



Oberverwaltungsgericht der Freien Hansestadt Bremen

OVG.: 1 B 198/11
(VG: 2 V 959/11)

Beschluss

In der Verwaltungsrechtssache

hat das Oberverwaltungsgericht der Freien Hansestadt Bremen - 1. Senat - durch die Richter Göbel, Prof. Alexy und Traub am 24. August 2011 beschlossen:

Die Beschwerde der Antragsgegnerin gegen den Beschluss des Verwaltungsgerichts der Freien Hansestadt Bremen - 2. Kammer - vom 22. August 2011 wird mit der Maßgabe zurückgewiesen, dass die beantragte Einsicht in die Wahlniederschriften mit Anlagen ab Donnerstag, den 25. August 2011, 9.00 Uhr zu gewähren ist.

Die Kosten der Beschwerde trägt die Antragsgegnerin.

Der Streitwert wird auch für das Beschwerdeverfahren auf 5.000,00 Euro festgesetzt.

G r ü n d e

I.

Die Antragstellerin ist eine Wählervereinigung, die bei der am 22.05.2011 durchgeführten Wahl zur Stadtverordnetenversammlung der Stadt Bremerhaven nach dem amtlich festgestellten Wahlergebnis drei Sitze errungen hat.

Mit Schreiben vom 23.06.2011 hat die Antragstellerin beim Stadtwahlleiter Bremerhaven beantragt, ihr Einsicht in die Wahlniederschriften mit Anlagen zu gewähren. Sie erwäge, Einspruch gegen das amtlich festgestellte Wahlergebnis einzulegen. Die Stimmen von 25 weiteren Wählern hätten ausgereicht, um einen vierten Sitz in der Stadtverordnetenversammlung zu erhalten und damit den Fraktionsstatus zu erlangen. Angesichts des knappen Wahlergebnisses wolle sie überprüfen, ob die Wahl korrekt abgelaufen und eine Nachzählung bzw. sogar eine Wiederholungswahl in einzelnen Wahlbereichen erforderlich sei.

Der Stadtwahlleiter hat die Einsichtnahme mit Schreiben vom 05.07.2011 abgelehnt. Eine Rechtsgrundlage für das Begehren sei nicht erkennbar. Eine Einsichtnahme würde im Übrigen zu einer Verletzung des Wahlheimnisses führen.

Am 11.08.2007 hat die Antragstellerin beim Verwaltungsgericht beantragt, die Antragsgegnerin im Wege einer einstweiligen Anordnung zu verpflichten, ihr die begehrte Einsicht zu gewähren. Die Sache sei dringlich, weil die Einspruchsfrist gegen das amtlich festgestellte Wahlergebnis am 29.08.2011 ablaufe.

Das Verwaltungsgericht - 2. Kammer - hat mit Beschluss vom 22.08.2011 die beantragte einstweilige Anordnung erlassen. Grundlage für das Einsichtsbegehren sei § 1 Abs. 1 des Bremer Informationsfreiheitsgesetzes.

Dagegen hat die Antragsgegnerin am 23.08.2011 Beschwerde eingelegt. Sie ist der Ansicht, dass das Bremer Informationsfreiheitsgesetz nicht für die Einsicht in Wahl Niederschriften gelte. Außerdem habe das Verwaltungsgericht verkannt, dass im Falle einer Einsichtnahme eine Verletzung des Wahlgeheimnisses drohe.

II.

Die Beschwerde der Antragsgegnerin ist zulässig, aber unbegründet.

Eine einstweilige Anordnung darf nach §§ 123 Abs. 1 und 3 VwGO, 920 Abs. 2 ZPO nur ergehen, wenn Anordnungsanspruch und -grund glaubhaft gemacht worden sind. Das Verwaltungsgericht hat zutreffend angenommen, dass das hier der Fall ist.

1.

Auf die am 22.05.2011 durchgeführte Wahl zur Stadtverordnetenversammlung der Stadt Bremerhaven haben das Bremische Wahlgesetz vom 22.04.1955 i. d. F. vom 16.11.2010 (BremGBI S. 565 - SaBremR 111-a-1) - BremWahlG - sowie die Bremische Landeswahlordnung vom 23.05.1990 i. d. F. vom 14.02.2011 (BremGBI S. 99, berichtigt: BremGBI S. 209 - SaBremR 111-a-2) - BremLWO - Anwendung gefunden.

Danach ist von den Schriftführern der jeweiligen Wahlvorstände über die Wahlhandlung, die Zulassung der Wahlbriefe sowie die Ermittlung und Feststellung des Wahlergebnisses eine Niederschrift zu fertigen. Die Niederschrift betrifft die Tätigkeit der Wahlvorstände bei der Urnenwahl (§§ 58, 75 Abs. 3 BremLWO), bei der Briefwahl (§§ 58, 75b, 75c BremLWO) und beim Auszählen der Stimmzettel (§§ 58, 75a Abs. 2 BremLWO). Die Landeswahlordnung enthält insoweit Muster für das Anfertigen der Niederschriften (Anlage 17a bis 17c). Den Niederschriften sind die in § 58 Abs. 3 bis 5 BremLWO genannten Anlagen beizufügen. Hierbei handelt es sich um die vom Urnenwahlvorstand eingenommenen Wahlscheine (Abs. 3), die vom Briefwahlvorstand zurückgewiesenen Wahlbriefe sowie die Wahlscheine, über deren Gültigkeit der Briefwahlvorstand gesondert beschlossen hat (Abs. 4), sowie die Stimmzettel und Stimmzettelumschläge, über die der Auszählwahlvorstand gesondert beschlossen hat (Abs. 5).

2.

Das Verwaltungsgericht hat angenommen, dass als Grundlage für einen Anspruch auf Einsicht in die Wahl Niederschriften mit Anlagen § 1 Abs. 1 des Bremer Informationsfreiheitsgesetzes vom 16.05.2006 (BremGBI S. 263), zuletzt geändert durch Gesetz vom 01.03.2011 (BremGBI S. 81, SaBremR 206-k-1) - BremIFG - in Betracht kommt. Ob dies zutrifft, erscheint fraglich, bedarf im vorliegenden Eilverfahren aber keiner abschließenden Klärung.

Nach § 1 Abs. 1 Satz 1 BremIFG hat jedermann nach Maßgabe dieses Gesetzes gegenüber den Behörden des Landes, der Gemeinden oder der sonstigen der Aufsicht des Landes unterstehenden juristischen Personen des öffentlichen Rechts und deren Vereinigungen einen Anspruch auf Zugang zu amtlichen Informationen. Behörde im Sinne dieser Vorschrift ist jede Stelle, die Aufgaben der öffentlichen Verwaltung wahrnimmt. Der Behördenbegriff des § 1 Abs. 1 Satz 1 BremIFG knüpft insofern an den des § 1 Abs. 4 BremVwVfG an, es gilt also der - weite - funktionale Behördenbegriff (vgl. OVG Münster, U. v. 02.11.2010 - 8 A 475/10 - juris, Rn. 45; Schoch, IFG, 1. Aufl. 2009, § 1 Rn 78). Nach § 1 Abs. 1 Satz 2 BremIFG gilt das Gesetz auch für sonstige Organe und Einrichtungen des Landes und der Gemeinden, soweit sie öffentlich - rechtliche Verwaltungsaufgaben wahrnehmen. Satz 2, dem ebenfalls der funktionale Behördenbegriff zugrunde liegt, hat insoweit klarstellende Bedeutung (Schoch, a. a. O., § 1 Rn 90). Festzuhalten ist, dass alle Einrichtungen, die funktional Verwaltungstätigkeit ausüben, dem Anwendungsbereich des § 1 Abs. 1 BremIFG unterliegen.

Die Niederschriften, in die die Antragstellerin Einsicht begehrt, dokumentieren die Tätigkeit von Wahlvorständen. Ob die Tätigkeit von Wahlvorständen funktional als Verwaltungstätigkeit anzusehen ist, ist indes fraglich. Wahlvorstände stellen eine spezifische Form bürgerschaftlicher Selbstorganisation dar. Das Wahlgesetz enthält spezielle Bestimmungen über ihre Konstituierung (vgl. § 11 BremWahlG). Die Mitglieder von Wahlvorständen, die ihre Tätigkeit ehrenamtlich ausüben (§ 13 Abs. 1 BremWahlG), sind

allein dem Gesetz unterworfen, unterliegen also keinen Weisungen. Wahlvorstände werden deshalb als „eine Art Selbstverwaltungsorgan der Aktivbürger“ bezeichnet, woraus die Schlussfolgerung gezogen wird, dass ihre Tätigkeit keine funktionale Verwaltungsqualität besitzt und mithin auch § 1 Abs. 1 BremIFG keine Anwendung findet (so Schreiber, BWahlG, 8. Aufl. 2009, § 8 Rn 1). Die Frage der zutreffenden rechtlichen Einordnung, die in einem einstweiligen Rechtsschutzverfahren einer abschließenden Klärung kaum zugänglich ist, kann hier aber offen bleiben.

3.

Denn unabhängig davon kann der zuständige Wahlleiter einem Antragsteller nach pflichtgemäßem Ermessen Einsicht in die Wahl Niederschriften mit Anlagen gewähren. Dem Ersuchen ist in der Regel Rechnung zu tragen, wenn ein berechtigtes Interesse an der Einsicht gegeben ist. Das ist hier der Fall. Im Einzelnen ergibt sich das aus Folgendem:

a) Das BremWahlG sowie die BremLWO enthalten keine Regelungen, die die Einsichtnahme Dritter in die von den Wahlvorständen gefertigten Wahl Niederschriften generell verbieten würden.

Insbesondere lässt sich § 58 Abs. 8 BremLWO kein solches Verbot entnehmen. Die Vorschrift bestimmt, dass Auszählwahlvorsteher, Gemeindebehörde und Wahlbereichsleiter sicherzustellen haben, dass die Wahl Niederschriften mit den Anlagen Unbefugten nicht zugänglich sind. Die Vorschrift verpflichtet zu besonderer Sorgfalt bei der Verwahrung der Wahl Niederschriften. Sie betrifft nicht die Frage der Einsichtnahme.

Wahl Niederschriften gehören auch nicht zu den in § 102 Abs. 2 BremLWO - abschließend bezeichneten - Wahlunterlagen, über die Auskünfte nur Behörden, Gerichten und sonstigen amtlichen Stellen erteilt werden dürfen.

b) Der Einsichtnahme Dritter in die Wahl Niederschriften steht ebenfalls nicht das verfassungsrechtlich geschützte Wahlgeheimnis entgegen.

Das Wahlgeheimnis ist ein fundamentaler Wahlrechtsgrundsatz (Art. 75 Abs. 1 BremLV; Art. 38 Abs. 1 GG). Es bietet dem Wähler Schutz davor, dass ein Dritter gegen seinen Willen von seinem Stimmverhalten Kenntnis nimmt. Die Wahrung des Wahlgeheimnisses sichert zu einem hohen Grade die Unabhängigkeit der Wahlentscheidung und erweist sich so als wichtigster institutioneller Schutz der Wahlfreiheit (BVerfG, B. v. 16.07.1998 - 2 BvR 1953/95 - BVerfGE 99, 1 <13>). Der Gesetzgeber ist verpflichtet, durch geeignete gesetzliche Regelungen sicherzustellen, dass das Wahlgeheimnis gewährleistet ist. Solche Regelungen werden im BremWahlG sowie in der BremLWO getroffen (vgl. für die Urnenwahl: §§ 26 Abs. 2, 28 Abs. 2 BremWahlG, §§ 38, 44 BremLWO; für die Briefwahl: § 29 BremWahlG, §§ 50, 55 ff. BremLWO).

Das Wahlgeheimnis betrifft das Abstimmungsverhalten der Wähler, nicht das Wahlverfahren insgesamt. Dieses steht vielmehr - vom Wahlvorschlagsverfahren über die Wahlhandlung bis zur Ermittlung des Wahlergebnisses - unter der Herrschaft des Publizitätsprinzips (BVerfG, U. v. 03.03.2009 - 2 BvC 3/07, 2 BvC 4/07 - BVerfGE 123, 39 <68 ff.>). In diesem Sinne bestimmt das BremWahlG ausdrücklich, dass die Wahlhandlung und Auszählung der Stimmen öffentlich sind (§§ 26 Abs. 1, 30 Abs. 1). Die demokratische Legitimation der Wahl fordert, um den Verdacht von Manipulationen seitens der Wahlorgane auszuschließen, die Öffentlichkeit des Wahlverfahrens als Regel, die nur um der Freiheit der Wahl willen die Ausnahme der geheimen Stimmabgabe duldet (vgl. Hans H. Klein, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz, Art. 38 Rn 113).

Nach diesem Maßstab kann nicht davon ausgegangen werden, dass die Einsichtnahme Dritter in die Niederschriften der Wahlvorstände mit Anlagen das Wahlgeheimnis berührt. Die Niederschriften dokumentieren die - öffentliche - Tätigkeit der Wahlvorstände. Bereits unter diesem Gesichtspunkt kann nicht angenommen werden, dass die Einsichtnahme zu einem Eingriff in das Wahlgeheimnis führen könnte.

Nach dem Inhalt der Anlagen 17a bis 17c zur BremLWO, die Muster für die Anfertigung der Niederschriften enthalten, ist das auch offenkundig. Nach diesen Mustern sind die einzelnen Handlungen der Wahlvorstände detailliert zu dokumentieren. Wahlhandlung und Auszählung der Stimmen werden auf diese Weise in Bezug auf jeden einzelnen Wahlvorstand rekonstruierbar. Das dient erkennbar der Kontrolle der Wahlen. Rückschlüsse auf das Abstimmungsverhalten der einzelnen Wähler können aus den Niederschriften nicht gezogen werden. Im Gegenteil soll durch die Niederschrift gerade dokumentiert

werden, dass Wahl und Auszählung unter strikter Wahrung des Wahlgeheimnisses durchgeführt worden sind.

Das Wahlgeheimnis wird entgegen der Ansicht der Antragsgegnerin auch nicht dadurch berührt, dass die Einsichtnahme auf die Anlagen erstreckt, die den Niederschriften beizufügen sind.

Durch die eingenommenen Wahlscheine, die der Schriftführer des Urnenwahlvorstands gemäß § 58 Abs. 3 BremLWO der Niederschrift beizufügen hat, wird lediglich dokumentiert, dass der Inhaber eines Wahlscheins in dem betreffenden Wahlbezirk seine Stimme abgegeben hat. Irgendeinen Rückschluss auf das Abstimmungsverhalten des Betreffenden kann darauf nicht gezogen werden (zur Urnenwahl von Wahlscheininhabern vgl. § 46 BremLWO; zur Diskussion um die Urnenwahl von Wahlscheininhabern vgl. auch Schreiber, a. a. O., § 14 Rn 10).

Dass der Briefwahlvorstand die zurückgewiesenen Wahlbriefe sowie die Wahlscheine, über die gesondert beschlossen worden ist, gemäß § 58 Abs. 4 BremLWO der Niederschrift beizufügen hat, hat ebenfalls Kontrollfunktion. Die Wahlbriefe und Wahlscheine müssen bestimmten gesetzlichen Anforderungen genügen (vgl. § 31 Abs. 4 BremWahlG). Der Briefwahlvorstand hat zu überprüfen, ob diese Voraussetzungen im Einzelfall erfüllt sind. Für diese Prüfung gibt § 55a BremLWO ein bestimmtes Verfahren vor. Die Anlagen, die gemäß § 58 Abs. 4 BremLWO der Niederschrift beizufügen sind, dokumentieren das jeweilige Ergebnis der Prüfung. Ein Eingriff in das Wahlgeheimnis ist nicht erkennbar.

Schließlich wird das Wahlgeheimnis auch nicht dadurch berührt, dass der Auszählvorstand gemäß § 58 Abs. 5 BremLWO der Niederschrift die Stimmzettel und - bei der Briefwahl - Stimmzettelumschläge beizufügen hat, die wegen Zweifeln an der Gültigkeit ausgesondert wurden (vgl. §§ 54b Abs. 3 Satz 2, 55b Abs. 3 Satz 3 BremLWO) und über die der Wahlvorstand sodann gesondert entschieden hat (vgl. §§ 54b Abs. 5 Satz 1, 55b Abs. 5 Satz 1 BremLWO). Die Beifügung dient ebenfalls erkennbar der Publizität der Ermittlung und Feststellung des Wahlergebnisses; wer den Stimmzettel abgegeben hat, ist nicht erkennbar.

c) Stehen somit wahlrechtliche Vorschriften und Wahlgrundsätze einer Einsicht Dritter in die Wahl Niederschriften nicht entgegen, hat der Wahlleiter über einen entsprechenden Antrag nach pflichtgemäßen Ermessen zu entscheiden. Im Rahmen dieses Ermessens ist zu berücksichtigen, dass die Wahl Niederschriften einen öffentlichen Vorgang dokumentieren. Kann ein Antragsteller ein berechtigtes Interesse an der Einsichtnahme geltend machen, ist deshalb in der Regel Einsicht zu gewähren (Schreiber, a. a. O., § 8 Rn 1).

So liegt es hier. Die Antragstellerin beruft sich auf ein knappes Wahlergebnis, d. h. das Fehlen der Stimmen von 25 Wählern, um einen weiteren Sitz in der Stadtverordnetenversammlung zu erhalten und damit den Fraktionsstatus zu erlangen. Das begründet ein berechtigtes Interesse der Antragstellerin, in die Wahl Niederschriften einzusehen, um nachvollziehen zu können, ob die Durchführung der Wahl sowie die Ermittlung des Wahlergebnisses ordnungsgemäß waren. Ein Wahlprüfungsverfahren, das die Antragstellerin in Erwägung zieht, kann sie nur erreichen, wenn sie innerhalb der einmonatigen Einspruchsfrist nach § 47 Abs. 3 BremWahlG substantiiert Wahlfehler behauptet (vgl. zur Substantiierungspflicht StGH Bremen, U. v. 22.05.2008 - St 1/07 - NordÖR 2008, 323 <326>). Unter diesen Umständen kann ihr ein berechtigtes Interesse an einer Einsichtnahme nicht abgesprochen werden.

4.

Wegen des bevorstehenden Ablaufs der Einspruchsfrist gegen das amtlich festgestellte Endergebnis ist auch ein Anordnungsgrund gegeben.

Die Kostenentscheidung beruht auf § 154 Abs. 2 VwGO; die Streitwertfestsetzung auf §§ 53 Abs. 3 Nr. 1, 52 Abs. 2 GKG.