

Henrik Dosdall\*

# Organisationsversagen und NSU-Ermittlungen

## Organizational Failure and the Investigations into the “National Socialist Underground”

**Braune-Armee-Fraktion, Behördenlernen und organisationale Suche**  
The Brown-Army Fraction, Administrative Learning and Organizational Search

<https://doi.org/10.1515/zfsoz-2018-0125>

**Zusammenfassung:** Der vorliegende Artikel analysiert aus organisationssoziologischer Perspektive, warum die polizeilichen NSU-Ermittlungen auch nach jahrelang erfolglosen Untersuchungen im Bereich der Organisierten Kriminalität eine rechtsextremistische Urheberschaft der NSU-Morde ausschlossen. Um diese Frage zu beantworten, bedient sich der Artikel einer entscheidungstheoretischen Routine- und Lernperspektive. Das mit diesem theoretischen Instrumentarium verfolgte Ziel liegt in der Analyse der Lernobstruktionen der polizeilichen Ermittlungen im NSU-Komplex. Darauf aufbauend werden empirische und analytische Anschlussperspektiven aufgezeigt.

**Schlüsselwörter:** Kompetenzfalle; Lernen; Polizei; NSU; Suchheuristiken.

**Abstract:** The present article uses an organizational perspective to analyse the unsuccessful investigations into the right-wing terror group “National Socialist Underground” (NSU). The article asks why the German police forces clung to the belief that the murders perpetrated by the NSU originated in the milieu of organized crime, instead of changing this investigative focus in the face of a homogenous victim group that indicated right-wing terrorism. To answer this question, the article draws on a feedback-based theory of organizational learning. In conclusion, both further empirical and theoretical inquiry paths are delineated.

**Keywords:** Competency Traps; Organizational Learning; Police; Right-Wing Terrorism; Search Heuristics.

\*Korrespondenzautor: Henrik Dosdall, Wirtschafts- und sozialwissenschaftliche Fakultät, Universität Potsdam, E-Mail: henrik.dosdall@uni-potsdam.de

### 1 Einleitung

Die rechtsextremistische Terrorzelle Nationalsozialistischer Untergrund (im Folgenden: NSU), die aus Beate Zschäpe, Uwe Mundlos und Uwe Böhnhardt sowie einem derzeit noch nicht klar eingrenzbaeren Unterstützerkreis bestand, war von 1998 bis 2011 aktiv.<sup>1</sup> In diesem Zeitraum ermordete der NSU mindestens zehn Menschen, beging zwei Sprengstoffanschläge in Köln und verübte mehr als ein Dutzend Überfälle zur Finanzierung seiner Taten (Deutscher Bundestag 2013: 831). Hinsichtlich der verübten Morde erkannte die Polizei aufgrund der bei den ersten neun Morden von 2000 bis 2006 verwendeten Česká-Pistole schnell den Tatzusammenhang (Deutscher Bundestag 2013: 611f.; Bayerischer Landtag 2013: 146) und vermutete ein Tatmotiv im Bereich der Organisierten Kriminalität (OK).<sup>2</sup> An diesem Ermittlungsschwerpunkt hielten die Ermittler jedoch auch dann noch fest, „als Spur um Spur in diese Richtung ergebnislos blieb“ (Deutscher Bundestag 2013: 845). Das zentrale Merkmal der NSU-Untersuchungen ist also, dass die *jahrelange* Erfolglosigkeit der OK-Ermittlungen nicht zu einer Änderung der Ermittlungsrichtung führte. Und dies auch nicht angesichts des naheliegenden Verdachtes, dass die Homogenität der Opfergruppe – allesamt Kleingewerbetreibende mit

<sup>1</sup> Für kritische Durchsicht danke ich besonders Klaus Weinbauer, Hendrik Vollmer und Rena Schwarting sowie weiterhin den Teilnehmer\*innen des organisationssoziologischen Kolloquiums von Maja Apelt an der Universität Potsdam im April 2018 sowie den Teilnehmer\*innen des organisationssoziologischen Kolloquiums von Stefan Kühl an der Universität Bielefeld im November 2017. Der Artikel hat zudem von den Kommentaren im EGOS-Panels zu Routinen in Tallinn im Juli 2018 profitiert. Dank gebührt zudem der Bielefeld Graduate School in History and Sociology für die finanzielle Förderung des Forschungsvorhabens und nicht zuletzt den anonymen Gutachtern für instruktive Kritik.

<sup>2</sup> Erst der Heilbronner Polizistenmord im Jahr 2007 brach mit der Verwendung der Česká-Pistole als Tatwaffe (vgl. Landtag Baden-Württemberg 2016: 136).

Migrationshintergrund – auf einen rechtsterroristischen Tathintergrund hinweisen könnte.

Vor diesem Hintergrund wird der vorliegende Artikel auf zentrale Vorarbeiten aufbauen (Seibel 2014, 2016b; Seibel et al. 2017), um der kritischen Frage nachzugehen, warum der jahrelange Misserfolg der OK-Ermittlungen in Anbetracht der Opferausswahl des NSU nicht zur Ausweitung des Ermittlungsansatzes auf einen rechtsterroristischen Tathintergrund führte. Zur Beantwortung dieser Leitfrage wird auf eine entscheidungstheoretisch gearbeitete Routine- und Lernperspektive (March 2006, 2008a) zurückgegriffen, mittels derer zwei aufeinander aufbauende Thesen plausibilisiert werden. Zunächst wird gezeigt, dass die NSU-Ermittlungen dergestalt durch eine Kompetenzfalle charakterisiert waren, dass mit der Ermittlungsrichtung OK eine Routine die Ermittlungen dominierte, die aufgrund des rechtsterroristischen Tathintergrundes zwar inadäquat war, jedoch sehr gut beherrscht wurde. Die Folge war, dass die Ermittler immer neue Trugspuren auftraten, sodass sich die OK-Ermittlungen selber perpetuierten. Zugleich verlief die Suche nach neuen Ermittlungsansätzen, die als Reaktion auf den ausbleibenden Ermittlungserfolg unternommen wurde, im Sande, da die zugrunde liegende Suchheuristik von einer Strukturgleichheit zwischen Links- und Rechtsterrorismus ausging. Die operative Konsequenz dieser Annahme einer „Braunen-Armee-Fraktion“ war, dass die Ermittler das Vorliegen eines rechtsterroristischen Anschlages mittels der Kriterien linksterroristischer Anschläge testeten. Dies führte zu einem Kurzschluss der polizeilichen Suchanstrengungen und damit zum konsequenten Ausschluss der Annahme, die NSU-Morde könnten einen rechtsterroristischen Hintergrund haben. Dies war der maßgebliche Faktor, der das Ermittlungsscheitern begünstigte.

Bevor die skizzierten Thesen im Weiteren empirisch untermauert werden, soll der Rahmen der Fallstudie bestimmt werden. Dazu ist es sinnvoll, die polizeilichen NSU-Ermittlungen in zwei Episoden zu unterteilen: die Ermittlungen nach der Flucht des Trios aus Jena im Januar 1998 und die Ermittlungen zur Mordserie, die mit der Erschießung des Blumenhändlers Enver Şimşek im Jahr 2000 in Nürnberg begann und mit dem Suizid Uwe Böhnhardts und Uwe Mundlos' sowie der anschließenden Verhaftung Beate Zschäpes endeten. Die Abgrenzung dieser beiden Episoden ist notwendig, da beide durch je unterschiedliche Problemlagen charakterisiert sind und zudem, sich zwar in Teilen überschneidende, grundsätzlich aber unterschiedliche Länderpolizeien involvierten. Während die Ermittlungen nach der Flucht des Trios im Jahr 1998 durch das Thüringer Landeskriminalamt (TLKA)

mit diskutabler Unterstützung des Thüringer Landesamtes für Verfassungsschutz (TLfV) durchgeführt wurden (Schäfer et al. 2012; Thüringer Landtag 2014), ermittelten in der Mordserie ab 2000 mehrere Länderpolizeien sowie das Bundeskriminalamt (BKA). Der zentrale Unterschied zwischen beiden Ermittlungen ist jedoch ein anderer: nachdem dem NSU-Trio 1998 im Kontext der Durchsuchung einer Garage, die Beate Zschäpe zur Lagerung von Sprengstoff anmietete, die Flucht gelang, war der Polizei die Identität der Untergetauchten bekannt. Hinsichtlich der Mordserie der 2000er Jahre hingegen waren sowohl Tathintergrund als auch Täter unbekannt. Dieser fundamentale Unterschied zwischen beiden Ermittlungen kommt darin zum Ausdruck, dass sich die Gründe für das jeweilige Scheitern der Ermittlungen deutlich voneinander unterscheiden. In Bezug auf die Thüringer Ermittlungen der späten 1990er Jahre drängt sich der Eindruck auf, dass es neben der aus unterschiedlichen Zielsetzungen resultierenden mangelhaften Koordinierung zwischen TLKA und TLfV (vgl. Schäfer et al. 2012: 216; Bayerischer Landtag 2013: 137) vor allem um klassische Probleme der Informationsverarbeitung in Organisationen (vgl. Sutcliffe & Weick 2008) dergestalt ging, dass die vorhandenen Hinweise hinsichtlich der Untergetauchten nicht zusammengesetzt wurden. Dies zeigt sich an den vorhandenen Aufdeckungsmöglichkeiten, die Polizei und Verfassungsschutz zur Verfügung standen und die sich auch mit großer soziologischer Skepsis gegenüber solchen retrospektiven Einschätzungen kaum leugnen lassen.<sup>3</sup> Die Ermittlungen ab dem Jahr 2000 wiederum, die im Zentrum dieses Artikels stehen, sind durch die bereits benannte und sehr viel kontraintuitivere Problemlage gekennzeichnet, dass die

<sup>3</sup> Um dies zu demonstrieren: der V-Mann Piatto informierte den Brandenburger Verfassungsschutz im Sommer 1998 darüber, dass das zu diesem Zeitpunkt untergetauchte Trio sich bewaffnen wolle und Überfälle plane. Die Polizei erreichte diese Information allerdings nie (Deutscher Bundestag 2013: 859). Dies ist umso erstaunlicher, als den Ermittlern bekannt war, dass das Trio kein Geld mehr benötigte, es also naheliegend war, dass sich die drei Untergetauchten illegale Finanzierungsquellen erschlossen hatten (Schäfer et al. 2012: 143 f.). Zudem war der Zielfahndung des TLKA aus eigenen Überwachungsmaßnahmen bekannt, dass aktenkundige Rechtsradikale Kontakte zu den in Chemnitz Untergetauchten pflegten. Trotzdem wurde in diese Richtung nicht weiterermittelt (Schäfer et al. 2012: 97). Gleichzeitig bestätigten jedoch mehrere Quellen des TLfV Chemnitz als Aufenthaltsort des Trios (Schäfer et al. 2012: 183 f.). Auch diese Information führte jedoch nicht dazu, dass sich die Ermittlungen auf Chemnitz konzentrierten. Stattdessen versickerten die Informationen, sodass das NSU-Trio zu den wenigen Gesuchten zählte, die von der Zielfahndung des TLKA, trotz einer ansonsten fast makellosen Bilanz, nicht ausfindig gemacht werden konnten (Schäfer et al. 2012: 133). Eine Übersicht über die Informationen des TLfV zum Trio nach der Flucht 1998 findet sich bei Schäfer et al. (2012: 195 ff.).

Polizeibehörden sich anfänglich auf einen Tathintergrund im Bereich der Organisierten Kriminalität festlegten und diese Festlegung trotz anhaltenden Misserfolgs beibehielten. Wie die bisherige Forschung dies erklärt, ist das Thema des folgenden Abschnitts.

## 2 Forschungsstand

Die bisherige Analyse des NSU ist durch die Rechts-Extremismusforschung dominiert, die sich primär auf die gesellschaftlichen Rahmenbedingungen des Rechtsextremismus kapriziert (vgl. Birsal 2016; Frindte et al. 2016). In diesem Kontext werden dann z. B. die Radikalisierungsverläufe der NSU-Mitglieder analysiert (Aust & Laabs 2014; Quent 2016). Ergänzt werden diese Arbeiten durch breiter ansetzende Studien des gesellschaftlichen Diskurses um den NSU (Schmincke & Siri 2013). Die Teilmenge der Arbeiten, die sich demgegenüber explizit mit der Rolle der Organisationen der Polizei und des Verfassungsschutzes auseinandersetzt, ist deutlich kleiner. Hinzu kommt, dass oft statische Erklärungen wie bspw. „auf dem rechten Auge blinde“ Behörden angeboten werden, die zwar wichtige Aspekte berühren, aber ergänzungsbedürftig sind. Anspruchsvoller sind demgegenüber die Analysen von Laabs (2016) und Grumke (2016), die jeweils die Rolle des Verfassungsschutzes im Kontext der NSU-Ermittlungen analysieren. Während Laabs das Versagen des Verfassungsschutzes im Rekurs auf den Zielkonflikt zwischen Quellenschutz und Strafverfolgung analysiert, der zu Gunsten des ersteren aufgelöst wurde (Laabs 2016: 256), führt Grumke das Verhalten der Verfassungsschutzämter auf die mangelhafte politische Bildung im Bereich des Rechtsextremismus zurück (Grumke 2016: 272). Theoretisch ist beiden Arbeiten gemein, dass sie zwar organisationsspezifisch argumentieren, nicht jedoch organisationstheoretisch. Schaut man sich stattdessen nach organisationstheoretisch informierten Arbeiten um, finden sich die verwaltungswissenschaftlichen Arbeiten von Wolfgang Seibel (2014), die darauf aufbauenden Arbeiten von Seibel et al. (2017) sowie die Debatte zwischen Wolf (2016) und Seibel (2016a). Seibels Pionierarbeit ebenso wie die nachfolgenden Beiträge analysieren die Gründe für das Versagen der Polizeibehörden im Rahmen der NSU-Ermittlungen und dienen konsequenterweise als Ausgangspunkt für die nachfolgende Auseinandersetzung.

Seibel (2014) analysiert die NSU-Ermittlungen in Abgrenzung zum Forschungsstand auf Basis der Annahme, dass die polizeiliche Fahndung durch Standard-

pathologien von Organisationen geprägt war (Seibel 2014: 376). Die zentrale Annahme lautet dabei, dass Verwaltungen standardmäßig negative Effekte wie bspw. Pfadabhängigkeiten aufgrund gesunkener Kosten (vgl. Arkes & Blumer 1985; Staw & Ross 1989), Informationsasymmetrien (Akerlof 1970), selektive Wahrnehmungen (Dearborn & Simon 1958) oder aber antrainierte Inkompetenz (Argyris 1986) produzieren. Dass diese Effekte bekannt sind, versetzt Verwaltungen aber in die Lage, diesen entgegenzuwirken. Nur in Ausnahmefällen hebt das Zusammenspiel unterschiedlicher Effekte die Sicherheitsvorkehrungen des Systems aus, sodass es zu Versagen kommt. Entsprechend interpretiert Seibel die beschriebenen Effekte im Anschluss an Hedström & Ylikoski (2010) als kausale Mechanismen, die zum Versagen von Verwaltungsbehörden führen können (vgl. Seibel et al. 2017).

Vor diesem theoretischen Hintergrund lautet Seibels maßgebliche These, dass der „Fehlschlag der Fahndungsmaßnahmen nach Beginn der NSU-Mordserie [...] auf zwei Kausalsyndrome zurückzuführen [ist], nämlich eine Fehldiagnose im Fahndungsansatz und die Fragmentierung des Fahndungsapparates selbst.“ (Seibel 2014: 380) Die angesprochene Fehldiagnose ist dabei die Festlegung auf einen Tathintergrund OK im türkischstämmigen Milieu (Seibel 2014: 381), die trotz zahlreicher Korrekturinitiativen nicht überwunden wurde (Seibel 2014: 394). Diese Fehldiagnose wurde weiterhin durch die föderative Ordnung der Polizei begünstigt, die zur dezentralisierten Ermittlungsführung der Länder und daraus resultierend zu erheblichen Koordinationsmängeln führte (Seibel 2014: 398). Entsprechend wäre eine Zentralisierung der Ermittlungen beim BKA aus Seibels Perspektive erfolgversprechender gewesen. Tatsächlich kam es dann auch im Kontext der Bundesinnenministerkonferenz 2006 zu zahlreichen Initiativen, die NSU-Ermittlungen zu zentralisieren. Diese Initiativen scheiterten jedoch nach Seibel an den Partikularinteressen der Länderpolizeien, die sich gegen eine Zentralisierung der NSU-Ermittlungen beim BKA sperrten. Insofern ist für ihn die „eigentliche Ursache des Fahndungsfehlschlags im Scheitern eben jener Korrekturanstöße zu suchen [...]“ (Seibel 2014: 394) Dieses Scheitern war weiterhin Ausdruck des Umstandes, dass die Mordserie lediglich eine Minderheit und nicht die „Mehrheitsgesellschaft“ betraf (vgl. Seibel 2014: 408) und deshalb kein „Gefährdungsempfinden breiter Bevölkerungskreise“ auslöste. Dies wiederum erlaubte es den verantwortlichen Spitzenbeamten, ihre politischen Interessen über die einer erfolgreichen Aufklärung der Mordserien zu stellen. Entsprechend zieht Seibel in einer weiteren Veröffentlichung die Schlussfolgerung, dass dann,

wenn „[...] der Schutz von Leben und körperlicher Unversehrtheit zum Gegenstand von Opportunitätskalkülen und somit quasi-verhandelbar wird, [...] die Grenzen eines legitimen Pragmatismus überschritten [sind]. (Seibel 2016a: 398) Insofern stellt das Behördenversagen im NSU-Fall für ihn primär einen Fall von Elitenversagen dar.

Die These des Elitenversagens ist von Wolf kritisiert worden, der argumentiert, dass eine Zentralisierung der Ermittlungen beim BKA nicht zwangsläufig auch zum Ermittlungserfolg geführt hätte (2016: 383). Diese Einschätzung wird dabei auch durch die Ergebnisse des zweiten Untersuchungsausschusses des Bundes gestützt, der zeigt, dass auch die BKA-Ermittlungen den Bias der polizeilichen Ermittlungen übernahmen: „[o]bwohl die eigenen Ermittlungen ergebnislos blieben, gab es seitens des BKA keinen Anstoß in Richtung eines anderen Tatmotivs. Der Ausschuss konnte nicht erkennen, dass innerhalb des BKA die Kompetenz der Staatsschutzabteilung für Politisch motivierte Kriminalität Rechts jemals in die Ermittlungen einbezogen wurde.“ (Deutscher Bundestag 2013: 838) „Folglich änderte das BKA seine Ermittlungsschwerpunkte nicht.“ (Deutscher Bundestag 2013: 520) Diese negative Einschätzung wird von vielen damals Beteiligten geteilt (Deutscher Bundestag 2013: 598, 2013: 607; Bayerischer Landtag 2013: 142; Deutscher Bundestag 2013: 608f.). Entsprechend ist die Ermittlungszentralisierung beim BKA *nicht* mit einem Lernimpuls gleichzusetzen, also nicht mit einem Impuls, die grundlegende Ermittlungsrichtung zu ändern (dazu aber 5.3). Wolf hält in dieser Hinsicht dann auch fest, dass das Belassen der Ermittlungen bei den Länderpolizeien keineswegs zu ihrem Scheitern führen musste (2016: 389). Zudem sei fraglich, ob sich das Versagen hunderter Ermittlungsbeamten die Annahme des Tathintergrundes OK zu durchbrechen, den Entscheidungen weniger Spitzenbeamter zurechnen lässt. Es spräche „doch einiges dafür, dass das Organisationsversagen im NSU-Komplex primär ein Versagen der Arbeitsebene [...]“ sei. (Wolf 2016: 389) In einer direkten Antwort auf Wolfs Kritik betont Seibel (2016a) dagegen nochmal die Bedeutung des Verhaltens der Spitzenbeamten.

Die Arbeit Seibels sowie die anschließende Diskussion enthalten wichtige Orientierungspunkte für eine tiefergehende Analyse des NSU-Komplexes. Dessen ungeachtet überzeugt die kausalanalytische Perspektive Seibels in einigen Punkten nicht, da sie insgesamt zu statisch ist. So erscheint z.B. die These problematisch, dass die Spitzenbeamten der Länder nur geringe Anreize hatten, die Ermittlungen an die Bundesebene abzutreten, weil für sie aus dem Umstand, dass eine gesellschaftliche Minderheit betroffen war, wenig Handlungsdruck resul-

tierte (Seibel 2014: 409, 2016a: 397). Gegen solch eine Interpretation spricht u. a. der Öffentlichkeitsdruck, der durch die Thematisierung der damals noch pejorativ betitelten „Döner-Morde“ sowie die Erfolglosigkeit der Ermittlungen entstand. Die öffentlichkeitswirksamen Demonstrationen, die 2006 in Dortmund anlässlich des neunten NSU-Mordes stattfanden, illustrieren diesen Druck. Selbst wenn man unterstellt, dass die mediale Resonanz bei Betroffenen aus der deutschen „Mehrheitsgesellschaft“ größer gewesen wäre, lässt sich daraus kaum der Schluss ableiten, die Länderpolizeien hätten die Ermittlungen zu den NSU-Morden risikoneutral beurteilt und aus diesem Grund den Ermittlungserfolg zu Gunsten von Machtkalkülen (keine Zentralisierung) geopfert. Vielmehr scheint hier die Theorie die Empirie zu überformen: weil die Prospect Theory (Kahneman & Tversky 1979, 2000), auf die Seibel hier rekurriert, risikoaverses Handeln prognostiziert, wenn keine Risiken abgewendet werden müssen, wird der Schluss gezogen, dass die Nicht-Übertragung der Ermittlungen an das BKA Ausweis eben solch einer Risikoaversion war. Die Wahrnehmung des bisherigen Ermittlungsmisserfolges als riskant (für Aufklärungsquote, Karrieren, o. ä.) hätte in dieser Logik hingegen dazu geführt, dass die Ermittlungen an das BKA abgetreten worden wären. Folgerichtig stellt der Verbleib der Ermittlungen bei den Länderpolizeien für Seibel den Beleg dafür dar, dass der Ermittlungsmisserfolg nicht kritisch beurteilt wurde. Diese Interpretation ist jedoch zweifelhaft, da sie die damaligen Einwände gegen eine Übergabe der Ermittlungen an das BKA als rein symbolisch verwirft. Wiewohl Seibel diese Position in einer überarbeiteten Veröffentlichung abschwächt (Seibel 2017), stellt dies eine stark begründungsbedürftige These dar, da keineswegs ausgemacht ist, dass die BKA-Ermittlungen – nachdem 2005 kooperativ durch die Länderpolizeien die Besondere Aufbauorganisation (BAO) Bosphorus eingerichtet wurde – zum Ermittlungserfolg geführt hätten. Zudem ignoriert diese Interpretation, dass sich in der Nähe der Prospect Theory andere Interpretationen des Sachverhaltes finden lassen: geht man davon aus, dass die Entscheidungsträger die Situation sehr wohl als riskant wahrnahmen, liegt es nahe, dass die Behörden auf den sich abzeichnenden Ermittlungsfehlschlag mit einer Rigidisierung ihres Ermittlungsansatzes reagierten: „mehr von demselben“ (vgl. Staw et al. 1981; Weick 1991).<sup>4</sup>

<sup>4</sup> Und einiges spricht für diese Interpretation. Beispielsweise wurde im Rahmen der Bundesinnenministerkonferenz 2006 beschlossen, die ausgelobte Belohnung für sachdienliche Hinweise auf 300.000 Euro zu erhöhen sowie eine „Intensivierung“ der Ermitt-

Insgesamt soll als zentraler Kritikpunkt festgehalten werden, dass Seibel das Behördenversagen auf nur wenige Entscheider und die korrespondierenden Entscheidungssituationen zurechnet. Damit erinnert Seibels Interpretation des Fahndungsfehlschlages an die Figur des „Operator Error“, also an die Annahme, dass sich die Entstehung von Katastrophen auf das Verhalten einiger weniger Entscheider zurechnen lässt. Demgegenüber hat jedoch eine lange risikosoziologische Tradition (vgl. nur Turner 1978; Perrow 1984; Sagan 1993) betont, dass es sich bei solchen Zurechnungen um verkürzte Interpretationen handelt, da Organisationsverhalten weit weniger von individuellen Entscheidungen als von Routinen geprägt ist (March & Simon 1958; Nelson & Winter 1982). Im Folgenden soll solch eine Routineperspektive, die sich zudem auf Fragen des organisationalen Lernens fokussiert, zur Erklärung des Behördenversagens im Rahmen der NSU-Ermittlungen herangezogen werden. Die zentrale Frage lautet dabei, warum die ermittelnden Polizeibehörden einen rechtsterroristischen Hintergrund – auch nach jahrelang erfolglosen OK-Ermittlungen – ausschlossen. Zunächst werden jedoch Zuschnitt und Quellen der vorliegenden Fallstudie dargelegt.

### 3 Fallstudiendesign

Die vorliegende Studie konzentriert sich auf die Lernobstruktionen der Polizei und wird deshalb die Rolle des Verfassungsschutzes nicht beachten. Wiewohl es zweifelsohne wünschenswert wäre, den Verfassungsschutz in die Analyse zu integrieren (siehe Wolf 2016: 382), greifen auch hier die Selektionszwänge begrenzten Platzes, die sich nur durch übergeneralisierende Aussagen umgehen ließen. Gleichzeitig lässt sich eine relative Nichtberücksichtigung der Rolle des Verfassungsschutzes dadurch rechtfertigen, dass dieser im Hinblick auf die hier im Fokus stehende zweite Ermittlungsepisode ab 2000 für die polizeilichen Ermittlungen eine geringere Rolle spielte als noch bei den Thüringer Ermittlungen ab 1998. Auch dies ist dem Umstand geschuldet, dass die Thüringer Ermittler sich bewusst waren, dass sie Rechtsextremisten suchten, die später einsetzenden Ermittler diese Möglichkeit jedoch ausschlossen.<sup>5</sup>

lungen anzustreben (Deutscher Bundestag 2013: 551). Bestehende Ansätze wurden hier verstärkt, nicht aber variiert.

<sup>5</sup> Insofern muss man konstatieren, dass die Idee einer Unterstützung des NSU-Trios durch den Verfassungsschutz nicht nur keine empirische Basis hat (siehe nur: Schäfer et al. 2012: 239; Deutscher

Empirisch basiert die Fallstudie auf einer qualitativen Auswertung der Untersuchungsberichte der Länder und des Bundes zum NSU (Deutscher Bundestag 2017, 2013; Landtag Nordrhein-Westfalen 2017; Landtag Baden-Württemberg 2016; Thüringer Landtag 2014; Schäfer et al. 2012, Bayerischer Landtag 2013). Der hohe analytische Wert dieser Berichte begründet sich u. a. im privilegierten Datenzugriff der Untersuchungsausschüsse, insbesondere des Bundes. So konnten die Ausschüsse auf behördeninterne Dokumente zugreifen, zentrale Entscheidungsträger befragen und polizeiliche Ermittlungsergebnisse einsehen. Das Ergebnis dieser Bemühungen sind mehrere tausend Seiten Material, die eine ergiebige Quelle für soziologische Untersuchungen darstellen (vgl. Turner 1978: 8; Gephart, Jr. 1993). Um diese Datenmenge für die vorliegende Studie aufzubereiten, wurden in steter Auseinandersetzung mit der Empirie Kategorien angelegt, die bis zur empirischen Sättigung mit Daten untermauert wurden. Die Interpretation der Daten erfolgte theoriegetrieben. Um kritische Distanz zur politischen Färbung der Untersuchungsberichte zu wahren (vgl. Gephart, Jr. 1984), wurden deren Folgerungen nicht übernommen.

Insgesamt bieten die NSU-Untersuchungsberichte die seltene Möglichkeit (vgl. Seibel 2016b: 196 f.), das andernfalls kaum rekonstruierbare Versagen einer deutschen Behörde auf Basis einer dichten empirischen Grundlage zu analysieren. Mit dem Begriff des Versagens ist dabei keine moralische Wertung impliziert, sondern das Nicht-Erfüllen eines Organisationszwecks, im Hinblick auf Polizeiorganisationen also das Scheitern von Strafverfolgung. Dass das Thema des Organisationsversagens nach wie vor soziologisch stiefmütterlich behandelt wird (Vaughan 1999: 272), weist der Analyse der NSU-Ermittlungen entsprechend eine über die Bedeutung des Einzelfalls hinausgehende Bedeutung zu.

### 4 Die NSU-Ermittlungen als Routinen

Im Folgenden werden Polizeiorganisationen als historische Systeme verstanden und damit als Systeme, die maßgeblich durch die Adaption an eigene Vergangenheitskonstruktionen beeinflusst sind (March et al. 2000; March 2008a). Um diesen Ansatz zu erläutern, wird an die These angeschlossen, dass die polizeilichen Ermittlungen durch institutionellen Rassismus geprägt waren,

Bundestag 2017: 651), sondern auch nicht notwendig war, um die Entdeckung des NSU zu verhindern.

der hier als in die organisationalen Suchstrukturen eingeschriebene enge Kopplung von Opferherkunft und Annahme eines bestimmten Straftatentyps verstanden wird. Obwohl solche fallunabhängigen Stereotype typisch für Professionen (vgl. für die Polizei van Maanen 1978) und nicht zwangsläufig rassistisch sind, ist solch eine professionstheoretische Interpretation für den NSU-Komplex fragwürdig. Dies begründet sich darin, dass die Persistenz der Annahme, die Morde an Kleingewerbetreibenden mit Migrationshintergrund seien mit deren Verstrickung in das OK-Milieu verknüpft gewesen, weit über das Maß hinausgeht, das sich mit professionellem Erfahrungswissen und daraus resultierender Ermittlungseffizienz rechtfertigen ließe. Vielmehr ist der im Rahmen des NSU-Komplex sichtbare Rassismus nicht nur institutionell, sondern in dem Sinne institutionalisiert (Selznick 1984: 16 ff.), dass er die Effizienzgewinne professionellen Erfahrungswissens neutralisierte, da sich die – z.T. bizarren – Ermittlungen *jahrelang und gegen die Faktenlage* auf die Opferfamilien und ihr Umfeld konzentrierten (Schmincke 2013: 45 f.). Dies wiederum rechtfertigt die Rede vom institutionellen Rassismus und weist zudem auf die Anschlussfrage hin, ob dieser durch individuellen Rassismus der Ermittler begünstigt wurde.

Obwohl die Ermittlungen also durch institutionellen Rassismus geprägt waren, wird an dieser Stelle argumentiert, dass diese These um die Erklärung einer Kompetenzfalle ergänzt werden muss. Unter Kompetenzfalle wird dabei eine erfolgsinduzierte Trägheit von Organisationen verstanden, die zur Folge hat, dass Organisationen gut beherrschte Routinen auch dann weiter anwenden, wenn diese nicht länger adäquat sind (Levitt & March 1988). Diese Trägheit wird weiterhin dadurch verstärkt, dass der Ertrag neuer Wege oft nicht unmittelbar erkennbar ist (Levinthal & March 1993; Denrell & March 2008). Die Folge ist, dass die Ausbeutung vorhandener Wissensbestände die Exploration neuer Ansätze (March 1994) mit dem Ergebnis ersetzt, dass Handlungen nicht länger den Umwelterfordernissen entsprechen (Starbuck 1983). Wie das Konzept der Kompetenzfalle zur Erklärung der NSU-Ermittlungen beitragen kann, wird im Folgenden gezeigt.

#### 4.1 Ermittlungsroutinen und Unsicherheit

Die überwiegende Mehrheit organisationaler Handlungen sind Routinehandlungen (March & Simon 1958), d. h. es handelt sich um repetitive und wiedererkennbare Handlungsmuster, die die Tätigkeiten mehrerer Akteure verknüpfen (Feldman & Pentland 2003: 96) und die durch zuvor definierte Ereignisse ausgelöst werden (March &

Simon 1958: 141 ff.; Becker 2004: 653 f.). Aus dieser Perspektive besitzt der Routinebegriff eine distinkt handlungsorientierte Bedeutung. Zusätzlich zu dieser lässt sich jedoch auch eine kognitive Komponente ausmachen, die die Prämissen berührt, die Routinen zugrunde liegen (Becker 2004: 645). Im Folgenden sind beide Aspekte von Interesse; an dieser Stelle ist es jedoch zunächst die Handlungsseite von Routinen, die im Vordergrund steht. Für den vorliegenden Argumentationszusammenhang ist dabei wichtig, dass die neuere Forschung in Abgrenzung zu Arbeiten, die die Trägheit von Routinen betonen (vgl. Gersick & Hackman 1990; Cohen & Bacdayan 1994: 555), hervorhebt, dass Routinen keinesfalls zwangsläufig schwerfällige Automatismen darstellen (Becker 2004: 659). Vielmehr zwingen die Abstraktheit und der geringe Spezifikationsgrad von Routinen ebenso wie eine sich kontinuierlich ändernde Umwelt zur ständigen Variation: Routinen (Feldman 2003; Pentland et al. 2012) – und damit eben auch Organisationen (March 1981; Tsoukas & Chia 2002) – wandeln sich ständig. Trotz dieser Dynamik erlaubt der stabile Handlungskern von Routinen (Feldman & Pentland 2003) eine beträchtliche Effizienzsteigerung, weil Organisationen über die Zeit hohe Kompetenzen in ihrer Durchführung akkumulieren können (Stinchcombe 1990). Im Vorgriff auf die kommenden Ausführungen sei hinzugefügt, dass die handlungsseitige Variation von Routinen nicht automatisch bedeutet, dass die unterliegenden kognitiven Prämissen überwunden werden (Argyris 1976).

Aus der eingeschlagenen Perspektive stellen sich auch polizeiliche Ermittlungen als Routinen dar, d. h. als Handlungssets, die nicht vorab determiniert sind, deren Handlungsrahmen wohl aber präskribiert ist. Damit ist nicht behauptet, dass polizeiliche Ermittlungen immer gleich verlaufen, wohl aber, dass die anfallenden Variationen an einem relativ stabilen Handlungskern ankrystallisieren, was wiederum die Rede von Routinen rechtfertigt (Feldman & Pentland 2003; Pentland et al. 2010). Ausgelöst werden diese Routinen dabei, wenn bestimmte Umweltsignale vorliegen – also etwa, wenn Straftaten gemeldet werden, die von den Behörden verfolgt werden müssen. Dies bedeutet nicht, dass jede Straftat die gleiche polizeiliche Routine auslöst. Vielmehr handelt es sich bei Polizeibehörden um Organisationen, die über ein Set verschiedener Routinen verfügen, die durch unterschiedliche Anlässe ausgelöst werden: Ermittlungsroutinen zu Einbrüchen unterscheiden sich – trotz sich überschneidender Routineteile (Zeugenbefragungen, Beweissicherung, usw.) – von Mordermittlungen oder der Verfolgung von Verkehrsdelikten. Die Existenz unterschiedlicher Routinen bedeutet dabei auch, dass *die Akkumulation von*

*Erfahrungen in unterschiedlichen Routinen geschichtsbhängig erfolgt:* oft in Anspruch genommene Routinen werden besser beherrscht als solche, die nur okkasionell zum Einsatz kommen (March 2008a). Welche Routinen zum Einsatz kommen, hängt davon ab, wie die vorliegenden Umweltsignale interpretiert werden. Hierbei handelt es sich jedoch nicht um einen rationalen Abwägungsprozess, sondern um eine ihrerseits routiniert ablaufende Festlegung (Nelson & Winter 1982: 134). Unter der Bedingung mehrdeutig interpretierbarer Umweltsignale kann es jedoch zu Unsicherheit darüber kommen, welche Ermittlungsroutine adäquat ist, z. B. wenn vorhandene Spuren zu mehreren potenziellen Tathintergründen passen und damit unterschiedliche Ermittlungsrichtungen rechtfertigen. Wie die Ermittlungsbehörden im Kontext der NSU-Ermittlungen mit dieser Unsicherheit umgingen, ist das Thema des folgenden Abschnitts.

## 4.2 Kompetenzfallen

Die im September 2000 mit dem Mord an Enver Şimşek in der Nähe Nürnbergs beginnende Anschlagsserie des NSU konfrontierte die Ermittlungsbehörden mit der Unsicherheit, in welchem Milieu die Täter zu ermitteln waren. Ein Beamter der damaligen Soko „Şimşek“ gab diesbezüglich zu Protokoll, dass man rechtsextreme Tatmotive nicht ausschloss, aber der „Schwerpunkt definitiv war Richtung Organisierte Kriminalität“ (Deutscher Bundestag 2013: 498). Grundsätzlich ließen sich also die am Tatort vorgefundenen Spuren sowohl in Richtung Organisierte Kriminalität als auch in Richtung Rechtsextremismus interpretieren. Fragt man vor diesem Hintergrund, was den Ermittlungsschwerpunkt trotz dieser anfänglichen Offenheit kippen ließ, zeigt sich, dass es der zuvor thematisierte institutionelle Rassismus der involvierten Polizeien war, der zu der Annahme führte, die getöteten Gewerbetreibende seien in den Bereich Organisierte Kriminalität verstrickt (Deutscher Bundestag 2013, 2017: 1159).<sup>6</sup>

Die These des institutionellen Rassismus erklärt zwar, warum sich die NSU-Ermittlungen auf das OK-Milieu fokussierten, sie plausibilisiert jedoch nicht, warum dieser Ermittlungsansatz auch dann weiter persistierte, als sich keine Spuren in diese Richtung finden ließen. Um dies zu verstehen, muss man in Rechnung stellen, dass

mit den anfänglichen OK-Ermittlungen eine Ermittlungsroutine anliefe, die die Behörden sehr gut beherrschten. Die paradoxe Konsequenz dieser hohen Ermittlungskompetenz in einem faktisch falschen Ermittlungsansatz war, dass die Ermittler ungeachtet des tatsächlichen Tathintergrundes kontinuierlich neue Spuren – Trugspuren, wie man heute weiß – generierten. Diese Spuren, die Geldwäsche, Zweitfamilien und Verstrickung in mafiöse Strukturen unterstellten und oftmals auf wenig mehr als Hörensagen gründeten, genossen dabei eine hohe Akzeptanz, weil Ermittlungen im Opferumfeld bei OK-Ermittlungen oftmals einen vielversprechenden Ansatz darstellen (vgl. Deutscher Bundestag 2013: 844). Insofern handelt es sich bei Ermittlungsroutinen auch um Regeln, die über organisationale Aufmerksamkeiten disponieren (vgl. March & Olsen 1976a). Das Resultat dieser Aufmerksamkeitsdisposition war eine Täter-Opfer-Umkehr, da sich die Ermittlungen schwerpunktmäßig auf das Opferumfeld konzentrierten und sich aufgrund der akkumulierten Ermittlungskompetenz selber perpetuierten: fortlaufend wurden neue Verdachtsmomente aufgetan, die Fortsetzung und Ausweitung der Ermittlungen zu legitimieren schienen – zwischenzeitlich wurde in der Türkei ermittelt (Deutscher Bundestag 2013: 517), wurden Dönerstände betrieben, (Deutscher Bundestag 2013: 532f.), Opfer observiert (Landtag Nordrhein-Westfalen 2017: 357) und durch verdeckte Ermittler, die als Journalisten und Privatdetektive auftraten, ausgehorcht (Bayerischer Landtag 2013: 142). Die Verstetigung der Ermittlungen nach der anfänglichen OK-Festlegung war folglich der Kompetenzasymmetrie zwischen der OK- und der alternativen Ermittlungsroutine Rechtsextremismus geschuldet und wurde weiterhin dadurch begünstigt, dass sich OK-Routine und institutioneller Rassismus in ihrem Fokus auf die Opferfamilien trafen. Letzteres wurde besonders daran deutlich, dass Gerüchte hinsichtlich der Verstrickung der Opfer in das OK-Milieu mit großer Ernsthaftigkeit verfolgt wurden, während Gerüchten hinsichtlich eines rechtsextremistischen Tathintergrundes keine Beachtung geschenkt wurde.

## 5 Lernimpulse und Suchheuristiken

Bis zu diesem Punkt wurde gezeigt, dass die anfängliche Festlegung der NSU-Ermittlungen und die Persistenz dieses Ermittlungspfades Ausdruck einer Kompetenzfalle in Kombination mit einem institutionellen Rassismus war. Gleichzeitig erklärt die Konvergenz dieser beiden Faktoren jedoch nicht, warum es *trotz entsprechender Lern-*

<sup>6</sup> Diese Form des institutionellen Rassismus unterscheidet sich deutlich von der augenfälligen Verharmlosung des Rechtsextremismus, die charakteristisch für die Exekutivorgane im Thüringen der 1990er Jahre war und die den Aufbau der Strukturen begünstigte, aus denen heraus der NSU entstand (Thüringer Landtag 2014).

*bemühungen* in Anbetracht des jahrelangen Misserfolgs der OK-Ermittlungen nicht zu ernsthaften Ermittlungen im Bereich Rechtsextremismus kam. Zur Beantwortung dieser Frage wird im Folgenden eine Lernperspektive herangezogen.

## 5.1 Organisationales Lernen und Suche

Ein zentrales Modell organisationalen Lernens (March & Simon 1958; Cyert & March 1963; March 2008a; Greve 2003) geht davon aus, dass Lernanstrengungen in Organisationen maßgeblich durch die Differenz von Anspruchsniveau und Leistung gesteuert sind (vgl. Shinkle 2012). In diesem Feedbackmodell organisationalen Lernens kann es folglich zu zwei verschiedenen Szenarien kommen. Im ersten Szenario befinden sich Anspruchsniveau und Leistung im Einklang miteinander: gesetzte Ziele werden (über-)erfüllt. In diesem Fall tendieren Organisationen weder zum Lernen noch zum Maximieren ihrer Leistung, sondern zum Erhalt des Status Quo (March & Shapira 1987) durch den Aufbau überschüssiger Ressourcen (March 1981; March & Shapira 1992), auf die sie im Krisenfall als Puffer zurückgreifen können (vgl. Schulman 1993).<sup>7</sup> Anders stellt sich die Situation dar, wenn gesetzte Ziele verfehlt werden, Anspruchsniveau und Leistung also auseinanderfallen. Die resultierende Dissonanz löst Lernanstrengungen aus: bisher erfolgreiche Standardprozeduren werden aufgegeben, überschüssige Ressourcen abgebaut und eine Suche nach Lösungen initiiert, die Anspruch und Leistung wieder in eine akzeptable Nähe zueinander bringen (March 1982: 30f.).<sup>8</sup> Diese Suche zeichnet sich durch begrenzte Rationalität aus, stoppt also bei zufriedenstellenden Lösungen, die oft in der Nähe bereits bekannter Lösungen gefunden werden (Cyert & March 1963), anstatt nach global besten Lösungen zu suchen (Simon 1955, 1979). Gleichzeitig ist diese organisationale Suche in Krisensituationen meist durch Risikoaffinität gekennzeichnet – zumindest solange das Überleben der Organisation nicht in Frage steht (March & Shapira 1992; Shapira 1995) –, während im Falle

<sup>7</sup> Und gerade, weil organisationaler Erfolg kein Lernen stimuliert, sondern Anreize zur Wiederholung setzt, tendieren Organisationen zur Akkumulation von Erfahrungen in bekannten Routinen. Im Falle sich ändernder Rahmenbedingungen wird der eigene Erfolg damit zum Auslöser zukünftiger Misserfolge, weil Lernanreize erodieren (vgl. z. B. Whyte et al. 1997). Im Ergebnis regressiert Leistung damit üblicherweise zur Mitte (Kahneman 2011: Kap. 17).

<sup>8</sup> Insofern entscheiden Konsonanz und Dissonanz von Anspruch und Leistung auch über die Verteilung limitierter organisationaler Aufmerksamkeitsressourcen (March & Olsen 1976b; March 1988; Shapira 2008).

eines Einklangs zwischen Anspruch und Leistung Risikoaversion organisationales Handeln dominiert (Kahneman & Tversky 1979). Präferenzen für Risikoaffinität oder Risikoaversion sind somit keine stabilen Charakteristika von Organisationen, sondern das Resultat von Adaptionen an historische Umweltbedingungen. Zusammenfassend kann also festgehalten werden, dass Organisationen zu (riskantem) Lernen tendieren, wenn Anspruch und Leistung auseinanderfallen: sie unternehmen solange Lernversuche (Lant & Mezas 1992; Sitkin 1992), wie ihr Scheitern (Seibel 1996) bzw. ihr Nicht-Lernen (Brunsson 1998) nicht selber funktional für ihr Überleben sind.

Blickt man mittels dieses Modells auf die NSU-Ermittlungen wird deutlich, dass die erklärungsbedürftige Besonderheit der Ermittlungen darin liegt, dass das über *Jahre anhaltende Missverhältnis zwischen Aufklärungsanspruch und faktischem Aufklärungsversagen* im Rahmen der NSU-Ermittlungen nicht zur Variation des Ermittlungsansatzes führte. Dies ist umso überraschender, als die Wirkungsbeziehung zwischen Ermittlungsansatz und -ergebnis klar erkennbar war: es kam nicht zu Erfolgsillusionen oder Ignoranz (March & Olsen 1976c); vielmehr wurde der offensichtliche Misserfolg der OK-Ermittlungen behördenintern breit diskutiert. Dennoch blieben Fahndungsansatz und Ermittlungserfolg unverrückbar entkoppelt, was zur Frage nach den Gründen dieser Entkopplung führt (vgl. Orton & Weick 1990).

## 5.2 Ermittlungsroutinen und Unsicherheit – revisited

Die beschriebene Lernperspektive legt – anders als eine Pfadabhängigkeitsperspektive (Mahoney 2000; Sydow et al. 2009) – nahe, dass der permanente Misserfolg zur Variation und eben nicht zur Verstetigung des Ermittlungsansatzes hätte führen sollen. Obwohl sich die OK-Ermittlungen selbst mit neuen Spuren versorgten, hätte der kontinuierliche Misserfolg aus dieser Perspektive als Stoppregel fungieren sollen. Und in der Tat zeigt sich beim Blick auf den Ermittlungsverlauf, dass die Annahme, die OK-Ermittlungsrichtung hätte sich einfach verstetigt, analytisch eine grobe Verkürzung darstellt. Warum es trotzdem zu keiner Variation des Ermittlungsansatzes kam, wird im Folgenden analysiert.

Der Grundgedanke, dass polizeiliche Ermittlungen Routinen darstellen, soll an dieser Stelle zunächst dahingehend erweitert werden, dass Ermittlungsroutinen Teil eines Routineclusters (vgl. Kremser & Schreyögg 2016) sind. Damit ist nicht nur gemeint, dass Polizeien über unterschiedliche Routinen verfügen, sondern, dass Ermitt-



lungen in flankierende Routinen eingebettet sind. Zu diesen gehören u. a. Routinen der Datenverarbeitung, aber auch Lernroutinen. Unter Lernroutinen werden hierbei Einrichtungen verstanden, die routinemäßig (Pentland & Rueter 1994) und schneller als andere Organisationsteile (Levinthal & March 1993) lernen, indem sie bei anhaltendem Misserfolg Suche nach neuen Ermittlungsansätzen initiieren. Insofern handelt es sich bei ihnen um Metaroutinen (Adler et al. 1999), die dem Umschalten von Routinehandeln auf (routinemäßige) Lösungssuche dienen (Cyert & March 1963; Nelson & Winter 1982). Diese Suche verfolgt dabei das Ziel, einer zu hohen Handlungsorientierung der Ermittlungen und daraus resultierenden Selbstverstärkungseffekten (Japp 1992) durch die Produktion von Entscheidungsrationale (Brunsson 1982), also durch die Genese von Alternativszenarien, entgegenzuwirken. Im Rahmen der NSU-Ermittlungen kam diese Rolle den Operativen Fallanalysen (OFA) zu. Mit der Thematisierung der OFA wird dabei an Seibel (2014) angeknüpft, der auf die Lernimpulse im Rahmen der polizeilichen Ermittlungen hingewiesen hat.

Bei der OFA handelt es sich um Abteilungen, die aus Fallanalytikern bestehen und denen die Aufgabe zukommt, Tathergänge, Täterverhalten und Motivlagen zu rekonstruieren und erneut zu bewerten, um erfolglose Ermittlungen durch das Aufzeigen plausibler Alternativszenarien zu irritieren (Landtag Nordrhein-Westfalen 2017: 317, 2017: 454).<sup>9</sup> Es handelt sich bei ihnen also um Aufmerksamkeitsagenten (vgl. March et al. 2000: 64), die vernachlässigte Ermittlungsrichtungen zur besagten Vermeidung zu hoher Handlungsrationale hervorheben. Im Rahmen der NSU-Ermittlungen haben eine Vielzahl der beteiligten Länderpolizeien auf diese Möglichkeit zurückgegriffen. Angefertigt wurden OFAs 2004 (Landtag Nordrhein-Westfalen 2017: 347 f.) und 2005 (Landtag Nordrhein-Westfalen 2017: 349) in Nordrhein-Westfalen als Reaktion auf den Sprengstoffanschlag in der Keupstraße, 2005 und 2006 in Bayern (Deutscher Bundestag 2013: 525, 2013: 562; Bayerischer Landtag 2013: 143), 2006 in Baden-Württemberg (Deutscher Bundestag 2013: 579) sowie 2007 in Sachsen (Deutscher Bundestag 2013: 727). Zudem kam es 2007 zum Austausch zwischen der OFA Bayern und dem US-amerikanischen Federal Bureau of Investigation, das den bayerischen Kollegen ebenfalls ein Täterprofil zukommen ließ (Deutscher Bundestag 2013:

<sup>9</sup> Zur Illustration: In Baden-Württemberg war die Operative Fallanalyse 2007 in einer Inspektion des Landeskriminalamtes angesiedelt und bestand aus sieben Fallanalytikern und einer Angestellten, die von zwei Psychologen unterstützt wurden (Landtag Baden-Württemberg 2016: 312).

579 f.). Darüber hinaus kamen OFAs aus Baden-Württemberg auch im Kontext der Ermittlungen zum Anschlag auf zwei Polizisten 2007 in Heilbronn zum Einsatz (vgl. Landtag Baden-Württemberg 2016).

Gemeinsam war der durch die OFAs initiierten Suche nach alternativen Ermittlungsansätzen, dass auch sie – obwohl erstmals die Möglichkeit eines Einzeltäters mit Sympathien zur rechten Szene eingeräumt wurde (Deutscher Bundestag 2017: 865) – keine Impulse setzen konnten, die zu intensiven Ermittlungen im Bereich Rechtsterrorismus geführt hätten. Deutlicher positionierte sich in dieser Hinsicht lediglich die US-amerikanische Analyse, der jedoch beschieden wurde, dass sie „wenig hilfreich“ sei (Deutscher Bundestag 2013: 579 f.) und die ihrerseits auf den expliziten Hinweis eines rechtsterroristischen Tathintergrundes verzichtete.<sup>10</sup> Im Folgenden wird entsprechend analysiert, warum es auch den OFAs nicht gelang, auf die Möglichkeit eines rechtsterroristischen Tathintergrundes hinzuweisen.

### 5.3 Suchheuristik „Braune-Armee-Fraktion“

Organisationen suchen, wie beschrieben, alternative Lösungen, wenn Routinen sich als nicht länger brauchbar erweisen und diese Erfolglosigkeit erkennbar ist. Die begrenzte Rationalität dieser Suche soll im Folgenden durch den der psychologischen Entscheidungsforschung entlehnten Begriff der Suchheuristik (Simon 1967; Goldstein & Gigerenzer 2002) verdeutlicht werden. Mit diesem Begriff sollen organisationale Suchbemühungen als frugal (Gigerenzer & Goldstein 1996) charakterisiert werden: gesucht wird auf Basis informationsentlastender Vorannahmen und nicht auf Basis vollständiger Informationen. Dies entspricht dem in der Polizeiforschung geläufigen Hinweis, dass besonders Streifenpolizisten oft auf Basis vereinfachender Vorannahmen und nicht auf Basis konkreter Informationen handeln (Reichertz 1990).

Fragt man vor diesem Hintergrund nach dem Ursprung informationsentlastender Vorannahmen von Suchroutinen, ist es sinnvoll, sich erneut dem Routinebegriff zu widmen – dieses Mal jedoch mit Fokus auf die kognitiven Prämissen, die Routinen zugrunde liegen. Ausgangspunkt ist dabei, dass Routinen gleichsam das Organisations-

<sup>10</sup> Ein Schicksal, das die Analyse mit einem Bericht des Scotland Yard teilte, der die Ermittler auf die Ähnlichkeit zwischen dem Sprengstoffanschlag in der Kölner Keupstraße mit den Taten englischer Neonazis in den 1990er Jahren hinwies. Der Bericht wurde nicht rezipiert, weil der zuständige Ermittler nicht über ausreichende Englischkenntnisse verfügte (Landtag Nordrhein-Westfalen 2017: 359 ff.).

gedächtnis darstellen (Nelson & Winter 1982: 99 ff.; Walsh & Ungson 1991). Der Begriff des Organisationsgedächtnisses verdeutlicht, dass in Routinen vergangene Erfahrungen zur gegenwärtigen Verwendung gespeichert sind (March et al. 2000). Routinen stellen somit Mediatoren zwischen organisationaler Vergangenheit und Gegenwart dar. Entscheidend ist hierbei, dass die Organisationsvergangenheit nicht eindeutig ist, sondern vielmehr unterschiedliche und sich widersprechende Deutungen zulässt (March & Olsen 1975; March 2010) und aus diesem Grund Sinngebungsprozesse notwendig macht, die eine ambivalente Vergangenheit in eine konsistente Form überführen (Weick 1995; March 2008b: 87). Organisationen sind also immer auch „interpretierende Systeme“ (Daft & Weick 1984), deren selektive Vergangenheitsinterpretationen sich dann in Form von Routinen in die Systemgegenwart einschreiben. Damit ist auch gesagt, dass Routinen einen zentralen Selektionsfilter darstellen: Erfahrungen, die keinen Eingang in Routinen finden, werden vergessen, verlieren also ihren Einfluss auf gegenwärtige Handlungen. Zudem kodifizieren Routinen nur die Prämissen vergangener Erfahrungen, nicht ihren historischen Entstehungskontext, weswegen sie viele Handlungsabläufe der bewussten Entscheidung entziehen (Cyert & March 1963: 33).

Für die folgende Diskussion ist entscheidend, dass organisationale Suchroutinen maßgeblich durch eine selektiv erinnerte Vergangenheit beeinflusst sind, da der erinnerten – im Gegensatz zur vergessenen – Vergangenheit zentrale Anhaltspunkte für Suchprozesse entnommen werden. Im Rahmen der NSU-Ermittlungen wurde dies an den Kriterien sichtbar, mittels derer bestimmt wurde, ob ein rechtsterroristischer Anschlag vorlag. Um dies zu plausibilisieren, ist es notwendig, einen vergleichenden Blick auf die Merkmale des Links- und Rechtsterrorismus zu werfen.

Ein zentrales Kennzeichen des Linksterrorismus ist das Hinterlassen von Bekennerstreifen, mit denen Verantwortung für durchgeführte Anschläge reklamiert wird. Exemplarisch zeigt sich dies an der Rote-Armee-Fraktion, deren „[...] erste und zweite Generation [...] stets Spuren“ hinterließ (Straßner 2008: 230). Diese Reklamation von Anschlägen findet ihren Sinn darin, dass es nicht um den Anschlag als solchen geht, sondern um die Symbolik des Anschlages. „Die Provokation der Terroristen liegt [...] in den sogen. [sic] Bekennerbriefen [...]. Ihr Angriff reizt vor allem durch seine Symbolik [...] unterstützt durch die Auswahl der Angriffsobjekte: Amerikahaus und jüdischer Friedhof, Schleyer und Buback, Polizisten und Türken – das sind im Einzelfall auswechselbare Repräsentanten von Sinnzusammenhängen und Sachverhalten, die hinter

ihnen stehen.“ (Neidhardt 1984: 326) Linksterrorismus geht also eine Symbiose mit massenmedialer Kommunikation ein (Weinhauer & Requate 2012; Waldmann 2005): Der jeweilige Anschlag dient dem Transport einer Botschaft, nicht einem austauschbaren Anschlagziel. Demgegenüber operiert der konzeptionelle Rechtsterrorismus, der u. a. auf dem Konzept des führerlosen Widerstandes basiert (vgl. Bayerischer Landtag 2013: 135), ohne Bekennerstreifen.<sup>11</sup> Für die Ermittlungsbehörden ist die triviale, aber gleichwohl entscheidende Konsequenz dieser unterschiedlichen modi operandi, dass es beim Linksterrorismus nicht zu unklaren Verantwortlichkeiten kommt, während der Rechtsterrorismus in der hier relevanten Form gerade diese Verantwortlichkeiten verschleiert.

Fragt man vor dem Hintergrund dieser grundsätzlichen Verschiedenheit nach der polizeilichen Suchheuristik für Rechtsterrorismus, zeigt sich, dass diese in dem Sinne frugal war, dass sie *das Vorliegen von Rechtsterrorismus einfach mittels der Kriterien des Linksterrorismus testeten*. Die operative Konsequenz dieser Suchheuristik war ein Kurzschluss der Suchanstrengungen: Aus der Abwesenheit eines Bekennerstreifens wurde die Abwesenheit eines rechtsterroristischen Tathintergrundes geschlossen. Somit fungierte die Abwesenheit eines Bekennerstreifens als Stoppregel, die die behördliche Suche nach Rechtsterrorismus beendete. Der Bericht des 2. Untersuchungsausschusses des Deutschen Bundestages notiert diesbezüglich, dass „dieser Fehlschluss [...] sich wie ein roter Faden durch die Ermittlungen zu den dem NSU zugeschriebenen Straftaten [zieht].“ (Deutscher Bundestag 2013: 842f.) Der Untersuchungsausschuss Baden-Württemberg vermerkt gleichfalls, „dass ein politisch motivierter Anschlag nie in Betracht gezogen worden sei mit der Begründung: ‚fehlendes Bekennerstreifen‘.“ (Landtag Baden-Württemberg 2016: 380f.) Die leitenden Ermittlungsbehörden aus Bayern, die zentral für die Koordinierung der NSU-Ermittlungen waren, gingen in gleicher Weise „grundsätzlich davon aus, dass ein politischer Hintergrund einer Tat durch ein entsprechendes Bekennerstreifen ausgedrückt wird“ (Deutscher Bundestag 2013: 637f.). Der Ausschuss des Bayerischen Landtages folgert übereinstimmend: „Immer wieder fiel die Aussage seitens der Polizeibeamten, dass man sich so etwas nicht habe vorstellen können, weil es keine Bekennerstreifen gegeben habe.“ (Bayerischer Landtag 2013: 140) Diesem Suchdesign (Simon 1981), das davon ausging, dass auch Rechtsterrorismus immer ein Bekennerstreifen hinter-

<sup>11</sup> Der Begriff konzeptionell soll dabei unterstreichen, dass es um die fallstudienrelevante Form des Rechtsterrorismus geht. Eine autoritäre Klassifikation des Phänomenbereichs ist nicht intendiert.

lässt, korrespondierte jedoch keine objektive historische Realität. Vielmehr wird hier eine stark selektiv erinnerte Vergangenheit sichtbar, in der ausschließlich Erfahrungen mit Linksterrorismus – besonders mit der RAF – sowie mit dem ebenfalls öffentlichkeitsorientierten islamistischen Terrorismus Eingang in die Suchheuristiken für Rechtsterrorismus fanden (vgl. Landtag Baden-Württemberg 2016: 380 f.). Diese Schlagseite zeigt sich daran, dass Rechtsterrorismus, historisch betrachtet, in einer Vielzahl von Fällen ohne Bekennerschreiben operierte. Verwiesen sei nur auf das Oktoberfestattentat von 1980 und die anschließenden Ermittlungen, die eine frappierende Ähnlichkeit zu den Problemlagen der NSU-Ermittlungen aufweisen (vgl. Chaussy 2014). Der NSU konfrontierte die Ermittlungsbehörden also nicht mit einem bis dato unbekanntem *modus operandi*. Ungeachtet dessen flossen diese historischen Erfahrungen jedoch nicht in die polizeilichen Suchroutinen ein; sie wurden vergessen. Stattdessen operierte die polizeiliche Suche mittels eines Analogieschlusses von Links- auf Rechtsterrorismus. Rein begrifflich manifestierte sich dies in der Begrifflichkeit der „Braunen-Armee-Fraktion“, die ermittlungintern genutzt wurde, um die Möglichkeit eines rechtsterroristischen Tathintergrundes zu diskutieren (vgl. z. B. Landtag Nordrhein-Westfalen 2017: 373) und die die unterstellte Formgleichheit zwischen Links- und Rechtsterrorismus sowie die daraus resultierende Blindheit gegenüber rechtsterroristischen Aktivitäten versinnbildlicht.

Die kognitiven Prämissen des polizeilichen Suchens führten gleichfalls zu starken Wahrnehmungsrigiditäten (Turner 1978), die sich auffallend darin äußerten, dass rechtsterroristische Anschläge und deren Vorgehensweise keine Referenzwerte für die Ermittler darstellten. Im Rahmen der Ermittlungen zum Polizistenmord von Heilbronn etwa wurde eine rechtsextremistische Täterschaft u. a. deswegen ausgeschlossen, weil vermeintlich keine Vorbilder für Anschläge auf Polizisten von rechts vorlagen (Landtag Baden-Württemberg 2016: 323 f.; Laabs 2016). Tatsächlich wäre es möglich gewesen, entsprechende Vorbilder zu „googlen“ (Landtag Baden-Württemberg 2016: 323 f.). Dessen ungeachtet herrschte das Meinungsbild eines Ministerialrates vor, das der Thüringer Untersuchungsausschuss wie folgt rekonstruierte: „Bis dato habe es gar keinen Rechtsterrorismus, keine rechtsterroristischen Organisationen in der Bundesrepublik gegeben. Begebenheiten wie das Oktoberfestattentat, die „Hepp-Kexel-Gruppe“, die „Bajuwarische Befreiungsfront“ oder die „Wehrsportgruppe Hoffmann“ seien immer Einzelfälle, Einzelpersonen gewesen. Natürlich seien ihm die Brandstiftungen [...] und der Einsatz von Rohrbomben und Sprengfallen bekannt. Das habe vor den 90er-Jahren

im Bereich des Rechtsterrorismus schon mal eine Rolle gespielt, aber es sei nie mit dem verglichen worden, was im linksterroristischen Bereich – RAF – geschehen sei.“ (Thüringer Landtag 2014: 475) Die hier illustrierte Invisibilisierung der Möglichkeit rechtsterroristischer Aktivitäten dokumentierte sich weiterhin auch darin, dass Erfahrungen mit internationalem Rechtsterrorismus ignoriert wurden. So wurde die Idee, dass man aus den Bombenanschläge der 1990er Jahre in England – etwa aufgrund der bekannten Affinität der rechten Szene zu Sprengstoff (Deutscher Bundestag 2017: 733) – oder aber der rechtsmotivierten Polizistenmorde der 1990er Jahre in Schweden auch etwas über die Motive der strukturgleichen Anschläge in Köln oder Heilbronn hätte lernen können, nie erwogen.

Der oben beschriebenen Wahrnehmungsrigiditäten zum Trotz wäre eine Darstellung der NSU-Ermittlungen unvollständig, die ignoriert, dass es in Teilen zu Ermittlungen im Bereich Rechtsextremismus kam. Insbesondere nach den Morden in Dortmund und Kassel im April 2006 wurde im Rahmen der zweiten OFA aus Bayern die Möglichkeit eines Einzeltäters „mit ablehnender Haltung gegenüber Türken“ erwogen (Deutscher Bundestag 2013: 562). In der Folge kam es zu tentativen Ermittlungen der Länderpolizeien in diese Richtung. In deren Rahmen wurden bspw. in Nürnberg fast 700 Personen auf Verbindungen ins rechte Milieu überprüft (Deutscher Bundestag 2013: 587) und es wurden ebenso wie in Rostock Handzettel mit Informationen zur Mordserie verteilt (Deutscher Bundestag 2013: 596). Diese Ermittlungen, die insgesamt nur einen kleinen Teil der gesamten Anstrengungen der BAO Bosphorus ausmachten, die im Laufe ihres Bestehens über 32 Millionen Datensätze auswertete (Landtag Nordrhein-Westfalen 2017: 459), blieben jedoch erfolglos. Der Bayerische Landtag (2013: 140) hält fest: „Immer wieder wurde der enorme Unterschied im Aufwand zwischen den Ermittlungen im Bereich Organisierter Kriminalität und den Ermittlungen in Richtung Ausländerfeindlichkeit deutlich [...]“. Der Grund für den Misserfolg war auch hier, dass die Möglichkeit einer bundesweit operierenden rechten Terrorzelle ausgeschlossen wurde. Die Ermittler suchten immer nach *lokalen rechten Straftätern* und nie nach *bundesweit und konzeptionell operierenden Rechtsterroristen*. Lediglich letztere Ermittlungsrichtung hätte aber in die Nähe des NSU-Trios führen können.

Insgesamt lässt sich erkennen, dass die erfolglosen polizeilichen Suchheuristiken maßgeblich durch die Kodifikation einer nur selektiv erinnerten Organisationsvergangenheit geprägt waren. Der daraus resultierende Kurzschluss der Suche nach neuen Ermittlungsansätzen wurde nicht überwunden. Noch 2010 nannte der damalige

BKA-Präsident Zierke die NSU-Morde ein „herausragendes Beispiel für einen ungelösten Fall“ aus dem Bereich der Organisierten Kriminalität (Deutscher Bundestag 2013: 845). Man muss jedoch sehen, dass der Versuch, die zugrunde liegende Lernobstruktion zu überwinden, eine beachtenswerte Problematik mit sich brachte, die darin liegt, dass sich die Grundannahme, dass auch der Rechtsterrorismus sich mittels Bekennerschreiben identifiziert, nicht einfach „umdrehen“ lässt. Anders formuliert, aus der Abwesenheit eines Bekennerschreibens kann nicht einfach auf Rechtsterrorismus geschlossen werden, weil dann die überwiegende Mehrheit bspw. aller Morde diesem Tathintergrund zugeordnet werden müsste, was den Fahndungsansatz inflationieren würde. Aus einer Unsicherheitsperspektive lässt sich entsprechend erkennen, dass Rechtsterrorismus hohe Ermittlungsunsicherheiten erzeugt, da er in der Handlungstypik angrenzenden Kriminalitätsbereichen ähnelt und seine politischen Motive verschleiert.<sup>12</sup> In Anbetracht der eindeutigen Opferwahl des NSU war diese Unsicherheit aber sicherlich überwindbar. Entsprechend erstaunt das behördliche Unvermögen, diesen Ermittlungsansatz angesichts der jahrelang erfolglosen OK-Ermittlungen ernsthaft in Betracht zu ziehen.

## 6 Fazit und Ausblick

Im Vergleich zum vorhandenen Forschungsstand ist die hier vorgelegte Perspektive auf das Versagen der Ermittlungsbehörden deutlich mehr an der Bedeutung von Routinen (vgl. Allison & Zelikow 1999) interessiert als die These des Eliteversagens, die letztlich die Erklärung des „Operator Errors“ für die Analyse von Polizeiermittlungen wiederbelebt. Trotz der Betonung von Routinen für den Ermittlungsfehlschlag soll natürlich nicht bestritten werden, dass es zu individuellen Fehlleistungen kam, die sich nicht als Routineprobleme darstellen: Informationen werden nicht weitergegeben, Memos aufgrund sprachlicher Barrieren nicht gelesen, Internetrecherche unterlassen, usw. Gleichwohl sind diese individuellen Fehlleistungen, die ja oft gerade Abweichungen von formalen Routinen darstellen, nicht ursächlich für den Ermittlungsfehlschlag.<sup>13</sup> Zum einen, weil es zu keiner Situation kam,

die der nur knapp missglückten Suche nach Hans-Martin Schleyer geähnelte hätte, also zu keiner Situation, in der die Aufklärung der Mordreihe in unmittelbarer Reichweite der Ermittler gewesen wäre, aber aufgrund individueller Fehlleistungen scheiterte.<sup>14</sup> Dies konnte nicht geschehen, da schlicht nicht nach dem NSU-Trio gesucht wurde. Zum anderen, weil keine dieser individuellen Fehlleistungen die kognitive Prämisse der polizeilichen Suchheuristiken berührte, der zufolge sich Rechtsterrorismus als solcher zu erkennen gibt. Einzig die zweite bayerische OFA aus dem Jahr 2006 stellt in dieser Hinsicht eine Variation dar, die letztlich jedoch – abgesehen von den beschriebenen tentativen Ermittlungen im Bereich Rechtsextremismus – folgenlos blieb (vgl. 5.3). Entsprechend ist der Fokus auf die organisationale Rahmung der Ermittlungen, sprich auf Routinen, analytisch ertragreicher. Letztlich war es dann auch die Rigidität der polizeilichen Suchheuristiken, die Lösungen für vergangene, aber eben nicht mehr für gegenwärtige Probleme darstellten (vgl. March et al. 2000: 48), die eine Aufgabe eingefahrener Ermittlungsansätze verhinderte (nach Weick 1996) und dadurch maßgeblich für das polizeiliche Ermittlungsversagen verantwortlich war. Die außergewöhnliche Persistenz dieser Wahrnehmungsrigidität und daraus resultierender Lernobstruktionen zeigt sich auch heute noch an den Aussagen der damaligen Ermittler, ein rechtsterroristisches Tatmotiv sei nicht verfolgt worden, weil keine diesbezüglichen Spuren existierten. Diese Erklärung ist jedoch nicht nur angesichts der politisch motivierten Opferausswahl fragwürdig, sondern auch insofern, als es ja ebenfalls keine belastbaren Spuren ins OK-Milieu gab – und dies dennoch jahrelange Ermittlungen nicht verhinderte.

---

Bitten des Lagezentrums der Polizei wieder zurückgenommen wurde (Landtag Baden-Württemberg 2016: 364). Inwiefern die Beibehaltung der Festlegung Terrorismus zum Ermittlungserfolg geführt hätte, ist aus der hier vorgetragenen Perspektive jedoch fragwürdig, da letztlich nicht erkennbar ist, warum die Annahme des Tathintergrundes Terrorismus hier in die Nähe des NSU hätte führen sollen – anstatt zu der Diagnose, dass aufgrund eines fehlenden Bekennerschreibens kein Terrorismus vorliegt. Am ehesten noch scheint diese Episode die großen Vorbehalte der Sicherheitsbehörde gegenüber dem Eingeständnis einer terroristischen Tat zu illustrieren. Vielversprechender wäre hier die Frage, warum eine vom BfV erstellte Analyse, die auf die Ähnlichkeit des Kölner Anschlages zu früheren rechtsterroristischen Bombenattentaten hinwies, nicht an die Polizei weitergegeben wurde (vgl. Landtag Nordrhein-Westfalen 2017: 382). Gleichzeitig gelten auch hier die oben genannten Vorbehalte gegen die Annahme, dass es sich hierbei um die Information handelte, die zum NSU geführt hätte.

<sup>14</sup> Für den instruktiven Vergleichshinweis danke ich den anonymen Gutachtern.

<sup>12</sup> In der Sprache der Ermittler heißt dies, dass die NSU-Morde „insgesamt zu viele Elemente einer allgemeinkriminellen Tat“ aufwiesen.“ (Deutscher Bundestag 2013: 642)

<sup>13</sup> Die gilt im Übrigen auch für die Ermittlungen zum NSU-Anschlag in der Kölner Keupstraße (Deutscher Bundestag 2013: 672f.), in deren Rahmen der zunächst vom damaligen Bundesinnenminister Otto Schily kommunizierte Tathintergrund Terrorismus später auf

Der hier dargelegte organisationsoziologische Zugang weist auf wichtige Anschlussfragen hin. An zentraler Stelle steht dabei, warum die polizeilichen Erfahrungen mit rechtsterroristischen Anschlägen ignoriert wurden. Dass es sich hierbei auch um eine tagesaktuell hochrelevante Frage handelt, muss nicht begründet werden. Geboten ist daher eine Analyse der strukturellen Ähnlichkeiten zwischen NSU- und anderen Ermittlungen im Bereich Rechtsterrorismus. Der vorliegende Artikel hat diesbezüglich den Verdacht geäußert, dass historische Vorläufer für die am NSU sichtbar gewordene Form des Behördenversagens existieren, was zu der Frage führt, warum sich deutsche Polizeibehörden so schwer im Umgang mit Rechtsterrorismus tun. Theoretisch wiederum sollten die hier gewonnenen Erkenntnisse genutzt werden, um die Rolle organisationaler Routinen und auf ihnen aufbauender Suchheuristiken – über den Vorwurf trägheitsinduzierender Routinen hinaus – weiter zu vertiefen. Zudem gibt die Analyse der polizeilichen Ermittlungsführung im NSU-Komplex organisationssoziologisch Anlass, sich stärker als bisher mit Lernfähigkeit und Lernobstruktionen föderal organisierter Behörden auseinanderzusetzen und damit das Thema des Organisationslernens nicht länger auf Unternehmen zu begrenzen.

Abschließend ist anzumerken, dass auch die Vorgehensweise des NSU durch Kompetenzfallen geprägt war. Als die Bankraubroutine des Trios aufgrund technischer Weiterentwicklungen wie Kassentresore und Zeitschalt-schlössern nicht länger funktionierte, reagierte der NSU anstatt mit Lernen mit der Wiederholung beherrschter Routinen. Die Folge war, dass ein Banküberfall im September 2011 im thüringischen Arnstadt – der erste seit 2007 – so wenig Beute generierte, dass beschlossen wurde, zeitnah erneut eine Bank zu überfallen. In der Zwischenzeit erkannte die Polizei jedoch aufgrund der routinierten Tatausführung den Serienzusammenhang mit früheren Überfällen (Deutscher Bundestag 2013: 719). Dies versetzte sie in die Lage, auf den erneuten Überfall einer Bank im November 2011 in Eisenach schnell zu reagieren (vgl. Landtag Baden-Württemberg 2016: 214). Die routinemäßig eingeleitete Ringfahndung führte zum Ende des NSU.

## Literatur

- Adler, P.S., B. Goldoftas & D. I. Levine, 1999: Flexibility Versus Efficiency? A Case Study of Model Changeovers in the Toyota Production System. *Organization Science* 10: 43–68.
- Akerlof, G.A., 1970: The Market for “Lemons”. *Quality Uncertainty and The Market Mechanism*. *The Quarterly Journal of Economics* 94: 488–500.

- Allison, G.T. & P. Zelikow, 1999: *Essence of Decision. Explaining the Cuban Missile Crisis*. New York: Longman.
- Argyris, C., 1976: Single-Loop and Double-Loop Models in Research on Decision Making. *Administrative Science Quarterly* 21: 363–375.
- Argyris, C., 1986: Skilled Incompetence. *Harvard Business Review* 64: 6–11.
- Arkes, H.R. & C. Blumer, 1985: The Psychology of Sunk Cost. *Organizational Behavior and Human Decision Processes* 35: 124–140.
- Aust, S. & D. Laabs, 2014: *Heimatschutz. Der Staat und die Mordserie des NSU*. München: Pantheon.
- Bayerischer Landtag, 2013: *Schlussbericht*.
- Becker, M.C., 2004: Organizational Routines. A Review of the Literature. *Industrial and Corporate Change* 13: 643–678.
- Birsl, U., 2016: Rechtsextremismusforschung reloaded. Neue Erkenntnisse, neue Forschungsfelder und alte Forschungsdesiderate. *Neue Politische Literatur* 61: 251–276.
- Brunsson, K., 1998: Non-Learning Organizations. *Scandinavian Journal of Management* 14: 421–432.
- Brunsson, N., 1982: The Irrationality of Action and Action Rationality. *Decisions, Ideologies and Organizational Actions*. *Journal of Management Studies* 19: 29–44.
- Chaussy, U., 2014: *Oktoberfest – Das Attentat. Wie die Verdrängung des Rechtsterrors begann*. Berlin: Links.
- Cohen, M.D. & P. Bacdayan, 1994: Organizational Routines Are Stored As Procedural Memory. Evidence from a Laboratory Study. *Organization Science* 5: 554–568.
- Cyert, R.M. & J.G. March (Hrsg.), 1963: *A Behavioral Theory of the Firm*. Englewood Cliffs, New Jersey: Prentice-Hall.
- Daft, R.L. & K.E. Weick, 1984: Toward a Model of Organizations as Interpretation Systems. *The Academy of Management Journal* 9: 284–295.
- Dearborn, D.C. & H.A. Simon, 1958: Selective Perception. A Note on the Departmental Identifications of Executives. *Sociometry* 21: 140–144.
- Denrell, J. & J.G. March, 2008: Adaptation as Information Restriction. The Hot Stove Effect. S. 116–146 in: J.G. March (Hrsg.), *Explorations in Organizations*. Stanford: Stanford Business Books.
- Deutscher Bundestag, 2013: *Beschlussempfehlung und Bericht des 2. Untersuchungsausschusses nach Artikel 44 des Grundgesetzes*.
- Deutscher Bundestag, 2017: *Beschlussempfehlung und Bericht des 3. Untersuchungsausschusses gemäß Artikel 44 des Grundgesetzes*.
- Feldman, M.S., 2003: A Performative Perspective on Stability and Change in Organizational Routines. *Industrial and Corporate Change* 12: 727–752.
- Feldman, M.S. & B.T. Pentland, 2003: Reconceptualizing Organizational Routines as a Source of Flexibility and Change. *Administrative Science Quarterly* 48: 94–118.
- Frindte, W., D. Geschke, N. Haußecker & F. Schmidtke, 2016: Ein systematisierender Überblick über Entwicklungslinien der Rechtsextremismusforschung von 1990 bis 2013. S. 25–96 in: W. Frindte, D. Geschke, N. Haußecker & F. Schmidtke (Hrsg.), *Rechtsextremismus und „Nationalsozialistischer Untergrund“*. *Interdisziplinäre Debatten, Befunde und Bilanzen*. Wiesbaden: Springer VS.

- Gephart, R.P., Jr., 1984: Making Sense of Organizationally Based Environmental Disaster. *Journal of Management* 10: 205–225.
- Gephart, R.P., Jr., 1993: The Textual Approach. Risk and Blame in Disaster Sensemaking. *The Academy of Management Journal* 36: 1465–1514.
- Gersick, C.J.G. & R.J. Hackman, 1990: Habitual Routines in Task-Performing Groups. *Organizational Behavior and Human Decision Processes* 47: 65–97.
- Gigerenzer, G. & D.G. Goldstein, 1996: Reasoning the Fast and Frugal Way. *Models of Bounded Rationality. Psychological Review* 103: 650–669.
- Goldstein, D.G. & G. Gigerenzer, 2002: Models of Ecological Rationality. The Recognition Heuristic. *Psychological Review* 109: 75–90.
- Greve, H.R., 2003: *Organizational Learning from Performance Feedback. A Behavioral Perspective on Innovation and Change.* Cambridge: Cambridge University Press.
- Grumke, T., 2016: Prozesse und Strukturen der Verfassungsschutzämter nach dem NSU. S. 259–276 in: W. Frindte, D. Geschke, N. Haußecker & F. Schmidtke (Hrsg.), *Rechtsextremismus und „Nationalsozialistischer Untergrund“.* Interdisziplinäre Debatten, Befunde und Bilanzen. Wiesbaden: Springer VS.
- Hedström, P. & P. Vlikoski, 2010: Causal Mechanisms in the Social Sciences. *Annual Review of Sociology* 36: 49–67.
- Japp, K.P., 1992: Selbstverstärkungseffekte riskanter Entscheidungen. *Zeitschrift für Soziologie* 21: 31–48.
- Kahneman, D., 2011: *Thinking, Fast and Slow.* London: Penguin.
- Kahneman, D. & A. Tversky, 1979: Prospect Theory. An Analysis of Decision Making Under Risk. *Econometrica* 47: 263–291.
- Kahneman, D. & A. Tversky (Hrsg.), 2000: *Choices, Values and Frames.* New York: Cambridge University Press.
- Kremser, W. & G. Schreyögg, 2016: The Dynamics of Interrelated Routines. Introducing the Cluster Level. *Organization Science* 27: 698–721.
- Laabs, D., 2016: Der Verfassungsschutz und der NSU. S. 225–258 in: W. Frindte, D. Geschke, N. Haußecker & F. Schmidtke (Hrsg.), *Rechtsextremismus und „Nationalsozialistischer Untergrund“.* Interdisziplinäre Debatten, Befunde und Bilanzen. Wiesbaden: Springer VS.
- Landtag Baden-Württemberg, 2016: Bericht und Beschlussempfehlung des Untersuchungsausschusses „Die Aufarbeitung der Kontakte und Aktivitäten des Nationalsozialistischen Untergrunds (NSU) in Baden-Württemberg und die Umstände der Ermordung der Polizeibeamtin M.K.“.
- Landtag Nordrhein-Westfalen, 2017: Schlussbericht des Parlamentarischen Untersuchungsausschusses III.
- Lant, T.K. & S.J. Mezias, 1992: An Organizational Learning Model of Convergence and Reorientation. *Organization Science* 3: 47–71.
- Levinthal, D. & J.G. March, 1993: The Myopia of Learning. *Strategic Management Journal* 14: 95–112.
- Mahoney, J., 2000: Path Dependence in Historical Sociology. *Theory and Society* 29: 507–548.
- March, J.G., 1981: Footnotes to Organizational Change. *Administrative Science Quarterly* 26: 563–577.
- March, J.G., 1982: Theories of Choice and Making Decisions. *Society*: 29–39.
- March, J.G. (Hrsg.), 1988: *Decisions and Organizations.* Cambridge: Blackwell.
- March, J.G., 1994: *A Primer on Decision Making. How Decisions Happen.* New York: Free Press.
- March, J.G., 2006: Rationality, Foolishness and Adaptive Learning. *Strategic Management Journal* 27: 201–214.
- March, J.G. (Hrsg.), 2008a: *Explorations in Organizations.* Stanford: Stanford Business Books.
- March, J.G., 2008b: Learning and the Theory of the Firm. S. 79–95 in: J.G. March (Hrsg.), *Explorations in Organizations.* Stanford: Stanford Business Books.
- March, J.G., 2010: *The Ambiguities of Experience.* Ithaca NJ: Cornell University Press.
- March, J.G. & J.P. Olsen, 1975: The Uncertainty of the Past. *Organizational Learning Under Ambiguity. European Journal of Political Research* 3: 147–171.
- March, J.G. & J.P. Olsen (Hrsg.), 1976a: *Ambiguity and Choice in Organizations.* Bergen: Universitetsforlaget.
- March, J.G. & J.P. Olsen, 1976b: *Organizational Choice Under Ambiguity.* S. 10–23 in: J.G. March & J.P. Olsen (Hrsg.), *Ambiguity and Choice in Organizations.* Bergen: Universitetsforlaget.
- March, J.G. & J.P. Olsen, 1976c: *Organizational Learning and the Ambiguity of the Past.* S. 54–68 in: J.G. March & J.P. Olsen (Hrsg.), *Ambiguity and Choice in Organizations.* Bergen: Universitetsforlaget.
- March, J.G., M. Schulz & X. Zhou, 2000: *The Dynamics of Rules. Change in Written Organizational Codes.* Stanford: Stanford University Press.
- March, J.G. & Z. Shapira, 1987: Managerial Perspectives on Risk and Risk Taking. *Management Science* 33: 1404–1418.
- March, J.G. & Z. Shapira, 1992: Variable Risk Preferences and the Focus of Attention. *Psychological Review* 99: 172–183.
- March, J.G. & H.A. Simon, 1958: *Organizations. With the collaboration of Harold Guetzkow.* New York: John Wiley & Sons.
- Neidhardt, F., 1984: Grosse Wirkung kleiner Reize – Symbolisch vermittelt. Zur Soziologie des Terrorismus. s. 322–333 in: B. Lutz (Hrsg.), *Soziologie und gesellschaftliche Entwicklung. Verhandlungen des 22. Deutschen Soziologentages in Dortmund 1984.* Frankfurt am Main/New York: Campus.
- Nelson, R.R. & S.G. Winter, 1982: *An Evolutionary Theory of Economic Change.* Cambridge MA: Belknap.
- Orton, D.J. & K.E. Weick, 1990: Loosely Coupled Systems. A Reconceptualization. *Academy of Management Review* 15: 203–223.
- Pentland, B.T., M.S. Feldman, M.C. Becker & P. Liu, 2012: Dynamics of Organizational Routines. A Generative Model. *Journal of Management Studies* 49: 1484–1508.
- Pentland, B.T., T. Hærem & D. Hillison, 2010: Comparing Organizational Routines as Recurrent Patterns of Action. *Organization Studies* 31: 917–940.
- Pentland, B.T. & H.H. Rueter, 1994: Organizational Routines as Grammars of Action. *Administrative Science Quarterly* 39: 484–510.
- Perrow, C., 1984: *Normal Accidents. Living with high-risk Technologies.* New York: Basic Books.
- Quent, M., 2016: *Rassismus, Radikalisierung, Rechtsterrorismus. Wie der NSU entstand und was er über die Gesellschaft verrät.* Weinheim/Basel: Beltz Juventa.
- Reichertz, J., 1990: „Meine Schweine erkenne ich am Gang“. Zur Typisierung typisierender Kriminalpolizisten. *Kriminologisches Journal* 22: 194–207.
- Sagan, S. D., 1993: *The Limits of Safety. Organizations, Accidents, and Nuclear Weapons.* Princeton NJ: Princeton University Press.

- Schäfer, G., V. Wache & G. Meiborg, 2012: Gutachten zum Verhalten der Thüringer Behörden und Staatsanwaltschaften bei der Verfolgung des „Zwickauer Trios“.
- Schmincke, I., 2013: »Das oberste Anliegen der Angehörigen ist Aufklärung.«. Ein Interview mit Rechtsanwältin Angelika Lex. S. 43–51 in: I. Schmincke & J. Siri (Hrsg.), NSU-Terror. Ermittlungen am rechten Abgrund. Ereignis, Kontexte, Diskurse. Bielefeld: Transcript.
- Schmincke, I. & J. Siri (Hrsg.), 2013: NSU-Terror. Ermittlungen am rechten Abgrund. Ereignis, Kontexte, Diskurse. Bielefeld: Transcript.
- Schulman, P.R., 1993: The Negotiated Order of Organizational Reliability. *Administration & Society* 25: 353–372.
- Seibel, W., 1996: Successful Failure. An Alternative View on Organizational Coping. *American Behavioral Scientist* 39: 1011–1024.
- Seibel, W., 2014: Kausale Mechanismen des Behördenversagens. Eine Prozessanalyse des Fahndungsfehlschlags bei der Aufklärung der NSU-Morde. *der moderne Staat, Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management* 7: 375–413.
- Seibel, W., 2016a: Kausale Prozessanalyse und Fallstudiendesign. Replik auf die kritischen Anmerkungen „Behördenversagen, Fallstudiendesign und verwaltungswissenschaftliche Pathologien“ zu meiner Abhandlung „Kausale Mechanismen des Behördenversagens: Eine Prozessanalyse des Fahndungsfehlschlags bei der Aufklärung der NSU-Morde“ (dms 2/2014) von Sebastian Wolf. *der moderne Staat – dms: Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management* 9: 393–399.
- Seibel, W., 2016b: Verwaltung verstehen. Eine theoriegeschichtliche Einführung. Berlin: Suhrkamp.
- Seibel, W., 2017: Der Fehlschlag der polizeilichen Ermittlungen bei der Aufklärung der NSU-Morde. S. 219–274 in: W. Seibel, K. Klamann & H. Treis (Hrsg.), *Verwaltungsdesaster. Von der Loveparade bis zu den NSU-Ermittlungen*. Frankfurt am Main/New York: Campus.
- Seibel, W., K. Klamann & H. Treis (Hrsg.), 2017: *Verwaltungsdesaster. Von der Loveparade bis zu den NSU-Ermittlungen*. Frankfurt am Main/New York: Campus.
- Selznick, P., 1984: *Leadership in Administration. A Sociological Interpretation*. Berkeley: University of California Press.
- Shapira, Z., 1995: *Risk Taking. A Managerial Perspective*. New York: Russell Sage Foundation.
- Shapira, Z., 2008: Explorations in Theories of Organizational Action. S. 23–33 in: J.G. March (Hrsg.), *Explorations in Organizations*. Stanford: Stanford Business Books.
- Shinkle, G.A., 2012: Organizational Aspirations, Reference Points, and Goals. *Journal of Management* 38: 415–455.
- Simon, H.A., 1955: A Behavioral Model of Rational Choice. *The Quarterly Journal of Economics* 69: 99–118.
- Simon, H.A., 1967: The Logic of Heuristic Decision Making. S. 1–20 in: N. Rescher & A.R. Anderson (Hrsg.), *The Logic of Decision and Action*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.
- Simon, H.A., 1979: Rational Decision Making in Business Organizations. *The American Economic Review* 69: 493–513.
- Simon, H.A., 1981: *The Sciences of the Artificial*. Cambridge, Mass.: MIT Press.
- Sitkin, S.B., 1992: Learning Through Failure. *The Strategy of Small Losses. Research in Organizational Behavior* 14: 231–266.
- Starbuck, W.H., 1983: Organizations as Action Generators. *American Sociological Review* 48: 91–102.
- Staw, B.M. & J. Ross, 1989: [Understanding Behavior in Escalation Situations](#). *Science* 246: 216–220.
- Staw, B.M., L.E. Sandelands & J.E. Dutton, 1981: Threat Rigidity Effects in Organizational Behavior. A Multilevel Analysis. *Administrative Science Quarterly* 26: 501–524.
- Stinchcombe, A.L., 1990: *Information and Organizations*. Berkeley: University of California Press.
- Straßner, A., 2008: Perzipierter Weltbürgerkrieg. Rote Armee Fraktion in Deutschland. S. 209–236 in: A. Strassner (Hrsg.), *Sozialrevolutionärer Terrorismus. Theorie, Ideologie, Fallbeispiele, Zukunftsszenarien*. Wiesbaden: VS.
- Sutcliffe, K.M. & K.E. Weick, 2008: Information Overload Revisited. S. 56–75 in: W.H. Starbuck & G.P. Hodgkinson (Hrsg.), *The Oxford Handbook of Organizational Decision Making*. New York: Oxford University Press.
- Sydow, J., G. Schreyögg & J. Koch, 2009: Organizational Path Dependence. Opening the Black Box. *Academy of Management Review* 34: 689–709.
- Thüringer Landtag, 2014: Bericht des Untersuchungsausschusses 5/1 „Rechtsterrorismus und Behördenhandeln“. 5. Wahlperiode.
- Tsoukas, H. & R. Chia, 2002: On Organizational Becoming. Rethinking Organizational Change. *Organization Science* 13: 567–582.
- Turner, B.A., 1978: *Man-Made Disasters*. London: Wykehman.
- van Maanen, J., 1978: The Asshole. S. 221–238 in: P.K. Manning & J. van Maanen (Hrsg.), *Policing. A View from the Street*. Santa Monica CA: Goodyear.
- Vaughan, D., 1999: The Dark Side of Organizations. Mistake, Misconduct, and Disaster. *Annual Review of Sociology* 25: 271–305.
- Waldmann, P. (Hrsg.), 2005: *Determinanten des Terrorismus*. Weilerswist: Velbrück.
- Walsh, J.P. & G.R. Ungson, 1991: Organizational Memory. *The Academy of Management Review* 16: 57–91.
- Weick, K.E., 1991: The Nontraditional Quality of Organizational Learning. Special Issue: Organizational Learning: Papers in Honor of (and by) James G. March. *Organization Science* 2: 116–124.
- Weick, K.E., 1995: *Sensemaking in Organizations*. Thousand Oaks: Sage.
- Weick, K.E., 1996: Drop Your Tools. An Allegory for Organizational Studies. *Administrative Science Quarterly* 41: 301–313.
- Weinhauer, K. & J. Requate (Hrsg.), 2012: *Gewalt ohne Ausweg? Terrorismus als Kommunikationsprozess in Europa seit dem 19. Jahrhundert*. Frankfurt am Main/New York: Campus.
- Whyte, G., A.M. Saks & S. Hook, 1997: When Success Breeds Failure. The Role of Self-Efficacy in Escalating Commitment to a Losing Course of Action. *Journal of Organizational Behavior* 18: 415–432.
- Wolf, S., 2016: Behördenversagen, Fallstudiendesign und verwaltungswissenschaftliche Pathologien. Anmerkungen zu Wolfgang Seibels NSU-Prozessanalyse. *der moderne Staat – dms: Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management* 9: 381–392.

## Autorenvorstellung

**Henrik Dosdall**

Wirtschafts- und sozialwissenschaftliche  
Fakultät, Universität Potsdam, E-Mail:  
henrik.dosdall@uni-potsdam.de

Henrik Dosdall, Studium der Politikwissen-  
schaft und Soziologie an der Universität  
Bielefeld. Promotion ebendort im Rahmen  
der Bielefeld Graduate School in History  
and Sociology. Seit April 2018 Mitarbeiter

im DFG-Projekt „Organisation und Recht“ am Lehrstuhl für Organisa-  
tions- und Verwaltungssoziologie an der Universität Potsdam.