

Compliance Berater

4 / 2021

Betriebs-Berater Compliance

25.03.2021 | 9.Jg
Seiten 89–136

EDITORIAL

Schattenspiele | I

Dr. Mirko Möller

AUFSÄTZE

Der Entwurf des „Sorgfaltspflichtengesetzes“ | 89

Dr. Eric Wagner, Dr. Marc Ruttloff, Dr. Simon Wagner und Matthias Hahn

Verteidigung gegen DSGVO-Geldbußen in der Praxis – Teil 1 | 96

Dr. Philipp Adelberg, Jan Spittka und Dr. Daniel Zapf

Das Verbandssanktionengesetz: zukünftige Anforderungen an interne Ermittler | 102

Tim Ahrens und Christopher Redwitz

Business-Continuity-Management im Pflichtenkreis der Geschäftsleitung | 107

Dr. Bernd Federmann, Dr. Nadja Müller, Johanna Friedrichsen und Marcel Schaich

Das idealtypische Compliance Risk Assessment – Teil 2 | 112

Prof. Dr. Oliver Haag und Hannah Bindschädel

Regelbuch statt Regelbruch – Teil 2 | 118

Prof. Dr. Stefan Kühl

RECHTSPRECHUNG

LG Düsseldorf: Unterlassung der Verwendung von Geschäftsgeheimnissen | 124

Kommentar: Angemessene Schutzmaßnahmen i. S. d. Geschäftsgeheimnisgesetzes | 136

Johannes Simon und Dr. Thorsten Troge

CB-BEITRAG

Prof. Dr. Stefan Kühl

Regelbuch statt Regelbruch – Teil 2

Die ungewollten Nebenfolgen eines perfektionierten Compliance-Managements

Wenn Organisationen wegen Regelabweichungen unter Druck geraten, setzen erhebliche Bemühungen zur Verbesserung ihrer Außendarstellung ein. Eine zweite Reaktion ist, die Programme der Organisation so zu verfeinern, dass Skandale unwahrscheinlicher werden. Die dritte Reaktion auf enthüllte Skandale besteht in der Veränderung des Personals. Teil 1 des Beitrags (erschienen in CB 2021, 45) befasste sich mit diesen Reaktionen und den damit bezweckten Resultaten. Teil 2 blickt nun auf die ungewollten Nebenfolgen dieser Politik der konsequenten Regelkonformität.

I. Die ungewollten Nebenfolgen einer Politik konsequenter Regelkonformität

Auf den ersten Blick wirkt das Idealbild einer zweckrational ausgerichteten, konsequent durchformalisierten und konsistent transparent auftretenden Organisation überzeugend. So würde es jedenfalls irritieren, wenn Manager verkündeten, dass ihnen die Ausrichtung an den Zwecken der Organisation nicht wichtig sei und Organisationsmitglieder selbst entscheiden können, ob sie sich an die formalen Vorgaben halten oder nicht. Es wäre begründungspflichtig, wenn Manager für eine möglichst inkonsistente und intransparente Organisationsform plädieren würden, in der sie regelmäßig noch richtige Überraschungen erleben könnten.

Die Anfangsplausibilität dieses Idealbildes einer zweckrational durchformalisierten und transparenten Organisation ist der wesentliche Grund für Organisationen, sich in ihrem Selbstverständnis daran auszurichten. Klassische Expertenberatungsfirmen bestätigen sie dabei in der Annahme, dass sie sich diesem Idealbild annähern können, wenn sie sich ihre Organisation nur konsequent genug durchrationalisieren lassen. Und auch die an Optimierung der Organisation orientierte Managementlehre trägt dazu bei, dieses Bild aufrechtzuerhalten.

Die Hoffnung der Vertreter eines zweckrationalen Organisationsverständnisses ist, dass die Aufstellung genauer und detaillierter Regeln nicht nur die Qualität, sondern auch die Effizienz der Organisation steigert. Ein „voll entwickelter bürokratischer Mechanismus“, so schon das Diktum von *Max Weber*, sei aufgrund seiner „Präzision“, „Schnelligkeit“, „Eindeutigkeit“, „Aktenkundigkeit“ und „straffer Unterordnung“ nicht nur präziser, sondern auch billiger als andere Mechanismen der Erledigung komplexer Aufgaben¹.

In der Realität zeigt sich, dass diese mit einem zweckrationalen Organisationsverständnis einhergehende Effizienzversprechen häufig illusionär bleiben. Die Durchformalisierung einer Organisation bringt diese dem zweckrationalen Organisationsbild nicht näher, sondern führt im Gegenteil zu immer stärkeren Abweichungen davon. Man kann dies an ungewollten Nebenfolgen beobachten, die sich ein-

stellen, wenn Organisationen nach einem Skandal auf eine verstärkte Formalisierung setzen.

II. Bürokratisierungseffekte in formalen Organisationen

Nach einem Skandal ergänzen Organisationen immer neue formale Regeln, allerdings ohne das bestehende Regelwerk grundlegend zu überarbeiten. Und selbst da, wo die formalstrukturellen Regeln überarbeitet werden, komme es, so die Beobachtung von Sebastian *Barnutz* und *Sven Kette*, fast nie zu einem Ausdünnen des Regelwerks, sondern eher zu einem „Vergenauern“. Es würden immer mehr Regelspezifikationen, Auslösebedingungen und Ausnahmeregeln definiert, um endlich „Klarheit“ zu schaffen. Der Effekt wäre dann, dass die Formalstruktur der Organisation anfängt, „nach innen“ zu wuchern².

Man kann dieses Wuchern der Formalstruktur „nach innen“ wie durch ein Brennglas bei Atomkraftwerken, Flugzeugträgern und Weltraumraketen beobachten. Die Überlegung ist, dass bei diesen Organisationen ein andauernd hohes Maß an Achtsamkeit notwendig ist, weil schon kleine Unaufmerksamkeiten zu Katastrophen führen können³. In diesen Organisationen komme es, so das Argument, darauf an, eine geringe Quote an Unfällen nicht für gegeben zu erachten, sondern das

1 *Weber*, *Wirtschaft und Gesellschaft*. Tübingen: J. C. B. Mohr (1976), S. 561 f.

2 *Kette, Barnutz*, *Compliance managen*. Eine sehr kurze Einführung. Wiesbaden: Springer VS (2019), S. 57.

3 Siehe dazu *Roberts*, *New Challenges in Organizational Research: High Reliability Organizations*. *Organization & Environment*, 3. Jg. (1989), Heft 2, 111–125; *Roberts, Rousseau*, *Research in Nearly Failure-free, High-reliability Organizations. Having the Bubble*. *IEEE Transactions on Engineering Management*, 36. Jg. (1989), Heft 2, 132–139; *Rochlin*, *Reliable Organizations: Present Research and Future Directions*. *Journal of Contingencies and Crisis Management*, 4. Jg. (1996), Heft 2, 55–59; *Tolk, Cantu, Beruvides*, *High Reliability Organization Research: A Literature Review for Health Care*. *Engineering Management Journal*, 27. Jg. (2013), Heft 4, 218–237.

Wissen über (Fast-)Unfälle in der Vergangenheit wach zu halten. Zwischenfälle sollten als Anlass für eine permanente Verfeinerung und Verbesserung des formalen Regelwerks dienen. Eine derart genaue formale Spezifikation von Wenn-Dann-Programmen, Verhaltensvorschriften in Ausnahmesituationen und Meldesystemen für Beinahe-Unfälle ist offensichtlich sinnvoll, weil bei Kraftwerken, Kriegsschiffen oder Raketen eine Kumulation von kleineren Fehlern und Versäumnissen erhebliche Auswirkungen haben kann. Fraglich bleibt jedoch, ob dieses auf eine Ausweitung und Verdichtung formalstruktureller Regeln zielende Konzept unter dem Begriff der „High Reliability Organization“ als Erfolgsrezept für jede Form von Organisation zu propagieren ist⁴.

Organisationswissenschaftliche Studien haben gezeigt, dass die Detaillierung der formalen Regeln, die Zuweisung von klaren Verantwortlichkeiten und die damit verbundenen weitreichenden Protokollierungspflichten zu einer erheblichen Verschärfung der üblichen Pathologien bürokratisierter Organisationen führen⁵. Bei Polizeien führt die Erhöhung der Dokumentationspflichten und eine damit verbundene verstärkte Überwachung durch Vorgesetzte dazu, dass Polizisten sich auf „Papierkriege“ konzentrieren⁶. In Universitäten führt die Bestrebung, Mausechelen bei der Besetzung von Professuren oder Rektoraten durch detailliertere Regeln und die Herstellung eines hohen Maßes an Transparenz zu verhindern, zu einem Anwachsen der auch öffentlich einsehbaren Dokumentationen⁷.

Diese Auswirkungen der Verfeinerung des formalen Regelwerks sind besonders bei durch Skandale erschütterten Organisationen zu beobachten. Anfangs leiden die Organisationen an den durch die Gerichte angeordneten Strafzahlungen, dem Weggang der für die Gesetzesverstöße verantwortlich gemachten Führungskräfte und dem Reputationsverlust in der Öffentlichkeit. Diese Effekte schleichen sich aber aus, weil sich die Verfahren vor Gerichten klären, neue Führungskräfte eingearbeitet werden und die massenmediale Aufmerksamkeit nicht zuletzt durch Skandale anderer Organisationen nachlässt. Immer deutlicher treten dann die Auswirkungen des verfeinerten formalen Regelwerks und der verstärkten Regelüberwachung zutage: Die Organisation hat an Schnelligkeit in der Entscheidungsfindung eingebüßt, und Flexibilität ist verloren gegangen. Die Delegitimierung jeder Form von Regelabweichung und Regelverletzung führt zu einer „unbrauchbaren Legalität“⁸, sodass gar ein „Scheitern nach Vorschrift“ droht⁹.

III. Zweck-Mittel-Verschiebungen – lieber Regeln einhalten als Ergebnisse erzielen

Die Idee des klassisch zweckrationalen Organisationsverständnisses ist simpel: Die Leitung legt einen allgemeinen Zweck für die Organisation fest und definiert dann für alle Mitglieder die formalen Regeln, mit denen dieser oberste Zweck erreicht werden soll. Das formale Regelwerk ist demnach das geeignete Mittel, um den Zweck der Organisation zu erreichen. Das Idealbild eines solchen zweckrationalen Organisationsverständnisses hat aber mit der Realität von Organisationen nichts zu tun. Organisationen haben konkurrierende Zwecke, und die eingesetzten Mittel können entweder mit dem Verweis auf den einen oder auf den anderen Zweck gerechtfertigt werden. Auch können die Mittel ein Eigenleben entwickeln und sich zunehmend verselbständigen, statt, wie eigentlich intendiert, Mittel zum Zweck zu sein.

Man kann derartige Verselbständigungen von Mitteln wie durch ein Brennglas bei Restrukturierungen nach einer Krise aufgrund einer

entdeckten Regelabweichung beobachten. Durch das notwendige Bekenntnis zur Regelkonformität wird die Einhaltung von Regeln wichtiger als das Erreichen der Ziele. Die Fokussierung der Regeltreue kann für die Organisation kostspielig werden. Nicht etwa wegen der Kosten der Abteilungen für Compliance, Controlling und Audits oder für das Engagement externer Wirtschaftsprüfungsgesellschaften, Rechtsanwaltskanzleien und Beratungsunternehmen, sondern wegen der Verschiebung der Aufmerksamkeit weg von den für das Überleben der Organisation zentralen Themen¹⁰.

Beispielhaft zeigt sich dieser Effekt bei staatlichen Verwaltungen, die aufgrund von Korruptionsfällen die formalen Regeln der Auftragsvergabe immer weiter verschärfen. Aufträge müssen vor der Vergabe genau spezifiziert werden, je nach Auftragsvolumen müssen sie national oder international ausgeschrieben werden, und alle Informationen im Rahmen der Auftragsvergabe müssen jederzeit einsehbar sein. Weil unterlegene Konkurrenten stets wegen Verstoß gegen Ausschreibungsregeln klagen können, konzentrieren sich diese immer mehr auf die Einhaltung der Ausschreibungsregeln. Das Ziel, das mit der Ausschreibung erreicht werden soll, geht verloren¹¹. Bei Polizeien führt die Einführung einer strengen Überwachung dazu, dass im Mittelpunkt nicht mehr das „Fangen von Verbrechern“ steht, sondern das Einhalten der strikt überwachten Regeln¹². In Universitäten führt die Orientierung an detaillierten formalen Regeln bei der Berufung von Professoren und Rektoren dazu, dass die Einhaltung der Regeln wichtiger wird als die Gewinnung der am besten geeigneten Kandidaten¹³. Die strikte Befolgung der Gesetze und Regeln, so schon die Beobachtung von *James Q. Wilson*¹⁴, wird wichtiger als die Erreichung der ursprünglichen Ziele.

In der Organisationsforschung wird diese ungewollte Verschiebung der Aufmerksamkeit als Zweck-Mittel-Verdrehung bezeichnet¹⁵. Für

4 So besonders *Weick, Sutcliffe*, *Managing the Unexpected. Resilient Performance in an Age of Uncertainty*. San Francisco: Jossey-Bass (2007).

5 Siehe den Überblick bei *Ringel*, *Transparenz als Ideal und Organisationsproblem*. Eine Studie am Beispiel der Piratenpartei Deutschland. Wiesbaden: Springer VS (2017), S. 81 ff.

6 Siehe die Studien von *Anechiarico, Jacobs*, *Visions of Corruption Control and the Evolution of American Public Administration*. *Public Administration Review*, 54. Jg. (1994), 465–473; *Chan*, *Governing Police Practice. Limits of the New Accountability*. *The British Journal of Sociology*, 50. Jg. (1999), Heft 2, 251–270.

7 Siehe die Studie von *McLaughlin*, *From Secrecy to Sunshine. An Overview of Presidential Search Practice*. *Research in Higher Education*, 22. Jg. (1985), Heft 2, 195–208.

8 So prägnant *Kette*, *Vertrauen ist gut, Kontrolle ist besser? Dysfunktionen organisationalen Compliance Managements*. Luzern: Unveröff. Ms. (2018).

9 *Kette, Barnutz*, *Compliance managen*. Eine sehr kurze Einführung. Wiesbaden: Springer VS (2019), S. 35.

10 So schon *Klitgaard*, *Controlling Corruption*. Berkeley: University of California Press (1988), S. 25 ff.

11 Siehe *Lennerfors*, *The Transformation of Transparency – On the Act on Public Procurement and the Right to Appeal in the Context of the War on Corruption*. *Journal of Business Ethics*, 73. Jg. (2007), Heft 4, 381–390.

12 Siehe Fallstudie von *Anechiarico, Jacobs*, *The Pursuit of Absolute Integrity. How Corruption Control Makes Government Ineffective*. Chicago: University of Chicago Press (1996), S. 180.

13 Siehe *McLaughlin*, *From Secrecy to Sunshine. An Overview of Presidential Search Practice*. *Research in Higher Education*, 22. Jg. (1985), Heft 2, 195–208.

14 *Bureaucracy. What Government Agencies Do and Why They Do It*. New York: Basic Books (1989), S. 69.

15 *Merton*, *Bureaucratic Structure and Personality*. *Social Forces*, 17. Jg. (1940), 560–568, S. 563.

Parteien ist das Gewinnen von Stimmen bei einer Wahl nicht mehr das Mittel, um ihr Programm umzusetzen, sondern das Erzielen von Mehrheiten wird zum Selbstzweck und Parteiprogramme werden diesen Zwecken angepasst¹⁶. Zensuren sind nicht mehr das Mittel, um Schülern eine Kontrolle ihrer Lernfortschritte zu ermöglichen, sondern werden für die Schüler zum eigentlichen Grund des Lernens¹⁷, und die Regeleinhaltung nimmt in Verwaltungen eine höhere Priorität ein als die Bedienung der Bedürfnisse der Bürger, für die diese Regeln einmal eingeführt wurden¹⁸. Schleichend wird so das Mittel, das ursprünglich zur Erreichung eines Zweckes formuliert wurde, selbst zum Zweck.

Solche Zweck-Mittel-Verdrehungen müssen nicht unbedingt ein Problem sein. Für manches Produktionsunternehmen, das mit einer konsequenten Digitalisierung eine effizientere Produktion erreichen wollte, ist diese so wichtig geworden, dass der Umsatz nicht mehr mit dem ursprünglichen Produkt gemacht wird, sondern aus der Unterstützung anderer Unternehmen bei deren Digitalisierungsvorhaben resultiert. Für staatliche Entwicklungshilfeorganisationen war die Einhaltung formaler Prozeduren zur Vergabe von Entwicklungshilfegeldern ursprünglich ein Mittel, um die Situation in Entwicklungsländern zu verbessern, doch ist die Beherrschung der immer weiter verfeinerten und kontrollierten Prozeduren mit der Zeit zur Kernkompetenz geworden. Diese Verschiebung kann für Entwicklungshilfeorganisationen funktional sein, weil deren Überleben nicht vorrangig von der effizienten Bekämpfung von Wasserknappheit, Unterernährung, Kindersterblichkeit oder Energieknappheit abhängt, sondern von der Fähigkeit, große Geldsummen ohne formale Beanstandung durch Rechnungsprüfer in Entwicklungsländer abfließen zu lassen. Und es ist nicht ausgeschlossen, dass die eine oder andere staatliche Verwaltung auch dann überleben kann, wenn sie zwar ihren Zweck wie die Wiedereingliederung von Langzeitarbeitslosen, die Reduzierung von Verkehrstoten oder den Gewinn von Kriegen aus den Augen verloren hat, aber ihre Prozesse mustergültig an die Gesetze angepasst sind. Solche Fälle bilden aber eher die Ausnahme.

In den meisten Fällen, in denen die Einhaltung von Regeln wichtiger wird als die Erreichung der zentralen Ziele der Organisation, hat das für die Organisation verheerende Effekte. Die ganze Organisation wird nur noch darauf ausgerichtet, den immer genauer spezifizierten Regeln zu folgen, und verliert dadurch aus den Augen, wofür diese Regeln einmal geschaffen wurden¹⁹. Man kann diesen Effekt nicht zuletzt an der Demotivation des Personals erkennen²⁰. Sicherlich – es mag Personen geben, die in der Einhaltung von Regeln den eigentlichen Sinn ihrer Organisationsmitgliedschaft, manchmal auch ihres Lebens sehen²¹. Aber viele sehen den Sinn ihrer Mitgliedschaft in einer Organisation eher in der Erreichung von Organisationszielen. Und genau sie können durch eine zu starke Betonung von Regelkonformität demotiviert werden.

IV. Die Verschiebung der Machtverhältnisse

Die Idee des zweckrationalen Managements geht davon aus, dass die verschiedenen Abteilungen einer Organisation wie Zahnräder einer Maschine ineinandergreifen. Wenn die Organisationsspitze nur ihrem Zweck nach einer sauberen Beschreibung von Aufgaben nachkäme, dann könnten die verschiedenen Abteilungen weitgehend konfliktfrei miteinander kooperieren. Die Aufgabe der sogenannten Gewährleistungsabteilungen wie Personal, Qualität oder Compliance bestünde dabei darin, die für die Kernprozesse der Organisation zentralen

operativen Abteilungen zu unterstützen²². Die Realität in Organisationen weicht von diesem zweckrationalen Idealbild jedoch erheblich ab. Faktisch bilden Abteilungen immer eigene lokale Rationalitäten aus²³. Die von oben vorgegebenen Zwecke einer Abteilung werden – das scheint fast eine Art Naturgesetz der Arbeitsteilung in Organisationen zu sein – von dieser wichtiger genommen als die Ziele anderer. Die Folgen sind zwangsläufig Konflikte zwischen den Abteilungen, die darum ringen, ihre Ziele letztlich auch auf Kosten anderer durchzusetzen.

Man kann dies fast idealtypisch bei der Stellung von Abteilungen für Compliance, Controlling und Audits beobachten. In ihren Selbstbeschreibungen präsentieren sich diese und die ihnen zuarbeitenden externen Wirtschaftsprüfer, Rechtsanwaltskanzleien und Qualitätsberater als Dienstleister für alle anderen. Aber diese Selbstbeschreibungen kaschieren lediglich die Interessengegensätze zwischen den Abteilungen für Regeleinhaltung und allen anderen Abteilungen der Organisation. In den Abteilungen für Compliance, Controlling oder Audits herrscht nicht selten die Haltung vor, dass nur sie die epidemischen Regelabweichungen und Gesetzesverstöße verhindern können. In anderen Abteilungen kommt es dann vor, dass die Compliance Officer, Controller und Auditoren als Personen beschrieben werden, die auf ihrem Feldherrnhügel aus sicherer Distanz vor Gewehrkugeln und Explosionen die Schlacht beobachten und erst, nachdem sich der Rauch verzogen hat, herabsteigen und die Überlebenden erschießen²⁴.

Wird die hierarchische Stellung der Abteilungen Compliance, Controlling und Audits im Nachspiel eines Skandals erhöht, ist der zwangsläufige Effekt eine Verschiebung der Machtverhältnisse – weg von den für die „eigentliche Arbeit“ zuständigen operativen Abteilungen und hin zu den Abteilungen, die für die Überwachung zuständig sind. In einer Studie über die Einführung von weitgehenden Compliance-Maßnahmen in einer öffentlichen Verwaltung wurde gezeigt, wie die neu eingerichteten Überwachungsabteilungen versuchten, alle relevanten Entscheidungen anderer Abteilungen abzusegnen²⁵. In Universitäten haben die immer komplexeren Studienreformen dazu geführt, dass die Rechtsabteilungen immer mehr an Macht gewonnen haben und mit Verweis auf faktisch existierende oder auch frei erfundene Rechtslagen in die Studienganggestaltung der Fakultäten eingreifen können²⁶.

16 Vgl. *Kirchheimer*, Der Wandel des westeuropäischen Parteiensystems. Politische Vierteljahresschrift, 6. Jg. (1965), S. 20 ff.

17 Vgl. *Illich*, Entschulung der Gesellschaft. Reinbek: Rowohlt (1973), S. 17 ff.

18 Vgl. *Luhmann*, Zweckbegriff und Systemrationalität. Frankfurt a. M.: Suhrkamp (1973), S. 273 f.

19 Siehe dazu *Anonymus*, The Good, the Bad, and their Corporate Codes of Ethics. Enron, Sarbanes-Oxley, and the Problems with Legislating Good Behavior. Harvard Law Review, 116. Jg. (2003), S. 2141.

20 Siehe dazu *Anechiarico, Jacobs*, The Pursuit of Absolute Integrity. How Corruption Control Makes Government Ineffective. Chicago: University of Chicago Press (1996), S. 62.

21 Siehe dazu *Whyte*, The Organization Man. New York: Simon & Schuster (1956).

22 Siehe dazu *Thompson*, Organizations in Action. New York: McGraw-Hill (1967).

23 Siehe dazu *Cyert, March*, A Behavioral Theory of the Firm. Englewood Cliffs: Prentice-Hall (1963).

24 *Jackall*, Moral Mazes. The World of Corporate Managers. Oxford: Oxford University Press. (1988), S. 29.

25 *Anechiarico, Jacobs*, The Pursuit of Absolute Integrity. How Corruption Control Makes Government Ineffective. Chicago: University of Chicago Press (1996), S. 63 ff.

26 *Kühl*, Der Sudoku-Effekt. Hochschulen im Teufelskreis der Bürokratie. Bielefeld: transcript (2012), S. 107 ff.

Die Machtverschiebung zugunsten der Abteilungen für Regeleinhaltung wird dadurch verstärkt, dass sich Vorgesetzte nicht mehr sicher sein können, ob ihre Mitarbeiter im Konfliktfall nicht lieber diese Kontrollabteilungen einschalten, als Konflikte ohne diese und somit eher informal zu lösen. Mitarbeiter in Unternehmen können sich so über Hotlines an zentrale Beschwerdestellen wenden und auf Regelverstöße ihrer Vorgesetzten aufmerksam machen, Soldaten können Wehrbeauftragte einschalten, wenn sie Verstöße gegen das Soldatengesetz beobachten, und Verwaltungsmitarbeiter werden motiviert, Verstöße anonym zu melden. Der Effekt kann nicht nur die Erosion des Personenvertrauens zwischen Vorgesetzten und Untergebenen sein, sondern die Unterminierung der Autorität von Vorgesetzten generell. Die Chefs können nicht mehr sicher sein, ob kritische Entscheidungen nicht doch von ihren Mitarbeitern zum Anlass genommen werden, sich an zentrale Beschwerdestellen zu wenden.

Es entstehen Unklarheiten, welche Stelle für zentrale strategische Entscheidungen zuständig ist – die zuständigen operativen Bereiche der Organisation oder die für Überwachung zuständigen Abteilungen? Insbesondere nach Skandalen gibt es gute Gründe, sich sowohl für eine Zentralisierung der Entscheidungsfindung an der Organisationspitze als auch für eine Verschiebung der Machtverhältnisse zugunsten der für Konformität zuständigen Abteilungen auszusprechen. Letztlich verschieben sich dadurch aber die Anweisungsrechte zu den Stellen in der Organisation, die nicht qualifiziert sind, informierte Entscheidungen zu treffen. Die formalen Kompetenzen liegen dann bei Stellen, deren fachliche Kompetenz bezüglich der betroffenen Themen eher gering einzustufen ist.

V. Das geschicktere Verstecken von Regelabweichungen

Eine naheliegende Reaktion von Organisationsmitgliedern auf eine Verschärfung der Regeln und eine Intensivierung von Kontrollen ist der Dienst nach Vorschrift. Die von oben vorgegebenen Regeln mögen für die konkrete Problemlage nicht passen, problematische Nebenfolgen haben oder sogar die Existenz der Organisationen gefährden. Solange ein Organisationsmitglied sich jedoch strikt an die formalen Regeln hält, kann ihm nichts vorgeworfen werden.

Aber in vielen Situationen stellt ein Dienst nach Vorschrift für Organisationsmitglieder keine Option dar. Oft werden nicht nur das Regelwerk verfeinert und Kontrollen verschärft, sondern gleichzeitig eine höhere Kundenzufriedenheit, größere Effizienz und mehr Innovationskraft erwartet – den Umstand verkennend, dass diese Anforderungen in der konkreten Anwendung einander widersprechen können. Häufig ist das Selbstverständnis von Mitarbeitern, die sich sehr mit der Organisation identifizieren, nicht damit vereinbar, dass Ziele aufgrund allzu rigider Vorschriften nicht erreicht werden können.

VI. Die Ironie der Regelverschärfung

Weil Organisationen nicht auf Regelabweichungen verzichten können, führt die konsequente Umsetzung eines Programms zur Regeldetailierung und Kontrollintensivierung dazu, dass Organisationsmitglieder mehr Mühe aufwenden müssen, ihre Regelabweichungen zu verbergen. Der erhöhte Aufwand ist deshalb notwendig, weil besagte Abweichungen zum einen wegen der zunehmenden Regeldetailierung immer nötiger werden und diese zum anderen vor den obersten

Führungsebenen sowie den kontrollierenden Abteilungen erst recht nicht entdeckt werden dürfen. Man kann hier von einer Ironie der Regelverschärfung sprechen.

Automobilkonzerne machen ihren Zulieferern nicht nur sehr präzise Qualitätsvorgaben bezüglich der zu liefernden Armaturenbretter, Lenkräder oder Achsen, sondern nehmen über Zertifizierungsverfahren ebenfalls starken Einfluss auf die Produktionsabläufe. Diese Eingriffe der Automobilkonzerne sind inzwischen so rigide geworden, dass Zulieferer keine andere Möglichkeit haben, als parallel zur immer weiter fortschreitenden Standardisierung und Formalisierung die aufgrund von kurzfristigen Produktionsanpassungen notwendigen Abweichungen von diesen Vorgaben immer weiter zu routinisieren und ein zweites inoffizielles Steuerungssystem aufzubauen²⁷. In Stadtverwaltungen greifen die Verwaltungsmitarbeiter angesichts der rigiden Überwachung dazu, für ihre Amtsgeschäfte öffentliche Telefonzellen und Privattelefone zu benutzen. Es geht ihnen dabei gar nicht darum, etwa illegale Praktiken zur persönlichen Bereicherung zu verbergen, sondern bei der Abwicklung ihres Alltagsgeschäfts nicht durch die Hüter der formalen Ordnung gestört zu werden²⁸. Verstärkte Audit-Initiativen in Hochschulen führen derweil dazu, dass Informationen auf den verschiedenen Ebenen „gefiltert“ werden. Schon auf der Ebene der Fakultäten werden Informationen geschönt weitergegeben, die dann von der Organisationsspitze noch mal so aufbereitet werden, dass die Universität einen guten Eindruck macht. Effekt ist dabei, dass Prozesse bereits innerhalb der Universität intransparenter werden, weil die Fakultäten „Sichtschutz“ gegen die Organisationsspitze aufbauen²⁹.

Durch Transparenzmaßnahmen unter Druck gesetzt, bilden sich in Organisationen ausgeprägte Kulturen mündlicher Abstimmungen aus. Statt sich kurz schriftlich zu verständigen, spricht man über relevante Punkte nur noch in Face-to-Face-Kommunikation, weil dadurch die Wahrscheinlichkeit geringer ist, dass Spuren in den Akten hinterlassen werden. Bei der Face-to-Face-Kommunikation wird darauf geachtet, dass keine Power-Point-Präsentationen gehalten werden, weil die als Dateien auffindbar sein können, und dass keine schriftlichen Protokolle der Sitzung erstellt werden³⁰. Es bilden sich „Sofa-Kulturen“ heraus, in denen Abstimmungen nicht mehr in formalen, protokollierten Sitzungen, sondern nur noch in informalen, nicht dokumentierten Zirkeln stattfinden.

Das rigide Regime zur Durchsetzung von Regeltreue führt, so *Fran Osrecki*³¹, dazu, dass Organisationen gleichzeitig sehr viel transparenter und sehr viel intransparenter werden. In der Formalstruktur wird in den durch Transparenzmaßnahmen erfassten Organisationen alles zugänglich gemacht. Prozesse sind allgemein einsehbar, Dokumente sind zugänglich und Anweisungen werden in Aktennotizen niederge-

27 Kühl, Sisyphos im Management. Die vergebliche Suche nach der optimalen Organisationsstruktur. Frankfurt a. M., New York: Campus (2015), S. 80 ff.

28 *Anechiarico, Jacobs*, The Pursuit of Absolute Integrity. How Corruption Control Makes Government Ineffective. Chicago: University of Chicago Press (1996), S. 89 ff.

29 *Neyland*, Achieving Transparency: The Visible, Invisible and Divisible in Academic Accountability Networks. Organization, 14. Jg. (2007), Heft 4, S. 510 ff.

30 Siehe dazu die Fallstudien von z. B. von *Roberts*, Dashed Expectations. Governmental Adaption to Transparency Rules, in: C. Hood, D. Heald (Hg.), Transparency. The Key to Better Governance? Oxford: Oxford University Press (2006), 107–125; *Ringel*, Unpacking the Transparency-Secrecy Nexus. Frontstage and Backstage Behaviour in a Political Party. Organization Studies, 91. Jg. (2018), 705–723.

31 Fighting Corruption with Transparent Organizations. Anti-corruption and Functional Deviance in Organizational Behavior. Ephemera, 15. Jg. (2015), S. 355.

legt. Es bilden sich ausgeprägte „Ankreuz-Kulturen“ aus, in denen Organisationsmitglieder permanent bezeugen müssen, dass sie eine Information zur Kenntnis genommen, eine Prozedur beachtet oder eine Handlung ausgeführt haben³². Begleitet wird dies jedoch in der Informalstruktur von immer undurchsichtigeren Informations- und Dokumentationsprozessen. Es werden bewusst Aktenwüsten produziert, in denen sensible Informationen unauffindbar sind, oder oberflächliche Power-Point-Präsentationen werden als Protokolle abgelegt, um genaue Dokumentationen zu verhindern, und sensible Kommentare werden mit Post-It-Notes angebracht, weil diese vor einer Archivierung entfernt werden können³³.

VII. Der bürokratische Teufelskreis

Besonders wenn Organisationen durch Skandale sensibel gegenüber Regelverletzungen geworden sind, wird versucht, auch diese noch verbleibenden Sümpfe der Abweichung auszutrocknen. Das Aufdecken einer Regelabweichung führt dann im Normalfall zur Einführung weiterer Regelungen, die dann wiederum neue Formen von Regelabweichungen wahrscheinlich machen. Dies führt wiederum zu einer weiteren Verschärfung und Detaillierung der Regeln, die Organisationsmitglieder zu neuartigen Regelabweichungen zwingen, wenn sie ihren Job anständig machen wollen.

In der Organisationsforschung wird dieser Prozess einer immer weitergehenden Ausbuchstabierung formaler Regelwerke als bürokratischer Teufelskreis bezeichnet³⁴. Die Reaktion auf Regelverletzungen, Regelinkonsistenzen oder Regelirritationen ist nicht die Abschaffung oder Hinterfragung der Regel, sondern vielmehr deren Ergänzung, Ausdifferenzierung oder Erweiterung, welche die Notwendigkeiten zur Regelabweichung vervielfachen. Dadurch, dass sich Entscheidungsprogramme im Prinzip beliebig in Subprogramme und Subsubprogramme untergliedern lassen, können Organisationen nahezu „beliebig nach innen wachsen“, ohne dass dadurch Aufgaben auch nur einen Deut besser erledigt werden³⁵.

Man kann dies zum Beispiel beobachten, wenn Verwaltungen nach einem Skandal Richtlinien zur „Verwendung der E-Mail-Adressfelder ‚An‘, ‚Cc‘ und ‚Bcc‘“ erlassen. Diese Richtlinien dienen dazu, dass sich Manager im Zweifelsfall auf die Position zurückziehen können, sie hätten „toxische Emails“ mit kritischen Informationen nicht gelesen, weil sie diese nur im „Cc“ erhalten haben³⁶. Die Einführung neuer Richtlinien führt dann aber wiederum zu Unklarheiten und Abweichungen, die nähere Spezifikationen notwendig machen. Am Ende wird das Regelwerk so komplex, dass die Mitarbeiter kaum noch überschauen können, wie sie formal korrekt Mails versenden sollen.

Auch die Bürokratisierung an Universitäten, die durch die Hochschulreformen losgetreten wurden, sind auf einen solchen Teufelskreis zurückzuführen. Die Abstimmung zwischen den sich manchmal fast im Jahresturnus verändernden Studien- und Prüfungsordnungen ein und desselben Studiengangs bedarf immer wieder neuer Regelungen, die ihrerseits neue, ungewollte Nebenfolgen produzieren. Die Schaffung von immer mehr Regeln führt zu vielen wildwüchsigen lokalen Anpassungen, um Studierenden überhaupt noch zu ermöglichen, ihr Studium in einer akzeptablen Zeit abzuschließen. Auf diese lokalen Verfahren reagieren die Organisationsspitze und die ihnen unterstellten Justizariate dann wiederum mit dem einzigen Mittel, das ihnen zur Verfügung steht: dem Erlass neuer Regeln³⁷.

Die staatlichen Unternehmen des Ostblocks waren Musterfälle, in denen man die Effekte einer zu starken Formalisierung beobachten

konnte. Die Anzahl und Qualität der Produkte, die ein Unternehmen zu produzieren hatte, wurde von staatlichen Planungsbehörden genauso festgelegt wie die Zulieferteile, die das Unternehmen dafür erhalten sollte. Die Folge war, dass sich in den sozialistischen Planwirtschaften ein intensives, auf Tauschbeziehungen basierendes „Unterleben“ ausbildete. Der Direktor oder die Direktorin eines Unternehmens in der Sowjetunion, der DDR oder Jugoslawien konnte nur erfolgreich sein, wenn eine Vielzahl offiziell verbotener Praktiken in der Abstimmung mit anderen Unternehmen angewandt wurde. Die Reaktion des Staates auf diese Abweichungen war dann aber nicht etwa eine Reduzierung der Regeln, sondern eine Verschärfung des Regelwerkes und dessen Überwachung in der praktischen Anwendung³⁸.

Statt durch eine verstärkte Formalisierung der Organisationsstrukturen die Erwartungssicherheit zu steigern, führt der bürokratische Teufelskreis dazu, dass die Erwartungsunsicherheit erheblich ansteigt³⁹. Anstelle eingespielter und dadurch berechenbarer Interdependenzen zwischen formalen und informalen Erwartungen wird die Diskrepanz zwischen diesen immer größer.

VIII. Die Zerstörung des informalen Wissensmanagements

In vielen Organisationen lässt sich beobachten, dass Mitglieder ihre kreativen Abweichungen nicht gezielt vor ihren Vorgesetzten verstecken, sich darauf verlassend, dass diese die für die Organisation funktionalen Regelabweichung augenzwinkernd dulden⁴⁰. Kommandeure haben ein Gespür dafür, wann sie Diskussionsrunden ihrer Offiziere wegen eines dringenden Telefonats verlassen müssen, um den Austausch über Praktiken an den Grenzen der Legalität nicht zu verhindern. Vorgesetzte in Verkehrsunternehmen wissen genau, in welche Richtung sie schauen müssen, wenn bei einer Besichtigungstour ein unvorsichtiger Handwerker aus einem illegal genutzten Raum stolpert⁴¹. Die Bezeichnung in der Rechtstheorie dafür ist „gewollte Blindheit“, das absichtliche Übersehen von Verletzungen der formalen Regeln oder staatlicher Gesetze in Organisationen⁴².

32 Siehe dazu einschlägig *O'Neill*, A Question of Trust. Cambridge: Cambridge University Press (2010).

33 Siehe zu diesen Strategien *Hood*, What Happens When Transparency Meets Blame-avoidance? Public Management Review, 9. Jg. (2007), Heft 2, 191–210, S. 204.

34 *Crozier*, Le phénomène bureaucratique. Paris: Seuil (1963), S. 247 ff.

35 *Luhmann*, Medium und Organisation, in: N. Luhmann (Hg.), Die Wirtschaft der Gesellschaft. Frankfurt a.M.: Suhrkamp (1988), S. 289.

36 Siehe dazu z. B. *Lepper*, CCZ 2018, 178–179.

37 Siehe dazu *Kühl*, Der Sudoku-Effekt. Hochschulen im Teufelskreis der Bürokratie. Bielefeld: transcript (2012), S. 112 ff.

38 *Berliner*, The Informal Organization of the Soviet Firm. The Quarterly Journal of Economics, 66. Jg. (1952), Heft 3, 342–365, S. 353 ff.; ausführlich *Berliner*, Factory and Manager in the USSR. Cambridge: Harvard University Press (1957); *Nove*, The Soviet Economy. London: Allen & Unwin (1961); *Dobb*, Socialist Planning. Some Problems. London: Lawrence & Wishart (1970).

39 Hierzu *Kette*, Vertrauen ist gut, Kontrolle ist besser? Dysfunktionen organisationalen Compliance Managements. Luzern: Unveröff. Ms. (2018).

40 *Laufer*, Corporate Liability, Risk Shifting, and the Paradox of Compliance. Vanderbilt Law Review, 52. Jg. (1999), S. 1403.

41 *Kühl*, Formalität, Informalität und Illegalität in der Organisationsberatung. Systemtheoretische Analyse eines Beratungsprozesses. Soziale Welt, 58. Jg. (2007), S. 285.

42 Siehe dazu *Wilson*, The Doctrines of Wilful Blindness. University of New Brunswick Law Journal, 28. Jg. (1979), 175–194.

Diese Praktiken zwischen Vorgesetzten und Untergebenen spielen sich über eine längere Zeit ein. Untergebene entwickeln ein Gespür dafür, welche Informationen Vorgesetzte offiziell nicht erhalten wollen, und verzichten dann darauf, diese über formale Dienstwege in Kenntnis zu setzen. Wenn Untergebene aber so naiv sind, ihre Vorgesetzten mit Hinweisen auf eine brauchbare Illegalität in der Organisation zu belasten, dann werden diese mit Aussagen wie „das habe ich nicht gehört“ oder „das will ich gar nicht wissen“ darauf hingewiesen, dass man auf diese Form der Information von Vorgesetzten verzichten sollte, weil sie sie zum Einschreiten zwingen würde.

Diese Praxis der formalen Schonung von Vorgesetzten hat den Vorteil, dass diese zwar informal Bescheid wissen, was in der Organisation passiert, gleichzeitig aber nicht zum Einschreiten gezwungen sind und auch später nur schwer verantwortlich gemacht werden können, weil ihnen diese Informationen nicht formal zur Kenntnis gegeben wurden. Dadurch haben sie die Möglichkeit, die Risiken abweichender Praktiken in verschiedenen Bereichen einzuschätzen und zu beurteilen, ob unterschiedliche Abweichungen sich so kumulieren können, dass es zu einer Katastrophe kommen kann.

Der Effekt von verschärften Maßnahmen zur Regeltreue ist nun, dass sie diese bewährte Form des informalen Wissensmanagements zerstören. Das Wissen über die Regelverletzungen wird nicht mehr bereitwillig in den betroffenen Teilen der Organisation mit den Vorgesetzten geteilt, sondern nur noch in kleinen Cliques vertrauter Mitarbeiter der gleichen hierarchischen Ebene gepflegt. Organisationen sind mit ihren strikten Regelwerken nicht mehr über alltägliche Praktiken im Bilde, sondern werden stattdessen durch Regelbrüche und Gesetzesverstöße zunehmend überrascht.

Mit der Verlagerung des Wissens über Gesetzesverstöße und Regel-

verletzungen in kleine, geschützte Zirkel steigt die Wahrscheinlichkeit, dass die daraus erwachsenden Vorteile in Form von Flexibilitäts- oder Effizienzgewinnen nicht mehr dem Unternehmen zum Vorteil gereichen, sondern nur noch dem gegen die Regeln verstoßenden Mitarbeiter. Illegale Softwareinnovationen dienen nicht mehr der Anpassung der Produkte an allzu scharfe Umweltgesetze, sondern nur noch der eigenen Arbeitserleichterung, Schmiergeldzahlungen haben nicht mehr den Zweck der Verkaufsförderung des Unternehmens, sondern dienen lediglich der persönlichen Bereicherung des Vertriebsmitarbeiters, und der Bordellbesuch ist dann keine Maßnahme zur Motivationssteigerung von Außendienstmitarbeitern mehr, sondern nur noch ein von der Firma finanzierter angenehmer Mitnahmeeffekt. Der Zwang zur rigiden Geheimhaltung der Regelabweichungen in kleinen Zirkeln führt dazu, dass aus einer für Organisationen brauchbaren Illegalität unbrauchbare Illegalität wird.

AUTOR



Stefan Kühl, geb. 1966, seit 2007 Professor für Soziologie an der Universität Bielefeld und Organisationsberater für die Firma Metaplan. Von ihm ist gerade zum Thema Compliance erschienen: „Brauchbare Illegalität. Vom Nutzen des Regelbruchs in Organisationen“ (Campus 2020).