



Bundesministerium  
des Innern

**Ständige Konferenz der  
Innenminister  
und -senatoren der Länder**

# **Abschlussbericht der Bund-Länder-Kommission Rechtsterrorismus**

vom 30. April 2013

**- Zusammenfassung der Empfehlungen -**

Staatsminister a. D.  
Karl Peter Bruch

Bundesanwalt beim Bundesgerichtshof  
Bruno Jost

Rechtsanwalt  
Prof. Dr. Eckhart Müller

Senator a. D.  
Heino Vahldieck

## Zusammenfassung der Empfehlungen

- 1 Die Kommission hat entsprechend ihrem Auftrag die Zusammenarbeitsformen der Sicherheitsbehörden der Länder untereinander und mit den Bundesbehörden analysiert und bewertet. Sie hat hierzu Schnittstellen zwischen Behörden oder Arbeitsbereichen innerhalb von Behörden benannt und beurteilt auf dieser Grundlage die Behördenzusammenarbeit.

Die Kommission versteht sich als wichtige Klammer zwischen den Aufklärungsbemühungen der Regierungen von Bund und Ländern. Eingeflossen in die Überlegungen der Kommission sind auch bisher vorliegende Erkenntnisse der NSU-Untersuchungsausschüsse von Bundestag und Landtagen der Länder Bayern, Sachsen und Thüringen.

Bei der Betrachtung der derzeitigen Sicherheitsarchitektur ist sich die Kommission stets bewusst gewesen, dass die Bewertung der damaligen Sachverhalte in Kenntnis des Gesamtzusammenhangs heute anders ausfallen muss als in der konkreten Ermittlungssituation der Jahre 1998 bis 2007. Die Kommission ist sich zudem darüber im Klaren gewesen, dass sich die deutsche Sicherheitsarchitektur seit 2001 nachhaltig verändert und insoweit auch Einfluss auf die Zusammenarbeitskultur der Sicherheitsbehörden ausgeübt hat. Dennoch ist die Kommission der Auffassung, dass die von ihr anhand der Schnittstellen entwickelten Empfehlungen zur Sicherheitsarchitektur geeignet sind, Verbesserungen – vor allem bei der Verhinderung und Aufklärung extremistisch motivierter Gewalttaten – herbeizuführen.

Nach Einschätzung der BLKR gab es im Zusammenhang mit dem NSU-Komplex nicht nur bei den Verfassungsschutzbehörden, sondern auch bei den Polizeibehörden und der Justiz, insbesondere in der Zusammenarbeit, Defizite. Ein generelles Systemversagen der deutschen Sicherheitsarchitektur konnte die Kommission dabei zwar nicht erkennen, allerdings hat nach ihrer Ansicht eine Reihe von Sicherungsfunktionen im System versagt.

Im Einzelnen unterbreitet die Kommission nachfolgende Vorschläge:

## **1 Verfassungsschutz in Deutschland**

- Eine Abschaffung der Verfassungsschutzbehörden in Bund und Ländern ist nicht geboten. Ebenso wenig ist eine Zentralisierung von Aufgaben der Verfassungsschutzbehörden beim Bund oder ein fachliches Weisungsrecht des BfV gegenüber den Landesbehörden für Verfassungsschutz erforderlich. 2
- Die Überlegung, mehrere Landesbehörden für Verfassungsschutz zusammenzufassen, muss den daran beteiligten Ländern überlassen bleiben.

## **2 Trennungsgebot**

### **2.1 Beibehaltung des Trennungsgebotes**

- Die Trennung zwischen Verfassungsschutz- und Polizeibehörden sollte beibehalten werden. 3
- Ursächlich für die zahlreichen erkannten Schnittstellenprobleme bzw. Defizite in der Zusammenarbeit zwischen Verfassungsschutz- und Polizeibehörden war ein „Trennungsgebot in den Köpfen“. Diese „Kopfsperre“ muss bei Polizei und Verfassungsschutz zu Gunsten eines gemeinsamen Verständnisses von Verantwortung für die Sicherheit abgebaut werden.

### **2.2 Amtshilfe**

- Amtshilfe durch eine Verfassungsschutzbehörde für die Polizei mittels nachrichtendienstlicher Maßnahmen, welche mit einem Eingriff in Grundrechte von Bürgern verbunden sind, ist nicht zulässig. 4
- Soweit Verfassungsschutzbehörden in eigener Zuständigkeit anlässlich eines Ersuchens der Polizei tätig werden, ist aus Gründen der Zweck- und Verhältnismäßigkeit zu prüfen, welches nachrichtendienstliche Mittel eingesetzt werden darf.
- Gesetzgeberischer Handlungsbedarf wird nicht gesehen. Die Problematik der Amtshilfe sollte in den untergesetzlichen Zusammenarbeitsvorschriften berücksichtigt werden.

### **3 Verbesserung der Zusammenarbeit**

#### **3.1 Stärkung der Zentralstelle – Stärkung des Verfassungsschutzverbundes**

- 5
- Das BfV sollte als Zentralstelle sichtbar gestärkt werden. Dazu ist es notwendig, das BfV – vergleichbar mit dem BKA – ausdrücklich im Gesetz als Zentralstelle zu bezeichnen.
  - Über die bestehende untergesetzliche Regelung in der Zusammenarbeitsrichtlinie hinaus ist die Verpflichtung zum Informationsaustausch zwischen der Landes- und der Bundesebene auf gesetzlicher Ebene durch eine Änderung von § 5 BVerfSchG zu regeln und deutlich zu erweitern.
  - Landesbehörden müssen danach zukünftig gesetzlich verpflichtet sein, ihre Informationen aus allen Phänomenbereichen sowie darauf basierenden Auswertungen an das BfV zu übermitteln. Das BfV muss im Gegenzug dazu umfassend die Informationen und Auswertungen an die Landesbehörden übermitteln, bei denen ein Bezug zum jeweiligen Land besteht. Die Informationsübermittlung muss jeweils unverzüglich erfolgen.
  - In den Fällen des § 5 Abs. 2 Satz 2 Nr. 2 und 4 BVerfSchG (Erstrecken über den Bereich eines Landes hinaus oder eine Landesbehörde für Verfassungsschutz ersucht das BfV um Tätigwerden) besteht die Notwendigkeit, eine gesetzliche Verpflichtung zu einer gemeinsamen Auswertung zu schaffen.
  - Darüber hinaus müssen sich in diesen Fällen das BfV und die jeweils betroffene Landesbehörde für Verfassungsschutz bei operativen Maßnahmen abstimmen, um Doppelarbeit bzw. die parallele Durchführung gleicher Maßnahmen vermeiden. Rechtliche Risiken im Hinblick auf das Übermaßverbot lassen sich damit ebenso wie der nicht erforderliche Einsatz personeller und materieller Ressourcen ausschließen.
  - Zur Umsetzung dieser Vorschläge wird auf den entsprechenden Gesetzentwurf verwiesen.

### 3.2 Zusammenarbeit zwischen Polizeibehörden

- Zukünftig sollten alle den ermittelnden Polizeibeamten vorliegenden Informationen auch darauf hin geprüft werden, ob sie für andere Behörden bzw. Strafverfahren von Bedeutung sein könnten. Dabei muss eine lückenlose Dokumentation der Zusammenarbeit sichergestellt sein. Informationen an andere Behörden sollen deshalb grundsätzlich schriftlich erfolgen.
- Auf die Pflicht zur Prüfung einer Informationsübermittlung an andere Behörden, die Notwendigkeit der Klarheit der übermittelten Inhalte sowie der grundsätzlichen Pflicht zur schriftlichen Dokumentation sollte in der Aus- und Fortbildung für den Polizeivollzugsdienst besonderes Augenmerk gelegt werden.

6

### 3.3 Zentrale/Dezentrale Ermittlungsführung

- Unabhängig von der hypothetischen Frage, ob der NSU-Komplex durch eine zentral geführte Ermittlung oder in einem Sammelverfahren bei einer Staatsanwaltschaft frühzeitig hätte aufgeklärt werden können, lagen die gesetzlichen Voraussetzungen für die Zusammenführung der Ermittlungen sowohl im Bereich der Staatsanwaltschaften als auch bei den Polizeibehörden schon frühzeitig vor.
- Die Regelungen in Nr. 25 RiStBV sind für das Führen von staatsanwaltschaftlichen Sammelverfahren zwar verpflichtend. Die Justiz muss sie aber in entsprechenden Fällen auch anwenden und Rechtspraxis werden lassen. Gleichzeitig wird damit die Frage einer polizeilich zentral geführten Ermittlung i. S. v. § 18 BKAG (Koordinierung bei der Strafverfolgung) i. V. m. Nr. 28 RiStBV geklärt.
- Das Bundesministerium des Innern und das BKA müssen daneben ihren rechtlichen Handlungsrahmen aus §§ 4 (Wahrnehmen polizeilicher Aufgaben auf dem Gebiet der Strafverfolgung durch das BKA) und 18 BKAG konsequent ausschöpfen.

7

### **3.4 Harmonisierung bestehender gesetzlicher Übermittlungsvorschriften auf Landes- und Bundesebene**

- 8
- Die Übermittlungsvorschriften in Bund und Ländern müssen vereinheitlicht werden, damit alle Sicherheitsbehörden auf Bundes- und Landesebene von einem einheitlichen Rechtsstandard ausgehen können. Die gesetzlichen Vorschriften zur informationellen Zusammenarbeit müssen dabei sicherstellen, dass Schnittstellenprobleme, unterschiedliche fachliche Standards und unterschiedliche Bewertungen bestimmter Sachverhalte, mangelnde Kenntnisse der Arbeitsweise des jeweiligen Gegenübers bestmöglich überwunden bzw. kompensiert werden können. Behördenegoismen und ein unreflektiertes Streben nach Geheimhaltung müssen unter allen Umständen vermieden werden.
  - Im Vordergrund stehen dabei Vorschriften, die die Informationsübermittlung von Verfassungsschutzbehörden an Sicherheits- und Strafverfolgungsbehörden regeln.
  - Das Grundrecht der informationellen Selbstbestimmungen schließt in diesem Zusammenhang allerdings eine voraussetzungslose und verpflichtende Übermittlung aller in den jeweiligen Bereichen anfallenden und für den jeweiligen Empfänger nützlichen oder in irgendeiner Weise hilfreichen Informationen aus.

### **3.5 Zusammenarbeit zwischen Polizeibehörden und Verfassungsschutz in der Praxis**

- 9
- Der Kommission ist bewusst, dass die Sicherheitsbehörden ihre Zusammenarbeit nach dem Abtauchen des Trios im Jahr 1998 zwischenzeitlich, etwa nach den Anschlägen vom 11. September 2001, aber auch nach der Aufdeckung der Verbrechen des NSU im November 2011 auf verschiedenen Ebenen, insbesondere die Kooperation von Polizei und Verfassungsschutz, weiter ausgebaut haben.
  - Die im Leitfaden „Optimierung der Zusammenarbeit von Polizei und Verfassungsschutz“ beschriebenen Zusammenarbeitsformen müssen in der Praxis durch die Sicherheitsbehörden weiter intensiviert werden, um das Gefährdungspotenzial von extremistischen/terroristischen Personen und Gruppierungen frühzeitig zu

identifizieren und in gemeinsamer Abstimmung darauf reagieren zu können. Dabei stehen operative Maßnahmen – soweit erforderlich unter Einbindung der sachleitenden Staatsanwaltschaften – im Vordergrund.

- Es wäre sinnvoll, bei der Übermittlung von Erkenntnissen der Verfassungsschutzbehörden an die Polizei ein standardisiertes Verfahren für eine strukturierte Informationsübermittlung zu entwickeln. Dabei ist darauf zu achten, dass die Inhalte der gegenseitigen Informationsübermittlungen den jeweiligen Bedürfnissen des Empfängers gerecht werden.

### **3.6 Zusammenarbeit zwischen Staatsanwaltschaft und Verfassungsschutz in der Praxis**

- Die gesetzlich vorgesehenen Informationsverpflichtungen der Staatsanwaltschaften müssen gegenüber den Verfassungsschutzbehörden in der Praxis konsequent umgesetzt werden. Die Pflicht zur Umsetzung obliegt den sachleitenden Staatsanwälten selbst. 10
- Staatsanwälte sollten deshalb mit den nachrichtendienstlichen Vorschriften und den hierzu existierenden Verwaltungsvorschriften vertraut sein.
- Daneben sollten auf Arbeitsebene regelmäßig zwischen staatsanwaltschaftlichen Sachbearbeitern und Mitarbeitern der Verfassungsschutzbehörden Erfahrungen ausgetauscht werden, um das Verständnis für die Arbeitsweise und die Erfordernisse der jeweils anderen Behörde zu verbessern.
- Um der Nr. 205 RiStBV einen verbindlicheren Charakter zu geben und die Vorschrift zu konkretisieren, sollte sie entsprechend dem Vorschlag umformuliert bzw. erweitert werden.

### **3.7 Geheimschutz und Verwertbarkeit von eingestuftem Informationen**

- Im Sicherheitsüberprüfungsgesetz sollte eine klarstellende Regelung erfolgen, die das „Need to Know“-Prinzip gesetzlich verankert und daneben die Reichweite einer Pflicht zur Informationsübermittlung („Need to Share“) im Interesse klarer Handlungsanweisungen näher bestimmt. Weiterer Änderungsbedarf besteht nicht. 11

- Gerade innerhalb der Verfassungsschutzbehörden sollte zudem die Handlungssicherheit der Mitarbeiter bei der Einstufung von geheimhaltungsbedürftigen Informationen erhöht werden. Ziel muss es sein, die oftmals überzogene Einstufungspraxis nicht fortzuführen, sondern jede Einstufung kritisch im Sinne von § 4 Abs. 1 und 2 SÜG zu hinterfragen.
- Im Bereich von Polizei und Justiz muss sichergestellt sein, dass die tatsächlichen Bedarfsträger nachrichtendienstlicher Informationen über die erforderlichen Ermächtigungen zum Umgang mit Verschlussachen verfügen.
- Die Justiz sollte ihre Möglichkeiten zum Umgang mit Verschlussachen ausschöpfen und Zeugnissen der Verfassungsschutzbehörden i. S. v. § 256 StPO zumindest den Wert einer Anlasstatsache beimessen. Nachrichtendienste müssen auf die Belange einer effektiven Strafrechtspflege Rücksicht nehmen und vor jeder Übermittlung prüfen, ob der gewählte Verschlussgrad unbedingt erforderlich ist oder eine Herabstufung erreicht werden kann. Ist dies nicht der Fall und werden Informationen gesperrt, muss geprüft werden, inwieweit Zeugen vom Hörensagen benannt werden können.

#### **4 Verdeckte Informationsgewinnung**

##### **4.1 Beibehaltung des V-Manns als nachrichtendienstliches Mittel**

12

- Die Befugnis der Sicherheitsbehörden zum Einsatz von Vertrauensleuten ist beizubehalten.

##### **4.2 Einheitliche Standards**

- Den Vorschlägen des AK IV im Bericht zur Neuausrichtung des Verfassungsschutzes vom 3. Dezember 2012 ist zu folgen, zum Beispiel im Hinblick auf einen einheitlichen Sprachgebrauch für menschliche Quellen, einheitliche Vorgaben hinsichtlich der Auswahl (u. a. Vorstrafen), Anwerbung und Führung von Vertrauensleuten sowie der Beendigung der Zusammenarbeit.
- Ergänzend besteht gesetzgeberischer Handlungsbedarf, einheitliche Rahmenbedingungen für den Einsatz menschlicher Quellen zur verdeckten Informationsgewinnung zu schaffen.

### **4.3 Anordnungsbefugnis für verdeckte Maßnahmen**

- Es besteht keine Notwendigkeit, die Anordnung verdeckter nachrichtendienstlicher Maßnahmen über die bestehenden gesetzlichen Vorschriften hinaus unter Richtervorbehalt, eine Zustimmung der G10-Kommission oder Parlamentarischer Kontrollgremien zu stellen.
- Aus Gründen der Rechtsklarheit und Rechtssicherheit sollten die Vorschriften zur Anordnung des Einsatzes Verdeckter Ermittler und langfristiger Observationen entsprechend den Regelungen der Strafprozessordnung in den Polizeigesetzen von Bund und Ländern harmonisiert werden.

### **4.4 Strafbarkeit von Quellen**

- Aus Gründen der Rechtsklarheit, Rechtssicherheit und im Interesse der menschlichen Quellen und der VM-Führer ist eine baldige, möglichst bundeseinheitliche, gesetzliche Regelung der Materie geboten.
- Ein Freibrief für V-Leute zur Begehung von Straftaten kommt nicht in Betracht. Anstelle der in Brandenburg und Niedersachsen bestehenden und der in Nordrhein-Westfalen vorgesehenen Rechtfertigungsgründe zur Begehung bestimmter Straftaten wird angeregt, die Schaffung eines spezifischen Einstellungsgrundes in der Reihe der §§ 153 ff. StPO zu prüfen. Es sollte in der Hand der Staatsanwaltschaften liegen, ein mögliches strafbares Verhalten von V-Leuten und deren V-Mann-Führern im Zusammenhang mit der nachrichtendienstlichen Tätigkeit zu bewerten und nach dem Opportunitätsgrundsatz ggf. von einer Strafverfolgung abzusehen.

#### **4.5 Umgang mit Quellenschutz**

- Der Quellenschutz ist nicht absolut. Der Schutz von Leib und Leben der Quelle, die Arbeitsfähigkeit der Verfassungsschutzbehörden und die berechtigten Belange von Strafverfolgung und Gefahrenabwehr sind in ein angemessenes Verhältnis zu bringen. § 23 BVerfSchG (Übermittlungsverbote) sollte daher entsprechend den Vorschlägen angepasst werden.

#### **5 Einheitliche Standards bei der Informationsauswertung im Verfassungsschutz**

- 13
- Es besteht kein Harmonisierungs- und Änderungsbedarf der Dienstvorschriften für die Auswertung.
  - Allerdings sollte eine stetige effektive und effiziente Kontrolle der Auswertung und eine vertiefte „interdisziplinäre“ Aus- und Fortbildung auf dem Gebiet der Informationsauswertung erfolgen.

#### **6 Erweiterung der Zuständigkeit des GBA**

##### **6.1 Materielle Zuständigkeit**

##### **6.1.1 Neuer Zuständigkeitstatbestand**

- 14
- Unter Beachtung der grundgesetzlichen Kompetenzverteilung sollte eine Erweiterung der materiellen Ermittlungszuständigkeit des GBA angestrebt werden. Dazu sollte in das Gerichtsverfassungsgesetz eine Formulierung aufgenommen werden, die auf den Staatsschutzbezug verzichtet.
  - Vor diesem Hintergrund ist eine erweiterte Zuständigkeit freilich nur für schwerste, in höchstpersönliche Rechtsgüter eingreifende Straftaten vorstellbar. Außerdem ist über das Erfordernis der besonderen Bedeutung hinaus ein weiteres Tatbestandsmerkmal erforderlich, etwa dass die Tat nach den Umständen geeignet ist, die öffentliche Sicherheit oder den Rechtsfrieden in der Bundesrepublik Deutschland in besonders erheblichem Maße zu beeinträchtigen.
  - Die Kommission schlägt hierzu eine gesetzliche Änderung vor.

### **6.1.2 Verzicht auf einschränkende Tatbestandsmerkmale**

- Die einfachgesetzlichen Einschränkungen des § 120 Abs. 2 GVG sollten gelockert werden. Dabei bieten sich die Merkmale „bestimmt und geeignet“ in § 120 Abs. 2 Nr. 3 GVG an. Hier könnte – insbesondere im frühen Stadium strafrechtlicher Ermittlungen – dem GBA in der Frage seiner eigenen Zuständigkeit ein größerer Beurteilungs- und Entscheidungsspielraum eingeräumt werden als dies jetzt der Fall ist.
- Ergänzend sollte das bisherige gesetzliche Erfordernis, dass „die Tat den Umständen nach bestimmt und geeignet ist“ durch die Formulierung „wenn die Tat nach den Umständen bestimmt und geeignet sein kann“ ersetzt werden.

15

### **6.2 Befugnis zur Zuständigkeitsprüfung**

- Es ist erforderlich, die Verpflichtung der örtlichen Staatsanwaltschaften zur Information des GBA gemäß Nr. 202 RiStBV in § 142a Abs. 1 GVG als neuen Satz 2 einzufügen.
- Der GBA sollte zudem die gesetzliche Befugnis erhalten, zur Klärung seiner Zuständigkeit bestimmte Ermittlungen anzustellen, wie z. B. das Recht, bei den örtlichen Behörden Auskünfte einzuholen, Akten einzusehen und Ermittlungsaufträge an das BKA zu erteilen. Auch diese Regelung ist sinnvollerweise in § 142a GVG zu verankern.

16

### **6.3 Erweiterung des § 143 Abs. 3 GVG**

- Der GBA sollte eine gesetzlich verankerte Kompetenz erhalten, unterschiedliche Ermittlungsverfahren – auch länderübergreifend – einer einzelnen Staatsanwaltschaft zur Verfolgung bindend zuzuweisen, wenn dies in geeigneten Fällen zur Sicherstellung einer einheitlichen Verfahrensführung erforderlich und dies auf andere Weise nicht erreicht werden kann.
- Da die vorstehenden Bewertungen bzw. die Empfehlungen die Justizressorts betreffen, sollten sie zur weiteren Befassung der Konferenz der Justizministerinnen und –minister zugeleitet werden.

## **7 Dienst- und Fachaufsicht**

- 17
- Um eine sachgerechte und effiziente Aufsicht zu gewährleisten, ist ausreichendes und ausschließlich in eigens dafür zuständigen Kontrolleinheiten verwendetes Personal einzusetzen, das über ausreichende praktische Erfahrung im nachgeordneten Bereich verfügt.
  - Es besteht dagegen keine Notwendigkeit für eine strukturelle Änderung der Aufsicht über die Polizeibehörden. Allerdings muss der kontinuierliche und vollständige Informationsaustausch zwischen Aufsichts- und nachgeordneter Behörde sichergestellt sein.
  - Im Bereich der Verfassungsschutzbehörden bestehen zwei Möglichkeiten, die Aufsicht zu stärken. Einerseits kommt die Einsetzung eines in seiner Amtsführung unabhängigen im Bereich der Exekutive angesiedelten „Beauftragten zur Kontrolle des Verfassungsschutzes“ in Betracht. Andererseits können sich in Ländern, in denen die Verfassungsschutzbehörde zugleich oberste Landesbehörde ist, die Hausleitungen von besonderen Kontrolleinheiten unterstützen lassen.

## **8 Aus- und Fortbildung**

- 18
- Die IMK hat sich in ihrer Sitzung in Rostock vom 5. bis 7. Dezember 2012 über die bereits bestehenden Aus- und Fortbildungsmöglichkeiten hinaus für eine zeitgemäße, stärker standardisierte Aus- und Fortbildung im Verfassungsschutzverbund ausgesprochen. Die Kommission schließt sich dem an.