Stellungnahme

für den 3. Untersuchungsausschuss des 5. Sächsischen Landtags.

Prof. Dr. Christoph Gusy, Bielefeld[1]

Inhalt

0. Übersicht

1. Verfassungsrechtlicher Kontrollauftrag des Untersuchungsausschusses

2. Aufgaben sächsischer Sicherheitsbehörden bei der Bekämpfung des Rechtsextremismus

a) Vorbemerkung

b) Rechtsextremismus in Sachsen: Aufgaben und Zuständigkeiten

c) Bundesstaatliche Fragen

3. Zusammenarbeits-, Unterrichtungs- und Übermittlungspflichten der Sicherheitsbehörden

4. Zuständigkeitsfragen I: Strafverfolgung

[1] Unter Mitarbeit von *C. Tienes und C. Bendisch,* denen ich für ihren überobligationsmäßigen Einsatz herzlich danke! Im folgenden wird für tatsächliche Angaben Bezug genommen u.a. auf G. Schaefer u.a., Gutachten zum Verhalten der Thüringer Behörden und Staatsanwaltschaften bei der Verfolgung des sog. „Zwickauer Trios“, 2012; den ausführlichen Pressebericht „Nationalsozialistischer Untergrund “ bei wikipedia sowie bei A. Röpke, APuZ 2012, H. 18/19, S. 4, sowie die übrigen Beiträge dieses Hefts; die Ausführungen des Sächsischen Staatsministeriums des Innern an den Vors. des Innenausschusses des Sächsischen Landtags v. Januar 2012.

5. Zuständigkeitsfragen II: Gefahrenabwehr

6. Zuständigkeitsfragen III: Verfassungsschutz

7. Zusammenfassung

0. Übersicht

Die verfassungsfeindlichen Straftaten der NSU stellten eine der anspruchsvollsten Herausforderungen für die Sicherheit der Bundesrepublik und die Tätigkeit ihrer Sicherheitsbehörden dar. Dass diese dabei so wenig erfolgreich waren, stellt zahlreiche Legitimations- und Kontrollfragen nicht nur an die Exekutiven selbst, sondern auch an die Parlamente.

Das gilt namentlich in Sachsen, wo die NSU-Mitglieder seit ihrem Untertauchen in Thüringen ganz überwiegend. gewohnt bzw. sich aufgehalten haben. Sie haben zwar in diesem Bundesland nicht ihre schwersten Straftaten verübt, doch wurden sie auch hier straffällig bzw. wegen Straftaten und rechtsextremer Aktivitäten gesucht. Seit 1998 gab es zahlreiche dichte Hinweise darauf, dass sich das Trio überwiegend in Sachsen aufhielt.

Im Kontext der Aufklärung der rechtsextremen NSU-Terrors kamen sowohl der sächsischen Polizei wie auch den sächsischen Verfassungsschutzbehörden zahlreiche eigene Informations- und Entscheidungszuständigkeiten zu. Sie ergaben sich zentral aus Aufgaben der Strafverfolgung bzw. der Aufklärung verfassungsfeindlicher Bestrebungen. Dem lagen z.T. eigene Erkenntnisse, zum größeren Teil dagegen Informationen und Ersuchen von Behörden anderer Länder – insbesondere Thüringens – zugrunde.

Diese eigenen Entscheidungszuständigkeiten sächsischer Behörden begründen Kontrollzuständigkeiten sowohl der Aufsichtsbehörden des Bundeslandes als auch der Volksvertretung.

Untersuchungsausschüsse effektivieren die parlamentarischen Kontrollinstrumente und sind in diesem Rahmen zulässig und notwendig. Sie haben einen Anspruch auf Vorlage aller für die Erfüllung ihres Auftrags erforderlichen Unterklagen gegen die Staatsregierung. Dem kann weder die Abgeschlossenheit der Ermittlungen noch aber auch die Abgabe der Unterlagen an andere Behörden – etwa das BKA – entgegengehalten werden. Polizei- bzw. nachrichtendienstliche Effektivitäts- oder Geheimhaltungsansprüche können allenfalls das „Wie“, nicht hingegen das „Ob“ des Informationszugangs des Untersuchungsausschusses beschränken.

1. Verfassungsrechtlicher Kontrollauftrag des Untersuchungsausschusses

Untersuchungsausschüsse gem. Art. 54 SächsVerf sind im Rahmen des allgemeinen Kontrollauftrags des Landtags zulässig. Dieser bezieht sich auf die Aktivitäten der Staatsgewalt des Landes Sachsen, die gem. Art. 3 SächsVerf vom Volke ausgeht. „Staatsgewalt " in diesem Sinne ist alles, was der Staat tut. Dazu zählt jedes Tun oder Unterlassen, soweit es dem Land Sachsen zurechenbar ist, einschließlich der ihnen vorgelagerten Entscheidungen über das „Ob" und „Wie" ihrer Vornahme und der im Hinblick auf sie stattgefundenen Weisungen und Aufsichtsmaßnahmen von Stellen des Landes.

Der 3. UA bezieht sich auf das Verhalten der Staatsregierung und der ihrer Fach-, Rechts- und Dienstaufsicht unterliegenden Sicherheitsbehörden im Freistaat Sachsen. Damit stellt sich die Frage: Wer übt jeweils die verfassungs- und gesetzmäßige Kontrolle, insbesondere ggf. die Rechts- und Fachaufsicht über die Sicherheits- und Ermittlungsbehörden des Bundes aus, deren Aufgabe die Aufklärung und Bekämpfung des Rechtsextremismus sowie die Verhinderung und Verfolgung von Straftaten mit derartigem Hintergrund ist? Wer trägt dafür die politische Verantwortung und wie ist die parlamentarische Kontrolle geregelt?

Fach- und Rechtsaufsicht sind im System des Grundgesetzes wichtige **Grundbedingungen rechtsstaatlicher und demokratischer Aufgabenerfüllung**. Dazu zählt auch eine Zuordnung und Ausgestaltung der Aufsichtswege und –mittel, welche deren effektive Erkennbarkeit und Ausübbarkeit gewährleistet. „Aufsichtsfreie Zonen" darf es deshalb grundsätzlich nicht geben. Jedenfalls für den Sicherheitsbereich gilt: Hier gibt es sie auch nicht.

Das Grundgesetz trennt die Verwaltungsbereiche von Bund und Ländern. Bundesbehörden stehen unter der Aufsicht von Bundesbehörden, Landesbehörden unter der Aufsicht von Landesbehörden. Dies wirkt auch auf die **parlamentarische Kontrolle** zurück: Deren Kontrollbereich geht so weit wie der Handlungs- und Aufsichtsbereich der jeweiligen Regierung, für den Bundestag der Bundesbehörden, für den Landtag der Landesregierung. Infolge der Eigenständigkeit der jeweiligen demokratischen Verantwortungs- und Legitimationszusammenhänge in Bund und

Ländern müssen die jeweiligen Aufsichtsverhältnisse getrennt, eindeutig erkennbar und lückenlos zugeordnet sein.[2] Diese Zusammenhänge sind im Bund durch Bundesrecht, im Land durch Landesrecht sicher zu stellen.

Wer im Rahmen der Aufgabenverteilung in der jeweiligen Regierung die oberste Aufsicht hat, trägt die politische Verantwortung gegenüber dem Parlament. Der Vielzahl der Sicherheitsbehörden auf der Bundesebene entspricht eine – allerdings etwas geringere – Vielzahl der Aufsichtsbehörden und der politisch Verantwortlichen. Diese Pluralität reproduziert sich im Übrigen auf der Länderebene. Deren Aufsicht regelt sich nach Landesrecht und ist den Landesbehörden zugewiesen. Soweit als Sicherheitsbehörden der Länder zuständig sind, unterliegen sie als Teil Exekutive des Landes der parlamentarischen Kontrolle dieses Landes.

Wirken Bundes- und Landesbehörden oder Behörden mehrerer Länder zusammen, so gilt: Jede dieser Behörden unterliegt den für sie geltenden Aufsichts-, Weisungs- und Kontrollrechten. Dies kann im Falle einer Zuständigkeitskonkurrenz zugleich zu einer Aufsichts- und Kontrollkonkurrenz führen. Alle beteiligten Kontrollorgane sind für den von ihnen zu kontrollierenden Bereich – ggf. nebeneinander – zuständig. Die Kontrolle durch ein Land ist nicht geeignet, die Kontrolle durch andere Länder oder den Bund zu vertreten oder zu kompensieren. Insbesondere darf **keine kontrollfreie Zone** entstehen.

Damit sind Kontrollverfahren oder –organe des Bundes oder anderer Länder nicht geeignet, die in Sachsen zulässige und notwendige parlamentarische Kontrolle zu übernehmen oder zu vertreten, soweit dem Land Sachsen die Vornahme einer Handlung oder Unterlassung zuzurechnen ist. Dies ist bei dem **Handeln sächsischer Sicherheitsbehörden** – Polizei, Landeskriminalamt, Verfassungsschutz – der Fall, wenn sie gehandelt haben oder über die **Notwendigkeit eines eigenen Handelns entschieden** haben; und zwar auch dann, wenn sie die eigene Handlungszuständigkeit verneint haben. In diesem Falle ist jedenfalls diese Entscheidung dem Freistaat Sachsen zuzurechnen und liegt daher im Kontrollauftrag des Landtages. Dieser bezieht sich – jedenfalls bei abgeschlossenen Vorgängen wie den vom 3. UA zu untersuchenden – sowohl auf die vorgenommenen bzw.

[2] BVerfGE 125, 175, 241 f.

vorzunehmenden Handlungen wie auf die ihnen **vorgelagerten Entscheidungsverfahren einschließlich der dabei hervorgetretenen Motive und Begründungen** für Handlungen oder Unterlassungen.

2. Aufgaben sächsischer Sicherheitsbehörden bei der Bekämpfung des Rechtsextremismus

a) Vorbemerkung

Die Sicherheitsarchitektur der Bundesrepublik basiert funktional auf den Prinzipien der

- Arbeitsteilung (funktional),
- Bundesstaatlichkeit (organisatorisch),
- Kooperation (in funktionaler und organisatorischer Hinsicht).

Die dem zugrunde liegende Differenzierung hat teils politische Ursachen. Die letztlich schon auf das Jahr 1949 zurückgehende Grundentscheidung lautet: **Die Polizei soll aus der Aufklärung legaler Handlungen herausgehalten werden**. Wer diese Fernhaltung will, zugleich aber die Aufklärung bestimmter legaler Handlungen für notwendig hält, gelangt damit zu der Folgerung einer eigenständigen Aufklärungsbehörde neben der Polizei. Dies ist für die Bundesrepublik der Verfassungsschutz.

Daraus folgt notwendig das **Prinzip der Arbeitsteilung**: Polizei und Verfassungsschutz nehmen in Bund und Ländern je unterschiedliche Aufgaben wahr. Deren rechtliche Ausgestaltung ist auf der Grundlage der Art. 73 Nr. 10 lit. b) GG; Art. 87 Abs. 1 S. 2 GG im Bund und in (allen) Ländern nahezu identisch.

- Die **Polizei** befasst sich mit bestimmten rechtswidrigen Handlungen, nämlich Straftaten. Sie klärt im Verdachtsfall (bestimmte) Straftaten auf und wehrt im Falle konkreter Anhaltspunkte Gefahren (und das heißt wesentlich: Straftaten) ab. Diese Aufgabenzuweisung ist rechtlich weitgehend konstant geblieben, ändert sich aber stets (mit), wenn sich Straftatbestände ändern.

— Dagegen sind die Aufgaben des Verfassungsschutzes vielfältiger: Sie klären **Bestrebungen gegen die freiheitlich-demokratische Grundordnung, den Bestand oder die Sicherheit des Bundes oder eines Landes oder die gesetzliche Amtsführung ihrer Organe** auf. Daneben sind sie für die – hier nicht relevante – Spionageaufklärung und Bestrebungen gegen den Völkerfrieden zuständig. Im Zuge der Diskussion um die Abwehr des internationalen Terrorismus wurde dazu auch die **Abwehr des inländischen und des internationalen Terrorismus** gerechnet. [3]

Wichtiger geworden ist stattdessen ein anderer Aspekt: Während **die Polizei grundsätzlich erst ermitteln darf, wenn (konkretisierbare) Anhaltspunkte** für das Bevorstehen einer Straftat oder ein Anfangsverdacht für deren Begehung **vorliegen**,[4] so gilt diese Grenze für den Verfassungsschutz nicht. Er ist zu Ermittlungen im sog. „**Vorfeld**“[5] befugt, wenn also noch keine derart konkreten Hinweise vorliegen. Das gilt jedenfalls, soweit keine schwerwiegenden Grundrechtseingriffe vorgenommen werden sollen. Auch wenn die Einzelheiten umstritten und im Einzelfall schwer konkretisierbar sein mögen, lässt sich festhalten: **Der Verfassungsschutzschutz darf früher als die Polizei ermitteln**.[6]

Der zuletzt zu nennende, aber nicht der unwichtigste Gesichtspunkt ist die Bekämpfung von Strafverfolgungs- und Gefahrenabwehrmaßnahmen mit sog. „**polizeilichen Befugnissen**“ durch die Polizei. Der Verfassungsschutz ist davon ausgeschlossen. Über den Umfang dieser Befugnisgrenze besteht weitgehend Einigkeit. Vernehmung, Durchsuchung und Verhaftung und ggf. einzelne vergleichbare Maßnahmen stehen allein der Polizei zu.

b) Rechtsextremismus in Sachsen: Aufgaben und Zuständigkeiten

---

[3] Eingehend *Droste*, Handbuch des Verfassungsschutzrechts, 2007, S. 92 ff.

[4] Zu Ausnahmen, die hier allerdings nur geringe Relevanz aufweisen, *Gusy*, Polizei- und Ordnungsrecht, 8. A., 2011, Rn. 147 ff.

[5] Dazu *Gusy*, DÖV 1982, 60, 62 f.

[6] Bisweilen, namentlich bei der sog. „strategischen Post- und Fernmeldeüberwachung“ nach § 5 G-10, können diese sogar gleichsam „ins Blaue“, also ohne konkretisierbare Anhaltspunkte für Gefährdungen, stattfinden.

Für die Abwehr rechtsextremer Aktivitäten bedeutet dies im Grundsatz: **Rechtsextremistische Aktivitäten**, die sich – wie regelmäßig – gegen die freiheitliche demokratische Grundordnung richten, **unterfallen der Zuständigkeit des Verfassungsschutzes** . Dies ist unabhängig davon, ob die Bestrebungen von Parteien, Vereinen oder sonstigen informellen Organisationen ausgehen.

- Hinsichtlich des „gewaltfreien Rechtsextremismus " bleibt es bei dieser Zuständigkeit, soweit keine Straftaten bevorstehen oder begangen werden (etwa: Benutzung von NS-Kennzeichen u.a.). Für Letztere ist auch die Polizei zuständig, daneben bleibt die Aufklärungsbefugnis des Verfassungsschutzes erhalten.
- Hinsichtlich des „gewaltbezogenen Rechtsextremismus " – i.S.v. BT-Drs. 17/8672 (Gesetzentwurf zur Verbesserung der Bekämpfung des Rechtsextremismus, zu § 1 Abs. 1) also für sowohl subjektiv/intentionales als auch objektives Anknüpfen an gewalttätiges Verhalten – gilt: Der Verfassungsschutz bleibt zuständig (für den Rechtsextremismus). Die Polizei wird zuständig, soweit der Gewaltbezug den Verdacht von Straftaten begründen kann (etwa: Nötigung, Bedrohung, Straftaten nach VersG u.a.).
- Hinsichtlich des „terroristischen Rechtsextremismus " gilt: Der Verfassungsschutz bleibt zuständig. Zugleich wird die Polizei zuständig, da Terrorismus – ungeachtet der im Einzelnen strittigen Definition des Terrorismusbegriffs – mit Straftaten verknüpft ist.

Die genannte Zuständigkeitsordnung schließt ein, dass mehrere Behörden unter unterschiedlichen Aspekten für dieselbe Handlung/Bedrohung/Straftat zuständig sein können. Ungeachtet der vorausgesetzten Arbeitsteilung von Polizei und Verfassungsschutz gilt demnach: Rechtsextremistische Aktivitäten unterfallen stets der Zuständigkeit des Verfassungsschutzes und vielfach – aber nicht stets – auch derjenigen der Polizei.[7] Hier entsteht demnach ein **Bereich sich überschneidender Aufgaben, welche Doppelzuständigkeiten und Parallelarbeit** mit sich bringen können. Dies gilt erst recht, wenn die Aufträge der Behörden im Hinblick auf bestimmte Straftaten, Straftäter oder Organisationen/Bestrebungen unterschiedliche sein

[7] Daneben können sich sonstige Behördenzuständigkeiten - etwa auf Bundesebene – ergeben. Doch bleiben diese hier unberücksichtigt.

können (etwa: Beobachten oder Abwehren). Dies kann namentlich zwischen Polizei und Verfassungsschutzbehörden auftreten.

c) Bundesstaatliche Fragen

Die Sicherheitsarchitektur der Bundesrepublik basiert bundesstaatlich auf dem **Prinzip des föderalistischen Aufbaus mit Primärzuständigkeit der Länder und Sekundärzuständigkeit des Bundes**. Ausdruck dieses Gedankens ist etwa § 5 BVerfSchG, der vom Vorrang der Landesve4rfassungsschutzbehörden ausgeht. Grundgedanke ist „der in der Praxis regelmäßig gebotene Fall der Primärsammlung verfassungsschutzrelevanter Sachverhalte durch die Landesbehörden. "[8] Zunächst die Landes-, dann die Bundesbehörden – so lässt sich dieser Sachverhalt zusammenfassen. Ganz ähnlich verhält es sich bei der Aufklärung von Straftaten nach § 1 BKAG.

Nach beiden Bestimmungen ist der Bund lediglich zuständig,

- wenn Schutzgüter des Bundes selbst betroffen sind,
- wenn Schutzgüter länderübergreifend betroffen sind,
- bei terroristischen Straftaten,
- bei Auslandsbezug mit der Notwendigkeit inter- oder supranationaler Koordination,
- auf Ersuchen der Länder.

Sind danach möglicherweise **mehrere Länder betroffen** und zuständig, so gilt im Verfassungsschutzrecht das Territorialitätsprinzip. Auch wenn es nicht eine freiheitliche demokratische Grundordnung des Bundes und 16 solche der Länder gibt – sondern insgesamt nur eine -, so gilt doch hinsichtlich der Aufklärung der ihr drohenden Gefahren bzw. der gegen sie gerichteten Bestrebungen: Es gilt das Territorialitätsprinzip; wo die Bestrebung aufzuklären ist, ist das dort bestehende Bundesland zuständig. § 1 Abs. 3 SächsVerfSchG bringt diesen Zusammenhag zum Ausdruck, wenn er die Zuständigkeit anderer Bundes- und Landesbehörden „im

[8] Droste, Handbuch aaO., S. 60.

Freistaat Sachsen " begrenzt bzw. ausschließt. Sinn dieses Ausschlusses ist es nicht, in Sachsen eine aufklärungsfreie Zone zu schaffen (dagegen schon § 1 Abs. 1 SächsVerfSchG), sondern vielmehr die Zuständigkeit der sächsischen Sicherheitsbehörden abzusichern.

Die so **dezentralisierten Zuständigkeiten** folgen weitgehend dem **Prinzip der Ortsnähe**. Ortsnähe und Ortskenntnis sind wesentliche Elemente des Erfolges von Sicherheitsbehörden. Es gibt eine gewisse Vermutung dafür, dass diese dezentral besser organisiert werden können als zentral. Diese Vermutung ist allerdings nur zutreffend, wenn die ortsnahen Behörden über ein Mindestmaß an personeller und organisatorischer Stärke, ein hinreichendes Maß an Distanz von den örtlichen Verhältnissen und hinreichend qualifiziertes Personal verfügen.

Bezieht sich demnach eine verfassungsfeindliche Bestrebung hinsichtlich ihrer Aktivitäten oder eine kriminelle Bedrohung auf mehrere Bundesländer, so können in den Ländern und im Bund Parallelzuständigkeiten auftauchen. Dies kann nicht nur bei den Nachrichtendiensten, sondern auch im Bereich der Polizei eintreten, wenn bestimmte Gefahren sowohl im Land wie auch außerhalb der Landesgrenzen eintreten oder aber einzelne Milieus sowohl von Relevanz für die „gewöhnliche Kriminalität" als auch für den Terrorismus sein können. [9]

Hier ist nicht der Ort, die Zweckmäßigkeit jener „Gefahr sachwidriger Doppelzuständigkeiten "[10] noch deren Wandlungen im föderalistischen Staatsaufbau näher zu beleuchten, zumal im Untersuchungsauftrag das Bund-Länder-Verhältnis erkennbar nicht im Vordergrund steht. Für die Aufklärung des rechtsextremistischen Terrorismus bedeutet dies:

Die o. (b)) angeführten Parallelzuständigkeiten und Doppelarbeiten sind erhalten geblieben. Sie haben sich durch die genannten Änderungen tendenziell eher vermehrt als vermindert. Daraus entstehen sowohl Abgrenzungsbedürfnisse als auch Kooperationsaufträge sowohl zwischen Bundes- und Länderbehörden als auch von Bundes- und Länderstellen der jeweils gleichen Ebene untereinander.

---

[9] Potenzieren kann sich dies, wenn neben Polizei und Verfassungsschutzbehörden noch andere Bundesbehörden (MAD, ZKA) zuständig werden können.

[10] Droste aaO., S. 59.

3. Zusammenarbeits-, Unterrichtungs- und Übermittlungspflichten der Sicherheitsbehörden

Zusammenarbeitsregeln finden sich in zahlreichen verstreuten Vorschriften (s. etwa BT-Drs. 16/2875, S. 5),[11] unter denen aus historischen Gründen dem BVerfSchG eine zentrale Rolle zukommt. Die Unterstützungstatbestände verknüpfen regelmäßig drei Tatbestandsvoraussetzungen (s.a. etwa § 10 BKAG):

- den **Bezug der Informationen auf die Aufgaben beteiligter Behörden** (Absender, Empfänger oder beide),
- die **Erforderlichkeit** für diesen Zweck, also die Anforderungen des Übermaßverbots, insbesondere das Fehlen milderer Mittel,
- die Einräumung von **Ermessen** (dies fehlt nur bei den Spontanübermittlungen in besonderen Fällen).

Besondere Einschränkungen finden sich zum **Schutz besonderer Gruppen oder besonderer Rechte Betroffener** (z.B. § 23 BVerfSchG).

Zentraler Aspekt solcher Kooperationsverhältnisse ist demnach das **Vorliegen einer Aufgabenüberschneidung von Sicherheitsbehörden** in konkreten Fällen. Nur dann darf die Information von einer Behörde rechtmäßig erhoben und an eine andere abgegeben werden. Wenn also eine Verfassungsschutzbehörde Informationen über (geplante) Straftaten erhält, dann darf sie die Information an die Polizei übermitteln. Ähnliches gilt, wenn die Polizei Informationen über Bestrebungen gegen die freiheitliche demokratische Grundordnung u.ä. erhält.

Dagegen finden sich in den Sondergesetzen keine besonderen Regelungen darüber

- dass eine Behörde eine andere um grundrechtlich relevante Informationserhebungen ersuchen kann,
- dass mehrere Behörden gemeinsame Informationsauswertung vornehmen (Ausnahme: gemeinsame Dateien).

Bestimmungen über Zusammenarbeit und Informationsaustausch bzw. Zusammenarbeits- und Informationspflichten der Landespolizeibehörden gegenüber

[11] Weitere Fälle über die hier erfassten Behörden hinaus bei *Droste*, aaO., S. 474 ff.

den LfV finden sich in allen landesgesetzlichen Regelungen zum Verfassungsschutz (s. Sachsen: § 10 LVerfSchG).[12] Diese sind durchweg am BVerfSchG orientiert, der Normaufbau gleicht mit kleineren Abweichungen weitgehend dem § 20 Abs. 1 BVerfSchG – der sich freilich auf die gegenläufige Richtung vom BfV zur Polizei bezieht. Hierbei wird teils auf die Nennung des Kriteriums „erforderlich" verzichtet (etwa § 19 LVerfSchG Hamburg), teils der Wortlaut von „übermitteln [...] von sich aus" zu „haben zu übermitteln" gewandelt (etwa § 8 Abs. 1 und Abs. 2 S. 2 LVerfSchG Hessen), wobei in letzterem kein Unterschied liegt.

Für die Information der Länderpolizei durch die Verfassungsschutzbehörden der Länder finden sich eine entsprechende Regelungsdichte.[13] Auch diese Regelungen sind wesentlich an § 20 Abs. 1 BVerfSchG (s.o.) orientiert, wobei teils Ermessen eingeräumt wird (etwa Art. 14 Abs. 1 LVerfSchG Bayern).

Für die Übermittlung von Informationen zwischen (Verfassungsschutz-) Behörden unterschiedlicher Länder enthält § 21 Abs. 1 BVerfSchG eine Regelung die an § 20 BVerfSchG (s.o.) anknüpft. Weiter bestehen Sonderregelungen für den Austausch von Informationen zwischen Polizeibehörden eines Landes, mehrerer Länder und des Bundes, vgl. nur § 32 Abs. 1 BPolG; § 27 Abs. 1 S. 1 PolG NRW.

---

[12] Vgl. Baden-Württemberg: § 43 Abs. 3 PolG, § 9 Abs. 1 LVerfSchG; Bayern: Art. 39 Abs. 4 PAG i.V.m. Art. 12 Abs. 1 LVerfSchG; Berlin: § 27 Abs. 1 LVerfSchG; Brandenburg: § 14 Abs. 1 und Abs. 2 LVerfSchG; Bremen: § 36c Abs. 3 PolG i.V.m. § 18 Abs. 1 und 2 LVerfSchG; Hamburg: § 19 Abs. 2 LVerfSchG; Hessen: § 8 Abs. 1 und 2 S. 2 LVerfSchG; Mecklenburg-Vorpommern: § 24 Abs. 3 LVerfSchG; Niedersachsen: § 40 Abs. 3 SOG i.V.m. § 15 Abs. 1 und 2 LVerfSchG; Nordrhein-Westfalen: § 16 Abs. 1 LVerfSchG; Rheinland-Pfalz: § 34 Abs. 3 POG, § 13 Abs. 1 LVerfSchG; Saarland: § 15 Abs. 1 und 2 LVerfSchG; Sachsen-Anhalt: § 17 Abs. 1 LVerfSchG; Schleswig-Holstein: § 193 Abs. 4 LVwG i.V.m. § 23 Abs. 3 LVerfSchG; Thüringen: § 41 Abs. 2 S. 2 PAG i.V.m. § 12 Abs. 1 LVerfSchG.

[13] Vgl. Baden-Würtemberg: § 10 Abs. 1 und 2 LVerfSchG; Bayern: Art. 14 Abs. 1 LVerfSchG („darf"); Berlin: § 22 Abs. 1 und 2 LVerfSchG („können"); Brandenburg: § 16 Abs. 1 LVerfSchG („darf"); Bremen: § 21 Abs. 1 LVerfSchG; Hamburg: § 14 Abs. 1 LVerfSchG („darf)"; Hessen: § 10 LVerfSchG; Mecklenburg-Vorpommern: § 20 Abs. 1 und 2 LVerfSchG; Niedersachsen: § 18 Abs. 1 LVerfSchG; Nordrhein-Westfalen: § 18 LVerfSchG ; Rheinland-Pfalz: § 14 Abs. 2 Nr. 2, 3 LVerfSchG („darf"); Saarland: § 17 Abs. 1, 2 und 3 LVerfSchG; Sachsen: § 12 LVerfSchG: Abs. 2 – vgl. dazu SächsVerfGH, NVwZ 2005, 1310; Sachsen-Anhalt: § 19 LVerfSchG; Schleswig-Holstein: § 19 Abs. 1 und 2 LVerfSchG („können"); Thüringen: § 14 Abs. 1 S. 2 LVerfSchG („darf").

Für die **Zusammenarbeit der Landesämter für Verfassungsschutz mit dem Bundesamt für Verfassungsschutz** setzt § 2 Abs. 2 BVerfSchG zunächst voraus, dass jedes Land für die Zusammenarbeit einerseits mit dem Bund und andererseits mit den Ländern eine Behörde zur Bearbeitung der „Angelegenheiten des Verfassungsschutzes " zu unterhalten hat,[14] die Aufgaben dieser Stellen sind in § 3 BVerfSchG entsprechend denen des BfV geregelt. Sind die Aufgaben dementsprechend gleich festgelegt, stellt sich die Frage nach der Abgrenzung der Zuständigkeiten. Diese nimmt § 5 Abs. 1 BVerfSchG[15] auf und grenzt sie dahin ab, dass die jeweiligen LfV Informationen, Auskünfte, Nachrichten und Unterlagen zur Erfüllung ihrer Aufgaben primär im Zuständigkeitsbereich ihres Landes sammeln, auswerten und diese sowohl an das BfV als auch an die übrigen LfV übermitteln, soweit dieses für deren Aufgabenerfüllung erforderlich ist.[16] Aus der Ausrichtung auf die „Erforderlichkeit " kann auch ein unterschiedlicher Übermittlungsumfang zwischen BfV und anderen LfV bzw. den unterschiedlichen LfV folgen. Ist eine Übermittlung in diesem Sinne erforderlich, so besteht demnach eine Übermittlungspflicht; die Übermittlung hat dann unverzüglich zu erfolgen.

Die Zuständigkeit des BfV richtet sich nach § 5 Abs. 3 BVerfSchG, es ist etwa dann zuständig, wenn sich Bestrebungen und Tätigkeiten, im Sinne der Aufgabenbeschreibung des § 3 Abs. 1 BVerfSchG, über den Bereich eines Landes hinaus erstrecken. Entsprechend der Regelung des § 5 Abs. 1 BVerfSchG für die Länderbehörden hat auch das BfV die LfV über alle Unterlagen, deren Kenntnis für das Land zum Zwecke des Verfassungsschutzes erforderlich ist, zu unterrichten, § 5 Abs. 3 BVerfSchG; im Unterschied zu § 5 Abs. 1 BVerfSchG muss also durch das BfV nicht zwingend auch eine Auswertung der Unterlagen vorgenommen werden. Bedeutsam für die Erfüllung der Unterrichtungspflichten sind die beim BfV geführten

---

[14] Als Landesämter für Verfassungsschutz in Form von Landesoberbehörden im Geschäftsbereich der Innenminister/-senatoren in Baden-Württemberg, Bayern, Bremen, Hamburg, Hessen, Niedersachsen, Saarland, Sachsen sowie Thüringen. Als Abteilungen der Innenministerien in Berlin, Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Sachsen-Anhalt und Schleswig-Holstein.

[15] Dieses Regelung unterfällt der ausschließlichen Gesetzgebungskompetenz des Bundes, Art. 73 Nr. 10 lit. b) GG.

[16] Einzelne Länder wiederholen dieses in ihren Landesverfassungsschutzgesetzen, vgl. § 19 LVerfSchG Berlin; § 13 Abs. 1 LVerfSchG Hamburg; § 18 LVerfSchG Mecklenburg-Vorpommern; § 17 LVerfSchG Schleswig-Holstein.

gemeinsamen Dateien, § 6 BVerfSchG. Es handelt sich hierbei grds. um Hinweisdateien. [17]

Über die Art und Weise der Zusammenarbeit enthalten die Gesetze keine näheren Angaben (außer: bei gemeinsamen Dateien, die im Anwendungsbereich des § 22a BVerfSchG für bestimmte Zeit errichtet werden).

Der **Umfang der Zusammenarbeit** ergibt sich aus der konkreten Behördenaufgabe, also der Zuständigkeitsüberschneidung im Einzelfall. Er ist nur durch die Behördenzuständigkeiten und das Übermaßverbot begrenzt, bedarf also in diesem Rahmen besonderer Konkretisierung im Einzelfall. Er wird in zentralen Fallgruppen regelmäßiger Zusammenarbeitsbedürfnisse bisweilen durch Kommunikationsplattformen, gemeine Projektgruppen oder informelle Vereinbarungen konkretisiert. [18]

Im Übrigen bestehen Kooperationspflichten im Rahmen der Behörden-zuständigkeiten jederzeit und **so lange, wie diese im Einzelfall notwendig sind**, um eine Bestrebung aufzuklären, eine Gefahr abzuwehren oder eine Straftaten aufzuklären. Eine **zeitliche Grenze** ergibt sich allenfalls aus besonderen Überprüfungs- und Löschungsvorschriften.

Die genannten Regelungstypen entsprechen den allgemeinen Grundzügen des deutschen Datenverarbeitungs- und schutzrechts. Doch sind sie insgesamt eher **steuerungsschwach** . Maßgebliche Gründe hierfür liegen in

- den zahlreichen **unbestimmten Rechtsbegriffen** (etwa: Behördenaufgaben und der Relevanz für diese),
- den vielfältigen **Ermessensregelungen** (außer bei den Spontanübermittlungen in besonderen Fällen),
- den bisweilen **gegenläufigen Interessenlagen der beteiligten Stellen** .

Zusätzlich entstehen in der Behördenkooperation Schnittstellen, welche sich auf die Aufklärung des Rechtsextremismus auswirken können:

---

[17] *Droste*, aaO., S. 74; zu diesen und dem automatisierten Austausch von Informationen näher ebd. S. 75 ff.

[18] Beispiele bei *Droste*, aaO., S. 577 ff.

- **zwischen den Verfassungsschutzbehörden von Bund und Ländern**, wenn die jeweilige Bestrebung sich auch gegen den Bund richtet oder sich auf mehrere Länder erstreckt;
- **zwischen den Verfassungsschutzbehörden mehrerer Länder**, sofern die Bestrebung in mehreren von ihnen aufklärbare Aspekte begründen kann;
- **zwischen den Verfassungsschutzbehörden und den Polizeibehörden der jeweiligen Länder**, wenn strafrechtlich relevante Aspekte gefahrenabwehrender oder strafverfolgender Art eine Rolle spielen können;
- **zwischen den Polizeibehörden der Länder und den für sie jeweils zuständigen Staatsanwaltschaften** ;
- **zwischen den Verfassungsschutz- und Polizeibehörden der Länder und sonstigen Dienststellen der Länder** (Meldeämter, Kfz-Zulassungstellen usw.).

Diese – nach Lage des Einzelfalles auch netzförmig zu denkenden – Strukturen können in Sonderfällen weiter ergänzt werden durch zusätzliche staatliche Stellen und sogar Private (wie Telekommunikationsanbieter, Banken und Kreditinstitute, Fluggesellschaften u.a.).

Solche **Schnittstellen gelten allgemein als Schwachpunkte exekutiver Aufgabenerfüllung**. Es werden mindestens folgende Ursachen angegeben: Unterschiedliche technische Systeme der Informationsverarbeitung und Informationsübermittlung; **unterschiedliche administrative Standards** bei der Einschätzung und Bewertung von Informationen; **unterschiedliche „Kulturen“** der Aufgabenwahrnehmung in den Behörden (dazu können auch Führungs- und Aufsichtskulturen zählen); unterschiedliche Kenntnisse und Einschätzungen der eigenen und „fremder“ behördlicher Leistungen, Leistungs- und Sicherheitsstandards, ihrer Einschätzbarkeit und Beherrschbarkeit (also die Innen-Außen-Differenz sozialer und administrativer Systeme).

Für die Beantwortung von **Zuständigkeitsfragen** zeigt sich, dass die maßgeblichen Fragen des Informations- und Kenntnismanagements beim Entstehen und Bewältigen von Schnittstellenproblemen sich von anderen behördlichen Fragen der Informationsverarbeitung insbesondere durch einen Umstand unterscheiden: Nämlich den **präventiven Charakter der Aufgabenstellung und Informationsverarbeitung und auswertung**. Sie zeichnet sich dadurch aus, dass

zunächst vielfach nur „tatsächliche Anhaltspunkte “ für das Entstehen von Gefahren vorliegen, welche weiterer Aufklärung bedürfen. Zumindest nicht stets erhalten die Behörden die Meldung von einem Ereignis, welches als solches bereits den Gefahrtatbestand erfüllt (etwa: ein tatsächlicher stattfindender Überfall auf Dritte). Nicht selten und von besonderer nachrichtendienstlicher Relevanz ist demgegenüber der Fall, wonach einzelne Informationsfragmente bekannt sind, aus welchen – ggf. in Verbindung mit anderen Fragmenten – auf Bestrebungen oder Gefahren geschlossen werden kann. Wird eine Personengruppe beobachtet, welche in einen Ort reist, wo ein der rechtsextremen Szene zuzuordnendes Konzert stattfindet, so können die Besucher eine Unterstützergruppe des Rechtsextremismus sein, müssen es aber nicht. Solche **Ermittlungsbefunde sind daher in hohem Maße vorläufig, befragungs- und ergänzungsbedürftig**. Dies zählt zu den Aufgaben der Sicherheitsbehörden je für sich und gemeinsam. Schnittstellenprobleme können aber bereits dann entstehen, wenn jene Überprüfung noch läuft. Sie müssen sich dann allerdings auf Verdachtsmomente oder Anhaltspunkte stützen, welche wenig gesichert sind. In diesem Sinne setzt die Informationserhebung im Vorfeld bereits Prognose- und Bewertungs-vorgänge voraus, welche sich ex ante völlig anders als ex post darstellen können. Was ex post einfach erscheint, ist ex ante nicht selten schwierig oder fast unmöglich zu erkennen und vielfach auch nicht erkannt worden.

Hinzu kommt ein weitere Umstand: Die Sicherheitsarchitektur der Bundesrepublik ist **theoretisch relativ überschaubar**, wirft allerdings **in der Praxis allerlei Zuordnungsprobleme** auf. Hierfür gibt es namentlich zwei Gründe:

- ein **Wissensaspekt:** Ein wesentlicher Grund hierfür liegt darin, dass im Falle von Gefahrindizien oder einem Anfangsverdacht die Umstände regelmäßig noch nicht vollständig bekannt sind. Wegen des fragmentarischen Wissens in den Behörden fällt die zutreffende Einordnung der Umstände in die Sicherheitsarchitektur am Anfang durchaus schwer. Erst wenn erkennbar ist, dass eine Handlung einen terroristischen oder rechtsextremen Hintergrund haben könnte, kann sie in das Netz der Zuständigkeiten zutreffend eingeordnet werden. Dasselbe gilt für den Fall, dass eine bekannte Bestrebung in Zukunft rechtswidrige und ggf. strafbare Mittel einsetzen will. Erst dann kann die Zuordnung in das System von Aufgaben und Behörden

vollständig und zutreffend erfolgen. Und erst dann können dessen Leistungen für deren Aufklärung und die Gefahrenabwehr wirksam abgefragt werden.

— ein **Bewertungsaspekt:** Eine vorhandene Information muss im Hinblick auf ihre Relevanz für unterschiedliche Sicherheitsbehörden bewertet werden. Dabei müssen die Informationen den strategischen Interessen der/in den Behörden zugeordnet werden. Nur wer sich (allgemein) der Gefahren des Rechtsextremismus auch im Bereich der Kriminalität bewusst ist, kann eine Einzelinformation im Zuständigkeitsbereich richtig einordnen. Und nur wer mögliche Hintergründe von Straftaten frühzeitig und zutreffend einzuschätzen vermag, kann (andere) zuständige Behörden einschalten. Solche Bewertungen sind allerdings von den Einzelfällen regelmäßig unabhängig und schon vorher ausgebildet. Sie hängen insbesondere nicht ausschließlich von den Informationen selbst ab, sondern von allgemeinen Gefahrenszenarien, Wahrscheinlichkeitsannahmen, Ressourcenentscheidungen und – im Bereich politisch motivierter Handlungen und Risiken – politischen Bewertungen. Diese können sämtlich politischen Vorgaben, Szenarien, Entscheidungen und Konjunkturen unterworfen sein.

Daraus entstehen nicht nur Ermittlungspannen, sondern schon im Vorfeld Schnittstellenprobleme, die einer eigentlich zutreffenden und ex post als einzig richtig anzusehenden Sachbehandlung im Wege stehen oder diese unmöglich machen können. **Je abgeschlossener die Sachbehandlung, umso einfacher ist daher die Lösung der Zuständigkeitsfrage**. Im Vorfeld liegen die Dinge partiell anders – und schwieriger.

Die Zusammenarbeit ist also schon aufgrund Gesetzes von zahlreichen Einzelfallabwägungen abhängig. Diese sind durch interne Anweisungen, Praktiken u.a. gewiss näher konkretisiert. Derart steuerungsschwache Vorschriften mögen aus guten Gründen eingeführt worden sein. Doch bleibt festzuhalten: **Zwingende gesetzliche Verpflichtungen zur Zusammenarbeit** außerhalb des Ermessensbereichs **gibt es nur äußerst selten**. Hierzu zählen namentlich die genannten Spontanübermittlungen in besonderen Fällen und - nach verbreiteter Auffassung – § 138 StGB. Und selbst bei ersteren findet sich noch eine erhebliche Zahl an unbestimmten Rechtsbegriffen. Doch entsteht hier eine ganz erhebliche Steuerungs-, Orientierungs- und Legitimationsschwäche in einem ebenso grundrechts- wie auch sicherheitssensiblen Bereich.

Kooperation ist als Gegenstück zur bundesstaatlichen und organisatorischen Trennung der Sicherheitsbehörden zwar als Notwendigkeit anerkannt. Zugleich ist sie jedoch normativ erheblich unterdeterminiert. Dies erschwert die Suche nach eindeutigen Handlungsmaßstäben ebenso wie diejenige nach eindeutigen Kontrollmaßstäben bei der nachträglichen Überprüfung der Rechtmäßigkeit ihres Handelns – gleichgültig, ob dies durch Gerichte oder durch Parlamente geschieht.

4. Zuständigkeitsfragen I: Strafverfolgung

Inwieweit nach den genannten, wenig konkreten Maßstäben Aufgaben der sächsischen Sicherheitsbehörden bestanden, richtet sich nach den dafür einschlägigen Regelungen des § 143 I GVG und der §§ 1 ff StPO (für die strafverfolgende Tätigkeit), des Polizeigesetzes (für die gefahrenabwehrende Tätigkeit) und des SächsVerfSchG (für die Aufgaben des Verfassungsschutzes).

Bei der Strafverfolgung gilt gem. § 160 StPO das „Legalitätsprinzip“: Bei Bekanntwerden ausreichender Verdachtsmomente sind Staatsanwaltschaften u die ihr zuarbeitende Polizei zu eigenen Ermittlungen verpflichtet. Ein Ermessen steht ihnen in solchen Fällen grundsätzlich nicht zu. An solchen Anhaltspunkten hat es hinsichtlich von Mitgliedern des Zwickauer Trios seit 1996 nicht gefehlt. Dies ist öffentlich bekannt und bedarf keiner weiteren Darlegungen.

Hier kann sich allenfalls eine Frage stellen: Welche Strafverfolgungsbehörden waren zuständig? Dieser Frage soll hier nachgegangen werden im Hinblick darauf,

(1) ob auch sächsische Strafverfolgungsbehörden zuständig oder aber allein andere Behörden zuständig waren und
(2) welche Aufgaben sächsischen Strafverfolgungsbehörden zukamen, wenn die Behörden anderer Länder (primär) zuständig waren?

(zu 1):

Die Zuständigkeit der Polizei zur Strafverfolgung bemisst sich nach den genannten Vorschriften: dem Prinzip der **Ortsnähe** und demjenigen des **Sachzusammenhangs**. Das Kriterium der Örtlichkeit orientiert sich an der voraussichtlichen Gerichtszuständigkeit: Zuständig ist dasjenige Gericht, **in dessen Bezirk eine Straftat begangen worden ist**. Und die (voraussichtliche) Gerichtszuständigkeit bestimmt auch die Zuständigkeit der Ermittlungsbehörden. Zuständig sind danach also diejenigen Ermittlungsbehörden, auf deren Bezirk sich der Anfangsverdacht im Hinblick auf die Begehung von Straftaten bezieht, in dem also mutmaßlich die Straftat begangen worden ist. Dies kann der Wohn- oder Aufenthaltsort des möglichen Beschuldigten sein; muss es aber nicht: Das wäre der Fall, wenn die Indizien im Hinblick auf mögliche, von ihm begangene Straftaten sich auf diesen Bezirk beziehen. Ist dies nicht der Fall, bleibt der Wohn- oder Aufenthaltsort für die Bestimmung der Zuständigkeit ohne Belang.

Das Prinzip des **Sachzusammenhangs** bezieht sich auf die Aufklärung von Verdachtsmomenten, wenn mehrere Ermittlungsverfahren gegen eine Person geführt werden. Hier gilt es als nicht sinnvoll, dass unterschiedliche Behörde parallel Ermittlungsverfahren gegen eine Person führen; und zwar erst recht dann nicht, wenn die Ermittlungen in einem sachlichen Zusammenhang stehen. Dies kann insbesondere der fall sein, wenn Beweismittel oder sonstige Erkenntnisse sich nicht allein auf eine Handlung, sondern auf mehrere beziehen können. Dies gilt insbesondere, wenn eine (mutmaßliche) Straftat den Bezirk mehrerer Sicherheitsbehörden berühren kann, wenn der Verdacht mehrerer Straftaten durch ein und denselben Verdächtigen besteht oder wenn ein Zusammenhang in er Straftat in einem Bezirk mit einer anderen Straftat in einem anderen Bezirk bestehen kann. In diesen Fällen soll nur ein Ermittlungsverfahren durch einer Staatsanwaltschaft und die ihr zuarbeitenden Polizeibehörden – optimal auch hier nur eine Polizeibehörde – stattfinden. In solchen Fällen soll ein **Sammelverfahren** durchgeführt werden; und zwar dort, wo der Schwerpunkt der Straftat lag oder wo das Ermittlungsverfahren zuerst eingeleitet worden ist. In solchen Fällen sind alle anderen Ermittlungsbehörden verpflichte, das Verfahren, eigene Anhaltspunkte und Ermittlungsergebnisse an diese zuerst genannten Stelle abzugeben.

Das Verhältnis von Ortsnähe und Sachzusammenhang kann demnach als Regel-Ausnahme-Verhältnis beschrieben werden: Es gilt die Ortsnähe, soweit und solange nicht aufgrund des Sachzusammenhangs eine andere Zuständigkeit in Betracht kommt. Doch bleibt dies auf der Ebene der Ermittlungsverfahren nicht frei von hypothetischen Überlegungen: Die

Gerichtszuständigkeit knüpft daran an, dass die Anhaltspunkte für Straftaten und damit auch der Ort ihrer Begehung geklärt sind. Dagegen kann dies für die Ermittlungsbehörden nur hypothetisch zutreffen. Denn für sie spielen sich die genannten Erwägungen sämtlich auf der Verdachtsebene ab, namentlich

- dass überhaupt Straftaten begangen worden sind,
- dass diese (möglicherweise) in einem Zusammenhang stehen
- und deshalb (möglicherweise) denselben Personen zugeordnet werden können.

Erst wenn alle drei Schlüsse belegbar sind, kann es zu der Bildung eine Sammelverfahrens auch auf der Ermittlungsebene kommen. Bis dahin ergeben sich notwendigerweise (unerkannt) Parallelverfahren gegen bestimmte Verdächtige.

(zu 2):

Die genannte Ausnahme vom Prinzip der Ortsnähe und die Einleitung eines Sammelverfahrens begründet die primäre Zuständigkeit der für dieses zuständigen Gerichte und Behörden. Soweit dieses verfahren reicht, ist die Zuständigkeit anderer Ermittlungsbehörden demnach ausgeschlossen.

Dies bedeutet aber nicht, dass ihnen insoweit jede Ermittlungszuständigkeit fehlen würde. Im Gegenteil: Das Prinzip der Ortsnähe wird durch das Sammelverfahren zwar überlagert, aber nicht außer Kraft gesetzt. Dies bedeutet insbesondere, dass sich die ortsnahen Stellen nicht einfach darauf verlassen dürfen, dass die andere, für das Sammelverfahren zuständige Stelle die gebotenen Maßnahmen selbst und allein vornehmen wird und eigene Handlungen daher in keinem Fall geboten wären. Vielmehr sind die ortsnahen Behörden auch bei Führung eines Sammelverfahrens durch eine andere Stelle mindestens verpflichtet,

(1) ihnen bekannt werdende tatsächliche Anhaltspunkte, Verdachtsmomente und sonstige Informationen aufzunehmen,
(2) die Relevanz dieser Informationen für mögliche Straftaten selbst zu prüfen,
(3) den Zusammenhang dieser Ermittlungen mit anderen Straftaten, wegen derer das Sammelverfahren geführt wird, festzustellen (oder eben zu verneinen),
(4) über die Weiterleitung der Informationen an die das Sammelverfahren führende Stelle zu entscheiden,

(5) oder bei fehlender Erkenntnis des Sachzusammenhangs oder bei Entscheidung gegen die Weiterleitung – also des negativen Ausgangs der Prüfungen (3) und (4) - die Eröffnung eines eigenen Ermittlungsverfahrens wegen der bei ihnen bekannten Umstände zu prüfen,
(6) in Eilfällen eigene Ermittlungshandlungen vorzunehmen, wenn diese dringlich sind und die das Sammelverfahren führende Stelle am Ort der Verdachtsmomente nicht handlungsfähig oder nicht handlungsbereit ist,
(7) auf Ersuchen der das Sammelverfahren führenden Stelle die notwendigen Handlungen vorzunehmen,
(8) anhand des jeweiligen (erkennbaren) Standes der Ermittlungen die Einleitung weiterer Verfahren – auch bei anderen Stellen, etwa durch Einschaltung des Generalbundesanwalts und des Bundeskriminalamtes, zu prüfen.

Dies sind die **Mindestaufgaben derjenigen Ermittlungsbehörden, welche in einem Sammelverfahren nicht federführend** sind. Ergänzend sei noch darauf hingewiesen, dass die hiermit zusammenhängenden Fragen in zahlreichen internen Richtlinien und Verwaltungsvorschriften für die Staatsanwaltschaften (s. nur Nr. 25 ff RiStBV) und die Polizei näher geregelt sind. Diese betreffen namentlich Zweckmäßigkeitsfragen der Zuständigkeitsbestimmung sowie des Mit- bzw. Zusammenwirkens mehrerer Ermittlungsbehörden in größeren Verfahren. Sie sind allerdings interner Natur und nicht veröffentlicht; umgekehrt aber auch nicht geeignet, die genannten gesetzlich vorgegebenen Kriterien zu verändern oder aufzuheben.

Die **Polizei des Freistaates Sachsen stand nicht nur aus rechtlichen, sondern auch aus tatsächlichen Gründen vor der Notwendigkeit, im Zusammenhang mit dem Zwickauer Trio eigene Zuständigkeits- und Sachprüfungen vorzunehmen**.[19] Dabei ist zu berücksichtigen, dass diese Notwendigkeit sich nicht nur aus der heutigen, also nachträglichen Perspektive des Untersuchungsausschusses ergibt, sondern jene Gründe bereits zum damaligen Zeitpunkt vorlagen.

Dass die Gesuchten zunächst offenbar in Chemnitz und danach später in Zwickau wohnten, begründete die Zuständigkeit der sächsischen Polizei allein nicht zwingend, solange keine tatsächlichen Anhaltspunkte dafür bestanden, dass sie Straftaten in Sachsen begangen haben. Dies war hinsichtlich der Mordserie nicht der Fall, dafür wurde das Ermittlungsverfahren

[19] Hierzu enthält insbes. der Schaefer-Bericht zahlreiche Einzelheiten.

auch zentral beim LKA Bayern geführt. Doch bedeutet dieser Umstand nicht, dass das Trio oder einzelne seiner Mitglieder in Sachsen nicht straffällig in Erscheinung getreten waren. Im Gegenteil: Sowohl lagen dort mehrfache Anhaltspunkte für Straftaten auch in diesem Bundesland vor. Und zugleich fanden sich Hinweise und Ersuchen anderer Länder um Unterstützung bei der Aufklärung von Straftaten durch das Trio. Z.B.:

- gab es nach dem „Untertauchen" des Trios aus Jena vielfältige Anhaltspunkte dafür, dass diese in der Umgebung geblieben waren. Da zu diesem Zeitpunkt das Jenaer Trio per Haftbefehl gesucht wurde, bestand Anlass zu Strafverfolgungsmaßnahmen.

- gab es mehrfache Ermittlungsmaßnahmen in Zwickau, welche z.T. auf Ersuchen von Thüringer Behörden stattfanden, um die Betroffenen zu finden, was aus tatsächlichen Gründen nicht gelang (sie waren im observierten Haus zum damaligen Zeitpunkt nicht auffindbar u.a.);

- gelang es dabei nicht, die Gesuchten nicht zu finden; es ergaben sich aber auch in der Folgezeit keine Hinweise darauf, dass die Informationen falsch gewesen oder die Gesuchten anderswo aufgefunden worden wären (was ja auch tatsächlich nicht der Fall war);

- sollen Zuständigkeitsfragen der Polizei daraufhin diskutiert worden sein, ob eine Einschaltung des BKA notwendig und sinnvoll sei – mit negativem Ergebnis.[20]

Die tatsächlichen Einzelheiten[21] sind en detail Gegenstand der Tätigkeit des Untersuchungsausschusses und dort besser aufklärbar als von hier aus. Fest steht: Es gab schon damals zahlreiche Gründe zu polizeilichen Bemühungen, Erwägungen und Entscheidungen aus tatsächlichen und rechtlichen Gründen im Zusammenhang mit der Tätigkeit der NSU in Sachsen. Sie stammten z.T. aus Sachsen selbst, z.T. aber auch von

---

[20] SZ v. 5.5.2012 mit der Bewertung, "die Länder" hätten sich bemüht, die Bundesanwaltschaft aus dem Verfahren herauszuhalten". Die Bundesanwälte hätten nur anhand von Zeitungsartikeln prüfen können, ob sie zuständig seien.

[21] Ob dazu auch es 10 Banküberfälle in Sachsen (Chemnitz und Zwickau) zwischen den Jahren 1999 und 2006 zählten, zwischen denen schon damals zumindest teilweise ein Zusammenhang hergestellt wurde, der zwar auf einen organisierten, nicht aber auf einen rechtsextremen Hintergrund hindeutete, erscheint ungewiss und bislang jedenfalls nicht nachgewiesen. Im Schaefer-Bericht vom 15.5.2012 wird ein solcher Zusammenhang jedenfalls als naheliegend, wenn nicht gar selbstverständlich angesehen.

Ermittlungsbehörden anderer Bundesländer. Diese unterliegen der parlamentarischen Kontrolle durch den Landtag – und damit den Untersuchungsausschuss.

5. Zuständigkeitsfragen II: Gefahrenabwehr

Die Polizei ist neben der Aufklärung von Straftaten auch zur Gefahrenabwehr, das heißt zum Schutz gegen bevorstehende Schäden an Rechtsgütern oder sonstigen Belangen, die in den Polizeigesetzen genannt sind, zuständig. Hier gilt nicht das o. genannte Legalitäts-, sondern das Opportunitätsprinzip. Bei Bekanntwerden tatsächlicher Anhaltspunkte für eine Gefahr sind die Behörden berechtigt, aber nicht zwingend verpflichtet, zum Schutz Betroffener tätig zu werden. Ihnen steht insoweit ein pflichtgemäß und in den gesetzlichen Grenzen auszuübendes Ermessen zu.

Die örtliche Zuständigkeit der Polizeibehörden ist insoweit – ebenso wie die Aufgabe selbst, aber im Unterschied zur Strafverfolgungstätigkeit nach der StPO[22] - gleichfalls im Landesrecht geregelt. Danach beschränkt sich die Zuständigkeit der gefahrenabwehrenden Behörden grundsätzlich auf ihren Polizeibezirk (§ 70 Abs. 1 SächsPolG). Die Polizei schreitet dann ein, um in diesem vorhandene Rechtsgüter oder sonstige Belange nach Polizeirecht zu schützen. Maßgeblich ist also auch hier nicht der Wohnsitz des (potentiell) Gefährdenden, sondern er Ort des geschützten Gutes (sofern dieses örtlich überhaupt festgemacht werden kann: das gilt etwa bei Angriffen auf Leben, Gesundheit oder Eigentum, nicht hingegen etwa bei solchen gegen die freiheitliche demokratische Grundordnung). Zwar sind die einzelnen Bundesländer nicht berechtigt, länderübergreifende Sachverhalte (je allein) zu regeln, doch hat sich hier ein allgemeines Regelungssystem herausgebildet. Hier gilt der **Grundsatz der örtlichen Zuständigkeit für die Gefahrenabwehr nach dem Ort des zu schützenden Rechtsguts** nicht nur innerhalb der einzelnen Länder, sondern auch zwischen diesen. Eine Bildung von Sammelverfahren u.ä. ist hier – anders als bei der Strafverfolgung – nicht vorgesehen. Zu punktuell und zu eilbedürftig ist die Notwendigkeit konkreter Maßnahmen der der Gefahrenabwehr, als dass sie anderen, möglicherweise auswärtigen Polizeibehörden überlassen werden könnte.[23] Etwas anderes gilt nur, wenn **eine polizeiliche Aufgabe in**

---

[22] Dazu o. 4.

[23] Ergänzt wird dieser Grundsatz in einigen Ländern – namentlich in Sachsen – für bestimmte Fallgruppen, überwiegend (aber nicht nur) die Fallgruppe „Gefahr im Verzug". Der Polizeivollzugsdienst darf i.d.R. im

mehreren Dienstbezirken zweckmäßigerweise nur einheitlich wahrgenommen werden kann. In solchen Fällen ist die Zuständigkeit von den vorgesetzten Behörden zu regeln (§ 70 Abs. 4 SächsPolG). Eine solche Behörde besteht allerdings nur innerhalb des Bundeslandes Sachsen und nicht darüber hinaus. Die Regelung kann also nur innerhalb des Landes und nicht im Verhältnis zu anderen Ländern angewandt werden.

Werden polizeiliche Interessen außerhalb des Geltungsbereichs des (Landes-) Gesetzes verletzt, die ihren Ursprung aber im örtlichen Bezirk haben, kann also nur die Polizeibehörde des anderen Landes zuständig sein – soweit das betroffene Land dies zulässt oder dem zustimmt.[24] Im übrigen erscheint auch hier § 70 Abs. 2 S. 1 SächsPolG: „*Örtlich zuständig ist die Polizeibehörde, in deren Dienstbezirk eine polizeiliche Aufgabe wahrzunehmen ist*." Es stellt sich die Frage, ob auch die sächsischen Polizeibehörden eine Person in Anspruch nehmen dürfen, deren (gefährliche) Handlungen sich erst in einem anderen Bundesland realisieren. Nach dem Wortlaut ist Anknüpfungspunkt der sächsischen Regelung aber der Ort an dem die *polizeiliche Aufgabe wahrzunehmen* ist.[25] Bei einer solchen Konstellation kann das eben nur am Ort des Handlungs„-störers", also am Ursprung sein. Angesichts der sonst entstehenden Regelungslücke, kann eigentlich auch nichts anderes gelten. Auch wenn es sich dabei faktisch um eine Gefahrenabwehr für ein anderes Bundesland handelt, wird noch im Geltungsbereich des SächsPolG gehandelt und nicht in Kompetenzen eines anderen Bundeslandes eingegriffen. Die Polizeigesetze der Länder unterscheiden also entweder grundsätzlich nach dem Ort der Gefahr(entstehung) ergänzend auf den Ort ab, wo die polizeiliche Handlung erfolgen muss (wie in Sachsen).

Die Zuständigkeit richtet sich also grundsätzlich nach dem Ort des gefährdeten Schutzgutes, subsidiär daneben auch nach dem Ort der vorzunehmenden Handlung, also der Maßnahme

---

ganzen Land tätig werden (§ 76 SächsPolG). Diese Regelungen beziehen sich aber nur auf die länderinterne Gefahrenabwehr.

[24] Sonderregelung hierfür etwa § 7 Abs. 1 S. 2 POG NRW: „Daneben sind sie örtlich zuständig, wenn in ihrem Polizeibezirk Maßnahmen zum Schutz polizeilicher Interessen erforderlich sind, die außerhalb des Geltungsbereichs dieses Gesetzes verletzt oder gefährdet werden, sofern die zuständigen Stellen diese selbst nicht hinreichend schützen können." Die von § 7 Abs. 1 S. 2 POG NRW beschriebene Situation erscheint nur in einigen wenigen Fällen möglich. So etwa bei Immissionen, die ihre gefährliche Wirkung erst auf der anderen Seite der Ländergrenze entfalten.

[25] Anders hingegen *Drews/Wacke/Vogel/Martens,* Gefahrenabwehr, 1986, S. 107 und *Wöhrle/Belz*, PolG BW, § 54 Rn. 3; die aber die hier genannte Konstellation nicht erkennen und daher bei der Anknüpfung an den Wohnsitzes des Störers von einer „Unzeckmäßigkeit" ausgehen.

der Gefahrenabwehr. Dies kann namentlich der Wohn- oder Aufenthaltsort von Handlungs- (in Einzelfällen auch von Zustands-) verantwortlichen sein. Denn nur dort können ihnen Ge- oder Verbote bekannt gegeben, sie selbst überwacht, ihre Sachen oder Wohnungen durchsucht oder etwa ein Gewahrsam angeordnet werden. Damit obliegen den Polizeibehörden bei Anhaltspunkten für das Vorliegen von Gefahren – rechtlich selbständig neben den o. beschriebenen Fragen der Strafverfolgung – mindestens folgende Verpflichtungen:

(1) Entgegennahme von Informationen über mögliche Gefahren und deren mögliche Urheber in ihrem Zuständigkeitsbereich,

(2) Prüfung der Relevanz dieser Informationen für die Aufgaben der Gefahrenabwehr,

(3) Prüfung der Zulässigkeit oder gar Notwendigkeit polizeilichen Einschreitens (Opportunitätsprinzip),

(4) Prüfung der Zuständigkeit einer anderen Polizeibehörde für ggf. erforderliche Maßnahmen,

(5) Weiterleitung der Informationen an diese Stelle,

(6) Prüfung der subsidiären eigenen Zuständigkeit wegen Eilbedürftigkeit oder fehlender Handlungsfähigkeit oder Handlungsbereitschaft der anderen zuständigen Behörde.

Auch im Polizeirecht sind die länderübergreifenden Zuständigkeitsfragen durch interne Regelungen und Abkommen zwischen den Bundesländern näher ausgestaltet, auf welche die Gesetze partiell sogar ausdrücklich verweisen (s. etwa § 77 Abs. 1 Nr. 5 SächsPolG). Aber auch für sie gilt: Sie sind nicht geeignet, die gesetzlichen Vorkehrungen oder Grundlagen zu ändern; sondern allein, diese auszugestalten.

Dabei gilt der allgemeine polizeirechtliche Grundsatz der **Effektivität der Gefahrenabwehr**: Ist eine polizeirechtlich relevante Gefahr feststellbar, so hat die Polizei über Maßnahmen zu deren Abwehr zu entscheiden. Dabei kann sie im Rahmen des Opportunitätsprinzips zu entscheiden, ob sie tätig werden will oder nicht. Nicht zum Opportunitätsprinzip zählt dagegen dabei Frage, ob vielleicht eine andere Behörde zuständig wäre und auf deren Einschreiten zugewartet werden könnte oder müsste. Kann oder will die andere Behörde nicht handeln, so ist jede andere handlungsbereite und handlungsfähige Polizeibehörde zu erforderlichen Maßnahmen in ihrem eigenen Bezirk zuständig. Ein Zuwarten oder Hin- und Herverweisen von Zuständigkeiten zwischen unterschiedlichen Behörden innerhalb eines

Landes oder über Landesgrenzen hinweg ist gerade in Sachsen durch den eindeutigen Wortlaut des Gesetzes ausgeschlossen.

Ob und inwieweit es in Sachsen Anhaltspunkte für konkrete Gefahren durch das Trio gab, welche eine Zuständigkeit sächsischer Polizei über die strafprozessualen Aufgaben hinaus hätte begründen könne, lässt sich zum gegenwärtigen Zeitpunkt von hier aus nicht bestimmen. Solche Annahmen hängen vom Inhalt der Inforationen, dem Zeitpunkt ihres Bekanntwerdens und den daraus abzuleitenden Prognosen, insbesondere dem bevorstehen weiterer Straftaten oder sonstiger Rechtsverletzungen, ab. Ob und ggf. wann dies der Fall war, lässt sich zum gegenwärtigen Zeitpunkt ohne zusätzliche Informationen nicht aufklären

6. Zuständigkeitsfragen III: Verfassungsschutz

Dass nicht nur der Polizei, sondern auch die Verfassungsschutzbehörden für die Aufklärung möglicher Terrorakte von Rechtsextremisten zuständig sein können, ist bereits gezeigt worden. Ihre diesbezüglichen Aufgaben ergeben sich aber partiell aus anderen Aspekten (s.o. 2.). Der Verfassungsschutz schützt die freiheitliche demokratische Grundordnung, Bestand und Sicherheit von Bund und Ländern. Diese können durch unterschiedliche Angriffsformen beeinträchtigt oder gefährdet werden. Deren Aufklärung obliegt den Verfassungsschutzbehörden grundsätzlich unabhängig davon, ob sie auch von der Polizei unter deren spezifischer Aufgabenstellung aufgeklärt werden. Die Zuständigkeit der Polizei schließt also diejenige des Verfassungsschutzes nicht aus. Für den Verfassungsschutz gibt es hier namentlich zwei Besonderheiten: Er klärt nicht allein die Terrorakte und Terroristen auf, sondern auch deren Unterstützerumfeld unabhängig davon, ob dieses Umfeld selbst Straftaten begeht oder nicht. Und er klärt bereits im Vorfeld auf, wenn also noch keine konkreten Anzeichen für bestimmte bevorstehende Straftaten vorliegen.

Die Zuständigkeit der sächsischen Verfassungsschutzbehörden kann sich nicht allein aus dem Ort des gefährdeten Rechtsguts ergeben. Die freiheitliche demokratische Grundordnung gibt es nicht nur in Sachsen, und es gibt auch keinem eigene sächsische freiheitliche demokratische Grundordnung. Diese besteht vielmehr bundesweit und insgesamt einmal. Dementsprechend differenziert § 1 Abs. 3 SächsVerfSchG auch nicht nach dem Ort des bedrohten Rechtsguts, sondern nach demjenigen des Tätigwerdens der

Verfassungsschutzämter. Das ist der **Ort, an dem die maßgeblichen Bestrebungen aufgeklärt werden** (können oder müssen). Findet diese Tätigkeit auf sächsischem Gebiet statt, so sind die sächsischen Behörden zuständig. Behörden des Bundes oder anderer Länder dürfen hier grundsätzlich nicht tätig werden. Darin realisiert sich der Subsidiaritätsgedanke des § 5 BVerfSchG, also der Gedanke der Ortsnähe und der durch sie bestimmten (Primär-) Zuständigkeit (s.o. 2 c)). Diese Zuständigkeitsordnung ist rechtlich unabhängig von der parallelen Aufgabendifferenzierung zwischen den Polizeibehörden (dazu o. 4, 5).

Der beschriebene Grundgedanke lautet also so: **Was in Sachsen aufgeklärt werden muss, muss auch durch sächsische Verfassungsschutzbehörden aufgeklärt werden.** Die Stellen des Landes sind auch nicht berechtigt, ihre Aufgaben auf Behörden des Bundes oder anderer Länder abzuschieben. Doch gilt dieser Zustand nicht ohne Einschränkungen (§ 1 Abs. 3 SächsVerfSchG):

- Verfassungsschutzbehörden anderer Bundesländer dürfen in Sachsen im Einnehmen mit den sächsischen Verfassungsschutzbehörden tätig werden. Dies setzt ein bewusstes Zusammenwirken der Behörden beider Länder, also der sächsischen und der Behörde des anderen Landes, voraus. dabei muss die sächsische Verfassungsschutzbehörde im Einzelfall prüfen, ob die Voraussetzungen für ein Tätigwerden der Behörden des anderen Landes vorliegen. Dieses Einvernehmen muss grundsätzlich – aber nicht notwendig, namentlich nicht bei bereits laufenden Operationen oder bei „Gefahr im Verzug" - mit Beginn der Maßnahme vorliegen. War eine vorherige Einholung des Einvernehmens nicht mögliche, so ist es so bald wie möglich herbeizuführen. Eine nachträgliche Genehmigung kommt daher nur in Betracht, wenn eine Maßnahme in einem anderen Bundesland kurzfristiger Natur war. Ob die Voraussetzungen für das Tätigwerden der anderen Behörde vorliegen, entscheidet danach jedenfalls nicht die andere Behörde allein.

- **Verfassungsschutzbehörden des Bundes dürfen in Sachsen nur im Benehmen mit den sächsischen Verfassungsschutzbehörden tätig werden.** „Benehmen" ist eine schwächere Form des Zusammenwirkens als das Einvernehmen. Insbesondere ist die Tätigkeit der Bundesbehörde nicht von der positiven Zustimmung des Landesamtes abhängig. Sie kann auch ohne dessen Zustimmung tätig werden. Doch setzt das Benehmen das Bemühen um einverständliches Handeln voraus. Mindestgehalte sind die Information des Landesbehörde durch das Bundesamt über ein geplantes Vorgehen und die Möglichkeit des Landesamtes, sich zu dem Vorhaben der Bundesbehörde zu äußern.[26] Die Landesbehörden verfügen also in

[26] Näher zu Recht und Praxis Droste aaO, S. 71 ff.

dieser Situation über rahmenartige Kenntnisse, in welcher Angelegenheit die Bundesbehörde tätig werden will.

Die genannten Zusammenwirkensformen und ihre Voraussetzungen sind in internen Richtlinien der Verfassungsschutzbehörden näher geregelt, welche insbesondere Zweckmäßigkeitsfragen betreffen. Diese sind in der Lage, die genannten gesetzlichen Grundlagen auszugestalten, nicht aber zu modifizieren. Wichtig dabei ist: **Das Tätigwerden anderer Bundes- oder Landesämter in Sachsen schließt die Zuständigkeit der sächsischen Verfassungsschutzbehörden nicht aus.** Die Aufgabenerfüllung anderer (Bundes- oder Landes-)Behörden in Sachsen schränkt die Aufgaben des sächsischen Verfassungsschutzes nicht ein oder schließt sie teilweise aus. Sie kann allenfalls die Mittel ihrer Erfüllung modifizieren. Zur Vermeidung von Doppelarbeit und Parallelaufklärungen mag es zulässig sein, dass sich das sächsische Landesamt auf Aufklärungsarbeiten der anderen Stellen stützt und keine eigenen parallelen Aktivitäten startet. Doch bedeutet dies nicht, dass die sächsischen Behörden insoweit von der Aufgabe des Verfassungsschutzes in Sachsen dispensiert seien. Vielmehr entsteht in solchen Fällen ein Zusammenarbeitsauftrag mit wechselseitigen Unterstützungsrechten und –pflichten.[27]

Welche Aufgaben kamen also der sächsischen Verfassungsschutzbehörde nach den genannten gesetzlichen Vorgaben mindestens zu? Danach hatte sie die Pflicht zur

(1) Prüfung, ob und inwieweit die freiheitliche demokratische Grundordnung (auch) in Sachsen bedroht ist,

(2) Entscheidung, ob angesichts möglicher Bestrebungen eigene Aufklärungsmaßnahmen notwendig waren (hier gilt das sog. Opportunitätsprinzip, dazu schon o. 5.),

(3) Prüfung, wenn schon nicht die Bestrebungen selbst, so doch jedenfalls deren mögliches Unterstützerumfeld aufzuklären sei,

(4) Entscheidung über das Einvernehmen dahin, ob ggf. das thüringische Landesamt Aufklärungsaufgaben in Sachsen durchführen sollte oder ob eine eigene sächsische Aufklärungsarbeit notwendig oder gar vorzugswürdig sei,

(5) Prüfung, ob angesichts der bekannten Tätigkeit des thüringischen Landesamtes in Sachsen sich dort Informationen ergäben, welche ein Tätigwerden der sächsischen Stellen im eigenen Land notwendig machte;

(6) Prüfung und ggf. Entscheidung, ob und inwieweit mit den thüringischen Stellen in der Folgezeit in dieser Abgelegenheit zusammenzuarbeiten sei.

[27] Dazu näher Droste aaO., S. 48 ff, 60 ff.

Eine anhaltende jahrelange Aufklärungstätigkeit thüringischer Behörden (auch) in Sachsen war danach nicht geeignet, die Aufgaben des sächsischen Verfassungsschutzes insoweit einzuschränken oder zu beenden. Vielmehr wäre sie eher Anlass zu der Frage gewesen, ob insoweit auch von Seiten des sächsischen Verfassungsschutzes Aufklärungsbedarf bestünde. Dies gilt umso mehr, als der Rechtsextremismus in Sachsen insgesamt (und dam auch ein potentielles Umfeld für Unterstützungshandlungen gegenüber der abgetauchten NSU) nicht ausschließlich dem Beobachtungsauftrag der Thüringer Behörden unterlag, sondern auch von sächsischen Stellen aufzuklären war und aufgeklärt wurde.

Aufgaben des sächsischen Landesamtes für Verfassungsschutz in Bezug auf die NSU konnten sich daraus ergeben, dass sowohl das Trio selbst als auch dessen (potentielle) Unterstützer aus dem legalen Umfeld aufgeklärt werden konnten. Dass ein solches auch in Sachsen notwendig und vorhanden war, erscheint angesichts des langen Aufenthalts der NSU-Mitglieder in Sachsen naheliegend. Zudem war das Landesamt Sachsen mit mehrfachen Aufklärungsaktivitäten im Auftrag bzw. in Kooperation mit dem thüringischen LfV involviert. Schließlich gibt es nach wie vor Vermutung darüber, dass im LfV-Sachsen ein Kontakt zu einzelnen Personen aus der NSU bestanden habe.[28]

Darüber hinaus gibt es gerade aufgrund des Schaefer-Berichts gravierende Anhaltspunkte für die Annahme, dass die Zusammenarbeit des Thüringer und des Sächsischen Verfassungsschutzes[29] sowie die Zusammenarbeit zwischen den Thüringer Sicherheitsbehörden untereinander gerade in Sachsen des Zwickauer Trios erhebliche Defizite aufwies. Ob und inwieweit diese auch auf Dienststellen des Landes Sachsen durchgeschlagen haben bzw. vergleichbare Defizite auch in Sachsen bestehen und dadurch die Aufklärung de, bedarf vor dem Hinteergrund vergleichbarer NSU-Straftaten erschwert wurde, bedarf auch in Sachsen weiterer Aufklärung und ggf. struktureller Änderungen. Dies gilt allerdings nicht für Sachsen, sondern vergleichbar auch für den Bund und andere Länder.

7. Zusammenfassung

[28] Z.B. Spiegel-online 15.5.2012.

[29] Schaefer-Bericht vom 15.5.2012, Rn 337, 381, 423, 425 ff.

Die verfassungsfeindlichen Straftaten der NSU stellten eine der anspruchsvollsten Herausforderungen für die Sicherheit der Bundesrepublik und die Tätigkeit ihrer Sicherheitsbehörden dar. Dass diese dabei so wenig erfolgreich waren, stellt zahlreiche Legitimations- und Kontrollfragen nicht nur an die Exekutiven selbst, sondern auch an die Parlamente.

Das gilt namentlich in Sachsen, wo die NSU-Mitglieder seit ihrem Untertauchen in Thüringen ganz überwiegend. gewohnt haben. Sie haben zwar in diesem Bundesland nicht ihre schwersten Straftaten verübt, doch wurden sie auch hier straffällig bzw. wegen Straftaten und rechtsextremer Aktivitäten gesucht. Seit 1998 gab es zahlreiche dichte Hinweise darauf, dass sich das Trio überwiegend in Sachsen aufhielt.

Im Kontext der Aufklärung der rechtsextremen NSU-Terrors kamen sowohl der sächsischen Polizei wie auch den sächsischen Verfassungsschutzbehörden zahlreiche eigene Informations- und Entscheidungszuständigkeiten zu. Sie ergaben sich zentral aus Aufgaben der Strafverfolgung bzw. der Aufklärung verfassungsfeindlicher Bestrebungen. Dem lagen z.T. eigene Erkenntnisse, zum größeren Teil dagegen Informationen und Ersuchen von Behörden anderer Länder – insbesondere Thüringens – zugrunde.

Diese eigenen Entscheidungszuständigkeiten sächsischer Behörden begründen Kontrollzuständigkeiten sowohl der Aufsichtsbehörden des Bundeslandes als auch der Volksvertretung. Dabei ist die öffentlich bisweilen diskutierte Frage, ob einzelne Mitglieder des Trios vom Verfassungsschutz unterstützt wurden, nur eine unter zahlreichen interessierenden Fragen. Als mögliche und notwendige Untersuchungsgegenstände kristallisieren sich vielmehr – vor dem Hintergrund der inzwischen bekannt gewordenen Informationen und der Aktivitäten der Untersuchungsausschüsse im Bund und in Thüringen - heraus: Gibt es strukturelle Defizite bei der Aufklärung des Rechtsextremismus in den Verfassungsschutzbehörden? Arbeiten die Sicherheitsbehörden in den Bundesländern hinreichend effektiv zusammen? Wie effektiv ist die Zusammenarbeit der Sicherheitsbehörden von Bund und Ländern und zwischen den Ländern organisiert? Reichen die dafür vorhandenen Normbestände, Kulturen und Standards in den Diensten aus? Wie lassen sich Fehleinschätzungen oder Fehlentscheidungen aus der Vergangenheit durch Änderung normativer, struktureller, organisatorischer und dienstlicher Rahmenbedingungen

vermeiden bzw. zumindest unwahrscheinlicher machen? Sind Aufsicht, gerichtliche und parlamentarische Kontrolle der Dienste ausreichend (geregelt und organisiert)? Gibt es Gründe für neue Regelungen oder eine Reorganisation der (Arbeit der) Sicherheitsbehörden im Bund und/oder in den Ländern?

Untersuchungsausschüsse effektivieren die parlamentarischen Kontrollinstrumente und sind in diesem Rahmen zulässig und notwendig. Sie haben einen Anspruch auf Vorlage aller für die Erfüllung ihres Auftrags erforderlichen Unterklagen gegen die Staatsregierung. Dem kann weder die Abgeschlossenheit der Ermittlungen noch aber auch die Abgabe der Unterlagen an andere Behörden – etwa das BKA – entgegengehalten werden. Polizeiliche Effektivitäts- oder Geheimhaltungsansprüche können allenfalls das „Wie", nicht hingegen das „Ob" des Informationszugangs des Untersuchungsausschusses beschränken.