

§ 3 Die Einsetzung der NSU-Untersuchungsausschüsse

Die rechtsstaatliche Untersuchung ist eine Verfahrensweise, um politische Skandale, wie der NSU-Komplex einer ist, aufzuarbeiten. Historisch hat sich vor allem die parlamentarische Untersuchung als eine wichtige rechtsstaatliche Antwort auf den beträchtlichen Machtzuwachs der Exekutive und des Beamtentums im bürgerlichen Staat herausgebildet. Max Weber hat in dieser Entwicklung eine bedeutende Gefahr für die Demokratie gesehen. Wenn die wirkliche Herrschaft in den Händen des Beamtentums liege,¹ so Webers Analyse, dann brauche das Parlament effektive Instrumente, um die Verwaltung zu kontrollieren. Während marxistische Analysen darauf abstellen, dass es unmöglich ist, die verselbstständigte »Staatsmaschinerie«² zu bändigen und man sie deshalb überwinden müsse, begründete Weber in Deutschland die Idee des Untersuchungsausschusses als Versuch einer demokratischen Einhegung der Exekutive. Die Untersuchungsausschüsse sollten das Recht der Minderheit auf die Kontrolle der Regierung und Verwaltung sicherstellen und den Zweck verfolgen, dass das Parlament »nach Bedarf sich jederzeit das Fach- und Dienstwissen [der Verwaltung] durch eigene Erhebung« beschaffen könne.³ Im Fach- und Dienstwissen sah Weber die wesentlichste Grundlage für die Machtressourcen der Verwaltung gegenüber dem Parlament. Freilich setzte sich auch Weber nicht für ein rückhaltloses parlamentarisches Untersuchungsrecht ein. Bestimmte Angelegenheiten, wie technische Betriebsgeheimnisse der Industrie, militärische Geheimnisse oder außenpolitische Erwägungen, wollte er vom Untersuchungsrecht explizit ausgenommen wissen. Bereits zur Zeit Webers wurden auf diese Weise die Möglichkeiten und Grenzen parlamentarischer Untersuchungen abgesteckt und diese grundsätzliche Ambivalenz hat sich bis heute erhalten.

In diesem Kapitel werde ich zeigen, wie politische Skandale, in diesem Fall der NSU-Komplex, in die Handlungsräume der Verfahren übertragen werden. Zunächst werde ich kurz darauf eingehen, was eigentlich unter einem politischen Skandal zu verstehen ist und welche Rolle er im Rahmen der demokratischen Öffentlichkeit hat. Anschließend stelle ich die gesetzlichen Grundlagen der Untersuchungsausschüsse dar und

1 Weber, Parlament und Regierung im neugeordneten Deutschland (1918), 2011, S. 23.

2 MEW 8, S. 197.

3 Weber, Parlament und Regierung im neugeordneten Deutschland (1918), 2011, S. 61.

erläutere dann das institutionelle Gefüge und die öffentlichen Diskurse, in deren Rahmen die Parlamente die Untersuchungsausschüsse eingesetzt haben. Die Untersuchungsgegenstände waren sehr stark von politischen Diskursen beeinflusst, weil die Arbeit von Untersuchungsausschüssen der öffentlichen Rechtfertigung ausgesetzt ist. In den Verfahren entwickeln sich dynamische Verselbstständigungen, wenn der Untersuchungsgegenstand auf Grundlage der spezifischen juristischen Verfasstheit der Untersuchung ergründet werden soll. Am Beispiel von juristischen Hindernissen wie dem kompetenziellen Bundesstaatsprinzip werde ich zeigen, wie dieser Übersetzungsvorgang auf der einen Seite Probleme für die Aufklärung bereitet und andererseits wie auf Grundlage des Untersuchungsrechts, die entsprechenden Hürden umgangen werden konnten. Anhand einer Inhaltsanalyse der Einsetzungsbeschlüsse lässt sich zudem plausibilisieren, inwiefern die Einsetzung der Untersuchungsausschüsse als ein Filter fungiert hat, um den NSU-Komplex in den Verfahren spezifisch zu bearbeiten. Dabei wird deutlich, welche gesellschaftlichen Aspekte der NSU-Mordserie die Parlamente durch ihre Einsetzungsbeschlüsse exkludiert haben.

I. Die Untersuchung und der politische Skandal

»Die bislang 60 Untersuchungsausschüsse im Bund erzählen«, so der Rechtswissenschaftler Thorsten Kingreen, »eine Geschichte von politischen Skandalen und Skandalisierungen.«⁴ Die Mehrheit der Parlamentsabgeordneten, die in Untersuchungsausschüssen als Mitglieder tätig waren, betonten, dass Einsetzungen oft erst aufgrund der öffentlichen Debatte über politische Skandale erfolgten.⁵ Im Gegensatz zum Gerichtsprozess ist der parlamentarische Untersuchungsausschuss noch viel stärker an öffentliche Diskurse rückgebunden. Der Skandal wird politisch, »wenn die Akteure des politisch-administrativen Systems unmittelbar und auslösend in ihn verwickelt sind, wenn das normative Inventar der Politik durch ihn berührt wird und der Skandal die Form jener Handlungsfiguration annimmt, die in der politischen Soziologie als Konflikt bezeichnet wird.«⁶ Der Skandal ist auf diese Weise mit der Legitimation und zugleich der Kritik von Herrschaftsverhältnissen verknüpft. In der politikwissenschaftlichen Literatur wird der politische Skandal als kennzeichnend für liberale Demokratien beschrieben, weil nur in dieser Regierungsform das Spannungsverhältnis von Macht und der

4 Kingreen, in: Juristische Ausbildung, 9/2018, S. 896.

5 Radojevic, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen, 1/2016, S. 63.

6 Neckel, in: Ebbighausen/ders. (Hrsg.), Anatomie des politischen Skandals, 1989, S. 57.

gleichzeitigen Beschränkung von Macht verhandelt werde.⁷ Der Skandal werde erst dann politisch relevant, wenn er in der Öffentlichkeit auf Resonanz stößt, was in »geschlossenen Gesellschaften« beziehungsweise streng autoritären Herrschaftssystemen selten der Fall sei.⁸ Dieser liberalen Selbstbeschreibung ist entgegenzuhalten, dass Skandale gerade auch in autoritären Gesellschaften massive Unruhen zur Folge haben können. Und ebenso sind liberale Gesellschaften in Bezug auf ihre fundamentalen Prinzipien geschlossen, das heißt vor allem in Bezug auf ihre Wirtschaftsweise. Der Skandal erzeugt im liberalen Staat keinen Bruch, sondern stabilisiert die staatliche Ordnung. Der Modus des politischen Skandals im liberalen Staat, der Probleme als »individuell« konstruiert, also auf ein Versagen der »Elite«, einen Machtmissbrauch oder vergleichbares rekurriert, exkludiert gerade eine systemische Kritik. Ins Zentrum der liberalen Kritik des Skandals rückt »der Feind«, »die versteckte Organisation«, eine »antidemokratische Verschwörung« und die »konkrete Gesellschaftsanalyse [wird] durch den Kampf gegen abstrakte paranoide Fantasien ersetzt.«⁹ Der politische Skandal erfüllt zugleich eine genuine »Konflikt- und Kampffunktion«, um oppositionellen politischen Strömungen eine »Veränderung bestehender Machtverhältnisse« zu ermöglichen.¹⁰ Daraus ergibt sich aus einer herrschaftssichernden Perspektive zugleich die Konsequenz, dass der Skandal auf eine Art und Weise aufgearbeitet werden muss, die zu einer Befriedung des Konflikts beitragen kann. Die rechtsstaatliche Untersuchung bewegt sich genau in diesem Spannungsverhältnis des politischen Skandals.

Das Parlament ist in der Demokratie ein zentraler Ort, um nicht nur den Ursachen politischer Skandale nachzuspüren und gegebenenfalls Handlungsempfehlungen vorzuschlagen, damit zukünftige Skandale verhindert werden, sondern auch um die Untersuchung des Skandals politisch zu führen und die gegenläufigen Interessen in der Aufklärung sichtbar zu machen. Die »juridische Wahrheitssuche« der Untersuchung wird im parlamentarischen Verfahren politisch modularisiert, sodass der Ausschuss zu einem »Aufklärungsinstrument im Rahmen der politischen Kontroverse« wird, wie das Bundesverfassungsgericht in fortlaufender Rechtsprechung hervorhebt.¹¹ Die politisch Verantwortlichen oder Akteure aus der Exekutive haben ihrerseits Interessen daran, dass der Skandal für sie keine Konsequenzen hat oder nur dergestalt aufgearbeitet wird, dass eindeutige rechtliche oder politische Verantwortlichkeiten

7 *Markovits/Silverstein*, in: *Ebbighausen/Neckel* (Hrsg.), *Anatomie des politischen Skandals*, 1989, S. 159.

8 *Hombach*, in: ders. (Hrsg.): *Skandal-Politik! Politik-Skandal!*, 2012, S. 14.

9 *Zizek*, *Die Revolution steht bevor – Dreizehn Versuche über Lenin*, 2002, S. 18.

10 *Riedel/Scheller*, in: *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, 2013, S. 138.

11 Zuerst: BVerfGE 105, 197, 225f.

nicht aus der Untersuchung abgeleitet werden können. Die rechtsstaatliche Untersuchung strukturiert sich daher in der Form einer politisch-juridischen Arena, in der die Suche nach »Wahrheit« und die Arbeit an Aufklärung stets in einem widersprüchlichen Spannungsverhältnis zwischen rechtsstaatlicher Aufklärung und exekutivem Ordnungserhalt oszilliert.

II. Gesetzliche Grundlagen der Untersuchungsausschüsse

Die rechtsstaatlichen Untersuchungen sind durch vielfältige Regularien strukturiert und parlamentarische Untersuchungen zeichnen sich durch die Besonderheit aus, dass ihre politische Funktion durch rechtliche Verfahrenslogiken eingerahmt und ihre Arbeit auf eine sachverhaltsorientierte Aufklärung verpflichtet ist. In der Literatur werden Untersuchungsausschüsse nach verschiedenen Kriterien typologisiert. Unterschieden wird zwischen der Mehrheits- und Minderheitenenquete, die davon abhängt, wie viele Abgeordnete, und aus welchen Fraktionen, der Einsetzung zugestimmt haben.¹² Darüber hinaus gibt es thematische Unterschiede. Die Sachstands- oder Gesetzgebungenquete wird heute typischerweise nicht mehr von Untersuchungsausschüssen nach Art. 44 GG, sondern durch sogenannte Enquete-Kommissionen gebildet,¹³ an denen Expert:innen beteiligt werden. Die klassische Form des Untersuchungsausschusses ist gleichwohl die Kontrollenquete, die Verwaltung und Regierung kontrollieren soll.¹⁴

Parlamentarische Untersuchungsverfahren laufen klassischerweise nach dem folgenden Schema ab: Der Bundestag oder das jeweilige Landesparlament setzen den Untersuchungsausschuss mittels eines Antrages, in dem der Gegenstand der Aufklärung umrissen wird, ein, die Fraktionen entsenden ihre Mitglieder in den Ausschuss, der wiederum aus seiner Mitte einen Vorsitzenden wählt. Verfügt der Untersuchungsausschuss über einen Ermittlungsbeauftragten (§ 10 PUAG) führt dieser bereits zu einem frühen Zeitpunkt der Beweisaufnahme vorgeschaltete Zeug:innenbefragungen durch und sichtet die Aktenbestände, um die Arbeit des Untersuchungsausschusses vorzubereiten. Im Anschluss lädt der Untersuchungsausschuss Sachverständige, die ihre Expertise zu den Themen des Sachverhalts für die Abgeordneten aufbereiten sollen. Im Rahmen

¹² *Glauben/Brockner*, Das Recht der parlamentarischen Untersuchungsausschüsse in Bund und Ländern, 2016, S. 17ff.

¹³ ebd., S. 18.

¹⁴ ebd., S. 20.

der Beweisaufnahme kann der Untersuchungsausschuss Zeug:innen laden und befragen sowie Akten einsehen (siehe beispielhaft §§ 17, 20, 24 PUAG). Das Untersuchungsverfahren endet mit dem Abschlussbericht, der dem Parlament vor Ende der Wahlperiode vorgelegt werden muss (sogenanntes Diskontinuitätsprinzip).

Die besondere Relevanz der parlamentarischen Kontrolltätigkeit ergibt sich daraus, dass die Abgeordneten, neben investigativ arbeitenden Journalist:innen oder Whistleblowern aus den Behörden, oft die einzigen Akteure sind, die die geheimen Praktiken der Nachrichtendienste auf ihre rechtsstaatliche Konformität hin überprüfen können. Christoph Gusy betont in diesem Sinne ihren besonderen Stellenwert für den Grundrechtsschutz der Bürger:innen:

»Parlamentarische Kontrolle ist wesentlich auch Überwachung der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung; und zwar umso mehr, je weniger individuelle Klagerechte im Einzelfall bestehen. Gerade hier hat das Nachrichtendienstrecht eine gewisse Schwachstelle: Da die Betroffenen regelmäßig von der Tätigkeit der ›Geheimdienste‹ nichts erfahren – weil diese eben geheim sind –, ist hier die Rechtskontrolle von vornherein eingeschränkt und defizitär. Umso wichtiger ist dann die parlamentarische Überwachung.«¹⁵

Die besondere Rolle der Untersuchungsausschüsse resultiert daraus, dass die Kontrolle der Sicherheitsbehörden und Geheimdienste in der Gründungszeit der Bundesrepublik Deutschland nur rudimentär ausgestaltet war und über viele Wahlperioden hinweg nicht systematisch entwickelt wurde. Über Jahrzehnte hinweg deckten allenfalls investigative Medien nachrichtendienstliche Skandale auf – das ist zwar auch heute noch der Fall, aber die mittlerweile stärkeren Untersuchungsrechte des Parlamentes begünstigen ein dynamisches Wechselspiel zwischen den Medien und den Abgeordneten. Der Grund für die schwache parlamentarische Kontrolle lag darin, dass sich »in den frühen 1950er Jahren [...] die Vorherrschaft der Staatsraison über die Interessen der Öffentlichkeit noch mit Verweis auf die innen- und außenpolitische Unsicherheit legitimieren [ließ], angesichts der wachsenden Stabilität der Bundesrepublik aber wurde dieses Argument zunehmend in Frage gestellt.«¹⁶ Erst 1978 beschloss der Bundestag das Gesetz über die parlamentarische Kontrolle nachrichtendienstlicher Tätigkeit (PKGrG) und schuf

15 Gusy, Grundrechte und Verfassungsschutz, 2011, S. 130.

16 Goschler/Wala, »Keine neue Gestapo«. Das Bundesamt für Verfassungsschutz und die NS-Vergangenheit, 2015, S. 197. Wobei, wie noch im Einzelnen gezeigt wird, die Staatsräson durchaus in der Rechtspraxis und der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts in jüngerer Zeit eine Renaissance erfahren hat, durch die die Kontrollrechte des Parlaments beschnitten werden.

damit die Parlamentarische Kontrollkommission, die seit 2009 gemäß Art. 45d GG Verfassungsrang genießt. Während die nachrichtendienstliche Kontrolle im engeren Sinn intern und ohne öffentliche Wahrnehmbarkeit ausgeübt wird, sind parlamentarische Untersuchungsausschüsse Foren, um strittige Sachverhalte und politische Skandale öffentlich aufzuarbeiten. Das Gesetz zur Regelung des Rechts der Untersuchungsausschüsse des Deutschen Bundestags (PUAG) ist am 19. Juni 2001 nach intensiven parlamentarischen Debatten in Kraft getreten und konkretisiert die genauen Rechte und Verfahrensabläufe der Untersuchungsausschüsse nach Art. 44 GG. Die meisten Bundesländer verfügen über eigene Untersuchungsausschussgesetze, die die Landtage zum Teil schon vor dem PUAG beschlossen haben. Die Bundesländer Hessen, Niedersachsen und das Saarland¹⁷ hatten zum Zeitpunkt der Aufklärung der NSU-Mordserie hingegen keine speziellen Untersuchungsausschussgesetze – der Hessische Landtag verabschiedete erst Anfang 2020 ein eigenes Untersuchungsausschussgesetz, wobei das PUAG im Wesentlichen als Vorbild diente.¹⁸ Während der Laufzeit des NSU-Untersuchungsausschuss zwischen 2014 und 2018 griff der Hessische Landtag auf die »Interparlamentarischen Regeln« (IPA-Regeln) zurück.¹⁹ Die interparlamentarische Arbeitsgemeinschaft hat sie im Jahr 1968 als Verfahrensgrundsätze beschlossen.²⁰ Bis zur Verabschiedung des PUAG basierten auch die parlamentarischen Untersuchungen des Deutschen Bundestags auf den IPA-Regeln. Sie ermöglichten es im Rahmen der Beweisaufnahme Zeug:innen zu laden und Akten aus Behörden beizuziehen. In der Rechtspraxis erwiesen sich die IPA-Regeln aber als unzureichend. Als bloßes Geschäftsordnungsrecht standen sie unter dem Vorbehalt der Vereinbarkeit mit Art. 44 Abs. 2 S. 1 GG und der Strafprozessordnung und entfalteten zudem im Rahmen der Beweisaufnahme keine Außenwirkung, sodass Grundrechtseingriffe nicht gerechtfertigt werden konnten.²¹ Auch ergaben sich regelmäßig Streitigkeiten über den verfahrensrechtlichen Ablauf der Einladung von Zeug:innen.²² Die IPA-Regeln hatten aus diesem Grund lediglich den »Charakter bloßer Handlungs-direktiven«²³ und schmälerten die Möglichkeiten effektiver parlamentarischer Untersuchungen. Wie der weitere Gang dieser Forschungsarbeit

17 Die Untersuchungsrechte sind im Saarland in §§ 38–59 des Gesetzes Nr. 970 über den Landtag des Saarlandes geregelt.

18 Hessischer Landtag, Drs. 20/2412.

19 Wiefelspütz, Das Untersuchungsausschussgesetz, 2003, S. 94ff.

20 BT-Drs. VI/4209 vom 14. Mai 1969.

21 *Glauben/Brockner*, Das Recht der parlamentarischen Untersuchungsausschüsse in Bund und Ländern, 2016, S. 36.

22 *Roßbach*, in: *Waldhoff/Gärditz* (Hrsg.), PUAG, 2015, Vorbemerkung B, Rn. 11.

23 *Wiefelspütz*, Das Untersuchungsausschussgesetz, 2003, S. 100.

zeigen wird, traten vergleichbare Probleme auch im hessischen NSU-Untersuchungsausschuss auf.

III. Staatliche Wissensproduktion in Untersuchungsverfahren

Blickt man aus der heutigen Perspektive auf die Fülle parlamentarischer Untersuchungen zurück, so erscheint es überraschend, dass es kurz nach der Aufdeckung des NSU keineswegs einen Automatismus gab, Untersuchungsausschüsse zu diesem politischen Skandal einzusetzen. Eine kursorische Rekapitulation der politischen Debatten über die Einsetzungen ist relevant, um einerseits die eigensinnigen Dynamiken der rechtsstaatlichen Untersuchungsverfahren nachzuvollziehen und andererseits die aufgetretenen rechtlichen Konflikte kontextualisieren zu können.

1. Politische Konflikte um die Einsetzung der Ausschüsse

Von Seiten der Fraktion CDU/CSU gab es zwischen November 2011 und Januar 2012 gewichtige Stimmen, die sich dagegen aussprachen im Bund einen Untersuchungsausschuss einzusetzen, da dieser wie üblich als ein »Kampfinstrument der Opposition gegen die Regierung« anzusehen sei, wie es der damalige innenpolitische Sprecher Hans-Peter Uhl sagte.²⁴ Er verwies auf Kompetenzprobleme, insofern die Herausgabe von Akten an den Bundestag in den Bundesländern »hoch umstritten« sei und es zu einer Fülle von Konflikten kommen könnte, die dann das Bundesverfassungsgericht zu bearbeiten habe. In der juristischen Literatur besteht weitestgehend darüber Einigkeit, dass ein wichtiges Motiv hinter parlamentarischen Untersuchungsverfahren oppositionspolitische Erwägungen sein können.²⁵ Die Einleitung der *kombinierten Aufklärungsphase* ab 2012 war also keinesfalls von der Selbstverständlichkeit geprägt, alle rechtsstaatlichen Foren gleichermaßen zu mobilisieren, um den politischen Skandal der NSU-Mordserie rückhaltlos aufzuklären. Auch unter den damaligen Oppositionsfractionen von SPD und Bündnis90/Die Grünen führte die mögliche Einsetzung eines Untersuchungsausschusses zum parteipolitischen Streit. Die SPD wollte zunächst die Behörden der Bundesländer vom Untersuchungsauftrag ausnehmen. Ihre Rolle sollte einer einberufenen Bund-Länder-Kommission vorbehalten bleiben.²⁶ Die

24 Beste, in: Spiegel Online vom 13.01.2012.

25 Peters, Untersuchungsausschussrecht in Bund und Ländern, 2012, S. 2.

26 Wiegell, in: Bürgerrechte & Polizei/CILIP 101-102 (2012), S. 25.

Grünen kritisierten, die SPD würde ihre eigenen Ministerpräsident:innen, die möglicherweise in die misslungenen Ermittlungen involviert waren, schützen wollen.²⁷ Dabei war schon zu diesem Zeitpunkt klar, dass der NSU-Komplex eine beispiellose Tragweite hatte, weil das Kerntrio die Mordserie über einen besonders langen Zeitraum und bundesländerübergreifend verübte. Während dieser Zeit hatte jede relevante politische Partei in einem Bundesland oder im Bund politische Verantwortung übernommen, zum Beispiel war während des Großteils der Mordserie eine rot-grüne Bundesregierung mit einem SPD geführten Innenministerium (1998-2005) an der Macht, während bayerische Polizeibeamt:innen hauptsächlich die Mordermittlungen geführt haben, für die die CSU eine politische Verantwortung trug. Diese personelle und politische Gemengelage sowie andere personelle Zuständigkeiten im Bund und in den Ländern, sollten dazu führen, dass die unterschiedlichen Parteien jeglicher politischer Couleur abhängig von ihrer Eingebundenheit in die Regierungstätigkeit die Forderungen nach einer rückhaltlosen Aufklärung entweder befördert oder behindert haben²⁸ – und zwar im Rahmen aller drei Phasen der rechtsstaatlichen Aufklärungsarbeit. Die politische Eigenlogik des Parlamentsbetriebs kollidierte mit dem normativen Anspruch an eine rechtsstaatlich orientierte Sachverhaltserforschung, in der die Rücksicht auf politische Interessen eigentlich keinen Platz haben sollte.

Trotz der Vorbehalte gegenüber dem Bundestagsuntersuchungsausschuss, konnten sich die Parteien letztendlich auf eine historisch einmalige konsensuale Einsetzung einigen. Dafür sorgte die öffentliche Empörung über die immer drastischer zutage tretenden Probleme, Fehlleistungen und Sabotageaktionen der Sicherheitsbehörden, vor allem des Verfassungsschutzes. Der Abschlussbericht des ersten Thüringer Untersuchungsausschusses listet die zahlreichen öffentlichen Proteste und Forderungen nach Aufklärung als wichtige Gründe für die Einsetzung der Ausschüsse auf.²⁹ Es gab in der *kombinierten Aufklärungsphase* von Seiten der Zivilgesellschaft eine wirkmächtige öffentliche Forderung nach Ausschöpfung aller rechtsstaatlichen Mittel, um den politischen Skandal der NSU-Mordserie aufzuarbeiten. Clemens Binninger, der Vorsitzende des zweiten NSU-Bundestagsuntersuchungsausschusses, erklärt aus der Perspektive der Unionsfraktion, wie die Diskussion um die Einsetzung des ersten Ausschusses im Jahr 2012 verlaufen ist:

»Ich glaube, dass Oppositionsparteien immer, egal welcher Farbe, schneller bei dem Wort ›Untersuchungsausschuss‹ sind, weil sie dadurch

27 Beste, in: Spiegel Online vom 13.01.2012.

28 Laabs, in: Hoff/Kleffner/Pichl/Renner (Hrsg.), Rückhaltlose Aufklärung?, 2019, S. 66f.

29 Thüringer Landtag, Drs. 5/8080, S. 21.

mehr Möglichkeiten haben. Die Unionsfraktion hatte zunächst den Ansatz verfolgt, die Erörterung in das Parlamentarische Kontrollgremium (PKGr) zu verlagern. Die Zuständigkeit des PKGr – es ging ja offenkundig um Nachrichtendienste – war jedenfalls gegeben und wir haben den Komplex dort auch thematisiert, ebenso wie im Innenausschuss. Um die Jahreswende hat sich aber heraus kristallisiert, dass aufgrund der Dimension des Falles der Untersuchungsausschuss das Forum ist, wo man das aufarbeiten muss. Dabei ging es auch darum, das legitime Interesse der Öffentlichkeit zu berücksichtigen.«³⁰

Viele Medien würdigten die beispiellose konsensuale Einsetzung des Ausschusses: »Der NSU-Untersuchungsausschuss ist der erste, den alle Parteien gleichermaßen wollten.«³¹

Ein Großteil der Untersuchungsausschüsse zum NSU-Komplex entzieht sich der klassischen Typologisierung, die die juristische Literatur entwickelt hat. Gewöhnlich wird, wie bereits ausgeführt, zwischen der Gesetzgebungs-, Kontroll-, Mehrheits-, Minderheits- und Skandalenquete unterschieden. Zwar kann sich eine Gesetzesänderung auch als Folge aus der Untersuchung des NSU-Komplexes ergeben, das ursprüngliche Motiv zur Einsetzung des Untersuchungsausschusses war dies jedoch nicht. Die Kontrollenquete als Regelfall der Untersuchungsausschüsse soll das Handeln von Regierung und Verwaltung untersuchen.³² Die Ausschüsse zum NSU-Komplex bezweckten zwar die Missstände oder sogar ein beabsichtigtes rechtswidriges Verhalten durch politische Entscheidungsträger:innen und/oder Sicherheitsbehörden nachträglich aufzuklären, aber sie befassten sich zugleich mit der Ideologie und Vernetzung der extrem rechten Szene, ihrer Entwicklung, ihrer Struktur sowie ihrer möglichen Unterstützungsleistungen für den NSU. Die Untersuchungsausschüsse lassen sich also nicht auf eine reine Kontrollenquete der Verwaltung reduzieren. Ebenso scheiden die Mehrheits- und Minderheitsenquete aus, da alle Parteien den Ausschuss eingesetzt haben. Die fehlende Zuordnung zu den traditionellen Enqueteformen unterstreicht daher die historische Besonderheit vieler NSU-Untersuchungsausschüsse.

Dennoch gingen Teile der Öffentlichkeit nicht davon aus, dass diese Besonderheit bei der Einsetzung auch die Aufklärung während der Beweisaufnahme fördern könnte: »Wahrscheinlich ist nur, dass der Ausschuss in der knappen Zeit bis 2013 neben reduzierter Aufklärung reichlich Streit produzieren würde, wie er entlang parteipolitischer Grenzen üblich ist,«³³ wie Frank Jansen, Journalist des Tagesspiegel,

30 Experteninterview mit *Clemens Binninger* (MdB, Vorsitzender des NSU-Bundstagsuntersuchungsausschuss) am 27. Juni 2017.

31 *Lau*, in: *Die ZEIT* 8/12 vom 16. Februar 12, S. 7.

32 *Peters*, Untersuchungsausschussrecht in Bund und Ländern, 2012, S. 8.

33 *Jansen*, in: *Tagesspiegel* vom 10. Januar 2012, S. 6.

prognostizierte. Untersuchungsausschüsse sind gemäß dem Diskontinuitätsprinzip³⁴ an die Wahlperiode des Parlaments gebunden, was sich im Laufe dieser Arbeit noch als ein zentrales Problem für eine rückhaltlose Aufklärung erweisen wird. Sie müssen ihre Beweisaufnahme innerhalb der Wahlperiode beenden und dem Parlament einen schriftlichen Bericht erstatten (beispielhaft § 33 Abs. 1 PUAG).³⁵ Dahinter steht das Ziel, dass die Untersuchung von den gleichen Abgeordneten und in der gleichen parteipolitischen Zusammensetzung durchgeführt werden soll. Der erste NSU-Untersuchungsausschuss des Bundestags begann mit seiner Arbeit erst im Januar 2012, die Wahlperiode des 17. Deutschen Bundestags endete jedoch schon zum Oktober 2013. Indem die parlamentarischen Beratungen in der Regel schon vor der Sommerpause vor einer Bundestagswahl enden, blieb für die Abgeordneten kaum Zeit die Untersuchung durchzuführen.

Neben dem Bundestagsuntersuchungsausschuss setzte der Thüringer Landtag am 26. Januar 2012 einen Untersuchungsausschuss zur NSU-Mordserie im Rahmen der *kombinierten Aufklärungsphase* ein. Da das NSU-Trio aus Thüringen kam und das dortige Landesamt für Verfassungsschutz (LfV) V-Leute in den extrem rechten Strukturen führte, lag die Einsetzung dort nahe. Aber selbst in Thüringen war die Einsetzung zunächst parteipolitisch umstritten. Das Thüringer Innenministerium hatte mit der »Schäfer-Kommission« ein außerparlamentarisches Expertengremium bestellt, das die Vorgänge und Versäumnisse in den Sicherheitsbehörden aufarbeiten sollte. Der damalige Linken-Fraktionchef und spätere Ministerpräsident Bodo Ramelow wendete gegen die Forderung nach einem Untersuchungsausschuss zunächst ein: »Selbst wenn wir den Untersuchungsausschuss noch so treffsicher beschreiben würden, könnten wir von hier aus gar nicht untersuchen, was in Sachsen gelaufen ist.«³⁶ Ramelow schätzte den bundesländerübergreifenden Charakter der Mordserie daher als ein Aufklärungshindernis ein. Deswegen setzte er auf eine Kooperation zwischen der Schäfer-Kommission und den obligatorischen Ausschüssen, wie dem Innen- und Justizausschuss. Die Fraktionen von Bündnis90/Die Grünen und der SPD stellten aber

34 Siehe grundsätzlich zum Diskontinuitätsgrundsatz: *Wissenschaftlicher Dienst des Bundestags*, Zum Prinzip der Diskontinuität in Deutschland und anderen Mitgliedstaaten der EU, WD 3 – 014/07, Ausarbeitung vom 13. Februar 2007.

35 Ist der Abschluss des Untersuchungsverfahrens im Rahmen der Wahlperiode nicht möglich wird dem Parlament ein Sachstandsbericht vorgelegt (§ 33 Abs. 3 PUAG); doch selbst wenn Untersuchungsausschüsse ihren Auftrag nicht restlos abgearbeitet haben ist es in der Praxis üblich sie offiziell zu beenden.

36 Zitiert nach: *Sommer*, in: Thüringische Landeszeitung vom 21. Dezember 2011.

im Laufe der Legislaturperiode erneut die Forderung nach einem Untersuchungsausschuss,³⁷ den der Landtag schließlich einsetzte. Der Landtag von Sachsen setzte kurze Zeit später ebenfalls einen Untersuchungsausschuss ein, der politisch aber noch umstrittener war.³⁸

Die konsensuale Einigkeit in vielen Untersuchungsausschüssen soll nicht darüber hinwegtäuschen, dass die politische Eigenlogik das parlamentarische Untersuchungsverfahren wesentlich vom rein juridischen Gerichtsverfahren unterscheidet. Die parlamentarische Wahrheitssuche ist vorrangig von politischen Erwägungen gekennzeichnet. Parlamente gestalten den Untersuchungsauftrag, legen den Rahmen der Untersuchung eigenständig fest und entscheiden sich im Verlauf des Verfahrens dafür, welche Schwerpunkte die Beweisaufnahme hat und wie die Vorgänge am Ende politisch zu bewerten sind. Für die Suche nach »Wahrheit« hat dies folgenreiche Konsequenzen: Während im parlamentarischen Untersuchungsverfahren aus Erwägungen des kontrolltheoretischen Demokratiegebots »rückhaltlose Aufklärung« verlangt werden kann, verfolgt die strafprozessuale Prämisse das Ziel, Wahrheit »nicht um jeden Preis« zu ermitteln, indem die rechtsstaatlich gebotene Rücksicht auf den Angeklagten ein leitendes Prinzip darstellt.³⁹ Dass beide Foren auf diese Weise ein sehr unterschiedliches Wissen beziehungsweise voneinander abweichende Narrative über den NSU-Komplex produzierten, wird diese Arbeit noch zeigen.⁴⁰

Die politischen Diskussionen und Probleme, die sich beispielhaft anhand des ersten Bundestagsuntersuchungsausschusses zur NSU-Mordserie beobachten lassen, weisen bereits auf die politischen und

37 *Busch*, in: Bürgerrechte & Polizei/CILIP 101-102 (2012), S. 34-43.

38 Im Gegensatz zum Bundestag und Thüringer Landtag wurde er nicht konsensual eingesetzt. Die Regierungsfractionen von CDU und FDP sowie die NPD enthielten sich bei einem entsprechenden Antrag der Opposition. Nach der Einsetzung dauerte es überdies ein halbes Jahr bis überhaupt zum ersten Mal Zeug:innen im Ausschuss vernommen wurden (*Redaktion AIB*, in: Antifaschistisches Infoblatt, Nr. 101 (2013), S. 14-15, hier S. 14). Die Einbeziehung der NPD in die Aufklärungsarbeit führte zu einigen Problemen. Der Bundestagsuntersuchungsausschuss weigerte sich beispielsweise mit dem sächsischen Ausschuss zu kooperieren und stellte diesem keine Akten zur Verfügung. Aufgrund »einer Indiskretion, von der man nicht weiß, ob sie Versehen oder Absicht war« (ebd., S. 14), erfuhr die NPD die genaue Anzahl der V-Leute, die in der Partei durch das sächsische LfV eingesetzt wurden. Der Verfassungsschutz hatte dem Untersuchungsausschuss einen entsprechenden Vermerk unaufgefordert zugeschickt (*Förster*, in: Frankfurter Rundschau vom 28. Mai 2013).

39 *Jung*, in: Juristen-Zeitung 23/2009, S. 1131f.

40 Siehe dazu vor allem das Kapitel über die Beweisaufnahme (§ 5 und 6) und über die Abschlussberichte (§ 8).

rechtlichen Dynamiken hin, denen rechtsstaatliche Untersuchungsverfahren unterworfen sind, sobald sie im Rahmen eines parlamentarischen Terrains ablaufen. Im Gegensatz zur retrospektiven öffentlichen Wahrnehmung war die Verlagerung der Aufarbeitung in die Parlamente in den ersten Wochen nach der Aufdeckung der Mordserie hoch umstritten. Die konsensuale Einsetzung eröffnete aber den Abgeordneten den notwendigen Handlungsspielraum, um politische Eigenlogiken zumindest partiell einer rechtsstaatlichen und überparteilichen Sachverhaltslogik unterzuordnen. Dies sollte sich, wie sich im weiteren Verlauf dieser Analyse noch zeigen wird, entscheidend auf den Kampf zwischen dem Untersuchungsausschuss mit den Sicherheitsbehörden und Geheimdiensten um das gespeicherte Wissen in den Staatsapparaten auswirken.

Zum Beginn der *Konsolidierungsphase* ab 2014/2015 folgten die Einsetzungen von Untersuchungsausschüssen in vielen weiteren Bundesländern.⁴¹ In dieser parallelen Arbeit vieler Untersuchungsausschüsse sahen Beteiligte der Aufklärungsarbeit am Anfang die Chance, dass es den Sicherheitsbehörden schwerer fallen könnte, »Zusammenhänge zu verdunkeln.«⁴² Diese neue Konstellation nutzte der Vorsitzende des zweiten NSU-Bundestagsuntersuchungsausschuss, Clemens Binninger, proaktiv, wie er im Interview hervorhebt:

»Mit den Landesuntersuchungsausschüssen haben wir uns ausgetauscht. Ich habe selber zweimal ein Treffen initiiert, wo die Kollegen aus den Landtagen parteiübergreifend dabei waren und wir erörtert haben, welche Themen jeweils im Fokus stehen, welche Zeugen noch geladen werden und welche zentralen Fragen nach der Auffassung der Kollegen beantwortet sind. Deswegen würde ich heute sagen, im Bundestagsuntersuchungsausschuss haben wir den Überblick geliefert und uns auf spezielle Fragen konzentriert. Die Landtagsuntersuchungsausschüsse haben sich vertieft mit den Länderthemen beschäftigt.«⁴³

Parallel gab es auch innerhalb der Parteien bundesweite Treffen mit den Abgeordneten der Untersuchungsausschüsse, um über die gemeinsame Arbeit zu sprechen und Wissen auszutauschen.⁴⁴ Zum Teil empfahlen Abgeordnete aus dem Bund ihren Kolleg:innen in den Ländern

41 Siehe für einen Überblick: *Pichl*, in: Bürgerrechte & Polizei/CILIP 110 (2016), S. 16–23.

42 *Wiegel*, in: Bürgerrechte & Polizei/CILIP 101–102 (2012), S. 27.

43 Experteninterview mit *Clemens Binninger* (MdB, Vorsitzender des NSU-Bundestagsuntersuchungsausschuss) am 25. Juni 2017.

44 Expertinneninterviews mit *Katharina König-Preuss* (MdL Thüringer Landtag und Mitglied im NSU-Untersuchungsausschuss) am 25. Juni 2017 und mit *Verena Schäffer* (MdL Landtag Nordrhein-Westfalen und Mitglied im NSU-Untersuchungsausschuss) am 26. April 2019.

Untersuchungsausschüsse einzusetzen, um offene Fragen zu klären, wie zum Beispiel im Falle des Untersuchungsausschusses Nordrhein-Westfalen.⁴⁵

Die Beispiele zeigen, wie dynamisch sich eine Aufklärungsarbeit entwickeln kann, wenn unterschiedliche Foren – Untersuchungsausschüsse und Kommissionen in vielen Ländern und ein Prozess – parallel an Sachverhalten arbeiten. Der Übersetzungsvorgang des politischen Skandals in rechtsstaatliche Verfahren kann eine deutliche Intensivierung der Untersuchungstätigkeit auslösen. Dennoch muss man die positiven Eindrücke von der bundesländerübergreifenden Zusammenarbeit teilweise auch relativieren. Viele Abgeordnete und Untersuchungsausschüsse blieben auf ihre länderspezifischen Themen fokussiert und es gab darüber hinaus kein Gremium, in dem die unzähligen detaillierten Informationen aus den Ausschüssen während der Untersuchungstätigkeit systematisch gebündelt und ausgewertet wurden – auch der Bundestagsuntersuchungsausschuss bewerkstelligte diese Aufgabe nicht. Die Kooperation zwischen den Ländern gelangte nicht über rudimentäre Treffen und einen partiellen Informationsaustausch hinaus, weshalb sich keine wirkliche koordinierte Aufklärungsarbeit etablierte. Die Abgeordneten haben das Potenzial der parallelen Untersuchungstätigkeit nicht ausgeschöpft und eine umfassende Bündelung der Erkenntnisse aus den Ausschüssen und dem Prozess konnten auch nicht die ehrenamtlichen Initiativen und die Journalist:innen leisten, die die Ausschussarbeit kontinuierlich beobachteten, aber vorrangig mit der Dokumentation des laufenden Geschehens beschäftigt waren. In der *Konsolidierungsphase* der NSU-Aufklärung ab 2015 zeichnete sich zudem ab, dass nicht mehr alle überregionalen Redaktionen angemessene finanzielle und zeitliche Ressourcen für eine investigative Recherche des NSU-Komplexes zur Verfügung stellten. Für eine effektive Aufklärungsarbeit wäre es notwendig gewesen, noch während der laufenden Verfahren die jeweils in den Parlamenten und im Prozess getrennt voneinander produzierten Wissensbestände systematisch nach Querverbindungen, Übereinstimmungen, Abweichungen und offenen Fragestellungen zu untersuchen. »Das Problem ist also nicht«, schreiben die Journalisten Stefan Aust und Dirk Laabs,

»dass es zu wenig Informationen über den NSU gibt, die man Wort für Wort, als Protokoll etwa, an das Licht der Öffentlichkeit bringen müsste, sondern ganz im Gegenteil: Es gibt zu viele, oft widersprüchliche

45 Expertinneninterview mit *Birgit Rydlewiski* (MdL Landtag Nordrhein-Westfalen und Mitglied im NSU-Untersuchungsausschuss) am 19. April 2019 und mit *Verena Schäffer* (MdL Landtag Nordrhein-Westfalen und Mitglied im NSU-Untersuchungsausschuss) am 26. April 2019; neben der Piratenpolitikerin Rydlewiski soll sich vor allem Clemens Binner bei seinen Parteifreunden aus der CDU für einen Ausschuss eingesetzt haben.

Informationen und Aussagen. Im Idealfall kommen da die Journalisten ins Spiel – sie könnten die Schilderungen vergleichen, die Informationen verdichten, um am Ende die Erkenntnisse, aber auch die verbleibenden Fragen klar zu benennen. Aber genau das passierte im Falle des NSU-Komplexes nur selten.⁴⁶

Neben dieser fehlenden systematischen Dokumentation der Wissensbestände, kamen in einigen parteipolitischen Konstellationen zudem Konflikte in Bezug auf die Einsetzungen der Untersuchungsausschüsse hinzu.⁴⁷ Nicht alle Parlamente haben die Ausschüsse konsensual eingesetzt,

46 Aust/Laabs, in: Die Welt vom 08. Dezember 2018.

47 Die Aufklärung des NSU-Komplexes in *Brandenburg* hatte die Besonderheit, dass der NSU in diesem Bundesland keine Taten begangen hat. Aus diesem Grund weigerte sich insbesondere die rot-rote Landesregierung lange Zeit einen eigenen Untersuchungsausschuss einzusetzen. Eine weitere Besonderheit bei der Einsetzung weist der Untersuchungsausschuss in Hessen auf. Am 22. Mai 2014 setzte der hessische Landtag den NSU-Untersuchungsausschuss mit den Stimmen der Oppositionsparteien SPD und Linkspartei ein. Die Regierungsparteien CDU und Bündnis90/Die Grünen enthielten sich, ebenso die weitere Oppositionspartei FDP. Im Gegensatz zu den Ausschüssen im Bundestag und in einigen Bundesländern erfolgte die Einsetzung also nicht konsensual, sondern entsprach der klassischen Gegenüberstellung von Regierungsfractionen und Opposition. Die hessische Landesregierung sprach sich gegen einen eigenen Untersuchungsausschuss aus, indem man auf die Arbeit des Bundestags verwies. Innenminister Peter Beuth sagte gegenüber der Frankfurter Rundschau, dass man keine Wiederholung der Vergangenheitsbetrachtung vornehmen wolle (Voigts, in: Frankfurter Rundschau vom 27. März 2014). Und schließlich wurde der Untersuchungsausschuss in *Mecklenburg-Vorpommern* als bis dato letzter Ausschuss eingesetzt (Stand Dezember 2021; über die erneute Einsetzung eines Untersuchungsausschusses in Bayern wurde diskutiert). Die Linksfraction forderte dort bereits im Laufe des Jahres 2013 einen eigenen Untersuchungsausschuss. Die weitere Oppositionsfraction, Bündnis90/Die Grünen, unterstützte dieses Anliegen jedoch am Ende nicht. Die Grünen verwiesen darauf, dass man zur Aufklärung »kriminalistische Ermittlungen« brauche, die ein Untersuchungsausschuss nicht ersetzen könne (Ostsee-Zeitung vom 7. März 2013). Ein erneuter Anlauf für eine parlamentarische Untersuchungstätigkeit fand zum Anfang des Jahres 2016 nach der Neuwahl des Landtags statt. Zunächst konnten sich die Fractionen nur darauf einigen einen sogenannten Unterausschuss gemäß § 25 der Geschäftsordnung des Landtages von Mecklenburg-Vorpommern (GO-LT MV) einzurichten. Unterausschüsse können von ordentlichen Ausschüssen, in diesem Fall dem Innen- und Europaausschuss, zur Erledigung dringender, unabweislicher und nicht auf andere Weise abzarbeitender Aufgaben eingesetzt werden (§ 25 Abs. 1 GO-LT MV). Im Gegensatz zu einem Untersuchungsausschuss haben die Unterausschüsse

was auch eine parteiübergreifende Zusammenarbeit in der Beweisaufnahme erheblich erschwerte. Dies dürfte ein Grund sein, warum die Ergebnisse der Ausschüsse, auch aufgrund eines abgenommenen öffentlichen Interesses für den NSU-Komplex, weit weniger brisant waren als in der *kombinierten Aufklärungsphase* in den Jahren 2012 bis 2014.

2. Staatsorganisatorische Kompetenzen als Aufklärungshindernis

Abseits der politischen Konflikte um die Einsetzung, war die Übersetzung des politischen NSU-Skandals in die rechtsstaatliche Arena der Untersuchungsausschüsse mit bis dato präzedenzlosen juristischen Fragestellungen konfrontiert, die das Potenzial in sich trugen, eine dem Gegenstand angemessene Bearbeitung in den Verfahren zu verhindern. Für die Erarbeitung eines Einsetzungsbeschlusses des Bundestagsuntersuchungsausschusses erwies sich der bundesländerübergreifende Charakter der NSU-Mordserie als ein Problem: Denn der Einsetzungsantrag des Untersuchungsausschusses soll grundsätzlich die föderale Kompetenzordnung des Grundgesetzes wahren. Dies gilt gleichermaßen für den Bund und die Länder. Schließlich bindet die föderale Teilung das Untersuchungsrecht.⁴⁸ Diese Bindung ergibt sich aus der Institutionalisierung von Räumen der »politischen und rechtlichen Selbstbestimmung.«⁴⁹ Das verfassungsrechtliche Bundesstaatsprinzip, das in § 1 Abs. 3 PUAG einfachgesetzlich für die Untersuchungsausschüsse des Bundes umgesetzt ist, bedingt, dass auch im Rahmen parlamentarischer Untersuchungen die Ebenen des Bundes und der Länder eine gewisse

aber nicht die gleichen Befugnisse, zum Beispiel indem sie keine Zeug:innen befragen können, und sie tagen nicht-öffentlich, was gerade nicht dem Zweck einer parlamentarischen Untersuchung entspricht. Der Landtag verbrachte am Anfang viel Zeit damit, Sachverständige anzuhören, weil die Reichweite der Informations- und Beweiserhebungsbefugnisse des Unterausschusses nicht geklärt war. Viele staatliche Behörden verweigerten die Aktenherausgabe an den Unterausschuss, zum Beispiel der Generalbundesanwalt im NSU-Prozess. Der Unterausschuss erwies sich aus diesem Grund, nicht überraschend, als wenig effektiv (Interview mit *Peter Ritter* (DIE LINKE, MdL), in: taz vom 26. Juli 2017). Erst als die Legislaturperiode bereits weit vorangeschritten war setzte der Landtag Ende April 2018 einen Untersuchungsausschuss mit großer Mehrheit ein. Die SPD, die sich vorher noch gegen einen Untersuchungsausschuss ausgesprochen hatte, sagte, man sei »den Opfern des NSU Aufklärung schuldig« (Norddeutscher Rundfunk vom 26. April 2018.).

48 von Achenbach, in: Waldhoff/Gärditz (Hrsg.), PUAG, 2015, Vorbemerkungen D, Rn. 1.

49 ebd., Rn. 6.

»Eigenständigkeit und Unabhängigkeit besitzen.«⁵⁰ Dies bedeutet für das Untersuchungsverfahren, »dass der Bund in den Wirkungskreis der Länder und umgekehrt die Länder in den autonomen Bereich des Bundes nur insoweit eingreifen dürfen, wie dies ausdrücklich durch eine verfassungsgesetzliche Ermächtigung vorgesehen ist.«⁵¹ Der Bund und die Länder sollen nur diejenigen Sachverhalte untersuchen, für die sie zuständig sind und nur die Behörden kontrollieren, deren weitere Arbeit sie politisch beeinflussen können. Gleichwohl folgt daraus kein Automatismus, der dazu führt, dass die Landesbehörden unter keinen Umständen Bundestagsuntersuchungsausschüssen Informationen zur Verfügung stellen können. Die Amtshilfe nach Art. 44 Abs. 3 GG und § 18 Abs. 4 PUAG orientiert sich daran, ob die Beweiserhebung einen zulässigen Untersuchungsgegenstand für den Bund umfasst. Die Unterscheidung der verschiedenen Formen der Beweiserhebung und ihrer besonderen Konturierung im Kontext des Bundesstaatsprinzips ergibt sich aus dem zentralen Urteil des Bundesverfassungsgerichts zum Untersuchungsausschussrecht: der Flick-Entscheidung. Das BVerfG unterscheidet dort zwischen dem Recht auf Aktenvorlage und dem Recht auf Amtshilfe. Letztere sei einschlägig, wenn der Untersuchungsausschuss Akten von Behörden anfordert, die nicht seiner Kontrolle unterliegen. Vor dem Hintergrund des Bundesstaatsprinzips und der föderalen Organisation der Bundesrepublik sind dies vor allem Akten aus Behörden der Länder und Gemeinden.⁵² Davon sei das Recht auf Aktenvorlage aus den Bundesbehörden abzugrenzen, indem dieses zum genuinen Bestandteil des parlamentarischen Kontrollrechts zählt.⁵³ Bereits im Flick-Urteil werden die »bundesstaatlichen Kompetenzschränken« deutlich,⁵⁴ die das BVerfG in seiner Rechtsprechung zu Untersuchungsausschüssen fortwährend aufrichtet. Die Untersuchungsausschüsse des Bundestags sollen der staatsorganisationsrechtlichen Prämisse folgend, nur diejenigen Sachverhalte der Exekutive und Missstände aus Behörden aufklären, für die der Bund auch eine Kompetenz hat – alle anderen Angelegenheiten sollen durch die Untersuchungsausschüsse oder anderweitige Kontrollgremien der Länder behandelt werden. Hat der Bund eine Kompetenz für Untersuchungsgegenstände, für die auch Länderbehörden verantwortlich sind, so sollen diese im Rahmen der föderalen Kooperation diejenigen Beweise an den Untersuchungsausschuss im Wege der Amtshilfe herausgeben, die dieser zur Erfüllung seiner Aufgaben

50 *Glauben/Brocker*, Das Recht der parlamentarischen Untersuchungsausschüsse in Bund und Ländern, 2016, S. 81.

51 ebd., S. 82.

52 BVerfGE 67, 100 (129), Urteil des Zweiten Senats vom 17. Juli 1984.

53 BVerfGE 67, 100 (129).

54 *Hilf*, in: NVwZ 1987, S. 539.

benötigt. Daraus resultiert jedoch kein allgemeines Kontrollrecht zur politischen Bewertung des Bundes gegenüber den Behörden der Länder.⁵⁵ Der Vorsitzende des zweiten NSU-Untersuchungsausschusses, Clemens Binner, erläuterte im Interview, dass die Ausgestaltung des Bundesstaatsprinzips erhebliche Probleme für die Aufklärung in den Parlamenten hervorbrachte:

»Es gibt drei Alternativen: 1. Man sagt, der Bundestag ist nicht zuständig, weil Länder betroffen sind. Die Länder sagen, sie sind nicht zuständig, weil der Bund betroffen ist. Und jede Exekutive wird sich auf diese Position zurückziehen und keine Zeugen und Akten bereitstellen. Dann hätten wir einen Bereich, der der parlamentarischen Kontrolle entzogen ist. Das kann ernsthaft nicht gemeint gewesen sein, als man das Instrument Untersuchungsausschuss in die Verfassung geschrieben hat. 2. Alternative: Jede parlamentarische Ebene versucht nur die Fragen zu untersuchen, für die sie alleine zuständig ist. Das halte ich in der Praxis für schlichtweg nicht leistbar. [...] Wenn man einen Sachverhalt aufklären will, kann man den Zeugen nicht nur eine Sache fragen, sondern man muss umfassend befragen. Im Ergebnis blieb nur zu sagen, und das ist die 3. Alternative: Wir als Deutscher Bundestag bejahen hier eine Bundeszuständigkeit, die auch real vorhanden war, weil das Bundesamt für Verfassungsschutz und das Bundeskriminalamt bei der Fahndung und das BKA auch bei den Ermittlungen zur sog. ›Česká -Mordserie‹ eingebunden waren.«⁵⁶

Das föderale Bundesstaatsprinzip erwies sich somit als ein ernstzunehmendes Hemmnis für eine sachgerechte Aufklärung des NSU-Komplexes. Betrachtet man das Untersuchungsverfahren als Handlungsspielraum für unterschiedliche Strategien – ordnungspolitische wie an Aufklärung interessierte –, dann erweist sich die staatsorganisationsrechtliche Kompetenzordnung als eine Grenze der Möglichkeiten, bundesländerübergreifende Untersuchungsgegenstände effektiv aufzuklären. Man muss hinsichtlich des Zeitpunkts der Einsetzung des ersten Bundestagsuntersuchungsausschusses zudem berücksichtigen, dass damals eine parlamentarische Befassung mit der NSU-Mordserie in allen dafür zuständigen Landesparlamenten keinesfalls absehbar war. Der Bundestag musste vor diesem Hintergrund begründen, warum der Bund die Kompetenz zur Einsetzung eines Untersuchungsausschusses hatte. Denn am stärksten waren bei der NSU-Mordserie und der Ermittlung der Täter die jeweiligen Landesbehörden involviert. Eine Zentralisierung der Ermittlungen bei den Bundesbehörden, wie der

55 von Achenbach, in: Waldbhoff/Gärditz (Hrsg.), PUAG, 2015, Vorbemerkungen D, Rn. 17.

56 Experteninterview mit Clemens Binner (MdB, Vorsitzender des NSU-Bundestagsuntersuchungsausschuss) am 27. Juni 2017.

Generalstaatsanwaltschaft oder dem Bundeskriminalamt, erfolgte selbst nach dem neunten Mord nicht, was der Politikwissenschaftler Wolfgang Seibel rückblickend »als endgültige Festschreibung der Fragmentierung der Fahndungsapparate« wertet.⁵⁷ Die föderale Kompetenzordnung führt dazu, dass auch das staatliche Wissen und der Zugriff auf dieses föderal organisiert sind. Dadurch konstruiert das Grundgesetz in staatsorganisationsrechtlicher Hinsicht die Bundesrepublik als einen politischen und rechtlichen Raum aufgeteilter und fragmentarisierter staatlicher Wissensordnungen. Dieser staatsorganisationsrechtliche Rahmen kann erhebliche Probleme bei der Untersuchung von bundesländerübergreifenden politischen Skandalen bewirken, wenn die notwendigen Akten auf verschiedene Landesbehörden verteilt sind. Dass der NSU nicht vor dem Bundesstaatsprinzip Halt machte, sondern Tatorte und Spuren im ganzen Bundesgebiet hinterließ und damit einhergehend Behörden aus Polizei und Geheimdiensten aus fast allen Bundesländern bei der Aufklärung der Taten involviert waren, hatte schon während der laufenden Mordserie zu Problemen bei den Ermittlungen geführt,⁵⁸ wie sie Wolfgang Seibel beschreibt:

»Festzuhalten ist also der kuriose, aber folgeschwere Umstand, dass sich in der horizontal und vertikal ausgerichteten Arbeitsteilung der Polizeibehörden ein Geflecht aus Kommunikationslücken und gegenseitigen Rücksichtsnahmen entwickelt hatte, das im Ergebnis dazu führte, dass in einer kritischen Entscheidungsphase ein Aufbrechen des sich selbst verstärkenden Zirkels aus fragmentierten Fahndungsapparaten und Fehldiagnosen im Fahndungsansatz unterblieb, obwohl die Leitungen der maßgeblichen Polizeiinstanzen, die dafür erforderliche Reorganisation – nämlich eine Zentralisierung der Fahndungskompetenz beim Bundeskriminalamt – jeweils für richtig halten.«⁵⁹

Diese fehlende Zentralisierung hätte die Arbeit des Bundestagsuntersuchungsausschusses in der *kombinierten Aufklärungsphase* ab 2012 erheblich erschweren können, sofern die Akteure auf der formalistischen Wahrung der Kompetenzordnung beharrt hätten.

Im juristischen Diskurs boten sich den Akteuren der Aufklärung auf Bundesebene zunächst kaum Ansatzpunkte, um ihre Kompetenz für umfassende und damit auch Angelegenheiten der Landesbehörden miteinschließende Untersuchungen zu begründen. Die ohnehin dürftige juristische Kommentarliteratur zu diesem Thema spricht sich praktisch für keine Ausnahme aus, wonach der Bund die Kompetenz haben

57 Seibel, in: *der moderne staat*, 2/2014, S. 382.

58 Es ist nicht unplausibel, dass der NSU gerade intendiert diese Abstimmungsschwierigkeiten in der föderalen Ordnung ausnutzte, um einem Zugriff der Ermittlungsbehörden auf diese Weise zu entgehen.

59 Seibel, in: *der moderne staat*, 2/2014, S. 387.

könnte, die politische und rechtsstaatliche Verantwortlichkeit von Landesbehörden zu untersuchen.⁶⁰ Allenfalls wird angeführt, dass bei länderübergreifenden Konstellationen, die »Untersuchung und Bewertung des Verhaltens der jeweils ›fremden‹ Exekutive auf das für die Untersuchung und Bewertung der Tätigkeit der ›eigenen‹ Exekutive erforderliche Maß [zu beschränken ist].«⁶¹ Die föderale Struktur drohte damit den Untersuchungsgegenstand zur NSU-Mordserie einzuengen und aufzuspalten, was dem Sachverhalt nicht mehr gerecht geworden wäre. Dies verweist auf die grundsätzlichen Probleme, die sich ergeben, wenn politische Konflikte oder Skandale in rechtliche Verfahren übersetzt werden und in diesem Falle an die föderale Struktur der Untersuchungsverfahren angepasst werden müssen. Der Vorsitzende des NSU-Bundestagsuntersuchungsausschusses berichtet in diesem Sinne von anfänglichen Problemen bei der Herausgabe von Akten aus den Ländern:

»Die Länder waren also immer mit eingebunden, sodass schnell klar war, dass Landesbeamte befragt und Landesakten beigezogen werden müssen. Das hat am Anfang politisch gehakt. Bayern war schließlich der Eisbrecher, von dort wurde eine eindeutige Unterstützung bei allen notwendigen Punkten – also Akten und Zeugen – signalisiert. Rechtlich haben wir uns bei den Beweisbeschlüssen dann auf einen anderen Artikel aus der Verfassung gestützt und gesagt, wir bitten um Benennung um Zeugen und Beziehung von Akten im Wege der Amtshilfe.«⁶²

Diese Ansicht, die Aufklärung der Ermittlungen in den Ländern auf die Amtshilfe zu stützen, bestärkte der Wissenschaftliche Dienst des Bundestags durch ein Gutachten, demzufolge Landesbedienstete – mit Aussagegenehmigung des Dienstherren – vor dem Bundestagsuntersuchungsausschuss erscheinen müssen.⁶³ Obwohl der Bundestag für die Kontrolle der Länderbehörden nicht zuständig ist, kamen am Ende zwei Drittel der Zeug:innen des ersten Bundestagsuntersuchungsausschusses aus den Ländern⁶⁴, was zeigt, wie die Abgeordneten die ursprünglichen Probleme des Bundesstaatsprinzips in der Praxis umgangen haben. Diese Vorgehensweise haben Rechtswissenschaftler:innen in der Kommentarliteratur

60 Siehe für einen Überblick: *Glauben/Brocker*, Das Recht der parlamentarischen Untersuchungsausschüsse in Bund und Ländern, 2016, S. 84.

61 *von Achenbach*, in: *Waldhoff/Gärditz* (Hrsg.), PUAG, 2015, Vorbemerkungen D, Rn. 26.

62 Experteninterview mit *Clemens Binninger* (MdB und Vorsitzender des NSU-Bundestagsuntersuchungsausschuss) am 27. Juni 2017

63 *Wissenschaftlicher Dienst des Bundestags*, 3 – 3000 – 386/11, zitiert nach BT-Drs. 17/14600, S. 3.

64 So die Einschätzung der Abgeordneten Eva Högl (SPD) bei ihrer Befragung vor dem Hessischen NSU-Untersuchungsausschuss am 20. April 2015.

zum Untersuchungsausschussrecht auch rezipiert.⁶⁵ Jedoch hatten die Landesuntersuchungsausschüsse, die Vorgänge aus anderen Bundesländern aufarbeiten wollten, größere Probleme mit diesbezüglichen Aktenbeiziehungen und Zeugenvernehmungen, weil sie im Gegensatz zum Bund nicht auf die Amtshilfe nach Art. 44 Abs. 3 GG zugreifen konnten.⁶⁶

Die Diskussionen um das Bundesstaatsprinzip illustrieren paradigmatisch, dass die Untersuchungsverfahren als rechtsstaatliche Arenen den dort handelnden Akteuren unterschiedliche Handlungsspielräume offerieren, die sowohl von den Aufklärern als auch den Sicherheitsbehörden und Geheimdiensten genutzt werden können. Wie weitreichend das Untersuchungsrecht ausgereizt werden kann, hängt entscheidend von öffentlichen Diskursen, zivilgesellschaftlichem Druck und dem politischen Willen ab, ist also keine Frage, die alleine im juristischen Diskurs gelöst wird. Zwei Beamt:innen des BKA, die in der Behörde für die Beweislieferungen an die NSU-Untersuchungsausschüsse zuständig waren, schreiben in einem Beitrag offen darüber, dass die Behörden am Anfang der parlamentarischen Aufklärung eine weite Auslegung der Amtshilfe vornahmen:

»In den verschiedenen parlamentarischen Untersuchungsausschüssen zum NSU wird entsprechend des Grundsatzes des bundesfreundlichen Verhaltens und des gemeinsamen Ziels der Aufklärung und Aufhellung des NSU-Komplexes eine weite Auslegung d.h. stets ein möglichst kooperativer Umgang mit den Untersuchungsausschüssen gewählt.«⁶⁷

Möglicherweise hätten sich die Behörden anders verhalten und restriktivere Auslegungen bevorzugt, wenn es keine derart große öffentliche Wahrnehmbarkeit der NSU-Aufklärung in der *kombinierten Aufklärungsphase* gegeben hätte – dafür spricht, dass im weiteren Verlauf der Aufklärung die Bereitschaft der Landesbehörden zur gegenseitigen Kooperation genau dann zurückhaltender ausfiel, als der öffentliche Druck auf die Ausschüsse in der *Konsolidierungs-* und der *Historisierungsphase* zwischen 2015 und 2020 erheblich abnahm.⁶⁸ Aus der Amtshilfe nach Art. 44 Abs. 3 GG folgt also trotz ihrer verfassungsrechtlichen Verankerung kein Automatismus für ein »bundesfreundliches Verhalten«, wie es die Beamt:innen des BKA in ihrer Darlegung suggerierten,

65 Siehe dazu ausführlich: von Achenbach, in: Waldhoff/Gärditz (Hrsg.), PUAG, München: 2015, Vorbemerkungen D.

66 Diese Probleme werde ich im Abschnitt über die Beweisaufnahme am Beispiel der Aufarbeitung des Mordfalls Michèle Kiesewetter darlegen, den unter anderem der zweite Thüringische Untersuchungsausschuss beleuchten wollte.

67 Degenkolb/Bergner, in: Kriminalistik 2/2018, S. 100.

68 Auf diesen Aspekt gehe ich im Rahmen von § 5 noch näher ein.

sondern die Mobilisierung dieses Beweismittelrechts geht zurück auf das institutionelle Gefüge und die öffentlichen Diskurse, in die der Ausschuss eingebettet ist. Gerade in der Anfangszeit der parlamentarischen Untersuchungen war die Forderung nach einer rückhaltlosen Aufklärung virulent. Bezeichnend dafür ist die bereits in dieser Arbeit zitierte Rede von Angela Merkel auf der Gedenkveranstaltung der NSU-Opfer, wo sie versprach »alles zu tun«, um die Morde aufzuklären, wobei sie betonte, dass »alle zuständigen Behörden in Bund und Ländern mit Hochdruck« daran arbeiten. Dies kann durchaus als politische Leitlinie für die Arbeit der Behörden verstanden werden. Im Abschlussbericht des ersten Bundestagsuntersuchungsausschusses wird der besondere öffentliche Druck deutlich, wenn es über die möglichen Probleme der Aktenlieferung aus den Ländern heißt:

»Der Vorsitzende der Innenministerkonferenz Minister Caffier, hat mitgeteilt, die Innenminister seien sich auf ihrer Sitzung am 22. März 2012 einig gewesen, im Rahmen der Amtshilfe ihren Beitrag zur Aufarbeitung der Hintergründe der durch die Terrorgruppe ›Nationalsozialistischer Untergrund‹ begangenen Straftaten zu leisten. Anfängliche Bedenken, die Länder würden dem Ausschuss die angeforderten Akten nicht zur Verfügung stellen [...], haben sich nicht bestätigt. In keinem Fall hat ein Land ein Amtshilfeersuchen unter Hinweis auf die Grenzen der Amtshilfe abgelehnt oder bundesstaatliche Einwände erhoben.«⁶⁹

Die Länder haben aber an anderer Stelle, und gerade während der Zeit des zweiten Bundestagsuntersuchungsausschusses ab 2015, die Aufklärungsarbeit durchaus behindert, wie ich im Kapitel über die Arbeit mit Akten noch ausführlich demonstrieren werde (siehe § 5).

3. Der zweite NSU-Bundestagsuntersuchungsausschuss – eine Ressourcenfrage

Am 11. November 2015 setzte der Deutsche Bundestag erneut mit den Stimmen aller Fraktionen einen Untersuchungsausschuss zur NSU-Mordserie ein – ein weiteres Novum, da der Bundestag zum ersten Mal zum gleichen Thema einen zweiten Untersuchungsausschuss beschloss. Die parteipolitischen Konstellationen hatten sich in der Zwischenzeit jedoch geändert. War zwischen 2009 und 2013 noch eine schwarz-gelbe Bundesregierung an der Macht, so löste eine Große Koalition aus CDU/CSU und SPD diese ab. Die beiden verbliebenen Oppositionsparteien Bündnis90/Die Grünen und Die Linke (die FDP war an der 5%-Prozent Hürde gescheitert) hatten in der damaligen Wahlperiode zunächst keine Möglichkeit gehabt, einen Untersuchungsausschuss einzusetzen, denn

69 BT-Drs. 17/14600, S. 42f.

das Quorum von Art. 44 GG sieht hierfür eine Mindestanzahl von einem Viertel der Abgeordneten des Deutschen Bundestags vor. Die beiden Oppositionsfraktionen verfügten aber nur über 127 der 631 Sitze, was circa 20 Prozent der Gesamtsitze entsprach. Der Bundestag beschloss am 11. April 2014 eine Übergangsregelung, wonach laut § 126a GO-BT die Oppositionsfraktionen während der 18. Wahlperiode ohne das nötige Quorum einen Untersuchungsausschuss einsetzen konnten, um die Rechte einer effektiven Opposition zu wahren.⁷⁰ Diese Übergangsregelung musste für den NSU-Untersuchungsausschuss aber nicht mehr benutzt werden, weil einige Abgeordnete erneut eine konsensuale Einsetzung anstrebten.

Es war zunächst fraglich, ob der Bundestag überhaupt noch einen Untersuchungsausschuss zum NSU-Komplex beschließen würde. Dass man den zweiten Ausschuss erst sehr spät im Laufe der 18. Wahlperiode einsetzte, ist unter anderem auf den laufenden Strafprozess vor dem Münchner Oberlandesgericht und die Arbeit der Untersuchungsausschüsse in den Bundesländern zurückzuführen.⁷¹ Die Mehrheit im Bundestag ging offenbar davon aus, dass nach dem ersten Ausschuss die Arbeit dieser weiteren Foren ausreichend sein könnte, um die offenen Fragen im NSU-Komplex hinreichend aufzuklären. Die Abgeordneten konzentrierten sich stattdessen auf die Umsetzung der Empfehlungen des ersten Bundestagsuntersuchungsausschusses, die in der 18. Wahlperiode zum Teil in Gesetzgebungsverfahren mündeten.⁷² Zwischen der Veröffentlichung des ersten Abschlussberichts und dem Beginn des zweiten Untersuchungsausschusses auf Bundesebene im November 2015, hatte jedoch alleine die Linksfraktion über 40 kleinere Anfragen zum NSU-Komplex gestellt, die die Leerstellen der Aufklärung offenbarten.

»Dadurch ist deutlich geworden, wie viele Akten dem ersten Untersuchungsausschuss vorenthalten worden waren. Ganze Konvolute

70 Die Aufnahme des angeblichen Minderheitenschutzes in die Geschäftsordnung führte jedoch nicht zu einer prozessualen Absicherung der Minderheitenrechte. Die Minderheit im NSA-Untersuchungsausschuss begehrte die Ladung des Zeugen Edward Snowden gegen den Willen der Ausschussmehrheit. Der Bundesgerichtshof lehnte den Antrag jedoch aus formalen Gründen ab: Art. 44 Abs. 1 GG sehe vor, dass die Minderheit mindestens ein Viertel der Mitglieder des Bundestags repräsentieren müsse, was in der 18. Wahlperiode nicht der Fall gewesen sei, vgl. BGH 3 Ars 20/16, Beschluss vom 23. Februar 2017. Trotz der auch in der Literatur als wichtig erachteten Rolle des Zeugen Snowden konnten die Minderheitenrechte somit unterlaufen werden, vgl. *Huber/de With*, in: NJW 2014, S. 2698–2803, *Brocker*, in: NVwZ 2015, S. 410–412.

71 *Pichl*, in: Bürgerrechte & Polizei/CILIP 110 (2016), S. 16–23.

72 Auf einige dieser Reformen werde ich im Abschnitt über die (rechts-)politischen Konsequenzen noch näher eingehen, siehe § 8.

von rekonstruierten Akten aus der Schredderaffäre im Bundesamt für Verfassungsschutz im November 2011 waren dem ersten NSU-Untersuchungsausschuss vorenthalten worden.«⁷³

In einigen Bundesländern war zudem ein offener Parteienstreit über die Frage ausgebrochen, wie die Aufklärung durchzuführen sei, was die eigentliche Arbeit der Untersuchungsausschüsse behinderte. Zugleich wurde in der oft unzureichenden Aufklärungsarbeit der Landesuntersuchungsausschüsse deutlich, dass sich der NSU nur als bundesländerübergreifendes Projekt verstehen lässt und die Beschränkung der Länder auf die dortigen Tatorte zwar im Sinne einer Fokussierung dazu beitragen konnte, die jeweils einzelnen Mordfälle umfangreich zu untersuchen, dadurch aber die großen Fragen und die Verantwortung des Bundesamts für Verfassungsschutz aus dem Blick gerieten. Dies entspricht den kennzeichnenden Merkmalen der *Konsolidierungsphase* der Aufklärung, als viele Ausschüsse nebeneinanderher arbeiteten, aber keine Bündelung der Erkenntnisse stattfand. Nur im Bundestag, so die Ansicht vieler Beobachter:innen der Aufklärung, könnten die wichtigsten Fragen, speziell zur Rolle des Bundesamtes, auf die Agenda gesetzt werden.⁷⁴ Außerdem zeigte sich im Münchner NSU-Prozess, dass der Gerichtssenat unter Richter Manfred Götzl und die Generalbundesanwaltschaft nicht dazu bereit waren, die Verantwortung der Behörden bei der NSU-Mordserie sowie das Unterstützermilieu des NSU-Trios zum Gegenstand des Verfahrens zu machen. Hatte man noch im Falle des Kasseler Mordfalls den Verfassungsschutzmitarbeiter Andreas Temme sowie seine Vorgesetzten und Kolleg:innen befragt, so lehnte man in der Folge zahlreiche Beweisanträge der Nebenklage zur Ladung von V-Leuten und Beiziehung von Akten aus den Verfassungsschutzämtern ab.⁷⁵ Insbesondere die Bundesanwaltschaft weigerte sich mit Verweis auf ihre Anklageschrift, Untersuchungen zum NSU-Umfeld und dort eingesetzten V-Personen durchzuführen.⁷⁶

Gegen die Einsetzung des Untersuchungsausschusses sprach zudem, dass der Bundestag mit dem NSA-Untersuchungsausschuss in der 18. Wahlperiode bereits einen Geheimdienstskandal aufarbeitete. Aus diesem Grund waren die innenpolitischen Expert:innen der Fraktionen

73 Expertinneninterview mit Heike Kleffner (Wissenschaftliche Mitarbeiterin im NSU-Bundestagsuntersuchungsausschuss) am 27. Juni 2017.

74 Persönlicher Eindruck von zahlreichen Gesprächen am Rande der Untersuchungsausschusssitzungen.

75 Siehe dazu: www.nsu-nebenklage.de/blog/tag/ablehnung-von-beweisantraegen/.

76 Die Exklusion dieser Sachverhalte aus dem Gerichtsprozess wird noch beim Vergleich zwischen den Ausschüssen und dem Strafverfahren eine Rolle spielen. Siehe ansonsten zur Rolle des Generalbundesanwalts in dem Verfahren: Greiff/Schmidt, Staatsanwaltschaftlicher Umgang mit rechter und rassistischer Gewalt, 2018.

personell ausgelastet. Daran wird deutlich, dass das Recht von Parlamenten Untersuchungsausschüsse einzusetzen, wesentlich von den konkreten Ressourcen abhängt, die für die Aufklärung real zur Verfügung stehen. Die normative Verankerung des Untersuchungsrechts hat in der Praxis nur wenig Schlagkraft als Kontrollmechanismus gegenüber den Sicherheitsbehörden und Geheimdiensten, wenn den Fraktionen die nötige Zeit, das Personal und die Mittel fehlen, um eine effektive Untersuchungsausschussarbeit durchzuführen. Die Liste der innenpolitischen Expert:innen in den Parteien ist begrenzt, was gerade für die kleineren Fraktionen aus der Opposition erhebliche Probleme darstellt. Für einzelne Abgeordnete ist es praktisch kaum möglich parallel in zwei Untersuchungsausschüssen zu arbeiten, da neben dieser Arbeit auch die normale Parlamentsarbeit in Berlin und in den Wahlkreisen stattfinden muss. »Die persönlichen Ressourcen eines jeden Abgeordneten sind begrenzt«, meint die Abgeordnete Verena Schäffer, die im NSU-Untersuchungsausschuss Nordrhein-Westfalen tätig gewesen ist.

»Ich glaube es liegt nicht so sehr an zu wenigen Mitarbeiter:innenstellen, das Problem für teilweise ineffektive Untersuchungstätigkeiten ist auf der Abgeordneten-Seite zu verorten. Ein Untersuchungsausschuss kommt immer *on top*, neben der anderen parlamentarischen Arbeit, die man ohnehin schon hat. Es müsste eigentlich Abgeordnete geben, die nichts anderes als Untersuchungsausschussarbeit machen. Es ist zum Beispiel ein großes Problem, das die meisten Ausschüsse im Bereich der Innenpolitik eingesetzt werden, es bleibt also immer an einem bestimmten Kreis von Abgeordneten hängen.«⁷⁷

Aber die ausreichende personelle Ausstattung der Ausschüsse mit wissenschaftlichen Mitarbeiter:innen ist ebenfalls nicht zu unterschätzen, wenn man eine effektive Untersuchungsarbeit sicherstellen will. Die Aufarbeitung von zwei Geheimdienstskandalen bereitete auch den Fraktionen im Bundestag, vor allem den arithmetisch kleineren Fraktionen, personelle und finanzielle Probleme, weil zum Beispiel die Referent:innen aus dem Fraktionsbudget bezahlt werden.⁷⁸ Größere Fraktionen können wegen ihrer Mittel leichter Untersuchungsausschüsse stemmen. Hinzu kam, dass durch die zwischenzeitliche Neuwahl des Bundestags einige Abgeordnete nicht mehr in das Parlament gewählt wurden, die im ersten NSU-Untersuchungsausschuss vertreten waren; nur die Abgeordneten von CDU und aus der Linksfraktion arbeiteten mit den gleichen Obleuten im Ausschuss. Dadurch ging ein erhebliches Wissen aus dem Aktenstudium verloren. Dieses Problem betraf im Übrigen nicht nur den

77 Expertinneninterview mit Verena Schäffer (MdL Landtag Nordrhein-Westfalen und Mitglied im NSU-Untersuchungsausschuss) am 25. April 2019.

78 Böcking/Kaleta/Meiritz, in: Spiegel Online vom 13. Mai 2016.

Bundestag, sondern auch Thüringen, wo der Landtag nach 2014 ebenfalls einen zweiten Untersuchungsausschuss einsetzte.

»Den neuen Abgeordneten fehlten schlicht dreieinhalb Jahre an Wissen. Das betraf ja nicht nur die Ausschusssitzungen, sondern vielmehr das Wissen um die Akten. Dreieinhalb Jahre Akten lesen oder nicht lesen macht einen großen Unterschied,«⁷⁹

wie die Landtagsabgeordnete Katharina König-Preuss im Gespräch betont.

Trotz der genannten Probleme zeichnete sich im Laufe der Wahlperiode ab, dass die Einsetzung eines zweiten Untersuchungsausschusses unumgänglich war, weil der erste Ausschuss wichtige Akten und Informationen nicht erhalten hatte, wie Heike Kleffner, wissenschaftliche Mitarbeiterin des Bundestagsuntersuchungsausschusses im Interview darlegt:

»Es gab den Tod von ›Corelli‹ [dem V-Mann Thomas Richter] plus die NSU/NSDAP-CD. Dann wurden im Bundesamt für Verfassungsschutz sowohl weitere Handys von Corelli als auch die CD gefunden. Es gab Versuche diese Vorfälle im Innenausschuss zu klären, aber da kam man nicht besonders weit, weil der Innenausschuss nicht an die Akten der Geheimdienste herankommt. Letztendlich muss man sagen, dass die Aufdeckung des V-Mannes Johann H. in Nordrhein-Westfalen das letzte Pflöckchen auf dem -i- war.«⁸⁰

Der CDU-Abgeordnete Clemens Binninger sagte schon Anfang 2015, dass ein weiterer Untersuchungsausschuss denkbar sei, sofern die Grundannahmen des NSU-Falls erschüttert würden.⁸¹ Tatsächlich zeigte sich ab dem Sommer, dass die Abgeordneten viele weitere offene Fragen behandeln wollten, neben den bereits genannten auch, ob der NSU nur aus drei Personen bestand, wie die Verbindungen des Trios ins Ausland waren und wie sich die Umstände des Heilbronner Mordfalles und des Selbstmords von Bönnhardt und Mundlos in Eisenach zugetragen hatten.⁸² Im Bundestag gab es eine parteiübergreifende informelle Bericht-erstattegruppe der Abgeordneten, die den Einsetzungsbeschluss vorbereitete und in den Fraktionen für die Unterstützung des Vorhabens warb. Am Ende dieses Prozesses setzte der Bundestag erneut konsensual einen Untersuchungsausschuss ein. Der zweite Untersuchungsausschuss sollte auf den Ergebnissen des ersten aufbauen und

79 Expertinneninterview mit *Katharina König-Preuss* (MdL Thüringer Landtag und Mitglied im NSU-Untersuchungsausschuss) am 25. Juni 2017.

80 Expertinneninterview mit *Heike Kleffner* (Wissenschaftliche Mitarbeiterin im NSU-Bundestagsuntersuchungsausschuss) am 27. Juni 2017, siehe dazu auch: *Kleffner*, in: *Bürgerrechte & Polizei/CILIP* 110 (2016), S. 12.

81 Südwest-Presse vom 11. April 2015.

82 Die ZEIT vom 21. Juli 2015.

»Fragestellungen beleuchten, die seinerzeit etwa aus Zeitgründen oder mit Rücksicht auf die noch nicht eröffnete Hauptverhandlung vor dem Oberlandesgericht München, ausgespart blieben beziehungsweise zu denen eine zufriedenstellende Aufklärung nicht möglich war, die aber jetzt aufgrund neuer Erkenntnisse oder neuen Beweismaterials möglich erscheint.«⁸³

Neben der erneuten Frage nach einer effektiven Zusammenarbeit zwischen den Behörden des Bundes und der Länder bei den Ermittlungen zum NSU, stellte das Unterstützermfeld des NSU einen besonderen Schwerpunkt der Untersuchung dar. Die Nebenklagevertreter:innen im NSU-Prozess wandten sich mit einem offenen Brief an den Ausschuss, in dem sie die Ausschussmitglieder aufforderten, sich »konsequent und kompromisslos gegen jede Hinhalte- und Verschleierungstaktik [zu] wehren und ihre parlamentarischen Kontrollrechte [zu] verteidigen und durch[zusetzen].«⁸⁴ Obschon die Nebenklagevertreter:innen in den Untersuchungsverfahren nicht unmittelbar vertreten sind, zeigt sich an diesem Vorgang, dass die Parallelität des Strafverfahrens und der parlamentarischen Aufklärung durchaus Synergieeffekte produzieren konnte, indem die Akteure der jeweiligen Foren wechselseitig auf die Untersuchungsvorhaben Einfluss nahmen.

Obwohl der Bundestag zweimal zum selben Sachverhalt einen Untersuchungsausschuss eingesetzt hatte, beläuft sich die Gesamtdauer der zwei Ausschüsse insgesamt nur auf zweieinhalb Jahre. Dies muss man berücksichtigen, wenn es darum geht zu bewerten, ob die Arbeit der Ausschüsse ausreichend gewesen ist. Die Dauer beider Ausschüsse schöpfte nicht einmal die gesamte Länge einer Wahlperiode voll aus, was in Anbetracht der Fülle von Akten und zu behandelnden Themen nur eine sehr kurze Zeit darstellt. In der 18. Wahlperiode hatte der Bundestag überdies fünf Untersuchungsausschüsse gleichzeitig eingesetzt, die einen enormen Arbeitsaufwand für das Parlament produzierten und die mediale Aufmerksamkeit vom NSU-Untersuchungsausschuss abzogen. Parallel zur NSU-Aufklärung gab es noch Untersuchungsausschüsse zur National Security Agency (NSA) und den Enthüllungen Edward Snowdens, zu den Vorgängen der Operation Spade/Selm (sogenannter Edathy-Ausschuss), zu den Cum/Ex Geschäften und zur Abgasaffäre VW. In der 17. Wahlperiode gab es hingegen neben der NSU-Aufklärung nur den Untersuchungsausschuss zu Gorleben, der kein innenpolitisches Thema behandelte, und einen Untersuchungsvorgang zu den EURO HAWK Fightern im Verteidigungsausschuss. Bundestagspräsident Norbert Lammert sah die Situation aus der 18. Wahlperiode daher kritisch:

83 BT-Drs. 18/6330 vom 14.10.2015, S. 1.

84 Zitiert nach Lang, in: Jungle World Nr. 51 2015.

»Die Anzahl von jetzt fünf parlamentarischen Untersuchungsausschüssen in einer Legislaturperiode, von denen vier gleichzeitig tagen, ist zweifellos ungewöhnlich und sollte gewiss nicht zur Regel werden.«⁸⁵

4. Die Einsetzungsanträge der Untersuchungsausschüsse

Normativ betrachtet, ist es Aufgabe des Untersuchungsverfahrens auch jenseits von parteipolitischen Interessen das Recht des Parlaments auf Selbstinformation prozessual einzulösen und es unabhängig von der »Fremdinformation durch die Regierung« aufzustellen.⁸⁶ Der Einsetzungsantrag des Parlaments für den Untersuchungsausschuss soll ihm als Hilfsorgan einen klaren Auftrag erteilen. Seine Beschlussfassung ist als zentraler Vorgang anzusehen, in dem der politische Skandal beziehungsweise der Untersuchungsgegenstand in ein rechtsstaatliches Verfahren übersetzt und den dortigen Kategorien und eigensinnigen Logiken angepasst wird. Die Themenauswahl im Einsetzungsantrag setzt in entscheidender Weise den Rahmen für die Ausgestaltung des Handlungsspielraums im rechtsstaatlichen Verfahren.

Der Einsetzungsantrag ist eine Besonderheit im parlamentarischen System, denn normalerweise befragen Parlamentarier:innen ausschließlich die Regierung durch Anfragen. Das Parlament prozessiert mit der Einsetzung zugleich die Beauftragung zur Selbstinformation und zur Selbstbefragung. Der Untersuchungsausschuss ist als parlamentarisches Gremium der Empfänger des Auftrages und darf nicht eigenständig Fragen unbeantwortet lassen oder neue hinzufügen. Der Antrag vom Parlament an das parlamentarische Gremium muss deshalb hinreichend bestimmt sein.⁸⁷ Der Ausschuss ist als »Herr der Verfahrensgestaltung«⁸⁸ selbst dafür verantwortlich und bemächtigt das Untersuchungsverfahren auszugestalten – gebunden ist der Untersuchungsausschuss an die verfassungsrechtlichen Vorgaben, an etwaige gesetzliche Grundlagen (wie zum Beispiel das PUAG und die StPO) und an den Einsetzungsbeschluss.

Die Einsetzungsanträge für die NSU-Untersuchungsausschüsse im Bund und in den Ländern behandelten in der Regel drei Aspekte: die Entwicklung und Vernetzung der extrem rechten Szene, die Rolle der Sicherheitsbehörden im NSU-Komplex und den Umgang mit den Opfern in den Ermittlungen. Der erste NSU-Untersuchungsausschuss des Bundes tags sollte sich

85 Böcking/Kaletka/Meiritz, in: Spiegel Online vom 13. Mai 2016.

86 Brocker, in: Morlok/Schliesky/Wiefelspütz (Hrsg.), Parlamentsrecht. Praxishandbuch, 2016, S. 960.

87 Waldhoff, in: ders./Gärditz (Hrsg.), PUAG, München 2015, § 1, Rn. 31.

88 Peters, Untersuchungsausschussrecht in Bund und Ländern, 2012, S. 96.

»ein Gesamtbild verschaffen zur Terrorgruppe ›Nationalsozialistischer Untergrund‹, ihren Mitgliedern und Taten, ihrem Umfeld und ihren Unterstützern sowie dazu, warum aus ihren Reihen so lange unerkannt schwerste Straftaten begangen werden konnten. [...] Der Untersuchungsausschuss soll dazu klären, welche Informationen den Sicherheits- und Ermittlungsbehörden vom 1. Januar 1992 bis zum 8. November 2011 zu den Personen Uwe Böhnhardt, Uwe Mundlos und Beate Zschäpe, zu den sie unterstützenden Personen und Organisationen sowie zu den der Terrorgruppe ›Nationalsozialistischer Untergrund‹ oder ihren Mitgliedern zugeordneten Straftaten vorlagen oder bei sachgerechtem Vorgehen hätten vorliegen müssen, wie diese Erkenntnisse jeweils in den Behörden bewertet wurden, wie sie gegebenenfalls zum damaligen Zeitpunkt sachgerecht hätten bewertet werden müssen und welche Aktivitäten durch die Behörden hinsichtlich dieser Personen und Straftaten jeweils erfolgten oder bei sachgerechtem Vorgehen hätten erfolgen müssen.«⁸⁹

Der Untersuchungsausschuss ging daher der Frage nach, welche Verantwortung die Bundesbehörden für die NSU-Mordserie hatten, ob ihnen Informationen über den NSU vorlagen, ob eine Bundeszuständigkeit für die Taten bestand, welche Rolle die V-Leute der Behörden in diesem Zusammenhang spielten, aber auch ob die Behörden Beweise über den NSU vernichteten. Auf Grundlage der zu diesen Fragen gewonnenen Erkenntnisse sollte der Untersuchungsausschuss prüfen,

»welche Schlussfolgerungen im Blick auf den Rechtsextremismus für die Struktur und Organisation der Sicherheits- und Ermittlungsbehörden des Bundes, für die Zusammenarbeit der Sicherheits- und Ermittlungsbehörden auf Bundes- und Landesebene und für die Gewinnung und den Austausch von Erkenntnissen der Sicherheits- und Ermittlungsbehörden des Bundes und der Länder gezogen werden müssen.«⁹⁰

Der Untersuchungsauftrag des Ausschusses war denkbar weit gefasst und gestaltete die rechtsstaatliche Arena auf eine Weise aus, die erst in der konkreten Rechtspraxis durch die Akteure konturiert werden konnte. Er konzentrierte sich zwar auf die Taten des NSU, aber umfasste einerseits einen sehr langen Untersuchungszeitraum, der mit dem Beginn 1992 auch die politische Sozialisation des späteren NSU-Kerntrios in der damaligen gesellschaftspolitischen Konstellation betraf, und andererseits gab es einen großen Ermessensspielraum für den Ausschuss, um Versäumnisse der Ermittlungsbehörden zu untersuchen. Auch im Hinblick auf die Erarbeitung von Schlussfolgerungen war der Auftrag des Untersuchungsausschusses sehr offen, denn die möglichen Konsequenzen für die Struktur und Organisation der Behörden orientierten sich zu diesem

89 BT-Drs. 17/8453, S. 1f.

90 BT-Drs. 17/8453, S. 3.

Zeitpunkt nicht an einer rein ordnungspolitischen und sicherheitsaffinen Logik, sondern waren an Erkenntnisse der Sachverhaltsermittlung rückgebunden – was auch eine sehr grundsätzliche Kritik der Sicherheitsbehörden bis hin zur Abschaffung von Ämtern wie dem Verfassungsschutz zur Folge haben konnte. Der Einsetzungsantrag des Bundestags galt vielen nachfolgenden Landesuntersuchungsausschüssen als Blaupause für ihre eigenen Anträge. Was der Antrag trotz seiner Offenheit nicht leistete, war die Behandlung der grundsätzlichen gesellschaftspolitischen Implikationen, die den Ursachen der NSU-Mordserie zugrunde liegen. Dazu zählen die gesellschaftlichen Widersprüche und politischen Diskurse, aus denen heraus extrem rechte Gruppen entstehen, die Rassismus als politisches Projekt mit allen Mitteln durchsetzen wollen. Der Ankerpunkt des Einsetzungsantrages war stets die konkrete Bezugnahme auf die NSU-Mordserie, aber nicht die Suche nach den gesellschaftlichen Ursachen auf deren Grundlage Rechtsextremismus entsteht. Allenfalls konnten Akteure, die diese Ursachen thematisieren wollten, für die Untersuchung dieser Gründe mittelbar die Befassung mit der politischen Sozialisation und Radikalisierung des NSU nutzen.

Der Einsetzungsantrag für den Thüringer Untersuchungsausschuss ergänzte die Perspektive auf den NSU-Komplex um die Frage,

»ob und in welchem Ausmaß Thüringer Sicherheitsbehörden an Gründung und Aufbau sowie der Unterstützung rechtsextremer Strukturen in Thüringen, beispielsweise der ›Anti-Antifa Ostthüringen‹ als Vorläufer des ›Thüringer Heimatschutzes‹, durch den Einsatz von Vertrauenspersonen (V-Personen) und verdeckten Ermittlern beteiligt waren, diese beförderten oder durch Unterlassen geeigneter Maßnahmen duldeten [...]«. ⁹¹

Dadurch rückte die aktive Rolle der Verfassungsschutzbehörden für die Förderung und Duldung einer radikalisierten extrem rechten Szene in den Fokus. Auch andere Aspekte des Einsetzungsantrags sind für die Arbeit des Thüringer Untersuchungsausschuss leitend gewesen, zum Beispiel ob Sicherheits- und Justizbehörden ihre Kompetenzen beim Einsatz von V-Leuten überschritten haben und inwiefern eine mutmaßliche unzureichende strafrechtliche Ermittlungstätigkeit die Entstehung des NSU begünstigt habe. Der Thüringer Ausschuss interessierte sich also insgesamt für die staatliche Verantwortung hinsichtlich der Entstehung extrem rechter Gruppen und Terrornetzwerke. Die spätere Vorsitzende des Untersuchungsausschusses, Dorothea Marx (SPD), sagte, dass man sich entschieden habe, den thüringischen Einsetzungsbeschluss bewusst sehr weit zu fassen, weil man nicht nur das finden wollte, was zum damaligen Zeitpunkt bekannt war. Auch spätere Beweisanträge an die Landesregierung formulierten die Ausschussmitglieder sehr allgemein, getreu

91 Thüringer Landtag, Drs. 5/8080, S. 28f.

dem selbstgesetzten Motto: »Gebt dem Untersuchungsausschuss alles was man zum NSU wissen muss.«⁹²

Die Fokussierung auf Versäumnisse der Behörden und eine staatliche Mitverantwortung für die Taten durchzieht praktisch alle Einsetzungsanträge der Landesuntersuchungsausschüsse.⁹³ Dabei geht es detailliert um Fragen des staatlichen Wissens um die NSU-Mordserie und das V-Leute-System. Das ist ein wichtiger Unterschied zum NSU-Prozess, der aufgrund seiner strafprozessualen Logik den Schwerpunkt auf den Nachweis der individuellen Schuld der Angeklagten gelegt hatte. Gerade in den Konstellationen, wo die Parlamente zwei aufeinanderfolgende Untersuchungsausschüsse eingesetzt haben, waren die Fragen der zweiten Einsetzungsbeschlüsse fokussierter, was jedoch Probleme mit sich gebracht hat. Thüringen beschäftigte sich zum Beispiel mit den Verbindungen zwischen dem Unterstützernetzwerk des NSU und der Organisierten Kriminalität sowie intensiv mit den Umständen des Todes von Uwe Böhnhardt und Uwe Mundlos in Eisenach und der in diesem Rahmen erfolgten Spurensicherung⁹⁴ – letzteres hatte vor allem den Sinn Verschwörungstheorien entgegenzuwirken, die davon ausgingen, die beiden wären möglicherweise durch einen Geheimdienst ermordet worden.

Der zweite Untersuchungsausschuss des Bundestags verlagerte sein Interesse noch einmal stärker als zuvor auf das Netzwerk des NSU: In diesem Sinne sollte der Untersuchungsausschuss klären,

»welche Erkenntnisse den Sicherheits- und Ermittlungsbehörden zu den Fragen vorliegen oder bei sachgerechtem Vorgehen hätten vorliegen müssen, wie und wodurch es den Mitgliedern der Terrorgruppe ›Nationalsozialistischer Untergrund‹ ermöglicht wurde, so lange unerkannt zu bleiben, dabei ihren Lebensunterhalt zu bestreiten und sich Mittel zur Begehung von Straftaten, wie Waffen oder Sprengstoff zu beschaffen.«⁹⁵

Zu diesem Zweck widmete sich der Untersuchungsausschuss noch einmal verstärkt den Unterstützungsstrukturen in den einzelnen Tatortstädten. Daneben befasste sich der Ausschuss, wie der Thüringische Landtag, mit den Umständen des Todes der beiden Rechtsterroristen in Eisenach. Der Journalist und langjährige Beobachter der NSU-Untersuchungsausschüsse Dirk Laabs und die Nebenklagevertreterin Antonia von der

92 Befragung von MdL *Dorothea Marx* im Hessischen NSU-Untersuchungsausschuss am 27. April 2015, eigene Beobachtung.

93 Sächsischer Landtag 5/8497; Bayerischer Landtag 16/12860; Hessischer Landtag 19/445; Landtag von Baden-Württemberg 15/6049; Landtag Nordrhein-Westfalen 16/7148; Thüringer Landtag 6/232; BT-Drs. 18/6330; Landtag von Baden-Württemberg 16/311; Landtag Brandenburg 6/3993; Landtag Mecklenburg-Vorpommern 7/2000

94 Thüringer Landtag, Drs. 6/232, S. 2f.

95 BT-Drs., 18/6330, S. 2.

Behrens kritisierten diese doppelte Aufklärung der Abläufe in Eisenach, weil der Bundestagsuntersuchungsausschuss auf diese Weise seinen Fokus, nämlich die Rolle des BfV aufzuklären, aus den Augen verloren habe.⁹⁶ Gerade für die Aufarbeitung des Selbstmordes von Böhnardt und Mundlos und der Rolle der Ermittlungsbehörden vor Ort, die parallel im Bund und in Thüringen stattfand, ging viel Zeit verloren, wodurch andere Aspekte des NSU-Komplexes nicht behandelt wurden, zumal das Parlament den Bundestagsuntersuchungsausschuss wiederum sehr spät in der 18. Wahlperiode einsetzte.

Der Einsetzungsantrag im hessischen Landtag unterschied sich deutlich von den anderen Untersuchungsausschüssen, schon aufgrund seiner Kürze.⁹⁷ Im Gegensatz dazu war der nordrhein-westfälische Einsetzungsantrag, der insgesamt 187 detaillierte Fragen auflistete, am umfangreichsten.⁹⁸ Ein großes Gewicht legte das Parlament in Hessen auf die Rolle des ehemaligen Innenministers und zur Zeit der Einsetzung amtierenden Ministerpräsidenten Volker Bouffier (CDU). Insgesamt vier von zwölf Sachverhaltsfragen betrafen seine Rolle bei der Verweigerung von Aussagegenehmigungen der V-Personen des Verfassungsschützers Andreas Temme sowie seinem Wissen um die Ermittlungen im Mordfall Halit Yozgat:

»Dabei ist insbesondere zu klären: [...] Wieso der damalige Innenminister Volker Bouffier nicht zuließ, dass die Staatsanwaltschaft Informanten des hessischen Verfassungsschutzes vernehmen konnte, und warum Volker Bouffier durch die Verweigerung der von der Staatsanwaltschaft beantragten Aussagegenehmigung für die vom Verfassungsschutzbeamten Andreas T. geführten Quellen den Quellenschutz als wichtiger erachtete als die Aufklärung des Mordes an Halit Yozgat.«⁹⁹

Die Opposition im Hessischen Landtag, die den Ausschuss gegen den Willen der schwarz-grünen Regierung einsetzte, richtete ihn damit von Anfang an auf eine parteipolitische Auseinandersetzung um die Rolle des damaligen Innenministers aus, eine Strategie der Personalisierung und Zuspitzung, die in hessischen Untersuchungsausschüssen nicht unüblich ist.¹⁰⁰ Weitere Fragen betrafen mögliche Kontakte von extrem

96 Laabs, in: Hoff/Kleffner/Pichl/Renner (Hrsg.), Rückhaltlose Aufklärung?, 2019, S. 69; ebenso von der Behrens, in: Hoff/Kleffner/Pichl/Renner (Hrsg.), Rückhaltlose Aufklärung?, 2019, S. 34.

97 Hessischer Landtag, Drs. 19/445.

98 Landtag Nordrhein-Westfalen 16/7148, S. 6ff; das Besondere an dem Einsetzungsantrag waren zudem die detaillierten Fragen nach der extrem rechten Vernetzung, die auch einen bundesländerübergreifenden Charakter hatte.

99 Hessischer Landtag, Dr. 19/445, S. 2.

100 Siehe dazu Bathge, in: MIP 2012, S. 52.

rechten Gruppen aus Hessen nach Thüringen, welche Hinweise die hessischen Ermittlungsbehörden über die Ermittlungen zu den NSU-Mordfällen hatten, warum sich die hessischen Behörden dagegen verwehrten, die Ermittlungen an das BKA abzugeben und ob die Polizei rechtsextreme Motive geprüft hat. Der zweite Teil des Untersuchungsauftrags betraf die Schlussfolgerungen des Ausschusses für die Struktur der Sicherheitsbehörden. Die ebenfalls virulente Frage, welchen Anteil ehemalige hessische Beamte beim Aufbau des Thüringer Verfassungsschutzes in der Nachwendezeit hatten,¹⁰¹ spielte hingegen eine untergeordnete Rolle.

Es ist außerdem festzustellen, dass die Einsetzungsanträge zu den NSU-Untersuchungsausschüssen Rassismus als Untersuchungsgegenstand und als gesellschaftliche Ursache des NSU-Komplexes dethematisierten.¹⁰² Im Einsetzungsantrag für den ersten NSU-Untersuchungsausschuss des Bundestags heißt es, der Ausschuss solle prüfen, »ob und wie bei Ermittlungsmaßnahmen Leid für die Opfer von extremistischen Straftaten und deren Angehörige wirksamer vermieden werden muss und kann.«¹⁰³ Diese Formulierung wurde auch in den Einsetzungsbeschlüssen des hessischen¹⁰⁴ und des nordrhein-westfälischen¹⁰⁵ Landtags wortgleich verwendet. Rassismus als eine mögliche Ursache der spezifischen Ermittlungen gegen die Betroffenen der NSU-Mordserie kommt nicht explizit vor. Ebenso verwendeten die Einsetzungsanträge den Begriff des »Extremismus«, der von vielen Expert:innen aus der Forschung über die extreme Rechte abgelehnt wird, gleichwohl als operationeller Begriff der Sicherheitsbehörden fungiert und der gerade den Zusammenhang zwischen rassistischen Herrschaftsverhältnissen in der Gesamtgesellschaft und extrem rechten Angriffen und Anschlägen negiert.¹⁰⁶

Als eigener Untersuchungsgegenstand kommen die Ermittlungen gegen die Betroffenen im zweiten Einsetzungsbeschluss des Bundestags aus dem Jahr 2015 nicht mehr vor. Der Fokus des zweiten Ausschusses lag vielmehr auf den Unterstützungsleistungen aus dem Netzwerk des NSU und möglicher V-Leute der Sicherheitsbehörden in dessen Umfeld. Der Untersuchungsausschuss sollte jedoch laut dem Antrag prüfen, »welche

101 Siehe dazu: *Eumann*, in: *Meisner/Kleffner* (Hrsg.), *Extreme Sicherheit. Rechtsradikale in Polizei, Verfassungsschutz, Bundeswehr und Justiz*, 2019, S. 295–301.

102 Siehe dazu auch ausführlich: *Kuht*, *De-Thematisierungen von Rassismus im hessischen NSU-Untersuchungsausschuss*, Masterarbeit am Fachbereich Gesellschaftswissenschaft der Universität Kassel 2018, die Arbeit liegt mir vor.

103 BT-Drs. 17/8453, S. 3.

104 Hessischer Landtag, Drs. 19/445, S. 2.

105 Landtag NRW, Drs. 16/7148, S. 21.

106 Siehe zur Kritik *Berendsen/Rhein/Uhlig* (Hrsg.), *Extrem unbrauchbar*, 2019.

weiteren Schlussfolgerungen zur Verbesserung der Auseinandersetzung mit Rassismus und Rechtsextremismus in den Bereichen der Demokratieförderung, der Bildungs- und Jugendpolitik und der Förderung zivilgesellschaftlicher Strukturen zu ziehen sind.«¹⁰⁷ Der Rassismus wird dabei aus dem Zusammenhang mit den staatlichen Strukturen herausgelöst und seine Thematisierung auf den Bereich der politischen Bildung und etwaiger Präventionsmaßnahmen begrenzt. Von den gesellschaftlichen Ursachen von Rassismus und ihrer Verdichtung in staatlichen Praktiken ist hingegen keine Rede. Im Einsetzungsantrag des ersten Thüringer Untersuchungsausschusses kam Rassismus als gesellschaftliche Ursache ebenfalls nicht vor. Dort heißt es:

»Der Untersuchungsausschuss soll gleichfalls Schlussfolgerungen aus den Untersuchungsergebnissen für zukünftige Maßnahmen zur Stärkung der demokratischen Zivilgesellschaft und der Prävention von Rechtsextremismus [und] die künftige Bekämpfung des Rechtsextremismus [...] vorschlagen.«¹⁰⁸

Da der NSU in Thüringen keine Morde verübt hat, dafür aber zwei Raubüberfälle in der Sparkasse von Arnstadt und Eisenach (beide im Jahr 2011), sind die Ermittlungen der Polizei aufgrund der Mordserie kein Gegenstand des Untersuchungsausschusses gewesen. Ganz anders hingegen stellt sich die Situation in Bayern dar. Dort ermordete der NSU Enver Şimşek (Nürnberg), Abdurrahim Özüdoğru (Nürnberg), Habil Kılıç (München) und Theodoros Boulgarides (München), das heißt die Mehrzahl der Morde fand in diesem Bundesland statt. Ein eigener Abschnitt unter dem Titel »Umgang mit den Angehörigen der Opfer« widmete sich im Einsetzungsantrag Fragen wie beispielsweise »Trifft es zu, dass verdeckte Ermittler und/oder V-Leute zur Überprüfung der Hypothese, es könne sich um Taten der organisierten Kriminalität handeln, unter Legenden getarnt an die Angehörigen der Opfer herangetreten sind und falls ja, um welche Maßnahmen handelte es sich hierbei im Einzelnen« oder »gab es im Zusammenhang mit Maßnahmen im Umfeld der Angehörigen Beschwerden über diese Ermittlungsmethoden und das Verhalten der Ermittler und falls ja, wie wurde diesen nachgegangen?« und schließlich »auf welcher Grundlage erfolgte die Einschätzung des StMI, es sei naheliegend, die Drahtzieher des Verbrechens im Bereich der organisierten Kriminalität zu suchen?«¹⁰⁹ Mögliche institutionelle rassistische Strukturen in den Ermittlungen wurden auf diese Weise nicht explizit als Untersuchungsgegenstand benannt, auch wenn die Fragen für die Thematisierung dieser Praktiken durchaus offen waren.

¹⁰⁷ BT-Drs. 18/6330, S. 4.

¹⁰⁸ Thüringer Landtag, Drs. 5/8080, S. 29.

¹⁰⁹ Bayerischer Landtag, Drs. 16/12860, S. 12.

Obwohl viele Hinterbliebene der Opfer des NSU rassistische Ermittlungsmethoden deutlich benannten,¹¹⁰ fand dieses Thema keinen adäquaten Eingang in die Untersuchungsverfahren. Auch im Münchner NSU-Prozess haben der Gerichtssenat und die Bundesanwaltschaft die rassistische Ideologie und ihre Verdichtung in Praktiken der Behörden nicht proaktiv thematisiert, sondern dies blieb den Aussagen der Betroffenen sowie den Plädoyers der Nebenklagevertreter:innen vorbehalten.¹¹¹ Dass auch staatliche Arenen durchaus ein Resonanzraum für die Thematisierung des institutionellen Rassismus sein können haben nicht zuletzt die Kommissionen in Großbritannien, wie die *Stephen Lawrence Inquiry*, unter Beweis gestellt. Auf der Grundlage von rechtsstaatlichen Untersuchungen erarbeitete diese Kommission einen Begriff des institutionellen Rassismus, der bis heute in der gesellschaftswissenschaftlichen Forschung aufgegriffen wird.¹¹²

Abseits der Untersuchungsausschüsse versuchten Akteure der Aufklärung andere staatliche Arenen für die Auseinandersetzung mit Rassismus zu öffnen. Anlässlich des 19.-22. Staatenberichts der Bundesrepublik Deutschland an den UN-Ausschuss zur Beseitigung rassistischer Diskriminierung (CERD), erstattete ein breites gesellschaftliches Bündnis aus Vertreter:innen der Nebenklage, Einzelpersonen, NGOs wie NSU-Watch oder die Amadeu-Antonio-Stiftung und Wissenschaftler:innen einen Parallelbericht. Sie griffen dabei auch die NSU-Mordserie explizit auf:

»Die Bundesrepublik Deutschland behauptet in diesem Zusammenhang, dass die Aufdeckung der rechtsextremen Terrorgruppe ›Nationalsozialistischer Untergrund‹ im November 2011 zu einer kritischen Auseinandersetzung mit der bisherigen Ermittlungsarbeit geführt habe. Dies ist nach unserer Auffassung nicht der Fall: Bis heute sind die staatliche Problemanalyse und entsprechend auch die staatliche Strategieentwicklung mangelhaft. [...] Die Ermittlungen zu allen zehn Morden und den drei Anschlägen waren zu einem wesentlichen Teil von institutionellem Rassismus und nicht von polizeitaktischen Erwägungen geleitet.«¹¹³

Tatsächlich übernahm der UN-Ausschuss in seinem Abschlussbericht die Kritik der zivilgesellschaftlichen Akteure und hielt es nicht für

110 Siehe dazu beispielhaft den Sammelband *Bozay/Aslan/Mangitay/Özfirat* (Hrsg.), *Die haben gedacht, wir waren das. MigrantInnen über rechten Terror und Rassismus*, 2016.

111 *Bach*, *Institutioneller Rassismus im NSU-Prozess. Eine Dispositivanalyse. Arbeitshefte aus dem Otto-Stammer-Zentrum* Nr. 28, Berlin 2017.

112 *Stephen Lawrence Inquiry Report*, Home Office, London 1999.

113 Parallelbericht zum 19.-22. Staatenbericht der Bundesrepublik Deutschland an den UN-Ausschuss zur Beseitigung rassistischer Diskriminierung (CERD), Berlin April 2015.

ausgeschlossen, dass institutionell rassistische Strukturen die Ermittlungsarbeit beeinflussen:

»While noting the delegation's acknowledgment of the State party's difficulty ineffectively investigating the series of murders committed by NSU, the Committee remains concerned at the State party's continued failure to recognize its systemic shortcomings in identifying and handling the racial motivation behind such acts, which may mask institutional racism.«¹¹⁴

Auf diese Weise war es zivilgesellschaftlichen Akteuren gelungen die rassistische Dimension des NSU-Komplexes in ein staatliches Forum zu übersetzen.¹¹⁵ Es ist nicht überraschend, dass gerade ein Ausschuss wie der CERD, der ein umfangreiches Erfahrungswissen über unterschiedliche Formen des Rassismus gespeichert hat, die Ermittlungen in diesen Kontext einordnete, während die parlamentarischen Ausschüsse in Deutschland, die sich zuvor nie hinreichend mit diesen Praktiken in den Behörden beschäftigten, deutlich zurückhaltender oder sogar ignorant mit dem Thema umgingen. Die Einsetzungsanträge der Untersuchungsausschüsse verschlossen in dieser Hinsicht Handlungsräume, um Rassismus offensiv zu thematisieren. Dass es dennoch an einigen Stellen gelang, ist auf die Arbeit einzelner Abgeordneter zurückzuführen, die die gleichzeitige Offenheit von Untersuchungsfragen nutzten, um diese Aspekte zu beleuchten.

IV. Die Einsetzung als VerfahrensfILTER

Die Einsetzung der Ausschüsse war geprägt von vielfältigen politischen und juristischen Konflikten. Am Beispiel des Bundesstaatsprinzips konnte gezeigt werden, wie ein fragmentarisierter staatsorganisationsrechtlicher Aufbau ein Hindernis sein kann, um bundesländerübergreifende politische Skandale wie die NSU-Mordserie umfassend aufzuarbeiten. In der *kombinierten Aufklärungsphase* zwischen 2012 und 2014 gelang es, auch durch öffentlichen Druck, die Untersuchungstätigkeit im

¹¹⁴ CERD/C/DEU/CO/19-22, Concluding observations on the combined nineteenth to twenty-second periodic reports of Germany, 15. Mai 2015.

¹¹⁵ Der Einfluss des CERD-Berichts auf die Behördenpraxis und die rechtspolitische Debatte in Deutschland fiel hingegen bescheiden aus. In Thüringen versuchte man zumindest den gesellschaftlichen Rassismus, auch über den NSU-Komplex hinaus, zu thematisieren, indem die Enquete-Kommission »Ursachen und Formen von Rassismus und Diskriminierungen in Thüringen sowie ihre Auswirkungen auf das gesellschaftliche Zusammenleben und die freiheitliche Demokratie« in der 6. Wahlperiode vom Landtag eingesetzt wurde.

Deutschen Bundestag zu bündeln, sodass zumindest im Ansatz ein erstes, freilich noch nicht abschließendes, Bild über den NSU-Komplex produziert werden konnte. Es wird sich im Abschnitt über die Beweisaufnahme noch zeigen, dass in der *Konsolidierungs- und Historisierungsphase* die Sicherheitsbehörden, Geheimdienste und Innenministerien das Bundesstaatsprinzip erneut als juristische Ressource mobilisiert haben, um in bestimmten Fällen Aktenlieferungen zu verhindern.

Neben diesen kompetenziellen Problemen im staatsorganisatorischen Aufbau der rechtsstaatlichen Untersuchung in Deutschland, habe ich verdeutlicht, dass die Einsetzung von Untersuchungsausschüssen zur Aufklärung der NSU-Mordserie keinesfalls selbstverständlich war, sondern in verschiedenen Kontexten politisch umstritten gewesen ist. Dabei war es von entscheidender Bedeutung, inwiefern eine öffentliche Diskussion dazu beitragen konnte, die Einsetzung eines Untersuchungsausschusses, auch aus Sicht der im Parlament vertretenen Fraktionen, für unumgänglich zu halten.

Schließlich habe ich gezeigt, wie der Untersuchungsgegenstand der NSU-Mordserie durch die Verfahrensfilter der Untersuchungsausschüsse, den Einsetzungsanträgen, in die rechtsstaatlichen Verfahren selektiv übertragen wurde. Bei allen Einsetzungsanträgen der Untersuchungsausschüsse sind, abgesehen von graduellen Unterschieden der Qualität, Gemeinsamkeiten feststellbar. Den Einsetzungsanträgen lag überwiegend das Narrativ zugrunde, dass der NSU-Komplex das Ergebnis von mutmaßlichen Versäumnissen, mangelhaften Kooperationen zwischen den Behörden, nicht sachgerechten Anwendungen von Rechtsprinzipen (gerade im Fall der V-Leute) und einer fehlerhaften Interpretation der Tathintergründe sei. Die Parlamente vermieden es zudem in den Anträgen den institutionellen Rassismus der Behörden als expliziten Untersuchungsgegenstand zu nennen oder vermittelten diese Behördenpraxis allenfalls über andere Stichworte (zum Beispiel den »Umgang mit den Opfern«). Es handelte sich um ein Narrativ der »Pleiten, Pech und Pannen« und suggerierte daher, dass eine effektivere Arbeit der Sicherheitsbehörden zukünftig Taten wie die des NSU verhindern könnte. Dadurch reduzierten die Parlamente die gesamtgesellschaftliche Dimension des NSU-Komplexes im Rahmen der rechtsstaatlichen Untersuchung auf die Frage der möglicherweise unzureichenden Effektivität der Sicherheitsbehörden. Die gesellschaftlichen Ursachen des NSU-Komplexes geraten auf diese Weise genauso aus dem Blick, wie auch die Perspektive, dass der NSU-Komplex möglicherweise keine Ausnahme ist, sondern bestimmte Aspekte eher paradigmatisch für die deutsche Sicherheitsstruktur sind. Die Einsetzungsanträge legten somit der Aufklärung Narrative und Vorannahmen zugrunde, die bereits eine spezifische Produktion von Wissen über den NSU-Komplex nahelegten. Aber die Offenheit vieler Untersuchungsfragen der Einsetzungsanträge ermöglichte auch die

Verantwortlichkeit der staatlichen Behörden zu ergründen, so dass die Abgeordneten abseits des eng gesteckten Narrativs eigenständige Fragen in der Beweisaufnahme entwickeln konnten. Gerade diese Offenheit unterscheidet rechtsstaatliche Verfahren vom »alternativlosen Ablauf des Rituals« und kennzeichnet die Untersuchungsverfahren durch ihre »Un-
gewißheit des Ausgangs«. ¹¹⁶ Auf diese Weise konstituierten sich die Untersuchungsausschüsse als widerspruchsvolle Handlungsspielräume.

¹¹⁶ Luhmann, *Legitimation durch Verfahren*, 1983, S. 40.