

Sebastian Wolf

Behördenversagen, Fallstudiendesign und verwaltungswissenschaftliche Pathologien. Anmerkungen zu Wolfgang Seibels NSU-Prozessanalyse

Zusammenfassung

Bei dem Beitrag handelt es sich um eine Replik zu Wolfgang Seibels Abhandlung „Kausale Mechanismen des Behördenversagens: Eine Prozessanalyse des Fahndungsfehlschlags bei der Aufklärung der NSU-Morde“. Es wird argumentiert, dass Seibel eine bemerkenswerte Gegenthese zur Annahme des „institutionellen Rassismus“ entwickelt sowie einige Fehlentscheidungen und Mängel der polizeilichen Ermittlungen mithilfe eines beeindruckenden Spektrums an theoretischen Ansätzen überzeugend einordnet. Andererseits ist beispielsweise zu problematisieren, dass er – ausgehend von praktisch einer einzigen Quelle – die komplexe Empirie der langjährigen Mordermittlungen auf sehr wenige Situationen reduziert, die er, beeinträchtigt durch verschiedene normative Prämissen, mit einem nicht näher begründeten Set an kausalen Mechanismen in einer eher intuitiven Art und Weise beschreibt, ohne damit allerdings das Scheitern der Fahndung zwingend zu erklären. Der Text schließt mit Vorschlägen zur Optimierung künftiger qualitativer Studien zu Fällen von Behördenversagen. Insbesondere sollten die Gefahren von Äquifinalität, censoring, selection bias und ex post-Perspektive reflektiert werden.

Schlagerworte: Organisationsversagen, Fallstudiendesign, Verwaltungswissenschaft, NSU

Abstract

Administrative Failure, Case Study Design and Pathologies of Administrative Science. A Comment on Wolfgang Seibel's Process Tracing Analysis of the NSU investigations (2000-2007)

The article comments on „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” by Wolfgang Seibel. It is argued that Seibel develops a remarkable own hypothesis which is more convincing than the assumption that the German law enforcement authorities were hampered by systemic racism. Moreover, he plausibly classifies several mistakes and deficiencies of the criminal investigations with the help of an impressive spectrum of theoretical approaches. However, it is criticized that Seibel mainly relies on a single source and disproportionately reduces the complex and lengthy investigations to a few situations. He insufficiently explains his selection and application of causal mechanisms. Furthermore, his inferences seem to be biased due to several normative premises. Seibel's conclusions do not necessarily and exhaustively explain the failure of the criminal investigations. Finally, the text provides some suggestions to improve future qualitative studies that deal with cases of administrative failure. Particularly the perils of equifinality, censoring, selection bias, and the ex post perspective should be taken into account.

Key words: Organizational Failure, Case Study Design, Administrative Science, NSU

1 Einleitung

Der Komplex um den sogenannten Nationalsozialistischen Untergrund (NSU) und die diesbezüglichen „Versäumnisse und Fehler sowie Organisationsmängel bis hin zum Organisationsversagen bei Behörden von Bund und Ländern“ (*Deutscher Bundestag* 2013, S. 832) sind bisher von der politik- und verwaltungswissenschaftlichen Forschung noch nicht ausgiebig untersucht worden. Manche Wissenschaftler benutzten das Thema sogar primär als Aufhänger, um lediglich ihre schon vor etlichen Jahren vorgebrachte Forderung nach einer Abschaffung der Verfassungsschutzbehörden zu wiederholen (etwa *Leggewie/Meier* 2012).

Vor diesem Hintergrund sind *Wolfgang Seibels* Analysen zum Versagen der staatlichen Institutionen bei der Identifizierung und Ergreifung der NSU-Täter bemerkenswert (*Seibel* 2014a, 2014b; in essayistisch-zugespitzter Form *Seibel* 2015a, 2015b). Sie zeigen unter anderem, dass sich Aktualität und hohe gesellschaftliche Relevanz einerseits und ein ausgefeilter verwaltungstheoretischer Rahmen sowie ein detailfokussiertes, prozessanalytisches Forschungsdesign andererseits nicht ausschließen müssen. Beachtlich ist neben der Identifizierung etlicher Standardprobleme bürokratischer Organisationen m. E. vor allem *Seibels* innovative Folgerung zur „Rassismus-Frage“. Er wendet sich gegen die nicht unbegründete, aber doch etwas simple These, ein institutioneller bzw. struktureller Rassismus in den Sicherheitsbehörden sei für die miserable Performanz in Sachen NSU-Aufklärung zumindest mitverantwortlich.¹ Nach *Seibel* hat der ethnische Hintergrund der meisten Mordopfer wahrscheinlich eher eine andere Rolle gespielt: Bei Opfern aus der Mehrheitsgesellschaft hätten die verantwortlichen administrativen und politischen Akteure wohl wesentlich stärkere Anreize gehabt, umfangreiche Fahndungsressourcen zu mobilisieren, den Fahndungsansatz auszuweiten und die Ermittlungsführung zu zentralisieren (*Seibel* 2014a, S. 141, 2014b, S. 408).

Vermutlich ist keine wissenschaftliche Studie makellos. Gerade weil *Seibels* Forschung zum Scheitern von Verwaltungsinstitutionen im NSU-Fall in theoretischer und empirischer Hinsicht so elaboriert ist, verdient sie eine kritische Würdigung. Der Autor betont ausführlich den Mehrwert der von ihm angewendeten politik- und verwaltungswissenschaftlichen Ansätze sowie der prozess- und kausalanalytischen Methode zur Erklärung des hier interessierenden Behördenversagens. Schwächen seiner Vorgehensweise thematisiert er allerdings kaum, was natürlich nicht unüblich für wissenschaftliche Publikationen (und menschliches Handeln generell) ist. Der vorliegende Diskussionsbeitrag möchte daher in durchaus konstruktiver Absicht einige Grenzen und Untiefen von *Seibels* Untersuchung aufzeigen, insbesondere deren teilweise beschränkte Erklärungskraft bzw. Reichweite. Dies soll zum einen zu einer besseren Einordnung seiner Forschungsergebnisse beitragen. Zum anderen dürften die folgenden Ausführungen hilfreich sein für das Design künftiger vergleichbarer Fallstudien.

Der Fokus dieser Replik, die häufig mit kontrafaktischem Denken arbeitet, liegt auf *Seibels* bisher umfassendster Arbeit zum Thema NSU-Komplex und Behördenversagen, einer in dieser Zeitschrift erschienenen Abhandlung (*Seibel* 2014b). Zunächst soll erörtert werden, welche zwingenden Schlussfolgerungen jene Studie von ihrer Anlage her grundsätzlich zum Fahndungsfehlschlag zulässt und welche nicht (Abschnitt 2). Anschließend wird *Seibels* selektiver Umgang mit der Empirie thematisiert. Zentrale Punkte in diesem Zusammenhang sind der gewählte Untersuchungszeitraum und die Nichtberücksichtigung der Verfassungsschutzbehörden (Abschnitt 3). Der folgende Abschnitt (4) setzt sich kritisch mit

Seibels „differentialdiagnostischer“ Methodik und der damit zusammenhängenden theoretischen Analyse auseinander. Schließlich wird argumentiert, dass seine Untersuchung tendenziell einen zentralistischen Bias und einen Politisierungs- bzw. Senioritätsbias aufweist (Abschnitt 5). Der Schlussabschnitt (6) fasst die Überlegungen perspektivisch zusammen.

2 Der Ermittlungsfehlschlag und das Problem der Äquifinalität

Seibels Erkenntnisinteresse ist recht eindeutig: Er möchte herausfinden und erklären, weshalb die NSU-Täter über viele Jahre hinweg nicht identifiziert und ergriffen wurden. „Der Fehlschlag der Fahndungsmaßnahmen [...] war, so die hier zugrunde gelegte Prämisse, auf zwei Kausalsyndrome zurückzuführen, nämlich eine Fehldiagnose im Fahndungsansatz und die Fragmentierung des Fahndungsapparates selbst“ (*Seibel* 2014b, S. 380). Diese basale Annahme wird im Verlauf der Untersuchung mehrere Male wiederholt und bildet eine zentrale Grundlage für die Forschungsergebnisse des Autors. Sie ist zweifellos intuitiv einleuchtend und kann auch mit verschiedenen Dokumenten zum NSU-Komplex gestützt werden. Allerdings ist sie nicht zwingend, denn sie lässt die Möglichkeit von Äquifinalität (vgl. etwa *George/Bennett* 2005, S. 20; *Plümper* 2012, S. 72) außer Acht. Ein Ende der Anschlagsserie des NSU wäre auch auf eine andere Art und Weise möglich gewesen. Umgekehrt hätten ein aus nachträglicher Sicht besserer Fahndungsansatz und eine zentralisierte Ermittlungsführung jeweils separat oder in Kombination nicht notwendigerweise zum Erfolg geführt. Es gab mehrere Wege zum Behördenversagen im NSU-Komplex. Ebenso existierten verschiedene Pfade zu einem leider nicht früher realisierten Erfolg bei der Ermittlung bzw. Ergreifung der Täter.

Was den falschen Ermittlungsansatz anbelangt – der Verdacht auf Täter mit Bezug zum Opfermilieu oder zur organisierten Kriminalität (vgl. *Seibel* 2014b, S. 381, 383) –, so hätte man Uwe Böhnhardt und Uwe Mundlos auch mithilfe eines anderen Framings dingfest machen können, selbst wenn dies retrospektiv unwahrscheinlicher erscheint. Die beiden waren beispielsweise nicht nur rechtsextreme Mörder, sondern auch Serienräuber. Nicht weniger als acht ihrer mindestens 14 zum Teil recht brutalen Raubüberfälle verübten sie in Chemnitz, hinzu kommen drei Überfälle in Zwickau. Wäre die sächsische Polizei erfolgreich bei der Aufklärung dieser vergleichsweise lokal konzentrierten Straftaten gewesen, hätte sie damit auch die NSU-Mordserie gestoppt. Ihr diesbezügliches Versagen ist ebenfalls ein Ermittlungsfehlschlag. In diesem Zusammenhang darf auch nicht vergessen werden, dass es schließlich ein gescheiterter Banküberfall war, der zum Ende des NSU führte. Hinzu kommt, dass vermutlich kein einziger Mord passiert wäre, wenn die Sicherheitsbehörden in Thüringen Ende der 1990er-Jahre das Abtauchen des nicht unbekannten Trios verhindert hätten oder ihre Bemühungen zur Vollstreckung des Haftbefehls wegen der in Jena entdeckten Bombenwerkstatt erfolgreich gewesen wären.

Umgekehrt wäre aber auch der richtige Ermittlungsansatz nicht notwendigerweise von Erfolg gekrönt gewesen, zumindest wenn man „richtig“ nicht mit „erfolgreich“ gleichsetzt. Hätten die Ermittler die Morde zutreffend als die Taten einer rechtsextremistischen Terrorzelle eingestuft, wären Identifizierung und Inhaftierung von Böhnhardt, Mundlos und Zschäpe lediglich wahrscheinlicher gewesen. Manche Kriminalfälle zeichnen sich allerdings dadurch aus, dass Straftäter auch bei einem von Beginn an vergleichsweise zutreffenden Ermittlungsansatz nicht identifiziert oder ergriffen werden. Dasselbe gilt für die Prämisse zur Fragmentierung des Fahndungsapparates. Es spricht zwar einiges

dafür, dass das Bundeskriminalamt (BKA), wie von *Seibel* durchgehend angenommen, mit größerer Wahrscheinlichkeit erfolgreich gewesen wäre als die Länderpolizeien. Für einen zwingenden Ermittlungserfolg des BKA bei einer Ermittlungszentralisierung gibt es aber keine Belege (*Ziercke* 2013, S. 8). Davon abgesehen hätte eine Landespolizeibehörde während der jahrelangen fragmentierten Ermittlungen durchaus von sich aus eine zielführende Strategie entwickeln und erfolgreich implementieren können.

Das hier skizzierte Äquifinalitätsproblem wird von *Seibel* keineswegs völlig ausgeblendet. So schreibt er in einer „Zwischendiagnose“:

„Wäre die Fehldiagnose im Fahndungsansatz [...] frühzeitig durch alternative Fahndungshypothesen wenigstens ergänzt und wäre [...] 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“ (*Seibel* 2014b, S. 394).

Nach der Logik der obigen Ausführungen ist dem ersten Satz zuzustimmen, dem zweiten jedoch nicht. Wären die betreffenden Korrekturanstöße nicht gescheitert, hätte ein Ermittlungserfolg dennoch ausbleiben können. Das hat Konsequenzen für die grundsätzliche Reichweite bzw. Erklärungskraft von *Seibels* Analyse. Durch die Berücksichtigung auch der politisch-administrativen Entscheidungsebene kann sie relativ gut darlegen – und das ist fraglos eine bemerkenswerte Erkenntnis –, weshalb die erfolglose polizeiliche Ermittlungsarbeit über Jahre hinweg aus der top-down-Perspektive nicht signifikant verändert wurde. Nicht zwingend erklären kann sie dagegen die Nichtergreifung der NSU-Täter.

3 Empiriezuschnitt und Komplexitätsreduktion

Wer die Berichte der parlamentarischen Untersuchungsausschüsse zum NSU-Komplex (insbesondere *Deutscher Bundestag* 2013; *Thüringer Landtag* 2014), einschlägige Gutachten (beispielsweise *Schäfer/Wache/Meiborg* 2012) oder Dokumentationen zum Verfahren vor dem Oberlandesgericht (zum dritten Prozessjahr z.B. *Ramelsberger/Schultz/Stadler* 2016) auch nur überfliegt, der ist von der schieren Masse an Material – tausenden von Seiten – wohl erst einmal schwer beeindruckt. Es keine leichte Aufgabe, diese Datenfülle sozialwissenschaftlich bearbeitbar zu machen, obwohl sie bereits das Ergebnis zahlreicher Auswahl- und Vorstrukturierungsentscheidungen darstellt, was leicht vergessen wird. Dennoch steht jede Komplexitätsreduktion im Forschungsprozess grundsätzlich unter dem Vorbehalt einer plausiblen Begründung. Dies dürfte umso mehr für eine kausale Prozessanalyse gelten, die den Anspruch erhebt, notwendige und hinreichende Bedingungen für das zu erklärende Phänomen zu identifizieren (vgl. *Seibel* 2014b, S. 376). Im Hinblick auf die von ihm untersuchte Empirie nimmt *Seibel* zwei zentrale Eingrenzungen vor: Er beschränkt sich einerseits auf die Zeit ab dem Jahr 2000 sowie andererseits auf die polizeilichen Mordermittlungen (und deren politisch-administratives Umfeld). Seine Rechtfertigung für diese sehr selektive „Aufbereitung des empirischen Materials“ (*Seibel* 2014b, S. 379) ist indes nicht unproblematisch.

Seibels (2014b, S. 380) pragmatische Bemerkung, die erste Phase auffälliger Aktivitäten des späteren NSU-Trios vor dem Beginn der Mordserie und das diesbezügliche Behördenverhalten könnten aus Platzgründen nicht in dem betreffenden Zeitschriftenaufsatz

behandelt werden, erscheint noch nachvollziehbar (wenn auch nicht befriedigend). Weniger überzeugend ist dagegen seine Argumentation, vor allem in der von ihm betrachteten zweiten Phase zeigten sich „typische kausale Mechanismen in Form von Organisations- und Elitenversagen“ (Seibel, S. 380). Dies klingt nach einer gesteuerten Auswahlentscheidung, um die von vornherein vermuteten Faktoren- und Variablenausprägungen bzw. Kausalmechanismen bestätigt zu sehen, die sich in der ersten Phase möglicherweise nicht oder zumindest nicht in der gleichen Ausprägung finden lassen. Dieser gezielt selektive Umgang mit dem empirischen Material erweckt zumindest den Anschein bzw. Verdacht von „censoring“ (Knill/Tosun 2012, S. 258) oder „selection bias“ (George/Bennett 2005, S. 22-25).

Noch problematischer ist m.E. die Begründung für die Beschränkung der Analyse auf die polizeiliche Fahndungsarbeit. Nach Meinung von Seibel „haben sich die medialen und sonstigen journalistischen Darstellungen vor allem auf die zum Teil bizarren Episoden des Versagens der Verfassungsschutzbehörden konzentriert [...], während das ‚Kerngeschäft‘ der polizeilichen Mordaufklärung und dessen politisch-administrative Einbettung eher vernachlässigt wurde“ (Seibel 2014b, S. 380). Selbst wenn die letztgenannte Einschätzung zutrifft, rechtfertigt dies nicht die praktisch vollständige Ausblendung des Verfassungsschutzes in Seibels Untersuchung. Die Geheimdienste sind integraler Bestandteil des institutionellen Sicherheitsverbundes in Deutschland (vgl. Lange 2006, S. 128). Auch während der von Seibel betrachteten zweiten Phase wäre es die Aufgabe der Verfassungsschutzbehörden von Bund und Ländern gewesen, zumindest Anhaltspunkte für die Existenz einer äußerst gewaltbereiten Gruppe rechtsextremer Terroristen auszumachen. Schließlich ist es das Kerngeschäft des Verfassungsschutzes, u.a. Informationen über organisierte Bestrebungen gegen die freiheitliche demokratische Grundordnung (§ 3 Abs. 1 Nr. 1 Bundesverfassungsschutzgesetz (BverfSchG)), den Gedanken der Völkerverständigung (§ 3 Abs. 1 Nr. 4 BverfSchG) und die im Grundgesetz konkretisierten Menschenrechte (§ 4 Abs. 2 Buchst. g BverfSchG) zu sammeln und auszuwerten. Bei den Geheimdiensten lässt sich wohl noch eher von antrainierter Inkompetenz und selektiver Wahrnehmung (vgl. Seibel 2014b, S. 405) sprechen als bei den Polizeibehörden, da erstere aufgrund einer Fixierung auf Strukturen und Organisationsmerkmale, die insbesondere die Rote Armee Fraktion (RAF) aufwies, die Existenz einer sehr kleinen, weitgehend abgekapselten, mitteilungs- und führerlosen rechtsextremistischen Terrorzelle nicht in Betracht zogen (Pfahl-Traugher 2013, S. 38-39).

Das Scheitern des Verfassungsschutzes im NSU-Fall wäre für sich betrachtet schon ein sehr lohnender verwaltungswissenschaftlicher Forschungsgegenstand. Es ist in diesem Diskussionsbeitrag jedoch primär deshalb zu thematisieren, weil es Auswirkungen auf das von Seibel analysierte Verhalten der Kriminalpolizei hatte. Hätten die Verfassungsschutzämter konkrete Informationen zum NSU und seinen Taten gehabt, so wären sie gesetzlich verpflichtet gewesen, die Strafverfolgungsbehörden zu informieren (§§ 20 und 21 BVerfSchG). Eine derartige Informationsübermittlung ist anscheinend nicht erfolgt, sonst hätte sie die Fahndungsstrategie von Polizei und Staatsanwaltschaft mit Sicherheit beeinflusst oder wäre von den später stark kritisierten Verfassungsschützern im Aufklärungsprozess nach 2011 bestimmt rechtfertigend erwähnt worden. Einiges spricht dafür, dass Verfassungsschutzbehörden – zumindest das Thüringer Landesamt für Verfassungsschutz in der Zeit vor 2000 – die Ermittlungsarbeit der Polizei im Hinblick auf Bönnhard, Mundlos und Zschäpe sogar aktiv behindert haben (vgl. Thüringer Landtag 2014, S. 1619; Virchow 2013, S. 76; Wetzel 2015, S. 52) verdächtigt diesbezüglich selbst das Thüringer Innenmi-

nisterium). Ein wesentlicher Grund für die Einrichtung eines zweiten NSU-Bundestagsuntersuchungsausschusses ist die bisher offenbar eher unbefriedigende Informationslage hinsichtlich der einschlägigen Rolle der Geheimdienste bzw. ihrer verdeckten Ermittler, Informanten und V-Personen (vgl. *Deutscher Bundestag* 2015, S. 2-3). In seinem Empiriezuschnitt stützt sich *Seibel* (*Seibel* 2014b, S. 382-394) praktisch ausschließlich auf den Bericht des ersten Untersuchungsausschusses. Inzwischen haben offenbar selbst die Bundestagsabgeordneten gewisse Zweifel an der Vollständigkeit und Aussagekraft ihrer Darstellung.

Als Zwischenfazit ist festzuhalten, dass die bewusste Eingrenzung von *Seibels* Analyse auf einen Zeitraum, in dem sich die vermuteten Kausalmechanismen offenbar besonders prägnant manifestierten, nicht unproblematisch erscheint. In der nicht berücksichtigten Zeitspanne finden sich womöglich Variablenausprägungen, die andere praktische und theoretische Folgerungen nahelegen könnten. Zudem ist eine empirische Rekonstruktion der polizeilichen Ermittlungsarbeit insbesondere ohne Berücksichtigung des Verfassungsschutzes sehr wahrscheinlich unvollständig und stellt eine zu starke Komplexitätsreduktion dar. *Seibel* (2014b, S. 380) kritisiert wie erwähnt eine Überbetonung der Geheimdienste in vielen bisherigen Darstellungen zum NSU-Komplex. Dies mag zumindest teilweise berechtigt sein, aber seine Vernachlässigung der Verfassungsschutzbehörden dürfte der Sache auch nicht gerecht werden. Es spricht vielmehr einiges dafür, dass das – nicht intendierte oder absichtlich herbeigeführte – Scheitern der geheimdienstlichen Aufklärungstätigkeit eine notwendige Bedingung oder zumindest ein begünstigender Faktor für die langjährigen erfolglosen polizeilichen Ermittlungen war.

4 Differentialdiagnostik, Falsifizierbarkeit und Generalisierungspotential

In der Einleitung wurde bereits der umfangreiche verwaltungstheoretische Hintergrund von *Seibels* Studie erwähnt (überblicksartig *Seibel* 2014b, S. 405 mit entsprechenden Literaturverweisen). Hierbei handelt es sich um Annahmen, Befunde und Konzepte aus teilweise unterschiedlichen disziplinären, empirischen und theoretischen Kontexten mit dem gemeinsamen Nenner der unter bestimmten Bedingungen zu erwartenden Verwaltungsfehleistung bzw. des Organisationsversagens. Im Rahmen seiner Prozessanalyse macht *Seibel* zunächst vier Schlüssepisoden der fehlgeschlagenen Mordermittlungen aus und identifiziert diesbezüglich sodann notwendige und hinreichende Bedingungen. Den aus seiner Sicht damit zusammenhängenden Wendepunkten und kritischen Weggabelungen ordnet er abschließend kausale Mechanismen zu. Er bedient sich dabei interessanterweise zum Teil eines für die politik- und verwaltungswissenschaftliche Forschung eher ungewöhnlichen, an medizinische Fachtermini angelehnten Vokabulars, wenn er von „Standardpathologien“ (ebd. z.B. S. 377, 379, 395, 406) bzw. „Organisationspathologien“ (ebd. S. 395, 406) oder „Kausalsyndrome[n]“ (ebd. S. 380, 398) schreibt. Seine Untersuchung ähnele insgesamt „einer differentialdiagnostisch vorgehenden klinischen Exploration“ (ebd. S. 379).

Die inhaltliche oder funktionale Zuordnung der unterschiedlichen theoretischen Annahmen zu einzelnen Situationen wirkt in *Seibels* Studie durchaus schlüssig und nachvollziehbar. Aus methodischer Sicht ist sein Vorgehen m.E. jedoch weniger überzeugend. Von einer guten Differentialdiagnose darf man erwarten, dass verschiedene relevante Er-

klärungsansätze systematisch gegeneinander abgewogen und auf ihre jeweilige Stichhaltigkeit überprüft werden. Von zentraler Bedeutung ist in diesem Zusammenhang also die Arbeit mit alternativen Diagnosen, und eine zunächst plausibel erscheinende Annahme wird „noch nicht als gänzlich gesichert angesehen“ (Mäser 2013). Die Parallelen zu dem in den modernen Sozialwissenschaften üblichen, auf Deduktion und Falsifizierbarkeit aufbauenden empirisch-analytischen Forschungsparadigma (vgl. etwa Popper 2000, S. 120) sind hier offensichtlich. Eine mit der Differentialdiagnostik vergleichbare Methode in der qualitativen Fallstudienforschung ist die Kongruenzanalyse, bei der im Rahmen eines strukturiert komparativen Vorgehens die Erklärungskraft von mindestens zwei einschlägigen theoretischen Ansätzen hinsichtlich eines Phänomens – und gegebenenfalls ausgewählter Teilaspekte – untersucht wird (Blatter/Haverland 2012, S. 26-27).

Seibel deutet zumindest an, dass er seine Studie (auch) in diesem Forschungszweig verortet (vgl. Seibel 2014b, S. 406 und Anmerkung 12 auf S. 411). Sie erfüllt aber m. E. nicht alle Kriterien für eine systematische Differentialdiagnose oder Kongruenzanalyse. Erstens begründet der Autor nicht, weshalb er just mit dem von ihm verwendeten Set an theoretischen Ansätzen (Kausalmechanismen) arbeitet und nicht mit einem ganz oder teilweise anderen. Vielleicht genügen ja bereits deutlich weniger Annahmen für signifikante Erklärungen im vorliegenden Fall (dazu gleich unten mehr). Umgekehrt könnte aber selbst das recht umfangreiche theoretische Tableau möglicherweise bei weitem nicht ausreichen für eine brauchbare Annäherung an die vielschichtigen Akteurskonstellationen und Ereignisse im NSU-Komplex. Die an verschiedenen Stellen der Abhandlung erwähnten Aufzählungen von Mechanismen divergieren (vgl. Seibel 2014b S. 378-379 und S. 406), ohne dass die Auswahl (und vor allem die Verwerfung) einzelner Ansätze näher erläutert wird.

Zweitens findet keine strukturierte Analyse im Sinne komparativ angelegter Überprüfungen statt, aus denen ersichtlich werden könnte, weshalb (nur) ein bestimmter Mechanismus oder eine ganz bestimmte Mechanismenkombination ein Teilphänomen erklärt, andere potentiell relevante Theoreme aber nicht einschlägig sind (vgl. Blatter/Haverland 2012, S. 27). Eine konsequent kovariationale (d.h. x-zentrierte, auf Deduktion und Falsifizierung angelegte) Untersuchung liegt ebenfalls nicht vor, auch wenn eine deduktive Methode mitunter zumindest angedeutet oder behauptet wird (vgl. z.B. Seibel 2014b, S. 399). Der Autor ordnet die ihm bei bestimmten Situationen einleuchtenden Ansätze eher spontan zu. So wird auch kein für eine bestimmte Konstellation womöglich zunächst naheliegender, konkurrierender Ansatz explizit falsifiziert. Gerade ein solches Vorgehen hätte jedoch vermutlich einen alternativen oder zusätzlichen theoretischen Erkenntnisgewinn erbringen können, zumindest wenn man der fallstudienkritischen Argumentation von Plümper folgt, eine qualitative Einzelfallstudie könne „bestenfalls aufzeigen, dass *deterministische* theoretische Aussagen falsch sind“ (Plümper 2012, S. 72). Nun versteht Seibel die von ihm verwendeten Mechanismen zwar aus gutem Grund nicht als deterministisch (Seibel 2014b, S. 378), dennoch erscheint ein diesbezüglicher Perspektivwechsel bzw. eine entsprechende Perspektiverweiterung fruchtbar. Vor dem Hintergrund, dass der NSU-Fall rückblickend betrachtet offensichtlich ein Beispiel für weitreichendes Organisationsversagen darstellt (vgl. Deutscher Bundestag 2013, S. 832; Thüringer Landtag 2014, S. 1582), ist es nicht zuletzt auch von Interesse, welche bürokratische „Standardpathologie“ (Seibel 2014b, S. 377) – gegebenenfalls aus welchen Gründen – nicht zum Tragen kam.

Seibels Vorgehen ähnelt folglich mehr einer „intuitiv-individuellen“ Diagnostik als einer „operationalisierten“ oder „programmierten“ Diagnostik (zu den Begriffen *Pschy-*

rembel 2002, S. 361). Er problematisiert zudem praktisch nicht, dass ein von ihm nicht verwendetes Theorem unter Umständen ebenso – ergänzend oder alternativ – relevant sein könnte. So taucht beispielsweise der eingangs erwähnte Vetospieler-Ansatz (Seibel 2014b, S. 378) im weiteren Verlauf der Abhandlung nicht mehr auf. Zumindest auf den ersten Blick ließe sich dieser Mechanismus aber vermutlich auch noch überzeugend in die Prozessanalyse einbauen, etwa bei der Entscheidung des NRW-Innenministers, das ursprüngliche polizeiliche Framing nach dem Nagelbombenanschlag nicht zu akzeptieren, oder bei dem Vorgehen des Bundesinnenministeriums gegen das späte Ansinnen der BKA-Leitung, die Ermittlungsführung zu zentralisieren. Sollte der Vetospieler-Ansatz nicht einschlägig sein, wird er jedenfalls nicht im Rahmen einer systematischen Untersuchung verworfen.

Drittens – und damit zusammenhängend – sagt Seibel vergleichsweise wenig zur jeweiligen Erklärungskraft der von ihm in Stellung gebrachten Kausalmechanismen (was bei einer qualitativen Einzelfallstudie zugegebenermaßen nicht selten schwierig ist). Vielleicht sind einige wenige theoretische Ansätze oder sogar ein einziger kausaler Mechanismus bereits so erklärungsstark, dass sie die Bedeutung der anderen identifizierten Mechanismen nicht unwesentlich relativieren oder überlagern. Selektive Wahrnehmung, antrainierte Inkompetenz und Pfadabhängigkeit erscheinen diesbezüglich als aussichtsreiche erklärungsstarke Kandidaten. Um noch einmal die Medizin zu bemühen: Ein Patient mag an einer Vielzahl von Erkrankungen gelitten haben, letztlich war aber vielleicht nur ein einziger Erreger tödlich, gegebenenfalls sogar ziemlich unabhängig von dem ansonsten geschwächten Organismus; diese entscheidende Ursache zu identifizieren ist die Aufgabe des Pathologen.

Einerseits kann es ein legitimes Ziel eines Forschers (hier: „Verwaltungspathologen“) sein, einen möglichst passgenauen Erklärungsansatz zu finden, was für komplexe, aber weitgehend fallbezogene Kausalmodelle spricht (vgl. Gschwend/Schimmelpfennig 2007, S. 17, 25). Andererseits ist es ein wohl noch häufiger postuliertes Ziel sozialwissenschaftlicher Forschung, relativ schlanke und sparsame – und dadurch leichter generalisierbare – theoretische Erklärungen zu liefern (King/Keohane/Verba 1994, S. 29; Plümper 2012, S. 58). Die von Seibel verwendeten Mechanismen lassen sich „als kausalanalytische Heuristik“ (Seibel 2014b, S. 406) zwar sicherlich selektiv auch auf andere Fälle von Behördenversagen anwenden, jedoch sprechen die oben genannten Punkte m. E. für ein systematisches methodisches Vorgehen – insbesondere im Hinblick auf Auswahl, Anwendung und Verwerfung kausaler Mechanismen –, was der Herausarbeitung von Annahmen mit höherem Generalisierungspotential förderlich sein dürfte.

5 Normative Prämissen und ex post-Analyse

Basale Annahmen, Einstellungen und Wertungen des jeweiligen Forschers sowie die Perspektive der nachträglichen Betrachtung können sich erheblich auf eine kausale Prozessanalyse auswirken. Im Folgenden soll kurz und exemplarisch skizziert werden, wie derartige Faktoren Seibels Untersuchung mutmaßlich beeinflusst haben. In einem früheren Abschnitt (2) wurde bereits thematisiert, dass der Autor nahezu durchgehend in der Fragmentierung der polizeilichen Ermittlungen eine Hauptursache für den Fahndungsfehlschlag sieht (z.B. Seibel 2014b, S. 380). Dies kann man als einen zentralistischen bias interpretieren. Erstens wären BKA und Generalbundesanwalt nicht notwendigerweise er-

folgreich gewesen (siehe oben). Zweitens hatten die involvierten Länderpolizeien über die Jahre hinweg eine nicht unerhebliche Expertise hinsichtlich der Mordfälle aufgebaut, und ihnen standen wohl mehr Kriminalbeamte zur Verfügung als dem BKA (vgl. ebd. S. 391-392). Aus fachlicher Sicht ließ sich also durchaus begründet argumentieren, dass auch die Länderebene die nötige Kompetenz besaß, um die Morde aufzuklären. Drittens führt die Arbeit vieler dezentraler Einheiten an einem Fall möglicherweise dazu, dass ein Ermittlerteam mit einem innovativen Ansatz zu zielführenden Folgerungen gelangt, von denen alle Beteiligten profitieren. Bei einer Fahndungszentralisierung ist dagegen primär nur eine Einheit (das BKA) für die richtige Ermittlungsstrategie verantwortlich. Davon abgesehen könnte – viertens – eine zentrale bzw. koordinierende Ermittlungsführung auch von einer Landespolizeibehörde übernommen werden (vgl. *Deutscher Bundestag* 2013, S. 862). Die unterschwellige Föderalkritik hinsichtlich des Politikfelds Innere Sicherheit, die bei *Seibel* gelegentlich anklingt (z.B. *Seibel* 2014b, S. 378), ist so pauschal vermutlich nicht gerechtfertigt (vgl. *Bug/Röllgen/Münch* 2012).

Zudem zeichnet sich *Seibels* Studie m. E. durch einen Politisierungs- bzw. Senioritätsbias aus. Die Schuld für den Fahndungsfehlschlag wird daher vorrangig und recht einseitig Politikern und hohen Beamten zugewiesen. In diesem Zusammenhang ist freilich zu konstatieren, dass sich der NSU-Komplex sehr gut als Projektionsfläche für unterschiedliche Deutungen eignet. Manche sehen hier institutionellen Rassismus (etwa *Kleffner* 2013), andere dubiose Vernetzungen zwischen Behörden und Rechtsextremisten (z.B. *Wetzel* 2015), wieder andere einen größeren Täterkreis als das bekannte NSU-Trio (*Seda Başay* zit. in *Ramelsberger/Schultz/Stadler* 2016, S. 24). Das dominierende Narrativ in *Seibels* Erzählung ist eine „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“ (*Seibel* 2014b, S. 377).

Wird diese Einschätzung der Tatsache gerecht, dass Hunderte von Kriminalisten viele Jahre lang erfolglos ermittelten (vom Personal der Verfassungsschutzbehörden – siehe oben (Abschnitt 3) – ganz zu schweigen)? Waren es nicht vielmehr auch und gerade die aus *Seibels* Sicht von ihren Vorgesetzten ausgebremsten – und angeblich daher erfolglosen – Mitarbeiter, deren Performanz kritisiert werden müsste? Es spricht doch einiges dafür, dass das Organisationsversagen im NSU-Komplex primär ein Versagen der Arbeitsebene in diversen Sicherheitsbehörden ist. Diese Ebene hat kapitale Ermittlungsfehler begangen wie beispielsweise die unzureichende Auswertung und Nutzung einer hochinformativen Telefonliste von Mundlos (*Kleffner* 2013, S. 36; *Deutscher Bundestag* 2013, S. 848-849). *Seibel* hat zwar präzise herausgearbeitet, dass die politisch-administrativen Führungsebenen des Öfteren mehr destruktiv als konstruktiv auf die Fahndungsarbeit eingewirkt haben, und letztlich tragen die Vorgesetzten selbstverständlich schon aufgrund ihrer Position eine gewisse (Mit-) Verantwortung. Aber die Kriminalbeamten der Länderpolizeien – in begrenztem Umfang unterstützt von BKA-Kollegen – hätten jahrelang auch von sich aus ohne entsprechende Impulse von oben ihre Fahndungsstrategie erweitern und sich besser koordinieren können. Es hat den Anschein, dass nicht wenige administrative Fehler begangen wurden, die wohl noch unterhalb der bürokratischen „Organisationspathologien“ (*Seibel* 2014b, S. 395) anzusiedeln sind, weil es sich schlicht um Regelverstöße oder die Nichteinhaltung von Standards handelte (vgl. *Thüringer Landtag* 2014, S. 1582).

Das Behördenversagen ist vermutlich nicht maßgeblich darauf zurückzuführen, dass „fachliche Entscheidungsrationalität“ (*Seibel* 2014b, S. 407) – von der man den ermit-

telnden Beamten mehr gewünscht hätte – einer „politischen Entscheidungsrationaltät“ unterlag (so aber *Seibel* 2014b, S. 407). Außerdem erscheint es fraglich, ob Spitzenbeamte, die aufgrund ihrer spezifischen Position ja regelmäßig nicht nur nach administrativen, sondern zumindest teilweise auch nach politischen Gesichtspunkten entscheiden sollen, bewusst aus einer Verantwortung flüchteten, die sie seinerzeit in einer hoch kontingenten Situation so wahrscheinlich gar nicht erkennen konnten.² Auch kann man der damaligen Leitung des Bundesinnenministeriums vielleicht einiges vorwerfen – etwa die Auflösung einer eigenständigen Abteilung für Rechtsextremismus im Bundesamt für Verfassungsschutz (BfV) durch Hanning und Schäuble gegen den Willen des BfV-Präsidenten (vgl. *Deutscher Bundestag* 2013, S. 855) –, aber einen aktiven und signifikanten Beitrag zum komplexen Behördenversagen im NSU-Fall hat sie doch wohl eher nicht geleistet. Die Feststellung, dass die wesentlichen Fehler vor allem auf der Arbeitsebene zu suchen sind, ist aus politikwissenschaftlicher Sicht freilich weniger spannend oder pointiert als *Seibels* Fazit, erscheint m. E. aus verwaltungswissenschaftlicher Perspektive allerdings geboten.

6 Schlussbetrachtung

Wolfgang Seibels NSU-Prozessanalyse hat eine bemerkenswerte Gegenthese zur Annahme des „institutionellen Rassismus“ hervorgebracht sowie einige Fehlentscheidungen und Mängel der polizeilichen Ermittlungen mithilfe eines beeindruckenden Spektrums an theoretischen Ansätzen überzeugend eingeordnet. Der vorliegende Diskussionsbeitrag kritisierte – überspitzt formuliert –, dass *Seibel* ausgehend von praktisch einer einzigen Quelle die komplexe Empirie der langjährigen Mordermittlungen auf sehr wenige Situationen reduziert, die er, beeinträchtigt durch einen Zentralisierungs- und Politisierungsbias, mit einem nicht näher begründeten Set an kausalen Mechanismen in einer eher intuitiven und kontrafaktische Reflexion weitgehend aussparenden Art und Weise fast schon verblüffend schlüssig beschreibt, ohne damit allerdings das Scheitern der Ermittlungen zwingend zu erklären. Vor diesem Hintergrund und angesichts der vielen offenen Fragen im NSU-Komplex, die bereits zur Einrichtung neuer Untersuchungsausschüsse führten, erscheint *Seibels* Einschätzung, eine belastbare „Annäherung an eine ‚vollständige Erklärung‘ des Fahndungsfehlschlags“ (*Seibel* 2014b, S. 405) vorgelegt zu haben, vielleicht doch etwas gewagt.

Künftige Fallstudien zur Untersuchung von Behördenversagen sollten sich auf möglichst viele Quellen stützen und sich der Gefahren von Äquifinalität, censoring und selection bias stets bewusst sein. Auswahl, Anwendung und Verwerfung theoretischer Ansätze sollten systematisch begründet werden. Normative Prämissen auf Seiten des Forschers sollten ebenso selbstkritisch reflektiert werden wie die privilegierte ex post-Perspektive, welche die Kontingenz vergangener Situationen leicht ausblendet. In diesem Zusammenhang empfiehlt sich – wie in der vorliegenden Replik versucht – eine konsequente Anwendung von kontrafaktischem Denken (vgl. *Blatter/Haverland* 2012, S. 27). Bei einer Vernachlässigung dieser Punkte droht folgender Kommentar: „Jemand anderes könnte eine andere Geschichte erzählen“ (*Volker Schneider*).³

Anmerkungen

- 1 So etwa *Kleffner* (2013, S. 34) und die von *Seibel* (2014b, S. 376) zitierte ergänzende Stellungnahme der Fraktion Die Linke zum Bericht des NSU-Untersuchungsausschusses des Bundestags; anderer Auffassung beispielsweise auch Deutscher Bundestag (2013, S. 854) und *Ziercke* (2013, S. 6).
- 2 Dieser Umstand kommt in der folgenden Äußerung des m. E. von *Seibel* zu einseitig als *bad cop* stilisierten *Jörg Ziercke* gut zum Ausdruck: „Wer mit dem Wissen von heute Entscheidungen oder Schlussfolgerungen kritisiert, die in der Vergangenheit auf Grundlage der damals verfügbaren Informationen getroffen wurden, handelt unsachlich“ (*Ziercke* 2013, S. 5).
- 3 Mündlicher Beitrag in der Diskussion zum Vortrag „Was ist eigentlich ‚Process Tracing‘ und wozu ist es gut?“ von *Wolfgang Seibel* im Fachbereichskolloquium Politik- und Verwaltungswissenschaft an der Universität Konstanz am 18.11.2015.

Literatur

- Blatter, Joachim/Haverland, Markus*, 2012: Designing case studies. Explanatory approaches in small-n research, Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Bug, Mathias/Röllgen, Jasmin/Münch, Ursula*, 2012: Föderalismus als Problem – Föderalismus als Lösungsansatz: Eine erste Aufarbeitung im Kontext des Skandals um die rechtsextremen Gewalttaten von Mitgliedern des Nationalsozialistischen Untergrunds (NSU), in: Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung Tübingen (Hrsg.), Jahrbuch des Föderalismus, 13, Baden-Baden: Nomos, S. 138-152.
- Deutscher Bundestag*, 2013: Beschlussempfehlung und Bericht des 2. Untersuchungsausschusses nach Artikel 44 des Grundgesetzes, Drucksache 17/14600.
- Deutscher Bundestag*, 2015: Antrag der Fraktionen CDU/CSU, SPD, Die Linke und Bündnis 90/Die Grünen. Einsetzung des 3. Untersuchungsausschusses, Drucksache 18/6330.
- George, Alexander L./Bennett, Andrew*, 2005: Case studies and theory development in the social sciences, Cambridge: MIT Press.
- Gschwend, Thomas/Schimmelpfennig, Frank*, 2007: Forschungsdesign in der Politikwissenschaft: Ein Dialog zwischen Theorie und Daten, in: *Gschwend, Thomas/Schimmelpfennig, Frank* (Hrsg.), Forschungsdesign in der Politikwissenschaft. Probleme – Strategien – Anwendungen, Frankfurt a. M.: Campus, S. 13-35.
- King, Gary/Keohane, Robert O./Verba, Sidney*, 1994: Designing social inquiry. Scientific inference in qualitative research, Princeton: Princeton University Press.
- Kleffner, Heike*, 2013: NSU: Rassismus, Staatsversagen und die schwierige Suche nach der Wahrheit, in: *Schmincke, Imke/Siri, Jasmin* (Hrsg.), NSU-Terror. Ermittlungen am rechten Abgrund. Ereignisse, Kontexte, Diskurse, Bielefeld: transcript, S. 29-41.
- Knill, Christoph/Tosun, Jale*, 2012: Public policy. A new introduction, Houndmills: Palgrave Macmillan.
- Lange, Hans-Jürgen*, 2006: Innere Sicherheit, in: *Lange, Hans-Jürgen* (Hrsg.), Wörterbuch zur Inneren Sicherheit, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 123-134.
- Leggewie, Claus/Meier, Horst*, 2012: „Verfassungsschutz“. Über das Ende eines deutschen Sonderwegs, in: *Blätter für deutsche und internationale Politik*, 57, S. 63-74.
- Mäser, Othmar*, 2013: Differenzialdiagnose (Differentialdiagnose). Online verfügbar unter: <http://www.psychiater-psychotherapie.com/?p=19934&lang=de> (Stand: 29.02.2016).
- Pfahl-Traughber, Armin*, 2013: Forschungsstand und Forschungslücken zum Phänomen des Rechtsextremismus – Eine bilanzierende Einschätzung nach der Aufdeckung der NSU-Serienmorde, in: Bundeskriminalamt (Hrsg.), Bekämpfung des Rechtsextremismus. Eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe, Köln: Luchterhand, S. 31-47.
- Plümper, Thomas*, 2012: Effizient schreiben. Leitfaden zum Verfassen von Qualifizierungsarbeiten und wissenschaftlichen Texten, 3. Aufl., München: Oldenbourg.
- Popper, Karl R.*, 2000: Lesebuch. Ausgewählte Texte zu Erkenntnistheorie, Philosophie der Naturwissenschaften, Metaphysik, Sozialphilosophie, Tübingen: Mohr.

- Psyhyrembel, Willibald* (Hrsg.), 2002: *Psyhyrembel. Klinisches Wörterbuch*, 259. Aufl., Berlin: de Gruyter.
- Ramelsberger, Annette/Schultz, Tanjev/Stadler, Rainer*, 2016: Der Prozess. Teil drei, in: *Süddeutsche Zeitung Magazin*, 08.01.2016, S. 4-35.
- Schäfer, Gerhard/Wache, Volkhard/Meiborg, Gerhard*, 2012: Gutachten zum Verhalten der Thüringer Behörden und Staatsanwaltschaften bei der Verfolgung des „Zwickauer Trios“, Erfurt.
- Seibel, Wolfgang*, 2014a: Behördenversagen und Bürokratiekritik – Anmerkungen aus Anlass der NSU-Morde 2000-2007, in: *Teufel, Erwin/Mack, Winfried* (Hrsg.), *Aus der Krise lernen. Auf dem Weg zu einer weltoffenen und humanen Gesellschaft*, Freiburg: Herder, S. 124-141.
- Seibel, Wolfgang*, 2014b: Kausale Mechanismen des Behördenversagens: Eine Prozessanalyse des Fahndungsfehlschlags bei der Aufklärung der NSU-Morde, in: *dms – der moderne Staat*, 7, S. 375-413.
- Seibel, Wolfgang*, 2015a: Politik der Unsicherheit. NSA und NSU: Die Regierung hat Angst vor der öffentlichen Meinung und vergrößert so die Probleme der Sicherheitsbehörden, in: *Süddeutsche Zeitung*, 09.06.2015, S. 2.
- Seibel, Wolfgang*, 2015b: Warum schlug die Fahndung nach den NSU-Mördern fehl: struktureller Rassismus oder normales Organisationsversagen?, in: *Themen Thesen Texte (Exzellenzcluster Kulturelle Grundlagen von Integration)* 04/15, S. 17-19.
- Thüringer Landtag*, 2014: Bericht des Untersuchungsausschusses 5/1 „Rechtsterrorismus und Behördenhandeln“, Drucksache 5/8080.
- Virchow, Fabian*, 2013: Rechter Terror(ismus) in der Bundesrepublik Deutschland. Der NSU als Prisma, in: *Schmincke, Imke/Siri, Jasmin* (Hrsg.), *NSU-Terror. Ermittlungen am rechten Abgrund. Ereignisse, Kontexte, Diskurse*, Bielefeld: transcript, S. 71-78.
- Wetzel, Wolf*, 2015: Der NSU-VS-Komplex. Wo beginnt der Nationalsozialistische Untergrund – Wo hört der Staat auf?, 3. Aufl., Münster: Unrast.
- Ziercke, Jörg*, 2013: Bekämpfung des Rechtsextremismus – eine polizeiliche Perspektive, in: *Bundeskriminalamt* (Hrsg.), *Bekämpfung des Rechtsextremismus. Eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe*, Köln: Luchterhand, S. 3-18.

Anschrift des Autors:

PD Dr. Sebastian Wolf, vertritt die Professur für Sozialwissenschaften an der Medical School Berlin und ist Privatdozent an der Universität Konstanz. Seine Forschungsschwerpunkte sind Korruptionsbekämpfung, Kleinstaaten, Rechtspolitologie und Menschenrechtsschutz im Europarat, Medical School Berlin, Calandrellistraße 1-9, 12247 Berlin
E-Mail: sebastian.wolf@medicalschooll-berlin.de