

§ 1 Einleitung

Noch nie gab es in der Geschichte der Bundesrepublik Deutschland zu einem politischen Skandal eine derart große Anzahl von parlamentarischen Untersuchungsausschüssen wie im Fall der Mordserie und der weiteren Straftaten des sogenannten Nationalsozialistischen Untergrunds (NSU). Der NSU ermordete nach dem aktuellen Wissensstand zwischen 1998 und 2011 zehn Menschen, verübte drei Sprengstoffattentate und beging fünfzehn Raubüberfälle. Seit 2012 beschäftigten sich im Bundestag und in den Landtagen dreizehn parlamentarische Untersuchungsausschüsse sowie ein Strafprozess vor dem Oberlandesgericht München¹ mit der Aufarbeitung der Mordserie und der Frage, warum die Sicherheitsbehörden und Geheimdienste sie nicht verhinderten.² Bundeskanzlerin Angela Merkel gab auf dem Staatsakt zu Ehren der Opfer und Angehörigen des Rechtsterrorismus ein Versprechen ab, das seitdem vielfach zitiert worden ist:

»Wir tun alles, um die Morde aufzuklären und die Helfershelfer und Hintermänner aufzudecken und alle Täter ihrer gerechten Strafe zuzuführen. Daran arbeiten alle zuständigen Behörden in Bund und Ländern mit Hochdruck. Das ist wichtig genug, es würde aber noch nicht reichen. Denn es geht auch darum, alles in den Möglichkeiten des Rechtsstaates Stehende zu tun, damit sich so etwas nie wiederholen kann.«³

Dass die Taten des NSU geschehen konnten, sorgte in Deutschland, und darüber hinaus auch in der internationalen Öffentlichkeit⁴, für große Empörung, Wut, Betroffenheit und Unverständnis. Der erste Untersuchungsausschuss des Deutschen Bundestags zur NSU-Mordserie stellte in diesem Sinne die Frage:

»Wie konnte es geschehen, dass eine rechtsextremistische Terrorgruppe über ein Jahrzehnt mitten in Deutschland lebte und sich finanziieren konnte, ohne von den Behörden gestellt und von der Szene verraten zu werden?«⁵

Die Abschlussberichte der dreizehn NSU-Untersuchungsausschüsse umfassen mehr als 18.000 Seiten. Beobachter:innen der Untersuchungsausschüsse und des Prozesses sowie die Angehörigen der Opfer der Mordserie haben die Ergebnisse jedoch scharf kritisiert. Die Sicherheitsbehörden

1 OLG München, Urteil vom 11. Juli 2018, 6 St 3/12.

2 Stand vom Dezember 2021.

3 Rede von Kanzlerin Angela Merkel am 23. Februar 2012 in Berlin.

4 Fekete, in: Friedrich/Wamper/Zimmermann (Hrsg.), *Der NSU in bester Gesellschaft. Zwischen Neonazismus, Rassismus und Staat*, 2015, S. 49–65.

5 BT-Drs. 17/14600, S. 847.

und Geheimdienste blockierten eine rückhaltlose Aufklärung der Taten und der Rolle des Staates. Im Bundesamt für Verfassungsschutz vernichteten Mitarbeiter:innen, nur wenige Tage nach der Aufdeckung des NSU, Akten mit Informationen über V-Personen aus der extrem rechten Szene Thüringens. Die Verfassungsschutzämter setzten ihre Blockadepolitik fort, indem sie den Untersuchungsausschüssen Akten vorenthielten, große Teile von Akten schwärzten und die Zeug:innen aus den Diensten in der Regel nicht von sich aus bereit waren, die Aufklärung in den Parlamenten zu unterstützen. Die Anwältin Antonia von der Behrens, die Angehörige von Opfern des NSU im Münchener Strafprozess vertreten hat, schreibt, die bisherige Aufklärung habe das Vertrauen ihrer Mandant:innen in den Rechtsstaat nicht wiederhergestellt.⁶ Der Politikwissenschaftler Hajo Funke kam nach dem Ende des zweiten NSU-Bundestagsuntersuchungsausschuss und dem NSU-Prozess zu dem Schluss: »Der Machtkampf um Aufklärung hält an.«⁷ Der Journalist und NSU-Experte Dirk Laabs spricht von einer gescheiterten Aufklärung des Bundestagsuntersuchungsausschusses.⁸ Und unter dem Eindruck vieler weiterer rechtsterroristischer Taten, die sich nach dem NSU ereigneten, wie den rassistischen Angriffen auf Flüchtlingsunterkünfte ab 2014, dem Attentat am Münchener Olympiaeinkaufszentrum 2016, dem Mord am Kaseler Regierungspräsidenten Walter Lübcke und dem Anschlag auf die Hallenser Synagoge, schrieb der Journalist Konrad Litschko anlässlich des achten Jahrestags der Aufdeckung des NSU:

»Dazu sind bis heute zentrale Fragen zum NSU-Terror ungeklärt – allen voran, wie groß und verzweigt die Gruppe überhaupt war. Auch der gerade zu Ende gegangene NSU-Untersuchungsausschuss in Thüringen konstatierte, dass man nicht alles aufarbeiten konnte. [Angela] Merkel legte auch hier mal ein Versprechen ab, dass Deutschland alles für die Aufklärung tun werde. Die Realität ist: Es wird wohl nicht mehr dazu kommen. Und so laufen weiter NSU-Helfer unangetastet in diesem Land herum.«⁹

Die Kritik an der Aufarbeitung des NSU-Komplexes hat die Grenzen des Rechtsstaates im Allgemeinen und von parlamentarischen Untersuchungsausschüssen im Besonderen sichtbar gemacht. Zahlreiche Untersuchungsausschüsse, die über Jahre hinweg zehntausende von Akten durchgearbeitet haben, der große Erwartungsdruck von Politik und

- 6 von der Behrens, in: Hoff/Kleffner/Pichl/Renner (Hrsg.), Rückhaltlose Aufklärung?, 2019, S. 42.
- 7 Funke, Sicherheitsrisiko Verfassungsschutz. Staatsaffäre NSU: das V-Mann-Desaster und was daraus gelernt werden muss, 2018, S. 15.
- 8 Laabs, in: Hoff/Kleffner/Pichl/Renner (Hrsg.), Rückhaltlose Aufklärung?, 2019, S. 55.
- 9 Litschko, in: taz vom 4. November 2019.

Öffentlichkeit, dass die Hintergründe der Taten und die Rolle der Sicherheitsbehörden rückhaltlos aufgeklärt werden, und die tiefe Enttäuschung bei den Betroffenen des NSU sowie den Beobachter:innen der rechtsstaatlichen Verfahren – das ist das Spannungsfeld, in dem sich die Aufklärung zur NSU-Mordserie bis heute bewegt. Wie kann es sein, dass trotz all dieser rechtsstaatlichen Anstrengungen so viele Fragen offen sind? Diese Forschungsarbeit will einen rechtsssoziologischen und -politologischen Beitrag leisten, um diese Frage nach den Möglichkeiten und Grenzen rechtsstaatlicher Untersuchungen zu beantworten.

I. Der NSU-Komplex

Die NSU-Mordserie kann als »größte zusammenhängende Dokumentation von institutionellem, strukturellem wie eliminatorischem Rassismus« in der Bundesrepublik Deutschland nach 1945 bezeichnet werden.¹⁰ Deshalb spiegeln sich im NSU-Komplex, so der Befund in einem wissenschaftlichen Sammelband über den NSU, »allgemeine gesellschaftliche Verhältnisse, die es verbieten ihn als singulären ‚Unfall‘ zu interpretieren.«¹¹ Aber was macht die NSU-Mordserie zu einem Komplex? Hierfür sollen die wichtigsten Aspekte und Hintergründe benannt werden, die für das Verständnis der NSU-Mordserie und die Arbeit der Untersuchungsausschüsse wichtig sind. Denn der NSU muss im Kontext der Geschichte des deutschen Rechtsterrorismus, der spezifischen gesellschaftspolitischen Situation in den 1990er Jahren sowie der strukturellen Verfasstheit der deutschen Sicherheitsbehörden betrachtet werden. Die Verdichtung dieser Aspekte in einem Komplex unterstreicht die enormen Schwierigkeiten, die die Untersuchungsausschüsse und der Strafprozess bei der Aufklärungsarbeit zum NSU zu bewältigen hatten.

Die Geschichte des deutschen Rechtsterrorismus beginnt nicht erst mit dem NSU.¹² Bereits in den 1950er Jahren bildeten sich erste rechte Bürgerwehren, die sich auf einen mutmaßlichen Einmarsch der Sowjetunion in Westdeutschland vorbereiteten. Als Hochphase des Rechtsterrorismus gilt die Zeit der 1980er Jahre als die Deutschen Aktionsgruppen um Manfred Roeder, die Wehrsportgruppe Hoffmann um Karl-Heinz Hoffmann und die Hepp-Kexel-Gruppe Waffen horteten, Wehrsportübungen

¹⁰ *Hielscher*, in: *movements. Journal for Critical Migration and Border Regime Studies*, 1/2016, S. 190.

¹¹ *Karakayali/Liebscher/Melchers/Kahveci*, in: *dies.* (Hrsg.), *Den NSU-Komplex analysieren*, 2017, S. 17.

¹² Siehe dazu ausführlich: *Köhler*, *Right-Wing Terrorism in the 21st Century. The National-Socialist Underground and the History of Terror from the Far-Right in Germany*, 2016.

organisierten und Brand- sowie Bombenanschläge durchführten, darunter auch antisemitisch motivierte Taten.¹³ Besonders bekannt ist der Anschlag auf das Münchener Oktoberfest von 1980 durch den jungen Neonazi Gundolf Köhler, bei dem dreizehn Menschen getötet und zahlreiche weitere verletzt wurden. Die damalige Einzeltätertheorie der Ermittlungsbehörden wird bis heute, wie bei der NSU-Mordserie, von Anwält:innen und Journalist:innen angezweifelt.¹⁴ Der Generalbundesanwalt hat den Anschlag zwar mittlerweile als rechtsextremistische Tat eingestuft, aber im Juli 2020 die Ermittlungen zu mutmaßlichen Helfer:innen ergebnislos eingestellt.

Trotz dieser zahlreichen Ereignisse haben politisch Verantwortliche, Strafverfolgungs- und Sicherheitsbehörden sowie große Teile der Medienöffentlichkeit den Rechtsterrorismus – im Gegensatz zum Terror der Roten Armee Fraktion (RAF) – lange Zeit unterschätzt oder sogar geleugnet.¹⁵ Als der deutsche Inlandsgeheimdienst gegründet wurde, schätzten viele Abgeordnete der demokratischen Parteien im Bundestag und den Landtagen noch die »eigenartige Parteienbildung« am rechten Rand als größte Gefahr für den deutschen Staat ein.¹⁶ Der Verfassungsschutz nahm aber vorrangig das linksradikale und kommunistische Spektrum ins Visier.¹⁷ Der Antikommunismus war »eines der zentralen Legitimationsmuster für das politische System der BRD« in den 1950er und 60er Jahren und prägte die Arbeitsweise der deutschen Sicherheitsbehörden nachhaltig.¹⁸ Die Sicherheitsbehörden unterschätzten vor allem die ideologische Neuausrichtung der extrem rechten Szene und ihre internationale Vernetzung¹⁹, in deren Folge rechtsterroristische Konzepte wie der »führerlose Widerstand« sich auch in Deutschland immer stärker verbreiteten. Ein Beispiel dafür ist das »Blood & Honour Field Manual«, in dem es über den rassistischen Kampf in Deutschland unmissverständlich heißt: »Für manche Länder wird der Führerlose Widerstand sehr empfohlen. Für andere, wie Deutschland, ist es für eingefleischte

¹³ *Virchow*, Nicht nur der NSU. Eine kleine Geschichte des Rechtsterrorismus in Deutschland, 2016, S. 17; *Steinke*, Terror gegen Juden, 2020, 15ff.

¹⁴ *Chaussy*, Oktoberfest – Das Attentat: Wie die Verdrängung des Rechtsterrorors begann, 2014.

¹⁵ *Gössner*, in: *Görlitz* (Hrsg.), Politische Justiz, 1996, S. 139–172; siehe zudem das Dossier von *Schnee*, Rechtsterrorismus in der Bundesrepublik. Verdrängte Vergangenheit?, in: Deutschlandfunk vom 21. März 2018; *Geck*, in: Wissen schafft Demokratie, 06/2019, S. 40–49.

¹⁶ *Goschler/Wala*, »Keine neue Gestapo«. Das Bundesamt für Verfassungsschutz und die NS-Vergangenheit, 2015, S. 33.

¹⁷ *ebd.*, S. 92.

¹⁸ von *Brünneck*, Politische Justiz gegen Kommunisten in der Bundesrepublik Deutschland 1949–1968, 1978, S. 345.

¹⁹ *Holzberger*, in: Bürgerrechte & Polizei/CILIP, 105/2014, S. 68–75.

Nationalsozialisten, aufgrund der diktatorischen Exzesse des ZOG (Zionistisch besetzte Regierung, M.P) ein Muss.«²⁰

Die Neuausrichtung des Rechtsterrorismus veränderte auch seine Strategien und Kommunikationsmittel. Die Täter verzichteten in der Regel auf politische Bekennerschreiben: »Die Tat ist die Botschaft. Taten statt Worte.«²¹ Der NSU benutzte diese Lösung später auch als einen Kernbestandteil seines strategischen Konzeptes,²² denn der Neonazismus adressiert vor allem die eigene Szene und die als »Feinde ausgemachten Personen.«²³ Eine weitere Besonderheit des Rechtsterrors ergibt sich aus seinen Zielen. Die rechtsterroristische Gewalt richtete sich lange Zeit nicht vorrangig gegen staatliche Institutionen oder Symbole, sondern hauptsächlich »direkt gegen ihre Opfer«,²⁴ darunter Migrant:innen, politische Feinde aus der Linken oder marginalisierte Gruppen (Obdachlose, Punks, arme Menschen) – freilich lässt sich mit dem Anschlag auf die Kölner Bürgermeisterin Henriette Reker und den Mord an dem nordhessischen Regierungspräsidenten Walter Lübcke in dieser Hinsicht eine Veränderung in der Auswahl der Ziele erkennen. Der grundsätzlichen neonazistischen Strategie begegneten die Behörden in der Vergangenheit jedoch kaum mit einem hinreichenden Verfolgungsdruck: Der Generalbundesanwalt lehnte beispielsweise in der Zeit vor dem NSU seine Zuständigkeit für die Strafverfolgung in Fällen ab, in denen Personen betroffen gewesen sind, die »ohnehin darunter leiden, daß sie [von der Mehrheitsgesellschaft und durch den Staat] ausgegrenzt werden.«²⁵

Samuel Salzborn bezeichnet den NSU als »konsequente Fortsetzung des rechten Terrors in Deutschland, weil er zahlreiche Prinzipien der vorangegangenen Jahrzehnte aufgegriffen und weiterentwickelt hat und letztlich die Nazi-Ideologie in ihrer Grausamkeit vollstreckt hat.«²⁶ Das Kerntrio des NSU – Uwe Böhnhardt, Uwe Mundlos und Beate Zschäpe – wurde Anfang der 1990er Jahre nach der deutschen Wiedervereinigung

²⁰ Das Field-Manual liegt mir vor. Der Begriff »ZOG« bezieht sich auf eine weit verbreitete antisemitische Verschwörungstheorie, derzufolge die Jüdinnen und Juden in aller Welt sich die Mechanismen der Globalisierung zunutze machen, um im Geheimen die »Struppen der Regierungen« zu ziehen.

²¹ *Gensing, Terror von rechts. Die Nazi-Morde und das Versagen der Politik*, 2012, S. 21.

²² *Stolle*, in: *von der Behrens* (Hrsg.), Kein Schlusswort. Plädoyer im NSU-Prozess, 2018, S. 123ff.

²³ *Salzborn, Rechtsextremismus: Erscheinungsformen und Erklärungsansätze*, 2015, S. 48.

²⁴ *Sundermeyer, Rechter Terror in Deutschland. Eine Geschichte der Gewalt*, 2012, S. 19.

²⁵ Siehe dazu: *Frommel*, in: *Kritische Justiz* 1994, S. 338.

²⁶ *Salzborn, Rechtsextremismus: Erscheinungsformen und Erklärungsansätze*, 2015, S. 53.

in Jena-Lobeda politisch sozialisiert.²⁷ Der Historiker Ulrich Herbert schreibt über diese Zeit:

»Der Terror gegen Ausländer hatte sich auf ganz Deutschland ausgedehnt. Die weithin unerwarteten, eruptiven Fälle der Gewalttätigkeit gegen Asylbewerber im Osten wirkten dabei offenbar stimulierend auf die im Westen stets vorhandene, aber isoliert gewesene rechtsradikale Szene, die sich durch die Reetablierung nationaler Symbolik und Phraseologie seit dem November 1989 allerdings ohnehin auf dem Vormarsch wöhnte.«²⁸

Die extrem rechte Szene verbuchte es als politischen Erfolg an der Aushöhlung des Grundrechts auf Asyl durch ihre rassistischen Pogrome auf der Straße mittelbar mitgewirkt zu haben: »Die Täter fühlten sich durch die gleichzeitig stattfindende Debatte über die Asylpolitik und offene Hetze in den großen Medien gegen Flüchtlinge in ihrem Handeln legitimiert«, wie es der Journalist Patrick Gensing beschreibt.²⁹ Es entstanden in der Folge immer mehr extrem rechte Gruppen, die das Konzept der *leaderless resistance* übernahmen, zum Beispiel die Anti-Antifa Ostthüringen, die in Rudolstadt gegründet wurde und »nach dem Vorbild des Konzeptes des Hamburger Neonazis Christian Worch [...] eine informelle und vermeintlich hierarchiefreie Organisationsstruktur« aufbaute.³⁰ Aus diesen Zusammenschlüssen ging unter anderem der Thüringer Heimatschutz (THS) hervor. Zeitweilig waren in der Gruppe über 180 Personen aktiv, unter ihnen auch das spätere Kerntrio des NSU. Böhnhardt, Mundlos und Zschäpe trafen dort auf Schlüsselfiguren der extrem rechten Szene in Thüringen. Die Gruppe hatte aber auch eine bundespoltische Relevanz. Dies zeigte sich zum Beispiel in der Organisation von Aufmärschen zum Anlass des Gedenkens an Rudolf Heß,³¹ die, aufgrund des Märtyrerstatus von Heß in der extrem rechten Szene, lange Zeit zu den wichtigsten Vernetzungstreffen zählten. Einer der zentralen Akteure des THS war Tino Brandt, der schon damals für den Verfassungsschutz als V-Mann arbeitete. Neben Brandt kam das Kerntrio im THS auch mit Ralf Wohlleben³² in Kontakt, den der Generalbundesanwalt später als Beteiligten im Münchener NSU-Prozess anklagte. Der THS fungierte

²⁷ Siehe dazu ausführlich: *Stolle*, in: *von der Behrens* (Hrsg.), Kein Schlusswort. Plädoyers im NSU-Prozess, 2018, S. 107ff.

²⁸ *Herbert*, Geschichte der Ausländerpolitik in Deutschland, 2003, S. 304.

²⁹ *Gensing*, Terror von rechts. Die Nazi-Morde und das Versagen der Politik, 2012, S. 57.

³⁰ *König*, in: *Steinbacher* (Hrsg.), Rechte Gewalt in Deutschland, 2016, S. 40.

³¹ *ebd.*, S. 41f.

³² Siehe zum Profil von Wohlleben: *Heerdegen*, in: *Frindte/Geschke/Haußecker/Schmidke* (Hrsg.), Rechtsextremismus und »Nationalsozialistischer Untergrund«, 2016, S. 205.

insgesamt als Sammelbecken von Neonazis unterschiedlicher Coleur und Radikalität. Der Nebenklageanwalt Peer Stolle betonte in seinem Plädoyer im NSU-Prozess die zentrale Rolle des THS in der politischen Entwicklung des NSU:

»Diese Erfahrung, die Mundlos, Böhnhardt und Zschäpe in den 1990er Jahren in Jena und Thüringen gemacht haben – weitgehende ideologische Übereinstimmung nicht nur unter sich, sondern mit vielen Akteuren aus der damaligen Szene, eine Verbundenheit und Verlässlichkeit, die über die freundschaftliche Ebene hinausging, ein für damalige Verhältnisse hoher Organisationsgrad, wie man an dem ›Thüringer Heimatschutz‹ ablesen kann, und eine weitreichende Vernetzung in die Nazi-Szene über Thüringen hinaus – diese Umstände sind maßgebliche Faktoren dafür, dass sich einige entschlossen haben, ihre rassistischen Ziele auch mit dem Mittel des bewaffneten Kampfes zu verfolgen.«³³

Das spätere NSU-Kerntrio fertigte ab Mitte der 1990er Jahre Sprengstoffkörper und Bombenattrappen an, die sie zum Beispiel an Polizeistationen oder an das Rathaus in Jena verschickten. Uwe Böhnhardt wurde deshalb im Jahr 1997 zu einer Haftstrafe verurteilt, die er jedoch nicht antrat. Erst am 28. Januar 1998 erfolgte eine, im Rückblick auf ganzer Linie gescheiterte, polizeiliche Durchsuchung der Garagen von Böhnhardt und Zschäpe.³⁴ Dem Kerntrio gelang es abzutauchen. Die Staatsanwaltschaft Gera stellte das Strafermittlungsverfahren wegen des Eintritts der Verfolgungsverjährung nach § 170 Abs. 2 Strafprozeßordnung im Juni 2003 ein. Entgegen der weithin verbreiteten öffentlichen Annahme, die Sicherheitsbehörden hätten keine Kenntnis vom Fluchttort der Flüchtigen gehabt, sind vielmehr Belege für entsprechende Kenntnisse der Sicherheitsbehörden vorhanden, die die Nebenklageanwältin Antonia von der Behrens in ihrem Schlussplädoyer im NSU-Prozess detailliert vortrug.³⁵

33 Stolle, in: *von der Behrens* (Hrsg.), Kein Schlusswort. Plädoyers im NSU-Prozess, 2018, S. 130.

34 Zur Rekonstruktion des Vorgangs: *Aust/Laabs*, Heimatschutz, 2014, S. 260ff.

35 Vergleiche *von der Behrens*, in: *dies* (Hrsg.), Kein Schlusswort. Plädoyers im NSU-Prozess, 2018, S. 197–322. Im Rahmen der sogenannten Operation »Drilling« versuchten die Behörden den Flüchtigen rasch auf die Spur zu kommen. Dass die Drei nach Sachsen geflohen waren, wurde dem Verfassungsschutz Thüringen bereits frühzeitig durch sein V-Leute-Netzwerk mitgeteilt (ebd., S. 231). Ebenso fanden Observationen von Personen statt, die mit dem Trio im Kontakt standen (ebd., S. 238f.). Weiterhin hatten die thüringischen Behörden Kenntnisse von Inhalten privater SMS, die im Unterstützeraumfeld des NSU kursierten und in denen Hinweise auf den Aufenthaltsort der Drei zu finden waren (ebd., S. 241). Schließlich waren die Behörden mit den Eltern von Böhnhardt im Gespräch, um die Drei davon zu überzeugen, sich zu stellen (ebd., S. 247).

Im Dezember 1998 begingen Böhnhardt und Mundlos den ersten von später insgesamt fünfzehn Raubüberfällen, um das Leben im Untergrund zu finanzieren. Der NSU erhielt zudem, nach allen bisherigen Erkenntnissen, Unterstützung durch die extrem rechte Szene, insbesondere durch das Blood & Honour-Netzwerk, das das Innenministerium zwar im Jahre 2000 verboten hatte, das aber durch zahlreiche Nachfolgeorganisationen weiter aktiv blieb.³⁶ Das Bundesinnenministerium ließ Combat 18, faktisch der bewaffnete Arm des Netzwerks, beispielsweise erst im Januar 2020 verbieten.³⁷ Die Verbundenheit mit der extrem rechten Szene demonstrierte der NSU in seinem späteren Bekennervideo und im »NSU-Brief«, in welchem sich die Drei nicht als isolierte Zelle, sondern als Teil eines handelnden Netzwerks und »als Vorhut und bewaffneter Arm einer Bewegung« darstellten.³⁸

Die sogenannte Česká-Mordserie des NSU, benannt nach der Tatwaffe, begann am 9. September 2000 mit der Ermordung des Blumenhändlers Enver Şimşek in Nürnberg. In der Folgezeit ermordete der NSU bis 2007 nach Ergebnis der bisherigen Aufklärung neun weitere Personen: Abdurrahim Özüdoğru (13. Juni 2001 in Nürnberg), Süleyman Taşköprü (27. Juni 2001 in Hamburg), Habil Kılıç (29. August 2001 in München), Mehmet Turgut (25. Februar 2004 in Rostock), Ismail Yaşar (9. Mai 2005 in Nürnberg), Theodoros Boulgarides (15. Juni 2005 in München), Mehmet Kubaşık (4. April 2006 in Dortmund), Halit Yozgat (6. April 2006 in Kassel) und Michèle Kiesewetter (25. April 2007 in Heilbronn). Außerdem verübte der NSU drei Sprengstoffanschläge am 23. Juni 1999 in Nürnberg, am 19. Januar 2001 in Köln und schließlich erneut am 9. Juni 2004 in der Kölner Keupstraße.

Betroffene und Angehörige der Opfer des NSU haben den Sicherheits- und Polizeibehörden bei den Ermittlungen zu den Taten einen institutionellen Rassismus vorgeworfen. Institutioneller Rassismus stellt dabei nicht auf die Einstellungen von einzelnen Polizeibeamt:innen ab, vielmehr wird darunter »die Art und Weise, in der er wirkt [gefasst]«. Der Begriff weist darauf hin, dass Rassismus in Institutionen eingeschrieben ist, sich also systematisch in ihren Praktiken und Anordnungen organisiert.³⁹ Im Abschlussbericht der *Stephen Lawrence Inquiry*, die sich in Großbritannien mit den Ermittlungen rund um den Mord an Stephen

36 Heerdegen, in: *Frindte/Geschke/Haußecker/Schmidtke* (Hrsg.), Rechtsex-tremismus und »Nationalsozialistischer Untergrund«, 2016, S. 206.

37 Siehe dazu: *Hanschmann*, in: *Austermann* u.a. (Hrsg.), Recht gegen Rechts. Report 2020, S. 281–286.

38 Weiss, in: *Friedrich/Wamper/Zimmermann* (Hrsg.), Der NSU in bester Ge-sellschaft. Zwischen Neonazismus, Rassismus und Staat, 2015, S. 15f.

39 *Autor*innenkollektiv der Berliner Kampagne Ban! Racial Profiling*, in: *Loick* (Hrsg.), Kritik der Polizei, 2018, S. 183.

Lawrence durch Polizeibeamt:innen befasste, wird institutioneller Rassismus folgendermaßen definiert:

»The collective failure of an organisation to provide an appropriate and professional service to people because of their colour, culture, or ethnic origin. It can be seen or detected in processes, attitudes and behaviour which amount to discrimination through unwitting prejudice, ignorance, thoughtlessness and racist stereotyping which disadvantage minority ethnic people.«⁴⁰

Vergleichbare Routinisierungen institutionell rassistischer Praktiken lassen sich auch im NSU-Komplex nachweisen. Die Polizei ermittelte intensiv im Umfeld der Familien der Mordopfer und ging »auch dann noch vor allem von einer Verstrickung der Opfer in kriminelle Aktivitäten aus, nachdem trotz intensiver Ermittlungen und seitens der Angehörigen als diskriminierend empfundener Befragungen keinerlei einschlägige Indizien zusammengetragen werden konnten.«⁴¹ »Elf Jahre durften wir nicht einmal reinen Gewissens Opfer sein«, wie es Semiya Şimşek, die Tochter des ersten Mordopfers auf dem Staatsakt 2012 in Berlin formulierte. Der Kriminologe Tobias Singelnstein erkennt im starren Festhalten an einem offensichtlich untauglichen Ermittlungsansatz einen sogenannten *confirmation bias*, der im Kontext der NSU-Mordserie als Ausdruck eines institutionellen Rassismus eingeordnet werden könne.⁴² Viele Medien haben die problematischen Vernehmungsmethoden und Ermittlungsansätze der Polizei nicht kritisiert, sondern vielmehr legitimiert.⁴³ Hieran zeigt sich die gesellschaftspolitische Dimension der rassistischen Verhältnisse im NSU-Komplex. Der Soziologe Matthias Quent spricht aufgrund des Umgangs der Sicherheitsbehörden und der Medien mit den Betroffenen von einer »zweiten Viktimisierung«:

»Die Jahre nach dem ersten Mord des NSU zeigen, auf welcher Seite Ermittlungs- und Geheimdienstbehörden und die Öffentlichkeit im Zweifelsfall stehen. Durch unangemessenes Verhalten staatlicher

40 Stephen Lawrence Inquiry Report, Home Office, London 1999, § 6.34.

41 *Virchow*, Nicht nur der NSU. Eine kleine Geschichte des Rechtsterrorismus in Deutschland, 2016, S. 87.

42 *Singelnstein*, in: *Strafverteidiger*, 2016, S. 836.

43 Zu diesem Befund kam eine Studie der Otto-Brenner-Stiftung. Die überregionalen Medien hätten sich einseitig auf polizeiliche Quellen bezogen, während der Hinweis der Betroffenen, es könne sich bei den Taten um ein rassistisches Motiv handeln, nicht thematisiert wurde, vgl. *Virchow/Thomas/Grätmann*, »Das Unwort erklärt die Untat.« Die Berichterstattung über die NSU-Morde – eine Medienkritik, 2015; eine weitere Studie legt dar, dass sich Stereotypisierung der Betroffenen auch in der Berichterstattung über den NSU-Prozess wiederfinden, vgl. *Hansen*, Journalistische Charakterisierung der Akteure im NSU-Prozess, 2015.

Institutionen können die Betroffenen sich als erneut geschädigt erfahren, d.h. als sekundär viktimisiert.«⁴⁴

Der NSU konnte zwischen 1998 bis zu seiner Selbstenttarnung durch den Selbstmord⁴⁵ von Uwe Böhnhardt und Uwe Mundlos am 4. November 2011 in Eisenach ohne Behinderung durch den Verfassungsschutz und die Ermittlungsbehörden seine Taten durchführen. Die Rolle der Sicherheitsbehörden ist deshalb ein großer Bestandteil der Aufklärung rund um die NSU-Mordserie. In Richtung des Verfassungsschutzes und der Strafverfolgungsbehörden gab und gibt es den öffentlichen Vorwurf »auf dem rechten Auge blind« gewesen zu sein.⁴⁶ Diese Interpretation ist analytisch jedoch hinderlich, weil es vielmehr zahlreiche Belege dafür gibt, dass der Verfassungsschutz Kenntnisse von den radikalierten neonazistischen Strukturen hatte und diese zum Teil (nicht-)intendiert gefördert und geduldet hat. Während der NSU-Mordserie erschien im Jahre 2004 ein Dossier des Bundesamts für Verfassungsschutz (BfV), in dem es hieß: »Derzeit sind in Deutschland keine rechtsterroristischen Organisationen und Strukturen erkennbar.«⁴⁷ Im selben Bericht werden aber die drei Flüchtigen NSU-Terrorist:innen genannt und zugleich behauptet, dass »für weitere militante Aktivitäten der Flüchtigen« keine Anhaltspunkte bestehen würden.⁴⁸ Auffallend ist, dass die Verfassungsschutzbehörden den Rechtsterrorismus in ihren Berichten während der NSU-Mordserie kaum als solchen benannt haben. Erst bei der Vorstellung des Verfassungsschutzberichtes im Jahr 2020 sagten Verfassungsschutzchef Thomas Haldenwang und Bundesinnenminister Horst Seehofer, dass der Rechtsextremismus die größte Bedrohung der Sicherheit in Deutschland darstelle.⁴⁹

44 Quent, Rassismus, Radikalisierung, Rechtsterrorismus, 2016, S. 113f.

45 In der Öffentlichkeit kursieren viele Theorien darüber, dass Böhnhardt und Mundlos ermordet wurden, womöglich sogar durch Personen aus den Sicherheitsbehörden, um eine Verwicklung mit dem Verfassungsschutz zu vertuschen. Diese Version ist Bestandteil zahlreicher Filme und Bücher, wie zum Beispiel des Romans *Die schützende Hand* von Wolfgang Schorlau, obwohl die Untersuchungsausschüsse des Bundestags und des Landtags von Thüringen keine belastbaren Beweise für diese Darstellung gefunden haben (siehe dazu vor allem Thüringer Landtag, Drs. 15/8000, S. 1751ff., hier vor allem: 1770). Naheliegender ist es, den Selbstmord als Teil der extrem rechten Ideologie zu begreifen, schließlich ist der Freitod in neonazistischen Kreisen im Sinne eines Märtyrertums hoch angesehen, wie die Heldenverehrung von Rudolf Heß zeigt.

46 Siehe beispielsweise *Ströbele*, in: Hoff/Kleffner/Pichl/Renner (Hrsg.), Rückhaltlose Aufklärung, 2019, S. 201.

47 Zitiert nach: *Logvinov*, in: forum kriminalprävention, 1/2014, S. 46.

48 Der Bericht liegt mir vor.

49 So die Worte von Bundesinnenminister Horst Seehofer bei der Pressekonferenz am 9. Juli 2020.

Anfang der 1990er Jahre war der Verfassungsschutz in einer tiefen Legitimationskrise. Durch den Zusammenbruch der Sowjetunion und infolgedessen auch der DDR sowie der gleichzeitigen schrittweisen Auflösung der RAF gingen dem Amt zusehends die Betätigungsfelder verloren.⁵⁰ Während der Verfassungsschutz im Kalten Krieg stetig mehr Personal und Finanzmittel erhalten hatte, befürchteten seine Vertreter:innen und Unterstützer:innen in der Politik, dass die Ämter an Gewicht innerhalb der Sicherheitsstruktur verlieren könnten. Hinzukam, dass nach der Wende die Verfassungsschutzmänner in Ostdeutschland erst im Aufbau begriffen waren. In dieser Zeit wurden Mitarbeiter:innen aus Westdeutschland in die dortigen Behörden »weggelobt« und übernahmen zentrale Führungspositionen. Im NSU-Komplex ist vor allem die Personalie von Helmut Roewer zentral, der den Thüringer Verfassungsschutz maßgeblich mitaufbauen sollte. Der Journalist Axel Hemmerling beschreibt anhand seiner Person die behördliche und politische Sozialisation der Behördenleiter, die die Arbeit der Ämter in Ostdeutschland prägte:

»1983 tritt Roewer in den Staatsdienst ein und macht Karriere im Bundesinnenministerium in Bonn und später in Berlin: erst als Referent in der Abteilung Innere Sicherheit, schließlich als Referatsleiter. Die Behörde ist streng konservativ. Ein Großteil der Ministeriellen ist – wie auch die westdeutschen Sicherheitsbehörden – geprägt durch den Terror der RAF und einen Antikommunismus aus Zeiten des Kalten Krieges. Der Feind steht links. Diese Prägung nehmen die vielen Aufbauhelfer aus den alten Bundesländern mit in ihre neuen Chefposten.«⁵¹

Genau in dieser Zeit radikalierte sich die rechte Szene immer stärker und geriet zunehmend in das Beobachtungsfeld des Verfassungsschutzes. Weit davon entfernt keine Kenntnisse über deren Strukturen zu haben, installierte der Verfassungsschutz an zentralen Stellen V-Leute, die Informationen über die extrem rechte Szene liefern sollten. Während der 1990er und 2000er Jahre war die Dichte der V-Personen in der extrem rechten Szene so groß, dass es »bundesweite Vernetzungstreffen gab, bei denen die überwiegende Zahl der Teilnehmenden V-Männer waren.«⁵² Insgesamt ist davon auszugehen, dass sich im Umfeld von Böhnhardt, Mundlos und Zschäpe über 30 Quellen des Verfassungsschutzes aufgehalten haben sollen.⁵³ Der Nebenklageanwalt Sebastian

50 Dies bestätigte auch der ehemalige Verfassungsschutzpräsident *Heinz Fromm* bei seiner Befragung im hessischen NSU-Untersuchungsausschuss, eigene Beobachtung der 19. öffentlichen Sitzung des Ausschusses vom 01. Februar 2016.

51 Hemmerling, in: *Meisner/Kleffner* (Hrsg.), *Extreme Sicherheit. Rechtsradikale in Polizei, Verfassungsschutz, Bundeswehr und Justiz*, 2019, S. 280.

52 von der Behrens, in: *Kritische Justiz* 2017, S. 44.

53 Für eine detaillierte Darstellung des V-Leute-Netzwerks, siehe: *Scharmer*, in: *von der Behrens* (Hrsg.), *Kein Schlusswort. Plädoyers im NSU-Prozess*,

Scharmer sagte in seinem Plädoyer vor dem Oberlandesgericht München, dass die Beweisführung eine Kenntnis der Taten durch die V-Personen nahelege.⁵⁴ Von diesen Personen sind insgesamt acht namentlich bekannt.⁵⁵ Die Thüringer Untersuchungsausschussabgeordnete Katharina König-Preuss betont zudem, die V-Leute, die oft als »führende Persönlichkeiten in den Strukturen« agierten, hätten die extreme Rechte zusätzlich radikaliert.⁵⁶

II. Forschungsfrage und Aufbau der Arbeit

Nur wenige Tage nach der Aufdeckung der NSU-Mordserie sagte Wolfgang Bosbach, der damalige Innenexperte der CDU/CSU-Bundestagsfraktion und bekannt für seine rechtskonservativen Law and Order-Positionen:

»Wir haben eine erhebliche Vertrauenskrise in unseren Verfassungsschutz. Und diese Krise darf nicht zur Staatskrise werden. Wer jetzt glaubt, etwas zurückhalten zu können oder zu relativieren oder zu beschönigen, hat den Ernst der Lage nicht begriffen.«⁵⁷

Dieses Zitat, das zu einem sehr frühen Zeitpunkt nach Aufdeckung des NSU gefallen ist, zeigt eindrücklich, warum es sich bei der NSU-Mordserie um einen beispiellosen politischen Skandal handelt, der, zumindest aus der damaligen Bewertung der Akteure, das Potenzial hatte, sich zu einer veritablen Staatskrise zu verdichten und die rechtsstaatliche Verfasstheit der Bundesrepublik Deutschland selbst in Frage zu stellen.

Im NSU-Komplex verschränken sich unterschiedliche Aspekte: Erstens kulminierten in der NSU-Mordserie rechtsterroristische Ideologien und Strategien, die lange Jahrzehnte von der deutschen Mehrheitsgesellschaft und den politisch Verantwortlichen sowie den Behörden ignoriert wurden; zweitens führten die gesellschaftspolitische Konstellation der 1990er Jahre und die zunehmende Radikalisierung

2018, S. 81ff.; ebenso: Förster, in: Bürgerrechte & Polizei/CILIP 101-102, S. 59–66.

54 Scharmer, in: *von der Behrens* (Hrsg.), Kein Schlusswort. Plädoyers im NSU-Prozess, 2018, S. 100.

55 Thomas Richter (»Corelli«), Tino Brandt (»2045«), Marcel Degner (»Hagel«/»2100«), Carsten Szczepanski (»Piatto«), Thomas Starke, Andreas R. (Gewährsperson), Juliane W. (Gewährsperson), Tibor R. (Gewährsperson), Aufzählung zitiert nach: *von der Behrens*, in: Kerth/Kutscha (Hrsg.), Was heißt hier eigentlich Verfassungsschutz? Ein Geheimdienst und seine Praxis, 2020, S. 62.

56 König, in: Steinbacher (Hrsg.), Rechte Gewalt in Deutschland, 2016, S. 53.

57 Bosbach zitiert nach Spiegel Online vom 21. November 2011.

der extrem rechten Szene zur Etablierung neuer rechtsterroristischer Strukturen und politisierten die Mitglieder des NSU nachhaltig; drittens verdichteten sich in den Ermittlungsbehörden rassistische Strukturen und Routinen, die in Frage stellen, inwieweit die Behörden im Umgang mit den Opfern und Angehörigen die Gleichheit vor dem Gesetz wahrten; und viertens sorgte die Duldung beziehungsweise in Teilen sogar Aufbauhilfe von extrem rechten Strukturen durch die Verfassungsschützämter mittels ihres V-Leute-Systems mutmaßlich für eine Stärkung der extrem rechten Netzwerke. Hinzukommt im Nachgang der Aufdeckung des NSU die Art und Weise, wie die Sicherheitsbehörden und Innenministerien die Aufklärungsbemühungen sabotiert haben: »Die Kette an Vertuschungen, Blockaden, Schwärzungen und bewussten Vernichtungsaktionen von zentralem Archivmaterial macht den NSU-Fall zu einem Skandal des Verfassungsschutzsystems in der Bundesrepublik«,⁵⁸ so der Befund des Politikwissenschaftlers Hajo Funke.

Vor diesem Hintergrund stellen sich für meine Arbeit, die sich mit der Aufklärung des NSU-Komplexes beschäftigt, folgende Forschungsfragen: *Welche Möglichkeiten und Grenzen haben parlamentarische Untersuchungsausschüsse im Rechtsstaat, um politische Skandale aufzuklären, in die Geheimdienste verstrickt sind? Was bedeutet das für die Vollzugspraxis der rechtsstaatlichen Untersuchung in den Parlamenten? Welches Wissen produzieren die rechtsstaatlichen Verfahren über den NSU-Skandal und welche rechtspolitischen Konsequenzen hat dies zur Folge? Aus welchen Gründen ist die NSU-Aufklärung partiell gescheitert?* Ich habe die Arbeit der parlamentarischen Untersuchungsausschüsse im Bundestag und in den Landtagen rechtssoziologisch beobachtet und dokumentiert, um diesen Fragen nachzugehen. Meine Arbeit wird zeigen, dass parlamentarische Untersuchungsverfahren Handlungsräume für die Akteure des Verfahrens eröffnen, in denen zugleich ordnungspolitische Strategien der Sicherheitsdienste wie auch rechtsstaatliche Praktiken der Aufklärung verfolgt werden können und die Verfahren auf diese Weise eigensinnige politische und juridische Dynamiken entfalten. Ich kann auf der Basis meiner Untersuchung der Untersuchungsausschüsse Gründe für die gescheiterte Aufklärung des NSU-Komplexes benennen. Diese Erkenntnisse sind auch für zukünftige parlamentarische Untersuchungsverfahren zu Skandalen der Geheimdienste und Sicherheitsbehörden von Relevanz, wie sie sich im Nachgang zum NSU im Falle des islamistischen Terroranschlags auf den Berliner Breitscheidplatz oder in Bezug auf den Mord am nordhessischen Regierungspräsidenten Walter Lübcke gezeigt haben.

⁵⁸ Funke, Sicherheitsrisiko Verfassungsschutz. Staatsaffäre NSU: das V-Mann-Desaster und was daraus gelernt werden muss, 2018, S. 14.

Der Gegenstand meiner Arbeit ist in zweifacher Hinsicht explorativ und erfordert ein spezifisches Untersuchungsdesign: Erstens gibt es kaum rechtswissenschaftliche Beiträge zu der Frage, auf welche Art und Weise rechtsstaatliche Untersuchungen in der Rechtspraxis durchgeführt werden. Zweitens gibt es keine systematische rechtswissenschaftliche Forschung über den NSU-Komplex und auch die Erkenntnisse aus anderen Disziplinen sind überschaubar (siehe dazu ausführlich § 2). Im zweiten Kapitel (§ 2) stelle ich die *deskriptiv-kritische Beobachtung* vor, die ich entwickelt habe, um mit dem empirischen Material aus der Beobachtung der NSU-Untersuchungsausschüsse zu arbeiten. In den daran anschließenden Kapiteln (§§ 3–8) befasse ich mich mit der parlamentarischen (Rechts-)Praxis der Untersuchungsausschüsse zum NSU-Komplex. Die Kapitel sind das verdichtete Ergebnis meiner deskriptiv-kritischen Beobachtung der rechtsstaatlichen Verfahren zwischen 2014 und 2020 und erläutern entsprechend der Chronologie eines Untersuchungsverfahrens die politischen und juridischen Dynamiken bei der Einsetzung der Ausschüsse, der Öffentlichkeit der Verfahren, der Beweisaufnahme in Form von Aktenbeziehungen und Vernehmungen von Zeug:innen und der Erstellung der Abschlussberichte sowie ihren rechtspolitischen Folgen. Im letzten Kapitel (§ 9) ziehe ich Schlussfolgerungen, die (rechts-)politische Akteure nutzen können, um mit dem Wissen aus den Untersuchungsausschüssen zugleich staatliche Machtverhältnisse sichtbar und zum Gegenstand von Kritik zu machen.