wesentlichen wie folgt begründet:

Die Abstimmenden seien über den Volksentscheid nur unzureichend und unvollständig unterrichtet worden. Insbesondere habe eine vergleichende Gegenüberstellung (Synopsis) der bestehenden und der beabsichtigten Regelungen der Landesverfassung zu Voraussetzungen und Verfahren des Volksentscheides als Vorabinformation gefehlt.

Überdies sei die Darstellung im Informationsblatt irreführend gewesen. Dem Bürger sei eine Beschneidung bisheriger Bürgerrechte durch die Änderung der Landesverfassung verschwiegen worden, da nunmehr - anders als früher - eine Verfassungsänderung auch bei fehlender Einstimmigkeit in der Bürgerschaft ohne Volksentscheid möglich sei. Gleichwohl sei im Informationsblatt lediglich auf eine Verbesserung der Bürgerrechte hingewiesen worden. Auch könne der Verweis auf eine weitere ausführliche Informationsbroschüre Lücken allgemein notwendiger Information nicht schließen und sei daher unzureichend.

Mit Hilfe einer telefonischen Mobilisierungsaktion vom 11. Oktober 1994 sei durch Vertreter der Bürgerschaftsfraktionen einseitig für ein Votum zugunsten der Verfassungsänderung aufgerufen worden. Ferner sei durch den Präsidenten der Bremischen Bürgerschaft, die Vorsitzenden der SPD-, CDU- und F.D.P. - Fraktion sowie den Fraktionssprecher von Bündnis 90/DIE GRÜNEN in einer gemeinsam unterzeichneten Zeitungsannonce vom 14. und 15. Oktober 1994 in unzulässiger Weise auf die Abstimmung zugunsten eines „Ja“ zum Volksentscheid unter einseitigem Hinweis auf die mit der Verfassungsänderung verbundenen Verbesserungen Einfluß genommen worden.

Weiterhin seien die Stimmberechtigten nicht darüber unterrichtet worden, daß sie ihre Stimmabgabe auf die Bundestagswahl hätten beschränken können und daß ein Gesetz durch einen Volksentscheid nicht angenommen sei, wenn sich weniger als die Hälfte der Stimmberechtigten daran beteiligten. Gerügt wurde auch der auf dem gemeinsamen Wahlbriefumschlag angebrachte Hinweis an die Briefwähler, wonach sie in ihn die beiden Wahlumschläge für die Bundestagswahl und den Volksentscheid einlegen „müssen“, da dies für die Wähler zum Bundestag eine Pflicht zur Teilnahme an der anderen Abstimmung (Volksentscheid) suggeriere.

Schließlich sei das Wahlgeheimnis dadurch verletzt worden, daß es einigen Stimmberechtigten in den Wahllokalen erst nach „öffentlicher“ Diskussion mit den Wahlvorständen möglich gewesen sei, die Entgegennahme der Abstimmungsunterlagen zum Volksentscheid zu verweigern.

Die Beschwerdeführer zu 1. a), b) und d) - f) haben in der mündlichen Verhandlung vor dem Wahlprüfungsgericht am 28. April 1995 beantragt,

den Volksentscheid vom 16. Oktober 1994 insoweit für ungültig zu erklären, als er die Änderung von Art. 70 Abs.1 Buchst. a) und 125 BremLV betrifft; hilfsweise haben sie beantragt, den Volksentscheid insgesamt für ungültig zu erklären.

Die übrigen Beschwerdeführer haben keinen förmlichen Antrag gestellt.

Die Verfahrensbeteiligten zu 2. und 3. haben jeweils beantragt,

die Einsprüche zurückzuweisen.

Hierzu haben sie im wesentlichen folgendes ausgeführt:

Die Stimmberechtigten seien durch das Informationsblatt ausreichend und zutreffend über den Gegenstand des Volksentscheides informiert worden. Die Gestaltung der Wahlbenachrichtigungen und Briefwahlunterlagen habe den gesetzlichen Vorschriften entsprochen. Die von den Beschwerdeführern gerügte Verfahrensweise in einigen Wahllokalen habe - die Rechtswidrigkeit unterstellt - jedenfalls das konkrete Abstimmungsverhalten und -ergebnis nicht beeinflußt.

Das Wahlprüfungsgericht der Freien Hansestadt Bremen hat die Einsprüche der Beschwerdeführer mit Beschluß vom 2. Mai 1995 - zugestellt am 2. Juni 1995 (Beschwerdeführer zu 1. a), c) - g) bzw. am 3. Juni 1995 (Beschwerdeführer zu 1. b) - als unbegründet zurückgewiesen.

In den Gründen ist im wesentlichen ausgeführt:

Es sei nicht zu beanstanden, daß die Stimmzettel den Text des Änderungsgesetzes nicht enthielten. Die Bürgerinnen und Bürger seien in ausreichender Form über das Änderungsgesetz zur Landesverfassung unterrichtet worden. Der Stimmzettel habe in Übereinstimmung mit Art. 69 Abs. 2 BremLV nur die Möglichkeit enthalten, mit „Ja“ oder „Nein“ abzustimmen. Dem Erfordernis aus § 2a VE-Gesetz sei durch Unterrichtung mit dem Informationsblatt der Wahlämter, welches den Text des ganzen Änderungsgesetzes enthalten habe, entsprochen worden. Das Informationsblatt habe darüber hinaus die wichtigsten Änderungen als „Kernpunkte der Verfassungsänderung“ in verständlicher Weise dargestellt. Zudem habe es auf weitere Informationsmöglichkeiten hingewiesen. Eine Pflicht zur Erstellung einer Synopse zur weiteren Verdeutlichung der Änderung bestehe nicht.

Die Erläuterung der „Kernpunkte der Verfassungsänderung“ habe weder verfälschenden noch irreführenden Charakter. Mit den objektiv zutreffenden Formulierungen unter Ziffer 2 sei die den Wahlämtern obliegende Objektivitäts- und Neutralitätspflicht nicht verletzt worden.

Ferner hätten weder die Bürgerschaftsfraktionen noch der Präsident der Bürgerschaft in unzulässiger Weise auf das Abstimmungsergebnis eingewirkt. Zwar gelte bei Wahlen für den Staat und seine Organe das Neutralitätsgebot. Dieses Gebot beruhe auf dem Grundgedanken, daß in der Demokratie alle Staatsgewalt vom Volke ausgehe. Im demokratischen Staat habe die Wahl die für die Ausübung der Staatsgewalt notwendige demokratische Legitimation zu vermitteln. Den Staatsorganen sei es hierbei verwehrt, die Willensbildung des Volkes durch besondere Maßnahmen zu beeinflussen. Beim Volksentscheid handle es sich hingegen nicht um einen Grundakt demokratischer Legitimation, sondern um einen Gesetzgebungsakt. Hier gehe es um die Abstimmung über eine Sachfrage und nicht um die Übertragung von Herrschaft. Staatsorgane seien berechtigt, ihre Interessen und Ansichten in ein Volksgesetzgebungsverfahren einzubringen. Sie seien nicht wie bei Wahlen der Neutralität, sondern nur dem Gebot der Sachlichkeit und Objektivität verpflichtet.

Im übrigen seien die Fraktionen der Bremischen Bürgerschaft im Zusammenhang mit einem Volksentscheid keine Institutionen, die Staatsorganen gleichgestellt werden könnten. Vielmehr seien sie bzw. ihre Mitglieder Parteien des Abstimmungskampfes und deshalb auch berechtigt, ihre Ansicht gegenüber den Stimmberechtigten im Vorfeld des Volksentscheids zu äußern. Dies gelte auch hinsichtlich der in der Zeitungsannonce ins Auge springenden Aufforderung, „Ja“ zur vorgeschlagenen Verfassungsänderung zu sagen. Für den Präsidenten der Bürgerschaft, der wie die Fraktionsvorsitzenden als Bürgerschaftsmitglied gehandelt habe, träfen entsprechende Überlegungen zu. Daher sei weder durch die Zeitungsannonce noch durch die Telefonaktion gegen das Objektivitäts- und Sachlichkeitsgebot verstoßen worden.

Anhaltspunkte dafür, daß die den Stimmberechtigten zugegangenen Wahlbenachrichtigungen und -unterlagen der Verordnung über die gemeinsame Durchführung des Volksentscheides und einer Wahl zum Deutschen Bundestag vom 16. Juni 1994 (BremGBI.1994 S.165) - im folgenden BWVEO - widersprächen, seien nicht gegeben. Weder aus der Landesverfassung noch aus den Bestimmungen des VE-Gesetzes, des Bremischen Wahlgesetzes, der Bremischen Landeswahlordnung und der BWVEO, noch aus allgemeinen Wahlverfahrensgrundsätzen ergebe sich eine Verpflichtung der Wahlämter, darauf hinzuweisen, daß die Wähler ihre Teilnahme auf die Bundestagswahl hätten beschränken können und daß die Annahme eines Gesetzes durch Volksentscheid von der Beteiligung der Mehrheit der Stimmberechtigten an der Abstimmung abhängt. Selbst wenn aber solche Hinweise rechtlich erforderlich gewesen wären, hätte ihre Unterlassung die Gültigkeit des Volksentscheids nur dann beeinträchtigen können, wenn sich dieser - unterstellte - Fehler auf das Abstimmungsergebnis ausgewirkt hätte, was jedoch beim Volksentscheid vom 16. Oktober 1994 angesichts des Abstimmungsergebnisses ausgeschlossen sei.

Ob mit dem Vermerk, die Wahlumschläge für die Bundestagswahl und den Volksentscheid „müßten“ in den Umschlag eingelegt werden (vgl. Anlage 7 zu § 6 Abs. 6 BWVEO), den Briefwählern der Eindruck vermittelt worden sei, sie könnten im Fall einer Beteiligung an der Bundestagswahl nicht von der Abstimmung über den Volksentscheid absehen, könne dahingestellt bleiben. Denn auch diese Falschinformation hätte sich nicht auf das Abstimmungsergebnis i.S.v. Art. 72 Abs.1 BremLV ausgewirkt.

Auch der Frage, inwieweit die gleichzeitige Aushändigung der Unterlagen für den Volksentscheid und der Unterlagen für die Bundestagswahl in den Wahlräumen zu „öffentlichen Diskussionen“ geführt und somit das Wahlgeheimnis aufgehoben habe, brauche nicht weiter nachgegangen zu werden, da zum einen ein ausreichend substantiiertes Vortrag fehle und zum anderen derartige Fälle nur selten vorgekommen sein dürften, so daß deren Auswirkung auf das Abstimmungsergebnis ebenfalls ausgeschlossen sei.

Schließlich führe auch nicht der Umstand, daß das Informationsblatt der Wahlämter in und vor den Wahllokalen ausgehängt gewesen sei oder ausgelegt habe, zur Ungültigkeit der Abstimmung; eine unzulässige Beeinflussung der Stimmberechtigten gem. § 32 Abs. 1 BremWG i.V.m. § 24 Abs. 1 S.2 Nr. 4 VE-Gesetz liege nicht vor.

Gegen diesen Beschluß haben die Beschwerdeführer am 14. Juni 1995 bzw. 16. Juni 1995 Beschwerde erhoben. Zur Begründung wiederholen sie ihren Vortrag aus dem Einspruchsverfahren und führen

ergänzend im wesentlichen aus: Der erstinstanzliche Beschluß verletze Art. 20 GG sowie Art. 66, 67, 71, 72 BremLV und § 2a VE-Gesetz. Die Zusammensetzung des Wahlprüfungsgerichts (erster Instanz) verletze den Grundsatz der Unabhängigkeit der Gerichte, denn bei den Mitgliedern dieses Gerichts, die zugleich Abgeordnete der Bremer Bürgerschaft seien, bestehe die Besorgnis der Befangenheit im Sinne von § 54 Abs. 3 VwGO.

Weiter liege eine Verletzung des § 2a VE-Gesetz vor, da die Stimmzettel den Wortlaut der Verfassungsänderung hätten enthalten müssen. Das Wahlprüfungsgericht berufe sich zu Unrecht auf § 2a S.2 VE-Gesetz, da die Verfassungsänderung nicht „umfangreich“ im Sinne dieser Vorschrift gewesen sei. Selbst wenn sie jedoch als „umfangreich“ zu betrachten wäre, hätte das Ermessen pflichtgemäß dahingehend ausgeübt werden müssen, daß vom Abdruck des Wortlautes des Änderungsgesetzes nicht hätte abgesehen werden dürfen. Im übrigen bestünden Zweifel an der Verfassungsmäßigkeit von § 2a S.2 VE-Gesetz.

Ferner ergänzen die Beschwerdeführer ihre Ausführungen zu den Informationsdefiziten der Stimmberechtigten im Vorfeld des Volksentscheides insoweit, als - entgegen der Ansicht des erstinstanzlichen Wahlprüfungsgerichts - das der Wahlbenachrichtigung beigelegte Informationsblatt der Wahlämter in Verbindung mit Informationsangeboten nicht als ausreichende Unterrichtung angesehen werden könne, weil Informationsangebote gerade noch keine Informationen seien. Die Erläuterungen zur Verfassungsänderung hätten überdies nicht die Abschnitte der Landesverfassung benannt, auf die sich die Änderungen bezogen hätten; hierdurch und durch das Fehlen einer synoptischen Darstellung sei die den Abstimmungsberechtigten gegenüber bestehende Informations-„Bringschuld“ nicht erfüllt worden. Defizitär sei die Information auch deshalb, weil auf die Notwendigkeit eines Quorums (Mindestbeteiligung) für einen Volksentscheid nicht besonders hingewiesen worden und damit der zu Wahlen bestehende Unterschied nicht verdeutlicht worden sei.

Sowohl durch die Aufschrift auf dem gemeinsamen Wahlbriefumschlag als durch die unaufgeforderte Aushändigung beider Stimmzettel im Wahllokal sei der Eindruck vermittelt worden, man müsse an beiden Abstimmungsakten teilnehmen. Hierin liege ebenso wie in der Auslage des Informationsblattes in den Wahllokalen eine Beeinflussung zur Stimmabgabe, die wegen der Quorum-Voraussetzung beim Volksentscheid eine ganz andere Konsequenz habe als bei Wahlen. Es bestehe der Verdacht, daß die BWVEO selbst gegen höherrangiges Recht verstoße, da sie für beide Abstimmungen einen gemeinsamen Wahlschein vorsehe (vgl. § 5 BWVEO).

Im Hinblick auf die gerügte Einflußnahme staatlicher Organe im Wege der Zeitungsanzeige sei die vom Wahlprüfungsgericht getroffene Unterscheidung zwischen Wahlen und Volksentscheiden zweifelhaft, da es bei der Verfassungsänderung um die Verteilung der Macht zwischen dem Volk und der Volksvertretung gehe. Wolle man trotzdem nur von einem Sachlichkeits- und Objektivitätsgebot ausgehen, sei auch dessen Verletzung festzustellen. Denn die Annonce habe nicht nur die Verschlechterung des Bürgerstatus verschwiegen, sondern sie stelle auch eine unzulässige unmittelbare Beeinflussung des Abstimmungsvorgangs selbst dadurch dar, daß der in Anlehnung an den Stimmzettel vorgedruckte Ja-Kreis durchkreuzt und damit die Abstimmungsentscheidung des Bürgers suggestiv vorweggenommen worden sei. Im übrigen begründe die Inanspruchnahme öffentlicher Mittel eine unwiderlegliche Vermutung für ein amtliches Tätigwerden der Fraktionsvorsitzenden und des Bürgerschaftspräsidenten. Dafür spreche auch die allgemeine Stellung der Fraktionen in der Bremischen Bürgerschaft und die Aufmachung der Anzeige.

Was die Erheblichkeit von Wahlfehlern angehe, sei darauf hinzuweisen, daß es analog zu absoluten Revisionsgründen auch absolute Wahlfehler gebe, die stets zur Ungültigkeit führen müßten. Darüber hinaus müßten die Kumulierung, die Synergieeffekte von Wahlfehlern berücksichtigt werden. Es sei danach zu fragen, ob unter diesen Umständen ausgeschlossen werden könne, daß es ohne Fehler zu einem anderen Stimmergebnis gekommen wäre. Da das Ergebnis mit 285.748 „Ja“-Stimmen nur gut 6 Prozent über dem Quorum von 253.408 Stimmen gelegen habe, könne ein anderes Ergebnis nicht ausgeschlossen werden.

Der Beschwerdeführer zu 1. b) macht darüber hinaus eine Verletzung seines Rechts auf rechtliches Gehör (Art. 103 Abs.1 GG) und auf freie Meinungsäußerung (Art. 5 GG, Art. 15 BremLV) geltend. Dazu führt er aus, daß das Wahlprüfungsgericht seinem Antrag, durch Beweisaufnahme festzustellen, daß nur ein Mitglied der Bremischen Bürgerschaft an einer einwandfreien Abstimmung interessiert gewesen sei, nicht entsprochen habe. Ferner sei das Thema „freie Meinungsäußerung“ vom Wahlprüfungsgericht nicht aufgegriffen worden. Gegnern der Verfassungsänderung, jedenfalls ihm - dem Beschwerdeführer -, sei es aus finanziellen Gründen nicht möglich gewesen, ihre Ansicht in den Medien zu vertreten.

Die Beschwerdeführer beantragen,

den Beschluß des Wahlprüfungsgerichts vom 2. Mai 1995 aufzuheben und den Volksentscheid vom 16. Oktober 1994 insoweit für ungültig zu erklären, als er die Änderung von Art. 70 Abs. 1 Buchst. a) und 125 der Landesverfassung der Freien Hansestadt Bremen (Art. 1 Nr. 4 a und 25 des Gesetzes zur Änderung der Bremischen Landesverfassung) betrifft,

hilfsweise, den Volksentscheid vom 16. Oktober 1994 insgesamt für ungültig zu erklären.
Die weiteren Verfahrensbeteiligten beantragen,

die Beschwerden zurückzuweisen.

Nach ihrer Ansicht könne offenbleiben, ob § 54 Abs. 3 VwGO trotz § 39 Abs. 2 BremWahlG als Prüfungsmaßstab im Beschwerdeverfahren herangezogen werden könne, denn jedenfalls sei von den Beschwerdeführern nicht beachtet worden, daß der Wirkungskreis dieser Norm auf die Verwaltungsgerichtsbarkeit beschränkt sei. Im übrigen gebe es keine rechtlichen Bedenken gegen die Zusammensetzung des Wahlprüfungsgerichts.

Die Rüge einer Verletzung von § 2a VE-Gesetz sei unbegründet; es handele sich nämlich um einen „umfangreichen“ Gesetzesentwurf im Sinne des § 2a S.2 VE-Gesetz, so daß vom Abdruck des Textes auf dem Stimmzettel zu Recht habe abgesehen werden können.

Die Unterrichtung der Bremer Bürgerinnen und Bürger über den Gegenstand des Volksentscheids durch das Informationsblatt sei weder unzureichend noch unzutreffend erfolgt. Die übermittelten Informationen und Informationsangebote hätten ausgereicht, das Informationsbedürfnis der Abstimmungsberechtigten zu befriedigen. Eine Pflicht zur Information dahingehend, daß die Teilnahme auf die Bundestagswahl habe beschränkt werden können, bestehe nicht. Umgekehrt hätte ein Hinweis auf die Nichtteilnahmemöglichkeit als Beeinflussung mißverstanden werden können.

Die Äußerungen des Präsidenten der Bürgerschaft und der Fraktionen seien entsprechend der Gebote der Sachlichkeit und Objektivität erfolgt; daher sei auch der Einsatz öffentlicher Mittel zulässig.

Der Aufdruck auf dem Briefwahlumschlag sei die Folge der notwendigen Transformation der bundesrechtlichen Wahlbestimmungen auf die gemeinsame Abstimmung zur Bundestagswahl und zum Volksentscheid. Es könne dahingestellt bleiben, ob es nötig und möglich gewesen wäre, den Aufdruck abzuändern, um dem von den Beschwerdeführern behaupteten fälschlichen Eindruck entgegenzutreten, der Wähler zum Bundestag müsse auch an dem Volksentscheid teilnehmen. Angesichts der geringen Zahl von Briefwählern, von denen auch nur 10.079 mit Nein gestimmt hätten, könne jedenfalls nicht von einem erheblichen Wahlfehler ausgegangen werden, selbst wenn alle Briefwahl-Neinstimmen im Sinne einer Nichtteilnahme gewertet würden. Im übrigen solle der Hinweis darauf, daß beide Wahlumschläge in dem Wahlbriefumschlag eingelegt werden „müssen“, den Briefwähler auf das Risiko aufmerksam machen, das er eingehe, wenn er die Wahlvorschriften nicht korrekt befolge. Die gemeinsame Aushändigung der Wahlunterlagen für die beiden Abstimmungsvorgänge in den Wahllokalen habe der Entscheidung über Teilnahme oder Nichtteilnahme an dem Volksentscheid nicht vorgegriffen.

Selbst wenn man aber davon ausgehe, daß die behaupteten Wahlfehler tatsächlich vorlägen, könnten sie weder für sich noch kumuliert zu einem anderen Abstimmungsergebnis geführt haben. Ebenso wenig hätte der Volksentscheid bei den - unterstellten - Wahlfehlern an einer zu geringen Teilnahme von Stimmberechtigten scheitern können. Beim Volksentscheid habe die Zahl der abgegebenen „Ja“-Stimmen deutlich über der notwendigen Mindestzahl gelegen. Bei einem solchen Stimmenverhältnis liege es außerhalb jeder Lebenserfahrung, daß das Ergebnis anders hätte ausfallen können.

II.

Die zulässigen Beschwerden sind nicht begründet.

1. Die Beschwerden können gemäß § 39 Abs. 2 BremWG i. V. m. § 24 Abs. 1 Satz 1 Nr. 7 VE-Gesetz nur darauf gestützt werden, daß die Entscheidung des Wahlprüfungsgerichts das Grundgesetz, die Landesverfassung, das Wahlgesetz oder das Volksentscheid-Gesetz verletzt hat. Solche Verletzungen haben die Einspruchs- bzw. Beschwerdeberechtigten substantiiert geltend zu machen.

Während Schutzgut des eigentlichen Wahlprüfungsverfahrens die gesetzmäßige Zusammensetzung der gewählten Gremien (Parlamente, Räte) ist (vgl. BVerfGE 85, 148/158 f.), ist Schutzgut des Prüfungsverfahrens im vorliegenden Fall die Ordnungsgemäßheit des Volksentscheids, die daran zu messen ist, ob bei der Abstimmung die oben genannten Rechtsnormen eingehalten worden sind oder im Fall ihrer Verletzung nicht ausgeschlossen werden kann, daß es ohne diese Fehler zu einem anderen Abstimmungsergebnis gekommen wäre (vgl. BVerfGE 37, 84/89). Diese allgemein anerkannten Grundsätze entsprechende „Ergebnisorientiertheit“ des Wahlprüfungsverfahrens beruht auf der gerade im demokratischen Rechtsstaat notwendigen strikten Respektierung des Willens der Wähler oder Abstimmenden, deren Entscheidung nur dann für unbeachtlich erklärt werden darf, wenn die ermittelten Wahl- oder Abstimmungsfehler sich auf diese Entscheidung auswirken konnten. Absolute Wahl- oder Abstimmungsfehler in dem Sinne, daß sie ohne Berücksichtigung ihrer Auswirkung auf das Wahl- oder Abstimmungsergebnis zur Ungültigkeit der Wahl oder Abstimmung führen würden, gibt es demnach nicht.

2. Die Rüge der Beschwerdeführer, die Zusammensetzung des Wahlprüfungsgerichts verstoße gegen die Grundsätze der Gewaltenteilung und der Unabhängigkeit der Gerichte, da neben zwei Berufsrichtern fünf Abgeordnete der

Bremischen Bürgerschaft Mitglieder des Wahlprüfungsgerichtes sind, deren Mitwirkung gemäß §§ 38 Abs. 4 BremWG, 54 Abs. 3 VwGO die Besorgnis der Befangenheit auslöse, ist unbegründet. Das Wahlprüfungsgericht zweiter Instanz hat bereits in früheren Entscheidungen dargelegt, daß das Wahlprüfungsgericht wegen seiner personellen Verschränkung mit der Legislative nicht als Gericht im Sinne des Art. 92 GG anzusehen ist (BremStGHE 1, 218/233; BremStGHE 5, 94/96). Diese personelle Verschränkung ist im Licht der allgemeinen Grundsätze der Wahlprüfung im demokratischen Rechtsstaat zulässig. Danach bestehen selbst dann keine verfassungsrechtlichen Bedenken, wenn die Wahlprüfung - zunächst - ausschließlich von Abgeordneten durchgeführt wird (BVerfGE 37, 84/90 f.). Da eine solche Prüfungsinstanz jedoch öffentliche Gewalt im Sinne von Art. 19 Abs. 4 GG ausübt, ist der verfassungsrechtlich gebotene Rechtsschutz allerdings nur dann gewährleistet, wenn ein Gericht im Sinne von Art. 92 GG, Art. 135 Abs. 1 BremLV die Entscheidung des Wahlprüfungsgerichts zu überprüfen imstande ist. Das Wahlprüfungsgericht zweiter Instanz, das sich aus den Mitgliedern des Staatsgerichtshofs zusammensetzt, ist ein solches Gericht. Gegen die vorgängige Einschaltung des Wahlprüfungsgerichtes bestehen daher keine Bedenken.

Aus diesem Grund können sich die Beschwerdeführer im vorliegenden Fall auch nicht gegenüber den fünf Abgeordneten, aus denen sich das Wahlprüfungsgericht neben den beiden Berufsrichtern zusammensetzt (§ 37 Abs. 1 S. 2 BremWG), auf § 54 Abs. 3 VwGO berufen. Das Wahlprüfungsgericht ist kein (Verwaltungs-) Gericht, so daß diese Bestimmung ohnehin nicht unmittelbar anwendbar ist. Auf sie wird zwar durch § 38 Abs. 4 BremWG pauschal mitverwiesen. Daraus folgt, daß im Einzelfall, also wenn etwa einer der mitentscheidenden Abgeordneten an dem Ausgang des Verfahrens ein besonderes Interesse hat oder er sich offenkundig bereits vor Prüfung in seiner Entscheidung festgelegt hat, ihm gegenüber die Besorgnis der Befangenheit bestehen kann. Eine solche Besorgnis und ein daraus folgendes Mitwirkungsverbot können aber gegenüber den mitwirkenden Abgeordneten nicht allein mit der Begründung geltend gemacht werden, als Abgeordnete hätten sie ein Interesse an der Gültigkeit der Wahl oder des Volksentscheides. Anderenfalls könnten Abgeordnete an der Entscheidung im Wahlprüfungsverfahren grundsätzlich nicht teilnehmen. Eben dies aber ist, wie bereits angeführt wurde, nicht zutreffend. Die in § 38 Abs. 4 BremWG enthaltene Verweisung auf § 54 Abs. 3 VwGO ist daher von Anfang an unter die sich aus § 37 Abs. 1 BremWG (Zusammensetzung des Wahlprüfungsgerichtes) ergebende Einschränkung gestellt.

Das erkennende Gericht hat im übrigen bereits früher entschieden, daß dieser Lösung auch Art. 84 BremLV nicht entgegensteht. Auf diese Rechtsprechung wird verwiesen (BremStGHE 1, 218/233; 5, 94/96).

3. Die Rüge des Beschwerdeführers zu 1. b), das Wahlprüfungsgericht habe gegen Art. 103 Abs. 1 GG verstoßen, weil es seinem Beweisantrag nicht gefolgt ist, einen bestimmten Abgeordneten dazu zu vernehmen, er sei als einziger Abgeordneter an einer ordnungsgemäßen Durchführung des Volksentscheids interessiert gewesen, ist unbegründet. Aus dem fehlenden parlamentarischen Interesse könnte für die gesetzmäßige Durchführung des Volksentscheids nichts folgen. Daher bestand auch für das erkennende Gericht keine Veranlassung, dem diesbezüglichen Antrag des Beschwerdeführers zu 1. b) zu entsprechen. Auch der Hinweis dieses Beschwerdeführers, ihm hätten die notwendigen Geldmittel gefehlt, um in den Massenmedien per Anzeige gegen die geplante Verfassungsänderung vorzugehen, kann einen Abstimmungsfehler nicht begründen.
4. Auch die Rüge, bei der Durchführung des Volksentscheids sei gegen § 2a S. 1 VE-Gesetz i. d. F. vom 5. Juli 1994 (BremGBl. 1994 S. 200) verstoßen worden, ist unbegründet. Die Vorschrift gebietet zwar, daß der Stimmzettel den Text des zur Abstimmung gestellten Gesetzentwurfs zu enthalten hat, doch kann nach Satz 2 vom Abdruck umfangreicher Gesetzentwürfe abgesehen werden; in diesem Fall ist der Gesetzentwurf den Stimmberechtigten von den Gemeindebehörden vor der Abstimmung zu übermitteln.

Der beim Volksentscheid vom 16. Oktober 1994 zur Verwendung gelangte Stimmzettel sah gem. Art. 69 Abs. 2 BremLV i. V. m. § 3 Abs. 1 S. 2, Abs. 2 S. 2 VE-Gesetz nur die Antwort „Ja“ oder „Nein“ auf die Frage vor: „Stimmen Sie dem von der Bremischen Bürgerschaft (Landtag) am 30. Juni 1994 beschlossenen Gesetz zur Änderung der Landesverfassung der Freien Hansestadt Bremen zu?“. Vom Abdruck des Änderungstextes auf dem Stimmzettel wurde abgesehen; der Text war jedoch unstreitig vor der Abstimmung an die Stimmberechtigten versandt worden.

Vom Abdruck des Textes auf dem Stimmzettel darf nur abgesehen werden, wenn es sich um einen „umfangreichen“ Gesetzentwurf handelt. Der Entwurf erstreckt sich in der durch den Volksentscheid unverändert angenommenen Fassung auf mehr als drei Seiten im Gesetzblatt (BremGBl. 1994 S. 409-412). Bereits dies spricht für einen umfangreichen Entwurf. Hierfür spricht auch der Sinn dieser Vorschrift. Wird der Gesetzestext auf dem Stimmzettel abgedruckt, entfällt die gesetzliche Pflicht zu seiner Vorabübermittlung. Daraus folgt, daß nur ein kurzer, schnell überblickbarer Entwurf sich zum Abdruck auf dem Stimmzettel eignet und auch dies sinnvollerweise

nur dann, wenn er in sich verständlich, d. h. nicht zu kompliziert ist. Die hier zu behandelnde Verfassungsänderung war aber auch in diesem Sinne kompliziert, weil sie im Hinblick auf 36 Artikel der Landesverfassung Änderungen, Ergänzungen, teilweise Aufhebungen oder völlige Neufassungen vornahm. Unter diesen Umständen ist gegen die Wertung, es habe sich um einen „umfangreichen Gesetzentwurf“ gehandelt, nichts einzuwenden. Die zuständige Behörde hat daher ihr Ermessen bei dem Aufgreifen der zweiten Alternative des § 2a VE-Gesetz nicht verletzt. Da sie auch den Anforderungen des Satzes 2 dieser Bestimmung entsprach, kann eine Rechtsverletzung nicht festgestellt werden.

Die von den Beschwerdeführern herangezogene Entscheidung des Hessischen Staatsgerichtshofs (NVwZ 1991, 561 [563]) enthält keine diesem Ergebnis widerstreitenden Aussagen. Dem Hessischen Staatsgerichtshof kam es ersichtlich allein darauf an, daß die Abstimmenden über den Gegenstand der Abstimmung ausreichend unterrichtet sind. Die ausreichende Unterrichtung der Beschwerdeführer war jedoch durch die Versendung des Textes der geplanten Verfassungsänderung sichergestellt.

Da § 2a VE-Gesetz in jedem Fall dafür Sorge trägt, daß die Stimmberechtigten den Gesetzestext, über den abgestimmt werden soll, zur Kenntnis erhalten, ergeben sich auch keinerlei Hinweise auf eine Verfassungswidrigkeit dieser Vorschrift.

5. Soweit die Beschwerdeführer weitere organisatorische Mängel bei der Durchführung des Volksentscheides rügen, ist dieses Vorbringen ebenfalls nicht geeignet, Abstimmungsfehler zu begründen.
- a) Dies gilt einmal für die Rüge, bei den Briefwählern sei durch den Aufdruck auf dem Wahlbriefumschlag der Eindruck erweckt worden, sie seien verpflichtet, wenn sie an der Briefwahl zum Deutschen Bundestag teilnehmen wollten, zugleich auch an dem Volksentscheid teilzunehmen.

Gemäß Anlage 7 zu § 6 Abs. 6 BWVVO (BremGBl. 1994 S. 165/175) war auf der Rückseite des für Bundestagswahl und Volksentscheid gemeinsamen Wahlbriefumschlags folgendes aufgedruckt:

„In diesen Wahlbriefumschlag müssen Sie einlegen

1. den gemeinsamen **Wahlschein** und
2. die **verschlossenen blauen und gelben Wahlumschläge** mit den darin befindlichen Stimmzetteln.
Sodann den Wahlbriefumschlag zukleben.“ (Hervorhebungen im Original)

Entgegen der Auffassung der Beschwerdeführer kann aufgrund der Verwendung des Wortes „müssen“ der Eindruck einer Verpflichtung zur gemeinsamen Teilnahme an Bundestagswahl und Volksentscheid bei einem Wähler vernünftigerweise nicht entstanden sein.

Zunächst ist auf die - auch allgemein bekannte - generelle Rechtslage zu verweisen, daß in der Bundesrepublik Deutschland und in ihren Ländern eine Wahlpflicht oder ein sonstiger Abstimmungszwang nicht besteht. Diese Kenntnis darf bei mündigen Bürgern vorausgesetzt werden.

Hierfür spricht auch die herkömmliche, ganz parallele Ausgestaltung des Wahlbriefumschlags bei Wahlen zum Bundestag gemäß Anlage 11 (zu § 28 Abs. 3 und § 45 Abs. 4 BWO), wo ebenfalls der Aufdruck erscheint, wonach die Briefwähler 1. den Wahlschein und 2. den verschlossenen blauen Wahlumschlag mit dem darin befindlichen Stimmzettel in den Wahlbriefumschlag einlegen „müssen“. Auch hieraus wird in der Praxis nicht eine Wahlpflicht gefolgert.

Auch die hier gegebene Situation der gemeinsamen Briefwahl konnte nicht den Eindruck erwecken, zu einer Kombination beider Abstimmungen gezwungen zu sein. Ein solcher Eindruck konnte nämlich nach Lektüre der „Vorderseite des Merkblatts für die gemeinsame Briefwahl zum Deutschen Bundestag und Volksentscheid“ (Anlage 5 zu § 5 Abs. 2 BWVVO, BremGBl. 1994 S. 172) nicht entstehen. Dort wird nicht nur ausdrücklich vermerkt „Sie können an der Wahl zum Deutschen Bundestag und am Volksentscheid teilnehmen“, sondern die zusätzlichen „Wichtige Hinweise für Briefwähler“ lassen deutlich werden, daß die Anweisungen technischer Art sind, um bei dem Wähler das Risiko zu vermeiden, durch Fehler die Ungültigkeit seiner Stimmabgabe herbeizuführen.

Aufgrund dieser Erwägungen ist auch gegen § 5 BWVVO nichts einzuwenden, der bei gleichzeitiger Durchführung eines Volksentscheids mit einer Bundestagswahl einen „gemeinsamen Wahlschein“ anordnet.

- b) In gleicher Weise geht die Rüge fehl, die gleichzeitige Aushändigung der Unterlagen zur Bundestagswahl und zum Volksentscheid in den Wahllokalen habe eine Verpflichtung zur Teilnahme an beiden Abstimmungen suggeriert und diejenigen Stimmberechtigten, die nur die Bundestagswahlunterlagen entgegennehmen wollten, durch die daraus entstandene Diskussion mit den Wahlvorständen unter Verletzung des Abstimmungsgeheimnisses als Nichtteilnehmer am Volksentscheid öffentlich herausgestellt.

Ein Abstimmungsfehler kann in dem gerügten Verhalten nicht erblickt werden; es war daher auch nicht notwendig, von Amts wegen der Frage nachzugehen, in wievielen Fällen es zu solchen Auseinandersetzungen kam. Es ist nicht ersichtlich, weshalb sich aus der gleichzeitigen Aushändigung der Wahl- und Abstimmungsunterlagen ein Abstimmungszwang ergeben konnte. Jeder Stimmberechtigte war frei, in der Wahlkabine allein den Stimmzettel zur Bundestagswahl auszufüllen. Umgekehrt wäre die Nichtaushändigung aller Wahlunterlagen oder die Aushändigung nur auf ausdrücklichen Wunsch in hohem Maße problematisch gewesen. Durch die Verweigerung der Entgegennahme der Unterlagen zum Volksentscheid haben die betreffenden Abstimmungsberechtigten im übrigen selbst kundgetan, daß sie an dem Volksentscheid nicht teilnehmen wollten.

- c) Auch der Aushang oder die Auslage des Informationsblattes der Wahlämter, das neben dem vollen Text der geplanten Verfassungsänderung eine Zusammenfassung der wichtigsten Änderungen („Kernpunkte der Verfassungsänderung“) enthielt, in den Wahllokalen ist rechtlich nicht zu beanstanden. Das Informationsblatt enthielt keinerlei Aufforderung an die Stimmberechtigten, entweder mit „Ja“ oder „Nein“ zu stimmen. Ebenso wenig haltbar ist die Auffassung, damit habe die notwendige Zahl der Abstimmenden (Quorum) gesichert werden sollen. Eine unzulässige „schriftliche Beeinflussung“ der Abstimmungsberechtigten im Sinne des § 32 Abs. 1 BremWG, der gemäß § 24 Abs. 1 S. 2 Nr. 4 VE-Gesetz zur Anwendung gelangt - und § 27 BremWG entspricht - liegt daher nicht vor.
- d) Schließlich kann auch eine gemeinsame Kennzeichnung der Stimmabgabe für Bundestagswahl und Volksentscheid im Wählerverzeichnis nicht als Abstimmungsfehler bewertet werden, da eine solche Handhabung offenkundig auf die Stimmabgabe selbst keinen Einfluß haben konnte. Auch die Stimmauszählung erfolgt nicht anhand der Vermerke im Wählerverzeichnis, sondern anhand der in der Wahlurne vorhandenen Wahl- oder Abstimmungszettel.

6. Unbegründet ist weiterhin die Rüge der Beschwerdeführer, daß die Abstimmungsberechtigten vor dem Volksentscheid unzureichend und auch falsch informiert worden seien. Diese Rüge bezieht sich auf die fehlende Information im Hinblick auf die mit der Verfassungsänderung eintretende „Verschlechterung der Rechtsstellung der Bürger“, auf die Bedeutung des Quorums bei einem Volksentscheid und auf die unkommentierte Mitteilung des Verfassungsänderungsgesetzes, die ohne Verweis auf die entsprechenden Abschnitte der Landesverfassung, ohne Hervorhebung der tatsächlichen Änderungen und ohne Synopse dem Informationsbedürfnis der Stimmberechtigten nicht habe genügen können.

- a) Die staatlichen Organe haben ihrer Informationspflicht gegenüber den Stimmberechtigten in rechtlich nicht zu beanstandendem Umfang genügt. Hierzu reicht allerdings die Erfüllung der sich aus § 2a VE-Gesetz ergebenden Anforderungen allein nicht aus. Um der Verantwortung, die Bürgerinnen und Bürger mit ihrer Teilnahme an einem Volksentscheid übernehmen, gerecht werden, also eine sachgerechte Entscheidung treffen zu können, müssen diese den Inhalt des Gesetzentwurfs verstehen, seine Auswirkungen überblicken und die wesentlichen Vor- und Nachteile abschätzen können (ebenso BayVerfGH, BayVBl. 1994, 203/206). Daraus folgt, daß den Stimmberechtigten alle Unterlagen zur Verfügung zu stellen sind oder der Zugang zu ihnen zu eröffnen ist, die ihnen eine eigenständige Bewertung und ein Abwägen der Vor- und Nachteile erlauben. Mit der Überlassung des Gesetzestextes und mit der Möglichkeit, die weiteren einschlägigen Unterlagen einzusehen und bei einer genau angegebenen Dienststelle weiteres Informationsmaterial anzufordern, ist dieser Verpflichtung genügt. Die Stimmberechtigten waren auf dieser Basis in die Lage versetzt, eigene verantwortungsvolle Schlüsse zu ziehen.

Daß dieses Ergebnis vom Stimmberechtigten selbst gewisse eigene Anstrengung und Initiative verlangt, ist nicht zu beanstanden, da es seiner Rolle als Akteur in der direkten Demokratie entspricht. Plebiszitäre Entscheidungen gewinnen nur dann ein „Mindestmaß an Qualität“, wenn „der Stimmbürger fähig und bereit ist, die Mühsal auf sich zu nehmen, die eine solche Entscheidung erfordert“ (Krause, in: Isensee/Kirchhof Hrsg., Handbuch des Staatsrechts II, 1987, § 39 Rn. 25). Es ist widersprüchlich, als „Souverän“ auftreten zu wollen und gleichzeitig jede Bemühung um nähere Information nicht als eigene Aufgabe zu verstehen, sondern auf den Staat abzuwälzen.

Die staatlichen Organe sind danach nicht verpflichtet, dem besseren Verständnis der Verfassungsänderung dadurch zu dienen, daß sie eine Synopse liefern, die Änderungen im bisherigen Text besonders markieren oder einen Verweis auf die betreffenden Abschnitte der Landesverfassung anbringen. Vielmehr ist es dem mündigen Bürger zuzumuten, anhand der bisherigen Landesverfassung, deren Text ihm auf Anfrage zur Verfügung gestellt werden kann, die Änderungen selbst zu erkennen und einzuschätzen.

Der notwendige Informationsumfang ist jedenfalls - wie im vorliegenden Fall - dann gewahrt, wenn in einer zusätzlich verteilten Information die wesentlichen Änderungen, darunter gerade solche, die die Rechtsstellung der Bürger betreffen, in allgemein verständlicher Sprache dargestellt werden (sog. „Kernpunkte der Verfassungsänderung“). Vorausgesetzt dabei ist allerdings, daß die hierbei gegebenen Informationen korrekt sind.

Demgemäß ist auch die Rüge, die zuständigen staatlichen Organe hätten auf die Bedeutung des Quorums im Volksentscheidverfahren besonders aufmerksam machen müssen, nicht stichhaltig. Dem Bürger ist zuzumuten, daß er sich über seine Rolle als Mitwirkender bei der Volksgesetzgebung selbst informiert. Zwar ist es staatlichen Organen hier wie sonst unbenommen, im zulässigen Rahmen ein „Mehr“ an Information zu geben. Hier kommt es aber nur darauf an, ob die rechtliche Verpflichtung dazu besteht und nicht erfüllt wurde. Dafür ergeben sich aber aus der Rechtsordnung keine Anhaltspunkte.

- b) Die Stimmberechtigten sind auch im Hinblick auf den Gegenstand des Volksentscheids nicht falsch oder irreführend informiert worden. Die Veränderung der Einflußnahmemöglichkeit des Bürgers auf die Durchführung einer Verfassungsänderung, die vom Standpunkt der Bürgerpartizipation sicherlich nicht, wie es das Wahlprüfungsgericht formuliert, als „Erleichterung“ für den Bürger zu verstehen ist, ist in dem den Stimmberechtigten zur Verfügung gestellten Informationsmaterial korrekt wiedergegeben worden. In Ziff. 2 Satz 1 der „Kernpunkte der Verfassungsänderung“ wird die bisherige Situation skizziert und dabei für den Fall fehlender Einstimmigkeit in der Bürgerschaft die Notwendigkeit des Volksentscheids benannt. Satz 2 enthält die zutreffende Mitteilung, daß eine Verfassungsänderung in Zukunft bereits aufgrund der Zustimmung von zwei Dritteln der Mitglieder der Bürgerschaft möglich sein wird. Auch wenn in Satz 3 der weitere zutreffende Hinweis erfolgt, daß Volksbegehren und Volksentscheid auch künftig möglich bleiben, kann dies nicht dahin mißverstanden werden, daß wie bisher bei nicht einstimmiger Verfassungsänderung durch die Bürgerschaft ein Volksentscheid notwendig wäre. Dies wird auch durch das Wort „dagegen“ in Satz 2 - in Hervorhebung des Unterschieds zur bisherigen Rechtslage - zum Ausdruck gebracht. Durch diese Information waren die Stimmberechtigten in die Lage versetzt, die neue Rechtslage von der bisherigen zu unterscheiden, sie an dieser zu messen und ihre Schlußfolgerungen bezüglich der Einschränkung der plebiszitären Mitwirkungsrechte zu ziehen. Aufgrund dieser Situation ist es auch nicht irreführend, wenn in Ziff. 1 der „Kernpunkte der Verfassungsänderung“ davon die Rede ist, daß die Mitwirkungsrechte der Bürgerinnen und Bürger „verbessert“ werden. Denn die in diesem Zusammenhang im einzelnen vorgenommenen Änderungen sind als solche richtig benannt. Damit wird nicht zum Ausdruck gebracht, daß alle Veränderungen als Verbesserung zu qualifizieren sind. Die nachfolgenden Ziffern der „Kernpunkte“ sind systematisch eindeutig nicht der ersten Ziffer zuzuordnen. Es wird daher nicht vorgespiegelt, auch die das Verfassungsänderungsverfahren betreffende Neuregelung sei als Verbesserung der Mitwirkungsrechte der Bürger zu qualifizieren.

7. Keinen Erfolg haben die Beschwerdeführer letztlich auch mit ihrer Rüge, durch die mit öffentlichen Mitteln finanzierten und vom Präsidenten der Bremischen Bürgerschaft und den Vorsitzenden (Sprechern) der Fraktionen der SPD, CDU, FDP und Bündnis 90/GRÜNE unterzeichneten Zeitungsannoncen vom 14. und 15. Oktober 1994 - also unmittelbar vor der Abstimmung - sowie durch eine Telefonaktion wenige Tage zuvor sei massiv für die Zustimmung zur Verfassungsänderung geworben und damit der Ausgang des Volksentscheids unzulässig beeinflusst worden.

- a) Während die Staatsorgane sich bei Wahlen und im Vorfeld von Wahlen strikt neutral zu verhalten haben, also sich weder mit politischen Parteien noch einzelnen Wahlbewerbern identifizieren oder sie bekämpfen, insbesondere nicht durch Werbung die Entscheidung des Wählers beeinflussen dürfen (vgl. BVerfGE 44, 125/142; 63, 230/242 ff.; BremStGHE 4, 74/79 f.), kann ein solches striktes Neutralitätsgebot nicht in gleicher Weise im Hinblick auf Volksentscheide Geltung beanspruchen. Zwar muß in beiden Fällen sichergestellt sein, daß die Integrität der Willensbildung des Volkes gesichert ist und seine freie Entscheidung nicht beeinträchtigt wird. Gleichwohl ergeben sich aus der tatsächlichen und rechtlichen Verschiedenheit zwischen Wahlen und Abstimmungen Konsequenzen. Gegenstand der Abstimmung ist eine Sachfrage, die die Abstimmungsberechtigten verantwortungsvoll nur entscheiden können, wenn sie in der Lage sind, die möglichen Folgen für das Staatsganze umfassend abzuschätzen. Von seiten der Staatsorgane betrachtet, bedeutet das, daß es diesen nicht verwehrt sein kann, auf mögliche Konsequenzen der zu treffenden Entscheidung

hinzuweisen - was auch eine Pro- und Contra-Wertung miteinschließt - und für die eigene Überzeugung werbend einzutreten (vgl. BayVerfGH, BayVBl. 1994, 203/206; auch BVerfGE 37, 84/90 f. geht offenkundig von einem rechtlich erheblichen Unterschied zwischen Wahlen und Abstimmungen aus; restriktiver BayVGH, NVwZ 1991, 699/700 f.).

Diese Grundsätze gelten auch für den Fall, daß - wie hier - über eine Verfassungsänderung abgestimmt wird. Mit der Verfassung oder ihrer Änderung wird zwar die rechtliche Grundlage des Staates (neu) bestimmt, werden die maßgeblichen politischen Kräfte einander zugeordnet und das Verhältnis des einzelnen zur staatlichen Ordnung festgelegt. Insoweit ereignet sich hier durchaus etwas ähnliches wie bei der Wahl, weil dem staatlichen Ganzen die Legitimationsgrundlage gegeben wird. Verfassungsgebung bzw. Verfassungsgesetzgebung teilt auch Macht zu, überträgt Herrschaft - im vorliegenden Fall vom Volk auf seinen Repräsentanten, die Bürgerschaft.

Aber gerade wegen der Bedeutung dieses Vorgangs gilt auch bei dieser Konstellation, daß die Stimmberechtigten möglichst umfassend von der Auffassung der maßgeblichen politischen Kräfte und auch der Verfassungsorgane Kenntnis erlangen, ob eine solche Verfassungsänderung aus deren Sicht sinnvoll und empfehlenswert ist. Je umfassender das ihm vorgelegte Meinungsspektrum ist, desto eher ist der einzelne in der Lage, seine Entscheidung verantwortungsvoll zu treffen.

Die Grenzen, die den Aktivitäten staatlicher Organe bei Abstimmungen gezogen sind, ergeben sich daraus, daß die Entscheidung der Stimmberechtigten rational, sachbezogen und frei erfolgen können muß. Dies erlegt den staatlichen Organen ein „Objektivitätsgebot oder Sachlichkeitsgebot“ auf, das zwar von ihnen nicht verlangt, ihre eigene Auffassung zu unterdrücken, wohl aber, ihre Überzeugung in einer die Entscheidungsfreiheit der Stimmberechtigten respektierenden Weise zu äußern. Dies schließt parteiergreifende - sofern sachliche - Äußerungen nicht aus. Die Grenze ist aber überschritten, wenn amtliche, nach außen gerichtete Äußerungen nicht nur auf die Meinungsbildung, sondern auf den Abstimmungsvorgang selbst zielen und damit die eigenverantwortliche Entscheidung der Abstimmenden beeinträchtigen. Dies ist etwa der Fall, wenn Muster von Stimmzetteln veröffentlicht werden, die bereits in der vom Amtsträger empfohlenen Weise durch Ankreuzen ausgefüllt sind (ebenso BayVerfGH, BayVBl. 1994, 203/208).

- b) Die vorstehend entwickelten Grundsätze sind auf den hier zu entscheidenden Fall anzuwenden, da beide gerügten Verhaltensweisen - Zeitungsannoncen und Telefonaktion - von den beteiligten Organen als solchen, also in amtlicher Funktion durchgeführt wurden. Die Fraktionsvorsitzenden und der Präsident der Bremischen Bürgerschaft haben nicht, wie es Ausführungen des Wahlprüfungsgerichts nahelegen, nur in privater Eigenschaft gehandelt. Beleg hierfür ist der unbestrittene Einsatz öffentlicher Gelder zu diesem Zweck. Die Beurteilung der Aktivitäten der durch ihre Vorsitzenden/Sprecher vertretenen Fraktionen einerseits, des Präsidenten der Bürgerschaft andererseits an diesen Maßstäben führt indes zu unterschiedlichen Ergebnissen. Während das Verhalten der Fraktionen aus Rechtsgründen nicht zu beanstanden ist, überschreitet die Beteiligung des Präsidenten der Bürgerschaft an den Zeitungsannoncen den zulässigen Rahmen. Mangels Erheblichkeit führt dieser Abstimmungsfehler jedoch nicht zur Ungültigkeit des Volksentscheids.

Soweit es um die Tätigkeiten der Fraktionen geht, ist festzuhalten, daß sie sich unter Berücksichtigung des auch für sie geltenden Objektivitäts- oder Sachlichkeitsgebots an den öffentlichen Diskussionen über den Gegenstand des Volksentscheids beteiligen durften. Dabei haben sie die Grenzen dieses Gebots noch nicht überschritten. Was die Zeitungsannonce angeht, so wird darin zwar eindeutig zum „Ja“ beim Volksentscheid aufgefordert. In den Annoncen wird allerdings kein Stimmzettel abgebildet, in dem der Ja-Kreis durchkreuzt wäre und damit der Stimmberechtigte zum bloßen „Übertragen“ auf den echten Stimmzettel verleitet würde. Das „Ja zur Verfassungsänderung“ ist vielmehr als freilich sehr pointierte Stellungnahme zum Volksentscheid zu qualifizieren, mit der die Fraktionen in die öffentliche Auseinandersetzung für das Für und Wider bzw. Ja oder Nein zur Verfassungsänderung in indirekter Weise eingreifen. Anknüpfungspunkt ist insoweit die Einflußnahme auf die stimmberechtigten Bürgerinnen und Bürger im Stadium der Willens- und Meinungsbildung, nicht jedoch eine konkrete, gezielte Vorgabe für das Votum im späteren Stadium des Abstimmungsvorgangs, die suggestiv die Entscheidung der Abstimmenden vorwegzunehmen, ihnen geradezu abzunehmen versuchte.

Für die Beurteilung der Frage, ob die Fraktionen die Grenzen des Sachlichkeitsgebots überschritten haben, kann auch ihre einzigartige Stellung nicht außer Betracht bleiben, die zutreffend „als Scharnier zwischen Staatswillensbildung und gesellschaftlicher Willensbildung, zwischen Parlament und Parteien, zwischen Parlament und einzelnen Abgeordneten sowie zwischen Öffentlichkeit und politischer Innenwelt“ beschrieben wurde (Zeh, Handbuch des Staatsrechts II, 1987, § 42 Rn. 8). Die für Parlamentsfraktionen typische Nähe zu „ihren“ politischen Parteien darf zwar keineswegs in dem Sinn mißverstanden werden, sie seien allein deren verlängerter Arm; dies würde die gleichzeitig bestehende latente Spannung zwischen Fraktion und Partei und

vor allem die verfassungsrechtlich garantierte Unabhängigkeit der Mandatsträger (Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG; Art. 83 Abs. 1 BremLV) unberücksichtigt lassen. Wohl aber ist dieses auch von der Öffentlichkeit wahrgenommene Näheverhältnis bei der Anwendung des Sachlichkeitsgebots auf die Fraktionen zu berücksichtigen, da parteilich-politische Stellungnahmen von diesen im Meinungskampf allseits erwartet werden und von den Stimmberechtigten in das gesamte Argumentationspotential entsprechend eingeordnet werden können.

Der für Abstimmungen notwendige Freiheitsraum, der auch unter dem Gesichtspunkt des mündigen, die politischen Aktionen der Fraktionen durchschauenden Staatsbürgers zu sehen ist, bleibt vorliegend noch in dem erforderlichen Umfang erhalten. Diese Wertung gilt erst recht für die Telefonaktion. Abgesehen davon, daß insoweit kaum substantiiert vorgetragen ist, ist hier von einem solchen der Abbildung eines bereits angekreuzten Stimmbzettels vergleichbaren Einwirken auf den Abstimmungsvorgang nicht auszugehen.

Demgegenüber hat der Präsident der Bremischen Bürgerschaft dadurch, daß er in den Annoncen mit Namen und Amtsbezeichnung an erster Stelle für das Ja beim Volksentscheid geworben hat, die ihm auferlegte Zurückhaltungspflicht verletzt und gegen das ihn bindende Objektivitäts- oder Sachlichkeitsgebot verstoßen. Die Mitwirkung des Präsidenten konnte dahin verstanden werden, daß sich die Bürgerschaft insgesamt eindeutig zugunsten der Verfassungsänderung ausspreche. Eine solche werbende Äußerung hat nach außen ein anderes Gewicht als die Stellungnahme von Parlamentsfraktionen, da die Bürgerschaft die Gesamtrepräsentanz der Bürger darstellt. Zusammen mit der pointierten Werbung für das Zustandekommen der Verfassungsänderung ist der Vorgang als unzulässige Beeinflussung der Stimmberechtigten zu beurteilen.

Hieraus folgt jedoch nicht, daß der Antrag der Beschwerdeführer Erfolg haben kann. Aufgrund des großen Vorsprungs der Stimmen, die sich für die Verfassungsänderung ausgesprochen haben, kann ausgeschlossen werden, daß allein die rechtswidrige Hinzufügung der Unterschrift des Präsidenten der Bürgerschaft auf ansonsten rechtlich noch nicht zu beanstandende Annoncen parlamentarischer Fraktionen sich auf das Ergebnis des Volksentscheids, d.h. das Ja zur Verfassungsänderung, ausgewirkt haben konnte.

Nach allem ist der Hauptantrag der Beschwerdeführer unbegründet. Auf den hilfsweise gestellten Antrag braucht nicht eingegangen zu werden, da er weiter reicht als der Hauptantrag und die Beschwerdeführer damit erst recht keinen Erfolg haben können.

Pottschmidt

Bewersdorf

Preuß

Klein

Rinken

Lissau

Wesser