



Verwaltungsgericht der Freien Hansestadt Bremen

Az.: 4 V 1156/15

Beschluss

In der Verwaltungsrechtssache

der ... , ..., ...,

Antragstellerin,

Prozessbevollmächtigter:

Rechtsanwalt ..., ..., ...,

Gz.: - -

g e g e n

die Stadt Bremerhaven, , ..., ...,

Antragsgegnerin,

Prozessbevollmächtigter:

Rechtsanwälte ..., ..., Bremen,

Gz.: - -

hat das Verwaltungsgericht der Freien Hansestadt Bremen - 4. Kammer - durch Richter Wollenweber, Richterin Dr. K. Koch und Richter Horst am 15. Juli 2015 beschlossen:

Der Antragsgegnerin wird im Wege der einstweiligen Anordnung aufgegeben, der Antragstellerin während der Geschäftszeiten unter Aufsicht Einsicht in die Stimmzettel zur Wahl der Stadtverordnetenversammlung Bremerhaven vom 10.05.2015 – mit Ausnahme der Stimmzettel des Wahlbezirks 135/05 – zu gewähren.

Die Kosten des Verfahrens trägt die Antragsgegnerin.

**Der Streitwert wird zum Zwecke der
Kostenberechnung auf 5.000,00 Euro festgesetzt.**

Gründe

I.

Die Antragstellerin begehrt im Wege des einstweiligen Rechtsschutzes Einsichtnahme in die Stimmzettel der Wahl zur Bremerhavener Stadtverordnetenversammlung.

Die Antragstellerin hat als Wählervereinigung an der Wahl zur Stadtverordnetenversammlung Bremerhaven am 10.05.2015 teilgenommen. Nach dem amtlich festgestellten Wahlergebnis erhielt sie 11.635 Stimmen (7,2 %) und erreichte drei Sitze in der Stadtverordnetenversammlung.

Mit Schreiben vom 10.06.2015 beantragte die Antragstellerin beim Stadtwahlleiter der Antragsgegnerin die Einsichtnahme in die Wahl Niederschriften nebst Anlagen sowie in diejenigen Stimmzettel, die als ungültig gewertet wurden und über die nicht gesondert abgestimmt wurde. Der Antragstellerin fehlten für einen weiteren Sitz in der Stadtverordnetenversammlung nur 75 Stimmen. Der Antrag diene der Feststellung möglicher Wahlfehler als Grundlage für einen Einspruch gegen die Gültigkeit der Wahl.

Mit Schreiben vom 18.06.2015 lehnte der Stadtwahlleiter die Einsichtnahme in diejenigen Stimmzettel, die als ungültig gewertet wurden und über die nicht gesondert abgestimmt wurde, ab. Diese würden zusammen mit den gültigen Stimmzetteln verwahrt und könnten sich in allen Paketen befinden. Die Gemeindebehörde habe nach §§ 67, 59 Abs. 6 BremLWO sicherzustellen, dass die Stimmzettel Unbefugten nicht zugänglich seien. Im Übrigen gab der Stadtwahlleiter dem Einsichtsbegehren statt. In der Folge nahm die Antragstellerin Einsicht in die Wahl Niederschriften nebst Anlagen. Darüber hinaus wurde ihr auch Einsicht gewährt in sämtliche Stimmzettel aus dem Wahlbezirk 135/05.

Mit dem am 07.07.2015 gestellten Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung verfolgt die Antragstellerin ihr Begehren auf Einsichtnahme in die Stimmzettel – mit Ausnahme derjenigen aus dem Wahlbezirk 135/05 – weiter. Die Sache sei eilbedürftig, da die Einspruchsfrist gemäß § 47 Abs. 3 Satz 1 BremWahlG am 22.07.2015 ablaufe.

Die Antragsgegnerin tritt dem Eilantrag entgegen.

II.

Der Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung ist zulässig und begründet.

Die Antragstellerin hat Anordnungsanspruch und -grund glaubhaft gemacht (vgl. §§ 123 Abs. 1 und 3 VwGO, 920 Abs. 2 ZPO).

1.

Ein Anordnungsgrund liegt vor. Angesichts der in Kürze ablaufenden Frist für die Wahlanfechtung, innerhalb derer auch der Einspruch nach §§ 47 Abs. 3 Satz 1 BremWahlG zu begründen ist, kann die Antragstellerin nicht darauf verwiesen werden, die Einsicht in die Stimmzettel zu einem späteren Zeitpunkt vorzunehmen. Eine Entscheidung in einem Klageverfahren käme in jedem Fall zu spät. Dies rechtfertigt hier auch eine Vorwegnahme der Hauptsache, da sonst Rechte, die die Antragstellerin zur Vorbereitung einer eventuellen Wahlanfechtung in Anspruch nehmen will, vereitelt würden.

2.

Die Antragstellerin hat auch den Anordnungsanspruch glaubhaft gemacht.

Die Antragstellerin hat einen Anspruch gegen die Antragsgegnerin auf Gewährung von Einsicht in die Stimmzettel der Wahl zur Stadtverordnetenversammlung Bremerhaven vom 10.05.2015, mit Ausnahme der Stimmzettel des Wahlbezirks 135/05, in die sie bereits Einsicht genommen hat.

Es kann dahinstehen, ob die Antragstellerin ihren Anspruch auf § 1 Abs. 1 des Bremer Informationsfreiheitsgesetzes vom 16.05.2006 (Brem.GBl. S. 263), zuletzt geändert durch Art. 1 Zweites ÄndG vom 28. 4. 2015 (Brem.GBl. S. 274) – BremIFG – stützen kann. Hierfür spricht einiges, wie das VG Bremen bereits im Beschluss vom 05.07.2007 (2 V 1731/97 – in NVwZ-RR 2008, 417 und in DÖV 2007, 846) hinsichtlich der Einsichtnahme in Wahlunterschriften entschieden hat. Es hat ausgeführt:

„Nach § 1 Abs. 1 Satz 1 BremIFG hat jeder nach Maßgabe dieses Gesetzes gegenüber den Behörden des Landes einen Anspruch auf Zugang zu amtlichen Informationen. „Jeder“ sind natürliche Personen – hier die Antragsteller zu 2. und zu 3. –, aber auch eine Wählervereinigung wie die Antragstellerin zu 1. (siehe hierzu Berger/Roth/Scheel, Komm. z. IFG, zu § 1, Rdnrn. 9, 12 – 15).

Der Wahlbereichsleiter Bremerhaven ist unabhängiges Wahlorgan, aber zugleich auch Behörde im funktionalen Sinne. Entscheidend dafür ist, dass sich die Tätigkeit als Wahrnehmung einer im öffentlichen Recht wurzelnden Verwaltungsaufgabe und nicht als Rechtsprechung oder Rechtsetzung darstellt (Berger/Roth/Scheel a.a.O., zu § 1, Rdnr. 26). Es kann hier offen bleiben, ob andere Befugnisse des Wahlbereichsleiters Bremerhaven im Zusammenhang mit der Durchführung der Wahl nicht als Wahrnehmung von Verwaltungsaufgaben anzusehen sind. Die in seiner Verantwortung liegende Verwahrung der Wahlunterlagen ist jedenfalls eine Verwaltungstätigkeit. Selbst wenn er nicht als Behörde im Sinne des § 1 Abs. 1 Satz 1 BremIFG anzusehen wäre, wäre er ein sonstiges Landesorgan nach § 1 Abs. 1 Satz 2 BremIFG, der Adressat eines Informationsanspruchs sein kann, soweit er öffentlich-rechtliche Verwaltungsaufgaben wahrnimmt. Das ist hinsichtlich der Zuständigkeit für die Aufbewahrung der Wahlniederschriften der Fall.

Die Anwendung des BremIFG ist auch nicht durch das BremWahlG oder die Brem-LWahlO als Sonderrecht ausgeschlossen. Die wahlrechtlichen Bestimmungen regeln nicht den Informationszugang hinsichtlich der Wahlunterlagen. Das BremIFG ist demgegenüber umfassend angelegt. In der amtlichen Begründung (Bremische Bürgerschaft Drs. 16/1000 S. 3) heißt es zum Gesetzeszweck:

„Demokratie lebt vom Prinzip Öffentlichkeit als Voraussetzung für die demokratische Willensbildung und damit für demokratische Teilhabe der Bürgerinnen und Bürger an der Gestaltung des Gemeinwesens, aber auch für eine effektive Kontrolle staatlichen Handelns. Das bisherige restriktive Akteneinsichtsrecht genügt diesem Prinzip nur unvollkommen. Bürgerinnen und Bürger sollen umfassenden Zugang zu Informationen über öffentliche Vorgänge haben, um sich kundig zu machen und ein eigenes Urteil zu bilden, damit sie entsprechend dem Konzept der „Aktiven Bürgerstadt Bremen“ diese Vorgänge mitgestalten können.“

Es sollen nach den gesetzgeberischen Intentionen prinzipiell alle Verwaltungstätigkeiten erfasst werden. Das BremIFG enthält keinen Vorbehalt im Hinblick auf Wahlvorgänge. Soweit in § 1 Abs. 3 BremIFG bestimmt ist, dass Regelungen in anderen Rechtsvorschriften über den Zugang zu amtlichen Informationen vorgehen, sind damit nur solche gemeint, die weitergehende Ansprüche auf Informationszugang gewähren (amtliche Begründung, a.a.O. zu § 1, S. 9). Die Bestimmungen des BremWahlG und der BremLWahlO enthalten solche Regelungen nicht. Letztlich gilt hier auch das Prinzip, dass das jüngere Gesetz Anwendungsvorrang vor dem älteren hat.

Allerdings ist das Informationszugsrecht nach § 3 BremIFG eingeschränkt, wenn dieses zum Schutz besonderer öffentlicher Belange erforderlich ist. Ein Anspruch auf Informationszugang besteht nach § 3 Nr. 4 BremIFG nicht, wenn die Information einer durch Rechtsvorschrift geregelten Geheimhaltungspflicht unterliegt. Einschlägig ist insoweit das durch Art. 75 Abs. 1 BremLVerf garantierte Wahlgeheimnis. Der Informationszugang kann demzufolge nicht gewährt werden, wenn die Wahrung des Wahlgeheimnisses entgegensteht. Insoweit ist zu differenzieren.

Bürger, die lediglich aus allgemeinem Informationsinteresse Wahlunterlagen einsehen wollen, können dieses nur, soweit dieses mit dem Wahlgeheimnis zu vereinbaren ist. Sie haben keinen Anspruch auf Zugang zu Informationen, die personenbezogene Daten von Wählern beinhalten oder zu anderen Vorgängen, die dem Wahlgeheimnis unterliegen.

Diese Einschränkung gilt aber nicht für Antragsteller, die eine Wahlanfechtung aus plausiblen Gründen in Betracht ziehen. Das Wahlgeheimnis ist nicht absolut geschützt. Im Rahmen eines Wahlprüfungsverfahrens nach §§ 37 ff. BremWahlG ist Wahlvorgängen nachzugehen, die prinzipiell dem Wahlgeheimnis unterliegen. Eine solche Wahlprüfungsmöglichkeit hat das Bundesverfassungsgericht in seiner Rechtsprechung als geboten angesehen. In dem Beschluss vom 12.12.1991 (2 BvR 562/91 in BVerfGE 85, 148) heißt es:

„Der Wahlgesetzgeber muß in Rechnung stellen, dass den Wahlorganen in Einzelfällen Zählfehler – unter Umständen auch mandatsrelevante Zählfehler – unterlaufen. Er hat deshalb ein Verfahren zu schaffen, das es erlaubt, Zweifeln an der Richtigkeit der von den Wahlorganen vorgenommenen Stimmenauszählung nachzugehen und erforderlichenfalls das Wahlergebnis richtigzustellen sowie die Sitzverteilung zu korrigieren.

Das verlangt nicht nur das aus dem Demokratieprinzip folgende Gebot einer dem Wählerwillen entsprechenden Sitzverteilung, sondern zugleich auch das Recht von Wahlberechtigten und Wahlbewerbern auf Wahlgleichheit.“

Nach der angeführten Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts haben die Wahlprüfungsorgane den Sachverhalt durch geeignete Ermittlungen aufzuklären. Insoweit besteht keine Einschränkung durch das Wahlgeheimnis. Von wesentlicher Bedeutung ist dabei, wie knapp das mit einem Wahleinspruch in Zweifel gezogene Wahlergebnis ausgefallen ist. Diese verfassungsrechtlichen Erwägungen müssen auch Geltung für die Vorbereitung einer Wahlanfechtung haben. Die Antragsteller sind durch die knappste aller denkbaren Wahlentscheidungen betroffen. Angesichts des Umstandes, dass sie einen Einspruch substantiiert zu begründen haben, muss im Hinblick auf den ihnen nach dem BremIFG grundsätzlich zustehenden Informationszugang hinsichtlich der Wahl Niederschriften nebst Anlagen hier das Wahlgeheimnis zugunsten der mit einer Wahlanfechtung verfolgten Interessen zurücktreten, wobei das durch einen Einspruch eingeleitete Wahlprüfungsverfahren im Ergebnis der korrekten Entsprechung des Wählerwillens und damit einem demokratischen Grundprinzip dient.

Die zeitliche Vorgabe ist erforderlich, damit die Einsichtnahme seitens des Wahlbereichsleiters Bremerhaven vorbereitet werden kann.

Dass die Einsichtnahme nur unter Aufsicht zu erfolgen hat, folgt aus der generellen Pflicht zum Schutz der Wahlunterlagen (§ 56 Abs. 3 BremLWahlO). Klarzustellen ist in diesem Zusammenhang, dass die Antragsteller als Befugte einsehen und sie dabei gegebenenfalls auch ihren Bevollmächtigten zuziehen oder sich durch ihn vertreten lassen können.“

Dies gilt auch für die Einsichtnahme in solche Stimmzettel, die nicht als Anlage zur Wahl Niederschrift genommen werden. Auch bei der Aufbewahrung dieser Stimmzettel handelt es nämlich sich um Verwaltungstätigkeit.

Unabhängig hiervon kann der zuständige Wahlleiter einem Antragsteller nach pflichtgemäßem Ermessen Einsicht in die Stimmzettel gewähren. Dem Ersuchen ist in der Regel Rechnung zu tragen, wenn ein berechtigtes Interesse an der Einsicht gegeben ist (vgl. für

den Fall der Einsichtnahme in die Wahl Niederschriften nebst Anlagen Oberverwaltungsgericht der Freien Hansestadt Bremen, Beschl. v. 24.08.2011 – 1 B 198/11 –, juris, Rn. 13).

Für diejenigen Stimmzettel, die ungültig sind, weil sie mehr als fünf Stimmen aufweisen oder ungekennzeichnet abgegeben wurden, ist keine besondere Beschlussfassung durch den Auszählwahlvorstand nach §§ 67, 54b Abs. 5, 55b Abs. 5 BremLWO erforderlich, d.h. sie werden nicht als Anlage zur Wahl Niederschrift genommen. Die ungültigen Stimmzettel werden nach Maßgabe der §§ 67, 54b Abs. 3 BremLWO wie die gültigen Stimmzettel unmittelbar in der elektronischen Datenverarbeitung erfasst und nach Abschluss der Auszählung gemäß §§ 67, 59 Abs. 4 BremLWO entsprechend der fortlaufenden Nummern gebündelt und anschließend gemeinsam mit den gültigen Stimmzetteln verpackt. Die verpackten Stimmzettel werden sodann der Gemeindebehörde übergeben, die sie zu verwahren hat (§§ 67, 59 Abs. 6 Satz 1 BremLWO).

Da die Frage, ob bzw. unter welchen Voraussetzungen eine Einsichtnahme in die verwahrten Stimmzettel zulässig ist, nicht ausdrücklich gesetzlich geregelt ist, muss sie anhand allgemeiner Grundsätze beurteilt werden. Das Bremische Oberverwaltungsgericht hat für den Fall der Einsichtnahme in Wahl Niederschriften entschieden, dass eine solche möglich ist, wenn ein berechtigtes Interesse an der Einsichtnahme besteht (Oberverwaltungsgericht der Freien Hansestadt Bremen, Beschl. v. 24.08.2011 – 1 B 198/11 –, juris, Rn. 13). Dies muss auch für die Einsichtnahme in diejenigen Stimmzettel gelten, die nicht als Anlage zur Wahl Niederschrift genommen wurden. Zwischen beiden Arten von Stimmzetteln bestehen keine Unterschiede von solcher Art und solchem Gewicht, dass eine unterschiedliche Handhabung gerechtfertigt wäre. Als Anlage zur Wahl Niederschrift werden nach §§ 67, 54b Abs. 3 Satz 2 BremLWO solche Stimmzettel genommen, die Anlass zu Bedenken hinsichtlich ihrer Gültigkeit geben. Der Unterscheid besteht darin, dass bei den nicht ausgesonderten Stimmzetteln die Ungültigkeit feststeht, während bei den ausgesonderten bloß Anlass zu Bedenken besteht. Unabhängig davon ist jedoch bei sämtlichen ungültigen Stimmzetteln anzunehmen, dass im Einzelfall ein besonderes Interesse an der Nachprüfung, ob die Stimmzettel zu Recht als ungültig gewertet wurden, bestehen kann.

Das BremWahlG und die BremLWO enthalten keine Regelungen, die die Einsichtnahme Dritter in die verwahrten Stimmzettel generell verbieten würden. Ein solches Verbot folgt insbesondere nicht aus §§ 67, 59 Abs. 6 Satz 2 BremLWO, wonach die Gemeindebehörde sicherzustellen hat, dass die Pakete, in denen die Stimmzettel verwahrt werden,

Unbefugten nicht zugänglich sind. Die Vorschrift regelt jedoch nicht, wer Unbefugter in diesem Sinne ist.

Die Antragstellerin hat ein berechtigtes Interesse an der begehrten Einsichtnahme in die Stimmzettel. Sie beruft sich auf ein knappes Wahlergebnis, wonach ihr 75 Stimmen fehlen, um einen weiteren Sitz in der Stadtverordnetenversammlung zu erhalten und somit Fraktionsstatus zu erlangen. Dies begründet ein berechtigtes Interesse, Einsicht in die Stimmzettel zu nehmen, um zu eruieren, ob die Ermittlung des Wahlergebnisses ordnungsgemäß erfolgt ist. Das von ihr angestrebte Wahlprüfungsverfahren setzt nach § 47 Abs. 3 Satz 1 BremWahlG voraus, dass der Einspruch einen Monat nach Bekanntmachung des endgültigen Wahlergebnisses nicht nur eingelegt, sondern auch begründet wird. Die behaupteten Wahlfehler müssen substantiiert gerügt werden; eine Fristverlängerung oder Wiedereinsetzung in den vorigen Stand kommen nicht in Betracht (Staatsgerichtshof der Freien Hansestadt Bremen, Urt. v. 22.05.2008 – St 1/07 –, juris). Ohne Einsicht in die Stimmzettel kann die Antragstellerin nicht ermitteln, ob Wahlfehler erfolgt sind, so dass das Recht auf Durchführung eines Wahlprüfungsverfahrens entwertet würde. Bei einer solchen Sachlage ist das grundsätzlich bestehende Ermessen der Antragsgegnerin dahingehend reduziert, dass in der Regel Einsicht zu gewähren ist, wenn ein berechtigtes Interesse daran besteht. Dies ist hier der Fall. Gegen eine Einsichtnahme sprechende Gesichtspunkte sind nicht ersichtlich.

Der Einsichtnahme Dritter in die Stimmzettel steht entgegen der Auffassung der Antragsgegnerin auch 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. 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, Urt. 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 Wahlhandlung und Auszählung der Stimmen öffentlich sind (§§ 26 Abs. 1, 30 Abs. 1).

Nach diesen Maßstäben berührt die Einsichtnahme in die Stimmzettel das Wahlgeheimnis nicht. Die Einsicht nehmenden Personen erhalten in der Regel keine Kenntnis von der Person des Wählers, da die Stimmzettel keine Rückschlüsse darauf zulassen, welcher Wähler mit ihnen abgestimmt hat. Zwar mag die Ungültigkeit in seltenen Einzelfällen aus dem Umstand herrühren, dass der Wähler unzulässigerweise seinen Namen auf dem Stimmzettel vermerkt hat. Dies rechtfertigt aus Gründen der Verhältnismäßigkeit jedoch keinen generellen Ausschluss des Rechts auf Einsichtnahme in die verwahrten Stimmzettel. Das berechnigte Interesse der Antragstellerin überwiegt insoweit das Wahlgeheimnis. Zum einen hätten sich die Wähler des Wahlgeheimnisses durch das nicht vorgesehene Nennen ihres Namens auf dem Stimmzettel bewusst begeben. Zum anderen könnte die Antragsgegnerin vor der Einsichtnahme solche Stimmzettel, die die Person des Wählers erkennen lassen, aussondern und die Einsichtnahme auf die übrigen beschränken und somit ausschließen, dass das Wahlgeheimnis berührt wird.

3.

Die Kostenentscheidung folgt aus § 154 Abs. 1 VwGO.

Die Festsetzung des Streitwertes beruht auf §§ 53 Abs. 2 Nr. 1, 52 Abs. 2 GKG.

Rechtsmittelbelehrung

Gegen diesen Beschluss ist - abgesehen von der Streitwertfestsetzung - die Beschwerde an das Oberverwaltungsgericht der Freien Hansestadt Bremen statthaft. Die Beschwerde ist innerhalb von zwei Wochen nach Bekanntgabe dieses Beschlusses bei dem

Verwaltungsgericht der Freien Hansestadt Bremen, Am Wall 198, 28195
Bremen, (Tag-/Nachtbriefkasten Justizzentrum Am Wall im Eingangsbereich)

einulegen und innerhalb eines Monats nach Bekanntgabe des Beschlusses zu begründen. Die Beschwerde muss von einem Rechtsanwalt oder einem sonst nach § 67 Abs. 4 VwGO zur Vertretung berechtigten Bevollmächtigten eingelegt werden.

Die Begründung ist, sofern sie nicht bereits mit der Beschwerde vorgelegt worden ist, bei dem Oberverwaltungsgericht der Freien Hansestadt Bremen, Am Wall 198, 28195 Bremen, einzureichen. Die Beschwerde muss einen bestimmten Antrag enthalten, die Gründe darlegen, aus denen die Entscheidung abzuändern oder aufzuheben ist, und sich mit der angefochtenen Entscheidung auseinandersetzen.

Gegen die Streitwertfestsetzung ist die Beschwerde an das Oberverwaltungsgericht der Freien Hansestadt Bremen statthaft, wenn der Wert des Beschwerdegegenstandes 200,00 Euro übersteigt oder das Verwaltungsgericht die Beschwerde zugelassen hat. Die Beschwerde ist spätestens innerhalb von sechs Monaten, nachdem die Entscheidung in der Hauptsache Rechtskraft erlangt hat oder das Verfahren sich anderweitig erledigt hat, bei dem

Verwaltungsgericht der Freien Hansestadt Bremen, Am Wall 198, 28195
Bremen, (Tag-/Nachtbriefkasten Justizzentrum Am Wall im Eingangsbereich)

schriftlich oder zur Niederschrift des Urkundsbeamten der Geschäftsstelle einzulegen.

gez. Wollenweber

gez. Dr. K. Koch

gez. Horst