

BREMEN, 11. Oktober 2016

### Hausrecht und Polizeigewalt des Präsidenten der Bremischen Bürgerschaft

#### A.

Der juristische Beratungsdienst ist mit der Prüfung der Frage beauftragt worden, in welchem Verhältnis das Hausrecht und die Polizeigewalt zueinander stehen (B.I.), und welche Rechte dem Präsidenten der Bremischen Bürgerschaft durch die Landesverfassung bzw. die Geschäftsordnung eingeräumt werden, insbesondere ob ihm innerhalb und außerhalb des Plenarsaales sowie während und außerhalb der Plenarsitzungen die Polizeigewalt zusteht (B.II.). Weiterhin soll untersucht werden, ob der Präsident selbst Identitätsfeststellungen vornehmen oder die Polizei Bremen um Amtshilfe bitten kann, Identitätsfeststellungen für ihn durchzuführen (B.III.).

#### B.

##### I. Abgrenzung des Hausrechts zur Polizeigewalt

Das **Hausrecht** gibt dem Parlamentspräsidenten die Befugnis zu bestimmen, wer in den Parlamentsgebäuden Zutritt hat und dort verweilen darf. Es gibt ihm weiterhin das Recht, Verhaltensregeln oder Nutzungsregeln für die dem parlamentarischen Betrieb dienenden Gebäude und den in ihnen befindlichen Einrichtungen aufzustellen, beispielsweise durch eine Hausordnung oder Benutzungsordnungen für die Einrichtungen des Parlaments. Die im Rahmen des Hausrechts erlassenen Anordnungen kann der Präsident mit den Instrumenten des Hausverweises oder des Hausverbots durchsetzen<sup>1</sup>.

Die **Polizeigewalt** erweitert den Einflussbereich nicht räumlich gegenüber dem Hausrecht<sup>2</sup>. Allerdings setzen im Gegensatz zu den auf das Hausrecht gestützten Befugnissen die polizeirechtlichen Befugnisse regelmäßig eine Störung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung voraus<sup>3</sup>. Die Polizeigewalt besteht gegenüber allen Personen, die sich im räumlichen Geltungs-

---

<sup>1</sup> Blum in Morlok/Schliesky/Wiefelspütz, Parlamentsrecht, § 21, Rn. 32.

<sup>2</sup> David, Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg, Art. 18, Rn. 21.

<sup>3</sup> Blum, in Morlok/Schliesky/Wiefelspütz, Parlamentsrecht, § 21, Rn. 35.

bereich der Vorschrift aufhalten, insbesondere sind damit auch die Abgeordneten und die Regierungsmitglieder erfasst. Mit der Ausstattung von Polizeigewalt würde der Präsident als besondere Polizeibehörde neben der für die Polizei allgemein zuständigen Behörde etabliert werden. Diese Stellung soll der Trennung der Gewalten zwischen Legislative und Exekutive Rechnung tragen und das Parlament gegen Eingriffsmöglichkeiten der Exekutive sichern<sup>4</sup>. Zur Durchführung seiner polizeilichen Aufgaben könnte sich der Präsident der Polizeivollzugsbeamten im Wege der Amtshilfe bedienen. Die Polizeigewalt würde sich allerdings auf die Gefahrenabwehr beschränken und nicht Strafverfolgungsmaßnahmen erfassen.

Die Grenzen zwischen dem Hausrecht und der Polizeigewalt sind nicht immer trennscharf zu ziehen, sondern es kann bei Verstößen gegen das Hausrecht Übergänge zwischen dem Hausrecht und der Polizeigewalt geben<sup>5</sup>.

## **II. Rechte des Präsidenten der Bremischen Bürgerschaft**

### **Regelungen in der Landesverfassung und Geschäftsordnung**

*Gemäß Art. 92 Abs. 2 der Verfassung der Freien Hansestadt Bremen obliegt dem Präsidenten die Aufrechterhaltung der Ruhe und Ordnung sowohl in der Versammlung selbst als auch unter den Zuhörern. Wird die Ruhe durch die Zuhörer gestört, so kann er ihre Entfernung veranlassen.*

**§ 12 Abs. 5 der Geschäftsordnung der Bremischen Bürgerschaft** legt fest, dass der Präsident das Hausrecht und die Polizeigewalt in den von der Bürgerschaft benutzten Räumen ausübt. Eine Durchsuchung oder Beschlagnahme darf in den Räumen der Bürgerschaft nur mit seiner Zustimmung vorgenommen werden.

Demnach werden durch die Landesverfassung dem Präsidenten der Bremischen Bürgerschaft nicht – wie in anderen Verfassungen des Bundes<sup>6</sup> und der Länder<sup>7</sup> - das Hausrecht und die Polizeigewalt übertragen. Es ist daher zu hinterfragen, ob eine Übertragung dieser Rechte durch die Regelungen in der Geschäftsordnung erfolgen kann.

---

<sup>4</sup> David, Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg, Art. 18, Rn. 21.

<sup>5</sup> David, Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg, Art. 18, Rn. 18: Beispiel eines Abgeordneten, der nach Ausschluss eine Sitzung nicht freiwillig verlässt.

<sup>6</sup> Art. 40 Abs. 2 GG: „Der Präsident übt das Hausrecht und die Polizeigewalt im Gebäude des Bundestages aus“:

<sup>7</sup> z.B. Hamburg, Art. 18 Abs. 2: „Die Präsidentin oder der Präsident übt das Hausrecht und die Polizeigewalt in den von der Bürgerschaft benutzten Räumen aus“.

## 1. Hausrecht

Eine Übertragung des Hausrechts durch eine Geschäftsordnung ist nicht möglich. Geschäftsordnungen können nur im Innenverhältnis die Mitglieder und Organe der Bürgerschaft binden, deren Rechte und Pflichten, deren Organisation und Verfahren regeln<sup>8</sup>.

Dennoch ist die fehlende Übertragung des Hausrechts auf den Präsidenten durch die Landesverfassung nicht weiter schädlich<sup>9</sup>. Der Präsident hat in seiner Eigenschaft als Leiter der Landtagsverwaltung das Hausrecht inne<sup>10</sup>. Während der Sitzung („in der Versammlung“) kann er aufgrund seiner öffentlich-rechtlichen Ordnungsbefugnisse einschreiten, daneben hat er in den übrigen Räumen die Befugnisse als gesetzlicher Vertreter des Hauseigentümers.

## 2. Polizeigewalt

Auch eine Übertragung der Polizeigewalt, welche den Schutz der räumlichen Integrität nach außen betrifft, ist von der Landesverfassung nicht geregelt<sup>11</sup>. Fraglich ist, ob es sich hierbei um eine unbewusste Regelungslücke handelt, welche im Wege der Gesetzesauslegung ausgefüllt werden könnte. Da aber weder die Aufnahme der ausdrücklichen Regelung in die Weimarer Reichsverfassung noch die Regelungen im Grundgesetz und in den Verfassungen der Länder den Bremischen Verfassungsgeber dazu veranlasst haben, die Übertragung der Polizeigewalt auf den Bürgerschaftspräsidenten in der Landesverfassung zu regeln, kann hiervon nicht ausgegangen werden. Vielmehr liegt eine bewusste Ausklammerung dieser Befugnis nahe<sup>12</sup>.

Die Übertragung der Polizeigewalt auf den Präsidenten durch die Geschäftsordnung kommt nicht in Betracht, da Geschäftsordnungen keine Außenwirkung entfalten<sup>13</sup>.

Art. 92 Abs. 2 der Landesverfassung überträgt dem Präsidenten der Bremischen Bürgerschaft nur die Sitzungsgewalt, also die Befugnis, im Plenarsaal für Ruhe und Ordnung zu sorgen. Sie soll den Präsidenten in die Lage versetzen, den einwandfreien und rationellen Ablauf der Bürgerschaftssitzungen zu gewährleisten<sup>14</sup>. Die in Art. 92 Abs. 2 der Landesverfassung aufgeführten Rechte werden in den meisten Fällen soweit gehen, dass sie für die Geschäftsführung und die Unabhängigkeit des Parlaments ausreichen<sup>15</sup>. Dennoch sind Fälle denkbar, bei denen sie an ihre Grenzen stoßen.

---

<sup>8</sup> David, Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg, Art. 18, Rn. 40.

<sup>9</sup> Buse, in Fischer-Lescano/Rinken u.a. (Hrsg.), Verfassung der Freien Hansestadt Bremen, Art. 92, Rn. 9; kritisch Preuß in, Kröning/Pottschmidt/Rinken/Preuß, S. 312.

<sup>10</sup> Neumann, Verfassung der Freien Hansestadt Bremen, Art. 92, Rn. 10.

<sup>11</sup> Buse, in Fischer-Lescano/Rinken u.a. (Hrsg.), Verfassung der Freien Hansestadt Bremen, Art. 92, Rn. 10.

<sup>12</sup> so Buse, in Fischer-Lescano/Rinken u.a. (Hrsg.), Verfassung der Freien Hansestadt Bremen, Art. 92, Rn. 10.

<sup>13</sup> s. B II 1.

<sup>14</sup> Neumann, Verfassung der Freien Hansestadt Bremen, Art. 92, Rn. 3 m.w.N.

<sup>15</sup> Spitta, Kommentar zur Bremischen Verfassung von 1947, Art. 92.

### III. Durchführung von Identitätsfeststellungen

Die Identitätsfeststellung ist in § 11 Bremisches Polizeigesetz geregelt. Hiernach darf die Polizei die Identität einer Person unter anderem zur Abwehr einer Gefahr feststellen. Wäre dem Präsidenten durch die Verfassung die Polizeigewalt übertragen worden, hätte ihm das Instrument der Identitätsfeststellung zur Verfügung gestanden oder er hätte im Wege der Amtshilfe die Polizei ersuchen können, diese für ihn vorzunehmen. Die in Art. 92 Abs. 2 der Landesverfassung aufgeführten Rechte sind nicht aber weitgehend genug, um als Rechtsgrundlage für die Durchführung einer Identitätsfeststellung herangezogen werden zu können.

Fraglich ist, ob der Präsident Amtshilfe nach § 4 i. V. m. § 5 Abs. 1 Nr. 1 Bremisches Verwaltungsverfahrensgesetz bei der Polizei erbitten könnte. Danach kann eine Behörde um Amtshilfe ersuchen, wenn sie aus rechtlichen Gründen die Amtshandlung nicht selbst vornehmen kann. Hier ist allerdings zu beachten, dass durch Amtshilfe nicht der Kompetenzbereich der ersuchenden Behörde erweitert werden kann, sondern sie soll nur die Erledigung von Teilen einer Aufgabe sicherstellen, für die im Übrigen die Kompetenzen bestehen<sup>16</sup>. Da die Kompetenzen aufgrund der fehlenden Regelung in der Verfassung nicht vorliegen, wäre auch kein Amtshilfeersuchen möglich. In der Praxis dürfte eine Identitätsfeststellung dennoch möglich sein, wenn der Präsident der Polizei die entsprechende Gefahrenlage aufzeigt und die Polizei sodann aus eigenem Recht aufgrund von § 11 Abs. 1 Bremisches Polizeigesetz tätig wird.

#### C.

Die Bremische Verfassung räumt dem Präsidenten der Bremischen Bürgerschaft - anders als die Verfassungen des Bundes und der Länder - weder ausdrücklich ein Hausrecht noch Polizeigewalt ein. Dem Präsidenten wird lediglich die Sitzungsgewalt übertragen. Eine Einräumung der Polizeigewalt und des Hausrechts durch die Geschäftsordnung ist nicht möglich. Das Hausrecht lässt sich aber aus der Funktion des Präsidenten als Leiter der Landtagsverwaltung herleiten. Zudem steht dem Präsidenten nach Art. 92 Abs. 2 der Landesverfassung die Sitzungsgewalt zu, sodass die meisten Maßnahmen hierdurch legitimiert werden würden. Am Beispiel der Identitätsfeststellung hat sich aber gezeigt, dass es Instrumente geben wird, die dem Präsidenten nicht zur Seite stehen. Dieses werden in erster Linie originäre polizeiliche Maßnahmen sein. Um der Trennung von Exekutive und Legislative umfangreich Rechnung zu tragen, wäre die Aufnahme einer Regelung in die Verfassung, welche dem Präsidenten ausdrücklich das Hausrecht und die Polizeigewalt überträgt, empfehlenswert.

---

<sup>16</sup> Kopp/Ramsauer, VwVfG, § 5, Rn. 8