

**Schriftenreihe der Hochschule Speyer**

---

**Band 160**

**Auf dem Weg  
in einen „neuen Rechtsstaat“**

**Zur künftigen Architektur  
der inneren Sicherheit in Deutschland  
und Österreich**

**Herausgegeben von**

**Rainer Pitschas  
und Harald Stolzlechner**



**Duncker & Humblot · Berlin**

Auf dem Weg in einen „neuen Rechtsstaat“

Schriftenreihe der Hochschule Speyer

Band 160

# Auf dem Weg in einen „neuen Rechtsstaat“

Zur künftigen Architektur  
der inneren Sicherheit in Deutschland  
und Österreich

Vorträge und Berichte im deutsch-österreichischen Werkstattgespräch  
zur inneren Sicherheit  
an der Deutschen Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer  
im Oktober 2002

Herausgegeben von

Rainer Pitschas  
und Harald Stolzlechner



Duncker & Humblot · Berlin

**Bibliografische Information Der Deutschen Bibliothek**

Die Deutsche Bibliothek verzeichnet diese Publikation in  
der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische  
Daten sind im Internet über <<http://dnb.ddb.de>> abrufbar.

**Alle Rechte, auch die des auszugsweisen Nachdrucks, der fotomechanischen  
Wiedergabe und der Übersetzung, für sämtliche Beiträge vorbehalten**

**© 2004 Duncker & Humblot GmbH, Berlin**

**Fotoprint: Berliner Buchdruckerei Union GmbH, Berlin  
Printed in Germany**

**ISSN 0561-6271  
ISBN 3-428-11384-5**

**Gedruckt auf alterungsbeständigem (säurefreiem) Papier  
entsprechend ISO 9706 ☉**

**Internet: <http://www.duncker-humblot.de>**

## **Inhaltsverzeichnis**

Vorwort ..... 15

Zur Notwendigkeit einer neuen Architektur der inneren Sicherheit

Von *Rainer Pitschas*, Speyer ..... 17

### *Erster Teil*

#### **Grundlinien der Neuen Architektur**

Die Politik der inneren Sicherheit in Deutschland vor neuen Herausforderungen

Von *Karl Peter Bruch*, Mainz ..... 25

Die Politik der inneren Sicherheit in Österreich vor neuen Herausforderungen

Von *Theodor Thanner*, Wien ..... 33

Polizeiföderalismus oder Bundeskriminalpolizei – Welche Organisationsstruktur verlangt die künftige polizeiliche Arbeit?

Von *Jörg Ziercke*, Kiel ..... 63

Künftige Gewährleistungsstrukturen der inneren Sicherheit in Europa zwischen Verge-  
meinschaftung und nationaler Fokussierung

Diskussionsbericht zu den Vorträgen von Karl Peter Bruch, Theodor Thanner und Jörg  
Ziercke

Von *Stefanie Gille*, Speyer ..... 79

*Zweiter Teil***Wandlungen im Verhältnis von Sicherheit und Freiheit**

Vom „neuen Rechtsstaat“: Freiheit in Sicherheit durch gesellschaftliche Verantwortungspartnerschaft für den inneren Frieden

Von *Rainer Pitschas*, Speyer ..... 95

Freiheit durch Sicherheit? Wie viel Schutz der inneren Sicherheit verlangt und verträgt das deutsche Grundgesetz?

Von *Erhard Denninger*, Frankfurt ..... 113

Die Rolle der Rasterfahndung in Deutschland – Statement

Von *Aurangzeb Khan*, Speyer ..... 127

Die innere Sicherheit und die Rolle privater Sicherheitsvorsorge in Japan

Von *Akio Takahashi*, Tokio ..... 131

Wie viel Sicherheit verträgt oder benötigt Freiheit?

Diskussionsbericht zu den Vorträgen von Rainer Pitschas, Erhard Denninger und Akio Takahashi sowie zum Statement von Aurangzeb Khan

Von *Alexandra Müller*, Speyer ..... 141

*Dritter Teil*

**Gesellschaftlicher Akteur im Umbau der Sicherheitsarchitektur:  
Das Sicherheitsgewerbe**

Die Rolle des Sicherheitsgewerbes vor dem Hintergrund der aktuellen Herausforderungen an den Schutz der Inneren Sicherheit

Von *Jürgen Linde*, Düsseldorf ..... 153

Neue Aufgaben des Sicherheitsgewerbes am Beispiel der Geld- und Wertdienste Von <i>Heinz Spiegelmacher</i> , Düsseldorf .....	167
Neue Aufgaben für das private Sicherheitsgewerbe in einem „neuen Rechtsstaat“? Diskussionsbericht zu den Vorträgen von Jürgen Linde und Heinz Spiegelmacher Von <i>Patrick Laurency</i> , Speyer .....	179

*Vierter Teil*

**Vergleichende Perspektiven der Sicherheitsarbeit innerhalb der Europäischen Union: Österreich**

Die neue Sicherheitsarchitektur in Österreich Von <i>Harald Stolzlechner</i> , Salzburg .....	193
Flughafensicherung in Österreich am Beispiel des Flughafens Wien-Schwechat Von <i>Michaela Pfeifenberger</i> , Wien .....	223
Flughafensicherung in Deutschland am Beispiel des Flughafens Hamburg Von <i>Dieter Bode</i> , Hamburg .....	239
Sicherheit in österreichischen Gerichtsgebäuden Von <i>Günther Winsauer</i> , Linz.....	249
Demonstrationsbegleitung am Beispiel der „Anti-Temelin-Blockaden“ Von <i>Hans-Peter Zierl</i> , Freistadt/Österreich .....	269

Recht und Politik der inneren Sicherheit für die Europäische Union in vergleichender Perspektive – Das Beispiel Österreich

Diskussionsbericht zu den Vorträgen von Harald Stolzlechner, Michaela Pfeifenberger, Dieter Bode, Günther Winsauer, Hans-Peter Zierl

Von *Christian Koch*, Speyer ..... 289

Verzeichnis der Referenten und Autoren ..... 301

## **Abkürzungsverzeichnis**

a. A.	anderer Ansicht
a.a.O.	am angegebenen Ort
ABGB	Allgemeines Bürgerliches Gesetzbuch (Österreich)
ABl.	Amtsblatt
Abs.	Absatz
a.D.	außer Dienst
AG	Aktiengesellschaft, Arbeitsgemeinschaft
AK	Arbeitskreis
AKIS	Interdisziplinärer Arbeitskreis Innere Sicherheit
AKW	Atomkraftwerk
a.M.	anderer Meinung
Anm.	Anmerkung
AnwBl	Österreichisches Anwaltsblatt
AöR	Archiv des öffentlichen Rechts (Zeitschrift)
Art.	Artikel
ASGG	Arbeits- und Sozialgerichtsgesetz (Österreich)
Ass.	Assistent(in)
AUA	Austrian Airline
Aufl.	Auflage
AuslG	Ausländergesetz
Az.	Aktenzeichen
BankwesenG	Bankwesengesetz (Österreich)
BayPAG	Bayerisches Polizeiaufgabengesetz
Bd.	Band
BDWS	Bundesverband Deutscher Wach- und Sicherheitsunternehmen e. V.

bes.	besonders
BewachVO	Bewachungsverordnung
BfV	Bundesamt für Verfassungsschutz
BG	Bundesgesetz / Bezirksgericht
BGB	Bürgerliches Gesetzbuch
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BGH	Bundesgerichtshof
BGS	Bundesgrenzschutz
BHV	Bundshaushaltsverordnung
BIA	Büro für interne Angelegenheiten
BKA	Bundeskriminalamt
BKA-G	Bundeskriminalamts-Gesetz
BlgBR	Beilagen zu den stenographischen Protokollen des Bundesrates (Österreich)
BlgBR	Beilagen zu den stenographischen Protokollen des Nationalrates (Österreich)
BMF	Bundesministerium für Finanzen
BMI	Bundesministerium des Innern bzw. Bundesinnenminister
BMJ	Bundesministerium für Justiz
BMV	Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen (Deutschland)
BMVIT	Bundesministerium für Verkehr, Innovation und Technologie (Österreich)
BND	Bundesnachrichtendienst
BörseG	Börsegesetz (Österreich)
BRD	Bundesrepublik Deutschland
BSDG	Bundesdatenschutzgesetz
BSG	Bahnschutz- und Servicegesellschaft
BT	Bundestag
B(-)VG	Österreichisches Bundesverfassungsgesetz
BVerfG	Bundesverfassungsgericht

BVerfGE	Amtliche Sammlung von Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts
BVerfSchG	Bundesverfassungsschutzgesetz
BVT	Bundesamt für Verfassungsschutz und Terrorismusbekämpfung
bzw.	beziehungsweise
ca.	circa
DEA	Drug Enforcement Agency
ders.	derselbe
DFK	Deutsches Forum für Kriminalprävention
d.h.	das heißt
dies.	dieselbe(n)
DIN	Deutsches Institut für Normung
Diss.	Dissertation
DÖV	Die öffentliche Verwaltung (Zeitschrift)
Drs.	Drucksache
dtisch.	deutsch(e)
DVBf.	Deutsches Verwaltungsblatt
ebd.	ebendie, ebenda
EBS	Einsatzgruppe zur Bekämpfung der Suchtmittelkriminalität
EBT	Einsatzgruppe zur Bekämpfung des Terrorismus
ECAC	European Civil Aviation Conference (Europäische Zivilluftfahrt-Konferenz)
ECB	European Central Bank
EDV	Elektronische Datenverarbeitung
EG	Europäische Gemeinschaft
EGV	Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft
EK	Europäische Kommission
EKO	Einsatzkommando
(E)MRK	Europäische Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten

etc.	et cetera
ETS	European Treaties Series (Sammlung europäischer Verträge)
EU	Europäische Union
EuGH	Europäischer Gerichtshof
Europol	Europäisches Polizeiamt
EUV	Vertrag über die Europäische Union
EvBl.	Evidenzblatt der Rechtsmittelentscheidungen in der Österreichischen Juristenzeitung
EZB	Europäische Zentralbank
f., ff.	folgend, fortfolgend
FAZ	Frankfurter Allgemeine Zeitung
Fn.	Fußnote
FPÖ	Freiheitliche Partei Österreichs
FrG	Fremdengesetz (Österreich)
FS	Festschrift
GASP	Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik
GEF	Gemeinsame Finanzermittlungsgruppe
GEK	Gendarmerieeinsatzkommando
gem.	gemäß
GER	Gemeinsame Ermittlungsgruppe
GewArch	Gewerbearchiv (Zeitschrift)
(d/ö)GewO	(deutsche/österreichische) Gewerbeordnung
GewRNov	Gewerberechtsnovelle
GG	Grundgesetz
ggf.	gegebenenfalls
GmbH	Gesellschaft mit beschränkter Haftung
GOG	Gerichtsorganisationsgesetz (Österreich)
GP	Gesetzgebungsperiode
GrekoG	Grenzkontrollgesetz
GSD	Grenzschutzdirektion
h.A.	herrschende Auffassung

HBS	Hold Baggage Screening (Reisepäckkontrolle)
h.L.	herrschende Lehre
H(rs)g.	Herausgeber
HSOG	Hessisches Gesetz über die öffentliche Sicherheit und Ordnung
ICAO	International Civil Aviation Organisation (Internationale Zivilluftfahrtorganisation)
i.d.F.	in der Fassung
i.d.R.	in der Regel
i.d.S.	in diesem Sinne
IHK	Industrie- und Handelskammer
IMK	Innenministerkonferenz
INPOL	Informationssystem der Polizei
insb.	insbesondere
INTERPOL	International Criminal Police Organization
i.S.(d.)	im Sinne (der/des)
IT	Informationstechnologie
i.V.m.	in Verbindung mit
JAP	Juristische Ausbildung und Praxis (Österreichische Zeitschrift)
JBl	Juristische Blätter (Österreichische Zeitschrift)
Jg.	Jahrgang
JR	Juristische Rundschau
JRP	Journal für Rechtspolitik (Österreichische Zeitschrift)
Kap.	Kapitel
Kfz	Kraftfahrzeug
KJ	Kritische Justiz (Zeitschrift)
km	Kilometer
KOM	Kommission (Europäische)
Krim. Journal	Kriminologisches Journal (Zeitschrift)
krit.	Kritisch

KSZE	Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa
LFG	Luftfahrtgesetz
LH	Landeshauptmann
LKA(Ä)	Landeskriminalamt(-ämter)
Lkw	Lastkraftwagen
LSG	Bundesgesetz zum Schutz vor Straftaten gegen die Sicherheit von Zivilluftfahrzeugen (Österreich)
LuftVG	Luftverkehrsgesetz
Mag.	Magister
m.E.	meines Erachtens
MEK	Mobiles Einsatzkommando
MEPA	Mitteuropäische Polizeiakademie
Min.	Minute
Mio.	Millionen
Mrd.	Milliarden
m. w. Nachw.	mit weiteren Nachweisen
NATO	North Atlantic Treaty Organisation
NGO	Nichtregierungsorganisation
NJW	Neue Juristische Wochenschrift
NPO	Non-Profit Organisation
Nr. (No.)	Nummer
N(R)W	Nordrhein-Westfalen
NSR	Nationaler Sicherheitsrat
NVwZ	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht
o.a.	oben angegeben
o.ä.	oder ähnliche(s)
ÖIES	Österreichisches Institut für Europäische Sicherheitspolitik
OGH	Oberster Gerichtshof
ÖJZ	Österreichische Juristenzeitung

österr.	österreichisch(e)
o.g.	oben genannt
o.J.	ohne Jahrgang
OK	Organisierte Kriminalität
OLAF	Europäisches Amt für Betrugsbekämpfung
OLG	Oberlandesgericht
o.O.	ohne Ort
ORF	Österreichischer Rundfunk
OSZE	Organization for Security and Cooperation in Europe
p.a.	per anno/pro Jahr
PEK	Polizeieinsatzkommando
PFA	Polizeiführungsakademie
Pkt(e).	Punkt(e)
Pkw	Personenkraftwagen
POG	Polizeiorganisationsgesetz
PolG	Polizeigesetz
Pol(izei)K(ooperations)G	Polizeikooperationsgesetz (Österreich)
PolRK	Polizeireformkonferenz
R(d)n(r)	Randnummer
RdW	Österreichisches Recht der Wirtschaft (Zeitschrift)
RGBL.	Reichsgesetzblatt
RV	Rechtsverordnung (Österreich)
Rz.	Randziffer
S.	Seite, siehe
SB	Selbstbedienung
SDÜ	Schengener Durchführungsübereinkommen
SEG	Sondereinsatzgruppe
Sek.	Sekunde(n)
SEO	Sondereinheiten für Observation
sog.	sogenannt

SOKO	Sonderkommission
SondereinheitenV	Sondereinheiten-Verordnung (Österreich)
SPG	Sicherheitspolizeigesetz
Std.	Stunde(n)
StGB	Strafgesetzbuch
StGG	Staatsgrundgesetz (Österreich)
StPO	Strafprozessordnung
StV	Strafverteidiger
StVO	Straßenverkehrsordnung
TECS	The Europol Computer System
TKÜ	Telekommunikationsüberwachung
TUS	Telemetrie- und Sicherheitsdienst
u.a.	unter anderem
ÜG	Übergangsgesetz (Österreich)
UKO	Umweltkundige Organe
UN	United Nations
USG	Unterstützungsgruppe des Grenzdienstes
usw.	und so weiter
u.U.	unter Umständen
UVS	Unabhängige Verwaltungssenate in den Ländern (Österreich)
v.	von, vom
v. Chr.	vor Christus
VereinsG	Vereinsgesetz
VersG	Versammlungsgesetz
VerwArch	Verwaltungsarchiv
VfGH	Österreichischer Verfassungsgerichtshof
VfSlg	Amtliche Sammlung der Entscheidungen des österreichischen Verfassungsgerichtshofs
vgl.	vergleiche
VO	Verordnung
Vol.	Volume/Band

VR	Verwaltungsrundschau (Zeitschrift)
VVDStRL	Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer
WaffenG	Waffengesetz
wbl	Wirtschaftsrechtliche Blätter (Österreichische Zeitschrift)
WEGA	Wiener Einsatzgruppe Alarmabteilung
WeLo	Werte-Logistik
WertpapieraufsichtsG	Wertpapieraufsichtsgesetz (Österreich)
WTU	Weltransportunternehmen
z.B.	zum Beispiel
ZBU	Zentralstelle zur Bekämpfung der Umweltkriminalität
ZBS	Zentralstelle zur Bekämpfung der Schlepperkriminalität
ZEUS	Zeitschrift für europäische Studien
ZfV	Zeitschrift für Verwaltung (Österreich)
Ziff.	Ziffer
ZKA	Zollkriminalamt
ZPO	Zivilprozeßordnung
ZRP	Zeitschrift für Rechtspolitik
z.T.	zum Teil
zutr.	zutreffend
ZVR	Zeitschrift für Verkehrsrecht (Österreich)
z.Zt.	zur Zeit



## Vorwort

Nach dem 11. September 2001 erschallt in Deutschland und Österreich laut der Ruf nach einer „neuen Sicherheitsarchitektur“ für den gesteigerten Schutz der inneren Sicherheit in beiden Ländern. Vor allem geht es um die Abwehr terroristischer Bedrohungen und neuer Formen der organisierten Kriminalität. Zugleich strebt die Europäische Union (EU), deren Mitgliedstaaten auch Österreich und Deutschland sind, die europaweite Erhöhung von Sicherheitsstandards im grenzüberschreitenden Luftverkehr sowie in zahlreichen Sektoren des Warenverkehrs, der Dienstleistungs- und Finanzwirtschaft an. Wir erleben den Eintritt in ein neues Zeitalter verstärkter Anstrengungen zum Schutz der inneren Sicherheit.

Allerdings wird auch und zugleich von anderer Seite der Umbau von Sicherheitsstrukturen nicht für notwendig gehalten. Der Bedarf nach einer gewandelten Sicherheitsarchitektur findet sich grundsätzlich mit dem Argument bestritten, schon seit längerem habe es wesentliche Veränderungen und zusätzliche legislative Aktivitäten in diesem Politikfeld gegeben, so dass Nachbesserungen nicht erforderlich seien. Den einander widersprechenden Auffassungen liegt ein sich stetig verschärfender Konflikt zwischen Sicherheit und Freiheit zugrunde. Wir befinden uns womöglich im Fluss der Entwicklung terroristischer Risiken und darauf reagierender Gefahrenvorbeugung auf dem Weg zu anderen rechtsstaatlichen Ufern, als sie bisher das freiheitlich-demokratisch geprägte Polizei- und Sicherheitsrecht erkennen ließ.

Den damit aufgeworfenen Fragen nach einer neuen Balance zwischen rechtsstaatlicher Freiheitssicherung und der Bewahrung innerer Sicherheit durch den Staat gehen die in dem hier vorgelegten Sammelband abgedruckten Referate aus Praxis und Wissenschaft nach. Die Beiträge gehen auf die interdisziplinäre „Speyerer Sicherheitswerkstatt“ zurück, die am 14./15. Oktober 2002 als „Deutsch-österreichisches Werkstattgespräch zur inneren Sicherheit“ unter der Leitung der Herausgeber an der Deutschen Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer stattfand. Die Veranstaltung versammelte in dem Bemühen, den Entwicklungslinien einer veränderten Architektur der inneren Sicherheit in Deutschland und der EU nachzugehen, namhafte Praktiker aus Bund und Ländern, Vertreter aus dem Sicherheitsgewerbe sowie Staatsrechtslehrer aus Deutschland, Österreich und Japan sowie weitere Wissenschaftler zu einem entsprechenden Diskurs.

Der Landesregierung Rheinland-Pfalz ist herzlich für die Unterstützung der Veranstaltung zu danken. Gleichermaßen schulden wir dem Sicherheitsunter-

nehmen „SECURITAS“ großen Dank für die erhebliche finanzielle Förderung. An der Hochschule Speyer haben bei der Vorbereitung und Durchführung der Konferenz Frau Gabi Gerhardt, M.A., sowie Frau Ass. jur. Stefanie Gille und Herr Dipl.-Verwaltungswissenschaftler Patrick Laurency intensiv geholfen. Frau Gille hat auch das Manuskript des Tagungsbandes betreut und sich diese Aufgabe mit der Sekretärin des Erstherausgebers, Frau Michaela Busche, geteilt. Wir danken den Genannten sehr herzlich für die große Mühe, die sie für die „Werkstatt“ und die Drucklegung der dort gehaltenen Vorträge aufgewendet haben.

Speyer, im August 2003

*Rainer Pitschas  
Harald Stolzlechner*

# **Zur Notwendigkeit einer neuen Architektur der inneren Sicherheit**

Von Rainer Pitschas

## **I. Ausgangssituation: überkommene Verantwortungsverteilung bei der Gewährleistung innerer Sicherheit**

Die innere Sicherheit zu gewährleisten, ist zuallererst eine Kernaufgabe des demokratischen Rechtsstaates. Mag auch die Abgrenzung der Aufgabengebiete zu weiteren Staatsaufgaben unscharf bleiben, so ist doch nicht zu bestreiten, dass dem modernen Staat in der sozial- und rechtsstaatlichen Demokratie die unbedingte Aufgabe zukommt, für die Sicherheit seiner Bevölkerung vor Straftaten und terroristischen Angriffen einzustehen. Hierauf gründet ein wesentlicher Teil der staatlichen Existenz überhaupt<sup>1</sup>.

Wie der Staat im Anschluss hieran die ihm zugefallene Staatsaufgabe „Sicherheit“ wahrnimmt, ist nach wie vor seine Sache. Denn er verfügt hierzu im Gestaltungsrahmen der Europäischen Verträge über die „innere Souveränität“. Gleichwohl tut er Recht daran, die Mitverantwortung der Gesellschaft bei der Gewährleistung innerer Sicherheit zu suchen bzw. zu akzeptieren. Das Grundgesetz konstituiert hierfür und in Übereinstimmung mit dem europäischen Vertragsrecht ein sog. Sicherheitspolitisches Mitwirkungsverhältnis<sup>2</sup>.

In dem letzten Jahrzehnt des zweiten Jahrtausends ist aus dieser sicherheitspolitischen Öffnung des Staates zwischen ihm, der Wirtschaftsgesellschaft, den Kommunen, ehrenamtlich tätigen Bürgern und der Polizei ein zivilgesellschaftliches Netzwerk zur Garantie der inneren Sicherheit entstanden. Es begründet vielfältige Sicherheits- und Ordnungspartnerschaften, wodurch es dem Sicherheitspolitischen Mitwirkungsverhältnis – zugegeben: derzeit mehr schlecht als recht – einen eigenen Inhalt gibt.

An diesem Netzwerk sind die privaten Sicherheitsunternehmen immer stärker beteiligt. Deren Mitwirkung ergibt sich zum einen aus dem eigenen Anspruch auf freie berufliche Tätigkeit und als Wettbewerber auf dem Sicherheitsmarkt. Kraft der ihnen zustehenden grundrechtlichen Wirtschaftsfreiheit

---

<sup>1</sup> Dazu statt aller *Christof Gramm*, Privatisierung und notwendige Staatsaufgaben, Berlin 2001, bes. S. 40 ff., 190 ff.

<sup>2</sup> *Rainer Pitschas*, Polizei und Sicherheitsgewerbe, Wiesbaden 2000, S. 127 ff.