

Die Funktion der „brauchbaren Illegalität“

# Die alltägliche Normalität der Regelabweichung\*

**Es fällt Beobachtern schwer zu verstehen, warum der Volkswagen-Konzern durch die Manipulation der Abgaswerte seine Existenz so leichtfertig aufs Spiel gesetzt hat. Weshalb 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?**



**Autor |**  
Prof. Dr. Stefan Kühl, Professor für Organisationssoziologie an der Universität Bielefeld, arbeitet als Organisationsberater der Firma Metaplan für Unternehmen, Verwaltungen, Ministerien und Vereine. Vor einigen Jahren hat Stefan Kühl 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.

StefanKuehl@metaplan.com

**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. Diese können nicht alle durch auf interne Regelwerke gegründete Entscheidungen, also auf der Formalebene, gelöst werden. Deswegen bilden sich in Organisationen kleine Schleichwege jenseits des offiziellen Ablaufs aus.

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 werden, damit sie als Regeln weiterexistieren 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 (Friedberg 1993, S. 153).

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 (Crozier 1963, 247 ff.).

## 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 Schmieren 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 von außerhalb der Organisation in Gang gesetzt wird.

## Wenn Skandale nicht zu bremsen sind

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. Schließlich war es der Automobil-Lobby bisher erfolgreich gelungen, 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 PKWs in den meisten Parteien Tabu-Themen sind, sind Beispiele dafür, 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.

## Schleichende Bildung informaler Prozesse

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 Expertise, um zu erklären, 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. 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.

### Wissen um alltägliche Regelabweichungen

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 Vertriebsoptimierung 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, Wissensspuren bis zum Top-Management nachzuzeichnen.

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 und 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 (siehe dazu Kühl 2007).

### Die wahre Realität der Organisation

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 die für die Fassade bestimmten PowerPoint-Präsentationen auf Managementkonferenzen irgendwas über die alltägliche Realität eines Unternehmens aussagen, könnte auch glauben, dass Elvis lebt, Jesus wiederaufersteht und die afrikanischen Regenmacher mit ihren Tänzen für Niederschlag sorgen. Auf Managementkonferenzen lernt man in der Regel nur die neuesten Ornamente im Fassadenmanagement kennen, nie das, was in den Organisationen wirklich abgeht.

### Der Umgang mit Regelabweichungen

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 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. Man müsse, so der Tenor, mit „mit dem eisernen Besen durchgehen“ und diejenigen herausfegen, die den Skandal verursacht haben.

Weil Personen in Organisationen 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.

Oft 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. 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.

## Das Management brauchbarer Illegalitäten

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 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 können, 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 zur Abschaffung der Regelabweichung führen muss. In den meisten Organisationen mangelt es jedoch am Wissen, wie man in Einzelgesprächen und Beobachtungsinterviews die informalen 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 am unterentwickelten Management ihrer brauchbaren Illegalitäten. ■■■

\* Bei diesem Text handelt es sich um eine überarbeitete und gekürzte Fassung eines Artikels, der zuerst auf [www.sozio.polis.de](http://www.sozio.polis.de) erschienen ist.

## Literatur |

- Crozier, M.: Le phénomène bureaucratique. Paris 1963  
 Friedberg, E.: Le pouvoir et la règle. Paris 1993  
 Kühl, S.: Formalität, Informalität und Illegalität in der Organisationsberatung. Systemtheoretische Analyse eines Beratungsprozesses. In: Soziale Welt, Jg. 58, 2007, S. 269–291.