

Volkswagen ist überall

Die alltägliche Normalität der Regelabweichung

Stefan Kühl

Working Paper 7/2015

Es fällt Beobachtern im Moment schwer zu verstehen, warum der Volkswagen-Konzern durch die Manipulation der Abgaswerte seine Existenz so leichtfertig aufs Spiel gesetzt hat. Wieswegen riskiert ein Unternehmen durch Trickereien bei der Messung von Abgaswerten Schadensersatzforderungen und Strafzahlungen, die es finanziell ruinieren könnten? Wie konnten 11 Millionen Autos manipuliert werden, ohne dass in der Konzernspitze die Alarmglocken schrillten?

Aus einer organisationssoziologischen Perspektive sind die Regelabweichungen und Gesetzesverstöße von Volkswagen alles andere als überraschend. Vergleichbares findet sich – wenn man nur genau hinsieht – in jedem Unternehmen, jeder Verwaltung, jedem Ministerium. Organisationen werden mit widersprüchlichen Anforderungen konfrontiert, die nicht alle durch Entscheidungen auf der Formalebene gelöst werden können. Deswegen bilden sich in Organisationen kleine Schleichwege jenseits des offiziellen Ablaufs aus.

In der Flugzeugindustrie ist beispielsweise der Einsatz von Gewindebohrern streng verboten. Ein nachgeschnittenes Gewinde stellt eine Abweichung vom Montageplan dar, das Auswirkungen auf die Spannungen an den Tragflächen haben kann. Musste während der Montage ein Gewinde neu gebohrt werden, könnten sich durch die Vibration des Flugzeuges während des Fluges die Schrauben lösen. Trotz des strikten Verbotes wird jedoch – wie in einer inzwischen klassischen Studie zur Regelabweichung in Organisationen gezeigt wurde – der Gewindebohrer in Flugzeugfabriken breit eingesetzt. Der Termin- und Kostendruck macht es faktisch unmöglich, den Produktionsprozess für eine offizielle Neuberechnung von Bohrlöchern durch Ingenieure zu unterbrechen. Das Interessante ist, dass trotz der Missachtung der offiziellen Regeln bisher kein Flugzeug wegen mangelhafter Statik abgestürzt ist. Für den Einsatz von Gewindebohrern haben sich in der untersuchten Flugzeugfabrik strikte, informal durchgesetzte Regeln ausgebildet. Die Arbeiter werden schrittweise an die Verwendung des Gewindebohrers herangeführt. Neue Mitarbeiter verfügen selbst nicht über Gewindebohrer, können sich aber – wenn eine Schraube nicht in eine Mutter passt – an einen erfahrenen Mitarbeiter wenden, der dann ein neues Gewinde bohrt. Erst wenn sich ein neuer Mitarbeiter anderweitig bewährt hat, darf er unter strikter Aufsicht eines erfahrenen Mitarbeiters selbst Gewinde bohren. So wird sichergestellt, dass das eigenhändige Bohren von Gewinden nicht überhandnimmt und dass die bewährte illegale Praxis nicht durch einen Flugzeugabsturz gefährdet wird.¹

In der Automobilmontage ist es teilweise immer noch notwendig, dass die mechanisch vorgenommene Verbindung zwischen Achse und Lenksystem aus Produkthaftungsgründen durch Unterschriften des Fertigungsplaners und des Qualitätsmanagers zertifiziert werden muss. Da diese Unterschriften in einem mühsamen und zeitaufwendigen Umlaufverfahren eingeholt werden müssten, ist es in vielen Werken üblich, dass der zuständige Meister die Unterschriften auf Blankovordrucken vorher einholt. Das ist zwar ein Verstoß gegen das Regelwerk, stellt aber in vielen Werken eine eingespielte Praxis dar, über die nie offiziell entschieden wurde beziehungsweise aus Produkthaftungsgründen auch nie offiziell entschieden werden wird. Die zuständigen Fertigungsplaner und Qualitätsmanager lassen sich auf diese informale Praxis ein, weil sie wissen, dass die Kollegen ihre Blankounterschriften nicht missbrauchen, sondern gewissenhaft darauf achten, dass diese nur verwendet werden, wenn die sogenannte „Hochzeit“ zwischen Achse und Lenksystem sorgfältig durchgeführt wurde. Es hat sich eine informale Vertrauenskultur ausgebildet, die wenig mit der Vertrauenskultur zu tun hat, die sich Manager als Grundlage der Zusammenarbeit im Konzern vorstellen.²

Der Fachbegriff für diese in jeder Organisation zu findende Form von Regelabweichungen lautet „brauchbare Illegalität“. Letztlich ermöglicht erst die brauchbare Illegalität, dass sich in Organisationen Regeln trotz ihrer Starrheit halten können. Regeln müssen von Zeit zu Zeit verletzt

¹ Siehe dazu Bensman, Joseph; Gerver, Israel (1963): Crime and Punishment in the Factory. The Function of Deviancy in Maintaining the Social System. In: American Sociological Review 28, S. 588–598.

² Siehe dazu Kühl, Stefan (2011): Organisationen. Eine sehr kurze Einführung. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 121f.

werden, damit sie als Regeln weiterexistieren zu können. Nur indem Organisationsmitglieder permanent situativ ausbalancieren, ob sie den formalen Strukturen entsprechend handeln oder ob sie informale Wege gehen, erreichen Organisationen überhaupt erst ihre schnelle Anpassungsfähigkeit.³

Nicht umsonst gilt der Dienst nach Vorschrift als eine der effektivsten Streikformen in Organisationen. Es müssten offizielle Regeln angewendet werden, die für eine Situation vielleicht gar nicht so gut verträglich sind und deren Umsetzung im Regelbetrieb stillschweigend unterbleibt. Man erinnert sich beim Dienst nach Vorschrift an die überholten, aber nie offiziell aufgehobenen Regeln und blockiert durch deren Anwendung die Organisation. Alle Regeln und Anweisungen werden buchstabengetreu von den Mitarbeitern ausgeführt und die Organisation gerade dadurch lahmgelegt. Die Organisation würde durch die ausschließliche Stützung auf ihre formalen Strukturen und die damit verbundene Rigidität zerbrechen.⁴

Das Risiko von Gesetzesverstößen

Im Fall von Volkswagen haben wir es mit einer besonders riskanten Form von Regelabweichung zu tun. Es ist extrem prekär, wenn durch Regelabweichungen nicht nur gegen die formalen Bestimmungen der Organisation verstoßen wird, sondern dabei auch staatliche Gesetze gebrochen werden. Man denke an die Manipulationen an der Tachoscheibe, um die Lenkzeiten für die LKW-Fahrer zu erhöhen, an die verbotene Überbrückung von Sicherungen von Produktionsmaschinen mithilfe von Drähten, um auch bei einem Schaden der Maschine die Produktion aufrechterhalten zu können, oder an die kleinen Gefälligkeiten gegenüber Betriebsräten, die, wenn sie denn öffentlich werden, vor dem Gesetz als Untreue zu werten sind. In solchen Fällen greifen bei Bekanntwerden nicht nur die Regeln der Organisation, sondern auch übergreifende staatliche Regelungen.

Solche Fälle von Regelverletzungen sind empfindlich gegenüber Aufdeckung von innen oder von außen. Werden die Strafverfolgungsbehörden eingeschaltet, gibt es jedenfalls für die Organisationen in der westlichen Welt kaum noch Möglichkeiten, die dann einsetzende strafrechtliche Prüfung zu unterbinden. Das systematische Schmierern von Auftraggebern, das große Elektronikkonzerne praktizieren, um an große Aufträge für den Bau von Kraftwerken, U-Bahnen oder Flughäfen heranzukommen, geht mit dem Risiko einher, dass eine Aufdeckung dieser Regelverletzung Ermittlungen nicht innerhalb, sondern außerhalb der Organisation in Gang setzt.

Das Management des Volkswagen-Konzerns ist nicht so sehr durch die Dimension der Abgasmanipulationen überrascht worden, sondern davon, dass es nicht gelungen ist, diesen Skandal einzudämmen. Mit Ausnahme der Pharmaindustrie und der Energiewirtschaft gibt es kaum eine Branche, in der die Verzahnung zwischen Wirtschaft und Politik so eng ist wie in der Automobilindustrie. Die Ernennung des ehemaligen Verkehrsministers Matthias Wissmann zum Präsidenten des Verbandes der Automobilindustrie, der Wechsel von Eckart von Klæden vom Bundeskanzleramt zu Daimler und der nur leicht zeitverzögerte Übergang von Thomas Steg vom Amt des stellvertretenden Regierungssprechers zum Generalbevollmächtigten für Außen- und Regierungsbeziehungen bei Volkswagen – all das sind Beispiele für die nur an Personen unmittelbar zu beobachtende Verknüpfung von Wirtschaft und Politik.

Es gehört zur Aufgabe solcher Lobbyisten, ein möglichst förderliches politisches Umfeld für die Automobilkonzerne zu schaffen, in dem Gesetzesverstöße weitgehend folgenlos bleiben oder – noch besser – Gesetze gleich so abgefasst sind, dass sie die Praktiken der Unternehmen legalisieren. Dass das staatliche Kraftfahrt-Bundesamt immer mehr zu einem willfährigen Service-Leister für die deutsche Autoindustrie mutiert ist, dass das Tempolimit auf den Autobahnen und die City-Maut für

³ Siehe dazu Friedberg, Erhard (1993): *Le pouvoir et la règle*. Paris: Seuil, S. 153.

⁴ Siehe dazu Crozier, Michel (1963): *Le phénomène bureaucratique*. Paris: Seuil, S. 247ff.

PKWs in den meisten Parteien Tabu-Themen sind und auch aktive Politiker gerne von sich behaupten, dass sie Benzin im Blut haben, zeigt, wie gut die Automobil-Lobbyisten in Deutschland ihren Job gemacht haben.

Was jedoch Volkswagen und zuvor auch Siemens und die Deutsche Bank schmerzhaft lernen mussten, ist, dass die enge Verknüpfung zwischen der in Deutschland ansässigen Konzernzentrale und der deutschen Politik nur noch einen begrenzten Schutz bietet. Die Skandalisierung setzt – was auch der Fall der FIFA zeigt – häufig nicht mehr in dem „Heimatland“ einer Organisation ein, sondern in anderen Ländern, in denen die Unternehmen mit der dortigen Politik nicht in der gleichen Art und Weise verknüpft sind. Und wenn ein durch strafrechtliche Ermittlungen ausgelöster Vorfall erst einmal zu einem internationalen massenmedialen Skandal wird, können die Automobilkonzerne noch so viele ehemalige Verkehrsminister und Kanzleramtsminister auf ihrer Lohnliste haben – der Skandal lässt sich nicht mehr begrenzen.

Die schleichende Ausbildung von informalen Prozessen

Angesichts des Ausmaßes der Manipulation bei VW wird immer wieder die Frage gestellt, wer die Manipulation angeordnet hat. „Ich wüsste zu gerne“, so zum Beispiel Niedersachsens ehemaliger Wirtschaftsminister Jörg Bode, „welcher Vollidiot entschieden hat, den Unternehmenserfolg von VW so leichtfertig aufs Spiel setzen“. Aber informale Prozesse in Organisationen bilden sich nicht durch eine Entscheidung eines Top-Managers oder eines Gremiums aus. Sie schleichen sich langsam ein.

Der Prozess, der zur Manipulation der Abgaswerte an über 11 Millionen Autos geführt hat, ist im Detail noch nicht rekonstruiert worden, aber es bedarf wenig organisationswissenschaftlicher Phantasie, um zu wissen, wie es dazu kommt. Die Ansage an die Motorenentwicklung lautet, dass bei der Prüfung der Motoren die zulässigen Abgashöchstwerte deutlich unterschritten werden sollen. In der Unternehmenssprache heißt dies „Management by Objectives“. Diese Zielvorgabe setzt Kreativität in den Entwicklungs- und Prüfabteilungen frei, Mittel zu entwickeln, um bei den Labormessungen möglichst gut abzuschneiden. Es werden schmale Reifen mit sehr guten Abrolleigenschaften eingesetzt und so der Rollwiderstand reduziert. Es werden Testfahrzeuge ohne Spezialausstattung eingesetzt, weil diese weniger Gewicht haben. Testfahrten werden bei optimalen Temperaturbedingungen und in hohen Gängen durchgeführt, weil der Motor dann verbrauchsärmer ist. Türschlitze werden abgeklebt, um die Aerodynamik zu verbessern und so den Verbrauch zu reduzieren.⁵ Der Einsatz einer Software, die erkennt, wenn sie auf dem Prüfstand steht und dann den Motor so einstellt, dass optimierte Abgaswerte entstehen, ist aus dieser Perspektive ein weiteres innovatives Mittel, mit dem Autos als umweltfreundlich dargestellt werden können.

Dabei wird in der Regel nicht irgendwann bewusst entschieden, zur Erreichung der Ziele auch verbotene Mittel einzusetzen. Man experimentiert zuerst – völlig legal – in einer kleinen Testserie mit einer Software, die den Motor bei Laborbedingungen „optimiert“. Dann wird die Software in Ländern eingesetzt, deren Überwachungsbehörden solche Software-Optimierungen erlauben oder wenigstens dulden, und dann wird die Software auch in Ländern verwendet, wo die Optimierungen über die Manipulation beim Abgastest nur bei einer großzügigen Interpretation der gültigen Vorschriften legal erscheinen. So etablieren sich Routinen, ohne dass es jemals einen von oben abgesegneten Masterplan zum Austricksen der staatlichen Umweltbehörden durch Gesetzesverstöße gegeben hätte. Auf diese Weise entsteht in der Regel die „brauchbare Illegalität“ in Organisationen.

Das Wissen um die alltäglichen Regelabweichungen

⁵ Eine Liste solcher Tricks findet sich in Doll, Niklas: 16 Tricks, die Autobauer beim Abgastest einsetzen. In: Die Welt 29.9.2015.

Aber auch wenn sich diese illegalen Routinen langsam einschleichen, so ist das Wissen über die Regelabweichungen in der Organisation doch weit verbreitet. Egal ob man den Skandal um den tödlichen Cholesterinsenker Lipobay von Bayer nimmt, die Vertrieboptimierung durch Schmiergeldzahlung bei Siemens oder den Untergang des Kreuzfahrtschiffes Costa Concordia – immer stellt sich im Nachhinein heraus, dass das Wissen über die Regelabweichungen und Gesetzesverstöße an ganz verschiedenen Stellen der Organisation vorhanden gewesen ist. Es ist dann nur eine Frage der internen Recherche, um die Wissensspuren bis zum Top-Management nachzuvollziehen.

So wird es auch bei Volkswagen sein. Man kann davon ausgehen, dass, solange das massenmediale Interesse anhält, immer wieder neue Berichte erscheinen werden, dass das Management bei Volkswagen um die illegalen Praktiken bei den Abgaswerten wusste. Der Bericht, dass Volkswagen schon 2007 von Bosch darauf hingewiesen wurde, dass die vom Zulieferer mitentwickelte Software nicht für den normalen Fahrbetrieb vorgesehen war, und der Hinweis eines Mitarbeiters im Jahr 2011 an den verantwortlichen VW-Manager der Motorenentwicklung, dass der Regeleinsatz der Software illegal sein könnte, sind hier erst der Anfang.

Die Frage, warum die Hinweise auf illegales Handeln in den Hierarchien versanden, ist einfach zu beantworten. Die großzügigen Gesetzesinterpretationen, die kleinen Regelabweichungen sind für die Organisation funktional und werden daher geduldet, aber gleichzeitig achten die Führungskräfte darauf, dass sie von diesen Praktiken offiziell nichts wissen, weil sie sonst für die Abstellung dieser Regelabweichung verantwortlich wären, dann aber wiederum die Einhaltung der Effizienz-, Kosten- und Terminvorgaben schwieriger werden würde. „Das will ich gar nicht wissen“ ist die Kurzformel, mit der Führungskräfte ihre Haltung gegenüber Untergebenen zum Ausdruck bringen, wenn diese so naiv sind, ihre Vorgesetzten mit Hinweisen auf eine brauchbare Illegalität in der Organisation zu belasten.⁶

Die Schwierigkeit, solche Regelabweichungen anzusprechen, bezeichnet man in der Organisationswissenschaft als „Kommunikationslatenz“. Fast alle wissen davon, aber gleichzeitig ist es nicht oder nur unter großen Schwierigkeiten ansprechbar. Es ist die große Herausforderung für Organisationen, dass ihre tatsächlichen Abläufe wegen der vielfältigen Kommunikationslatenzen nur unter großen Schwierigkeiten besprechbar sind und deswegen die durch Leitbilder, Mission Statements und Corporate Principles geprägte Schauseite häufig für die faktische Organisationskultur gehalten wird.

Dass Unternehmen genauso wie Verwaltungen, Hochschulen und Armeen ihre Schauseite herrichten, ist funktional – es verschafft Legitimation, hilft Konflikte zu verbergen und Entscheidungen in Ruhe vorzubereiten. Ein Problem entsteht lediglich, wenn das Management die eigene Schauseite auch für die Realität der Organisation hält. Wer glaubt, dass für die Schauseite bestimmte PowerPoint-Präsentationen auf Managementkonferenzen irgendetwas über die alltägliche Realität eines Unternehmens aussagen, glaubt letztlich auch, dass Elvis lebt, Jesus wiederaufersteht und die afrikanischen Regenmacher mit ihren Tänzen für Niederschlag sorgen. Auf Managementkonferenzen lernt man in der Regel nur die neusten Ornamente im Fassadenmanagement kennen, nie das, was in den Organisationen wirklich abgeht.

Das Management brauchbarer Illegalitäten

Die erste Reaktion auf aufgedeckte Skandale besteht immer darin, Verantwortliche zu identifizieren und abzustrafen. Top-Manager, die bis vor kurzem über den grünen Klee gelobt wurden, werden von einem Moment auf den anderen zum Abschuss freigegeben. Die gleichen Manager, die noch vor

⁶ Siehe dazu Kühl, Stefan (2007): Formalität, Informalität und Illegalität in der Organisationsberatung. Systemtheoretische Analyse eines Beratungsprozesses. In: Soziale Welt 58, S. 269–291.

einigen Monaten dafür gepriesen wurden, dass sie ihren Konzern zum Branchenführer gemacht haben, werden jetzt wegen der typisch deutschen „Kombination von Moral und Größenwahn“ an den Pranger gestellt.⁷ Man müsse, so der Tenor, mit „mit dem eisernen Besen durchgehen“ und diejenigen herausfegen, die den Skandal verursacht haben.⁸

Weil Personen in Organisationen so leicht greifbar sind, können sie für Fehler verantwortlich gemacht werden. Eine bestimmte Person trägt die Verantwortung, wird massenmedial wirksam entfernt und ermöglicht es der Organisation so, wieder neue Legitimität aufzubauen. Die hohen Abfindungen sind dann eine mehr oder minder aufgezwungene Honorierung dafür, dass Mitarbeiter aufgetretene Fehler bereitwillig auf sich nehmen. Aber die Personalisierung von Problemen verbaut den Blick auf die strukturellen Schwierigkeiten, die Organisationen im Umgang mit Regelabweichungen haben.

In der Regel führen Skandale wie der bei Volkswagen zu Wachstumsprogrammen für die Compliance-Abteilungen – den Spezialisten für Regeleinhaltung – in Unternehmen. Die gleichen Politiker, die sich über Jahre in zentralen verkehrspolitischen Fragen von der Automobilindustrie am Nasenring haben führen lassen, fordern jetzt in Talkshows, dass auch Automobilkonzerne gesetzeskonform handeln sollen. Lobby-Organisationen wie Transparency International beklagen öffentlich die Schwächen der bestehenden Compliance-Systeme und fordern, dass die Spezialisten für die Regeleinhaltung nicht nur die Annahme von Geschenken und die Abrechnung von Spesen überwachen sollten, sondern auch die Umweltschutzstandards und Produktionsbedingungen kontrollieren sollten. Und das skandalgeschüttelte Unternehmen kommt dieser Aufforderung zum Ausbau der Compliance-Abteilung gerne nach, weil dies kostengünstig ist und die Legitimität der Organisation damit schnell wieder aufgebaut werden kann.

Aber dabei gibt es ein Problem. Die Mitarbeiter der Compliance-Abteilungen haben als Spezialisten für die Einhaltung von Regeln kaum Verständnis für die Funktionalität von alltäglichen Regelabweichungen. Compliance-Abteilungen sind für die Schauseite der Organisation notwendig, sie bekommen deswegen aber von den anderen Abteilungen auch immer nur eine Schauseite präsentiert. Die Anwesenheit von Mitarbeitern aus der Compliance-Abteilung führt bei Workshops, in denen über die realen Arbeitsprozesse gesprochen werden soll, automatisch zu Zensurmechanismen, die man sonst nur bei dem Besuch von Top-Führungskräften beobachten kann. In den Compliance-Abteilungen sitzen deswegen in der Regel die Mitarbeiter, die am wenigsten wissen, was im Unternehmen gerade los ist.

Die Herausforderung besteht darin, die brauchbaren Illegalitäten so zu managen, dass bei ihrem Bekanntwerden ein Konzern nicht daran zerbricht. Voraussetzung dafür ist aber auch, dass zugestanden wird, dass keine Organisation auf die alltäglichen Regelabweichungen verzichten kann und auch nicht jede beobachtete Regelabweichung sofort zu einer Bestrafung der Verantwortlichen und der Abschaffung der Regelabweichung führen muss. In den meisten Organisationen mangelt es jedoch am Wissen, wie man in Einzelgesprächen und Beobachtungsinterviews die informellen Prozesse erhebt, wie das Wissen so aufbereitet wird, dass es nicht gleich vom Immunsystem der Vorgesetzten abgestoßen wird und wie man die Prozesse wenigstens teilweise in Workshops besprechbar und damit auch veränderbar macht. Das ist aber nötig, damit das Management signalisieren kann, welche „innovativen Wege“, „großzügigen Regelinterpretationen“ und „Ausnahmen von der Regel“ akzeptiert und erwartet werden und welche zu weit gehen. Letztlich ist die Führung von Volkswagen nicht an ihren alltäglichen Regelabweichungen gescheitert, sondern an dem unprofessionellen Management ihrer brauchbaren Illegalitäten.

⁷ So die Berichterstattung im Spiegel; siehe Grolle, Johann; Hawranek, Dietmar; Kurbjuweit, Dirk; Latsch, Gunther; Medick, Veit; Stark, Holger; Wüst, Christian (2015): Ende eines Mythos. In: Der Spiegel (40), S. 10–16, hier S. 11

⁸ So Ulrich Hocker von der Deutschen Schutzvereinigung für Wertpapierbesitz.

Stefan Kühl ist Professor für Organisationssoziologie an der Universität Bielefeld und arbeitet als Organisationsberater für Unternehmen, Verwaltungen und Ministerien. Er hat vor einigen Jahren für die Corporate University eines Automobilkonzerns ein Programm zur Analyse und Diskussion informaler Prozesse entwickelt. Das Programm ist nie umgesetzt worden. Sein neues Buch „Sisyphos im Management. Die vergebliche Suche nach der optimalen Organisationsstruktur“ (Campus 2015) beschäftigt sich mit der Rolle von Informalität in Unternehmen.