



Beiträge zur Geschichte des Parlamentarismus
und der politischen Parteien

*Herausgegeben von der
Kommission für Geschichte des Parlamentarismus
und der politischen Parteien*

Band 187

Reihe
Parlamente in Europa 9

Tobias Kaiser

Parlamentarische Polizeigewalt im europäischen Kontext

Eine politische Kulturgeschichte

Droste Verlag 2023

Vorwort

Das vorliegende Buch ist die überarbeitete Fassung der 2018 an der Friedrich-Schiller-Universität Jena angenommenen Habilitationsschrift mit dem Titel »Der Schutz eines ‚heiligen Ortes‘. Eine kulturgeschichtliche Studie zur parlamentarischen Polizeigewalt im europäischen Kontext«. Eine erste Version dieses Textes lag bereits im Mai 2016 der Mitgliederversammlung der KGParl vor.

Seitdem ist einige Zeit vergangen, viele Menschen haben die Etappen der Arbeit begleitet und viele Erkenntnisse sind hinzugekommen. Zudem war nicht abzusehen, dass das Thema der Sicherheit von Parlamenten so brisant werden und wiederholt öffentliche Aufmerksamkeit erlangen würde: die Besetzung der Reichstagstreppe durch »Querdenker«, Putschpläne gegen die parlamentarische Demokratie, aber auch gewaltsame Erstürmungen der Parlamente in den USA und Brasilien. Die aktuellen Entwicklungen sorgten immer wieder dafür, dass sich Akzentuierungen und die Einleitung des Buches änderten. Mein Bemühen, neue und jüngste Literatur heranzuziehen, musste ich irgendwann bremsen, hoffe aber, nichts Wesentliches übersehen zu haben.

Trotz und wegen der aktuellen Brisanz freue ich mich, den Text nun als Buch vorlegen und somit endlich Danke sagen zu können. Die ersten Ideen, das Thema »Parlamentspolizei« zu vertiefen, konnte ich im Kreis der Kolleginnen und Kollegen der KGParl diskutieren, denen ich zu Dank verpflichtet bin, namentlich vor allem Andreas Schulz, Andreas Biefang und Wolfgang Hölscher †. Mit Andreas Wirsching, dem ehemaligen Präsidenten und heutigen Vizepräsidenten der KGParl, besprach ich sehr früh das Konzept der Studie und verdanke ihm Zuspruch und Ideen. Die damalige Präsidentin der KGParl Marie-Luise Recker und mein akademischer Mentor Hans-Werner Hahn lasen das Manuskript als Erste und ermunterten mich zur Habilitation. Insbesondere Hans-Werner Hahn, der auch als Gutachter im Jenaer Habilitationsverfahren fungierte, kann ich gar nicht genug danken. Den weiteren Gutachtern Joachim von Puttkamer und Dirk van Laak, sowie den Lehrgutachtern Michael Maurer und Thomas Kroll danke ich ebenso wie der damaligen Institutsdirektorin Gisela Mettele, dem Dekan Stefan Matuschek und als Mitglied der Habilitationskommission Norbert Frei. Es ist nicht selbstverständlich, dass ich nach Jahren der Abwesenheit vom Universitätsleben als externer Kandidat in den akademischen Lehrbetrieb wieder aufgenommen wurde. Da mir die Lehre stets Freude macht, bedeutet dies eine Bereicherung meines Lebens.

Ich danke den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der Archive und Bibliotheken, insbesondere des Parlamentsarchivs und der Bibliothek des Deutschen Bundestages sowie den Polizisten des Deutschen Bundestages, die mir für Gespräche zur Verfügung standen. Das Thema durfte ich im Rahmen von Vorträgen



Copyright © 2023 by
Kommission für Geschichte des Parlamentarismus
und der politischen Parteien e.V., Berlin
www.kgparl.de
Droste Verlag GmbH, Düsseldorf 2023
www.drosteverlag.de
ISBN 978-3-7700-5360-5

zu verschiedenen Gelegenheiten diskutieren: in Prag, London, Tampere, an der HU Berlin, in Göttingen, Gießen, Bonn, Jena und Wiesbaden. Stellvertretend danke ich Luboš Velek, Paul Seaward, Pasi Ihalainen, Thomas Mergel, Stefan Haas, Dirk van Laak und Stefan Gerber für die Einladungen.

Für Hilfe bei den italienischen und französischen Quellen danke ich Jens Weinhold-Fumolou. Franz Adlgasser danke ich für Hilfen beim Archivbesuch in Wien, Michael Breitbach (Gießen) für den regen Austausch über das Versammlungsrecht. Joachim Wintzer und Bettina Tüffers lasen das gesamte Manuskript und gaben wichtige Anregungen. Doreen Gosda danke ich für die Unterstützung bei der Beschaffung der Bildrechte. Für kollegiale Gespräche, Hilfen und Hinweise danke ich neben den bereits genannten Kolleginnen und Kollegen Benedikt Wintgens, Volker Stalman, Lukas Moll, Jutta Graf, David Hörmeyer und Käthe Kretschmar stellvertretend für das ganze Team der KGParl und möchte den Geschäftsführer Andreas Schulz und den Präsidenten Dominik Geppert dabei noch einmal besonders hervorheben.

Viel gewonnen hat der Text auch durch die sorgsame Lektüre von Falk Burkhardt (Jena), der nicht nur professioneller Lektor, sondern ein guter Freund und Gesprächspartner ist. Die Drucklegung konnte nur durch die umsichtige Arbeit von Verena Mink realisiert werden. Ihr wie dem Team von Marius Förster danke ich für die Manuskriptgestaltung und Satz, für die Gestaltung des Covers danke ich Kerstin Berger.

Ich möchte bei dieser Gelegenheit gerne einmal innehalten und meinen Eltern Wilma und Helmut Kaiser danken, die mir mit ihrem Wissensdurst, ihrer Zuneigung, Anteilnahme und ihrem Vertrauen das Eintauchen in die Welt der Wissenschaft erst ermöglicht haben. Meinem Geschichtslehrer Rainer Bernhardt, der mein Interesse an der Geschichte und dem wissenschaftlichen Denken geweckt hat, danke ich ebenso.

Mein größter Dank gilt jedoch meiner Frau Dagmar Hofmann, deren Geduld, liebevolle Ermunterung, Rat und Tat in den gemeinsamen Jahren so entscheidend waren, dass jede Formulierung unzulänglich erscheint.

Berlin, März 2023

Tobias Kaiser

Inhalt

Vorwort	5
Einleitung	11
1 Die Polizei beim Deutschen Bundestag: Beobachtungen	13
2 Krise und Kommunikation, Fragestellung und Ansatz	16
3 Verortung innerhalb bestehender Forschungsansätze	20
3.1 Heiliger Ort, Würde des Hauses und parlamentarische Kultur	20
3.2 Gewaltforschung	26
3.3 Polizeigeschichte und Security Studies	31
3.4 Körperliche Gewalt im Plenarsaal: Kuriosität oder Gradmesser der parlamentarischen Kultur?	36
3.5 Parlamentarische Polizeigewalt	42
4 Aufbau und Quellen der Studie	46
Erstes Kapitel: Parlamentsautonomie, Gewaltenteilung und die Entstehung der parlamentarischen Polizeigewalt: Grundmuster, Typologien und Symbole	51
1 Typologie der Parlamentspolizeien	51
1.1 Sichtbarkeit der Tradition: Serjeant at Arms und Black Rod	52
1.2 Präsenz des Militärs: Die französische Nationalgarde	56
1.3 Zivil und unauffällig: Die deutsche Parlamentspolizei	63
2 Waffenfreiheit und Parlamentsouveränität: England	70
2.1 Der <i>Coming Armed to Parliament Act</i> (1313) und seine bleibende Bedeutung	73
2.2 Die Pulververschwörung im Jahr 1605: Das Parlament als symbolischer Ort	75
2.3 Die <i>Five Members</i> und der Konflikt des Jahres 1642	81
2.4 Eine Einordnung	89

8	Inhalt	Inhalt	9
3	Gewaltenteilung und die Formulierung der parlamentarischen Polizeigewalt: Frankreich		
3.1	Weiterentwicklung oder Neuschöpfung? Bemerkungen zu Ideentransfer und Vergleich	91	
3.2	Die Französische Revolution und »la droit de police«	95	
4	Zwischenresümee	111	
Zweites Kapitel: Die Polizei im Plenum: Obstruktion und Gewaltausbrüche in der Strukturkrise des Parlamentarismus um 1900		113	
1	Der Austausch über Verfassungen, Geschäftsordnungen und die parlamentarische Praxis	115	
2	Obstruktion als Zeitphänomen um 1900: Zeitgenössische Rezeption und Forschungspositionen	123	
3	Vereinigtes Königreich: Die irische Obstruktion in Westminster	129	
4	Österreich: Die Eskalation der Obstruktion im Reichsrat	141	
5	Ungarn: »Vollstrecker der Brachialgewalt [...] in der Kathedrale der nationalen Legislative«	165	
6	Italien: Sozialunruhen und Abwehr der »Freiheit raubenden Gesetze«	179	
7	Zwischenresümee	183	
Drittes Kapitel: Der Druck der Straße: Straßenpolitik, Massendemonstrationen und Bannmeile		191	
1	Vereinigtes Königreich: Die Straße als Ort der Politik in der Moderne	194	
1.1	Protest und Polizei: Das Parlament als Adressat von Unmut und Ort der Demonstration	194	
1.2	Agitation bis zur Militanz: Die Frauenwahlrechtsbewegung	204	
2	Deutschland: Öffentlichkeit, Straßenpolitik und Parlamentarismus im langen 19. Jahrhundert		216
2.1	Eine Bannmeile für die Paulskirche: Revolution 1848/49, Herbstunruhen und das Reichsversammlungsschutzgesetz		217
2.2	Straßenpolitik in Preußen und im Kaiserreich: »Die Straße dient nur dem Verkehr!«		232
3	Der 13. Januar 1920: Blutiger Dienstag vor dem Reichstag		236
4	Das Bannmeilengesetz vom 8. Mai 1920: »Feiger Parlamentarismus« oder Deckel auf dem Brunnen, in den das Kind schon gefallen ist?		261
5	Die Berliner Polizei als »Freund und Helfer« des Reichstags?		275
5.1	Demokratisierung der Polizei		276
5.2	Parlamentsschutz oder allgemeine Befriedung des Regierungsviertels?		283
5.3	Die Praxis der Bannmeile: Bannmeilenverstöße und Ausnahmegenehmigungen		294
5.4	Symbolische Hervorhebung: Offizielle Feiern und Verfassungstage		308
6	Das Ende der Bannmeile		316
6.1	Das »Bollwerk Preußen« fällt: Der Druck der NSDAP und der Kampf um die Polizei		316
6.2	Nationalsozialisten und Bannmeile		336
6.3	Umcodierung: Der befriedete Raum wird Schauplatz der Diktatur		343
7	Bannmeile nach 1945		354
8	Zwischenresümee		365
Resümee			369
Anhang			383
Abkürzungsverzeichnis			383
Abbildungsverzeichnis			385
Quellen und Literatur			394
Personenregister			447

Einleitung

Am 6. Januar 2021 schaute die Welt gebannt auf ein Parlamentsgebäude. Fernsighteams und Handykameras produzierten verstörende Livebilder, auf denen zu sehen war, wie sich ein fahnenschwenkender hasserfüllter Mob dem Kapitol in Washington näherte, sogar mit Gewalt in das Gebäude eindrang, dort wütete oder für Selfies posierte und Zerstörungen hinterließ. Es kam zu Sachschäden, Verletzungen und vier Todesfällen. Im Gebäude befanden sich an diesem Tag die Abgeordneten des Repräsentantenhauses und des Senats der USA, die zu einer von der Verfassung vorgeschriebenen gemeinsamen Sitzung zusammengetreten waren, um das Ergebnis der Präsidentschaftswahl zu bestätigen.

Was passiert, wenn ein solcher Rechtsakt durch Gewalt unterbunden wird? Wie sind andere Fälle zu bewerten, wenn etwa ein Gesetz nicht beschlossen werden kann, weil eine Parlamentssitzung abgebrochen werden muss? Die Bilder aus Washington offenbarten ein handfestes, sehr praktisches Sicherheitsproblem, das grundsätzlicher Natur ist: Ein Parlament muss vor jeglicher Gewalt geschützt werden. In den Fokus der Öffentlichkeit gerieten an diesem Tag auch die sonst häufig unauffällig im Hintergrund agierenden Polizisten der *United States Capitol Police*, einer de facto bereits seit 1800, institutionell seit 1827 bestehenden speziellen Polizeieinheit; nicht nur weil zwei Polizisten im Einsatz gegen die Eindringlinge ihr Leben verloren, sondern auch weil deren Strategie im Nachhinein Gegenstand kritischer Untersuchungen wurde.¹

Die grundsätzliche Gefahr einer Wiederholungstat zeigte sich zwei Jahre später, als radikale Anhänger des abgewählten Präsidenten Jair Bolsonaro in der brasilianischen Hauptstadt das Gebäude des Nationalkongresses, den Sitz der Regierung sowie den des Obersten Gerichtshofs stürmten. Zwar geschah dieser Umsturzversuch während der Parlamentspause und in Abwesenheit des neu gewählten Präsidenten Lula da Silva, aber die Symbolik war umso deutlicher, waren es doch ausgerechnet die für Transparenz, Partizipation, Modernität und demokratische Offenheit stehenden Oscar-Niemeyer-Bauten der Modellstadt Brasilia, die durch rohe Gewalt beschädigt wurden. Dies musste als »ein Angriff auf die Demokratie selbst«² verstanden werden.

¹ United States Capitol Police. Our History, in: <https://www.uscp.gov/the-department/our-history> [9.8.2022]; W. C. ALLAN, History of the United States Capitol, 2001, S. 348 f. D. A. RITCHIE, U. S. Congress, 2010, S. 52, 118. Der Leiter der Capitol Police trat nach den Ereignissen des 6. Januar zurück, wodurch sich der mediale Blick zunächst auf Planungsfehler richtete, dann aber auch auf die Institution selbst fokussierte.

² ARNO FRANK: Krawalle in Brasiliens Regierungsviertel. Und dann stürmen sie ausgerechnet die Niemeyer-Bauten, 9.1.2023, in: SPIEGEL ONLINE, <https://www.spiegel.de/kultur/brasilien-warum-die-brasilia-attacken-ein-angriff-auf-die-demokratie-selbst-sind-a-9f910f4b-8a06-4b08-ade7-b55544928852> [9.1.2023].

Die Bilder aus den beiden amerikanischen Subkontinenten lösten vielfältige Assoziationen aus. Während deutsche Beobachter an die Besetzung der Reichstagsstreppe durch Rechtsextreme und Verschwörungsanhänger dachten, die im August 2020 für Schlagzeilen gesorgt hatte,³ wurden in Spanien womöglich Erinnerungen wach an den (letztlich gescheiterten) Militärputsch am 23. Februar 1981, als Bewaffnete im Parlamentsgebäude sämtliche Abgeordneten, die zur Wahl des Ministerpräsidenten versammelt waren, und die Regierung in ihre Gewalt gebracht hatten.⁴ Zwei Handlungsorte der vorliegenden Arbeit zeigen sich in diesen beiden Szenen: Der Plenarsaal, in dem gewaltsam ein parlamentarischer Prozess unterbunden wird und die Straße, auf der bewaffnete Gruppen von Menschen aufmarschieren und damit gewaltsamen Druck ausüben.

Bilder von Menschenmassen vor Parlamentsgebäuden sind nicht selten, sie gehören zu den ikonischen Motiven, die seit den Anfängen des modernen Parlaments produziert wurden und zwar zumeist in voller Absicht und Bewusstsein ihrer Wirkung. Zwar sind Parlamentarismus und Demokratie historisch als durchaus unterschiedliche Ideen anzusehen, die dann im 19. und 20. Jahrhundert zum transnationalen Konzept der repräsentativen freiheitlichen Demokratie konvertierten.⁵ Die Parlamente selbst spielten und spielen bis heute stets eine besondere Rolle, die über die bloße Funktion hinausweisen. Sie konturieren die »gleichermaßen symbolischen wie praktischen Orte der Demokratie«⁶, sie sind *Heilige Orte* des Parlamentarismus und der repräsentativen Demokratie.

Als Symbol verweisen Bilder der Proteste vor Parlamenten auf gesellschaftliche Konflikte, spiegeln revoltierendes Aufbegehren gegen den Staat an sich, gegen eine Parlamentsmehrheit oder gegen einzelne Entscheidungen der Legislative. Der besonderen Symbolik des *Hohen Hauses* wird in dieser Studie genauso nachgegangen wie den praktischen polizeilichen Schutzmaßnahmen. Dabei sind solche Maßnahmen nicht notwendigerweise nur gegen äußere Eindringlinge gerichtet. Auch gewaltsames Auftreten der Abgeordneten selbst kann parlamentarische Abläufe stören, Entscheidungen verhindern, Repräsentativversammlungen lahmlegen und den Parlamentarismus zerstören.

Auch dies ist Thema dieses Buches, das mit der Analyse der Bedrohungssituationen Grundsätze des Parlamentarismus beleuchtet. Allein die Existenz

³ Vgl. W. SCHÄUBLE, *Fragen der Sicherheit*, 2020, S. 14. Zum Kontext vgl. W. BENZ (Hrsg.), *Querdenken*, 2021 mit Foto der Situation vor dem Reichstag am 20.8.2020 auf S. 108. Siehe auch unten Kap. 3/7.

⁴ Dieses Fallbeispiel ist eine umfangreiche eigene Studie wert und wurde deshalb aus pragmatischen Gründen an dieser Stelle ausgelassen. Vgl. hierzu die kurze Einordnung bei T. KAISER, »Brachialgewalt«, 2012, S. 215 f.; vgl. weiterhin J. CERCAS, *Anatomie eines Augenblicks*, 2011.

⁵ Vgl. P. NOLTE, *Demokratie*, 2012, S. 108–113; A. BIEFANG, *Parlamentarismus und Demokratie*, 2022.

⁶ J. MOSER, *Misstrauen*, 2022.

eigener Polizeikräfte und die Frage der Zuständigkeiten im Rahmen der Gewaltenteilung spiegelt beides wider: Symbol einerseits und praktisches Polizeihandeln andererseits. Sie erklärt sich aus der Unabhängigkeit des Parlaments und hat eigene historische Wurzeln. Aus diesem Grund wird der Analyse eine Beobachtung zum aktuellen Deutschen Bundestag vorangestellt.

1 Die Polizei beim Deutschen Bundestag: Beobachtungen

Der Deutsche Bundestag unterhält eine eigene Parlamentspolizei, die »Polizei beim Deutschen Bundestag«. Der Grund dafür ist in der Verfassung⁷ verankert und ergibt sich aus dem Rechtsprinzip der Gewaltenteilung: Das Parlament, die Legislative, soll vor dem Eingriff der Exekutive (also des Bundes- oder der Landesinnenminister), aber auch vor der Beeinflussung der Judikative geschützt werden. Das Phänomen der *parlamentarischen Polizeigewalt* gilt als ein prinzipielles Institut der Parlamentsautonomie. Es soll die Unabhängigkeit des Bundestages sicherstellen und dazu beitragen, den Parlamentsfrieden zu wahren.⁸

Dass die Bundestagspolizei »eine in mehrerer Hinsicht besondere Polizei«⁹ ist, steht außer Frage. Sie ist die einzige Polizei Deutschlands ohne Polizeipräsidenten und ohne Unterstellung unter einen Landes- oder Bundesminister. Der Bundestagspräsident ist alleiniger »Polizeichef im Polizeibereich Deutscher Bundestag«¹⁰. Ausschließlich die Parlamentspolizei hat Vollstreckungsgewalt und auch das Recht des Schusswaffengebrauchs in den Liegenschaften des Bundestages, die damit aus der Kompetenz der ansonsten zuständigen Landespolizei herausgenommen worden sind.¹¹ »Gegenüber den Landes- und kommunalen Polizeibeamten ist das Bundestagsgebäude ein »verbotenes Land.«¹² Die Bundestagspolizei ist dabei sowohl Schutz- als auch Kriminalpolizei und die Beamten – auch die Schutzpolizisten – trugen bis vor wenigen Jahren grundsätzlich im

⁷ Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, Art. 40, Abs. 2: »Der Präsident übt das Hausrecht und die Polizeigewalt im Gebäude des Bundestages aus. Ohne seine Genehmigung darf in den Räumen des Bundestages keine Durchsuchung oder Beschlagnahme stattfinden.« Die Unterscheidung von Hausrecht, Disziplinargewalt und der viel weitergehenden Polizeigewalt ist zwar von juristischer Bedeutung, jedoch wird darauf im Folgenden nicht eingegangen. Vgl. H. REINECKE, *Polizeigewalt des Bundestagspräsidenten*, 1959, S. 5–32, 165–263; U. FRANKE, *Ordnungsmaßnahmen der Parlamente*, 1990, S. 6–10; W. ISMAYR, *Der Deutsche Bundestag*, 2001, S.152 f. und vor allem R. IGEL/M. F. FELDKAMP, *Die Polizei des Bundestagspräsidenten*, 2013, S. 126–129.

⁸ L. BROCKER, in: *Bonner Kommentar zum Grundgesetz*, 2019, Art. 40 Rn. 278.

⁹ H. GROSS/B. FREVEL/C. DAHMS, *Polizei(en) in Deutschland*, 2008, S. 11–43, hier 39 f.

¹⁰ M. F. FELDKAMP, *Bundestagspräsident*, 2011, S. 75.

¹¹ Es ist möglich, dass andere Polizeieinheiten um Amtshilfe gebeten werden. Diese müssen der Anfrage Folge leisten und unterstehen dann ebenfalls dem Bundestagspräsidenten.

¹² Artikel »Bundestagspolizei«, in: *Die POLIZEI* 54 (1963), S. 61 f., hier S. 62.