



**Besuche von Mitgliedern des Landtages in Polizeidienststellen gemäß Artikels 53 Abs. 2a Satz 1 der Verfassung des Landes Sachsen-Anhalt in der sog. „heißen Phase“ des Wahlkampfes**

Datum: 1. April 2021

---

Die Ausarbeitungen des Gesetzgebungs- und Beratungsdienstes beim Landtag von Sachsen-Anhalt sind urheberrechtlich geschützt. Die weitere Verarbeitung, Verbreitung oder Veröffentlichung - auch auszugsweise - ist nur unter Angabe der Quelle zulässig. Jede Form der kommerziellen Nutzung ist untersagt.

---



LANDTAG VON SACHSEN-ANHALT | 39094 Magdeburg

...

im Hause

Ihr Zeichen/  
Ihre Nachricht vom:

Mein Zeichen:

Bearbeitet von:  
Tel.: +49 391 560-

Datum: 01.04.2021

## Besuche von Mitgliedern des Landtages in Polizeidienststellen gemäß Artikels 53 Abs. 2a Satz 1 der Verfassung des Landes Sachsen-Anhalt in der sog. „heißen Phase“ des Wahlkampfes

Sehr ...,

mit Schreiben vom 11. März 2021 baten Sie den Gesetzgebungs- und Beratungsdienst (GBD) um kurzfristige Stellungnahme, ob die Regelung unter Nummer 2.8 des Runderlasses des Ministeriums für Inneres und Sport vom 2. Februar 2017<sup>1</sup>, wonach aus Gründen der Neutralitätspflicht in den letzten sechs Wochen vor Wahlen Besuche von Abgeordneten in Polizeibehörden, nachgeordneten Dienststellen und Polizeieinrichtungen grundsätzlich nicht stattfinden sollen, mit Artikel 53 Abs. 2a Satz 1 der Verfassung des Landes Sachsen-Anhalt vereinbar ist.

Dazu nehme ich wie folgt Stellung:

### 1. Inhalt und Schranken des Zugangsrechts zu öffentlichen Einrichtungen nach Artikel 53 Abs. 2a LV

In Artikel 53 der Verfassung des Landes Sachsen-Anhalt (LV) sind die zentralen Rechte der Abgeordneten für die effiziente Kontrolle der Regierungstätigkeit geregelt.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Runderlass des Ministeriums für Inneres und Sport vom 2. Februar 2017, Grundsätze für das Verhalten der Polizei im Umgang mit Abgeordneten des Landtages von Sachsen-Anhalt, des Bundestages und des Europäischen Parlaments sowie Mitgliedern kommunaler Vertretungen und bei politischen Veranstaltungen, MBl. LSA S. 104, 171.

<sup>2</sup> Vgl. Landesverfassungsgericht des Landes Sachsen-Anhalt, Urteil vom 25. Januar 2016, Az.: LVG 6/15, Rn. 58, zitiert nach juris.

Informationen zur Verarbeitung Ihrer Daten (Art. 13, 14 DSGVO) in der Landtagsverwaltung und Ihrer diesbezüglichen Rechte erhalten Sie bei Ihrer Bearbeiterin / Ihrem Bearbeiter oder im Internet unter <https://www.landtag.sachsen-anhalt.de/datenschutz/>.

Durch das Gesetz zur Parlamentsreform 2020 wurden diese mit Artikel 53 Abs. 2a LV um individuelle Kontrollrechte des einzelnen Abgeordneten ergänzt.<sup>3</sup> Nach Artikel 53 Abs. 2a Satz 1 LV ist jedem Mitglied des Landtages Zugang zu öffentlichen Einrichtungen zu gewähren. Vorbild für diese Regelung war Artikel 56 Abs. 3 der Verfassung des Landes Brandenburg.<sup>4</sup>

Das Zugangsrecht des einzelnen Mitgliedes des Landtages gemäß Artikel 53 Abs. 2a LV gilt jedoch nicht uneingeschränkt. Anders als die Auskunftserteilung und die Aktenvorlage, die gemäß Artikel 53 Abs. 2a Satz 4 LV unverzüglich und vollständig zu erfolgen haben, ist das Zugangsrecht des Artikels 53 Abs. 2a Satz 1 LV nicht im Sinne eines jederzeitigen, auch unangemeldeten Zutrittsrechts zu verstehen. Es setzt nach Artikel 53 Abs. 2a Satz 2 LV ein vorheriges Zugangsverlangen des Mitgliedes des Landtages voraus, welches an die Landesregierung zu richten ist. Dadurch soll die Landesregierung in die Lage versetzt werden, die Organisationsabläufe so zu koordinieren, dass trotz des Besuchs des Mitgliedes des Landtages in einer öffentlichen Einrichtung die Funktionsfähigkeit der Regierungs- und Verwaltungstätigkeit sichergestellt werden kann.<sup>5</sup> Die Landesregierung kann eine Verzögerung des Zugangs zu einer öffentlichen Einrichtung beispielsweise mit Betriebserfordernissen begründen.<sup>6</sup> Artikel 53 Abs. 2a Satz 1 LV vermittelt folglich keinen Anspruch auf Zugang zu öffentlichen Einrichtungen zu einem bestimmten Termin.

Zudem wird das Zugangsrecht des einzelnen Mitgliedes des Landtages nach Artikel 53 Abs. 2a Satz 1 LV nicht schrankenlos gewährleistet. Im Unterschied zu Artikel 56 Abs. 4 der Verfassung des Landes Brandenburg gelten die Vorbehalte des Artikels 53 Abs. 4 Satz 1 LV nicht nur für Auskunftserteilungen und Aktenvorlagen, sondern generell für alle in Artikel 53 LV geregelten Verlangen.<sup>7</sup> Die Landesregierung braucht einem Zugangsverlangen daher insoweit nicht zu entsprechen, als dadurch die Funktionsfähigkeit und Eigenverantwortung der Regierung oder Verwaltung wesentlich beeinträchtigt würde oder zu befürchten ist, dass durch das Bekanntwerden von Tatsachen dem Wohle des Landes oder des Bundes Nachteile zugefügt oder schutzwürdige Interessen Dritter verletzt werden.

## **2. Das Gebot staatlicher Neutralität als Grund für die Verweigerung des Zugangs zu öffentlichen Einrichtungen nach Artikel 53 Abs. 4 LV**

Das Ministerium für Inneres und Sport beruft sich in Nummer 2.8 des Runderlasses des Ministeriums für Inneres und Sport vom 2. Februar 2017 zur Begründung der Einschränkung des Besuchsrechts der Mitglieder des Landtages in den letzten sechs Wochen vor Wahlen ausdrücklich auf die „Neutralitätspflicht“.

---

<sup>3</sup> Artikel 1 Nr. 9 Buchst. a des Gesetzes zur Parlamentsreform 2020 vom 20. März 2020, GVBl. LSA S. 64.

<sup>4</sup> Gesetzentwurf der Fraktionen CDU, DIE LINKE, SPD und BÜNDNIS90/DIE GRÜNEN vom 23. Januar 2020, Drs. 7/5550, S. 47.

<sup>5</sup> Vgl. zu Artikel 56 Abs. 3 der Verfassung des Landes Brandenburg, der Vorbild für Artikel 53 Abs. 2a Satz 1 LV war: Verfassungsgericht des Landes Brandenburg, Urteil vom 28. Juli 2007, Az.: 53/06, Rn. 74, zitiert nach juris.

<sup>6</sup> Vgl. die Kommentierung zu dem Zutrittsrecht des Petitionsausschusses zu öffentlichen Einrichtungen in Artikel 61 Abs. 2 Satz 1 LV bei Reich, in: Verfassung des Landes Sachsen-Anhalt. Kommentar, 2. Auflage 2004, Art. 61 Rn. 3.

<sup>7</sup> Vgl. in Bezug auf Artikel 53 LV in der Fassung vor der Änderung durch das Gesetz zur Parlamentsreform: Reich, in: Verfassung des Landes Sachsen-Anhalt. Kommentar, 2. Auflage 2004, Art. 53 Rn. 6.

Die Neutralitätspflicht wird in Artikel 53 Abs. 4 LV zwar nicht ausdrücklich als Rechtfertigungsgrund für die Verweigerung der Erfüllung eines Verlangens benannt. Die Einhaltung verfassungsrechtlich verankerter Prinzipien ist jedoch notwendige Voraussetzung der Erhaltung der Funktionsfähigkeit der Landesregierung und könnte unter diesem Aspekt grundsätzlich eine Verweigerung des Zugangs zu öffentlichen Einrichtungen nach Artikel 53 Abs. 4 LV rechtfertigen.<sup>8</sup>

Das Gebot staatlicher Neutralität ist Ausfluss des Demokratieprinzips des Artikels 20 Abs. 2 des Grundgesetzes für die Bundesrepublik Deutschland (GG). Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichtes verletzt eine auf Wahlbeeinflussung gerichtete, parteiergreifende Einwirkung von Staatsorganen zugunsten oder zulasten einzelner oder aller am Wahlkampf beteiligten politischen Parteien oder Bewerber die Integrität der Willensbildung des Volkes und damit das Demokratieprinzip des Artikels 20 Abs. 2 GG sowie das Recht der davon nachteilig Betroffenen auf Chancengleichheit nach Artikel 21 Abs. 1 GG und Artikel 38 Abs. 1 GG.<sup>9</sup> In Bezug auf die Öffentlichkeitsarbeit der Bundesregierung durch Veröffentlichungen in Zeitungen und ähnlichen Publikationsformaten im Vorfeld der Bundestagswahlen im Jahr 1976 führte das Bundesverfassungsgericht aus:<sup>10</sup>

„Wann diese Grenze überschritten ist, der voraussichtliche Einfluß solcher Veröffentlichungen auf die politische Meinungsbildung des Wählers also verfassungsrechtlich nicht mehr gerechtfertigt ist, läßt sich nicht allgemeingültig festlegen; dies hängt vor allem von Zahl und Umfang solcher Maßnahmen, der Nähe des Wahlzeitpunktes und der Intensität des Wahlkampfes ab. Je näher die Veröffentlichungen an den Beginn der "heißen Phase" des Wahlkampfes heranrücken, desto weniger können ihre Auswirkungen auf das Wahlergebnis ausgeschlossen werden.“

Zur Bestimmung des Zeitpunktes, von dem an das Gebot äußerster Zurückhaltung strikt zu beachten ist, erklärte der zweite Senat des Bundesverfassungsgerichtes, dass dieser nicht eindeutig bestimmbar sei, der Zeitpunkt der Bestimmung des Wahltages aber als Orientierungspunkt dienen könne.<sup>11</sup> Ein gravierender Verstoß gegen das Neutralitätsgebot gefährde die Gültigkeit der Wahl, wenn im Rahmen eines Wahlprüfungsverfahrens nicht auszuschließen sei, dass dadurch die Mandatsverteilung beeinflusst worden ist.<sup>12</sup>

Das Bundesverfassungsgericht hat sich mit den Konsequenzen des staatlichen Neutralitätsgebotes in Bezug auf Funktionsfähigkeit von öffentlichen Einrichtungen in dem Nichtannahmebeschluss vom 6. Februar 2007 auseinander gesetzt.<sup>13</sup> Gegenstand des Verfahrens war die Frage, ob das Bundesland Nordrhein-Westfalen verpflichtet ist, gewerkschaftliche Unterschriftenaktionen in Polizeidienststellen zu dulden.

---

<sup>8</sup> Vgl. die bestätigenden Ausführungen des Bundesverfassungsgerichtes in dem Nichtannahmebeschluss zu den Ausführungen des Bundesarbeitsgerichtes zur Beeinträchtigung der Funktionsfähigkeit der Verwaltung durch eine öffentliche Unterschriftenaktion in einer Polizeidienststelle: BVerfG, Nichtannahmebeschluss vom 6. Februar 2007, Az.: 1 BvR 978/05, Rn. 27 f., zitiert nach juris.

<sup>9</sup> BVerfG, Urteil vom 2. März 1977, Az.: 2 BvE 1/76, BVerfGE 44, 125-197, Rn. 56 f., zitiert nach juris.

<sup>10</sup> BVerfG, Urteil vom 2. März 1977, Az.: 2 BvE 1/76, BVerfGE 44, 125-197, Rn. 77, zitiert nach juris.

<sup>11</sup> BVerfG, Urteil vom 2. März 1977, Az.: 2 BvE 1/76, BVerfGE 44, 125-197, Rn. 78, zitiert nach juris.

<sup>12</sup> BVerfG, Urteil vom 2. März 1977, Az.: 2 BvE 1/76, BVerfGE 44, 125-197, Rn. 82, zitiert nach juris.

<sup>13</sup> BVerfG, Nichtannahmebeschluss vom 6. Februar 2007, Az.: 1 BvR 978/05.

Das Bundesverfassungsgericht bestätigte die verfassungsrechtliche Bewertung des Sachverhaltes des vorangegangenen Urteils des Bundesarbeitsgerichtes. Die Durchführung der Unterschriftenaktion in den Räumlichkeiten der Polizeidienststelle kollidiere mit der Funktionsfähigkeit einer neutralen und allein nach rechtsstaatlichen Gesichtspunkten handelnden öffentlichen Verwaltung.<sup>14</sup> Das staatliche Anliegen, jeden Anschein einer Billigung oder Unterstützung interessengeleiteter Forderungen durch seine Bediensteten, Dienststellen und Behörden zu vermeiden, sei geeignet, politisch motivierte Betätigungen von Interessengruppen innerhalb von Dienstgebäuden Grenzen zu setzen.<sup>15</sup>

Die Bestimmungen des Grundgesetzes, aus denen das Bundesverfassungsgericht das Gebot der Neutralität des Staates im Wahlkampf hergeleitet hat, finden in der Verfassung des Landes Sachsen-Anhalt ihre Entsprechung und entfalten daher ebenso Bindungswirkung für die Landesregierung.<sup>16</sup>

Die Funktionsfähigkeit der Landesregierung im Sinne einer neutralen und nach rechtsstaatlichen Gesichtspunkten handelnden öffentlichen Verwaltung könnte bereits dann gefährdet sein, wenn nicht ausgeschlossen werden kann, dass nach außen der Eindruck vermittelt wird, dass staatliche Stellen parteiergreifend in den Wahlkampf eingreifen.<sup>17</sup> Die Gewährung des Zugangs einzelner Mitglieder des Landtages zu öffentlichen Einrichtungen unmittelbar vor Wahlen könnte - je nach den Umständen des Einzelfalles - den Eindruck erwecken, dass die Landesregierung das Mitglied des Landtages oder dessen Partei im Wahlkampf unterstützt, indem sie Besuche duldet, die parteipolitischen Zwecken dienen oder von der Allgemeinheit als parteipolitisch motiviert aufgefasst werden könnten.<sup>18</sup> Dies könnte als parteiergreifende Einwirkung auf den Wahlkampf gedeutet werden und damit eine Verletzung des staatlichen Neutralitätsgebotes darstellen. Des Weiteren ist nicht auszuschließen, dass das Entstehen des Eindrucks des parteiergreifenden Einwirkens auf den Wahlkampf durch die Landesregierung in der Öffentlichkeit dazu führt, dass der Wahlkampf in die öffentliche Einrichtung hineinwirkt und im Nachgang des Besuchs zusätzlich Einschränkungen der Funktionsfähigkeit der Verwaltung nach sich zieht.

Im Ergebnis erscheint es nicht ausgeschlossen, dass die Bindung staatlicher Stellen an das Neutralitätsgebot die Landesregierung berechtigt, einem Mitglied des Landtages unter Verweis auf die Funktionsfähigkeit von Regierung und Verwaltung gemäß Artikel 53 Abs. 4 LV den Zugang zu einer öffentlichen Einrichtung zu verwehren. Ob ein Verweigerungsrecht der Landesregierung besteht, ist anhand der jeweiligen Umstände des Einzelfalles zu beurteilen.

---

<sup>14</sup> BVerfG, Nichtannahmebeschluss vom 6. Februar 2007, Az.: 1 BvR 978/05, Rn. 28, zitiert nach juris.

<sup>15</sup> BVerfG, Nichtannahmebeschluss vom 6. Februar 2007, Az.: 1 BvR 978/05, Rn. 29, zitiert nach juris.

<sup>16</sup> Artikel 2 Abs. 1 und Abs. 2 Satz 3 LV entspricht im wesentlichen Artikel 20 Abs. 1 und Abs. 2 Satz 2 GG, Artikel 42 Abs. 1 LV entspricht im Wesentlichen Artikel 38 Abs. 1 GG und Artikel 21 Abs. 1 GG ist nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zugleich Bestandteil der Verfassungen der Länder: BVerfG, Urteil vom 5. April 1952, Az.: 2 BvH 1/52, BVerfGE 1, 208-261, Rn. 64, zitiert nach juris.

<sup>17</sup> Vgl. zur Beeinträchtigung der Funktionsfähigkeit der Verwaltung durch eine öffentliche Unterschriftenaktion in einer Polizeidienststelle: BVerfG, Nichtannahmebeschluss vom 6. Februar 2007, Az.: 1 BvR 978/05, Rn. 27 f., zitiert nach juris.

<sup>18</sup> Vgl. Wissenschaftlicher Dienst des Landtages Rheinland-Pfalz, Gutachterliche Stellungnahme vom 21. Dezember 2004, Az.: WD 6/52-1510, S. 7.

### 3. Bewertung der Nummer 2.8 des Runderlasses des Ministeriums für Inneres und Sport vom 2. Februar 2017

Die in Nummer 2.8 des Runderlasses des Ministeriums für Inneres und Sport vom 2. Februar 2017 getroffene Regelung für Besuche von Mitgliedern des Landtages in Polizeibehörden, nachgeordneten Dienststellen und Polizeieinrichtungen trägt den vorstehenden verfassungsrechtlichen Erwägungen zu Artikel 53 Abs. 2a Satz 1 und Abs. 4 LV Rechnung und hält sich damit im Rahmen rechtlich zulässiger Aufsichtstätigkeit.<sup>19</sup>

Nummer 2.8 des Runderlasses statuiert kein generelles Verbot derartiger Besuche. Der Erlass text lässt mit der Formulierung, dass derartige Besuche „grundsätzlich nicht stattfinden“ sollen, Raum für positive Einzelfallentscheidungen. Zudem ist eine Ausnahme für Politiker vorgesehen, die weder für ein bestimmtes kommunales Amt noch für den Landtag, Bundestag oder das Europäische Parlament kandidieren. Die zeitliche Beschränkung auf die „letzten sechs Wochen vor Wahlen“ erscheint angesichts der vom Wahlgesetz des Landes Sachsen-Anhalt (LWG) vorgegebenen Zeitskala für die Vorbereitung einer Landtagswahl, wonach die Beteiligungsanzeige gemäß § 17 Abs. 1 LWG spätestens am 61. Tag vor der Wahl erfolgen muss, auf die „heiße Phase“ des Wahlkampfes beschränkt.

Letztlich bleibt es daher bei der verfassungsrechtlich nicht zu beanstandenden allgemeinen Maßgabe des § 21 Abs. 3 und der Anlage 2 Nr. 4 der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Ministerien des Landes Sachsen-Anhalt vom 21. Juli 2020<sup>20</sup>, dass bei der Entscheidung des federführenden Ressorts über die Rahmenbedingungen, die Form und den Ablauf eines Abgeordnetenbesuchs auch die Neutralitätspflicht vor Wahlen zu wahren ist.

Für Rückfragen stehe ich Ihnen gern zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen

---

<sup>19</sup> So im Ergebnis auch Wissenschaftlicher Dienst des Landtages Rheinland-Pfalz, Gutachterliche Stellungnahme vom 21. Dezember 2004, Az.: WD 6/52-1510, S. 8.

<sup>20</sup> MBl. LSA S. 257.