

Wolfgang Seibel

### Kausale Mechanismen des Behördenversagens: Eine Prozessanalyse des Fahndungsfehlschlags bei der Aufklärung der NSU-Morde

#### Zusammenfassung

Der Beitrag analysiert das Versagen der Polizeibehörden von Bund und Ländern bei der Aufklärung der Serienmorde an Immigranten zwischen 2000-2007 („NSU-Morde“). Das geschieht im Wege einer Prozessanalyse und durch eine theoretische Interpretation, mit deren Hilfe systemische und insofern verallgemeinerbare kausale Mechanismen des Behördenversagens identifiziert werden. Es wird argumentiert, dass für das Behördenversagen Flucht aus der Verantwortung auf Seiten einiger weniger Spitzenbeamter und Politiker ausschlaggebend war, die die von ihren Mitarbeitern erarbeitenden Vorschläge zur Erweiterung des Fahndungsansatzes und Effektivierung des Fahndungsapparates nicht aufgegriffen haben. Effektivere Fahndungsanstrengungen und die dafür nötigen politischen Entscheidungen unterblieben aus Scheu vor inneradministrativen und innerförderativen Konflikten. Dies wäre mit hoher Wahrscheinlichkeit anders gewesen, wenn die Mordopfer Angehörige der deutschen Mehrheitsgesellschaft gewesen wären – nicht, weil die Entscheidungsträger rassistisch eingestellt waren, sondern weil sie sich bei unklarer Eingrenzung des Kreises der Betroffenen und damit möglicher künftiger Opfer Untätigkeit nicht hätten leisten können. Dieser Befund führt vor Augen, dass auch im demokratischen Rechtsstaat der Schutz von Leben und körperlicher Unversehrtheit und die Durchsetzung der Gleichheit vor dem Gesetz zur Disposition persönlicher und politischer Opportunitätskalküle stehen können, wenn andere legitime Prinzipien demokratischer Verfassungsstaatlichkeit wie das Mehrheitsprinzip und die Konfliktvermeidung unter Verwaltungsträgern entsprechende Anreize setzen.

#### Abstract

*Causal Mechanisms of Administrative Failure: A Process Tracing Analysis of the Failure of German Law Enforcement Authorities in the Investigation Into the Serial Killing of Immigrants, 2000-2007*

The present paper analyzes the failure of German law enforcement authorities in the investigation into the serial killing of immigrant shopkeepers in Germany in 2000-2007 known as NSU-Murders (NSU standing for Nationalsozialistischer Untergrund or National-Socialist Underground). The technique of study is causal process tracing and a theory-guided identification of systemic thus predictable causal mechanisms of administrative and political failure. The argument is that failure was caused by denial of responsibility displayed by high level administrative and political decision makers rather than by rank and file law enforcement officials and their alleged xenophobic leanings. Denial of responsibility took the form of risk-averse behavior which in turn meant not to streamline a fragmented criminal investigation apparatus nor to reassess the investigation hypothesis as explicitly suggested by experts. This, the paper states, would have been different if the victims of the serial killings would have been ordinary Germans. Not because law enforcement official were xenophobic or racist but because they could not have afforded similar inaction when facing serial killings with an indeterminable range of future victims as opposed to the clearly identifiable group of immigrant petty shopkeepers. Which makes evident that even in a democratic state and under the rule of law the protection of human life and security may be subject to personal and political opportunism as soon as otherwise legitimate principles of democratic constitutionalism such as majoritarian rule and conflict-avoiding inter-agency linkages set applicable incentives.

*Schlagworte:* Organisationsversagen, Kausale Mechanismen, Framing Effekte, Verantwortung, Elitenversagen

*Key words:* Organizational Failure, Causal Mechanisms, Framing Effects, Responsibility, Elite Failure

## 1. Struktureller Rassismus oder normale Organisationspathologien?

Das Versagen von Polizei und Verfassungsschutz bei der Fahndung nach den Urhebern einer Serie von Morden an Immigranten und einer Polizistin in den Jahren 2000 bis 2007, heute bekannt als NSU-Morde, stellt einen der größten Behördenskandale in der jüngeren Geschichte der Bundesrepublik dar. Dass es sich bei dem Fehlschlag der Fahndung nach den Mördern um eine Serie von Fehlleistungen der maßgeblichen Dienststellen handelte, ist durch eine breite Medienberichterstattung hinreichend in das Bewusstsein der Öffentlichkeit gerückt worden. Was den Skandal ausmachte, war jedoch nicht das Behördenversagen selbst, sondern dessen mutmaßlichen Ursachen und seine Folgen. Der Staat hatte vor seiner elementaren Aufgabe versagt, den Schutz von Leben und körperlicher Unversehrtheit sicherzustellen, eine Pflicht, die ihm durch Artikel 2 Absatz 2 des Grundgesetzes auferlegt ist. Noch schwerwiegender war die Mutmaßung, dass dies nicht zufällig passiert war, sondern deshalb, weil die Opfer nicht alteingesessene Deutsche, sondern Immigranten waren. Das Minderheitenvotum der Partei Die Linke zum Bericht des Bundestags-Untersuchungsausschuss zu den NSU-Morden sprach in diesem Zusammenhang von „strukturellem und institutionellem Rassismus“ der Behörden.<sup>1</sup>

Die Aufklärung der komplexen Hintergründe der Fehlschläge ist vor allem durch die parlamentarischen Untersuchungsausschüsse Thüringens und des Bundes vorangetrieben worden,<sup>2</sup> doch liegen auch gründlich recherchierte journalistische Aufarbeitungen vor (*Aust/Laabs* 2014). Unbeantwortet blieb gleichwohl die Frage, was an dem nachhaltigen Fahndungsfehlschlag „normalem“ Behördenversagen und was tatsächlich einer „ethnisierenden“ Perspektive von Polizei und Verfassungsschutz (Untersuchungsbericht Deutscher Bundestag, S. 988-994) zuzuschreiben ist.

Die vorliegende Abhandlung versucht, eine Antwort auf diese Fragen zu geben. Das geschieht im Wege einer Prozessanalyse und durch eine theoretische Interpretation, mit deren Hilfe kausale Mechanismen des Behördenversagens identifiziert werden. Dieses *Causal Process Tracing* (*Beach/Pederson* 2013; *Blatter/Haverland* 2012, S. 79-143; *Collier* 2011) richtet sich zunächst auf die Wendepunkte und kritischen Weggabelungen, an denen sich grundlegende Fehlentwicklungen im Fahndungsansatz und in der Fahndungsorganisation verfestigt haben. Die dabei zu Tage tretenden notwendigen und hinreichenden Bedingungen des Fahndungsfehlschlags lassen Schlüsse auf den systemischen und insofern verallgemeinerungsfähigen Charakter der zugrundeliegenden kausalen Mechanismen und damit der administrativen und politischen Fehlleistungen zu.

Der Fahndungsfehlschlag, so eine erste These, war im Wesentlichen auf Standardpathologien formaler Organisationen und der föderativen Kompetenzverteilung im deutschen Bundesstaat zurückzuführen, die Persistenz dieser Schwächen über sieben Jahre hinweg allerdings auf distinktes Elitenversagen. Normale Organisationspathologien und Elitenversagen waren für sich genommen notwendige, aber nicht hinreichende Bedingungen des Fahndungsfehlschlags, das Versagen administrativer und politischer Führungskräfte war dagegen ausschlaggebend. Das hier vorgetragene Argument lautet daher, dass

für das Scheitern der Aufklärung der seit September 2000 anhalten Serie von Morden an Immigranten nicht fremdenfeindliche Einstellungen der ermittelnden Beamten oder eine „ethnisierende Perspektive“ des Fahndungsansatzes ursächlich war, sondern Flucht aus der Verantwortung auf Seiten einiger weniger Spitzenbeamter und Politiker, die die von ihren Mitarbeitern erarbeiteten Vorschläge zur Erweiterung des Fahndungsansatzes und Effektivierung des Fahndungsapparates nicht aufgegriffen haben.

Dieses Versagen wiederum, so die zweite These, war nicht zufälliger, sondern systematischer Natur. Effektivere Fahndungsanstrengungen und die dafür nötigen politischen Entscheidungen unterblieben, weil die maßgeblichen Spitzenbeamten und Politiker inneradministrative und innerförderative Konflikte scheuten, die mit dem Herbeiführen einer effektiveren Fahndungsorganisation und eines erweiterten Fahndungsansatzes verbunden gewesen wären. Dies wäre mit hoher Wahrscheinlichkeit anders gewesen, so die dritte These, wenn die Mordopfer nicht Angehörige einer ethnischen Minderheit, sondern Angehörige der deutschen Mehrheitsgesellschaft gewesen wären – wiederum nicht, weil die Entscheidungsträger rassistisch eingestellt waren, sondern weil sie sich bei unklarer Eingrenzung des Kreises der Betroffenen und damit möglicher künftiger Opfer Untätigkeit nicht hätten leisten können.

Dieser Befund, so wird hier argumentiert, ist weitaus beunruhigender als die Annahme, der Fahndungsfehlschlag bei der Aufklärung der Serienmorde an Immigranten sei auf latent ausländerfeindliche Einstellungsmuster bei Behördenangehörigen zurückzuführen. Er führt vor Augen, dass der Schutz von Leben und körperlicher Unversehrtheit und die Durchsetzung der Gleichheit vor dem Gesetz zur Disposition persönlicher und politischer Opportunitätskalküle stehen können, wenn andere legitime Prinzipien demokratischer Verfassungsstaatlichkeit wie das Mehrheitsprinzip und die Kooperation von Verwaltungsträgern entsprechende Anreize setzen.

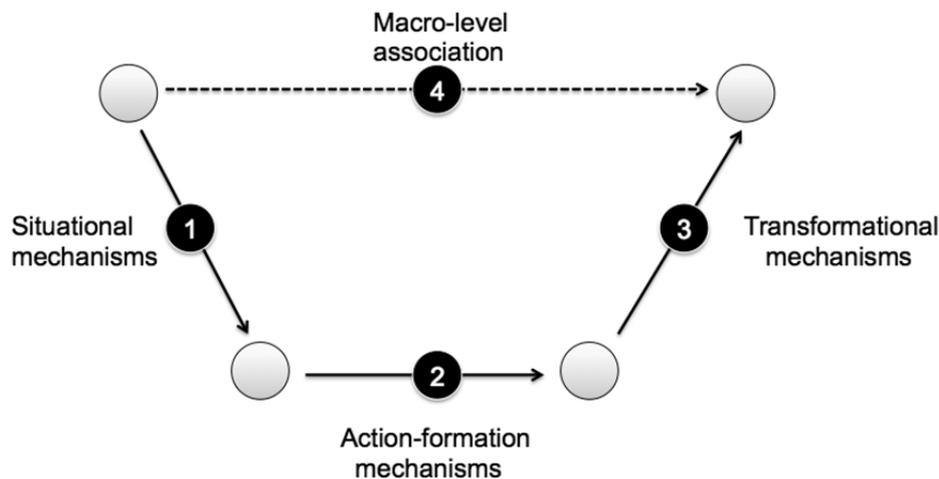
## 2. Die Normalität von Fehlerquellen und die analytische Bedeutung kausaler Mechanismen

Die hier angesprochenen Standardpathologien administrativer und politischer Beurteilungs- und Entscheidungspraxis setzten sich aus mehreren charakteristischen kausalen Mechanismen zusammen. In der Metaphorik der hierfür einschlägigen Methodenliteratur bezieht sich der Begriff des kausalen Mechanismus auf den Inhalt der *black box*, den die statistische, auf Korrelationen ausgerichtete Kausalanalyse nicht abbilden kann (Beach/Pedersen 2013; Bunge 1997, 2000); Hedström/Ylilkoski 2010). Kausale Mechanismen sind systemspezifisch. So können in einem technischen System keine biologischen Mechanismen auftreten und in einem biologischen System offensichtlich keine sozialen Mechanismen (dies wird insbesondere von Bunge (1997) hervorgehoben). Mechanismen in sozialen Systemen, zu denen auch formale Organisationen zählen, sind ihrerseits systemischer Natur in dem doppelten Sinne, dass sie allgegenwärtig und vorhersagbar sind, aber gerade aus diesem Grund nicht von vornherein die Eigenschaft eines *kausalen* Mechanismus haben, schon gar nicht im Hinblick auf ein bestimmtes Ereignis und/oder Prozessergebnis. Dafür müssen offenbar weitere Faktoren hinzutreten.

Diesem analytischen Problem haben sich Hedström/Swedberg (1998) gewidmet unter Anlehnung an die von James S. Coleman formulierte Anforderung an eine vollständige Kausalerklärung (bekannt als ‚Coleman’s Badewanne‘, vgl. Coleman, 2000, S. 22). Ihr Konzept sieht neben den eigentlichen handlungsformierenden kausalen Mechanismen

(*action formation mechanisms*) situative Mechanismen (*situational mechanisms*) und transformative Mechanismen (*transformational mechanisms*) (Hedström/Swedberg, 1998, S. 22) vor, was in einer neueren Abhandlung von Hedström/Ylikoski (2010) aufgegriffen wurde. Tatsächlich wird die Erklärung der Wirkung eines kausalen Mechanismus, der sich im Handeln maßgeblicher Akteure ausdrückt, erst vollständig erklärbar dadurch, dass *situative* Faktoren aus einer potentiellen eine reale Wirkung machen und *transformative* Faktoren eben diese Wirkung letztendlich zum Tragen bringen.

*Schaubild 1:* Das Modell einer mikrofundierten vollständigen Erklärung auf der Basis situativer, handlungsformierender und transformativer kausaler Mechanismen nach Hedström/Ylikoski (2010)



In Bezug auf Phänomene des Behördenversagens lassen sich hieraus folgende Überlegungen ableiten: Ähnlich wie technische oder biologische Systeme weisen auch Verwaltungen als formale Organisationen potentielle Fehlerquellen auf, denen systemische, also regelmäßig zu erwartende Mechanismen zugrunde liegen. Die Entfaltung dieser Mechanismen als reale Fehlerquelle ist jedoch situations- und transformationsabhängig. Koordinationsprobleme etwa sind in jeder Organisation notorische Fehlerquellen. Dass sie zum Beispiel im fragmentierten Fahndungsapparat einer föderativ gegliederten Polizeiorganisation auftreten, ist zu erwarten. Die entscheidende Frage bleibt gleichwohl, unter welchen Umständen sie die Fahndungsarbeit der Polizei tatsächlich behindern und ob sie in ihrer Wirkung neutralisiert werden können oder nicht. Ähnlich verhält es sich mit anderen, in der Forschungsliteratur gut aufgearbeiteten Mechanismen, die als potentielle Fehlerquellen in Frage kommen: Die Deformationen von Wahrnehmungsmustern durch die Routinen bürokratischer Handlungsabläufe (Merton, 1952), unstrukturierte Entscheidungsprozesse nach dem Muster einer „organisierten Anarchie“ (March/Olsen/Cohen, 1972), Pfadabhängigkeiten und daraus resultierenden institutionellen Trägheiten (David, 1985; Pierson, 2000), selektive Wahrnehmungen und negative Koordination (Dearborn/Simon, 1958; Mayntz/Scharpf 1973), Veto-Spieler-Konstellationen (Tsebelis, 2002), Informationsasymmetrien und Principal-Agent Probleme (Akerlof, 1970; Grossmann/Hart, 1983), unvollständige Lernzyklen (Argyris,

1999; *March/Olsen*, 1975), illegitime Außensteuerung durch Einflussgruppen (*Selznick*, 1949) oder institutionenegoistische Politik (*Allison/Halperin*, 1972) und Neigungen zur Budgetmaximierung (*Niskanen*, 1971).

Mit der Heuristik solcher Mechanismen als Quelle von Standardpathologien beginnt – nach der Aufbereitung des empirischen Materials – die Prozessanalyse von Behördenversagen, ähnlich einer differentialdiagnostisch vorgehenden klinischen Exploration. Ähnlich wie diese muss die Prozessanalyse dann erweisen, welche situative Faktoren aus einer potentiellen eine reale Wirkung gemacht und welche transformativen Faktoren eben diese Wirkung letztendlich zum Tragen gebracht haben. So geht auch die nachfolgende Fallanalyse vor.

### 3. Fallanalyse

Das von den Strafverfolgungsbehörden und später von den amtlichen oder parlamentarischen Untersuchungsinstanzen so bezeichnete „Zwickauer Trio“ oder „NSU-Trio“ aus Beate Zschäpe, Uwe Böhnhard und Uwe Mundlos hatte seit Anfang der 1990er Jahre Diebstahlsdelikte und Körperverletzungsstraftaten begangen. Seit Mitte der 1990er Jahre waren die drei Personen als Angehörige der rechtsextremistischen Szene in Thüringen bei Polizei und Verfassungsschutz aktenkundig. Seit 1996 stand Uwe Böhnhard unter Beobachtung des Landesamtes für Verfassungsschutz Thüringen in Zusammenhang mit der Anfertigung von „Unkonventionellen Spreng- oder Brandvorrichtungen“ (USBV), die der rechtsextremistischen „Kameradschaft Jena“ zugerechnet wurden. Im Januar 1998 wurde in diesem Zusammenhang durch die Staatsanwaltschaft Jena ein Haftbefehl gegen Böhnhard und Mundlos vorbereitet. Dieser wurde jedoch erst am Tag des Abtauchens des Trios, am 28. Januar 1998, erlassen und konnte somit nicht vollstreckt werden.<sup>3</sup>

Eine erste umfassende Untersuchung der Fahndungsspannen, die im Auftrag des Innenministeriums Thüringen vom ehemaligen Richter am Bundesgerichtshof Gerhard Schäfer angestellt wurde<sup>4</sup>, konzentrierte sich auf das Verhalten und Versagen von Verfassungsschutz und Polizei bis zum Abtauchen des Trios am 28. Januar 1998. Das Abtauchen war nach den Untersuchungsergebnissen sowohl dieses „Schäfer-Gutachten“ als auch der Untersuchungsausschüsse des Deutschen Bundestages und des Thüringer Landtags durch Fehlwahrnehmungen, interne Desorganisation und Koordinationsmängel bei Verfassungsschutz und Polizei möglich geworden. Die dem Trio zuzurechnenden Morde und schätzungsweise 14 Banküberfälle ereigneten sich zwischen dem 9. September 2000 und dem 25. April 2007.

#### Die dem NSU-Trio zuzuordnenden Morde 2000-2007

9. September 2000	Mord an Enver Şimşek in Nürnberg
19. Januar 2001	Mord an Abdurrahim Özüdoğru in Nürnberg
27. Juni 2001	Mord an Süleyman Taşköprü in Hamburg
29. August 2001	Mord an Habil Kılıç in München
25. Februar 2004	Mord an Mehmet Turgut in Rostock
9. Juni 2004	Nagelbombenanschlag, 22 Verletzte, davon 4 schwer, in Köln
9. Juni 2005	Mord an İsmail Yaşar in Nürnberg
15. Juni 2005	Mord an Theodoros Boulgarides in München
4. April 2006	Mord an Mehmet Kubaşık in Dortmund
6. April 2006	Mord an Halit Yozgat in Kassel
25. April 2007	Mord an der Polizistin Michèle Kiesewetter in Verbindung mit dem Mordversuch an dem Polizisten Martin A., beide in Heilbronn

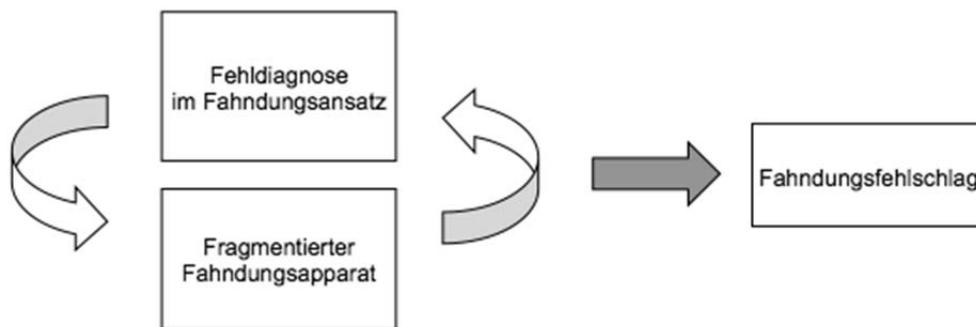
Die Morde blieben unaufgeklärt, wofür nach den Erhebungsergebnissen insbesondere der Untersuchungsausschüsse des Deutschen Bundestages und des Thüringer Landtags neuerlich Fehldiagnosen im Fahndungsansatz und Organisationsmängel beim Verfassungsschutz und bei den Strafverfolgungsbehörden von Staatsanwaltschaft und Polizei ursächlich waren.

Das maßgebliche Behördenversagen lässt sich also in zwei Phasen einteilen, in die folgenlose Beobachtung der straffälligen Uwe Böhnhard und Uwe Mundlos und das Ausbleiben ihrer rechtzeitigen Verhaftung vor dem 28. Januar 1998 einerseits und den Fehlschlag der Fahndung nach Beginn der Mordserie am 9. September 2000 andererseits. Die nachfolgende Darstellung beschränkt sich auf die zweite dieser Phasen. Dies hat zum einen pragmatische Gründe, weil eine Darstellung des Gesamtzyklus vom Beginn der Beobachtung des späteren NSU-Trios durch den Verfassungsschutz in Thüringen bis zum Selbstmord von Böhnhard und Mundlos am 4. November 2011 in Eisenach und der am Tag darauf folgenden Selbstanzeige von Beate Zschäpe und deren Verhaftung den Rahmen einer kürzeren Darstellung sprengen würde. Außerdem haben sich die medialen und sonstigen journalistischen Darstellungen vor allem auf die zum Teil bizarren Episoden des Versagens der Verfassungsschutzbehörden konzentriert<sup>5</sup>, während das ‚Kerngeschäft‘ der polizeilichen Mordaufklärung und dessen politisch-administrative Einbettung eher vernachlässigt wurde. Zum anderen zeigen sich gerade in dieser zweiten Phase, der der fehlgeschlagenen Aufklärung einer Mordserie, die sich nach und nach auf sechs Bundesländer erstreckte (Bayern, Hamburg, Mecklenburg-Vorpommern, Nordrhein Westfalen, Hessen, Baden-Württemberg), typische kausale Mechanismen in Form von Organisations- und Elitenversagen. Diese waren wiederum zum einen kognitiver und organisationsstruktureller Natur, zum anderen hingen sie mit Kompetenzkonflikten zwischen Bundes- und Länderpolizei und deren unzureichender politischer Bewältigung zusammen.

### 3.1 Eingrenzung des Explanandums

Der Fehlschlag der Fahndungsmaßnahmen nach Beginn der NSU-Mordserie am 9. September 2000 war, so die hier zugrunde gelegte Prämisse, auf zwei Kausalsyndrome zurückzuführen, nämlich eine Fehldiagnose im Fahndungsansatz und die Fragmentierung des Fahndungsapparates selbst. Die zur Verfügung stehenden Quellen, insbesondere der Abschlussbericht des NSU-Untersuchungsausschusses des Deutschen Bundestages, geben Aufschluss darüber, dass beide Faktoren im Verlauf der behördeninternen Beratungen durchaus zur Disposition standen. Das Explanandum im engeren Sinne ist daher nicht das Auftreten der Fehldiagnose im Fahndungsansatz und der – allein schon durch den föderativen Aufbau der Polizeiorganisation gegebene – fragmentierte Fahndungsapparat selbst, sondern die Persistenz beider Faktoren trotz nachweisbarer Initiativen zu ihrer Überwindung oder Neutralisierung. Letztere haben im Übrigen in der medialen Öffentlichkeit so gut wie keine Beachtung gefunden. Erstaunlicherweise blieben dadurch die eigentlichen politischen Entscheidungsfehler bei der Fahndung nach NSU-Mördern ebenfalls weitgehend unbeachtet. Die Fehldiagnose im Fahndungsansatz und der fragmentierte Fahndungsapparat standen, wie die Prozessanalyse erweist, in einem sich selbst verstärkenden Wechselverhältnis zueinander.

*Schaubild 2:* Der sich-selbst-verstärkende Zyklus aus Fehldiagnose im Fahndungsansatz und Fragmentierung des Fahndungsapparates



Die grundlegende Fehldiagnose bestand in der Festlegung auf die so genannte „OK-Hypothese“: die Annahme der Polizeibehörden, dass es sich bei den Morden an kleinen Gewerbetreibenden mit Immigrationshintergrund um „milieubedingte“ Straftaten handelte und die Opfer in irgendeiner Weise, zum Beispiel durch Schutzgelderpressungen, mit dem kriminellen Milieu verstrickt waren. Die Fragmentierung der Fahndungsapparate wiederum führte dazu, dass zum einen der Informationsaustausch der nach und nach betroffenen Landespolizeien und eine fachliche Diskussion über die Plausibilität und Angemessenheit der jeweiligen Fahndungsansätze unterblieb oder bestenfalls sporadisch erfolgte, und zum anderen sowohl die fachliche als auch die direktive Kompetenz des Bundeskriminalamts und der Bundesanwaltschaft nicht oder nur rudimentär in Anspruch genommen wurde. Durch die Fehldiagnose im Fahndungsansatz wurde von den Möglichkeiten des Bundeskriminalamt-Gesetzes zur Zentralisierung der Fahndung beim BKA auf Antrag eines Landes oder auf Anordnung des Bundesinnenministers (§ 4 Abs. 2 Nr. 1 und 2 BKA-Gesetz) kein Gebrauch gemacht. Somit blieb die Fragmentierung der Fahndungsapparate erhalten. Umgekehrt verhinderte diese Fragmentierung, dass die anfängliche Fehldiagnose einer zusammenschauenden Bewertung unterworfen wurde. Hinzu kam, dass auch die infrastrukturellen Möglichkeiten von Generalbundesanwaltschaft und Bundeskriminalamt insbesondere im Bereich des Datenabgleichs und der Rasterfahndung weitgehend ungenutzt blieben. Dies musste bei einer Mordserie, die sich nach und nach auf ein halbes Dutzend Bundesländer erstreckte, besonders nachteilig ins Gewicht fallen. Als Generaldiagnose kann man also einen sich selbst verstärkenden Zirkel aus kognitiven und strukturellen Schwächen des Fahndungsansatzes und der Fahndungsorganisation festhalten, der bis zur zufälligen Aufdeckung des Verbleibs des NSU-Trios im November 2011 nicht durchbrochen wurde.

Umso wichtiger ist die Frage nach den tatsächlichen Ursachen der Persistenz sowohl der Fehldiagnose im Fahndungsansatz als auch des fragmentierten Status der Fahndungsapparate im Einzelnen. Zu ihrer Beantwortung werden im Folgenden die Wendepunkte und kritischen Weggabelungen<sup>6</sup> der maßgeblichen Entscheidungssequenzen rekonstruiert. Daraus leitet sich anschließend eine Diagnose notwendiger und hinreichender Bedingungen für die Persistenz der Fehldiagnose im Fahndungsansatz und der Fragmentierung der Fahndungsapparate ab. Schließlich wird ein Vorschlag für die Benennung kausaler Mechanismen unterbreitet, deren Wirkungsweise das Eintreten insbesondere der hinreichen-

den Bedingungen für den Fahndungsfehlschlag nach der vorliegenden Diagnose am besten erklärt.

### 3.2 Wendepunkte und kritische Weggabelungen

Eine Auswertung der Erhebungsergebnisse des NSU-Untersuchungsausschusses des Deutschen Bundestages lässt vier Schlüsselepisoden erkennen, in deren Verlauf sich die Fehldiagnose im Fahndungsansatz der Polizeibehörden und die Aufrechterhaltung des aufgrund der föderativen Ordnung und der örtlichen Verteilung der Serienmorde zunächst unausweichlichen Fragmentierung der Fahndungsapparate stabilisierte.

- Am 12. September 2000, drei Tage nach dem Mord an dem Blumenhändler Şimşek in Nürnberg, kommt es zu einer Nachfrage des bayrischen Innenministers Günther Beckstein, ob es möglicherweise für den Mord einen ausländerfeindlichen Hintergrund gebe. Dies wird von der zuständigen Polizeibehörde verneint. Diese Episode kann als Etablierung der Fehldiagnose im Fahndungsansatz gewertet werden. Sie macht zugleich deutlich, dass sie nicht alternativlos war.
- Im April 2004 und damit nach nunmehr fünf Morden, scheitert ein Vorstoß der ermittelnden Polizeibehörden in Nürnberg-Fürth, die Übernahme der Gesamtermittlung in der Mordserie auf das Bundeskriminalamt zu beantragen. Dies kann als Schlüsselergebnis für die Persistenz des fragmentierten Fahndungsapparates gewertet werden.
- Am 9. Juni 2004 kommt es nach einem Nagelbombenanschlag in einem überwiegend von türkischstämmigen Immigranten bewohnten Stadtteil Kölns erneut zu einer Fehleinschätzung des Tathintergrundes, der im lokalen Milieu organisierter Kriminalität vermutet wird. Die angebotene Hilfe des Bundeskriminalamts wird abgelehnt bzw. auf rudimentäre Formen des Datenabgleichs eingeschränkt. Diese Episode kann daher als Perpetuierung sowohl der Fehldiagnose im Fahndungsansatz als auch des fragmentierten Fahndungsapparates gewertet werden.
- Im Mai 2006, nach dem 8. und 9. Mord, scheitert ein weiteres Mal die Initiative zur Übertragung der Gesamtermittlung auf den Generalbundesanwalt und das Bundeskriminalamt, die nunmehr vom Bundeskriminalamt selbst ausgeht. Dies kann als endgültige Festschreibung der Fragmentierung der Fahndungsapparate gewertet werden.

***Schlüssepisode 1:** Fruchtllose Nachfrage des bayrischen Innenministers Beckstein nach einem möglichen ausländerfeindlichen Hintergrund des Mordes an Enver Şimşek in Nürnberg.*

Am 12. September 2000 vermerkte der bayrische Innenminister Günther Beckstein auf einem Zeitungsbericht des ihm vorliegenden Pressespiegels über den Tod von Enver Şimşek, der drei Tage zuvor in Nürnberg Opfer eines Mordanschlags geworden war: „Bitte mir genau berichten. Ist ausländerfeindlicher Hintergrund denkbar?“ (Untersuchungsbericht Deutscher Bundestag, S. 497). Das zuständige Sachgebiet IC 5 des Ministeriums teilte dem Minister daraufhin am 5. Oktober 2000 mit: „Nach Auskunft des Polizeipräsidiums Mittelfranken bestehen derzeit keine Anhaltspunkte für einen ausländerfeindlichen Hintergrund der Tat.“ (ebd.) Hierzu heißt es im Bericht des NSU-Untersuchungsausschusses des Deutschen Bundestages:

Der zugleich als Anlage übersandte Ermittlungsbericht der KD Nürnberg vom 29. September 2000 enthält keine Aussage darüber, ob ein fremdenfeindlicher Hintergrund von der Polizei in Betracht gezogen wurde. Der Ausschuss hat nicht feststellen können, dass der Vermerk von Innenminister Dr. Beckstein in der Folgezeit zu konkreten Maßnahmen oder Überlegungen der Polizei in Richtung eines ausländerfeindlichen Hintergrunds führte. Auch hat Dr. Beckstein als Zeuge im Ausschuss keine Maßnahmen benannt, die auf seinen Vermerk hin zur Prüfung eines ausländerfeindlichen Hintergrunds veranlasst wurden (Untersuchungsbericht Deutscher Bundestag, S. 497).

Der mit den Ermittlungen im Mordfall Şimşek seinerzeit befasste leitende Kriminalbeamte, der Erste Kriminalhauptkommissar Vögeler, sagte hierzu aus:

„Die erste Fahndung verlief ergebnislos. Aber es sind hier verschiedene Raubüberfälle geprüft worden, ob hier möglicherweise ein Zusammenhang besteht. Dem war nicht so. Es sind ja auch sehr große Geldbeträge zurückgeblieben in der Geldbörse und im Führerhaus des Blumenhändlers Şimşek. Aber trotzdem haben wir die nächste Zeit intensiv beobachtet, ob möglicherweise andere Delikte, begangen eben durch Schusswaffen, oder rechtsgerichtete Delikte hier zusammengehören könnten. Also, das war von Anfang an schon ein Ermittlungsweg. Aber Schwerpunkt definitiv war Richtung Organisierte Kriminalität.“ (ebd., S. 496)

Somit verfestigte sich, wie es im Bericht des Untersuchungsausschusses des Deutschen Bundestages heißt, die „Grundannahme ... , dass die Taten aus dem kriminellen Milieu heraus verübt wurden und die Opfer in irgendeiner Weise mit dem Milieu verstrickt waren“ (ebd., S. 504). Relevant wurde dies für die Ermittlungen, als es zwischen Januar und Ende August 2001 zu drei weiteren Morden an kleinen Gewerbetreibenden türkischer Herkunft kam, nämlich am 19. Januar 2001 an Abdurrahim Özüdoğru in Nürnberg, am 27. Juni 2001 an Süleyman Taşköprü in Hamburg und am 29. August 2001 an Habil Kılıç in München. Zudem stellte sich heraus, dass die zwei Morde in Nürnberg und die beiden in Hamburg und München mit derselben Waffe verübt worden waren, eine Pistole der Marke Česká (ebd., S. 491-608).

Die sich von Nord nach Süd durch die gesamte Bundesrepublik erstreckende Mordserie führte immerhin zur Einrichtung einer Sonderkommission beim Polizeipräsidium Mittelfranken, nicht jedoch zur Infragestellung des Fahndungsansatzes. Vielmehr zeigt bereits der Name der Sonderkommission – „Halbmond“ – dass man auf Seiten der Polizei nach wie vor von Straftaten innerhalb des türkischstämmigen Immigrantenumlieues ausging. Die Sonderkommission „Halbmond“ wurde 2005 durch eine Besondere Aufbauorganisation (BAO) – eine Art Sonderermittlungsgruppe – abgelöst, die nun den Namen „Bosporus“ trug. Deren Leiter, der Leitende Kriminaldirektor Geier, sagte vor dem Untersuchungsausschuss des Deutschen Bundestages aus, auf den milieuinternen Charakter der Morde hätten „auch einige, zum Teil vertraulich gegebene Hinweise aus türkischen Kreisen hingedeutet“ (ebd., S. 504).

Zum Hintergrund dieser Fehleinschätzung äußerte sich vor dem Untersuchungsausschuss auch ein Beamter des Landeskriminalamts Hamburg. Man habe, so dieser Zeuge, „sehr viele Hinweise“ aus dem kriminellen Milieu erhalten, darunter auch „Hinweise von Inhaftierten, national und international, die die Täter und die Auftraggeber kennen wollten mit der zum Teil vordergründigen Interessenlage, sich Hafterleichterungen oder Haftverkürzung ... zu erhoffen“ (Aussage des Kriminaloberrats Felix Schwarz, Landeskriminalamt Hamburg, Untersuchungsbericht Deutscher Bundestag, S. 498). Man habe also durchaus „nicht leichtfertig irgendwelche Spuren verfolgt, die man nicht hätte ernst nehmen müssen. Aber rückblickend betrachtet muss man eben deutlich sagen, dass man bestimmte Hinweisgeber weniger ernst hätte nehmen müssen (ebd.).“

***Schlüssepisode 2: Erstes Scheitern der Übernahme der Gesamtermittlung durch das Bundeskriminalamt nach dem fünften Mord***

Das Bundeskriminalamt-Gesetz (BKAG) bietet die Handhabe, Kompetenzen der Länderpolizeien auf das Bundeskriminalamt zu übertragen. Dies kann entweder auf Antrag eines Bundeslandes (§ 4 Abs. 2 Nr. 1 BKAG) oder aber nach Unterrichtung der betroffenen obersten Landesbehörde – sprich: des jeweiligen Landesinnenministers – „aus schwerwiegenden Gründen“ durch Anordnung des Bundesinnenministers (§ 4 Abs. 2 Nr. 2 BKAG) geschehen. Im April 2004, nachdem mit dem Mord an Mehmet Turgut in Rostock am 25. Februar 2004 mittlerweile fünf türkischstämmige Immigranten mit derselben Waffe getötet worden waren, entstand beim Polizeipräsidium Mittelfranken die Initiative, auf der Grundlage von § 4 Abs. 1 BKAG beim Bundesinnenministerium die Übertragung der Gesamtermittlung auf das Bundeskriminalamt zu beantragen. Dies wurde mit der zuständigen Fachabteilung des bayrischen Innenministeriums abgeklärt. Am 14. April 2004 fand zu dieser Frage eine Telefonkonferenz statt, an der außer der Fachabteilung des Innenministeriums und den zuständigen Beamten des Polizeipräsidioms Mittelfranken Beamte der Kriminaldirektion Nürnberg und des Polizeipräsidioms München teilnahmen (ebd., S. 508). Dabei sprachen sich die Vertreter der Polizeibehörden für eine Übergabe der Ermittlungen an das Bundeskriminalamt aus. Man kam überein, dass das bayrische Innenministerium einen entsprechenden Antrag an das Bundesinnenministerium stellen solle.

Daraufhin fand am 20. April 2004 am Sitz des Bundeskriminalamts in Wiesbaden eine Besprechung statt, deren Gegenstand die Vorklärung einer Übertragung der Ermittlungsführung auf das BKA war. An dieser Besprechung nahmen außer den Vertretern des BKA Beamte der Kriminalpolizeidirektion Nürnberg, des Polizeipräsidioms Mittelfranken, des Landeskriminalamts Hamburg und der Kriminalpolizeiinspektion Rostock teil. Zu diesem Zeitpunkt herrschte offenbar zwischen den Vertretern der Länderpolizeien und des Bundeskriminalamts Einigkeit darüber, dass eine Übernahme der Ermittlungen in der Mordserie durch das BKA geboten sei aufgrund „überörtlicher und internationaler Bezüge, personeller und finanzieller Ressourcen, Ermittlungsinfrastruktur“ (so zitiert aus dem Protokoll des Bundeskriminalamts der Besprechung vom 20. April 2004, in: Untersuchungsbericht Deutscher Bundestag, S. 509). Im Polizeipräsidium München etwa ging man nach dieser Besprechung davon aus, dass nunmehr das BKA die Ermittlungen tatsächlich übernehme (ebd.).

Jedoch ergab sich nun eine unklare Kommunikationslage unter den bayrischen Polizeibehörden, die die Federführung für die betroffenen Länderpolizeien übernommen hatten. Zudem taten sich Meinungsverschiedenheiten auf zwischen der Polizei und der Staatsanwaltschaft in Nürnberg bzw. Nürnberg-Fürth. Bei der Besprechung in Wiesbaden am 20. April 2004 hatten die Vertreter der Länderpolizeien und des Bundeskriminalamts offenbar aneinander vorbeigeredet. Jedenfalls stellte sich heraus, dass die Vertreter des BKA lediglich ihre Bereitschaft zur Übernahme „ergänzender struktureller Ermittlungen“ (ebd., S. 510) bekundet haben wollten, während man auf Seiten der Länderpolizeibehörden davon ausging und auch darauf abzielte, dass das BKA im Sinne von § 4 Abs. 2 Nr. 1 BKAG auch tatsächlich die Gesamtermittlungen übernahm.

Auf dieser Übertragung der Gesamtermittlung auf das BKA zu insistieren fiel jedoch der bayerischen Polizei und insbesondere der hauptsächlich betroffenen Kriminalpolizeidirektion Nürnberg schwer, weil es zwischen dieser und dem zuständigen Oberstaatsanwalt bei der Staatsanwaltschaft Nürnberg-Fürth Differenzen gab. Diese traten zutage in

Gesprächen, die der zuständige Beamte der Kriminalpolizeidirektion Nürnberg, Kriminalhauptkommissar Vögeler, am 20. und 21. April 2004 mit dem zuständigen Oberstaatsanwalt Dr. Kimmel führte. Kimmel führte bei dieser Gelegenheit aus, dass der Anstoß zu den neuen Überlegungen schließlich durch den am 25. Februar 2004 geschehenen Mord an Mehmed Turgut in Rostock erfolgt sei und dass es daher neue Ermittlungsansätze ausschließlich in Rostock gebe, weshalb „jetzt die Staatsanwaltschaft Rostock gefordert sei“ (ebd.). Er, Kimmel, sehe auch nicht die Notwendigkeit der Eröffnung eines Verfahrens nach § 129 Strafgesetzbuch (Bildung einer kriminellen Vereinigung) oder für ein Sammelverfahren für alle Morde der erkennbaren Serie bei der Staatsanwaltschaft Nürnberg, „da die Verwendung derselben Waffe noch kein Indiz für denselben Täter sei“ (ebd.). Offensichtlich frustriert hielt der Erste Kriminalhauptkommissar Vögeler daraufhin in einem Aktenvermerk fest:

„Nachdem sich somit keine Staatsanwaltschaft bereit erklärt, die für die Einschaltung des BKA erforderlichen Voraussetzungen zu schaffen, bleibt es beim status quo. Die Ermittlungen der KD [Kriminaldirektion] Nürnberg zu den hiesigen Tötungsdelikten sind mit den vorhandenen Möglichkeiten quasi beendet. Nach meiner Meinung ist eine Einbindung des BKA

- aufgrund der überörtlichen und internationalen Bezüge
- der personellen und finanziellen Ressourcen des BKA
- und der vorhandenen Ermittlungsinfrastruktur

dringend notwendig und absolut zielführend.

Zudem ist nach Meinung aller an der Besprechung in Wiesbaden [am 20.4.2004] teilnehmenden Beamten damit zu rechnen, dass die etwa zweieinhalb Jahre unterbrochene Serie von Tötungsdelikten fortgesetzt wird“ (Untersuchungsbericht Deutscher Bundestag, S. 510).

Insbesondere mit der Bemerkung, dass die „Serie von Tötungsdelikten“ aller Wahrscheinlichkeit nicht abgeschlossen sei, gab der Kriminalhauptkommissar Vögeler einen Hinweis darauf, was bei der Entscheidung über die Verortung der Ermittlungskompetenz letzten Endes auf dem Spiel stand und, wie Vögeler andeutete, nach seiner Einschätzung durch den Oberstaatsanwalt nicht hinreichend gewürdigt wurde.

Die Hartnäckigkeit der ermittelnden Polizeibeamten blieb nicht folgenlos. Man insistierte sowohl bei der Kriminalpolizeidirektion Nürnberg als auch beim Polizeipräsidium Mittelfranken darauf, dass das bayerische Innenministerium die Übernahme der Ermittlungen durch das Bundeskriminalamt beantragen solle. Damit hatte man offenbar bei einer weiteren Besprechung mit der Staatsanwaltschaft Nürnberg-Fürth und Vertretern des Bundeskriminalamts am 29. April 2004 Erfolg. Jedenfalls richtete das Polizeipräsidium Mittelfranken „im Ergebnis dieser Besprechung“, wie es im Bericht des Bundestags-Untersuchungsausschusses heißt (ebd.), „noch am gleichen Tage ein Schreiben an das Bayerische Staatsministerium des Innern zur Stellung eines Übernahmeersuchens an das BKA“ (ebd.). Man sprach sich dabei, so kann man rückblickend feststellen, für die richtige Maßnahme aus, jedoch aus den falschen Gründen. Der Bericht des Bundestags-Untersuchungsausschusses zitiert aus dem Schreiben des Polizeipräsidiums Mittelfranken an das Bayerische Innenministerium Folgendes:

„Für die mit den Ermittlungen befassten Fachdienststellen erscheint für diese bundesweite Serie von Auftragsmorden eine international agierende kriminelle Vereinigung verantwortlich. Für die Aufklärung der Strukturen sind zentral koordinierte Ermittlungen unabdingbar. Das BKA verfügt über adäquate personelle und finanzielle Ressourcen, um die europaweit notwendigen Strukturermittlungen (TÜ-Maßnahmen, Dolmetscher, Observationsmaßnahmen, Einsatz von VP etc.) in der erforder-

lichen Dimension durchzuführen. Die in den einzelnen Mordfällen ermittelnden Dienststellen sind dazu nicht in der Lage.“ (Untersuchungsbericht Deutscher Bundestag, S. 510).

Zwar hatte man mittlerweile erkannt, dass man es mit einer „bundesweiten Serie“ von Morden mit einheitlichem Tathintergrund zu tun habe, jedoch ging man nach wie vor von der „OK-Hypothese“ aus und sprach sogar, recht spezifisch, von „Auftragsmorden“. Immerhin aber war man bei der bayerischen Polizei zu der Auffassung gelangt, dass schon der bundesweite Charakter der Mordserie und die Tatsache, dass man es, wie man – fälschlich – annahm, mit einer „*international* agierenden kriminellen Vereinigung“ zu tun habe, „zentral koordinierte Ermittlungen unabdingbar“ mache. Gleichwohl: Mehr als „ergänzende strukturelle Ermittlungen“ durch das BKA war angesichts der Zurückhaltung der Vertreter des BKA offenbar auch bei der Besprechung am 29. April 2004 für die bayerischen Polizeibehörden nicht zu erreichen. In dem abschließenden Vermerk über diese Besprechung hieß es:

„Im Ergebnis [einer Besprechung bei der Staatsanwaltschaft Nürnberg-Fürth am 29. April 2004] wurde zwischen den Teilnehmern vereinbart, dass das BKA in dem Verfahren der StA Nürnberg-Fürth wegen Verdacht des Mordes ergänzende strukturelle Ermittlungen unter dem Gesichtspunkt § 129 StGB [Bildung krimineller Vereinigungen] übernimmt. Ziel hierbei ist es, die Auftragnehmer und Hintermänner der Morde zu ermitteln und festzunehmen.“ (Ebd.)

Die Beschränkung der Einschaltung des Bundeskriminalamts auf „ergänzende strukturelle Ermittlungen“ anstelle der nach dem Bundeskriminalamt-Gesetz möglichen Übertragung der Gesamtermittlung war, wie der bayerische Landespolizeipräsident Kindler bei seiner Vernehmung durch den Untersuchungsausschuss des Deutschen Bundestages erkennen ließ, letzten Endes auf Kommunikationsprobleme zwischen der „Arbeitsebene“ und der Leitungsebene der bayerischen Polizei, aber auch auf verwaltungsdiplomatische Rücksichtnahmen zurückzuführen. Er, Kindler, sei zur Beantragung der Übernahme der Gesamtermittlung durch das BKA im Frühjahr 2004 entschlossen gewesen, man habe im BKA jedoch darum gebeten, zunächst auf einen formellen Übernahmeantrag zu verzichten, solange die Besprechungen auf der „Arbeitsebene“ noch nicht abgeschlossen seien (ebd., S. 512). Als Ergebnis dieser Besprechungen sei ihm dann mitgeteilt worden, „dass das BKA lediglich ergänzende strukturelle Ermittlungen zur Mordserie vornehmen wolle“, worüber er durchaus „verwundert“ gewesen sei. Kindler fuhr fort: „Es reue ihn im Nachhinein, nicht auf das schriftliche Übernahmeangebot an das BKA bestanden zu haben“ (ebd.).

Was der damalige bayerische Landespolizeipräsident implizierte: Ein formelles Übernahmeangebot hätte das BKA nicht nur gezwungen, die eigene zögerliche Haltung darzulegen oder aber zu überwinden, es hätte den Vorgang auch auf die Leitungsebene des BKA befördert. Dies hätte sich zwangsläufig aus der Tatsache ergeben, dass die Übernahme der Gesamtermittlung nur im Verbund mit der Übertragung der staatsanwaltlichen Zuständigkeit auf den Generalbundesanwalt hätte erfolgen können. Dies hätte nicht allein die Einschaltung der Leitung des BKA, sondern auch der beiden Bundesministerien des Innern und der Justiz zur Voraussetzung gehabt. Im Nachhinein war sich Kindler also nicht nur völlig im Klaren darüber, welche Tragweite der Verzicht auf ein förmliches Ersuchen auf Übernahme der Gesamtermittlung durch das BKA hatte („Es reue ihn im Nachhinein, nicht auf das schriftliche Übernahmeangebot an das BKA bestanden zu haben“), er räumte auch ein, den Weg des geringeren Widerstandes gegangen zu sein. Denn er sei zwar, so Kindler vor dem Bundestags-Untersuchungsausschuss, „darüber verwun-

dert gewesen, dass das BKA nicht übernommen habe, habe sich aber gesagt, wenn alle sich einig seien, stelle er das Ersuchen so, wie das BKA es wolle“ (ebd.).

Zusätzlich untermauert wird die Tragweite der von Kindler eingeräumten Unterlassung durch die Aussage des seinerzeitigen Vizepräsidenten des Bundeskriminalamts, Bernhard Falk, die sich zu derjenigen Kindlers in formeller und materieller Hinsicht komplementär verhält. Falk stellte vor dem Bundestag-Untersuchungsausschuss zunächst fest, dass er und der BKA-Präsident Jörg Ziercke das letztendliche Übernahmeersuchen Bayerns erst am 21. Juni 2004 und damit in seiner auf die „ergänzenden strukturellen Ermittlungen“ durch das BKA eingeschränkten Form zur Kenntnis genommen habe. Indirekt bestätigte Falk in seiner Aussage vor dem Untersuchungsausschuss die Einschätzung des damaligen bayerischen Landespolizeipräsidenten Kindler, dass die Unterlassung eines formellen Ersuchens auf Übernahme der Gesamtermittlung durch das BKA und die Abhandlung der Angelegenheit auf der Sachbearbeiterebene ein Fehler gewesen sei: „Ich denke, wenn Landesbehörden – es war ja nicht nur Bayern betroffen – es wirklich ernsthaft verfolgt hätten, die Zuständigkeit für die Ermittlungen beim Bundeskriminalamt zu diesem Zeitpunkt zu bündeln, dann hätte man sich auch nach einer Ablehnung auf Sachbearbeiterebene eben an die Amtsleitung wenden müssen. Und ich bin mir sicher, da wäre eine andere Entscheidung gefallen“ (ebd., S. 513). Er, Falk, habe „persönlich bereits 2004 eine Übernahme der Ermittlungen [durch das BKA] nicht nur für sinnvoll, sondern für geboten gehalten. (...) Das organisatorische Konstrukt, die Ermittlungen trotz auf der Hand liegender Überregionalität bei den Tatortbehörden zu belassen, habe er für hochgradig risikobehaftet und zwangsläufig auf Informations- und Bewertungsverluste angelegt angesehen“ (ebd., S. 514).

Der damalige BKA-Vizepräsident Falk beließ es allerdings nicht dabei, auf die Unentschlossenheit der Landespolizeibehörden und insbesondere des Landespolizeipräsidiums Bayern hinzuweisen, er räumte vielmehr, ganz wie der damalige bayerische Landespolizeipräsident Kindler, auch eigene Fehleinschätzungen und Entscheidungsschwächen ein. Im Bericht des Bundestags-Untersuchungsausschusses heißt es: „Der Zeuge Falk hat dargelegt, dass er diese Entscheidung [die Beschränkung der Einschaltung des BKA auf ‚ergänzende strukturelle Ermittlungen‘] aus heutiger Sicht für falsch halte und hat es als Fehler bezeichnet, sich damit abgefunden zu haben“ (ebd.).

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

### *Schlüssepisode 3: Die Mehrfach-Fehleinschätzung des Nagelbombenanschlags in Köln vom 9. Juni 2004*

Am 9. Juni 2004 wurde in der Kölner Keupstraße, die im Bericht des Bundestags-Untersuchungsausschusses als „kulturelles Zentrum einer großen türkischen Gemeinde“ mit einer „Vielzahl türkischer Geschäfte“ beschrieben wird, ein Bombenanschlag verübt, der später dem NSU-Trio zugerechnet werden konnte. Dabei wurden 22 Personen verletzt,

vier davon schwer. Die Verletzungen rührten von einer Rohrbombe, die mit Zimmermannsnägeln gefüllt war. Es kam ferner zu schweren Sachschäden an Gebäuden und Fahrzeugen. Die Täter, die nach dem November 2011 als Böhnhard und Mundlos identifiziert werden konnten, waren von Überwachungskameras erfasst worden, sie flüchteten mit Fahrrädern (vgl. ebd., S. 670).

Bei der Fahndung nach den Tätern kam es zu einer charakteristischen Fortschreibung des einerseits „ethnisierenden“, andererseits auf das Tätermilieu der organisierten Kriminalität festgelegten Fahndungsansatzes, ferner zu einer willkürlichen regionalen Beschränkung der Fahndung. Der Einsatz Verdeckter Ermittler, die in das vermeintlich täternaher Milieu der Kölner Keupstraße einsickerten, konnte naturgemäß nur über eben jene spezifischen Milieuverhältnisse berichten, einschließlich der Gerüchte und Spekulationen über die Urheberschaft des Nagelbombenanschlags, die ohnehin Prämisse des Fahndungsansatzes waren. Die Hilfe des Bundeskriminalamts wurde von der örtlichen Polizei ausdrücklich abgelehnt. Die technischen Möglichkeiten des so genannten Tatmittelmeldedienstes des BKA – des einzigen Hilfsmittels, das auf das unter anderem wegen Sprengstoffdelikten gesuchten NSU-Trio hätte hinweisen können – blieben unausgeschöpft. Besonders signifikant ist jedoch, dass die ursprünglich vom Landeskriminalamt Nordrhein Westfalen dem Lagezentrum im Düsseldorfer Innenministerium übermittelte erste Einschätzung der Tat als Akt „terroristischer Gewaltkriminalität“ wenig später auf Weisung des Lagezentrums aus dem weiteren Schriftverkehr gestrichen wurde. Im Bericht des Bundestags-Untersuchungsausschusses liest sich der Hergang so:

Nach dem Anschlag in der Keupstraße wurde am 9. Juni 2004 um 16.25 Uhr das Lagezentrum benachrichtigt. Um 17.09 Uhr ging beim Lagezentrum ein Schreiben des LKA mit dem Betreff „Terroristische Gewaltkriminalität“ ein. Aus dem Schreiben ging hervor, dass das LKA zu diesem Zeitpunkt von einem Anschlag ausging. Um 17.25 Uhr wurde der damalige nordrhein-westfälischen Innenminister Dr. Behrens informiert. Um 17.30 Uhr rief ein Mitarbeiter des Ministerbüros von Minister Dr. Behrens beim Lagezentrum an und bat um Informationsweitergabe und um Information der Abteilung 6, der Verfassungsschutzabteilung im Innenministerium Nordrhein-Westfalen. Um 17.32 Uhr erfolgte die Informationsweitergabe an den Staatssekretär. Um 17.36 Uhr bat das Lagezentrum das LKA um Streichung des Begriffes „terroristischer Anschlag“ aus dem momentanen Schriftverkehr. Um 18.44 Uhr teilte ein weiterer Mitarbeiter des Ministerbüros dem Lagezentrum mit, dass Presseanfragen an das Polizeipräsidium Köln zu verweisen seien. Bei „wichtigen hartnäckigen“ Anfragen seien Herr R. und Frau P. über Handy zu erreichen. Der Minister gebe zurzeit keine Auskunft über den Sachverhalt. (Untersuchungsbericht Deutscher Bundestag, S. 672)

Der damalige Innenminister von Nordrhein Westfalen, Fritz Behrens, musste vor dem Untersuchungsausschuss einräumen, dass diese Korrektur „nicht auf Ermittlungserkenntnissen vor Ort basiert habe, sondern auf einer Weisung des Innenministeriums“ (ebd., S. 673). Allerdings gab auch der seinerzeit zuständige Oberstaatsanwalt, Josef Rainer Wolf, vor dem Untersuchungsausschuss an, Staatsanwaltschaft und Polizei hätten „keinerlei Hinweise auf einen terroristischen Hintergrund der Tat“ gehabt (ebd.). Der Wertung, dass es sich bei dem Nagelbombenanschlag in Köln um eine Tat aus dem Bereich der Organisierten Kriminalität gehandelt habe, schloss sich am 10. Juni 2004 auch das Bundesamt für Verfassungsschutz an. Dazu sagte der damalige Präsident des Bundesamtes, Heinz Fromm, vor dem Untersuchungsausschuss, „er wisse nicht, wie diese Meldung zustande gekommen sei. Das BfV sei für die Ermittlungen nicht verantwortlich gewesen“ (ebd., S. 677). Besondere öffentliche Aufmerksamkeit erzielten diese Vorfestlegungen der Sicherheitsbehörden dadurch, dass sie sich Bundesinnenminister Otto Schily am selben Tag zu eigen machte (Interview Otto Schily, ARD, 10. Juni 2004.).

Die regionale Beschränkung der Fahndung wurde von Seiten der Polizei dadurch gerechtfertigt, dass die auf dem Datenträger der Videoüberwachung festgehaltenen Täter die Sprengbombe, wie man rekonstruiert hatte, auf ein Fahrrad montiert und mit diesem auch an den Tatort gebracht hatten. Der seinerzeit zuständige Oberstaatsanwalt Wolf gab hierzu an, ihm sei von der Polizei „erläutert worden, man könne nicht davon ausgehen, dass der Transport dieses Tatfahrrads mit der darauf montierten Sprengvorrichtung über längere Strecken durch die Bundesrepublik erfolgt sein könne“ (ebd., S. 685). Die polizeilichen Ermittler hätten ihm, Wolf, gegenüber angegeben, „dass die Täter im Nahbereich von Köln-Mülheim, rechtsrheinisches Köln, maximal bis Bergisch-Gladbach, Bensberg und im Leverkusener Raum zu suchen seien“ (ebd.).

Aus demselben Grund – der Annahme also, dass die Täter aus dem regionalen kriminellen Milieu stammten – kamen in der Kölner Keupstraße und Umgebung mehrere Verdeckte Ermittler zum Einsatz. Diese konnten dann naturgemäß auch nur über Gegebenheiten im unmittelbaren lokalen Umfeld des Tatorts berichten. Das taten sie, ebenfalls wenig überraschend, in einer Weise welche die vorgefasste These des Fahndungsansatzes bestätigte – der klassische Fall einer sich selbst erfüllenden Prophezeiung.

Das Bundeskriminalamt hatte noch am Abend des 9. Juni 2004 dem Polizeipräsidium Köln seine Unterstützung angeboten und Sprengstoffermittler sowie Fachleute für Staatsschutz und Organisierte Kriminalität entsandt. Die Unterstützung durch die Sprengstoffermittler wurde angenommen, die übrigen BKA-Beamten, obwohl bereits angereist, ließ die Kölner Polizei jedoch nicht an den Tatort (ebd., S. 682.). Der damalige Leiter der Abteilung Staatsschutz beim BKA, der nachmalige Vizepräsident Jürgen Maurer, sagte hierzu vor dem Bundestags-Untersuchungsausschuss: „Es hatte ... eine fast schon fatale Folgewirkung: Obwohl eine Staatsschutzstaatsanwaltschaft tätig war, ist in der Folge dessen [der Ablehnung der Amtshilfe durch die BKA-Beamten] natürlich die Zuständigkeit des BKA erst gar nicht mehr geprüft worden“ (ebd.).

In Anspruch genommen wurde durch die Polizei in Nordrhein Westfalen lediglich die Expertise des BKA im Hinblick auf das Tatmittel der Sprengvorrichtung. Am 11. Juni 2004 bat das Landeskriminalamt Nordrhein Westfalen das BKA um eine Recherche mit Hilfe des „Tatmittelmeldedienstes für Spreng- und Brandvorrichtungen“. Es beschränkte den Rechercheauftrag allerdings auf den Zeitraum der zurückliegenden fünf Jahre. Das BKA teilte daraufhin mit, dass die mit Hilfe des Tatmittelmeldedienstes durchgeführte Auswertung für den Zeitraum ab 1. Januar 1999 „bundesweit keine konkreten Übereinstimmungen erbracht“ habe (ebd., S. 689). Während der Präsident des Bundeskriminalamts, Jörg Ziercke, vor dem Bundestags-Untersuchungsausschuss bezweifelte, dass man bei einer zeitlich weniger eingegrenzten Abfrage auf das NSU-Trio gestoßen wäre, weil es sich bei dem in Jena im Januar 1998 aufgefundenen Sprengstoff um TNT gehandelt habe, bei demjenigen in Köln dagegen um Schwarzpulver, sagte der damalige Oberstaatsanwalt Wolf aus, er sei im Zweifelsfall „ein nicht zu unterschätzender Hinweis gewesen, dass schon einmal von der Tätergruppe mit Bombenattrappen operiert worden sei“ (ebd., S. 684). Dass es auch hier um Kompetenzrangeleien ging, verdeutlicht die Bemerkung Wolfs, es sei allerdings die Frage, wer in diesem Zusammenhang „eine Hol- und wer eine Bringschuld“ gehabt habe (ebd.).

Die Episode des Kölner Nagelbombenanschlags und des nachfolgenden Fahndungsfehlschlags ist besonders signifikant, weil in diesem Fall die Fehldiagnose im Fahndungsansatz und, im Unterschied zur Konstellation zwischen bayerischen Polizeibehörden und Bundeskriminalamt wenige Wochen zuvor, die Fragmentierung des Fahndungsapparates

von Seiten der zuständigen Landespolizei geradezu mutwillig aufrechterhalten wurde. Der enge Zusammenhang und die gegenseitige Verstärkung von Fehldiagnosen im Fahndungsansatz einerseits und Fragmentierung der Fahndungsapparate andererseits wird dadurch besonders deutlich. Wäre es bei der spontanen – und objektiv absolut treffenden – Diagnose des Landeskriminalamts Nordrhein Westfalen geblieben, das den Kölner Anschlag am Nachmittag des 9. Juni 2004 als „terroristische Gewaltkriminalität“ eingestuft hatte, hätte dies automatisch die Zuständigkeit des Generalbundesanwalts und des Bundeskriminalamts ausgelöst. Dass diese Einschätzung rückgängig gemacht wurde, geschah auf ausdrückliche Weisung des Lagezentrums im Düsseldorfer Innenministerium, mit dem der Innenminister Behrens nach eigenem Bekunden engen Kontakt hielt. Angesichts dieser hierarchischen Verstärkung einer objektiv gegebenen Fehldiagnose musste es den Polizeibehörden in Nordrhein Westfalen umso schwerer fallen, über einen alternativen Fahndungsansatz auch nur nachzudenken, geschweige denn die daraus gegebenenfalls folgenden Maßnahmen zur Reorganisation der Fahndungsapparate einzuleiten.

***Schlüsselepisode 4: Zweites Scheitern der Übernahme der Gesamtermittlung durch das Bundeskriminalamt nach dem 8. und 9. Mord***

Am 9. Juni 2005 setzte sich die Serie von Morden an kleinen Gewerbetreibenden mit vornehmlich türkischem Migrationshintergrund fort mit der Ermordung von Ismail Yaşar in Nürnberg. Am 15. Juni 2005 wurde Theodor Boulgarides in München ermordet, am 4. April 2006 Mehmet Kubaşık in Dortmund und am 6. April 2006 Halit Yozgat in Kassel. Auch diese Opfer waren mit einer Pistole vom Typ Česká getötet worden. Nunmehr war es das Bundeskriminalamt, das angesichts der offensichtlichen Wiederaufnahme der Mordserie die Initiative zur Übertragung der Gesamtermittlung auf das BKA ergriff. Präsident Ziercke nahm vor dem Bundestags-Untersuchungsausschuss für das BKA in Anspruch, man habe seit der halbherzigen Entscheidung vom Mai 2004, als sich das BKA lediglich zu „ergänzenden strukturellen Ermittlungen“ im Wege der Amtshilfe für die betroffenen Länderpolizeibehörden bereithalten wollte, dazugelernt:

... der Zeuge Ziercke hat erklärt, dass sich 2006 die Lage im Vergleich zu 2004 grundlegend geändert habe:

„Wir kamen als Bundeskriminalamt mit unseren ergänzenden strukturellen OK-Ermittlungen nicht weiter. Gleiches gilt für die zuständigen Polizeibehörden der Länder. Seit 2004 waren vier weitere Morde verübt worden. Zwei weitere Bundesländer waren als Tatorte betroffen. Das Informationsaufkommen war enorm angestiegen, und damit auch der Koordinierungsbedarf. Weitere Morde mussten befürchtet werden. (...)“ (Untersuchungsbericht Deutscher Bundestag, S. 535)

Auf Betreiben des BKA fand am 19. April 2006 eine „Strategiebesprechung“ mit Vertretern der Polizeibehörden Bayerns, Hessens, Mecklenburg Vorpommerns, Nordrhein-Westfalens, Rheinland-Pfalz und des Saarlandes statt. Während dieser Besprechung wurde, wie der damalige BKA-Abteilungsleiter und spätere Vizepräsident Jürgen Maurer vor dem Bundestags-Untersuchungsausschuss aussagte, „intensiv und strittig und konfliktär diskutiert“ (ebd.). Es zeigte sich nämlich, dass sich auch bei den betroffenen Landespolizeibehörden, insbesondere bei den bayerischen, ein Sinneswandel vollzogen hatte, allerdings in einem gegenüber der Neubewertung im BKA entgegengesetzten Sinne.

Die Vertreter der bayerischen Polizei mussten feststellen, dass das BKA nunmehr mit Nachdruck eben jene Zentralisierung der Ermittlungstätigkeit forderte, die es zwei Jahre zuvor abgelehnt hatte. Nun aber machten die Vertreter der Länderpolizei geltend, dass sie

mittlerweile mit ihren Ermittlungen weit fortgeschritten und zumindest mit den einzelnen Mordfällen, in denen sie jeweils zu ermitteln hatten, wesentlich besser vertraut waren als das Bundeskriminalamt es auch bei intensiver und zügiger Einarbeitung würde erreichen können. Diese Einschätzung brachten auch die Präsidenten der Landeskriminalämter von Bayern, Hamburg, Hessen, Nordrhein-Westfalen, Mecklenburg-Vorpommern und Schleswig-Holstein in einem Gespräch mit BKA-Präsident Ziercke zum Ausdruck, das einen Tag später, also am 20. April 2006, stattfand (ebd.).

Gleichwohl unternahm BKA-Präsident Ziercke am 21. April 2006 noch einmal den Versuch, den bayerischen Landespolizeipräsidenten Kindler umzustimmen, der angesichts der Vorgeschichte als Schlüsselperson unter den Vertretern der Länderpolizeien gelten konnte. Das betreffende Telefongespräch sei jedoch, so hieß es in einem Vermerk des BKA, „eher unerfreulich verlaufen“ (ebd., S. 536). Die BKA-Initiative zur Zentralisierung der Fahndungskompetenzen würde man im Bayerischen Innenministerium, in dem man die Angelegenheit auch schon mit dem Minister Beckstein erörtert habe, „eher als ‚Kriegserklärung‘ verstehen“ (ebd.).

Nach dieser Abfuhr durch das Bayerische Innenministerium war es neuerlich der BKA-Vizepräsident Falk, der die Zentralisierung der Fahndungskompetenzen beim BKA mit besonderem Nachdruck betrieb. Falk hatte bereits vor dem „eher unerfreulichen“ Gespräch zwischen BKA-Präsident Ziercke und dem bayerischen Landespolizeipräsidenten Kindler, nämlich am 20. April 2006, mit dem zuständigen Unterabteilungsleiter im Bundesinnenministerium, Hans-Jürgen Förster, Kontakt aufgenommen. Der Vertreter des BMI habe dabei, so Falk vor dem Bundestagsuntersuchungsausschuss, empfohlen, dass die Leitung des BKA ein entsprechendes „Anregungsschreiben“ an das Ministerium richte (ebd., S. 537).

Inzwischen hatte also die zentrale Frage der Fahndungsorganisation die Leitungsebene des BKA erreicht, wo sie nach Auffassung wenigstens des Vize-Präsidenten Falk schon zwei Jahre zuvor, also zum Zeitpunkt der bayerischen Initiative zur Zentralisierung der Gesamtermittlung, hingehört hätte und dann auch, so Falk vor dem Bundestagsuntersuchungsausschuss, im Sinne einer Kompetenzübertragung auf das BKA beantwortet worden wäre (s. oben). Nun aber hatten sich gewissermaßen die Fronten verkehrt. Die Länderpolizeien, allen voran diejenige Bayerns, machten geltend, dass ihre Ermittlungsgruppen und Sonderkommissionen auf Hochtouren arbeiteten und aus diesen Ermittlungen nur zum Schaden der Fahndungsarbeit herausgerissen werden könnten. Es ging also auf Länderseite durchaus nicht nur um die Verteidigung formaler Kompetenzansprüche, sondern auch, wenn nicht sogar in erster Linie, um die Abwehr einer aus Ländersicht fachlich kontraproduktiven Unterbrechung der eigenen Ermittlungstätigkeit. Hinzu kam, dass man auf Länderseite dem BKA schon wegen dessen beschränkter Personalkapazität kaum zutraute, ähnlich effektiv, geschweige denn effektiver, ermitteln zu können als die Sonderkommissionen der Länderpolizeien vor Ort. Der damalige bayerische Innenminister Beckstein brachte diese Gesichtspunkte vor dem Bundestagsuntersuchungsausschuss folgendermaßen zum Ausdruck:

„Ich hätte es im Jahr 2006, als die Ermittlungen äußerst heiß gelaufen waren, für einen schweren Fehler gehalten, im laufenden Galopp die Pferde zu wechseln. Anders als Sie, [...] glaube ich nicht, dass automatisch 20 BKA-Beamte das besser behandelt hätten als 200 Länderbeamte. Ich glaube nicht, dass das BKA aus dem Stand 150 oder 200 Beamte gehabt hätte. Wir haben mehrere Hundert Leitz-Ordner an Ermittlungsunterlagen. Wenn das jemand neu überarbeitet, ist es zwangsläufig – wir haben darüber gestritten –, dauert es Wochen, Monate oder Jahre, bis jemand sich in die Ermittlungen einarbeitet. Aber dass man in der heißesten Phase der Mordermittlungen – das waren die

Morde vom April 2006 – nach einem Dreiviertelmonat die Ermittlungen unterbricht und auf jemand anderen überträgt, wäre auch aus heutiger Sicht ein fachlich schwerer Fehler. Diese Beurteilung haben alle Länder geteilt, und dem ist auch nicht ernsthaft in den Besprechungen vom BKA widersprochen worden“ (ebd., S. 544).

Diese Stimmung hatte offenbar der BKA-Präsident Ziercke in seinem Telefongespräch mit dem bayerischen Landespolizeipräsidenten Kindler zu spüren bekommen. Als sein Stellvertreter Falk gleichwohl daranging, in Absprache mit dem Bundesinnenministerium als der vorgesetzten obersten Bundesbehörde die Kompetenzübertragung auf das BKA auf der Grundlage von § 4 Abs. 1 Nr. 2 BKA-Gesetz – das bedeutete: durch einseitige Ministeranordnung – in die Wege zu leiten, begab er sich also zwangsläufig auf einen Konfliktkurs, bei dem das BKA nur mit politischer Unterstützung von Seiten des Bundes und damit letzten Endes des Bundesinnenministers persönlich Erfolg haben konnte. Das aber setzte nicht nur voraus, dass die polizeifachliche Argumentation hieb- und stichfest war, sondern dass das Anliegen, eine zentrale Ermittlungsführung durch das BKA zu erreichen, dem Innenminister gegenüber mit hinreichendem Nachdruck vertreten wurde. Während die fachlichen Argumente mehr oder weniger auf der Hand lagen, sollte es BKA-Präsident Ziercke letzten Endes an eben dieser Entschlossenheit fehlen lassen.

Wie mit dem Unterabteilungsleiter im Bundesministerium des Innern, Hans-Jürgen Förster, vereinbart, verfasste BKA-Vizepräsident Falk eine an das BMI gerichtete Vorlage, deren entscheidender Passus die polizeifachlichen Gründe für eine zentrale Ermittlungsführung durch das BKA folgendermaßen zusammenfasste:

„Die Bewertung aus dem Jahr 2004 – keine zentrale Ermittlungsführung durch das BKA – ist nach der Lageänderung durch die Fortsetzung der Tatserie und die Ausweitung der Tatortbehörden auf Dortmund und Kassel (also auch auf zwei weitere Bundesländer) nicht mehr aufrecht zu erhalten. Inzwischen führen fünf (5) Staatsanwaltschaften und sechs (6) Polizeibehörden in neun (9) Mordfällen weitgehend getrennte Ermittlungen zu einem oder mehreren gemeinsamen Tatverdächtig(n). (...) Sofern sich die Mordserie fortsetzen würde, würden sich die dargestellten Problemstellungen durch die örtliche und sachliche Zuständigkeit weiterer Landesbehörden noch weiter verschärfen. Schon der jetzige Zustand birgt ein hohes Risiko hinsichtlich des angestrebten Aufklärungserfolges, dem neben der Gewährleistung des staatlichen Strafanspruchs in dieser Konstellation auch die entscheidende präventive Wirkung (= Beendigung der Serie) zugemessen werden muss. (...) Durch die zentrale Ermittlungsführung des BKA würden klare Kommunikationsstrukturen, ein Zusammenführen aller Hinweise und Spuren sowie ihr komplexer Abgleich unter einheitlicher Perspektive bei gleichzeitiger Offenheit für neue, z. B. aus einem der Einzelfälle resultierenden Aspekte, die für den Gesamtkomplex von Bedeutung sind, sowie ein stringentes und abgestimmtes Ermittlungskonzept mit eindeutigen Über- und Unterordnungsverhältnissen sichergestellt. Da von einem zusammenhängenden Tatgeschehen mit starken internationalen Bezügen (Türkei, Niederlande) auszugehen ist, wäre ein koordiniertes und geschlossenes Auftreten gegenüber ausländischen Polizei- und Justizbehörden gewährleistet. Klare Führungsstrukturen und Weisungskompetenzen im Sinne einer BAO würden das Risiko von Informationsverlusten, Doppelarbeiten, dadurch entstehende Ermittlungspannen minimieren, damit die Ermittlungen effektivieren und die Wahrscheinlichkeit der Tataufklärung deutlich erhöhen.“ (Untersuchungsbericht Deutscher Bundestag, S. 539)

Vor dem Bundestags-Untersuchungsausschuss gab Falk außerdem an, dass man inzwischen, also in der ersten Hälfte des Jahres 2006, im BKA den Eindruck gewonnen habe, „dass das präferierte Motiv oder der präferierte Tathintergrund – Rauschgiftgeschäfte, Organisierte Kriminalität, Bandenkriminalität – nicht wirklich zielführend war, weil eben über sechs Jahre hinweg die Ermittlungen keinen Durchbruch erzielt haben. (...) Und deshalb waren wir uns 2006 eigentlich im Amt gesprächsweise darüber im Klaren ..., dass hier eine größere Offenheit her müsste für andere Motivlagen“ (ebd., S. 543).

Nun ging es dem BKA-Vizepräsidenten Falk jedoch so, wie zwei Jahre zuvor den ermittelnden Polizeibeamten des Polizeipräsidiums Mittelfranken: Die polizeifachlichen Argumente schlugen auf den höheren Ebenen nicht durch – insbesondere nicht im Bundesinnenministerium. Der damalige Staatssekretär im Bundesinnenministerium, August Hanning, machte vor dem Bundestags-Untersuchungsausschuss keinen Hehl daraus, dass man im BMI eher auf die Argumente der betroffenen Länder als auf die fachlichen Empfehlungen der eigenen Polizeibehörde, also des BKA, hören wollte. Im Untersuchungsbericht heißt es dazu:

Der Zeuge [und damalige Staatssekretär im BMI] Dr. Hanning hat dargelegt, dass auf Länderebene deutliche Signale gegen eine Zustimmung zur Federführung des BKA in der Mordserie gesendet worden seien. Die Haltung des BMI hat er wie folgt erläutert: „... wenn Sie jetzt auf gewachsene Fahndungsstrukturen treffen in den Ländern. Bayern hatte ja ermittelt. Die anderen Länder hatten ja alle schon ermittelt. Es gab ja durchaus Gremien, wo das alles erörtert wurde. Und wenn dann die Länder sagen: ‚Wir möchten weiter ermitteln‘, dann, glaube ich, wäre es sehr unklug, jetzt konfrontativ gegenüber den Ländern zu entscheiden: Nein, das macht jetzt das BKA. Dann haben wir im Grunde die weitere Frage zu beantworten: Würde es dann wirklich besser? Ich meine, wir haben – – Der Schwerpunkt der Ermittlungskompetenz in diesem Lande liegt bei den Ländern, nicht beim Bundeskriminalamt. Also, man kann auch nicht kurzschlüssig sagen, in dem Augenblick, wo alles zentral ermittelt wird, haben wir von vornherein sichergestellt, dass dann auch mit sehr viel mehr Niveau und hoher Qualität und damit auch höheren Erfolgsaussichten ermittelt wird. Das ist überhaupt nicht der Fall, nein.“ (Untersuchungsbericht Deutscher Bundestag, S. 547)

Hannings Aussage lässt erkennen, dass der Zurückhaltung des Bundesinnenministeriums im Hinblick auf eine Kompetenzübertragung der Gesamtübermittlung auf das Bundeskriminalamt sowohl politische Rücksichtnahmen im Rahmen der föderativen Ordnung als auch fachliche Gesichtspunkte zugrunde lagen. Dennoch bestätigte Hanning, dass es in der Frage der Fahndungsorganisation um eine „einvernehmliche Lösung“ mit den betroffenen Ländern und um die Rücksichtnahme des BMI auf die nach seiner Erinnerung klar artikulierten Empfindlichkeiten insbesondere in der bayerischen Polizeiführung gegangen sei.<sup>7</sup>

Es bleibt die Frage, warum der Präsident des Bundeskriminalamts, Jörg Ziercke, die fachliche Perspektive *seiner* Behörde nicht mit größerem Nachdruck gegenüber dem BMI, konkret also auch gegenüber Hanning oder letzten Endes gegenüber dem Bundesinnenminister Schäuble, vertreten hat. Gelegenheit dazu hätte insbesondere auf der 180. Innenministerkonferenz bestanden, die am 4. und 5. Mai 2006 stattfand. Immerhin lag dem BMI seit dem 2. Mai 2006, also zwei Tage vor Beginn der IMK, eine vom BKA-Vizepräsidenten Falk erstellte „Mängelliste“ zur bisherigen Ermittlungsarbeit vor (ebd., S. 552). Darauf kam Ziercke aber nach Bekunden des damaligen bayerischen Innenministers Beckstein und des damaligen bayerischen Landespolizeidirektors Kindler auf der Innenministerkonferenz nicht zurück (ebd.).

Im Ergebnis der Innenministerkonferenz vom 4. und 5. Mai 2006 wurde dann lediglich eine „Steuerungs- und Koordinierungsgruppe“ mit den jeweiligen Leitern der einzelnen Sonderkommissionen der Bundesländer und des BKA eingesetzt (ebd., S. 557), eine Lösung, die Falk in einem Telefongespräch mit dem Leiter der Abteilung Polizeiangelegenheiten und Terrorismusbekämpfung im Bundesinnenministerium, Förster, laut Aktenvermerk als „kriminaltechnisch stümperhaft“ bezeichnete<sup>8</sup>. Ziercke wollte sich diese Wertung seines damaligen Stellvertreters vor dem Bundestags-Untersuchungsausschuss ausdrücklich nicht zu eigen machen (vgl. ebd., S. 603). Berücksichtigen muss man, dass es dem BKA-Präsidenten zum damaligen Zeitpunkt an jedem Hinweis auf eine irgendwie geartete politische Relevanz des Vorgangs fehlte, für den er nach den Vorstellungen sei-

ner engsten Mitarbeiter sowohl die Länderinnenminister (zumindest die unmittelbar betroffenen) als auch den Bundesinnenminister mobilisieren sollte. Dennoch war durch Zierckes Zurückhaltung auf der Innenministerkonferenz vom Mai 2006 die letzte Gelegenheit verstrichen, die Gesamtermittlung beim Bundeskriminalamt zusammenzufassen. Eigentümlich muss daher die Einlassung Zierckes vor dem Untersuchungsausschuss wirken, dass „die Praxis ihm recht gegeben [habe] und nicht Herrn Falk“ (ebd., S. 554), nur um unmittelbar darauf – und auf erhellende Weise – den aus seiner Sicht ausschlaggebenden Grund für einen Verzicht auf die Übertragung der Gesamtermittlung auf das BKA einzuräumen. Dieser war nämlich nicht polizeifachlicher, sondern politischer Art:

„Insoweit, muss ich sagen, ist das, was wir 2004, 2006 erlebten, letztlich, ja, unter polizeiföderativen Aspekten für mich eine Kompromisslösung gewesen, die ich auch letztlich mitgetragen habe, auch gut fand – das habe ich ja auch hier gesagt –; aber ich hätte mir eine 100- oder 120-Prozent-Lösung natürlich vorstellen können, klar.“ [...] (ebd.)

Auch der damalige Bundesinnenminister Wolfgang Schäuble hat vor dem Untersuchungsausschuss des Bundestages diese Haltung bekräftigt:

„Mein Verständnis von der Ordnung des Grundgesetzes ist, dass die Polizei grundsätzlich Ländersache ist, die besonderen Aufgaben der Bundespolizei beiseitegelassen, dass das Bundeskriminalamt eine ergänzende subsidiäre Aufgabe hat, die im Bundeskriminalamtgesetz definiert ist, dass die verantwortlichen Behörden des Bundes und der Länder grundsätzlich auf Zusammenarbeit angelegt sind. Mein Verständnis ist darüber hinaus, dass die Führung eines Ministeriums die politische Verantwortung bedeutet, die Verantwortung für die notwendigen Personalentscheidungen, dass man sich aber möglichst nicht als Leiter eines Ministeriums in die einzelnen Entscheidungen der dafür zuständigen Behörden und Instanzen einmischen soll. In diesem Sinne habe ich mich nie als oberster Polizist der Bundesrepublik Deutschland verstanden, auch nicht in den Jahren, in denen ich Bundesinnenminister gewesen bin. Deswegen bin ich mit diesen schrecklichen Morden amtlich nur sehr marginal befasst gewesen“ (ebd., S.555).

#### 4. Zwischendiagnose: Lernversagen

Das eigentlich erklärungsbedürftige Phänomen beim Fehlschlag der Fahndung nach den NSU-Serienmördern in den Jahren 2000 bis 2007 ist die Persistenz der Fehldiagnose im Fahndungsansatz und der Fragmentierung der Fahndungsapparate trotz nachweisbarer Initiativen zur Überwindung beider Faktoren oder wenigstens der Neutralisierung ihrer negativen Effekte. Dabei ist in Erinnerung zu halten, dass keine der mit den Morden befassten Länderpolizeien einen Anhaltspunkt hatte für einen Zusammenhang zwischen den Morden und dem Verschwinden rechtsextremistischer Straftäter in Thüringen im Januar 1998. Das war jedoch kein hinreichender Grund für den Fehlschlag der Fahndungsmaßnahmen. Wäre die Fehldiagnose im Fahndungsansatz, nach der es sich bei den Morden um Straftaten im Bereich der grenzüberschreitenden organisierten Kriminalität handeln müsse, frühzeitig durch alternative Fahndungshypothesen wenigstens ergänzt und wäre – wofür § 4 Bundeskriminalamt-Gesetz die Handhabe bot – die Gesamtermittlung beim Generalbundesanwalt und dem BKA zentralisiert worden, hätte sich ein Fahndungserfolg zwar immer noch nicht mit Sicherheit einstellen müssen. Dennoch sprechen die Initiativen zur Überwindung sowohl der Fehldiagnose im Fahndungsansatz als auch der Fragmentierung des Fahndungsapparates dafür, dass die eigentliche Ursache des Fahndungsfehlschlags im Scheitern eben jener Korrekturanstöße zu suchen ist.

Diese Fehlleistungen mit fatalen Folgen, so wird im Folgenden argumentiert, waren nicht zufälliger, sondern systematischer Art. Sie ergaben sich

- zum einen aus Standardpathologien formaler Organisationen im Allgemeinen und der öffentlichen Verwaltung im Besonderen,
- zum anderen aus einer Rahmung (*framing*) der Mordserie durch die administrativen und politischen Eliten, die durch den Minderheitenstatus der Mordopfer geprägt war und daher das Gleichheitsgebot des Grundgesetzes (Art. 3 Abs. 1 GG) von vornherein verletzte.

Diese Pathologien hätten erkannt und in ihrer Wirkung korrigiert oder wenigstens neutralisiert werden können – und es fehlte nicht an Initiativen, genau dies zu tun. Die öffentliche Verwaltung, hier insbesondere die mit der Aufklärung der Morde befassten Polizeibehörden, erwies sich als durchaus lernwillig und auch als lernfähig. Es handelte sich jedoch um defizitäres Lernen, das in der Literatur<sup>9</sup> als „single loop learning“ (im Unterschied zu einem vollständigen oder „double learning“) gekennzeichnet wird. Diese Kennzeichnung ist allerdings nur eine Metapher und die analytische Aufgabe besteht darin, die der Lernverhinderung oder Lerneindämmung zugrunde liegenden Mechanismen zu rekonstruieren. Das ist insbesondere deshalb unerlässlich, weil die organisatorischen Standardpathologien und das inadäquate Framing der Mordserie durch die administrativen und politischen Eliten den Fahndungsfehlschlag nicht für sich genommen erklären, sondern nur in ihrem Zusammenwirken.

Im Folgenden werden die Erscheinungen und die Ursachen des Lernversagens unter zwei Gesichtspunkten näher untersucht. Zum einen geht es um eine Gewichtung der vier Schlüssepisoden im Hinblick auf ihre Bedeutung für das Ausbleiben maßgeblicher Lerneffekte, die eine Korrektur des Fahndungsansatzes und eine Überwindung der Fragmentierung des Fahndungsapparates hätten auslösen können. Zum anderen geht es um die Identifikation der dabei jeweils zum Tragen kommenden kausalen Mechanismen. Die Diagnose kausaler Mechanismen wiederum bietet eine Grundlage für die Beurteilung der Frage, welche verallgemeinerungsfähigen Schlüsse sich aus den festgestellten Organisationspathologien ableiten lassen. Dies betrifft insbesondere das Verhältnis von Politik und Verwaltung und damit die Verantwortung des administrativen und politischen Führungspersonals.

## 5. Wendepunkte und kritische Weggabelungen, notwendige und hinreichende Bedingungen

Die oben dargestellten vier Schlüssepisoden haben einen unterschiedlich starken Einfluss auf die Persistenz der Fehldiagnose im Fahndungsansatz und der Fragmentierung des Fahndungsapparates gehabt. Die Etablierung der Fehldiagnose im Fahndungsansatz nach dem ersten Mord vom 9. September 2000 und die aufgrund der föderativen Organisation der Polizei ohnehin gegebene Fragmentierung des Fahndungsapparates sind zunächst notwendige Bedingungen des Fahndungsfehlschlags. Wäre der Mord an Enver Şimşek als politisch motivierte Gewalttat eingestuft worden, wäre von vornherein die Zuständigkeit des Generalbundesanwalts und des Bundeskriminalamts gegeben gewesen. Abgesehen von dieser Verknüpfung war jedoch die föderative Fragmentierung des Fahn-

dungsapparates eine *triviale* notwendige Bedingung (Goertz/Levy 2007, S. 39-43) in dem Sinne, dass ihr Vorliegen aufgrund der verfassungsmäßigen Kompetenzordnung und der räumlichen Verteilung der Mordserie über das gesamte Bundesgebiet für alle in Frage kommenden Fälle gegolten hätte.

Daraus, dass nicht die Fehldiagnose selbst und auch nicht die föderative Verteilung der Polizeikompetenzen allein für den Fahndungsfehlschlag als ursächlich angesehen werden können – in diesem Sinne also wohl notwendige, nicht aber hinreichende Bedingungen darstellen – ergibt sich, dass die in der zweiten und dritten Schlüssepisode angesiedelten Entscheidungen als eben solche hinreichende Bedingungen gewertet werden können.

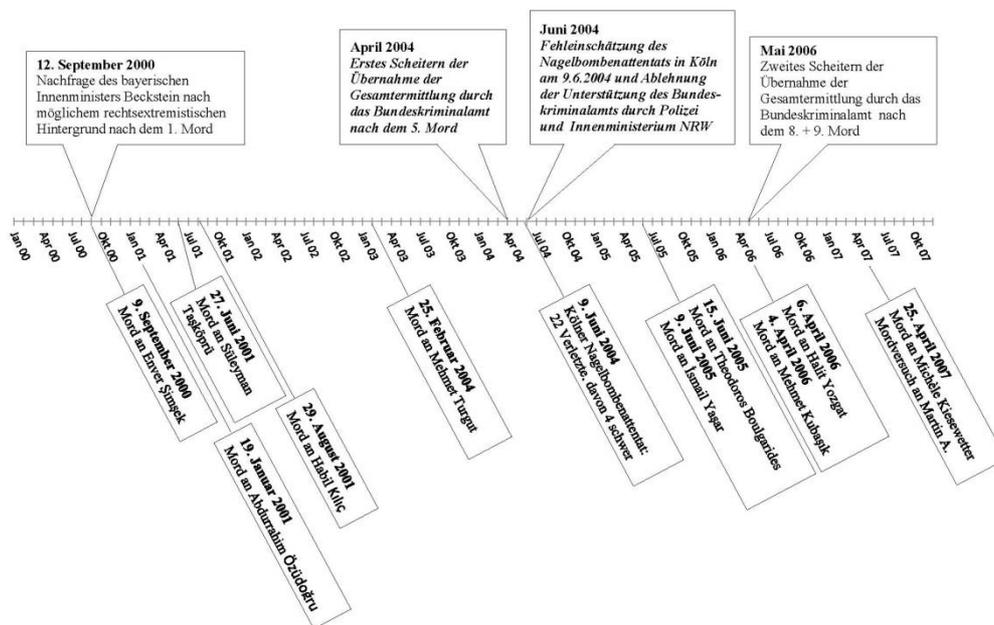
Die Verfestigung polizeifachlicher Koordinationsmängel aufgrund der Ablehnung der Übernahme der Gesamtermittlung durch das Bundeskriminalamt selbst im April 2004 – und damit nach fünf von letztendlich zehn dem NSU-Trio zuzurechnenden Morden – war aller Wahrscheinlichkeit nach bereits für sich genommen ausreichend für den nachhaltigen Fehlschlag der Fahndung, weil so die Auswertung der Fahndungsteilergebnisse und damit eine Korrektur des Fahndungsansatzes – also die Aufgabe der „OK-Hypothese“ – verhindert wurde.

Einen ähnlichen Status in der Kausalkette hat der ausdrückliche und im Rückblick besonders groteske Verzicht der Kölner Polizei auf die ursprüngliche Diagnose des Nagelbombenanschlags vom 9. Juni 2004 als Akt „terroristischer Gewaltkriminalität“, der auf Weisung des „Lagezentrums“ im nordrhein-westfälischen Innenministerium erfolgte, mit dem zu diesem Zeitpunkt der Innenminister Behrens nach eigenen Angaben vor dem Bundestags-Untersuchungsausschuss engen Kontakt hielt. Dies führte nicht nur zur Verfestigung der Fehldiagnose im Fahndungsansatz mit jahrelangen und zwangsläufig ergebnislosen Ermittlungen, die mit erheblichem Einsatz – unter anderem mit Hilfe verdeckter Ermittler – geführt wurden, es bewirkte auch einen neuerlichen Verzicht auf die im Fall eines terroristischen Anschlags unausweichliche Kompetenzübertragung auf Generalbundesanwaltschaft und Bundeskriminalamt.

Demgegenüber führten die Entscheidungen der Schlüssepisode 4, also die Ablehnung der Übernahme der Gesamtermittlung durch das Bundeskriminalamt seitens der Länder im Mai 2006, „lediglich“ zur Fortschreibung der Koordinationsmängel im Rahmen des fragmentierten Fahndungsapparates. Insofern kommt dieser Episode ein geringeres Gewicht für das Ausbleiben nachhaltiger Lerneffekte zu als den Schlüssepisoden 2 und 3, in deren Verlauf sich sowohl die Fehldiagnose im Fahndungsansatz als auch die Fragmentierung des Fahndungsapparates trotz ausdrücklicher Gegeninitiativen verfestigte. Gleichwohl lassen gerade die Vorgänge im Umfeld der Innenministerkonferenz vom 4. und 5. Mai 2006 noch einmal charakteristische Mechanismen der Verhinderung nachhaltiger Lerneffekte zutage treten, wie sie den gesamten Fahndungsverlauf und seinen Fehlschlag gekennzeichnet hatten. Von besonderer Bedeutung ist diese Episode auch deshalb, weil die seinerzeit verantwortlichen Akteure, insbesondere Vertreter des Bundeskriminalamts und des Bundesinnenministeriums, bei ihrer Befragung vor dem Untersuchungsausschuss des Deutschen Bundestages noch in den Jahren 2012 und 2013 keine Fehlleistungen erkennen wollten. Dabei traten allerdings Differenzen zwischen dem Präsidenten des BKA, Jörg Ziercke, und seinem damaligen Stellvertreter Bernhard Falk zu Tage. Im Unterschied zu Ziercke hielt Falk an der Diagnose fest, dass der im Umfeld der Innenministerkonferenz vom Mai 2006 bekräftigte Verzicht auf eine Bündelung der Fahndungskompetenz beim Bundeskriminalamt unter polizeifachlichen Gesichtspunkten ein Fehler war,

insbesondere wegen des Seriencharakters der Taten und des Risikos weiterer Morde. Damit traf Falk den Nerv der Dinge. Genau hier muss die Frage ansetzen, ob es im Kalkül der verantwortlichen Spitzenbeamten und Politiker nicht doch einen Unterschied gemacht hätte, wenn die bereits getöteten und die möglichen künftigen Mordopfer nicht einer ethnischen Minderheit, sondern der deutschen Mehrheitsgesellschaft angehört hätten.

*Schaubild 3:* Zeitreihe der Morde und der Wendepunkte (kursiv) bzw. kritischen Weggabelungen (fett und kursiv), an denen eine Modifizierung des Fahndungsansatzes und der Überwindung der Fragmentierung des Fahndungsapparates trotz gegenläufiger Initiativen unterblieb



Fasst man die Gewichtung der Schlüsslepisoden des Fahndungsfehlschlags zusammen, lassen sich den identifizierten notwendigen und hinreichenden Bedingungen Wendepunkte und kritische Weggabelungen zuordnen (Capoccia/Kelemen 2007; Goertz/Levy 2007, S. 29-31). Unter Wendepunkten wird hier in Anlehnung an Goertz/Levy (2007) die Anbahnung des in Frage stehenden Ergebnisses eines Entscheidungsprozesses oder Ereignisverlaufs verstanden, ohne dass die damit verbundene Entwicklung bereits irreversibel wäre.<sup>10</sup> Als eine kritische Weggabelung wird dagegen das Stadium eines Entscheidungsprozesses oder eines Entwicklungsverlaufs definiert, in dem eine solche Irreversibilität eintritt. Insofern besteht ein Zusammenhang zwischen der Definition hinreichender Bedingungen und der Definition kritischer Weggabelungen: Diejenigen Faktoren, die zum Einschlagen eines bestimmten Entwicklungspfades führen, der sich im Nachhinein als irreversibel erweist, können als hinreichende Bedingung für das Eintreten des letztendlichen Ergebnisses des Entwicklungsverlaufs betrachtet werden. So verhält es sich mit den Entscheidungen der Schlüsselsequenzen 2 und 3: Sowohl der Vorstoß der bayerischen Landespolizei zu einer Zentralisierung der Gesamtermittlung beim Bundeskriminalamt im

Mai 2004 als auch der Impuls der Kölner Polizei, dem Nagelbombenanschlag vom 9. Juni 2004 als Akt „terroristischer Gewaltkriminalität“ einzustufen, hätten unabhängig voneinander den Circulus Vitiosus aus Fehldiagnose im Fahndungsansatz und Beibehaltung eines fragmentierten Fahndungsapparates aufgebrochen, wenn sie denn zu den von diesen Polizeibehörden intendierten Ergebnis geführt hätten. Nachdem diese Gelegenheiten verpasst waren, verfestigten sich beide Kausalsyndrome zu einer faktischen Irreversibilität. Doch was lag diesen Unterlassungen zugrunde? Warum wurden die eigentlich vorhandenen Korrekturmechanismen nicht mobilisiert, obwohl es an Initiativen dazu nicht gefehlt hat?

## 6. Kausale Mechanismen

Die Analyse der für die Ergebnislosigkeit der Initiativen zur Überprüfung des Fahndungsansatzes und einer Überwindung der Fragmentierung der Fahndungsapparate maßgeblichen Faktoren kann sich zunächst konzentrieren auf

- die Ablehnung der Übernahme der Gesamtermittlung durch das Bundeskriminalamt seitens des BKA selbst im April 2004;
- den Verzicht auf die ursprüngliche Diagnose der Kölner Polizei des Nagelbombenanschlags vom 9. Juni 2004 als Akt „terroristischer Gewaltkriminalität“ in Verbindung mit dem Verzicht auf einen zeitlich und örtlich erweiterten Datenabgleich im Rahmen des Tatmittelmeldedienstes beim BKA.

In diesen Schlüsselepisoden (Nr. 2 und Nr. 3) traten nach der hier vorgenommenen Diagnose die hinreichenden Bedingungen für die Persistenz der Fehldiagnose im Fahndungsansatz und der Fragmentierung des Fahndungsapparates und damit des letztendlichen Fahndungsfehlschlags ein. Daher kann man die hier wirksamen Mechanismen als kausale Kernmechanismen auffassen. An den durch die Schlüsselepisoden 1 und 4 repräsentierten Wendepunkten dagegen, also durch

- die Etablierung der Fehldiagnose im Fahndungsansatz nach dem ersten Mord vom 9. September 2000 trotz der Nachfrage des zuständigen Landesinnenministers, in diesem Fall des bayerischen Innenministers Günther Beckstein, ob ein „fremdenfeindlicher Hintergrund“ der Straftaten denkbar sei;
- die Ablehnung der Übernahme der Gesamtermittlung durch das Bundeskriminalamt seitens der Länder im Mai 2006 mit der Folge der Fortschreibung der Koordinationsmängel im Rahmen des fragmentierten Fahndungsapparates

bahnte sich an oder verstetigte sich, was an den kritischen Weggabelungen der Schlüsselepisoden 2 und 3 nicht mehr geändert wurde. Hier handelte es sich einerseits um die Ausbildung einer Vorprägung jener situativen Faktoren, unter denen sich die nachfolgende Fahndungstätigkeit der Polizei entfaltete, andererseits um das endgültige Auf-Dauer-Stellen der in den Schlüsselepisoden 2 und 3 trotz initiiert Alternativen beibehaltenen Muster des Fahndungsansatzes und der Fahndungsorganisation.

Man kann also drei Arten kausaler Mechanismen identifizieren, einerseits Kernmechanismen, andererseits Kontextmechanismen und Verstetigungsmechanismen. Dies entspricht im Wesentlichen der von *Hedström/Swedberg* (1998, S. 22) vorgeschlagenen Einteilung von handlungsformierenden kausalen Mechanismen (*action formation mecha-*

nisms) – in unserem Sinne: kausale Kernmechanismen – situativen Mechanismen (*situational mechanisms*) und transformativen Mechanismen (*transformational mechanisms*), die von Hedström/Ylikoski (2010) und im Anschluss daran in der jüngeren Fallstudienliteratur (Blatter/Haverland 2012, S. 93-96; Beach/Pedersen 2013, S. 23-44) aufgegriffen wurde (s. oben).

## 6.1 Kernmechanismen (action formation mechanisms)

Kausale Mechanismen wurden hier in Anlehnung an Bunge (1997, 2000) als *systemische* Mechanismen definiert in dem Sinne, dass sie regelmäßige Eigenschaften des betreffenden Systems repräsentieren, die bei Hinzutreten bestimmter Kontextbedingungen (situativer Mechanismen) und begünstigender Umsetzungsbedingungen (transformativer Mechanismen) die für ein bestimmtes Ergebnis eines Entscheidungsprozesses oder Ereignisverlaufs maßgebliche Erklärung liefern. Eine solche Erklärung ist notwendigerweise theoriegeleitet, weil sie, zum einen, nicht von Regelmäßigkeiten im Sinne einer statistischen Beobachtung auf der Basis vieler Fälle ausgehen kann und, zum anderen, in sozialen Systemen den auf deduktive Weise gewonnenen Generalhypothesen über den Zusammenhang von Struktur und Handlung Rechnung tragen muss. Solche Generalhypothesen sind in der Organisationsanalyse sehr geläufig, sie begegnen uns zum Beispiel als Annahme über Informationsasymmetrien und *principal agent* Probleme, bei denen stillschweigend unterstellt wird, dass höhere Grade an Dezentralisierung mit höheren Graden an Informationsasymmetrien einhergehen, oder in Gestalt des „Bürokratische Politik“ Theorems, das unterstellt, dass Behörden und ihre Leitungen ihre eigene Agenda haben und dementsprechend in Rivalität oder auch Kooperation mit anderen Behörden ihre eigenen Politiken verfolgen. Um theoretische Annahmen dieser Art geht es im Folgenden bei der Identifikation der kausalen Kernmechanismen, die nach der hier vorgenommenen Diagnose an den kritischen Weggabelungen der Schlüsselepisoden 2 und 3 zum Tragen kamen, an denen sich die Fehldiagnose im Fahndungsansatz und die Fragmentierung des Fahndungsapparates verfestigten.

### ***Kritische Weggabelung 1: Ablehnung der Übernahme der Gesamtermittlung durch das Bundeskriminalamt seitens des BKA im April 2004***

Charakteristisch für die Schlüsselepisode im April 2004, in deren Verlauf die von den bayerischen Polizeibehörden angestrebte Übernahme der Gesamtermittlung in der Česká-Mordserie durch das Bundeskriminalamt scheiterte, ist der Verzicht des bayerischen Landespolizeipräsidenten Kindler auf einen entsprechenden förmlichen Antrag, der wiederum unter dem Eindruck zustande kam, dass ein solcher Antrag im BKA unerwünscht sei, während ein solcher Schritt in Wirklichkeit lediglich auf der Arbeitsebene des Bundeskriminalamts auf Skepsis gestoßen war. Zu den kuriosen Umständen dieser Episode zählt insbesondere, dass einerseits Kindler diesen Verzicht auf einen förmlichen Antrag auf Übernahme der Gesamtermittlung durch das BKA im Nachhinein vor dem Untersuchungsausschuss des Deutschen Bundestages als Fehler bezeichnet hat, während der damalige Vizepräsident des BKA, Falk, beteuerte, dass ein solcher Antrag vom BKA in jedem Fall unterstützt worden wäre, hätte nur die Leitung des Hauses, also auch er selbst, davon Kenntnis erhalten.

Erkennbar werden hier drei typische und in der einschlägigen, insbesondere organisationstheoretischen Literatur geläufige Mechanismen, die sich unter den gegebenen Umständen zu einem kausalen Syndrom verdichtet haben.

Zugrunde lag zum einen eine Struktur und ein Verlauf des Entscheidungsprozesses, der in der Literatur als *garbage can model* bekannt ist (Cohen/March/Olsen 1972): In einer sachlich zusammenhängenden Entscheidungssequenz sind zu unterschiedlichen Zeitpunkten unterschiedliche Akteure mit unterschiedlichen, jedoch in der Regel an ihren eigenen idiosynkratischen Vorstellungen und Interessen orientierte Konzepten beteiligt (*fluid participation*), was dem Entscheidungsprozess selbst den Charakter einer „organisierten Anarchie“ (ebd., S. 1-2) verleiht. Die für einen derart bedeutsamen Schritt wie die Übertragung der Gesamtermittlung auf das BKA unerlässlichen Entscheidungsträger, also zum einen der bayerische Landespolizeipräsident Kindler und zum anderen mindestens der BKA-Vizepräsident Falk oder der BKA-Präsident Ziercke, waren entweder über den Verlauf der Abstimmung zwischen den bayerischen Polizeibehörden und der „ArbeitsEbene“ des BKA nicht voll im Bilde (wie Kindler) oder sie hatten von den Gesprächen gar keine Kenntnis (wie Falk).

Dies führte zu Informationsasymmetrien (Akerlof 1970; Grossman/Hart 1983). Und zumindest im BKA kam es dadurch zu *principal agent* Problemen dergestalt, dass die nachgeordneten Mitarbeiter mit ihrer ablehnenden Haltung gegenüber dem bayerischen Ansinnen, die Gesamtermittlung in der Mordserie auf das BKA zu übertragen, einen Kurs verfolgten, den der eigene Vorgesetzte, der damalige BKA-Vizepräsident Falk, im Nachhinein als einen Vorgang charakterisierte, den er, wenn er nur davon gewusst hätte, nicht hätte durchgehen lassen. Die Artikulations- und Durchsetzungskraft auf bayerischer Seite wiederum war dadurch geschwächt, dass es in eben dieser Frage Differenzen zwischen Polizei und Staatsanwaltschaft in Nürnberg-Fürth gab, weil der zuständige Oberstaatsanwalt eine Übertragung der Gesamtermittlung auf das BKA und damit, was die Staatsanwaltschaft betraf, auf den Generalbundesanwalt nicht unterstützen wollte. Hier spielten also Phänomene „bürokratischer Politik“ (*bureaucratic politics*) (Allison/Halperin 1972) eine Rolle.

Aus der Perspektive des bayerischen Landespolizeipräsidenten Kindler musste es jedenfalls so aussehen, als würde er sich mit einem Antrag auf Übertragung der Gesamtermittlung auf das Bundeskriminalamt weder im BKA selbst noch bei der Staatsanwaltschaft Nürnberg-Fürth Sympathien erwerben. Auch Kindler handelte also als „politischer Bürokrat“ im wohlverstandenen Sinne. Er antizipierte Widerstände insbesondere bei der im Zweifelsfall zuständigen oberen Bundesbehörde BKA, offenbar jedoch ohne klare Kenntnis darüber, dass diese nicht auf der Leitungsebene, sondern auf der Arbeitsebene der zuständigen Fachbeamten angesiedelt waren. Unter diesen Umständen musste der Landespolizeipräsident also sorgfältig abwägen, ob er in einer Frage, in der es selbst unter bayerischen Behörden unterschiedliche Auffassungen gab, das BKA zu einem dort, wie er annehmen musste, unwillkommenen Schritt drängen wollte. Es war ein Akt verwaltungspolitischer Rücksichtnahme, dass er darauf verzichtete. Im Unterschied zu anderen Schlüsselakteuren des NSU-Dramas machte Kindler jedoch aus der Tatsache seiner Fehlentscheidung vor dem Bundestags-Untersuchungsausschuss keinen Hehl (Untersuchungsbericht Deutscher Bundestag, S. 512).

**Kritische Weggabelung 2:** *Verzicht auf die ursprüngliche Diagnose der Kölner Polizei des Nagelbombenanschlags vom 9. Juni 2004 als Akt „terroristischer Gewaltkriminali-*

tät“ in Verbindung mit dem Verzicht auf einen zeitlich und örtlich erweiterten Datenabgleich im Rahmen des Tatmittelmeldedienstes des BKA

Diese Schlüssepisode ist gekennzeichnet durch die unter ungeklärten Umständen zustande kommende Kassierung der anfänglichen Bezeichnung des Nagelbombenanschlags in Köln vom 9. Juni 2004 durch die Kölner Polizei als „Akt terroristischer Gewaltkriminalität“, worauf Staatsanwaltschaft und Polizei im Folgenden an der „OK-Hypothese“ – der Annahme einer „milieubedingten“ Straftat im Bereich der Organisierten Kriminalität – festhalten. Der nach einem Sprengstoffanschlag obligatorische Datenabgleich mit dem Tatmittelmeldedienst des BKA wird auf Nordrhein-Westfalen und die Zeit ab dem 1. Januar 1999 beschränkt, was die Aufdeckung einer Verbindung mit dem bis zum Januar 1998 bereits durch die Vorbereitung von Sprengstoffanschlägen in Erscheinung getretene NSU-Trio unmöglich macht. Eigens angereisten BKA-Beamten wird zudem der Zutritt zum Tatort verwehrt.

Auch für diese Episode lassen sich typische Kausalmechanismen identifizieren, die in der Literatur über Organisationspathologien ihren Niederschlag gefunden haben. Zunächst lässt sich eine Verbindung von Gruppendenken (*group think*) (Janis 1982) und antrainierter Inkompetenz (*skilled incompetence* – Argyris 1986 –, *trained incapacity* – Merton 1952 –) feststellen. So als sei man geradezu erschrocken gewesen über einen alternativen – wie wir wissen: absolut realistischen – Fahndungsansatz, machte man in der vertikalen Kommunikationsachse zwischen dem Lagezentrum im nordrhein-westfälischen Innenministerium und dem Kölner Polizeipräsidium die Diagnose „terroristische Gewaltkriminalität“ umgehend wieder rückgängig, um sich den vertrauten Denkmustern einer „milieubedingten“ Straftat im Umfeld der organisierten Kriminalität anheim zu geben. Es lässt sich vorläufig nicht feststellen, ob und in welchem Ausmaß die Kölner Polizeibehörden unter einem politischen Erwartungsdruck handelten. Spätestens jedoch als sich der damalige Bundesinnenminister Otto Schily (SPD) am Tag nach dem Anschlag in einem Fernsehinterview auf die – ihm fraglos durch das Innenministerium Nordrhein-Westfalen übermittelte – Version einer rein-kriminellen und ausdrücklich nicht politisch motivierten Straftat festgelegt hatte, musste den Ermittlern der Kölner Polizei klar sein, dass davon abweichende Überlegungen ein Politikum darstellen würden.

So kam es nicht nur zu einem geradezu hartnäckigen Festhalten an der „OK-Hypothese“, was im Sinne von Janis (1982) die Träger alternativer Sichtweisen und Hypothesen von vornherein entmutigen musste, sondern auch zur routinierten und in den engen Grenzen des professionellen Fachverständnisses kompetenten Anwendung eines Ermittlungsansatzes, der zur Realität eines Sprengstoffanschlags mit mehr als 20 Verletzten von vornherein nicht passen wollte. Hier war das Kriterium antrainierter Inkompetenz im Sinne von Merton erfüllt. Durch den Einsatz verdeckter Ermittler im Umfeld des Tatorts in der Kölner Keupstraße erwuchs daraus geradezu eine sich selbst erfüllende Prophezeiung (Merton 1948), weil die verdeckten Ermittler naturgemäß nur Erkenntnisse zutage fördern konnten, die der Hypothese einer Urheberschaft des Nagelbombenanschlags im lokalen Milieu der organisierten Kriminalität entsprachen.

Die Tatsache wiederum, dass die Kölner Polizei die Hilfe bereits angereister BKA-Beamter ausdrücklich zurückwies und den BKA-Kollegen sogar den Zutritt zum Tatort verwehrt, verweist schließlich neuerlich auf ein Phänomen bürokratischer Politik (*bureaucratic politics*) (Allison/Halperin 1972). In nachgerade klassischer Manier wollte man sich bei der Kölner Polizei und mutmaßlich auch im Düsseldorfer Innenministerium die eigene Ermittlungszuständigkeit in keiner Weise vom BKA beeinträchtigen lassen.

## 6.2 Situative und transformative kausale Mechanismen

Die kausalen Kernmechanismen, die an den oben beschriebenen Weggabelungen zum Tragen kamen, wären in dieser Form nicht wirksam geworden ohne begünstigende situative Faktoren, die zur ursprünglichen Etablierung der Fehldiagnose im Fahndungseinsatz trotz der Rückfrage des bayerischen Innenministers Beckstein nach einem möglichen ausländerfeindlichen Hintergrund des ersten, am 9. September 2000 verübten Mordes geführt haben. Die Wirkung der kausalen Kernmechanismen, die sich an oben beschriebenen kritischen Weggabelungen entfaltete, wäre andererseits nicht notwendigerweise nachhaltig geblieben, wäre sie nicht durch das Ausbleiben einer Korrektur auf der Innenministerkonferenz vom 4. und 5. Mai 2006, die immerhin von der Leitungsebene des Bundeskriminalamts angestoßen worden war, fortgeschrieben worden. Im Folgenden geht es daher um die nähere Betrachtung dieser situativen und transformativen Mechanismen, die einerseits zur Herausbildung der Fehldiagnose im Fahndungsansatz und der Hinnahme der Fragmentierung der Fahndungsapparate, andererseits zu ihrer letztendlichen Verstetigung trotz der an den oben diagnostizierten kritischen Weggabelungen initiierten Korrekturen geführt haben. Im Unterschied zu den kritischen Weggabelungen der Schlüssepisoden zwei und drei geht es im Folgenden also um die Wendepunkte der Schlüssepisoden eins und vier.

**Wendepunkt 1:** *Etablierung der Fehldiagnose im Fahndungsansatz trotz Rückfrage des bayerischen Innenministers und unkoordinierte Polizeiarbeit im fragmentierten Fahndungsapparat nach dem ersten Mord am 9. September 2000*

Charakteristikum des ersten Wendepunktes, an dem sich nach dem ersten dem NSU-Trio zuzurechnenden Mord vom 9. September 2000 die Fehldiagnose im Fahndungsansatz (OK-Hypothese) etablierte, war neuerlich ein Phänomen antrainierter Inkompetenz (*trained incapacity*) im Sinne von *Merton* (1952). Der Mord an dem türkischen Blumenhändler Enver Şimşek in Nürnberg passte in ein Wahrnehmungsmuster der Polizeibehörden, bei dem ein rechtsterroristischer Hintergrund erst gar nicht in Erwägung gezogen wurde. Dementsprechend fiel auch die Reaktion der zuständigen Abteilung im bayerischen Innenministerium auf die Anfrage des Innenministers Beckstein nach einem möglichen fremdenfeindlichen Hintergrund aus. Prägend für das Wahrnehmungsmuster der Nürnberger Polizei war einerseits die Tatsache, dass es sich bei der Ermordung von Şimşek nicht um einen Raubmord gehandelt haben konnte, weil am Tatort erhebliche Geldbeträge zurückgeblieben waren (Untersuchungsbericht Deutscher Bundestag, S. 496). Zwar wurde nach Auskunft des seinerzeit ermittelnden Polizeibeamten Vögeler durchaus auch in Richtung „rechtsgerichtete Delikte“ ermittelt, jedoch nicht nachhaltig. „Schwerpunkt definitiv war Richtung Organisierte Kriminalität“ (ebd., Aussage Erster Kriminalhauptkommissar Vögeler). Maßgeblich hierfür war zum anderen, dass sich bei den Polizeibehörden verschiedener Bundesländer und beim Bundeskriminalamt tatsächlich Erkenntnisse über einen Zusammenhang zwischen dem über die Niederlande abgewickelten Blumen Großhandel und der Organisierten Kriminalität im Bereich des illegalen Drogenhandels verdichtet hatten (vgl. Untersuchungsbericht Deutscher Bundestag, S. 504). Der Mordfall Şimşek schien zu diesen Erkenntnissen zu passen.

Erschüttert wurde das Vertrauen der bayerischen Polizeibehörden in den eigenen Fahndungsansatz durch die Fortsetzung der Mordserie mit derselben Tatwaffe am 19. Ja-

nuar 2001 (Abdurrahim Özüdoğru) in Nürnberg, am 27. Juni 2001 in Hamburg (Süleyman Taşköprü), am 29. August 2001 in München (Habil Kılıç) und am 25. Februar 2004 in Rostock (Mehmet Turgut). Die dadurch ausgelösten Zweifel führten zu der Initiative, die Gesamtermittlung dem Bundeskriminalamt zu übertragen, was, wie oben geschildert, dort am Widerstand auf der „Arbeitsebene“ scheiterte. Bis dahin hatten selektive Perzeptionen und Negativkoordination (Dearborn/Simon 1958; Mayntz/Scharpf 1973) bewirkt, dass ein koordiniertes Vorgehen der Polizeibehörden an fünf Tatorten in drei Bundesländern ausblieb.

***Wendepunkt 2: Ablehnung der Übernahme der Gesamtermittlung durch das Bundeskriminalamt seitens der Länder im Mai 2006***

Das erneute Scheitern einer Übertragung der Gesamtermittlung in der Česká-Mordserie auf das Bundeskriminalamt im Mai 2006 ist deshalb besonders aufschlussreich, weil an diesem Wendepunkt, an dem die Fehldiagnose im Fahndungsansatz und die Fragmentierung der Fahndungsapparate endgültig festgeschrieben wurden, ein erhebliches Spektrum systemischer und insofern verallgemeinerungsfähiger kausaler Mechanismen zum Tragen kam. Unter dem Gesichtspunkt der Prävention kommt diesen Mechanismen besondere Bedeutung zu, weil ihre Analyse die diagnostizierte beschränkte Lernfähigkeit besonders deutlich hervortreten lässt.

Charakteristisch für diesen letzten Wendepunkt in der Kausalkette, die zum Ausbleiben von Lerneffekten und damit zur Fortschreibung der Fehldiagnose im Fahndungsansatz und der Fragmentierung der Fahndungsapparate trotz gegenläufiger Initiativen führte, war zunächst der Widerstand der Länderpolizeien, insbesondere der bayerischen Ermittlungsbehörden, gegen die nunmehr vom Bundeskriminalamt selbst vorgetragene Initiative zur Übertragung der Gesamtermittlung auf das BKA. Dies bildete den Hintergrund für eine Kollision polizeifachlicher und politischer Logiken auf der Bundesebene, und zwar sowohl zwischen Bundeskriminalamt und Bundesinnenministerium als auch innerhalb des Bundeskriminalamts selbst.

Kennzeichnend hierfür wiederum war die in Antizipation des Widerstandes der Länder vorgenommene Verwässerung einer Ministervorlage für die Innenministerkonferenz vom 4. und 5. Mai 2006, mit der die Übertragung der Gesamtermittlung auf das BKA hätte erreicht werden sollen, und der Verzicht des BKA-Präsidenten Ziercke auf eine nachdrückliche Vertretung der fachlichen Meinung seines Hauses, insbesondere auch seines Stellvertreters Falk, gegenüber dem Bundesinnenministerium. Die letzte Chance, gegenüber den betroffenen Länderinnenministern und dem Bundesinnenminister diese polizeifachlichen Argumente zur Geltung zu bringen, ließ BKA-Präsident Ziercke mit der Innenministerkonferenz von Mai 2006 verstreichen. Sowohl der Bundesinnenminister Schäuble als auch sein Staatssekretär Hanning konnten sich daher vor dem Untersuchungsausschuss des Deutschen Bundestages darauf berufen, dass ihnen die polizeifachlichen Argumente von Ziercke gar nicht vorgetragen worden waren. Beide fügten allerdings hinzu, dass sie sich, selbst wenn es anders gewesen wäre, eine Initiative zur Übertragung der Gesamtermittlung auf das BKA nach § 4 Abs. 2 Nr. 2 BKA-Gesetz nicht zu eigen gemacht hätten. Naheliegender ist die Vermutung, dass BKA-Präsident Ziercke dies ebenso antizipiert hat wie den Widerstand der betroffenen Länderpolizeien und aus diesen Gründen, die er vor dem Bundestags-Untersuchungsausschuss bezeichnenderweise als „polizeiföderativ“ charakterisierte, darauf verzichtete, die fachlichen Gesichtspunkte sei-

ner eigenen Behörde auf der Innenministerkonferenz vom 4. und 5. Mai 2006 vorzutragen.

Ein kausaler Mechanismus, der hier erkennbar wird, ist zunächst das Phänomen „versunkener Kosten“ (*sunk costs*) und daraus resultierender Pfadabhängigkeiten (David 1985). Anders als noch zwei Jahre zuvor, als die bayerische Polizei, insbesondere die Kriminalpolizeidirektion Nürnberg-Fürth, ihrerseits eine Übertragung der Gesamtermittlung auf das Bundeskriminalamt gefordert hatte und damit am Widerstand des BKA gescheitert war, argumentierten die Länderpolizeien nun mit den in vollem Gange befindlichen Ermittlungsarbeiten und der daraus resultierenden intimen Vertrautheit mit den jeweiligen Mordfällen. Der bayerische Innenminister Beckstein kleidete dies vor dem Bundestags-Untersuchungsausschuss in die griffige Formel, man habe nicht „im laufenden Galopp die Pferde wechseln“ wollen.

Ein zweiter Mechanismus wird erkennbar an der Schnittstelle von fachlicher Behördenlogik und der politischen Logik sowohl im Rahmen der hierarchischen Unterstellungsverhältnisse zwischen Bundesinnenministerium und Leitung des Bundeskriminalamts als auch in der Beziehung zwischen Bundeskriminalamt und Länderpolizeien, die BKA-Präsident Ziercke vor dem Bundestagsuntersuchungsausschuss als „polizeiföderativ“ bezeichnete. Erkennbar wird hier ein Mechanismus der Verhinderung von Lerneffekten durch „Defensivroutinen“ (Argyris 1999, S. 141-143): Kritische Sachverhalte, die im Interesse der Fachaufgabe angesprochen werden müssten, werden durch rhetorische Formeln überdeckt. Zierckes Hinweis auf „polizeiföderative“ Rücksichtnahmen war eine solche Formel.

Hinzu kam ein Mechanismus gewollten Nicht-Wissens (Seibel 1996). Die umfangreiche „Mängelliste“, die BKA-Vizepräsident Falk in Absprache mit dem zuständigen Unterabteilungsleiter Förster im BMI zur bisherigen Ermittlungsarbeit in Sachen Česká-Morde als Grundlage einer entsprechenden Ministervorlage für die Innenministerkonferenz vom 4. und 5. Mai 2006 erarbeitet hatte, wurde im Bundesinnenministerium auf einen einzigen Absatz zusammengedrückt. Zwar meinte der damalige Staatssekretär Hanning vor dem Bundestagsuntersuchungsausschuss, auch diese Sätze hätten es „in sich“ gehabt, sie seien zum Teil „gravierend“ und „in der Sprache der Ministerialverwaltung [...] schon deutlich“ gewesen (Untersuchungsbericht Deutscher Bundestag, S. 547). Doch musste schon die Kürze der kritischen Ausführungen zur bisherigen Organisation und zum bisherigen Ansatz der unter den Länderpolizeibehörden aufgeteilten Fahndung signalisieren, dass das Bundesinnenministerium sich die fachliche Perspektive des ihm unterstehenden Bundeskriminalamts nicht zu eigen machte. Den Minister, also Schäuble, beließ die Ministerialbürokratie im Zustand kalkulierten Nicht-Wissens.

Dadurch wiederum entstand eine Verantwortungslücke, die in der einschlägigen Literatur als Spannungsverhältnis zwischen Rechenschaftslegung (*accountability*) und Verantwortung (*responsibility*) bekannt ist.<sup>11</sup> Im Rahmen ihres eigenen Beurteilungsspielraums stuften sowohl BKA-Präsident Ziercke als auch BMI-Staatssekretär Hanning die politischen (oder „polizeiföderativen“) Gesichtspunkte gewichtiger ein als die fachlichen Argumente, zu deren Protagonist sich insbesondere BKA-Vizepräsident Falk gemacht hatte, dies jedoch in Absprache mit dem zuständigen BMI-Unterabteilungsleiter Förster. Damit fiel Ziercke und Hanning allerdings auch die Verantwortung zu für die Beibehaltung einer Fahndungsorganisation, die von den Fachleuten in beiden Häusern, im BKA und im BMI, inzwischen als defizitär erkannt und entsprechend dokumentiert worden war. Ferner trugen Ziercke und Hanning die Verantwortung dafür, dass der Bundesin-

nenminister Schäuble von dem in seinem Verantwortungsbereich von hohen Bundesbeamten festgestellten Mängeln der Fahndungsorganisation in Sachen Česká-Morde erst gar keine Kenntnis erhielt. Dass Schäuble sich in seiner Zeugenaussage vor dem Bundestags-Untersuchungsausschuss vor Ziercke und Hanning stellte, erklärt sich im Wesentlichen aus der Tatsache, dass an seiner Letztverantwortung kein Zweifel bestehen konnte und Fehlverhalten hoher Beamter seines damaligen Ressorts auch ihm persönlich zugerechnet worden wäre.

*Schaubild 4:* Kausale Mechanismen des Fahndungsfehlschlags an den identifizierten Wendepunkten und kritischen Weggabelungen

Wendepunkte und Kritische Weggabelungen	Kausale Mechanismen
<i>Wendepunkt 1</i> Etablierung der Fehldiagnose im Fahndungsansatz trotz Rückfrage des bayerischen Innenministers und unkoordinierte Polizeiarbeit im fragmentierten Fahndungsapparat nach dem ersten Mord am 9. September 2000	Skilled Incompetence (Merton 1952; Argyris 1999, S. 139-148)
<i>Kritische Weggabelung 2</i> Ablehnung der Übernahme der Gesamtermittlung durch das Bundeskriminalamt seitens des BKA im April 2004	Fluid Participation (March/ Cohen/Olsen 1972) Informationsasymmetrien (Akerlof 1970) + Principal Agent Probleme (Grossmann/Hart 1983); selektive Perzeption + Negativkoordination (Dearborn/Simon 1958; Mayntz/Scharpf 1973) Bureaucratic Politics (Allison/Halperin 1972)
<i>Kritische Weggabelung 3</i> Verzicht auf die ursprüngliche Diagnose der Kölner Polizei des Nagelbombenanschlags vom 9. Juni 2004 als Akt „terroristischer Gewalkriminalität“ in Verbindung mit dem Verzicht auf einen zeitlich und örtlich erweiterten Datenabgleich im Rahmen des Tatmittelmeldedienstes des BKA	Group Think (Janis 1974) Skilled Incompetence (Merton 1952) Bureaucratic Politics (Allison/Halperin 1972) Self-Fulfilling Prophecy (Merton 1948)
<i>Wendepunkt 4</i> Ablehnung der Übernahme der Gesamtermittlung durch das Bundeskriminalamt seitens der Länder im Mai 2006	Sunk Costs / Pfadabhängigkeiten (David 1984) Defensivroutinen (Argyris 1999) Gewolltes Nichtwissen (Seibel 1996) Accountability versus Responsibility Gap (Verantwortungslücke) (Friedrich 1940; Finer 1941)

## 7. Zusammenfassung und Schlussfolgerungen: Standardpathologien, Framing-Effekte und Flucht aus der Verantwortung

Die Unterscheidung von Wendepunkten und kritischen Weggabelungen, an denen jeweils notwendige und hinreichende Bedingungen des Verwaltungsversagens in Form von Lernresistenz mit der Folge einer Aufrechterhaltung der anfänglichen Fehldiagnose im Fahndungsansatz und der Fragmentierung der Fahndungsapparate trotz gegenläufiger Initiativen zum Tragen kam, ermöglicht eine Annäherung an eine „vollständige Erklärung“ des Fahndungsfehlschlags in Zusammenhang mit den dem NSU-Trio zuzurechnenden Morden, die dem hierfür von James S. Coleman entwickelten Idealmodell dem Grundsatz nach gerecht wird.

Die aus Einzelfallstudien gewonnenen Verallgemeinerungen können, wie Blatter/Blume (2008) festgestellt haben, fallbezogen oder theoriebezogen ausfallen. Der hier ana-

lysierte Fall liefert theoriebezogene Verallgemeinerungen in dem Sinne, dass die relative Erklärungskraft bestimmter Standardtheoreme über Organisationspathologien am vorliegenden Fall illustriert wurde. Wie andere Einzelfallstudien auch, bei denen diese Vorgehensweise zum Tragen kam,<sup>12</sup> liegt der Verallgemeinerungsgewinn in der empirischen Veranschaulichung theoretischer Erklärungsansätze, die, hinreichende Anfangsevidenz vorausgesetzt, als kausalanalytische Heuristik auf andere Fälle übertragen werden können. So verhält es sich, was den vorliegenden Fall betrifft, mit den theoretisch identifizierten Mechanismen der selektiven Wahrnehmung und Negativkoordination, von Informationsasymmetrien und *principal agent* Problemen, bürokratischer Politik, antrainierter Inkompetenz, Gruppendenken, sich selbst erfüllender Prophezeiung, versunkener Kosten und Pfadabhängigkeiten, Defensivroutinen, gewollten Unwissens und administrativer Verantwortungslücken. Diese Phänomene werden in ihrer praktischen Wirksamkeit als kausale Mechanismen eines Behördenversagens nicht allein zur Erklärung des vorliegenden Einzelfalles herangezogen, sie werden in ihrer Wirksamkeit auch auf eine Weise illustriert, die die Übertragbarkeit auf andere Fälle von Verwaltungsversagen verdeutlichen.

Das fallbezogene Verallgemeinerungspotential bezieht sich dagegen auf kausalanalytische Schlussfolgerungen, die sich aus den kumulativen Effekten der identifizierten kausalen Mechanismen ableiten lassen. Ungeachtet der relativ großen Zahl der festgestellten kausalen Mechanismen lassen sich deren kumulative Effekte ihrerseits als systemtypisch klassifizieren und damit als verallgemeinerungsfähiges Kausalsyndrom von Behördenversagen, weil sie aus allgemeinen Eigenschaften von Verwaltungen in demokratischen Systemen resultieren.

Dies betrifft das Verhältnis von Politik und Verwaltung. Wenn man alle identifizierten kausalen Mechanismen Revue passieren lässt und anerkennt, dass sie Standardfehlerquellen darstellen und nicht auf ungewöhnliche und schwer vorhersagbare Umstände oder Ereignisse verweisen, stellt sich die Frage, warum die verantwortlichen Akteure sie dann nicht unter Kontrolle gebracht haben. Diese verantwortlichen Akteure sind Politiker und Spitzenbeamte an der Schnittstelle von Politik und Verwaltung. Was sie und ihr Entscheidungsverhalten betrifft, hat die Prozessanalyse zweierlei gezeigt.

Erstens: Es gab tatsächlich Alternativen. Recht präzise lassen sich die Wendepunkte und kritischen Weggabelungen benennen, an denen die Standardpathologien einer arbeitsteiligen Behördenorganisation in einem föderativen System hätten neutralisiert, die Fahndungshypothese erweitert und der Fahndungsapparat hätte effektiviert werden können. Es ist auch bekannt, wer dafür verantwortlich war, dass diese Alternativen nicht genutzt wurden.

Zweitens: Die Alternativen existierten nicht nur objektiv, sondern auch subjektiv. Sie wurden von den Fachleuten der Fahndungsbehörden beschrieben und artikuliert und dennoch von den verantwortlichen Politikern und Spitzenbeamten verworfen. Letztlich muss sich der Versuch einer ‚vollständigen Erklärung‘ also auf die Frage konzentrieren, welche Entscheidungs rationalität dieser Unterlassung zu Grund lag.

Um „politische“ Entscheidungen handelte es sich deshalb, weil sowohl die Fahndungshypothese als auch die Organisation der Fahndung Kompetenzfragen im Bund-Länder-Verhältnis berührten, über die von den Fachbeamten allein naturgemäß nicht entschieden werden konnte. In dem Moment, wo die „OK-Hypothese“ aufgegeben und ein terroristischer Hintergrund der bundesweiten Mordserie in Betracht gezogen worden wäre, wäre die Ermittlungsführung automatisch auf den Generalbundesanwalt und das Bun-

deskriminalamt übergegangen. Indirekt war also bereits die Fahndungshypothese ein Politikum. Das zeigt sich schlagend an den Vorgängen nach dem Kölner Nagelbombenanschlag vom 9. Juni 2004 als die unter der untrüglichen Evidenz der Tatsachen zustande gekommene Einstufung des Anschlags als „terroristische Gewaltkriminalität“ auf politische Weisung aus dem Düsseldorfer Innenministerium zurückgenommen wurde. Erst recht war die im Rahmen des ministeriellen Ermessens auf Länder- wie auf Bundesseite liegende Übertragung der Gesamtermittlung auf das Bundeskriminalamt auf der Grundlage von § 4 Abs. 2 BKA-Gesetz eine politische Entscheidung, die auch tatsächlich nur von Politikern getroffen werden konnte.

Insgesamt aber wurden die „politischen Entscheidungen“ in diesem Sinne sowohl durch Politiker als auch durch Nicht-Politiker getroffen. Was sich in der Fallanalyse als Lernblockade dargestellt hat, die zur Persistenz einer Fehldiagnose im Fahndungsansatz und eines fragmentierten Fahndungsapparates trotz nachweisbarer Gegeninitiativen führte, erweist sich aus dieser Perspektive als Selbstpolitisierung der Verwaltung.<sup>13</sup> Zunächst waren es leitende Verwaltungsbeamte, die politische Opportunitätskriterien fachlichen Gesichtspunkten – und, wie ihre Mitarbeiter meinten, fachlichen Notwendigkeiten – übergeordnet haben. So hat der bayerische Landespolizeipräsident Kindler im April 2004 auf einen förmlichen Antrag auf Übertragung der Gesamtermittlung auf das Bundeskriminalamt nach § 4 Abs. 1 Nr. 1 BKA-Gesetz aus Rücksichtnahme auf vermeintlich vorliegende Bedenken des BKA, also gewissermaßen aus verwaltungsdiplomatischen Gründen, verzichtet. Die Kölner Polizei hat ihre zutreffende Diagnose des Nagelbombenanschlags vom 9. Juni 2004 als Akt „terroristischer Gewaltkriminalität“ auf Weisung des Lagezentrums im Düsseldorfer Innenministerium zurückgenommen. Auch hier setzten sich (verwaltungs-)politische Erwägungen gegen fachliche Beurteilungen durch. Im Mai 2006 schließlich ordneten leitende Beamte des Bundeskriminalamts, hier der BKA-Präsident persönlich, und des Bundesinnenministeriums fachliche Gesichtspunkte der Fahndungsorganisation politischen Erwägungen der Konfliktvermeidung im Bund-Länder-Verhältnis unter.

Aber warum konnten politische und fachliche Entscheidungsrationalität überhaupt in Konflikt miteinander geraten? Warum sahen die politischen Entscheidungsträger und diejenigen Spitzenbeamten, die deren Logik antizipierten und dementsprechend vorsichtig agierten, nicht die Chance, sich mit Schritten zu einer effektiveren Fahndungsorganisation und einer offeneren Fahndungshypothese („Wir ermitteln in alle Richtungen“) zu profilieren?

Zwei Erklärungen kann man ausscheiden. Zum einen: Die verantwortlichen Spitzenbeamten und Politiker waren weder unwissend noch unfähig, sie wussten, was auf dem Spiel stand und sie konnten die Folgen ihrer Untätigkeit angemessen einschätzen. Dass bei einer Mordserie mit ein und derselben Tatwaffe und ein und derselben Opfergruppe weitere Menschenleben in Gefahr waren, lag auf der Hand und wurde den Entscheidungsträgern zu unterschiedlichen Gelegenheiten in unterschiedlicher Form von verschiedenen Instanzen der Polizei vor Augen geführt. Zum anderen: Den verantwortlichen Spitzenbeamten und Politikern Rassismus oder eine „ethnisierende“ Perspektive zu unterstellen, wäre abwegig. Weder in den Personen noch in den Umständen der Entscheidungsfindung gibt es einen Anhaltspunkt dafür, dass der staatliche Schutz von Leben und körperlicher Unversehrtheit a priori weniger ernst genommen wurde, weil die Zielgruppe der Serienmorde eine bestimmte ethnische Minderheit war.

Die plausibelste Erklärung dafür, dass die letztlich verantwortlichen Entscheidungsträger bei mindestens drei Gelegenheiten die Chance ungenutzt ließen, die Standardpatho-

logien der Verwaltung zu überwinden, die Fahndungsorganisation zu straffen und den Fahndungsansatz für alternative Hypothesen zu öffnen, liegt nicht darin, dass die Mordopfer Angehörige einer bestimmten ethnischen Minderheit waren, sondern dass sie *überhaupt* einer Minderheit angehörten. Zudem einer klar eingegrenzten Minderheit, nämlich, mit der Ausnahme des Griechen Theodoros Boulgarides, dem Milieu türkischstämmiger Gewerbetreibender. Die mit Grundsatzfragen der Fahndung befassten Spitzenbeamten taten, was ihre Aufgabe war, nämlich die Entscheidungsdisposition anderer Behörden und insbesondere der politischen Ressortverantwortlichen zu antizipieren, ein Vorgang der hier als Selbstpolitisierung charakterisiert wurde. Daraus musste sich eine spezifische Kosten-Nutzen-Kalkulation ergeben. Künftige Opfer der zweifelsfrei erkennbaren Mordserie konnten in der Tat nicht ausgeschlossen werden, aber sie würden aller Wahrscheinlichkeit nach derselben Minderheit angehören. Ein Gefährdungsempfinden breiter Bevölkerungskreise und entsprechende Kritik an den Sicherheitsbehörden würde davon voraussichtlich nicht ausgehen. blieb immer noch der Fahndungserfolg als solcher, an dem allen Beteiligten so oder so gelegen sein musste. Der davon ausgehende Anreiz war aber offensichtlich zu schwach, um dafür Konflikte mit anderen Behörden oder im Bund-Länder-Verhältnis in Kauf zu nehmen.

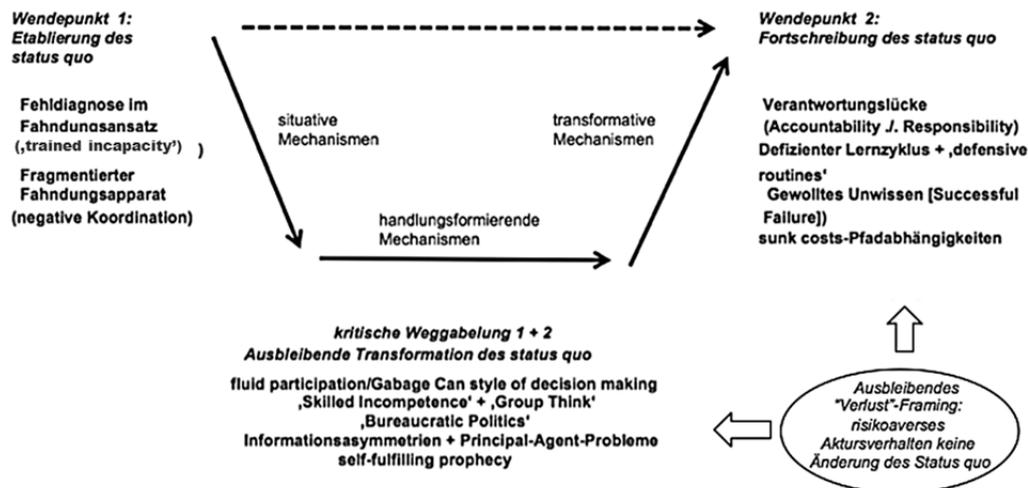
Dieses Kalkül hätte sich ganz anders dargestellt, wenn die Mordopfer Angehörige der deutschen Mehrheitsgesellschaft gewesen wären. Nicht deshalb, weil die mit Grundsatzfragen der Fahndung befassten Spitzenbeamten und ihre politischen Vorgesetzten den Schutz alteingesessener Deutscher höher bewertet hätten als den Schutz türkischstämmiger Gewerbetreibender. Vielmehr hätten sie eine ununterbrochene Mordserie mit einem nicht eingrenzbaaren Kreis von Opfern von vornherein unter dem Gesichtspunkt politischer Kosten statt lediglich unter dem Gesichtspunkt ausbleibenden Nutzens, nämlich des Fahndungserfolgs, betrachten müssen. Wären 22 deutsche Schulkinder bei einem Nagelbombenanschlag schwer verletzt und wären neun deutsche Gewerbetreibende mit derselben Waffe ermordet worden, hätte die Mehrheitsgesellschaft sich zu Wort gemeldet. Dies wäre von den zuständigen Beamten und Politikern bei den fachlichen Entscheidungen über Fahndungsansatz und Fahndungsorganisation ebenso antizipiert worden wie das Ausbleiben solcher Reaktionen im Fall der angeblich „milieubedingten“ Morde an türkischstämmigen Immigranten. Drohender Druck der Öffentlichkeit und damit drohender Legitimations- oder sogar Amtsverlust sind für Politiker und Spitzenbeamte Mobilisierungsfaktoren schlechthin. Dies hätte nicht nur die Bereitschaft gesteigert, im Interesse einer effektiveren Fahndung Konflikte mit anderen Behörden oder im Bund-Länder-Verhältnis in Kauf zu nehmen, vielmehr wären die Konflikte selbst mit einiger Wahrscheinlichkeit erst gar nicht manifest geworden. Keiner der Beteiligten hätte sich in diesem Fall leisten können, wie auch immer gearteten – wirksam oder unwirksamen – Maßnahmen zur Intensivierung der Aufklärung einer ununterbrochenen Mordserie mit unbestimmtem Opferkreis zu behindern oder auch nur in Frage zu stellen.

Dieser Befund ist nicht etwa harmloser, er ist vielmehr beunruhigender als es eine Bestätigung der „Ethnisierungs“-Hypothese wäre, weil er die Manifestierung eines generellen Risikos erkennen lässt: die Aushebelung des Rechtsstaatsprinzips – hier: der Gleichheit vor dem Gesetz beim staatlichen Schutz von Leben und körperlicher Unversehrtheit – durch persönliche und politischer Opportunitätskalküle im Umgang mit dem demokratischen Mehrheitsprinzip. Die vorangegangene Prozessanalyse sollte deutlich machen, wie subtil diese faktische Grundrechtssuspendierung funktionierte, insbesondere, dass sie nichts mit schlichtem Rassismus zu tun hatte. Vielmehr wird ein genereller und daher po-

tentiell wesentlich durchschlagenderer Mechanismus erkennbar, der von *Kahneman/Tversky* (1979) in Form der *Prospect Theory* generalisiert worden ist: Die Abwendung von Verlusten löst größere Risikobereitschaft aus als die Realisierung von Gewinnen.

An den Wendepunkten und kritischen Weggabelungen, an denen eine Überprüfung des Fahndungsansatzes und die Straffung des Fahndungsapparates möglich gewesen wären, gab es für die verantwortlichen Spitzenbeamten und Politiker keinen Grund, die Entscheidungssituation unter dem Gesichtspunkt drohender Verluste zu „rahmen“ und damit höhere Risiken – nämlich verwaltungsinterne Konflikte – zu akzeptieren. Die bisherigen Opfer gehörten dem eingrenzbareren Kreis einer Minderheit an, öffentlicher Druck der Mehrheit war nicht zu erwarten. Blieb also der Gesichtspunkt möglicher Gewinne in Gestalt eines Fahndungserfolgs. Hier musste nach den Vorhersagen der *Prospect Theory* risikoaverses Verhalten der maßgeblichen Entscheidungsträger dominieren. Und tatsächlich scheuten diese die inneradministrativen und innerföderativen Konflikte, die mit dem Herbeiführen einer effektiveren Fahndungsorganisation verbunden gewesen wären. Dazu bedurfte es keines Rassismus oder einer „ethnisierenden“ Perspektive, sondern nur der Abwesenheit von Verantwortungsbewusstsein, das über die Routinen des Alltags hinausgegangen wäre. Auch dies ist nichts Ungewöhnliches, wie klassische Diskussionen über Begriff und Umfang persönlicher Verantwortung in Politik und Verwaltung zeigen (*Finer* 1941; *Friedrich* 1940).

*Schaubild 5:* Gruppierung der identifizierten kausalen Mechanismen nach dem Muster einer vollständigen mikrofundierten Erklärung (J.S. Coleman), in Anlehnung an Hedström & Ylikoski (2010)



Gestützt wird diese Interpretation im Übrigen durch das Verhalten der verantwortlichen Spitzenbeamten und Politiker vor dem Untersuchungsausschuss des Deutschen Bundestages. Nun, da sich die politischen Kosten des Fahndungsfehlschlags bei der Aufklärung der NSU-Morde manifestiert hatten, kam es zu einer charakteristischen Aufspaltung der Ausagemuster.

Die inzwischen pensionierten oder kurz vor dem Ruhestand stehenden Spitzenbeamten wie der bayerische Landespolizeipräsident Kindler und der ehemalige Vizepräsident des Bundeskriminalamts Falk machten aus den Fehlentscheidungen in den Jahren 2004 und 2006, als es um die mögliche Übertragung der Gesamtermittlung auf das BKA ging, keinen Hehl. Diejenigen aber, die durchaus noch etwas zu verlieren hatten, insbesondere BKA-Präsident Ziercke und der inzwischen als Finanzminister amtierende frühere Bundesinnenminister Schäuble, wollten sich auch jetzt nicht zu der Verantwortung bekennen, der sie schon zur Zeit der NSU-Morde nur unzureichend gerecht geworden waren. Ziercke und Schäuble demonstrierten vielmehr auf ihre Weise, wie sehr sie den von *Kahneman/Tversky* (1979, 1981) beschriebenen Zusammenhang zwischen Gewinn- und Verlustaussichten und Risikoverhalten verinnerlicht hatten. Den angesichts gravierender Fehlleistungen des Leitungspersonals von BKA und Bundesinnenministerium drohenden Verlust von Reputation und, was Ziercke betraf, womöglich des Amtes vor Augen, riskierten beide Aussagen, die mit den Tatsachen großzügig umgingen und zum Teil an Zynismus grenzten.

Ziercke meinte unter Anspielung auf die Kritik seines früheren Stellvertreters Falk an dem letzten Endes dem BKA-Präsidenten zuzuschreibenden Verzicht auf die Durchsetzung der Übertragung der Gesamtermittlung auf das BKA, die „Praxis“ habe ihm Recht gegeben „und nicht Herrn Falk“. Schäuble seinerseits erklärte zu demselben Vorgang, er hätte an dem Verzicht auf eine Bündelung der Fahndungskompetenz beim BKA nichts auszusetzen gehabt, wenn er denn mit der Angelegenheit direkt befasst worden wäre. Schließlich habe er sich als Bundesinnenminister „nie als oberster Polizist der Bundesrepublik Deutschland verstanden“. Schäuble gebrauchte kaum von ungefähr eine eher flapsige Formulierung zur Umschreibung der Tatsache, dass er auch im Nachhinein eine bundesweite Mordserie, mit deren Fortsetzung gerechnet werden musste, im Wortsinne des BKA-Gesetzes nicht als „schwerwiegenden Grund“ einer Bündelung der Fahndungskompetenz bei den zuständigen Bundesbehörden werten wollte. Es war eine nur notdürftig kaschierte Bekräftigung jener Flucht aus der Verantwortung, die zum Fehlschlag der Aufklärung der NSU-Mordserie den wesentlichen Beitrag geleistet hat.

## Anmerkungen

- 1 Deutscher Bundestag, 17. Wahlperiode, Beschlussempfehlung und Bericht des 2. Untersuchungsausschusses nach Artikel 44 des Grundgesetzes, Drucksache 17/14600, 22.08.2013, S. 988-994, im Folgenden zitiert als: Untersuchungsbericht Deutscher Bundestag.
- 2 Thüringer Landtag, 5. Wahlperiode, Bericht des Untersuchungsausschusses 5/1 "Rechtsterrorismus und Behördenhandeln". Drucksache 5/8080, 3 Bände (durchpaginiert), 21.08.2014, im Folgenden zitiert als: Untersuchungsbericht Thüringer Landtag.
- 3 Detaillierte Überblicke zum rechtsextremistischen und kriminellen Werdegang des NSU-Trios finden sich in den Untersuchungsberichten des Deutschen Bundestages und des Thüringischen Landtags. s. Untersuchungsbericht Deutscher Bundestag, S. 71-136; Untersuchungsbericht Thüringer Landtag, S. 595-702.
- 4 Gutachten zum Verhalten der Thüringer Behörden und Staatsanwaltschaften bei der Verfolgung des „Zwickauer Trios“, erstattet von Dr. Gerhard Schäfer, Vorsitzender Richter am Bundesgerichtshof a.D., Volkhard Wacher, Bundesanwalt am Bundesgerichtshof a.D., Gerhard Meiborg, Leiter der Abteilung Strafvollzug im Ministerium der Justiz und für Verbraucherschutz Rheinland-Pfalz, im Auftrag des Freistaats Thüringen, vertreten durch den Thüringer Innenminister, Erfurt, 14. Mai 2012 (Schäfer-Gutachten).
- 5 Das gilt etwa für *Aust/Laabs* (2014) und, wegen der Konzentration auf die Vorgänge in Thüringen vor der bundesweiten Mordserie ab September 2000, im Wesentlichen auch für den Untersuchungsbericht des Thüringer Landtags vom 21.08.2014.

- 6 Zu diesen Begriffen – im Englischen *turning points*, *critical junctures* – Braumueller/Goertz (2000), Capoccia/Kelemen (2007), Goertz/Levy (2007).
- 7 „Der Zeuge Dr. Hanning hat erläutert, das BMI sei an einer einvernehmlichen Lösung interessiert gewesen (...): ‚Richtig ist, es geht nur einvernehmlich, [...] wenn die Länder sich sperren in diesem Fall - das war ja so -, dann können Sie keine einvernehmliche Lösung hinbekommen. (...) Also in Bayern war damals eine Stimmungslage, die sich seit 2004 sehr gewandelt hatte, sehr gewandelt hatte. Es war die Stimmungslage die: Das sind unsere Fälle hier, und das BKA soll sich da gefälligst heraushalten, wenn wir das BKA brauchen, werden wir schon das BKA fragen. Das war so ein bisschen, was ich am Rande mitbekommen habe, und deswegen war ich sehr froh, dass man eine einvernehmliche Lösung gefunden hat.“ - Untersuchungsbericht Deutscher Bundestag, S. 555.
- 8 „Der Zeuge Falk hat ausgeführt, er habe nach der IMK [Innenministerkonferenz] nur noch ein Telefonat mit dem Abteilungsleiter P im BMI, Krause, in dieser Angelegenheit geführt. Dieser habe ihn angerufen und das Ergebnis der IMK mitgeteilt. Er habe die Art, wie bisher gearbeitet worden sei – die gewählte Organisationsform – als ‚kriminallyfächlich stümperhaft‘ bezeichnet. Er habe die Reaktion von Herrn Krause so verstanden, dass dies das Ende der Diskussion gewesen sei. Da auf der Ebene der Ministerien so entschieden worden sei, habe es auch keine Appellationsinstanz mehr gegeben.“ – Untersuchungsbericht Deutscher Bundestag, S. 556.
- 9 Grundlegend Argyris/Schön (1978). S.a. Argyris (1977, 1999, S. 141-143).
- 10 Eine alternative Verwendung des Begriffs kritischer Weggabelungen (*critical junctures*) findet sich in der Literatur zu Pfadabhängigkeiten und punktierten Gleichgewichten (*punctuated equilibrium*) öffentlicher Politiken. Dort bezeichnet der Begriff lediglich die Ablösung längerer Phasen gleichförmiger Politik oder institutioneller Trägheit durch eine Phase beschleunigten Wandels. In diesem Sinne wird der Begriff zum Beispiel auch von Capoccia/Kelemen (2007) verwendet.
- 11 Diese Unterscheidung spielte die zentrale Rolle in der sogenannten *Friedrich vs. Finer* Debatte in den frühen 1940er Jahren. Während *Friedrich* (1940) hervorhob, dass das Prinzip einer verantwortlichen Regierung durch formale Institutionen der Verantwortungssicherung (*accountability*) allein nicht gesichert werden könne, sondern einen Verantwortungsethos der Amtsträger voraussetze, betonte *Finer* (1941), dass im demokratischen Verfassungsstaat letzten Endes eben jene formalen Institutionen und Regeln der Verantwortungssicherung entscheidend seien, während *Friedrichs* Konzept der persönlichen Verantwortung (*responsibility*) im Kern elitär und daher den Verhältnissen im modernen demokratischen Verfassungsstaat nicht angemessen sei.
- 12 *Blatter/Blume* führen als einflussreichste der auf dieser konkurrenzanalytischen Logik beruhenden Fallstudien diejenige von *Graham T. Allison* zur Kuba-Krise 1962 an (*Allison* 1971 bzw. *Allison/Zelikow* 1999), in der ein und dieselbe Entscheidungssequenz, nämlich die Interaktion der US-amerikanischen Regierung unter Kennedy und der sowjetischen Regierung unter Chruschtschow mit Hilfe drei verschiedener, letztendlich komplementärer theoretischer Ansätze analysiert wird.
- 13 Zum Potential antizipierender politischer Entscheidungskalküle auch unter ‚unpolitischen‘ deutschen Spitzenbeamte s. *Derlien* 2003; *Manytz/Derlien* 1989.

## Literatur

- Akerlof, George A.*, 1970: The Market for ‘Lemons’: Quality Uncertainty and the Market Mechanism, in: *Quarterly Journal of Economics* 84, S. 488-500.
- Allison, Graham T.*, 1971: *Essence of Decision. Explaining the Cuban Missile Crisis*, 2<sup>nd</sup> ed., Boston: Little Brown & Company. 2<sup>nd</sup> ed.: *Allison, Graham T./Zelikow, Philip*, 1999.
- Allison, Graham T./Halperin, Morton H.*, 1972: Bureaucratic Politics. A Paradigm and Some Policy Implications, in: *World Politics* 24, S. 40-79.
- Argyris, Chris*, 1977: A Double Loop Learning in Organizations, in: *Harvard Business Review* 55 (5), S. 115-125.
- Argyris, Chris*, 1986: Skilled Incompetence, in: *Harvard Business Review* 64 (1), S. 6-11.
- Argyris, Chris*, 1999: *On Organizational Learning*, Oxford: Malden, Mass.
- Argyris, Chris/Schön, Donald, A.*, 1978: *Organizational Learning: A Theory of Action Perspective*. Reading MA: Addison Wesley.

- Aust, Stefan/Laabs, Dirk*, 2014: Heimatschutz. Der Staat und die Mordserie des NSU. München: Pantheon Verlag.
- Beach, Derek/Pedersen, Rasmus Brun*, 2013: Process-Tracing Methods: Foundations and Guidelines. Ann Arbor: The University of Michigan Press.
- Blatter, Joachim/Haverland, Markus*, 2012: Designing Case Studies. Explanatory Approaches in Small-N Research. Houndmills: Palgrave.
- Blatter, Joachim/Blume, Till*, 2008: In Search of Co-variance, Causal Mechanisms or Congruence? Towards a Plural Understanding of Case Studies, in: Swiss Political Science Review 14 (2), S. 315-356.
- Braumueller, Bear F./Goertz, Gary*, 2000: The Methodology of Necessary Conditions, in: American Journal of Political Sciences, 44, S. 844-858.
- Brecht, Arnold*, 1937: Bureaucratic Sabotage, in: Annals of the American Academy of Political and Social Science 189 (1), S. 48-57.
- Bunge, Mario*, 1997: Mechanism and Explanation, in: Philosophy of the Social Sciences 27 (4): S. 410-465
- Bunge, Mario*, 2000: Systemism: The Alternative to Individualism and Holism, in: The Journal of Socio-Economics 29, S. 147-157.
- Capocchia, Giovanni/Kelemen, R. Daniel*, 2007: The Study of Critical Junctures. Theory, Narrative, and Counterfactuals in Historical Institutionalism, in: World Politics 59, S. 341-369.
- Coleman, James S.*, 1990. Foundations of Social Theory. Cambridge (MA): Harvard University Press.
- Collier, David*, 2011: Understanding Process Tracing, in: PS: Political Science & Politics 44 (4), S. 823-830.
- David, Paul A.*, 1985: Clio and the Economics of QWERTY, in: American Economic Review 75, S. 332-337.
- Dearborn, Dewitt C./Simon, Herbert A.* 1958: Selective Perception: A Note on the Department Identifications of Executives, in: Sociometry 21, S. 140-144.
- Derlien, Hans-Ulrich*, 2003: Mandarins or Managers? The Bureaucratic Elite in Bonn, 1970 to 1987 and Beyond, in: Governance 16, S. 401-428.
- Deutscher Bundestag*, 17. Wahlperiode, Beschlussempfehlung und Bericht des 2. Untersuchungsausschusses nach Artikel 44 des Grundgesetzes, Drucksache 17/14600, 22.08.2013, S. 988-994, zitiert als: Untersuchungsbericht Deutscher Bundestag.
- Finer, Herbert*, 1940: Administrative Responsibility in Democratic Government. Public Administration Review, S. 335-350.
- Friedrich, Carl J.*, 1940: Public Policy and the Nature of Administrative Responsibility, in: Public Policy, S. 3-24.
- Goertz, Gary/Levy, Jack S.*, 2007: Causal Explanation, Necessary Conditions, and Case Studies, in: Goertz, Gary/Levy, Jack S. (Hrsg.), Explaining War and Peace. Case Studies and Necessary Condition Counterfactuals, London: Routledge, S. 9-45.
- Grossman, Sanford J./Hart, Oliver D.*, 1983: An Analysis of the Principal-Agent Problem, in: Econometrica, 51, S. 7-45.
- Gutachten zum Verhalten der Thüringer Behörden und Staatsanwaltschaften bei der Verfolgung des „Zwickauer Trios“, erstattet von Dr. Gerhard Schäfer, Vorsitzender Richter am Bundesgerichtshof a.D., Volkhard Wachter, Bundesanwalt am Bundesgerichtshof a.D., Gerhard Meiborg, Leiter der Abteilung Strafvollzug im Ministerium der Justiz und für Verbraucherschutz Rheinland-Pfalz, im Auftrag des Freistaats Thüringen vertreten durch den Thüringer Innenminister, Erfurt, 14. Mai 2012 (Schäfer-Gutachten).
- Hedström, Peter/Swedberg, Richard*, 1998: Social Mechanisms. An Introductory Essay, in: Hedström Peter/Swedberg, Richard (Hrsg.), Social Mechanism. An Analytical Approach to Social Theory. Cambridge: Cambridge University Press, S. 1-31.
- Hedström, Peter/Ylikoski, Petri*, 2010: Causal Mechanisms in the Social Sciences. Annual Review of Sociology 36 (1): S. 49-67.
- Janis, Irving L.*, 1982: Group Think. Psychological Studies of Political Decisions and Fiascoes, 2<sup>nd</sup> ed., Boston: Houghton Mifflin.

- Kahneman, Daniel/Tversky, Amos*, 1979: Prospect Theory: An Analysis of Decision of the Risk, in: *Econometrica* 47, S. 263-291.
- Kahneman, Daniel/Tversky, Amos*, 1981: The Framing of Decisions and the Psychology of Choice, in: *Science* 211, S. 453-458.
- Kahneman, Daniel/Tversky, Amos*, 1986: Rational Choice and the Framing of Decisions, in: *The Journal of Business* 59, S. 251-278.
- Kahneman, Daniel/Tversky, Amos*, 2000: *Choices, Values, and Frames*. Cambridge: Cambridge University Press.
- March, James G./Olsen, Johan P./Cohen, Michael D.*, 1972: A Garbage Can Model of Organizational Choice, in: *Administrative Science Quarterly* 17 (1), S. 1-25.
- March, James G./Olsen, Johan P.*, 1975: The Uncertainty of the Past: Organizational Learning under Ambiguity, in: *European Journal of Political Research* 3, S. 147-171.
- Mayntz, Renate/Scharpf, Fritz*, 1973: *Planungsorganisation*, München: Piper.
- Mayntz, Renate/Derlien, Hans-Ulrich*, 1989: Party Patronage and Politicization of the West-German Administrative Elite 1970-1987 – Toward Hybridization? In: *Governance* 2, S. 384-404.
- Merton, Robert K.*, 1948: The Self-fulfilling Prophecy, in: *The Antioch Review* 8, S. 193-210.
- Merton, Robert K.*, 1952: Bureaucratic Structure and Personality, in: *Merton, Robert K.* (Hrsg.): *Reader in Bureaucracy*, New York: The Free Press, S. 361-371.
- Niskanen, William A.*, 1971: *Bureaucracy and Representative Government*, Chicago: Aldine Atherton.
- Pierson, Paul*, 2000: Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics, in: *American Political Science Review* 94, S. 251-267.
- Seibel, Wolfgang*, 1996: Successful Failure. An Alternative View on Organizational Coping, in: *American Behavioural Scientist* 39 (8), S. 1011-1024.
- Selznick, Philip*, 1949: *TVA and the Grassroots. A Study in the Sociology of Formal Organization*, Berkeley: University of California Press.

*Anschrift des Autors:*

Professor Dr. Wolfgang Seibel, Universität Konstanz, Lehrstuhl Innenpolitik und öffentliche Verwaltung, Fach D89, 78457 Konstanz  
E-Mail: wolfgang.seibel@uni-konstanz.de