
THÜRINGER OBERVERWALTUNGSGERICHT



- 3. Senat -

3 KO 107/14

Verwaltungsgericht Weimar

- 3. Kammer -

3 K 1048/12 We

Im Namen des Volkes Urteil

In dem Verwaltungsstreitverfahren

des Herrn _____ D_____,
A_____, _____ M_____

Kläger und Berufungsbeklagter

bevollmächtigt:
Rechtsanwalt Prof. Martin Kupfrian,
Espachstraße 3, 99094 Erfurt

gegen

den Freistaat Thüringen,
vertreten durch den Präsidenten des Thüringer Landesverwaltungsamtes,
Weimarplatz 4, 99423 Weimar

Beklagter

beigeladen:

Herr Landrat _____ Z_____,
c/o Landratsamt U_____,
L_____, _____ M_____

Beigeladener und Berufungskläger

bevollmächtigt:
Rechtsanwälte Spilker u. a.,
Anger 23, 99084 Erfurt

wegen

Kommunalwahlrechts,
hier: Berufung

hat der 3. Senat des Thüringer Oberverwaltungsgerichts durch den Vorsitzenden Richter am Oberverwaltungsgericht Bathe, den Richter am Oberverwaltungsgericht Peters und die Richterin am Oberverwaltungsgericht Dr. Jung

aufgrund der mündlichen Verhandlung vom 27. November 2014

für Recht erkannt:

Auf die Berufung des Beigeladenen wird das Urteil des Verwaltungsgerichts Weimar vom 26. Juni 2013 abgeändert und die Klage abgewiesen.

Der Kläger hat die Kosten des gesamten Verfahrens einschließlich der außergerichtlichen Kosten des Beigeladenen zu tragen.

Das Urteil ist hinsichtlich der Kosten vorläufig vollstreckbar. Der Kläger darf die Vollstreckung durch Sicherheitsleistung oder Hinterlegung in Höhe der festzusetzenden Kosten abwenden, wenn nicht der jeweilige Kostengläubiger zuvor Sicherheit in gleicher Höhe leistet.

Die Revision wird nicht zugelassen.

Tatbestand

- 1 Mit der Berufung wendet sich der Beigeladene gegen das Urteil des Verwaltungsgerichts Weimar, mit dem seine Wahl zum Landrat für ungültig erklärt wurde.
- 2 Der Beigeladene entschied die Wahl zum Landrat des U _____ am 22. April 2012 im 1. Wahldurchgang für sich. In der öffentlichen Bekanntmachung des Ergebnisses der Wahl im Amtsblatt des Landkreises vom Sonntag, 29. April 2012, stellte die Wahlleiterin fest, dass von 44.033 abgegebenen gültigen Stimmen mehr als die Hälfte, nämlich 22.436 Stimmen (50,95 %), auf den Beigeladenen entfallen seien und er damit als Landrat gewählt sei. Die Bekanntmachung beinhaltete eine Belehrung über die Möglichkeit der Wahlanfechtung nach § 31

ThürKWG; ein Hinweis auf mögliche Formerfordernisse der Wahlanfechtung nach § 40a ThürKWG fehlte.

- 3 Mit einem am 11. Mai 2012 beim Landesverwaltungsamt eingegangenen Telefax teilte der Prozessbevollmächtigte des Klägers mit, dass er im Namen und im Auftrag seines Mandanten die Wahl vom 22. April 2012 anfechte. Das Originalschreiben und eine Vollmachtserklärung gingen beim Beklagten am 18. Mai 2012 ein.
- 4 Zur Begründung führte er aus, dass massiv das Amtsträgern obliegende Neutralitätsgebot und das Gebot der Chancengleichheit verletzt worden seien, was beachtliche Wahlrechtsfehler begründe. So sei auf der Internetseite des Beigeladenen ab April 2012 dessen Foto zusammen mit Fotos des stellvertretenden Landrats und des Fachdienstleiters Familien und Jugend des Landratsamts des U_____ jeweils mit der Angabe der konkreten Ämter sowie mit Fotos von neun Bürgermeistern bzw. Ersten Beigeordneten kreisangehöriger Gemeinden, ebenfalls jeweils unter Angabe ihrer Amtsbezeichnung, abgebildet und mit der Erklärung "Wir vertrauen ihm - tun sie es auch" versehen gewesen. Eine Wahlwerbung der gleichen Art sei auch in der „Thüringer Allgemeinen/Mühlhäuser Allgemeinen Zeitung“ vom 14. April 2012 veröffentlicht worden. In einer weiteren Wahlanzeige in dieser Zeitung vom 10. März 2012 seien neben dem Aufruf „Darum am 22. April _____ Z_____ wählen!“ ebenfalls Bürgermeister unter Angabe ihres Amtes und Zuschreibung von Zitaten zugunsten des Beigeladenen abgebildet gewesen. Auch diese Wahlwerbung sei auf der Internetseite des Beigeladenen veröffentlicht worden. Außerdem habe der Beigeladene in einer Beilage des „Allgemeinen Anzeigers“ ein Bild veröffentlicht, auf dem unter anderem der noch amtierende Oberbürgermeister der Stadt Mühlhausen ohne dessen Einwilligung abgebildet gewesen sei. Weiterhin habe ein Mitarbeiter des Landratsamtes mit einem Dienstfahrzeug des Landratsamtes Wahlkampfflyer für den Beigeladenen verteilt. Wie dem Landesverwaltungsamt aus seinen, des Klägers, Schreiben vom 20. Februar 2012 und vom 7. März 2012 bereits bekannt sei, habe der Beigeladene ferner dafür gesorgt, dass in dem Amtsblatt des Landkreises in den Wochen vor der Wahl im nicht amtlichen Teil die Darstellung seiner Person einen möglichst großen Raum eingenommen habe. Er habe über das mit Haushaltsmitteln finanzierte Amtsblatt Öffentlichkeitsarbeit in Form von Arbeits-, Leistungs- und Erfolgsberichten betrieben, die sich im Regelfall als parteiische Werbung darstelle. Die

Berichterstattung über den Beigeladenen habe einen über die Maßen hinaus breiten Raum im Amtsblatt eingenommen.

- 5 Mit Bescheid vom 23. Juli 2012 wies der Beklagte die Wahlanfechtung zurück. Es lägen keine Verstöße vor, die geeignet seien, das Wahlergebnis wesentlich zu beeinflussen. In allen Fällen der gerügten Verletzung des Neutralitätsgebotes habe es sich um zulässige private Wahlwerbung gehandelt. Die in der Werbung genannten Amtsträger seien erkennbar nicht in Wahrnehmung ihrer dienstlichen Aufgaben aufgetreten. Einem Beamten sei es gestattet, seine Amtsbezeichnung auch außerhalb des Dienstes zu führen. Aus Form und Inhalt des jeweiligen Auftritts werde klar, dass die betroffenen Amtsträger nicht für ihre jeweilige Kommune oder Behörde gehandelt hätten. Es fehle den Äußerungen zudem der amtliche Charakter. Sie unterschieden sich nicht von anderen Wahlwerbungen, in denen Personen des öffentlichen Lebens als Unterstützer eines Kandidaten auftreten würden. Dabei sei auch Kritik an anderen Wahlbewerbern zulässig. Die Überlassung des Dienst-PKW durch den Beigeladenen als sächliches Verwaltungsmittel zu Wahlkampfzwecken sei kein nennenswerter Verstoß gegen die Neutralitätspflicht. Ein Einfluss auf die Willensbildung der Wähler sei auszuschließen. Soweit auf den Beigeladenen bezogene Veröffentlichungen im Amtsblatt hinreichend substantiiert gerügt worden seien, sei festzustellen, dass auch darin keine Verstöße gegen das Neutralitätsgebot lägen. Diese Berichte seien als Teil der zulässigen Nachrichten aus dem Leben des Landkreises anzusehen, wozu auch die privaten Spendenaktionen des Beigeladenen zählten. Die Grenze parteiergreifender Einflussnahme auf den Wahlkampf sei nicht überschritten.
- 6 Gegen diesen ihm am 26. Juli 2012 zugestellten Bescheid hat der Kläger am 27. August 2012, einem Montag, Klage erhoben.
- 7 Er hat die Auffassung vertreten, dass eine Verletzung der Neutralitätspflichten im Bescheid des Beklagten unzutreffend verneint worden sei. Der Auftritt der genannten Amtsträger im Rahmen der Wahlwerbungsanzeigen habe durch die enge Verknüpfung mit den jeweiligen Amtsbezeichnungen einen dienstlichen Charakter. Auch die Themen der verwendeten Zitate wiesen einen dienstlichen Bezug zu den Angelegenheiten der Gemeinde auf. Die Auftritte seien vom Beigeladenen methodisch geplant worden. Auch mit der Überlassung des Dienst-PKW zu

Wahlkampfzwecken habe der Beigeladene das Gebot der Chancengleichheit verletzt.

8 Der Kläger hat beantragt,

unter Aufhebung des Bescheides des Landesverwaltungsamtes vom 23. Juli 2012 die Wahl zum Landrat des U_____ für ungültig zu erklären.

9 Der Beklagte hat beantragt,

die Klage abzuweisen.

10 Er hat im Wesentlichen seinen angegriffenen Bescheid verteidigt und den privaten Charakter der gerügten Wahlwerbung betont.

11 Der Beigeladene hat beantragt,

die Klage abzuweisen.

12 Er hat sich der Auffassung des Beklagten angeschlossen. Ergänzend hat er ausgeführt, dass auch für seine Mitbewerber von Bürgermeistern im Wahlkampf geworben worden sei. Im Übrigen sei durch die Berichterstattung im Amtsblatt des Landkreises über seine privaten Spenden und Veranstaltungen, an denen er teilgenommen habe, die Neutralitätspflicht oder das Gebot der Chancengleichheit nicht verletzt. Die Berichterstattung im Amtsblatt folge aus seinen repräsentativen Aufgaben. Anderen Wahlbewerbern habe diese Möglichkeit ebenfalls offen gestanden; entsprechende Ansinnen seien jedoch nie geäußert worden.

13 Mit aufgrund mündlicher Verhandlung vom 26. Juni 2013 ergangenen Urteil hat das Verwaltungsgericht den Bescheid vom 23. Juli 2012 aufgehoben und die Landratswahl des U_____ vom 22. April 2012 für ungültig erklärt.

14 Zur Begründung hat das Gericht ausgeführt, dass die Klage als Wahlanfechtungsklage zulässig und begründet sei. Die formellen Anforderungen an die Wahlanfechtung gemäß § 31 Abs. 1 ThürKWG seien erfüllt. Die Wahlanfechtung sei auch begründet. In dem Auftritt der Bürgermeister von Oberdorla und Unstruttal in der Wahlanzeige in der „Thüringer Allgemeinen/Mühlhäuser Allgemeinen Zeitung“ vom 10. März 2012 und auf der Internetseite des Beigeladenen liege ein erheblicher

Verstoß gegen das Neutralitätsgebot. Die Bürgermeister seien unter ihrer Amtsbezeichnung aufgetreten und die ihnen in den Anzeigen zugeordneten Zitate konnten nur unter Inanspruchnahme ihrer im Amt erworbenen Kompetenz getätigt werden. Auch sei festzustellen, dass der Beigeladene im nichtamtlichen Teil des Amtsblattes Öffentlichkeitsarbeit in Form von Arbeits-, Leistungs- und Erfolgsberichten betrieben habe, die sich als parteiische Werbung darstelle. Aus der Fülle von auf die Person des Beigeladenen bezogenen Fotografien und Berichten ergebe sich eine Überschreitung der Grenze der Berichterstattung zur unzulässigen Wahlwerbung. Die aufgezeigten Wahlrechtsverstöße seien auch, jeder für sich genommen, geeignet, das Wahlergebnis wesentlich zu beeinflussen.

- 15 Gegen dieses ihm am 15. Juli 2013 zugestellte Urteil hat der Beigeladene am 18. Juli 2013 beim Verwaltungsgericht Weimar einen am 16. September 2013, einem Montag, begründeten Antrag auf Zulassung der Berufung gestellt, dem der Senat mit Beschluss vom 29. Januar 2014 - 3 ZKO 460/13 - aufgrund besonderer tatsächlicher oder rechtlicher Schwierigkeiten entsprochen hat.
- 16 Zur Berufungsbegründung trägt der Beigeladene vor, dass die Wahlanfechtungserklärung bereits nicht den formellen Anforderungen genügt habe. Auf die Wahlanfechtung nach § 31 Abs. 1 ThürKWG sei die Formvorschrift des § 40a ThürKWG anzuwenden. Danach seien Erklärungen nach diesem Gesetz, soweit nichts anderes bestimmt sei, persönlich und handschriftlich zu unterzeichnen und bei der zuständigen Stelle im Original einzureichen. Dies sei hier nicht erfolgt. Die am 11. Mai 2012 per Telefax vom Prozessbevollmächtigten des Klägers unterzeichnete, ohne beigefügte Vollmacht beim Beklagten eingegangene Wahlanfechtung entspreche nicht den formellen Anforderungen. Mit dem am 18. Mai 2012 eingegangenen Originalschriftsatz sei die Zweiwochenfrist des § 31 Abs. 1 ThürKWG nicht gewahrt. Schon der eindeutige Wortlaut des Gesetzes gebiete, die Formvorschrift des § 40a ThürKWG auf die Wahlanfechtung nach § 31 Abs. 1 ThürKWG anzuwenden. Die Wahlanfechtung sei eine „vorgeschriebene Erklärung“ im Sinne des § 40a ThürKWG. Dies ergebe sich bereits daraus, dass ohne sie ein Wahlüberprüfungsverfahren nicht eingeleitet werden könne. Sie sei zudem ein höchstpersönliches Recht, das die Anwendung der besonderen Formvorschriften gebiete. Auch eine Wiedereinsetzung in den vorigen Stand sei gemäß § 37 Abs. 2 ThürKWG ausgeschlossen. § 31 Abs. 1 ThürKWG habe die zentrale Funktion, die

Gültigkeit einer Wahl alsbald zu klären. Dem Wahlrecht sei der Grundsatz eigen, dass die Authentizität der Erklärung von Wahlberechtigten sicherzustellen sei, dem diene die Regelung des § 40a ThürKWG. Die Wahlanfechtung sei jedenfalls unbegründet, da die für ihn im Wahlkampf aufgetretenen Bürgermeister bereits deshalb nicht gegen das Neutralitätsgebot verstoßen haben können, weil sie ehrenamtlich tätig seien. Die Einwendungen gegen die Berichterstattung in den Amtsblättern seien zurückzuweisen; die darin enthaltene Berichterstattung über ihn - den Beigeladenen - sei nicht unangemessen. Die Wahlanfechtung sei zudem rechtsmissbräuchlich. Der Kläger sei Fraktionsvorsitzender der FDP-Fraktion im Kreistag des U_____ . Er verwirkliche nur den politischen Wunsch seiner Fraktion, der ein eigenes Wahlanfechtungsrecht nicht zustehe.

17 Der Beigeladene beantragt,

unter Abänderung des angefochtenen Urteils des Verwaltungsgerichts Weimar vom 26. Juni 2013 die Klage abzuweisen.

18 Der Kläger beantragt,

die Berufung zurückzuweisen.

19 Er ist der Auffassung, dass die formellen Anforderungen der Wahlanfechtung gewahrt seien. Ein aus der Anwendung des § 40a ThürKWG folgendes anwaltliches Vertretungsverbot sei mit dem Gesetz nicht vereinbar. Auch wenn das Wahlrecht ein höchstpersönliches Recht sei, gelte dies für die Wahlanfechtung nicht. Es sei nicht der höchstpersönliche Akt der Stimmabgabe betroffen, sondern die nachträgliche Überprüfung der Wahl insgesamt. Aus den strengen Anforderungen an die Begründungspflicht ergebe sich gerade, dass anwaltliche Vertretung zulässig sein müsse. Der Bürger dürfe auch darauf vertrauen, dass er anwaltliche Hilfe in Anspruch nehmen dürfe. Bei der Wahlanfechtung handele es sich auch nicht um eine „vorgeschriebene Erklärung“ im Sinne des § 40a ThürKWG. Mit der Anfechtung werde ein Verwaltungsverfahren eröffnet, auf das das Verwaltungsverfahrensgesetz anzuwenden sei. Die Grundsätze der Schriftlichkeit für Widerspruchs- und Klageverfahren seien anzuwenden; danach sei die Vorlage von Schriftsätzen durch Telefax zulässig. Entscheidend sei, dass sich die Urhebererschaft eindeutig aus dem Schreiben ergebe, ohne darüber Beweis erheben zu müssen. Die Anwendung der

Anforderungen des § 40a ThürKWG führe zu einer faktischen Verkürzung der Anfechtungsfrist auf 8 bis 10 Tage. Der Beklagte habe den Kläger zudem auch nach der Wahlanfechtung nicht auf die Einhaltung der Schriftform hingewiesen. Daraus folge eine Heilung der Verfristung. Ein Missbrauch des Wahlanfechtungsrechts liege nicht vor.

- 20 Der Beklagte stellt keinen Antrag. Er widerspricht der Auffassung des Beigeladenen. Es sei nicht anzunehmen, dass der Gesetzgeber mit der Einführung des § 40a ThürKWG die formalen Anforderungen an eine Wahlanfechtung habe erhöhen wollen. In der Sache erscheine es bei Betrachtung des Wahlkampfgebarens insgesamt lebensfremd, anzunehmen, dass die Wahlkampfbetätigung von Amtsträgern eine Verletzung der Neutralitätspflicht darstelle. Eine Wahlempfehlung eines Amtsträgers werde auch nicht durch die Inanspruchnahme seiner dienstlich erworbenen Beurteilungskompetenz zu einer dienstlichen Äußerung.
- 21 Wegen weiterer Einzelheiten wird Bezug genommen auf die Gerichtsakten (3 Bände) sowie die hinzugezogene Behördenakte des Beklagten (1 Heftung), die Gegenstand der mündlichen Verhandlung waren.

Entscheidungsgründe

- 22 Die zugelassene Berufung des Beigeladenen hat Erfolg. Sie führt zur Änderung des angefochtenen Urteils und zur Abweisung der Klage.
- 23 1. Die Berufung ist zulässig. Insbesondere ist sie statthaft sowie form- und fristgerecht eingelegt (§§ 124, 125 VwGO).
- 24 2. Die Berufung ist auch begründet. Das Verwaltungsgericht hat zu Unrecht der Klage stattgegeben und die Wahl des Beigeladenen zum Landrat des U_____ - _____ vom 22. April 2012 für ungültig erklärt.
- 25 a. Die Klage ist zulässig. Die Wahlanfechtungsklage ist als Gestaltungsklage eigener Art statthaft (vgl. Urteile des 2. Senats vom 20. Juni 1996 - 2 KO 229/96 - ThürVGRspr. 1997, 17; vom 26. September 2000 - 2 KO 289/00 -, vom 27. März 2007 - 2 KO 28/07 - und vom 22. Januar 2009 - 2 KO 238/08 - ThürVBI 2010, 10 - 14). Mit ihr wird nicht nur als ein

gestaltendes Element die Entscheidung der Rechtsaufsichtsbehörde, die einen Verwaltungsakt beinhaltet, aufgehoben. Vielmehr stellt der Senat im Falle der Klagestattgabe gestaltend weiter fest, dass die angefochtene Wahl ungültig ist (§ 31 Abs. 2 Satz 3 Thüringer Kommunalwahlgesetz - ThürKWG -).

- 26 b. Die Klage ist jedoch nicht begründet. Das Wahlanfechtungsverfahren wurde vom Kläger bereits nicht wirksam eingeleitet, was einer Entscheidung in der Sache entgegensteht.
- 27 Nach § 31 Abs. 1 ThürKWG ist im kommunalen Wahlanfechtungsverfahren - hier durch das Landesverwaltungsamt als gemäß § 118 Abs. 2 ThürKO für die Landkreise zuständige Rechtsaufsichtsbehörde - eine Wahl für ungültig zu erklären, wenn der Anfechtende anfechtungsberechtigt ist und er innerhalb von zwei Wochen nach Bekanntmachung des Wahlergebnisses die Wahl durch schriftliche Erklärung bei der Rechtsaufsichtsbehörde angefochten hat. Die Anfechtung muss sich auf erhebliche Verstöße gegen Wahlvorschriften beziehen; schließlich müssen diese Verstöße geeignet sein, das Wahlergebnis wesentlich zu beeinflussen (§ 31 Abs. 1 und Abs. 2 Satz 3 ThürKWG).
- 28 Der Kläger war zwar als Wahlberechtigter bei der hier streitigen Landratswahl befugt, die Wahl anzufechten (§ 31 Abs. 1 Satz 1 1. Halbsatz ThürKWG). Dies allein reicht zur Berechtigung, das Anfechtungsverfahren einzuleiten. Selbst wenn der Kläger als Vorsitzender einer Kreistagsfraktion auch deren politischen Interessen mit der Anfechtung mitverfolgen sollte, fehlt ihm damit nicht, wie der Beigeladene meint, das Rechtsschutzbedürfnis.
- 29 Der Kläger hat jedoch die Wahl nicht wirksam innerhalb der Zweiwochenfrist angefochten. Das von seinem Prozessbevollmächtigten unterzeichnete und per Telefax am 11. Mai 2012 beim Landesverwaltungsamt eingegangene Schreiben erfüllt nicht die formellen Voraussetzungen an eine Anfechtungserklärung. Zwar ging dieses Schreiben innerhalb der maßgeblichen Frist ein, die nach öffentlicher Bekanntgabe des Wahlergebnisses vom 29. April 2012 am 13. Mai 2012 endete (§ 222 Abs. 1, 2 ZPO, § 188 Abs. 2, 1. Alt. BGB) und sich, auch wenn dieser Tag ein Sonntag war, nicht verlängerte (§ 37 Abs. 2 Satz 1 ThürKWG). Jedoch genügte die Form nicht den gesetzlichen Anforderungen nach § 40a ThürKWG (vgl. im Folgenden aa.), einer Norm, die auch im vorliegenden Fall zu beachten (vgl. im

Folgenden bb.) und deren Anwendung rechtlich nicht anzufechten ist (vgl. im Folgenden cc.).

- 30 aa. Die Erklärung des Prozessbevollmächtigten erfüllt nicht die vom Gesetz nach § 40a ThürKWG verlangte Form.
- 31 Nach § 40a ThürKWG sind, soweit in diesem Gesetz oder in der hierzu erlassenen Thüringer Kommunalwahlordnung nichts anderes bestimmt ist, vorgeschriebene Erklärungen persönlich und handschriftlich zu unterzeichnen und bei dem zuständigen Wahlorgan oder der zuständigen Stelle im Original einzureichen; § 3a des Thüringer Verwaltungsverfahrensgesetzes findet keine Anwendung.
- 32 Der am 11. Mai 2012 im Namen des Klägers eingelegten und vom Prozessbevollmächtigten des Klägers unterzeichneten und mit einer Begründung versehenen Wahlanfechtung mangelte es in zweifacher Weise an der von § 40a ThürKWG geforderten Form.
- 33 Zum einen lag die Erklärung zum Fristende nicht im Original, sondern nur als Telefax vor. Die Bestimmung des § 40a Satz 1 ThürKWG, dass Erklärungen im Original einzureichen sind, schließt die Übermittlung per Telefax aus. Dies ergibt sich bereits daraus, dass das Empfangsgerät im Übertragungsprozess lediglich eine Kopie herstellt, das Original verbleibt beim Versender (BVerwG, Urteil vom 13. Februar 1987 - 8 C 25/85 - BVerwGE 77, 38). Dafür, dass durch die Formulierung eine Versendung per Telefax ausgeschlossen sein soll, spricht auch die Begründung zum Entwurf der textlich weitgehend übereinstimmenden Norm des § 54 Abs. 2 BWahlG (BT-Drucks.16/7461 vom 11. Dezember 2007), in der es heißt:

„Der neue Absatz 2 soll mit einer Regelung zum Formerfordernis der Rechtsklarheit und Einheitlichkeit dienen. Sofern nicht das Gesetz oder die Verordnung ausdrücklich etwas anderes vorsehen, gelten für wahlrechtliche Willenserklärungen die hier geregelten Formvorschriften. Damit wird u. a. klargestellt, dass bei Schriftlichkeitserfordernis Ausschlussfristen durch Übermittlung eines Telefaxes nicht gewahrt werden, was in der bisherigen Praxis bisweilen streitig war.“

- 34 Zum anderen fehlte es an der nach § 40a ThürKWG zu fordernden persönlichen und handschriftlichen Unterzeichnung der Wahlanfechtungserklärung durch den Kläger. Die Unterzeichnung durch einen Prozessbevollmächtigten erfüllt diese Anforderung nicht. Auf die von den Beteiligten aufgeworfene Frage, ob vor Übermittlung der Wahlanfechtung eine im Original unterschriebene Vollmacht vorgelegen hat, kommt

es nicht an, da sie nur die Ermächtigung des Verfahrensbevollmächtigten enthält, nicht jedoch die persönliche Unterzeichnung der Wahlanfechtung ersetzen kann.

- 35 bb. Die Formanforderungen des § 40a ThürKWG sind auf die Wahlanfechtung nach § 31 Abs. 1 ThürKWG anzuwenden.
- 36 (1) Die Wahlanfechtung ist in § 31 Abs. 1 ThürKWG ausdrücklich als Erklärung bezeichnet, wie sie der Wortlaut des § 40a ThürKWG voraussetzt.
- 37 (2) Es handelt sich auch um eine „vorgeschriebene Erklärung“ im Sinne dieser Norm. Die Erklärung nach § 31 Abs. 1 ThürKWG ist „vorgeschrieben“, weil sie zwingende Voraussetzung ist, um das Verfahren der Wahlanfechtung durch den Wahlanfechtungsberechtigten einzuleiten.
- 38 Aus der Bestimmung „vorgeschrieben“ lässt sich entgegen der Auffassung des Klägers, wie sie auch vom Beklagten geteilt wird, keine Einschränkung auf eine bestimmte Art von vorgegebenen Erklärungen ableiten. Die Auffassung, dass damit nur höchstpersönliche, in Formularform abgegebene und inhaltlich vorformulierte Erklärungen gemeint seien, während die Wahlanfechtung nicht erfasst sei, weil sie inhaltlich frei verfasst werden könne und ein Verwaltungsverfahren in Gang setze, findet im Gesetz keine Stütze. Der Gesetzgeber knüpft mit der Formulierung „vorgeschriebene Erklärungen“ ohne Unterscheidung an alle Erklärungen an, die im Rahmen der Regelungen des Thüringer Kommunalwahlgesetzes und der Thüringer Kommunalwahlordnung bestimmte rechts- und verfahrensrelevante Folgen haben. Hätte der Gesetzgeber nur die vom Kläger bezeichneten Erklärungen erfassen wollen, so wäre dies präziser mit dem Terminus der „vorgegebenen Erklärungen“ umschrieben worden.
- 39 (3) § 40a ThürKWG findet nicht deshalb keine Anwendung, weil für die vorgeschriebene Erklärung der Wahlanfechtung etwas „anderes bestimmt“ ist. Zwar schreibt § 31 Abs. 1 ThürKWG vor, dass die Anfechtung der Feststellung des Wahlergebnisses schriftlich zu erklären ist; daraus folgt jedoch keine abweichende Bestimmung der Form. Dies ergibt sich bereits aus einem Vergleich mit anderen Regelungen des Thüringer Kommunalwahlgesetzes, in denen Erklärungen vorgeschrieben sind und die Anwendung des § 40a ThürKWG unstreitig ist. Sowohl für die Zustimmung des Bewerbers zum Wahlvorschlag nach § 14 Abs. 3 ThürKWG,

die Erklärung der Mehrheit der Unterzeichner des Wahlvorschlages zur Abberufung des Beauftragten und seines Stellvertreters nach § 16 Abs. 3 ThürKWG als auch die Erklärung der Annahme der Wahl nach § 29 Abs. 3 ThürKWG ist nach dem jeweiligen Wortlaut der Norm die Schriftform gefordert. Aus der Gesamtschau dieser unterschiedlichen Erklärungen ergibt sich kein Argument dafür, dass die unter Verwendung der gleichen Terminologie („schriftliche Erklärung“) geregelte Wahlanfechtung nicht an den von § 40a ThürKWG geregelten Formanforderungen teilhaben soll. Das in § 31 Abs. 1 ThürKWG enthaltene Gebot der Schriftlichkeit vermittelt keine Sonderstellung, da es für die anderen genannten Erklärungen ebenfalls in den jeweiligen speziellen Regelungen vorgeschrieben ist. Gerade für dieses Merkmal der Schriftlichkeit einer Erklärung will aber § 40a ThürKWG, wie dies auch die amtliche Überschrift deutlich macht, eine allgemeine Regelung schaffen.

- 40 (4) Über diesen Wortlaut der Norm hinaus sprechen auch die sonstigen Auslegungsmethoden nicht zwingend dagegen, dass die Wahlanfechtungserklärung von den in § 40a ThürKWG aufgestellten Formanforderungen erfasst ist.
- 41 (a) So spricht vielmehr die systematische Stellung des § 40a ThürKWG dafür, dass Wahlanfechtungserklärungen erfasst werden. Die Norm ist unter der bereits im Gesetzgebungsverfahren eingefügten Überschrift „Schriftform“ im vierten abschließenden Teil des Gesetzes enthalten, der unter anderem grundsätzlich für alle Teile des Gesetzes geltende allgemeine Regelungen enthält. Die Vorschrift trifft eine einheitliche Regelung der gesetzlichen Formanforderungen an kommunalwahlrechtliche Erklärungen.
- 42 (b) Auch aus der Gesetzgebungsgeschichte ergibt sich, dass der Gesetzgeber ein umfassendes und nicht für einzelne Vorschriften - soweit nicht ausdrücklich etwas anderes im Einzelfall bestimmt ist - eingeschränktes Klarstellungsanliegen verfolgt hat. Die Norm ist mit dem „Thüringer Gesetz zur Änderung verwaltungsverfahrenrechtlicher und anderer Vorschriften“ vom 25. November 2004 (GVBl. S. 853) in das Thüringer Kommunalwahlgesetz aufgenommen worden. Ziel dieses Änderungsgesetzes war es im Wesentlichen, spezialgesetzliche Vorschriften zur Verwirklichung der „rechtsverbindlichen elektronischen Kommunikation zwischen Bürgern und der Verwaltung des Landes“ zu schaffen und weitere darauf bezogene Verfahrensregelungen zu korrigieren und anzupassen. In der Begründung zur

Einführung des § 40a ThürKWG (LT-Drucks. 4/52 vom 26. August 2004, S. 43) heißt es dann:

„Ein Gleichsetzen der Schriftform mit der elektronischen Form im Wahlrecht ist nicht sinnvoll. Beim Wahlrecht handelt es sich nicht um ein Verfahren im Sinne des Verwaltungsverfahrenrechts. Zur Vermeidung von Zweifelsfragen sollen die Anforderungen an das Schriftformerfordernis klarstellend geregelt werden.“

- 43 Dem ist zwar zunächst der Wille des Gesetzgebers zu entnehmen, klarzustellen, dass die elektronische Übermittlungsform im Wahlverfahren nicht eingeführt werden solle, da es sich nicht um ein Verfahren im Sinne des Verwaltungsverfahrensgesetzes handelt. Dazu hätte es indes nur des Satzes 2 bedurft, nämlich des Hinweises, dass § 3a ThürVwVfG - die Schaffung der Möglichkeit elektronischer Kommunikation - im Wahlverfahren keine Anwendung findet. Der Gesetzgeber hat jedoch darüber hinaus Zusätzliches geregelt. Er nahm die Gesetzesnovelle zum Anlass, um grundsätzlich in Satz 1 die Anforderungen an das Schriftformerfordernis zu bestimmen, um damit zukünftig Zweifelsfragen zu vermeiden. Der Gesetzgeber nahm offenbar einen Handlungsbedarf an, die Formerfordernisse an kommunalwahlrechtliche Erklärungen allgemein zu klären. Eine Differenzierung zwischen den einzelnen, die Schriftform erfordernden Erklärungen nach diesen Gesetzen hat der Gesetzgeber dabei nicht vorgenommen.
- 44 (c) Auch Sinn und Zweck der Regelung des § 40a ThürKWG sprechen jedenfalls nicht augenscheinlich gegen eine Erstreckung der Formanforderungen auf die Wahlanfechtungserklärung. Die Norm zielt darauf, wie es auch der zitierten Gesetzesbegründung entspricht, Zweifel an der Urheberschaft und der Identität desjenigen, der kommunalwahlrechtliche Erklärungen abzugeben hat, auszuschließen. Durch einheitliche formelle Anforderungen soll die Abgabe persönlicher Erklärungen im Wahlverfahren sichergestellt werden. Dem dient sowohl die Forderung der Höchstpersönlichkeit, als auch der Vorlage der Originalerklärung. Es soll ohne weiteres erkennbar sein, dass der Erklärende zum Kreis der Berechtigten gehört und ob die vorgelegte Erklärung von demjenigen stammt, der in ihr als Urheber ausgewiesen ist. Neben dieser Kontrollfunktion erfüllen diese Formerfordernisse auch eine Warnfunktion. Der Erklärende soll sich über die Bedeutung seiner Erklärung im Klaren sein.
- 45 Diese Zielrichtung strenger formeller Anforderungen an kommunalwahlrechtliche Erklärungen kann aber auch und gerade im Bereich der Kommunalwahlanfechtung

gelten. Zum einen soll unschwer zu ermitteln sein, ob der Erklärende zum Kreis der Anfechtungsberechtigten gehört. Zum anderen soll sich der Anfechtende über die Bedeutung seines Einwandes gewiss sein. Die Anhängigkeit eines Wahlprüfungsverfahrens ist kein Rechtsmittel im Bereich subjektiven Rechtsschutzes, sondern stellt die durch die Wahl begründete demokratische Legitimation der Gewählten in Frage.

- 46 Die Erfordernisse solcher höchstpersönlicher Erklärungen im Wahlanfechtungsverfahren sind auch in rechtsvergleichender Hinsicht nicht fremd. So finden sich auch in Kommunalwahlgesetzen anderer Länder (vgl. z. B. §§ 46, 52a Niedersächsisches Kommunalwahlgesetz oder auch §§ 25 Abs. 1, 2, 67 Abs. 2 Hessisches Kommunalwahlgesetz, wonach zusätzlich noch eine Mindestzahl Wahlberechtigter den Einspruch unterstützen muss) Elemente erhöhter Formerfordernisse an Anfechtungserklärungen.
- 47 (d) Einer wie auch immer begründeten einschränkenden Auslegung, gar im Sinne einer teleologischen Reduktion des Normanwendungsbereichs, steht zudem der klare und eindeutige Wortlaut der Norm entgegen, der grundsätzlich die Grenze zulässiger Auslegung bestimmt. Unübersteigbare Grenze der Auslegung einer Gesetzesbestimmung ist der mögliche Wortsinn der Vorschrift. Jenseits dessen wird trotz des formalen Rekurses auf die Norm nicht mehr die vom Gesetzgeber verantwortete Regelung, sondern ein anderes, durch die Deutung des Gerichts geschaffenes Recht angewendet (BVerwG, Urteil vom 27. März 2014 - 2 C 2/13 - juris). Zudem ist dem Wortlaut der Norm hier auch deshalb besondere Bedeutung beizumessen, weil das Wahlrecht vom Grundsatz der Formenstrenge geprägt ist (vgl. BVerfG, Beschluss vom 21. Oktober 1993 - 2 BvC 7/91 - juris). Die Grundsätze der Allgemeinheit und Gleichheit der Wahl fordern eine starke Formalisierung des Wahlvorganges (ThürOVG, Urteil vom 22. Januar 2009 - 2 KO 238/08 - juris). Dies gilt in gleicher Weise für den Akt der Wahlanfechtung und das sich anschließende Überprüfungsverfahren, das insofern das Gegenstück der Ausübung des Wahlrechts ist. Ist aber Formenstrenge und Klarheit ein wesentlicher das Wahlrecht prägender Grundsatz, so folgt daraus, dass der Auslegung jedenfalls dort eine Grenze gezogen ist, wo sie mit dem Wortlaut der Norm nicht mehr vereinbar ist.

-
- 48 cc. Die Anwendung des § 40a ThürKWG auf die Wahlanfechtungserklärung begegnet auch keinen durchgreifenden rechtlichen Bedenken, die eine verfassungskonforme Auslegung oder eine Vorlage an das Bundes- oder Landesverfassungsgericht im Wege des Normenkontrollverfahrens gebieten würden.
- 49 (1) Formelle Beschränkungen der Wahlanfechtung sind vor dem Hintergrund des Interesses an einer raschen und verbindlichen Klärung der Rechtmäßigkeit des Wahlverfahrens gerechtfertigt (vgl. BVerfG, Beschluss vom 12. Dezember 1991 - 2 BvR 562/91 - juris). Das Wahlprüfungsverfahren ist ein weitgehend objektiviertes Verfahren, das auf eine rasche Klärung der Gültigkeit der Wahl zielt, um so die Legitimationsgrundlage der gewählten Vertretungskörperschaft und der von ihr gefassten Beschlüsse möglichst zu sichern. Aus diesem Grunde können Einspruchs- und Klagerechte beschränkt oder gar ausgeschlossen werden (BVerwG, Urteil vom 7. März 2012 - 8 C 7/11 - juris).
- 50 (2) Der Kläger kann auch nicht mit Erfolg geltend machen, das Erfordernis der höchstpersönlichen Unterschrift schließe die Vertretung durch den Anwalt aus und verletze dergestalt den Grundsatz des fairen Verfahrens. Auch soweit aus diesem, aus dem Rechtsstaatsprinzip in Verbindung mit dem allgemeinen Freiheitsrecht aus Art. 2 Abs. 1 GG, insbesondere der Garantie des effektiven Rechtsschutzes Art. 19 Abs. 4 Satz 1 und Art. 103 Abs. 1 GG (vgl. BVerfG, Beschluss vom 5. November 2003 - 2 BvR 1506/03 - BVerfGE 109, 38 ff.) ein Recht hergeleitet werden kann, sich im Prozess durch einen sach- und rechtskundigen Bevollmächtigten vertreten zu lassen, führt dies hier nicht zu einem anderen Ergebnis. Zwar sehen § 14 Abs. 1 ThürVwVfG und § 67 Abs. 2 VwGO die Möglichkeit der Vertretung im Verwaltungsverfahren bzw. Verwaltungsprozess vor (vgl. Schoch/Schneider/Bier, VwGO, § 67 Rdn. 11). Das zunächst bei der Kommunalaufsichtsbehörde eingeleitete Wahlanfechtungsverfahren ist jedoch kein Verfahren, auf das das Verwaltungsverfahrensgesetz oder die Verwaltungsgerichtsordnung Anwendung finden. Das mit der Anfechtung eingeleitete Wahlprüfungsverfahren ist - zunächst noch - kein Prozess. Es ist ein weitgehend objektiviertes Verfahren, das - wie ausgeführt - auf eine rasche Klärung der Gültigkeit der Wahl zielt (BVerwG, Urteil vom 7. März 2012 - 8 C 7/11 - juris). Die Wahlprüfung dient nicht dem Rechtsschutz der Beteiligten, sondern der Gewährleistung des objektiven Rechts und der öffentlichen Interessen (BVerwG, Beschluss vom 10. Juni 1997 - 8 B 95/97 - juris).

Den Gegenstand des Wahlprüfungsverfahrens bildet nicht die Verletzung subjektiver Rechte (Thüringer Verfassungsgerichtshof, Beschluss vom 11. März 1999 - 30/97 - ThürVBI 1999, 188 ff.).

- 51 Zudem fordert die Regelung in dem hier zu Grunde gelegten Verständnis nur, dass die Wahlanfechtungserklärung persönlich vom Anfechtungsberechtigten unterzeichnet wird. Daraus folgt keine unzumutbare Erschwerung der Wahlanfechtung. Es bleibt dem Anfechtenden unbenommen, einen Rechtsanwalt oder eine andere fachlich geeignete Person zu beauftragen, sich beraten zu lassen und die Begründung vorzubereiten.
- 52 (3) Der Senat sieht auch keine Anhaltspunkte dafür, dass die Wahlanfechtung unzumutbar erschwert würde und rechtliche Schwierigkeiten ein schwer überwindbares Hindernis darstellen. Der Anfechtende muss nur die Tatsachen benennen, die nach seiner Auffassung einen erheblichen Verstoß gegen die Wahlvorschriften erkennen lassen. Er ist nicht gehalten, die zum Zwecke der Wahlanfechtung geltend gemachten Wahlrechtsverstöße in ihrer rechtlichen Bedeutung zu würdigen und einzuordnen (ThürVerfGH, Beschluss vom 11. März 1999 - 30/97 - ThürVBI 1999, 188 ff.; ThürOVG, Urteil vom 22. Januar 2009 - 2 KO 238/09 - ThürVBI 2010, 10 ff.).
- 53 (4) Entgegen der Auffassung des Klägers folgt aus der Notwendigkeit der Vorlage der Anfechtungserklärung im Original kein unzulässiger Eingriff in seine Verfahrensrechte. Zwar ist die Übermittlung fristwahrender Schriftsätze per Telefax in allen Gerichtszweigen uneingeschränkt zulässig (BVerfG, Kammerbeschluss vom 1. August 1996 - 1 BvR 121/95 - juris). Im Rahmen seiner Freiheit, das Wahlanfechtungsverfahren zu regeln (vgl. BVerfG, Beschluss vom 8. August 2012 - 2 BvR 1672/12 - juris), konnte der Landesgesetzgeber die Vorlage der Anfechtungserklärung im Original zur formellen Voraussetzung machen. Der Landesgesetzgeber durfte vor das von § 33 Abs. 1 ThürKWG vorgesehene verwaltungsgerichtliche Verfahren ein von der Verwaltungsgerichtsordnung abweichendes Verwaltungsverfahren in Gestalt des rechtsaufsichtsbehördlichen Wahlprüfungsverfahrens vorschalten und die Einleitung dieses Verfahrens von strengeren Voraussetzungen abhängig machen, als es die Verwaltungsgerichtsordnung für das Widerspruchsverfahren tut (ThürVerfGH, Beschluss vom 11. März 1999 - 30/97 - ThürVBI 1999, 188 ff.).

-
- 54 Entgegen der Auffassung des Klägers wird durch die Notwendigkeit der Vorlage im Original auch nicht durch die hinzuzurechnende Postlaufzeit die Frist unzumutbar verkürzt. Vor dem Hintergrund des Interesses an einer baldigen Klärung der Einhaltung der Wahlvorschriften ist die Frist von 2 Wochen nicht derart knapp bemessen, dass sie den verfassungsrechtlichen Anforderungen an die Eröffnung der Wahlprüfung nicht gerecht wird. Abgesehen davon, dass Postlaufzeiten durch eine persönliche Übergabe der Wahlanfechtung vermieden werden können, wird sich der Anfechtende regelmäßig bereits vor der den Fristlauf in Gang setzenden Bekanntgabe des Wahlergebnisses darüber eine Meinung gebildet haben, ob und aufgrund welcher Umstände er eine Verletzung von Wahlvorschriften rügen will.
- 55 (5) Auch wenn die Vorschrift des § 40a ThürKWG - wie der Beklagte vorträgt - im Rahmen seiner bisher geübten Verwaltungspraxis nicht auf Wahlanfechtungen angewendet worden ist, hat dies hier keinen Einfluss auf die Normgeltung bzw. Normauslegung. Eine normative Wirkung auf den Geltungsanspruch besitzt dieses Verhalten contra legem nicht, zumal die Anwendungspraxis in Thüringen nicht einheitlich ist. So hat die zuständige Wahlprüfungsbehörde in dem vom Senat unter gleichem Datum entschiedenen Parallelverfahren (Az. 3 KO 101/14) die Norm durchaus in dem hier aufgezeigten Verständnis angewandt. Auch kann die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts keine Anwendung finden, wonach ein Vollzugsdefizit ausnahmsweise, etwa in den Fällen eines widersprüchlich auf Ineffektivität angelegten Rechts (vgl. BVerfG, Beschluss vom 19. August 2013 - 2 BvL 22/09 - juris) Einfluss auf die Normgeltung hat, wenn es dem Gesetzgeber zurechenbar ist (BVerfG, Beschluss vom 17. Juli 2005 - 2 BvF 2/01 - juris). Es fehlt ersichtlich an einer unklaren gesetzlichen Norm, deren Anwendung Zweifelsfragen aufwerfen würde.
- 56 (6) Der Kläger kann sich schließlich nicht darauf berufen, dass die amtliche Bekanntmachung des Wahlergebnisses keinen Hinweis auf die Formerfordernisse des § 40a ThürKWG enthielt und deshalb eine Heilung des Formmangels eintrete. Die Belehrung enthielt den in § 48 ThürKWO vorgeschriebenen Inhalt und ist nicht zu beanstanden. Die Regelungen über die Rechtsfolgen unterbliebener Rechtsmittelbelehrungen, insbesondere § 58 Abs. 2 VwGO, sind nicht anwendbar. Die Wahlbekanntmachung ist kein Verwaltungsakt (vgl. VGH Baden-Württemberg, Beschluss vom 6. März 2000 - 1 S 2776/99 - juris), die Vorschriften der

Verwaltungsgerichtsordnung sind nicht anwendbar. Die Wahlprüfung dient auch nicht - wie ausgeführt - dem Rechtsschutz der Beteiligten, sondern der Gewährleistung des objektiven Rechts und der öffentlichen Interessen (BVerwG, Beschluss vom 10. Juni 1997 - 8 B 95/97). Das Interesse an der raschen Klärung des Wahlergebnisses lässt eine Berufung auf die für den allgemeinen Verwaltungsrechtsschutz geltenden Grundsätze nicht zu. Dies folgt auch aus der Regelung des § 37 Abs. 2 ThürKWG, nach der die Fristverlängerungsregelungen der §§ 222 ZPO, 193 BGB und eine Wiedereinsetzung in den vorigen Stand ausgeschlossen sind.

- 57 Es bedarf angesichts dieser Folgenlosigkeit unzureichender Belehrungen nicht weiterer Klärung, ob der Ordnungsgeber im Rahmen der Novellierung des Kommunalwahlrechts 2004 es versäumt hat, § 48 ThürKWO zu ergänzen; was ihm im Übrigen unbenommen bleibt.
- 58 Die Strenge der Form- und Fristenregelung für die Wahlanfechtung und damit der Ausschluss des Anfechtungsvorbringens wird im Übrigen durch den Umstand eingeschränkt, dass es der Rechtsaufsichtsbehörde unabhängig von diesen Anforderungen unbenommen bleibt, von Amts wegen ein Wahlprüfungsverfahren nach § 32 Abs. 2 ThürKWG einzuleiten.
- 59 c. Fehlt es mithin an einer wirksamen Anfechtung der Wahl des Beigeladenen, so steht dies einer Entscheidung darüber entgegen, ob die - durchaus beachtlichen - vom Verwaltungsgericht geltend gemachten Wahlfehler vorliegen.
- 60 3. Die Kostenentscheidung beruht auf §§ 154 Abs. 1, 162 Abs. 3 VwGO. Es entspricht dabei der Billigkeit, dem Kläger die außergerichtlichen Kosten des Beigeladenen aufzuerlegen, da dieser sich als Berufungskläger einem eigenen Kostenrisiko ausgesetzt hat.
- 61 Der Ausspruch über die vorläufige Vollstreckbarkeit ergibt sich aus § 167 VwGO, §§ 708 Nr. 10, 711 ZPO in entsprechender Anwendung.
- 62 Gründe für die Zulassung der Revision liegen nicht vor (§ 132 Abs. 2 VwGO).

Rechtsmittelbelehrung

Die Nichtzulassung der Revision kann durch Beschwerde innerhalb eines Monats nach Zustellung dieser Entscheidung angefochten werden. Die Beschwerde ist beim

Thüringer Oberverwaltungsgericht

Kaufstraße 2 - 4

99423 Weimar

durch einen Rechtsanwalt oder eine andere nach näherer Maßgabe des § 67 Abs. 2 und Abs. 4 Verwaltungsgerichtsordnung zur Vertretung befugte Person einzulegen. Die Beschwerde muss die Entscheidung bezeichnen, die angefochten werden soll.

Die Beschwerde ist innerhalb von zwei Monaten nach der Zustellung dieser Entscheidung zu begründen. Die Begründung ist bei dem Thüringer Oberverwaltungsgericht einzureichen. In der Begründung muss entweder

die grundsätzliche Bedeutung der Rechtssache dargelegt werden

oder

die Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts, des Gemeinsamen Senats der obersten Gerichtshöfe des Bundes oder des Bundesverfassungsgerichts bezeichnet werden, wenn geltend gemacht wird, von ihr werde in der in dem vorliegenden Verfahren ergangenen Entscheidung abgewichen und die Entscheidung beruhe auf dieser Abweichung,

oder

ein Verfahrensmangel bezeichnet werden, auf dem die Entscheidung beruhen kann.

Bathe

Peters

Dr. Jung

B e s c h l u s s

Der Streitwert wird auch für das zweitinstanzliche Verfahren auf
5.000,00 € festgesetzt.

Hinweis:

Dieser Beschluss ist unanfechtbar (§ 68 Abs. 1 Satz 5 i. V. m. § 66 Abs. 3 Satz 3 GKG).

Bathe

Peters

Dr. Jung