



Bundeskriminalamt

**60 Jahre BKA:
Im Spannungsfeld zwischen Freiheit und Sicherheit**

BKA-Herbsttagung vom 6. - 7. Dezember 2011

**Das Bundeskriminalamt im Fokus –
verfassungsrechtliche Entwicklungslinien und Diskurse im
Spannungsfeld zwischen Freiheit und Sicherheit**

Langfassung

Prof. em. Dr. Dres. h.c. Hans-Jürgen Papier

Präsident des Bundesverfassungsgerichts a.D.

* Der Vortrag beruht auf Überlegungen, die der Verfasser auch an anderer Stelle vorgetragen bzw. publiziert hat. Siehe etwa zuletzt *Papier*, in: Staat, Verwaltung und Rechtsschutz, Festschrift für Wolf-Rüdiger Schenke zum 70. Geburtstag, 2011, S. 263 ff.

Vorbemerkung

Die Föderalismusreform I¹ hat die verfassungsrechtliche Grundlage geschaffen für eine relativ grundlegende Änderung der Aufgabenstellung des Bundeskriminalamts. Durch Art. 73 Abs. 1 Nr. 9a GG erhielt der Bund das Recht der ausschließlichen Gesetzgebung über „die Abwehr von Gefahren des internationalen Terrorismus durch das Bundeskriminalpolizeiamt“. Dies allerdings begrenzt auf die Fälle, in denen eine länderübergreifende Gefahr vorliegt, die Zuständigkeit einer Landespolizeibehörde nicht erkennbar ist oder die oberste Landesbehörde um eine Übernahme ersucht. Mit dieser Novelle des Grundgesetzes war von Verfassungs wegen der Weg eröffnet, dem BKA – im Grundgesetz nunmehr als „Bundeskriminalpolizeiamt“ bezeichnet – erstmals originäre präventiv-polizeiliche Aufgaben zu übertragen. Dies ist mit der am 12. November 2008 vom Bundestag verabschiedeten Novelle des BKA-Gesetzes geschehen. Hinzuweisen ist in diesem Zusammenhang auf die neue Aufgabennorm des § 4a Abs. 1 BKAG. Zusätzlich sind die Vorschriften über die Befugnisse des Amtes verändert bzw. erweitert worden. Im Hinblick auf die Online-Durchsuchung und die Quellen-Telekommunikations-überwachung sind mit den §§ 20k und 20l BKAG gewissermaßen Pilotvorschriften erlassen worden, mit denen der Bund nicht nur auf die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts² zu den dieser Thematik gewidmeten Vorschriften des Landesrechts reagieren, sondern auch gewissermaßen Musterordnungen für spätere Landespolizeigesetzgebung erlassen konnte.

Ohne hier schon auf Einzelheiten einzugehen, lässt sich doch festhalten, dass der Bund nunmehr über seine tradierten Zuständigkeiten für die Gesetzgebung im Strafverfahrensrecht und damit für die repressiven Staatsfunktionen hinaus auch in einem wichtigen Teilbereich der präventiven Gefahrenabwehr und der Straftatenverhütung Zuständigkeiten erlangt und entsprechende Aufgabenfelder und Befugnisse des Bundeskriminalamtes begründet hat.

Wenn wir also heute der 60jährigen Geschichte des Bundeskriminalamtes erinnern, dann ist diese relativ junge Gewichtsverschiebung und Aufgabenveränderung zu Gunsten des BKA nicht zu übersehen. Das BKA ist damit auch unweigerlich in den Fokus des Spannungsverhältnisses von Freiheit und Sicherheit geraten, dieses ist also nicht mehr nur ein vorrangig die Landesgesetzgebung betreffendes, sondern auch ein Thema, das speziell den Bund und seine Bundesoberbehörde BKA angeht.

I. Freiheits- und Sicherheitszwecke des Verfassungsstaates

1. Zu den Zwecken des modernen Rechts- und Verfassungsstaates gehören untrennbar die Gewährleistung der Freiheit seiner Bürger ebenso wie der Schutz ihrer Sicherheit. Ohne staatliche Sicherheitsgewähr sind die Freiheitsverbürgungen für den Bürger wertlos, umgekehrt kann die Gewährleistung von Sicherheit niemals Selbstzweck sein, son-

¹ Gesetz vom 28. August 2006 (BGBl. I S. 2034).

² Vom 27.2.2008, BVerfGE 120, 274 ff.

dem besteht um der Sicherung von Freiheit willen. Schon der große niederländische Philosoph Baruch de Spinoza, übrigens ein Zeitgenosse von Thomas Hobbes und John Locke, bezeichnete in seinem 1670 erschienen „Theologisch-politischen Traktat“ diese Verknüpfung mit den Worten „Der Zweck des Staates ist in Wahrheit die Freiheit“.

Damit ist in einer schon sehr frühen Phase der Aufklärung das Verhältnis von Freiheit und Sicherheit zutreffend umschrieben worden. Der Staat ist kein Selbstzweck, sondern er hat dienende Funktion – er dient im Letzten der Ermöglichung menschlicher Freiheit, indem er den Frieden gewährleistet und die Menschen durch Sicherheit von ihrer Furcht – insbesondere ihrer Furcht vor Gewalt, Verbrechen und Tod – befreit. Mit diesem Ansatz, der die Wechselbezüglichkeit von Freiheit und Sicherheit klar erkennt, begibt sich Spinoza ins Zentrum der auch heute noch aktuellen Problematik: Wie löst man das Paradox, dass der Staat im Interesse der Freiheitsrechte potentiell bedrohter Menschen seinerseits Freiheitseingriffe vornimmt?

2. Diese Fragen stellten sich vor dem Hintergrund terroristischer Bedrohungen spätestens seit dem 11. September 2001 wieder in neuer und drängender Form. Angesichts der seitdem anzutreffenden gesetzgeberischen Aktivitäten wird aber immer häufiger auch die Frage gestellt, ob die bürgerliche Freiheit vor dem Staat selbst ins Hintertreffen zu geraten droht. Die Geschichte zeigt, dass gewonnene Standards jederzeit wieder verloren gehen können und dass gerade die Sicherung des Überlebens und die Möglichkeit einer selbstbestimmten Lebensführung ebenso wenig selbstverständlich sind wie die Erhaltung grundrechtlicher Standards der Menschen gegenüber dem Staat.

Zusätzlich und verstärkend zu neuen terroristischen Motivationen werden dabei auch Gefahren gesehen, die von der organisierten Kriminalität, der politischen Gewaltkriminalität von links und rechts allgemein und von neuartigen technischen Instrumentarien ausgehen, derer sich die Täter bedienen können. Es werden Gegenmaßnahmen vorgeschlagen, streitig diskutiert und zum Anlass für staatliche Einschränkungen bürgerlicher Freiheitsrechte genommen. Genannt seien nur einige Beispiele der aktuellen Debatte, sowohl aus dem Bereich des Bundes (vornehmlich im Rahmen seiner Straf- und Strafverfahrensrechtskompetenz) als auch dem der Länder (im Rahmen ihrer präventiven Sicherheits-, Polizei- und Verfassungsschutzkompetenz):

a) An erster Stelle ist hier die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zur Vorratsdatenspeicherung der Telekommunikationsverkehrsdaten vom 2. März 2010 anzuführen.³ Sie betraf die auf der Richtlinie 2006/24/EG beruhende, im Telekommunikationsgesetz⁴ geregelte Pflicht der Telekommunikationsunternehmen zur sechsmonatigen Speicherung der bei ihnen anfallenden Telekommunikationsverkehrs-

³ BVerfGE 125, 260 ff.

⁴ Gesetz zur Neuregelung der Telekommunikationsüberwachung und anderer verdeckter Ermittlungsmaßnahmen zu Umsetzung der Richtlinie 2006/24/EG v. 21. Dezember 2007, BGBl I S. 3198.

daten. Zugleich waren in dem Gesetz bestimmte Zugriffsmöglichkeiten staatlicher Behörden auf diese Daten geregelt.

In der Entscheidung wurde vor allem herausgestellt, dass eine flächendeckende, vorsorgliche Erfassung und Speicherung von Daten, die praktisch alle Aktivitäten des Bürgers rekonstruierbar machen, mit dem Grundrecht auf Schutz des Telekommunikationsgeheimnisses nicht vereinbar seien.⁵ Zwar sei eine anlasslose Speicherung aller Telekommunikationsverkehrsdaten durch die Telekommunikationsdiensteanbieter für den Zeitraum von sechs Monaten grundsätzlich von Verfassungs wegen möglich, weil sie eben nur die Verkehrsdaten, nicht aber die Inhalte der Kommunikation umfasse.

Hinsichtlich der konkreten Ausgestaltung der Vorratsdatenspeicherung und der Regelungen über die Verwendung der so gespeicherten Daten wurde aber ein Verstoß gegen Art. 10 Abs. 1 GG festgestellt. Insbesondere die Regelungen über Abruf und Nutzung der Daten wurden als unverhältnismäßig erachtet. Im Bereich der Strafverfolgung etwa setze der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz voraus, dass ein durch bestimmte Tatsachen begründeter Verdacht einer *schweren* Straftat bestehe. Abruf und Nutzung der Daten dürften nur zur Wahrnehmung überragend wichtiger Aufgaben des Rechtsgüterschutzes erfolgen. Die konkreten Abrufregelungen gingen darüber weit hinaus. Die maßgeblichen Vorschriften des einfachen Rechts wurden daher für nichtig erklärt.⁶

Eine gesetzliche Neuregelung der Vorratsdatenspeicherung, die den Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts entspricht, wird derzeit erwogen und gefordert, ist aber politisch umstritten, so dass bislang noch keine neue gesetzliche Regelung der Vorratsdatenspeicherung vorliegt. Dies dürfte mit der unionsrechtlichen Rechtslage nicht vereinbar sein, da die Umsetzungsfrist für die oben genannte Richtlinie längst abgelaufen ist.

b) Eine Weiterentwicklung hat der Schutz des allgemeinen Persönlichkeitsrechts (Art. 2 Abs. 1 i.V.m. Art. 1 Abs. 1 GG), aus dem das Recht auf informationelle Selbstbestimmung hergeleitet worden ist, durch die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zum nordrhein-westfälischen Gesetz über die Online-Durchsuchung durch Verfassungsschutzbehörden des Landes erfahren.⁷ Das Bundesverfassungsgericht hat in dieser Entscheidung, in der die betreffenden gesetzlichen Regelungen für nichtig erklärt wurden, allgemeine verfassungsrechtliche Vorgaben für gesetzliche Ermächtigungen zu präventiven Online-Durchsuchungen aufgestellt und aus dem allgemeinen Grundrecht des Schutzes der Persönlichkeit das spezifische Grundrecht auf Schutz der Vertraulichkeit und Integrität informationstechnischer Systeme entwickelt. Die mittlerweile auf

⁵ BVerfGE 125, 260 (307 ff.).

⁶ BVerfGE 125, 260 (307 ff.).

⁷ BVerfGE 120, 274 ff.

Bundesebene für das Bundeskriminalamt in § 20k BKAG⁸ eingeführte Befugnis zur präventiven Online-Durchsuchung wird sich an diesen Vorgaben messen lassen müssen.

Untätig geblieben ist der Bundesgesetzgeber bislang im Hinblick auf Online-Durchsuchungen zu repressiven Zwecken. Dies gilt auch für die sogenannte Quellen-Telekommunikationsüberwachung, die zum Zwecke der Telekommunikationsüberwachung komplexe informationstechnische Systeme technisch infiltriert. Die dadurch bedingten Gefährdungen gehen weit über die hinaus, die mit einer bloßen Überwachung der laufenden Telekommunikation üblicherweise verbunden sind. Es ist daher sehr zweifelhaft, ob für richterliche Anordnungen der Quellen-Telekommunikationsüberwachung die tradierte strafprozessuale Ermächtigungsnorm des § 100a StPO ausreicht.

c) In der Reihe dieser sicherheitsrechtlichen Entscheidungen steht schließlich das Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 11. März 2008 zur Kfz-Kennzeichenerfassung.⁹ Die Verwaltungs- bzw. Polizeigesetze mehrerer Bundesländer ermächtigten zur anlass- und verdachtslosen automatisierten Erfassung einer Vielzahl von Kfz-Kennzeichen im Straßenverkehr zum Zwecke eines elektronischen Abgleichs mit den Fahndungsbeständen. Diejenigen Kfz-Kennzeichen, die in den Fahndungsdateien nicht genannt sind, sollen unverzüglich gelöscht werden. Gegen die entsprechenden hessischen und schleswig-holsteinischen Regelungen waren Verfassungsbeschwerden beim Bundesverfassungsgericht erhoben worden, denen das Bundesverfassungsgericht in dem genannten Urteil stattgegeben hat. Die beanstandeten Regelungen genügten nicht dem Gebot der Normenbestimmtheit und Normenklarheit, da sie weder den Anlass noch den Ermittlungszweck benannten, denen die Erhebung und der Abgleich der Daten dienen sollten. Darüber hinaus genügten die angegriffenen Vorschriften in ihrer unbestimmten Weite auch dem verfassungsrechtlichen Gebot der Verhältnismäßigkeit nicht. Sie ermöglichten schwerwiegende Eingriffe in das informationelle Selbstbestimmungsrecht der Betroffenen.

d) Im Folgenden sollen aus diesen – und weiteren¹⁰ – bereits ergangenen Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts, die sich mit dem Verhältnis von Freiheit und Sicherheit befassen, einige allgemeine Grundaussagen entnommen werden.

⁸ Gesetz über das Bundeskriminalamt und die Zusammenarbeit des Bundes und der Länder in kriminalpolizeilichen Angelegenheiten (Bundeskriminalamtgesetz) v. 7.7.1997 (BGBl. I S. 1650), zuletzt geändert durch Gesetz v. 6.6.2009.

⁹ BVerfGE 120, 378 ff.

¹⁰ Zu nennen sind hier beispielsweise die Entscheidungen zum sog. großen Lausangriff (BVerfGE 109, 279 ff.), zur Telekommunikationsüberwachung nach dem Niedersächsischen Gesetz über die öffentliches Sicherheit und Ordnung (BVerfGE 113, 348 ff.), zum Luftverkehrsgesetz (BVerfGE 115, 118 ff.) und zur Rasterfahndung (BVerfGE 115, 320 ff.).

II. Rechtsstaatliche Bindungen

1. Der Rechtsstaat ist eine verfasste Friedens- und Ordnungsmacht. Seine Sicherheit und der von ihm zu gewährleistende Schutz der Bevölkerung vor Gefahren für Leib, Leben und Freiheit sind Verfassungswerte, die im Verhältnis zu anderen hochwertigen Gütern durchaus gleichrangig sind.¹¹ Sowohl Art. 2 Abs. 2 Satz 1 als auch Art. 1 Abs. 1 Satz 2 des Grundgesetzes bilden die normativen Grundlagen der Schutzpflicht des Staates.¹² Der Staat hat das Recht und die Pflicht, terroristischen Bestrebungen mit den erforderlichen rechtsstaatlichen Mitteln wirksam entgegenzutreten. Das gilt in besonderem Maße in Bezug auf Planungen und Maßnahmen, welche „die Zerstörung der freiheitlichen demokratischen Grundordnung zum Ziel haben und die planmäßige Vernichtung von Menschenleben als Mittel zur Verwirklichung dieses Vorhabens einsetzen“.¹³

2. Unter dem Grundgesetz ist der Staat aber auch auf diese rechtsstaatlichen Mittel beschränkt. „Das Grundgesetz enthält einen Auftrag zur Abwehr von Beeinträchtigungen der Grundlagen einer freiheitlichen demokratischen Ordnung unter Einhaltung der Regeln des Rechtsstaats“.¹⁴ Das Bundesverfassungsgericht hat es gerade als besondere Kraft des Rechtsstaats herausgestellt, dass er selbst mit seinen erklärten Gegnern nach den allgemein geltenden Grundsätzen verfährt¹⁵ und dass dies auch dann zu gelten hat, wenn und soweit die fundamentalen Staatszwecke der Sicherheit und des Schutzes der Bevölkerung verfolgt werden.¹⁶ Es sind verfassungsrechtlicher Auftrag und Verpflichtung des Gesetzgebers, eine angemessene Balance zwischen Freiheit und Sicherheit herzustellen.¹⁷ Das Ziel absoluter Sicherheit kann dabei nicht verfolgt werden, eine solche wäre auch faktisch kaum, jedenfalls aber nur um den Preis einer Aufhebung der Freiheit zu erreichen.¹⁸ Aber auch die Verfolgung des Zieles, die nach den tatsächlichen Umständen größtmögliche Sicherheit herzustellen, unterliegt nach dem Grundgesetz rechtsstaatlichen Bindungen. Dazu gehört vor allem das Verbot unangemessener Eingriffe in die Grundrechte der Bürger als Rechte staatlicher Eingriffsabwehr.¹⁹

3. Auch Wahrnehmung und Erfüllung der Schutzpflichten des Staates finden in diesem Übermaßverbot ihre Schranken.²⁰ Die Grundrechte sind in erster Linie Abwehrrechte des Bürgers gegen den Staat, sie sollen die Freiheitssphäre des Einzelnen vor Eingriffen der öffentlichen Gewalt sichern.²¹ Die Funktion der Grundrechte als objektive Prinzipien und der sich daraus ergebenden Schutzpflichten soll ihre Geltungskraft als Frei-

¹¹ BVerfGE 120, 274 (319).

¹² BVerfGE 120, 274 (319).

¹³ BVerfGE 115, 320 (357).

¹⁴ BVerfGE 115, 320 (357 f.).

¹⁵ BVerfGE 115, 320 (358).

¹⁶ BVerfGE 115, 320 (358).

¹⁷ BVerfGE 115, 320 (358).

¹⁸ BVerfGE 115, 320 (358).

¹⁹ BVerfGE 115, 320 (358).

²⁰ BVerfGE 115, 320 (358).

²¹ BVerfGE 115, 320 (358).

heitsrechte verstärken, sie hat jedoch ihre Wurzeln in dieser primären Bedeutung der Grundrechte als Freiheitsrechte.²² Dem Staat und seinen Organen kommt bei der Erfüllung derartiger Schutzpflichten ein weiter Einschätzungs-, Wertungs- und Gestaltungsbereich zu.

Die sich aus dem objektiven Gehalt der Grundrechte ergebenden staatlichen Schutzpflichten sind grundsätzlich unbestimmt, die Verfassung gewährleistet sie gewissermaßen dem „Grunde nach“. Sie unterscheiden sich in dieser Hinsicht von den Grundrechten als subjektiven Abwehrrechten.²³ Wie, mit welchen Mitteln und in welcher Intensität die staatlichen Organe grundrechtlichen Schutzpflichten im Einzelnen nachkommen, haben sie prinzipiell eigenverantwortlich zu entscheiden.²⁴ Das Bundesverfassungsgericht hat dies immer auch im Hinblick auf die Pflicht zum Schutz des menschlichen Lebens betont.²⁵ Wegen der besonderen Hocharrangigkeit gerade dieses Schutzguts kann sich zwar in besonders gelagerten Fällen die Möglichkeit der Auswahl der Mittel zur Erfüllung der Schutzpflicht auf die Wahl eines bestimmten Mittels verengen, insbesondere wenn der Schutz von Leben anders nicht effektiv erreicht werden kann.²⁶ In jedem Fall kann aber nur ein solches Mittel zum Einsatz kommen, das mit der Verfassung in Einklang steht.²⁷ So kann auch unter Berufung auf die Schutzpflicht zugunsten des Lebens aus Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG der Staat sich nicht über die Subjektstellung anderer unschuldiger Menschen in einer mit Art. 1 Abs. 1 GG nicht zu vereinbarenden Weise hinwegsetzen und diese Menschen als „dingliche“ Teile einer Art „Tatwaffe“ gezielt töten.²⁸ Die staatlichen Achtungspflichten aus Art. 1 Abs. 1 GG haben unbedingten Vorrang vor den grundrechtlichen Schutzpflichten, sie setzen ihrer Wahrnehmung und Erfüllung unüberwindbare Grenzen.

4. Bei der Erfüllung seiner Schutzpflichten ist der Staat – wie erwähnt – auf solche Maßnahmen beschränkt, die mit der Verfassung in Einklang stehen.²⁹ Der absolut geschützte Achtungsanspruch des Einzelnen auf Wahrung seiner Würde ist ungeachtet des Gewichts der betroffenen Verfassungsgüter zu respektieren.³⁰ Aber auch vor dieser absoluten Verbotsgrenze ist stets der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit zu beachten. Insbesondere die Verhältnismäßigkeit im engeren Sinne verhindert, dass das Verbot unangemessener Grundrechtseingriffe unter Berufung auf grundrechtliche Schutzpflichten leer läuft. Es darf nicht sein, dass allenfalls ungeeignete oder unnötige Eingriffe abgewehrt werden können.³¹

²² BVerfGE 115, 320 (358).

²³ BVerfGE 115, 118 (160).

²⁴ BVerfGE 115, 118 (160).

²⁵ BVerfGE 115, 118 (160).

²⁶ BVerfGE 115, 118 (160).

²⁷ BVerfGE 115, 118 (160).

²⁸ BVerfGE 115, 118 (160).

²⁹ BVerfGE 115, 320 (358).

³⁰ BVerfGE 115, 320 (358 f.).

³¹ BVerfGE 115, 320 (359).

Es gibt also für den grundrechtsbeschränkenden Gesetzgeber – auch soweit er Schutzpflichten erfüllen will – im Wesentlichen zwei verfassungsrechtliche Schranken: Die eine – engere – folgt aus der Menschenwürdegarantie, sie gilt absolut und ist abwägungsfest. Die andere – weitere – folgt aus dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz, sie unterliegt einer Abwägung und wirkt daher relativ.

a) Es gibt unter dem Grundgesetz einen Kernbestand unveräußerlicher Rechte, der absoluten Schutz genießt und auch für den verfassungsändernden Gesetzgeber nicht zur (abwägenden) Disposition steht. Von zentraler Bedeutung ist insbesondere die Menschenwürde, die sich als unverbrüchlicher Kernbestand auch in den meisten Einzelgrundrechten wiederfindet und von der Rechtsprechung in Fallgruppen konkretisiert wird.

So führt der Menschenwürdegehalt des Grundrechts auf Unverletzlichkeit der Wohnung (Art. 13 Abs. 1 GG) zu einem absoluten (also auch nicht mit hochrangigen Ermittlungsinteressen abwägbaren) Überwachungs- und Erhebungsverbot im Bereich des so genannten Kernbereichs privater Lebensgestaltung.³² Dieser Kernbereich hängt zunächst vom Inhalt der Gespräche ab. Weil aber die Privatwohnung (im Gegensatz zu Betriebs- und Geschäftsräumen) regelmäßig der Rückzugsbereich der privaten Lebensgestaltung sein soll, spricht eine Vermutung dafür, dass es bei Gesprächen, die den Bereich der Privatwohnung nicht verlassen, um diesen Kernbereich geht. Auch kommt es für den Kernbereich auf die Gesprächspartner an. Wenn ausschließlich mit Personen des höchstpersönlichen Vertrauens kommuniziert wird, insbesondere mit engsten Familienangehörigen, wird es regelmäßig um den Kernbereich privater Lebensgestaltung gehen. Aber auch im Gespräch mit seelsorgenden Geistlichen wird der Menschenwürdekern des Art. 13 Abs. 1 GG regelmäßig tangiert sein.³³

Der Schutz des Fernmeldegeheimnisses nach Art. 10 des Grundgesetzes enthält ebenfalls einen Menschenwürdekern, dessen Verletzung nicht im Wege der Abwägung mit anderen Rechtsgütern gerechtfertigt werden kann.³⁴ Allerdings sind die Bürger zur höchstpersönlichen Kommunikation auf die Telekommunikation nicht in gleicher Weise angewiesen wie auf eine Wohnung.³⁵ Aus diesem Grund führt das Risiko, dass eine Abhörmaßnahme Kommunikation aus dem Kernbereich privater Lebensgestaltung erfasst, nicht per se zur Unzulässigkeit der Abhörmaßnahme. Das Bundesverfassungsgericht wendet also den Gedanken des Kernbereichs der Menschenwürde nicht schematisch an, sondern differenziert zwischen den einzelnen Grundrechten. Vom Gesetzgeber zu verlangen ist aber immer, dass er durch geeignete Vorschriften sicherstellt,

³² BVerfGE 109, 279 (310 ff.).

³³ Zum Ganzen BVerfGE 109, 279 (319 ff.).

³⁴ BVerfGE 113, 348 (390 f.).

³⁵ BVerfGE 113, 348 (391).

dass die Kommunikationsinhalte des höchstpersönlichen Bereichs nicht gespeichert und nicht verwertet, sondern unverzüglich gelöscht werden.³⁶

In seinem Urteil vom 27. Februar 2008 hat das Bundesverfassungsgericht aus dem allgemeinen Persönlichkeitsrecht (Art. 2 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 1 Abs. 1 GG) das Grundrecht auf Gewährleistung der Vertraulichkeit und Integrität informationstechnischer Systeme abgeleitet.³⁷ Auch Eingriffe in dieses Grundrecht, etwa durch heimliche Infiltration eines informationstechnischen Systems, mittels derer die Nutzung des Systems überwacht und seine Speichermedien ausgelesen werden können, haben einen unantastbaren Kernbereich privater Lebensgestaltung zu wahren, dessen Schutz sich aus Art. 1 Abs. 1 GG ergibt.³⁸ Selbst überwiegende Gemeinwohlbelange können einen Eingriff in diesen Menschenwürdekern nicht rechtfertigen. Zur Entfaltung der Persönlichkeit im Kernbereich privater Lebensgestaltung gehört die Möglichkeit, „innere Vorgänge wie Empfindungen und Gefühle sowie Überlegungen, Ansichten und Erlebnisse höchstpersönlicher Art ohne Angst zum Ausdruck zu bringen, dass staatliche Stellen dies überwachen“.³⁹

Allerdings wird in dieser Entscheidung ausdrücklich betont, dass die verfassungsrechtlichen Anforderungen an die konkrete Ausgestaltung des Kernbereichsschutzes, je nach der Art der Informationserhebung und der durch sie erfassten Informationen, unterschiedlich sein kann.⁴⁰ So wird sich gerade bei einer heimlichen Infiltration eines informationstechnischen Systems die Kernbereichsrelevanz der erhobenen Daten vor oder bei der Datenerhebung vielfach nicht klären lassen. Es ist hier daher regelmäßig praktisch unvermeidbar, Informationen zur Kenntnis zu nehmen, bevor ihr Kernbereichsbezug bewertet werden kann. Hinreichender Schutz muss dann in der Auswertungsphase gewährt werden. Insbesondere müssen aufgefundene und erhobene Daten mit Kernbereichsbezug unverzüglich gelöscht und ihre Verwertung ausgeschlossen werden. In jedem Fall ist darauf hinzuwirken, dass die „Erhebung kernbereichsrelevanter Daten soweit wie informationstechnisch und ermittlungstechnisch möglich unterbleibt“⁴¹

b) Neben den eben genannten Menschenwürdeaspekten der Grundrechte auf Schutz der Wohnung, des Fernmeldegeheimnisses und der Gewährleistung der Vertraulichkeit und Integrität informationstechnischer Systeme ist noch kurz das Verbot der Folter zu nennen. Unabhängig von Art. 104 Abs. 1 Satz 2 GG, der körperliche oder seelische Misshandlung festgehaltener Personen verbietet, handelt es sich hier um einen grundlegenden Aspekt der Menschenwürde, des tragenden Konstitutionsprinzips und obersten Verfassungswerts, der vom Staat auch im Interesse an sich schützenswerter

³⁶ BVerfGE 113, 348 (392).

³⁷ BVerfGE 120, 274 ff.

³⁸ BVerfGE 120, 274 (335).

³⁹ BVerfGE 120, 274 (335).

⁴⁰ BVerfGE 120, 274 (337 ff.).

⁴¹ Siehe BVerfGE 120, 274 (338).

Rechtsgüter Dritter nicht angetastet werden darf. Durch was sollte ein Mensch mehr zum bloßen Objekt staatlicher Ermittlungsinteressen und damit erniedrigt werden als durch Folter? Anknüpfend an die Erfahrungen in der Zeit des Nationalsozialismus standen dem Grundgesetzgeber bei der ausdrücklichen Normierung des Menschenwürdeschutzes doch gerade der Schutz vor Erniedrigung, Brandmarkung, Verfolgung und Ächtung vor Augen.

In diesem Zusammenhang ist ergänzend darauf hinzuweisen, dass die von der Bundesrepublik Deutschland ratifizierte Europäische Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten ebenfalls ein absolutes Folterverbot explizit normiert (vgl. Art. 3 EMRK), von dem auch im Staatsnotstand nicht abgewichen werden darf (vgl. Art. 15 Abs. 2 EMRK).⁴² Zwar hat die EMRK nur den Rang eines einfachen Bundesgesetzes. Wegen der Bindung aller staatlichen Stellen an Gesetz und Recht (Art. 20 Abs. 3 GG) sind aber nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts die Wertungen der EMRK bei der Auslegung des Grundgesetzes wie auch aller anderen deutschen Gesetze zu berücksichtigen.⁴³ Auch bei der Anwendung der deutschen Grundrechte besteht die Pflicht, die Europäische Menschenrechtskonvention in ihrer konkreten Ausgestaltung als Auslegungshilfe heranzuziehen.

c) aa) Abgesehen von dem erwähnten absoluten Kernbereichsschutz, der aus der Menschenwürdegarantie folgt und der als essentieller Kern auch in andere Grundrechte quasi hineinwirkt, hat der in Grundrechte eingreifende Gesetzgeber in jedem Fall das Gebot der Verhältnismäßigkeit zu beachten. Auch außerhalb eines – engen – Schutzes des Menschenwürdekerns stehen die Freiheitsrechte nicht zur unbeschränkten staatlichen Disposition. Sie dürfen durch den Gesetzgeber auch außerhalb des ohnehin unverrückbaren Kernbereichs nur insoweit angetastet werden, als es dafür einen wichtigen Grund des gemeinen Wohls gibt und der Grundrechtseingriff zur Erreichung eines solchen verfassungslegitimen Ziels geeignet, erforderlich und im Hinblick auf die Schwere des Eingriffs noch angemessen ist. In dem Spannungsverhältnis zwischen der Pflicht des Staates zum Rechtsgüterschutz und der Wahrung der von der Verfassung verbürgten Freiheitsrechte hat der Gesetzgeber in abstrakter Weise einen Ausgleich der widerstreitenden Interessen vorzunehmen.⁴⁴ Das kann bedeuten, dass Grundrechtseingriffe bestimmter Intensität nur zum Schutz besonders gewichtiger Rechtsgüter und erst bei Überschreitung bestimmter Verdachts- oder Gefahrenstufen vorgesehen werden dürfen.⁴⁵ Die Pflichten des Staates zum Schutz anderer Rechtsgüter finden in dem Verbot unangemessener Grundrechtseingriffe ihre Grenze. Der Gesetzgeber hat entsprechende Eingriffsschwellen zu normieren und zu gewährleisten.⁴⁶

⁴² Vgl. EGMR NStZ 2008, 699 (700).

⁴³ Vgl. BVerfGE 111, 307 (317).

⁴⁴ BVerfGE 109, 279 (350); 115, 320 (346).

⁴⁵ BVerfGE 115, 320 (346).

⁴⁶ BVerfGE 115, 320 (346).

Aus dem Gebot der Verhältnismäßigkeit im engeren Sinne kann unter bestimmten Voraussetzungen sogar die vollständige Unzulässigkeit der Vornahme bestimmter Grundrechtseingriffe zu Zwecken persönlichkeitsbezogener Ermittlungen im Bereich der inneren Sicherheit folgen. „Ein Grundrechtseingriff von hoher Intensität kann bereits als solcher unverhältnismäßig sein, wenn der gesetzlich geregelte Eingriffsanlass kein hinreichendes Gewicht aufweist“.⁴⁷

bb) So kann nach der – auch insoweit einschlägigen – Entscheidung zur „Online-Durchsuchung“ der schwerwiegende Eingriff in das Grundrecht auf Gewährleistung der Vertraulichkeit und Integrität informationstechnischer Systeme durch die heimliche Infiltration eines informationstechnischen Systems, mittels derer die Nutzung des Systems überwacht und seine Speichermedien ausgelesen werden können, nur gerechtfertigt sein, wenn tatsächliche Anhaltspunkte einer konkreten Gefahr für ein überragend wichtiges Rechtsgut vorliegen, auch wenn sich nicht mit hinreichender Wahrscheinlichkeit feststellen lässt, dass die Gefahr in naher Zukunft eintritt.⁴⁸

Überragend wichtig sind Leib, Leben und Freiheit der Person, ferner sind überragend wichtig solche Güter der Allgemeinheit, deren Bedrohung die Grundlagen oder den Bestand des Staates oder die Grundlagen der Existenz der Menschen berührt.⁴⁹ Jenseits solcher Bedrohungen existentieller Art, zum Schutz sonstiger Rechtsgüter des Einzelnen oder der Allgemeinheit sind nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts Eingriffe des Staates grundsätzlich unangemessen, durch die die Persönlichkeit des Betroffenen einer weitgehenden Ausspähung durch die Ermittlungsbehörde preisgegeben wird.⁵⁰ In diesen Fällen hat sich der Staat auf seine allgemeinen Ermittlungsbefugnisse zu beschränken, die ihm das jeweilige Fachrecht – etwa Strafverfolgungsrecht, Polizeirecht – einräumt.⁵¹

Neuartige Grundrechtseingriffe des Gesetzgebers werden nicht selten damit begründet, angesichts neuer Gefährdungen müsse eine effektive Terrorismusbekämpfung, etwa durch die Verfassungsschutzbehörden, sichergestellt werden. Ist allerdings die gesetzliche Regelung in ihrem Anwendungsbereich weder ausdrücklich noch als Folge des systematischen Zusammenhangs auf die Terrorismusbekämpfung begrenzt, bedarf sie einer Rechtfertigung im Hinblick auf ihr gesamtes Anwendungsfeld.⁵²

Auch wenn die Schutzgüter einer gesetzlichen Eingriffsermächtigung als solche hinreichend schwergewichtig erscheinen, stellt der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz besondere Anforderungen an die tatsächlichen Voraussetzungen des Eingriffs.⁵³ Der Gesetzgeber hat insoweit zwischen der Art und Intensität der Grundrechtsbeeinträchtigung einerseits

⁴⁷ BVerfGE 120, 274 (327).

⁴⁸ BVerfGE 120, 274 (326).

⁴⁹ BVerfGE 120, 274 (328).

⁵⁰ BVerfGE 120, 274 (328).

⁵¹ BVerfGE 120, 274 (328).

⁵² BVerfGE 120, 274 (319).

⁵³ BVerfGE 120, 274 (327).

und den zum Eingriff berechtigenden Tatbestandsvoraussetzungen andererseits ein ausgewogenes Verhältnis zu schaffen.⁵⁴ Der Wahrscheinlichkeitsgrad und die tatsächlichen Anforderungen an die Gefahrenprognose müssen der Art und Schwere der Grundrechtsbeeinträchtigung entsprechen.⁵⁵ „Selbst bei höchstem Gewicht der drohenden Rechtsgutbeeinträchtigung kann auf das Erfordernis einer hinreichenden Eintrittswahrscheinlichkeit nicht verzichtet werden.“⁵⁶ Die gesetzliche Eingriffsgrundlage beispielsweise für einen heimlichen Zugriff auf informationstechnische Systeme muss vorsehen, dass zumindest tatsächliche Anhaltspunkte einer konkreten Gefahr für die hinreichend gewichtigen Schutzgüter bestehen.⁵⁷ Bloße Vermutungen oder allgemeine Erfahrungssätze allein reichen nicht aus, um diesen Zugriff zu rechtfertigen. Vielmehr müssen bestimmte Tatsachen festgestellt werden, die eine Gefahrenprognose vertretbar und plausibel erscheinen lassen.⁵⁸ Dem Gewicht des Grundrechtseingriffs, der in dem heimlichen Zugriff auf informationstechnische Systeme liegt, wird nicht hinreichend Rechnung getragen, wenn der tatsächliche Eingriffsanlass noch weitgehend in das Vorfeld einer im Einzelnen noch nicht absehbaren konkreten Gefahr für die zu schützenden Rechtsgüter vorverlegt wird. Ermittlungen dürfen keinesfalls „ins Blaue hinein“ erfolgen.⁵⁹

cc) Eine Ermächtigung zum heimlichen Zugriff etwa auf ein informationstechnisches System muss ferner – gerade wegen der Heimlichkeit des Eingriffs – mit geeigneten gesetzlichen Vorkehrungen verbunden werden, um die grundrechtlich geschützten Interessen des Betroffenen verfahrensrechtlich abzusichern.⁶⁰ Geht es um heimliche Ermittlungstätigkeiten des Staates und werden dadurch besonders geschützte Zonen der Privatheit berührt, so dass diese Eingriffe besonders intensiv sind, muss diesem Gewicht des Grundrechtseingriffs durch geeignete Verfahrensvorkehrungen Rechnung getragen werden. Der Zugriff ist grundsätzlich unter den Vorbehalt richterlicher Anordnung zu stellen.⁶¹ Die Richter haben dabei die Rechtmäßigkeit der vorgesehenen Maßnahme eingehend zu prüfen, ihre Gründe haben sie schriftlich festzuhalten.⁶²

III. Resümee

Neue Gefahren- und Bedrohungsszenarien werfen neue Fragen beim Ausgleich zwischen Freiheit und Sicherheit auf. Der Gesetzgeber ist bei der Normierung von Eingriffsbefugnissen nicht zwingend an den überkommenen Gefahrenbegriff des Polizeirechts und die davon ausgehenden Eingriffsgrenzen gebunden. Er darf ohne Überschreitung verfassungsrechtlicher Grenzen die traditionellen rechtsstaatlichen

⁵⁴ BVerfGE 120, 274 (327).

⁵⁵ BVerfGE 120, 274 (327).

⁵⁶ BVerfGE 120, 274 (327).

⁵⁷ BVerfGE 120, 274 (328).

⁵⁸ BVerfGE 120, 274 (328).

⁵⁹ Vgl. BVerfGE 125, 260 (343).

⁶⁰ BVerfGE 120, 274 (331).

⁶¹ BVerfGE 120, 274 (331).

⁶² BVerfGE 120, 274 (332), m.w.Nachw.

Bindungen auf der Grundlage neuartiger oder veränderter Gefahrenlagen und Bedrohungssituationen fortentwickeln. Im Hinblick auf die Beurteilung und Bewertung derartiger neuer Situationen kommen dem Gesetzgeber auch ein gewisser Spielraum und eine Prärogative zu.⁶³ „Die Balance zwischen Freiheit und Sicherheit darf vom Gesetzgeber neu justiert, die Gewichte dürfen allerdings von ihm nicht grundlegend verschoben werden“.⁶⁴

Das Grundgesetz anerkennt dabei die grundlegende staatliche Sicherheitsaufgabe auch und gerade im Interesse der Grundrechte der Bürger und geht insoweit von einer Schutzpflicht des Staates aus. Gleichzeitig verlangt das Grundgesetz aber von Gesetzgebung, Verwaltung und Gerichtsbarkeit gleichermaßen eine permanente Rückbesinnung auf die von ihnen zu verteidigenden Freiheitsrechte und die Herstellung und Wahrung einer angemessenen Balance. Nicht sämtliche verbürgten Rechte sind abwägbar oder gar „wegwägbar“. Die Menschenwürdegarantie des Art. 1 Abs. 1 GG sowie der Menschenwürdegehalt der speziellen Freiheitsrechte gehören zu diesem absolut geschützten Kernbestand.

Außerhalb des Kernbestandes des Menschenwürdeschutzes besteht eine Bandbreite gleichermaßen möglicher Alternativen. Innerhalb des von der Verfassung gesetzten Rahmens sind die Lösungen, auch die für eine Balance von Freiheit und Sicherheit, nicht von vornherein durch Sachzwänge, durch den technischen Fortschritt oder durch historische Gesetzmäßigkeiten konkret vorgegeben. Nicht alles, was technisch machbar ist, muss auch rechtlich erlaubt sein. Von technischen Möglichkeiten auf normative Aussagen oder Postulate zu schließen, also von einem „Sein“ auf ein „Sollen“, wäre ein „naturalistischer Fehlschluss“ (Böckenförde)⁶⁵.

Die Lösungen müssen vielmehr unter Wahrung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit durch Abwägung herausgearbeitet werden. Dies geschieht in einer parlamentarischen Demokratie wie der unsrigen zuvörderst im Verfahren der parlamentarischen Gesetzgebung. Das Spannungsverhältnis zwischen Individuum und Gesellschaft ist seit je eine Herausforderung für den Gesetzgeber, aber gerade im Spannungsverhältnis zwischen Sicherheit und individueller Freiheit kann es wegen der sich ständig wandelnden Sachverhaltsgestaltungen keine gleich bleibende Lösungsstrategien geben. Die in der globalisierten Welt sich stellenden Anforderungen, auch solche europarechtlicher und völkerrechtlicher Art, verlangen Beachtung.

Das Grundgesetz stellt hierbei – nicht zuletzt auch aufgrund historischer Erfahrungen – hohe Anforderungen. Dabei wäre ein Konzept, Menschen – auch wenn sie Täter oder Tatverdächtige sind – einfach aus der Rechtsgemeinschaft auszuschließen und als

⁶³ BVerfGE 115, 320 (360).

⁶⁴ BVerfGE 115, 320 (360).

⁶⁵ Böckenförde, Menschenwürde als normatives Prinzip – die Grundrechte in der bioethischen Debatte, in: ders., Recht, Staat, Freiheit, erweiterte Ausgabe 2006, S. 389 ff. (392).

Feinde der Rechtsgemeinschaft rechtlos zu stellen, eine Kapitulation des Rechtsstaats. Gefahren für den Rechtsstaat und Beeinträchtigungen der Grundlagen einer freiheitlichen demokratischen Ordnung muss mit Mitteln des Rechtsstaats begegnet werden. Diesem hohen Anspruch der Verfassung müssen wir uns auch in Zukunft stellen, sonst bedroht man selbst genau das, was es zu schützen gilt. Der Gesetzgeber ist insoweit der „Erstinterpret“ der Verfassung (Paul Kirchhof)⁶⁶. Aber zu unserer Verfassungsstaatlichkeit gehört eben auch, dass die dem Gesetzgeber dabei von Verfassungs wegen vorgegebenen Grenzen letztverbindlich vom Bundesverfassungsgericht interpretiert werden und deren Wahrung gegebenenfalls durchgesetzt wird. Das Wissen um dieses Phänomen, aber auch seine Akzeptanz in Politik und Gesellschaft, stellen offenbar einen ganz wesentlichen Faktor der staatlichen Integration und Einheitsbildung in Deutschland dar.

Unsere Verfassung begründet eine streitbare, wehrhafte Demokratie. In einer Reihe von Bestimmungen trifft das Grundgesetz Vorkehrung zur Verteidigung seiner freiheitlichen demokratischen Grundlagen gegen Angriffe von innen und außen. Es enthält ein Instrumentarium, mittels dessen die verfassungspolitische Idee einer verteidigungsbereiten, gegenüber ihren Feinden „streitbaren“ Demokratie durchgesetzt werden soll. Auch darin unterscheidet sich das Grundgesetz deutlich von der Weimarer Verfassung, die von einem starken Werterelativismus geprägt war und kein rechtliches Instrumentarium bereithielt, um den Feinden der rechtsstaatlichen Demokratie effektiv entgegen zu wirken. Insbesondere die Möglichkeit eines Parteiverbots nach Art. 21 Abs. 2 des Grundgesetzes ist Ausdruck jener Entscheidung des Grundgesetzes für die streitbare und wehrhafte Demokratie. Nach dieser Verfassungsbestimmung sind politische Parteien, die nach ihren Zielen oder nach dem Verhalten ihrer Anhänger darauf ausgehen, die freiheitliche demokratische Grundordnung zu beeinträchtigen oder zu beseitigen oder den Bestand der Bundesrepublik Deutschland zu gefährden, verfassungswidrig. Über die Frage der Verfassungswidrigkeit kann allerdings nach Art. 21 Abs. 2 Satz 2 GG allein das Bundesverfassungsgericht entscheiden. Dies ist in der Geschichte der Bundesrepublik erst zweimal geschehen, und zwar in den 1950er Jahren mit dem Verbot der SRP und der KPD.⁶⁷

In diesen Entscheidungen ist ausgesprochen worden, dass eine Partei nicht schon dann verfassungswidrig ist, wenn sie die objektiven Prinzipien einer freiheitlichen demokratischen Grundordnung nicht anerkennt; es müsse vielmehr eine aktiv-kämpferische, aggressive Haltung gegenüber der bestehenden Ordnung hinzukommen.⁶⁸ Ein Verbotsverfahren gegen die NPD war vor einigen Jahren eingeleitet worden, es scheiterte letztlich eher aus formalen Gründen an der V-Leute-Problematik. Jedenfalls ist damals

⁶⁶ Kirchhof, in: Badura/Scholz (Hrsg.), Verfassungsgerichtsbarkeit und Gesetzgebung, 1998, S. 5 (16).

⁶⁷ BVerfGE 2, 1 und BVerfGE 5,85.

⁶⁸ BVerfGE 5,85 (141).

keine inhaltliche Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zur Frage der Verfassungswidrigkeit jener Partei getroffen worden.

Das Verbotsverfahren ist vielmehr eingestellt worden.⁶⁹ Der zuständige Zweite Senat erkannte ein nicht behebbares Verfahrenshindernis: Die Staatsfreiheit war nicht hinreichend gesichert. Das galt für das angebotene Tatsachenmaterial wie auch für die Führungsebene der NPD während des laufenden Verfahrens.

Was die sachlichen Voraussetzungen für ein Parteienverbot anlangt, so ergeben sich die Maßstäbe noch immer aus der KPD-Verbotsentscheidung des Bundesverfassungsgerichts aus dem Jahre 1956. Was die aktuelle Lage im Hinblick auf die NPD betrifft, kann in aller Kürze auf folgendes hingewiesen werden: Mordanschläge sind mit der Grundordnung, die es zu schützen gilt, schlechthin unvereinbar. Allerdings muss die Bekämpfung der Grundordnung dieser Partei selbst zurechenbar sein. Verwerfliche Taten einzelner Mitglieder oder Anhänger reichen nicht aus. Das hat das Bundesverfassungsgericht auch schon in seinem KPD-Urteil festgestellt.⁷⁰ In einem Verbotsverfahren muss bewiesen werden können, dass die Partei als solche die freiheitliche demokratische Grundordnung bekämpft. Die Partei – und nicht nur einer ihrer Funktionäre – müsste in diese mörderischen Anschläge in irgendeiner Form verwickelt sein. Dieser Nachweis wird nicht einfach zu erbringen sein. Da müssten die Ermittlungen noch mehr ergeben.

Man muss im Augenblick die Sorge haben, dass in der Politik zwei Fragen wieder einmal nicht klar auseinander gehalten werden: Die juristische Frage lautet: Kann vor dem Bundesverfassungsgericht mit hinreichender Wahrscheinlichkeit nachgewiesen werden, dass die NPD verfassungsfeindlich ist? Erst wenn diese Frage positiv beantwortet ist, stellt sich die politische Frage: Soll ein neues Verbotsverfahren eingeleitet werden? Man muss die Befürchtung haben, dass sich die Politik für einen neuen NPD-Verbotsantrag entscheidet, ohne vorher die Erfolgsaussichten genau zu prüfen. Die Politik ist dabei, wieder in eine unsägliche Falle hineinzulaufen. Ein zweites Scheitern würde einen ganz fatalen Schaden für die politische Kultur in diesem Land anrichten. Ich bestreite nicht, dass eine Partei im braunen Spektrum unserer Demokratie äußerst abträglich ist. Allerdings darf man die rechtsstaatlichen Voraussetzungen eines Verbots nicht aus den Augen verlieren.

IV. Schluss

Es besteht für den Verfassungsstaat – mit den Worten Böckenfördes – das Dilemma, dass er einerseits nur bestehen kann, „wenn sich die Freiheit, die er seinen Bürgern gewährt, von innen her, aus der moralischen Substanz des einzelnen und der Homogenität der Gesellschaft, reguliert. Andererseits kann er diese inneren Regulierungskräfte

⁶⁹ BVerfGE 107, 339.

⁷⁰ Vgl. BVerfGE 5,85 (143).

nicht von sich aus, das heißt mit den Mitteln des Rechtszwanges und autoritativen Gebots, zu garantieren suchen, ohne seine Freiheitlichkeit aufzugeben und (...) in jenen Totalitätsanspruch zurückzufallen, aus dem er in den konfessionellen Bürgerkriegen herausgeführt hat⁷¹. Der heutige Rechts- und Verfassungsstaat lebt also – um es schlagwortartig auszudrücken – von dem immer wieder hervorzubringenden und zu artikulierenden Willen seiner Bürger zur Freiheit, zur Freiheit in Verantwortung. Die zentrale Aufgabe des Staates dabei ist es, „Recht zu vermitteln, um Freiheit zu ermöglichen“ (Hermann Krings)⁷².

Wenn ich mir die Geschichte des BKA näher anschau, dann stelle ich wichtige Aufgabenveränderungen und bedeutende Aufgabenzuwächse fest. Ich stelle aber zugleich fest, dass es dabei dem Amt – trotz aller historisch bedingten Skepsis in Deutschland gegen die Zentralisierung von Polizeifunktionen – in beispielloser Weise gelungen ist, das rechtsstaatliche Grundanliegen einer Gewährleistung von Freiheit und Sicherheit, ja einer Freiheit durch Sicherheit, zu entsprechen.

⁷¹ Böckenförde (Fußn. 65), S. 92 ff. (S. 112 f.).

⁷² Vgl. Hermann Krings, Staat und Freiheit, in: ders., System und Freiheit. Gesammelte Aufsätze, 1. Auflage 1980, S. 185 ff. (196); s. auch Georg Esser, Sinnstiftende Unruhe im System des Rechts - Essener Kulturwissenschaftliche Vorträge 14, 1. Auflage 2004, S. 54 ff. (56).