

Alle Landkreise  
Kreisfreie Städte**Frage der Zulässigkeit einer Verlängerung der Unterschriftensamm-  
lungsfrist bei kassatorischen Bürgerbegehren aufgrund der aktuellen  
Pandemielage****Rundverfügung 3/2020**

Zur Frage, ob und inwieweit aufgrund von Erschwernissen im Zusammenhang mit der Corona-Pandemie die zweimonatige Unterschriftensammlungsfrist nach § 26 Abs. 5 Satz 2 KVG LSA bei einem gegen einen Beschluss der Vertretung gerichteten Bürgerbegehren verlängert werden kann, vertritt das Ministerium für Inneres und Sport folgende Auffassung:

1. Anders als bei der Durchführung eines Bürgerentscheids (vgl. § 27 Abs. 1 Satz 2 KVG LSA) sieht die geltende Rechtslage bei einem Bürgerbegehren, das sich gegen einen Beschluss der Vertretung richtet, keine Möglichkeit einer Verlängerung der Frist für die Einreichung von Unterstützungsunterschriften vor. Die in § 26 Abs. 5 Satz 2 KVG LSA normierte Frist von zwei Monaten nach der ortsüblichen Bekanntgabe des Beschlusses ist nach der Rechtsprechung des Obergerverwaltungsgerichts des Landes Sachsen-Anhalt eine materielle Ausschlussfrist (vgl. OVG LSA, Beschluss vom 7. Februar 2014, 4 L 208/12, zur Vorgängerregelung des § 25 Abs. 2 Satz 5 GO LSA). Von einer derartigen am Sinn und Zweck der Ausschlussfrist orientierten Auslegung sind nur solche Gemeinderatsbeschlüsse betroffen, die auch nach Ablauf der Einreichungs-

Halle, 4. Februar 2021

Ihr Zeichen:

Mein Zeichen: 206.1.1-

Bearbeitet von: Frank Bruns

frank.bruns@  
lvwa.sachsen-anhalt.de

Tel.: (0345) 514-1434

Fax: (0345) 514-1414

**Hauptsitz:**Ernst-Kamieth-Straße 2  
06112 Halle (Saale)

Tel.: (0345) 514-0

Fax: (0345) 514-1444

Poststelle@

lvwa.sachsen-anhalt.de

**Internet:**www.landesverwaltungsamt.  
sachsen-anhalt.de**E-Mail-Adresse** nur fürformlose Mitteilungen  
ohne elektronische SignaturLandeshauptkasse Sachsen-Anhalt  
Deutsche Bundesbank  
BIC MARKDEF1810  
IBAN  
DE21 8100 0000 0081 0015 00

frist zum Zeitpunkt der Beantragung des Bürgerbegehrens noch nicht ausgeführt, das heißt noch nicht „erledigt“ sind (VG Magdeburg, Urt. vom 30. Oktober 2012, 9 A 235/11).

Dem gemeindlichen Interesse an Rechtssicherheit steht gegenüber das kommunalverfassungsrechtlich verbürgte Recht der Bürgerinnen und Bürger auf politische Mitgestaltung durch die Beteiligung an Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden (§§ 26, 27 KVG LSA). Bei diesem Recht handelt es sich - abgesehen vom Kommunalwahlrecht - um das bedeutsamste Mitwirkungsrecht der Bürgerinnen und Bürger in der Kommune. Bürgerbegehren und Bürgerentscheide ermöglichen den Bürgerinnen und Bürgern, kommunale Angelegenheiten selbst und unmittelbar zu entscheiden. Die erfolgreiche Anwendung des Instituts des Bürgerbegehrens (und des Bürgerentscheids) ist in Zeiten der Corona-Pandemie allerdings erheblich erschwert; aufgrund der gesetzlichen Einreichungsfrist im Falle eines kassatorischen Bürgerbegehrens kann dieses Teilhaberecht aufgrund der angeordneten Kontaktbeschränkungen aus Gründen des Infektionsschutzes gar vereitelt sein. Bei durch Verordnung bzw. behördlicherseits angeordneten (Kontakt)Beschränkungen müssten die Initiatoren eines kassatorischen Bürgerbegehrens faktisch eine Verkürzung der kommunalverfassungsrechtlich verbürgten Rechte direkter Demokratie hinnehmen.

2. Gegenüber unverschuldeter Säumnis bei gesetzlichen Fristen gewährt der allgemeine Rechtsgrundsatz der Wiedereinsetzung bzw. Nachsichtsgewährung gemäß § 1 VwVfG LSA i.V.m. § 32 VwVfG eine gewisse Nachsicht. § 32 VwVfG räumt zum Schutz der materiellen Gerechtigkeit dem Anspruchsberechtigten die Möglichkeit ein, die nachteiligen Folgen des Fristablaufs dann nicht eintreten zu lassen, wenn er überhaupt nicht in der Lage war, die betreffende Frist einzuhalten. Bei gesetzlichen Ausschlussfristen ist eine Wiedereinsetzung in den vorherigen Stand nach § 32 Abs. 5 VwVfG ausgeschlossen (vgl. BVerwG, Urt. vom 28. März 1996, BVerwGE 101,39).

Ist eine Wiedereinsetzung von Rechts wegen ausgeschlossen, kann eine ausnahmsweise Nachsichtgewährung in Betracht kommen, die das Bundesverwaltungsgericht unter engen Voraussetzungen u.a. dann zulässt, wenn die Versäumung der materiell-rechtlichen Ausschlussfrist auf Umständen "höherer Gewalt" bei außergewöhnlichen Ereignissen beruht (vgl. BVerwG, Beschl. vom 8. Dezember 2016, 8 B 15/16, juris Rn. 19). Unter „höherer Gewalt“ versteht das Bundesverwaltungsgericht ein Ereignis, das nach den Umständen des Falles auch durch die größte vernünftigerweise von dem Betroffenen unter Anlegung subjektiver Maßstäbe – namentlich unter Berücksichtigung seiner Lage, Bildung und Erfahrung – zu erwartende und zumutbare Sorgfalt weder abgewehrt noch in ihren schädlichen Folgen verhindert werden konnte (BVerwG, Urt. vom 10. Dezember 2013, 8 C 25/12, juris Rn. 30).

Mit Blick auf den Rechtsgedanken der Nachsichtsgewährung nach § 32 VwVfG erscheint eine grundsätzliche Zulässigkeit der Verlängerung der Unterschriftensammlungsfrist nach § 26 Abs. 5

Satz 2 KVG LSA vertretbar, soweit und solange die gesetzliche Frist *infolge höherer Gewalt praktisch* nicht eingehalten werden bzw. nicht erfolgreich zur Anwendung kommen kann, weil Unterschriftensammlungen in Folge höherer Gewalt aufgrund der geltenden infektionsschutzrechtlichen Maßnahmen zur Eindämmung der Pandemie unbillig erschwert sind. Die konkrete Dauer der Fristverlängerung der Unterschriftensammlungsfrist ist in Abhängigkeit von der Intensität und Dauer der konkreten infektionsschutzrechtlichen Maßnahmen nach den SARS-COV-2-Eindämmungsverordnungen zu bestimmen.

3. Die Sammlung von Unterstützungsunterschriften für ein Bürgerbegehren erfolgt grundsätzlich durch Sammlung auf offener Straße, durch Auslegung von Eintragungslisten an beliebigen Stellen des öffentlichen Lebens (z.B. vor Geschäften) und am Rande von Versammlungen oder Veranstaltungen. Begleitet wird die Sammlung von Unterschriften für ein Bürgerbegehren oftmals durch Informationsveranstaltungen der Initiatoren. Aufgrund der weitgehenden Kontaktbeschränkungen nach der am 11. Januar 2021 in Kraft getretenen Zweiten Verordnung zur Änderung der 9. SARS-CoV-2-EindV, die nach der Dritten Verordnung zur Änderung der 9. SARS-CoV-2-EindV bis zum 14. Februar 2021 grundsätzlich weitergelten, ist die Unterschriftensammlung für die Einreichung eines kassatorischen Bürgerbegehrens innerhalb der gesetzlichen Frist indes sehr erschwert, wenn nicht gar vereitelt.

So ist ab 11. Januar 2021 der Aufenthalt im öffentlichen Raum ausschließlich alleine, im Kreis der Angehörigen des eigenen Hausstandes und mit maximal einer nicht im Haushalt lebenden Person gestattet, § 2 Abs. 1 Satz 1 9. SARS-CoV-2-EindV. Untersagt sind zudem Veranstaltungen, § 2 Abs. 2 Satz 1 9. SARS-CoV-2-EindV. Versammlungen sind nur unter der Voraussetzung einer vorherigen Anzeige bei der Versammlungsbehörde gestattet, wobei bei mehr als 10 Teilnehmern aus infektionsschutzrechtlichen Gründen ein Verbot ausgesprochen werden kann, § 2 Abs. 8 9. SARS-CoV-2-EindV. Geschlossen sind Kultur- und Freizeiteinrichtungen und Gaststätten für den Publikumsverkehr sowie Dienstleistungsbetriebe im Bereich der Körperpflege wie Frisörsalons, Kosmetikstudios etc., §§ 4 Abs. 3, 6 Abs. 3, 3, 7 Abs. 4 9. SARS-CoV-2-EindV. Die Öffnung von Ladengeschäften ist mit Ausnahme der in § 7 Abs. 2 der 9. SARS-CoV-2-EindV benannten Geschäfte (Lebensmittelmärkte, Drogerien u.ä.) untersagt, § 7 Abs. 1 der 9. SARS-CoV-2-EindV. Darüber hinaus sind die Landkreise und kreisfreien Städte ermächtigt, durch Rechtsverordnung weitergehende Einschränkungen zur Eindämmung der Pandemie zu erlassen, soweit innerhalb eines Zeitraumes von sieben Tagen die Rate der Neuinfektionen mit dem Corona-Virus kumulativ den Wert von 35 je 100.000 Einwohner erreicht, bei einem Erreichen eines Inzidenzwertes von über 200 auch weitgehende Ausgangsbeschränkungen, § 13 der 9. SARS-CoV-2-EindV.

Festzustellen ist insoweit, dass Unterschriftensammlungen auf offener Straße, bei Veranstaltungen und in Gaststätten sowie Kultur- und Freizeiteinrichtungen seit dem 11. Januar 2021 aufgrund der Einschränkungen durch die infektionsschutzrechtlichen Maßnahmen nicht mehr stattfinden können.

Die Unterschriftensammlung durch Auslegung von Eintragungslisten ist seit dem 11. Januar 2021 nur noch sehr eingeschränkt durchführbar, nämlich durch Auslegung in den nach § 7 Abs. 2 9. SARS-CoV-2-EindV von der Schließung ausgenommenen Ladengeschäften (Lebensmittelhandel, Drogerien, Getränkehandel). Auch die Sammlung von Unterschriften am Rande von zuvor angemeldeten Versammlungen ist aufgrund der Begrenzung auf 10 Personen kaum durchführbar.

4. Die im Zusammenhang mit der Corona-Pandemie aufgrund der 9. SARS-CoV-2-EindV seit dem 11. Januar 2021 bestehenden Einschränkungen stehen bei der Unterschriftensammlung innerhalb der zweimonatigen Sammlungsfrist einem effektiven Gebrauch des Rechts auf Einreichung eines Bürgerbegehrens gegen einen Beschluss der Vertretung in erheblichem Umfang entgegen. Sofern die nach § 26 Abs. 4 Satz 1 KVG LSA erforderliche Zahl der Unterschriften innerhalb von zwei Monaten nach der ortsüblichen Bekanntgabe des Beschlusses der Vertretung nicht erreicht würde, wäre das Bürgerbegehren unzulässig. Insofern scheint es vertretbar, aufgrund der weitgehenden infektionsschutzrechtlichen Kontaktbeschränkungen durch die 9. SARS-CoV-2-EindV die Zeit ab dem 11. Januar 2021 zumindest bis zum Außerkrafttreten der 9. SARS-CoV-2-EindV auf die Sammlungsfrist nach § 26 Abs. 5 Satz 2 KVG LSA nicht anzurechnen.

Über einen Antrag der Initiatoren eines kassatorischen Bürgerbegehrens auf Verlängerung der Einreichungsfrist nach § 26 Abs. 5 Satz 2 KV LSA im Wege der Nachsichtsgewährung hat die Vertretung zu entscheiden. Einen entsprechenden Beschluss werde ich als Kommunalaufsichtsbehörde nicht beanstanden.

Die Landkreise als untere Kommunalaufsichtsbehörden bitte ich, die Gemeinden zu informieren und entsprechend zu verfahren.

Im Auftrag



Wersdörfer