



Universität Potsdam

Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliche Fakultät

Thema des Essays

Der schmale Grad zwischen formalen und informellen
Strukturen am Beispiel der Causa Wulff.

Eingereicht von: Daniela Schulz

Soziologie 3. Fachsemester

Matrikelnummer: 754396

Email: daniela.schulz@uni-potsdam.de

Lehrstuhl für Organisations- und Verwaltungssoziologie

Seminar: Einführung in die Organisationssoziologie

Seminarleitung: Prof. Dr. Maja Apelt

Inhaltsverzeichnis

1. Einleitung

2. Organisationsstrukturen

2.1. Formale Strukturen

2.2. Informelle Strukturen

3. Der Fall Wulff

3.1. Argumente pro

3.2. Argumente contra

4. Fazit

Literaturverzeichnis

1. Einleitung

Der Fall Wulff war in den letzten Wochen in den Medien allgegenwärtig. Es wurde öffentlich diskutiert, wie das Verhalten des ehemaligen Ministerpräsidenten Niedersachsens Christian Wulff, der unter anderem einen dubiosen Privatkredit erhalten hatte und angeblich private Reisen von Geschäftspartnern finanzieren ließ, zu bewerten sei.

Im Folgenden werde ich mich dabei nur auf den Vorwurf der Vorteilsnahme in der Affäre beschränken.

Der Niedersächsische Landtag ist eine öffentliche Verwaltung, deren Zweck es ist, die Interessen der Bevölkerung des Landes Niedersachsen zu vertreten und in deren Sinne zu handeln. Jedwedes Handeln in einer öffentlichen Verwaltung, das nicht dem öffentlichen Wohl, sondern dem eigenen dient, ist somit ein Verstoß gegen den Zweck der Organisation.

Hatte der Ministerpräsident nun mit seinem Verhalten gegen den Zweck des Niedersächsischen Landtages gehandelt, aus seinem Amt persönliche Vorteile gezogen und hätte somit aus dem Amt entlassen werden sollen? Oder war sein Verhalten zwar tadelnswert, aber dennoch kein Grund ihm das Misstrauen auszusprechen?

Besonders in den unterschiedlichen Fraktionen des Landtages, aber auch in der medialen Öffentlichkeit wurde der Fall Wulff kontrovers diskutiert. Die einen verteidigten Wulffs Verhalten, die anderen verurteilten ihn zutiefst und forderten Wulff dazu auf, die Konsequenzen aus seinem Fehlverhalten zu ziehen.

Die Frage, die sich hinter dieser öffentlichen Debatte versteckt, ist die, ob sein Verhalten als formaler Verstoß gegen die Organisationsstruktur des Landtages gewertet werden kann oder ob es sich „nur“ um informelles Verhalten handelt.

Doch was spricht für einen formalen Verstoß und was dagegen? Und welche Argumente wurden von den unterschiedlichen Parteien diesbezüglich ins Feld geführt und mit welchem Zweck?

Im Folgenden möchte ich diesen Fragen nachgehen, denn meiner Meinung nach zeigt der Fall Wulff, dass die Grenzen zwischen formalen und informellen Regeln in Organisationen oft fließend sind, in der Organisationsrealität daher oft unterschiedlich interpretiert und instrumentalisiert werden.

Zuerst werde ich das Prinzip der Organisationsstruktur erklären und was unter formalen und was unter informellen Strukturen verstanden wird. Danach werde

ich die verschiedenen Argumente im Fall Wulff pro und contra einen formalen Verstoß darlegen und versuchen zu rekonstruieren, warum diese Argumente ins Feld gebracht wurden. Den Abschluss wird ein Fazit bilden.

2. Organisationsstrukturen

Die Strukturen einer Organisation sind in gewisser Weise ihr „Bauplan“ (vgl. Preisendorfer 2005, S.66), der besagt wie ein bestimmter Zweck erreicht werden soll. Diese Strukturen erzeugen Entscheidungsprämissen, die die Entscheidungsprozesse in Organisationen steuern. Diese Prämissen müssen durch das Handeln der Organisationsmitglieder reproduziert werden. Bei den Organisationsstrukturen lassen sich zwei Arten unterscheiden: die formalen Strukturen und die informellen Strukturen.

2.1 Formale Strukturen

Mit jedem Eintritt in eine Organisation werden bestimmte Verhaltenserwartungen an die zukünftigen Mitglieder herangetragen und die Akzeptanz dieser Verhaltenserwartungen ist die Voraussetzung für eine Mitgliedschaft. Diese Mitgliedschaftsbedingungen sind die formale Struktur einer Organisation. Es gibt drei verschiedene Wege, die Entscheidungen von Organisationsmitgliedern zu beeinflussen. Erstens durch die Programme, in denen die Ziele und Leitbilder etc. einer Organisation formuliert werden. Zweitens durch die Kommunikationswege, die sich unter anderem in der Hierarchie einer Organisation widerspiegeln und schließlich durch Personalentscheidungen (vgl. Luhmann 2000, S.222ff).

Die formalen Strukturen sind ein Bündel von Verhaltenserwartungen, die an die formale Rolle des Mitgliedes in der Organisation geknüpft sind und definieren, wie sich jemand in dieser Position zu verhalten hat.

Zentral bei diesen Anforderungen an die Organisationsmitglieder ist, dass sie zeitlich generalisiert sind und dass sie sich möglichst nicht widersprechen.

Formalstrukturen sind entschiedene Entscheidungsprämissen d.h. es sind Rahmenbedingungen, in denen Entscheidungen getroffen werden, die mit einem bestimmten Ziel bewusst geschaffen wurden (vgl. Kühl 2010a, S.4).

Diese entschiedenen Entscheidungsprämissen machen ein Hinterfragen von Entscheidungen unnötig, gerade weil ja bereits über sie entschieden wurde und ermöglichen so einen „schnelleren“ Ablauf in Organisationen. Das Organisationsmitglied muss sein Handeln nicht ständig rechtfertigen, sondern kann sich auf die formalen Strukturen berufen und daher die Verantwortung vorverlagern („Ich habe mich nur an die Vorschriften gehalten.“).

Des Weiteren machen formale Entscheidungsprämissen das Verhalten der Organisationsmitglieder vorhersehbarer und somit leichter kontrollierbar. Aber sie stellen nicht sicher, dass auch wirklich so entschieden und gehandelt wird, wie die Formalstruktur es vorgibt.

2.2 Informelle Strukturen

Organisationsmitglieder können sich auch immer gegen das Handeln nach den formalen Vorschriften entscheiden und informell handeln. Dies hat den Vorteil, dass es Prozesse beschleunigen oder erleichtern kann, hat aber auch den Nachteil, dass das Organisationsmitglied bei unerwünschten Ergebnissen selbst zur Verantwortung gezogen werden kann und diese nicht auf die Organisation abschieben kann.

Wie der Begriff bereits suggeriert ist Informalität das negative Pendant der Formalität. „Informell sind alle Erwartungen in der Organisation, die nicht mit Bezug auf die Mitgliedschaftsbedingungen formuliert werden (oder werden können).“ (Kühl 2010b, S.3).

Das bedeutet, dass man in keiner Stellenausschreibung informelle Erwartungen finden wird und dass ein Verstoß gegen informelle Regeln nicht wie ein Verstoß gegen formale Regeln zu einer direkten Kündigung der Mitgliedschaft führen kann. Denn kein Vorgesetzter kann seinen Mitarbeiter mit der Begründung feuern, dass er zum Beispiel nicht wie alle anderen länger arbeitet als im Arbeitsvertrag vorgesehen.

Das Besondere an informellen Regeln ist, dass nicht über sie entschieden wurde (vgl. Rodriguez 1991, S.140f). Informelle Regeln sind Gewohnheiten, die sich verfestigt haben.

Dies impliziert, dass nicht jedes Abweichen von formalen Strukturen informelles Verhalten ist, erst wenn es zur Gewohnheit wird, kann von informellem Verhalten gesprochen werden. Informelle Strukturen entstehen nicht bewusst wie formale Strukturen und sind nicht, wie oft von den Vertretern der Human relations Theorie angenommen, steuerbar.

Die informellen Strukturen sind ein konstitutives Merkmal von Organisationen, denn ohne informelle Strukturen könnten sie nicht bestehen. Informelle Strukturen entstehen da, wo formale Strukturen nicht greifen beziehungsweise greifen können oder da wo sich formale Strukturen widersprechen.

Nicht alles, was für den Fortbestand einer Organisation notwendig ist, kann formalisiert werden, informelle Strukturen sind gewissermaßen lebensnotwendig für eine Organisation.

Besonders weil informelle Strukturen sich im Gegensatz zu formalen Strukturen wesentlich schneller an veränderte Umweltbedingungen anpassen können.

Wie bei der Formalität kann man auch bei der Informalität nach Luhmann drei Entscheidungsprämissen unterscheiden: die Programme, die Kommunikationswege und das Personal (Luhmann 2000, S.222ff). Auf der Ebene der Programme entstehen beispielsweise Konditionalprogramme (wenn-dann Programme), bei den Kommunikationswegen wird der „kurze Dienstweg“ gewählt und auf der Ebene des Personals bildet sich eine inoffizielle Hierarchie.

Kühl unterscheidet drei Formen der Informalität: die „mit Formalität kompatible Informalität“, zum Beispiel Kollegen zu unterstützen, „die regelverletzende Informalität“, zum Beispiel den kurzen Dienstweg nehmen und schließlich die „gegen Gesetze verstoßende Informalität“ (vgl. Kühl 2010b S.7ff).

3. Die Causa Wulff

Im Dezember 2011 wurden Vorwürfe laut, dass der damalige Bundespräsident Christian Wulff in seiner Zeit als Ministerpräsident von Niedersachsen sich der Vorteilsnahme nach § 331 StGB strafbar gemacht hat. Ihm wurde vorgeworfen, er habe sich von „politischen Freunden“ bzw. Geschäftspartnern seinen Hauskredit und diverse private Reisen sponsern lassen.

In seiner Rolle als Amtsträger ist es ihm aber laut Gesetz nicht erlaubt, Vorteile von Dritten für eine gewisse Amtshandlung zu fordern oder anzunehmen (vgl. § 331 StGB). Dies kommt dem Vorwurf der Bestechlichkeit gleich. Vor allem in der Politik gibt es nur einen sehr schmalen Grad zwischen legalen Spenden und illegaler Vorteilsnahme.

Der Zweck der Organisation des Niedersächsischen Landtages ist die Repräsentation der Niedersächsischen Bevölkerung und das Handeln und Entscheiden im Sinne des Volkes. Also bedeutet ein Verstoß gegen das Ministergesetz auch einen Bruch mit dem

Zweck der Organisation.

Der Fall Wulff wurde von Anfang an öffentlich diskutiert und vor allem die Regierungs- und Oppositionsfraktion im Niedersächsischen Landtag instrumentalisierten den Fall Wulff zu innerpolitischen Machtkämpfen. Die Frage, ob es sich um einen Gesetzesverstoß handelt oder nicht, entspricht aus organisationssoziologischer Perspektive der Frage, ob es sich um einen Verstoß gegen die formalen Regeln des Niedersächsischen Landtages handelt oder nicht.

3.1. Argumente pro formalen Verstoß

Die Mehrheit der Medien und der Politiker, vor allem die Politiker der Opposition, waren sich schnell einig, dass es sich bei Wulffs Verhalten um einen formalen Verstoß gegen das Ministergesetz handelt und verurteilten sein Verhalten öffentlich.

Dies wurde vor allem damit begründet, dass sie der Ansicht waren, dass Wulff in seiner Rolle als Amtsträger gehandelt hat und die Vorteile gegen Gegenleistungen eingefordert hat.

Stefan Schostock (SPD Landtagsfraktion) sagte, dass im Fall Wulff „Amtsführung und Privates (...) vermischt wurden“ (Plenarsitzung des NL 18.1.2012).

Wenn dies der Fall wäre, würde es sich um einen formalen Verstoß gegen das Ministergesetz handeln, da das Gesetz eine formale Struktur der öffentlichen Verwaltung des Niedersächsischen Landtags bildet. Das wiederum würde zu einem Vertrauensverlust in der Organisation führen und eine mögliche Verurteilung zur Folge haben. Auch der Landtagsabgeordnete der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen Stefan Wenzel beantwortet die Frage, ob der Ministerpräsident aus seiner Sicht das Gesetz gebrochen habe, mit einem klaren Ja (vgl. Plenarsitzung des NL 18.1.2012).

Doch warum wurde von der Opposition und einem Großteil der Medien so schnell über Wulff geurteilt? Entstanden die Entscheidungen auf rechtlicher oder auf politischer Grundlage?

Es liegt auf der Hand, dass die Entscheidungen eher auf politischer Ebene getroffen wurden, da die Voraussetzungen, um auf rechtlicher Ebene zu urteilen, noch nicht erfüllt waren. Die Opposition wollte Wulff aus dem Amt drängen, um der CDU und ihrem Image zu schaden.

Wenn ein Volksvertreter nicht primär zum Wohle des Volkes, sondern vielmehr zu seinem eigenen Wohl handelt, handelt die Organisation gegen ihren Zweck der

Repräsentation des Volkes und verliert ihre Legitimation.

Die SPD riskierte mit ihrem Vorgehen auch an „ihren eigenen Maßstäben gemessen zu werden“ und dass die eigenen Politiker selbst ins Schussfeld geraten.

3.2. Argumente contra

Vor allem von der CDU wurde die ganze Affäre heruntergespielt. Sie beriefen sich darauf, dass Wulff, als er den Kredit annahm, in seiner informellen Rolle als Freund agierte und nicht in seiner formalen als Volksvertreter. Sie sahen den Kredit nur als „Freundschaftsdienst“ und argumentierten, dass es keine Gegenleistungen von Herrn Wulff in seiner formalen Rolle als Ministerpräsident Niedersachsens für den Kredit gab. Hartmut Möllring, CDU, sagte, dass „alles privat“ gewesen sei und „juristisch und in der Sache korrekt“ (vgl. Plenarsitzung 9.12.2011).

Die CDU setzte die Opposition wiederum auch damit unter Druck, dass sie behaupteten, dass auch Politikern aus ihren Reihen Ähnliches zum Vorwurf gemacht werden könnte. Björn Thümler CDU sagte in der Plenarsitzung am 18.1.2012: „Wenn ich überlege, mit wem sich frühere Ministerpräsidenten wie Schröder und Gabriel regelmäßig in welchen Partykellern getroffen haben, dann wundere ich mich über die eine oder andere gespielte Empörung bei Ihnen in diesem Zusammenhang doch sehr.“

Die CDU und Wulff selbst sahen sein Verhalten zwar als „nicht gradlinig“ (vgl. Wulff 22.12.2011) an, aber nicht als formalen Verstoß gegen das Ministergesetz. Das heißt für sie war es „nur“ ein Verstoß gegen informelle Regeln, was zwar ein Tadeln verdient, keineswegs aber zum Ausschluss aus der Organisation führen sollte.

Doch auch die Unterstützer Wulffs entschieden nicht auf rechtlicher Grundlage, sondern auf politischer. Nach formalen Vorschriften hätten sie ein Untersuchungsverfahren einleiten müssen, um den Fall aufzuklären, denn sie konnten sich keineswegs Wulffs Unschuld sicher sein. Dennoch standen sie weiterhin öffentlich hinter ihm. Thümler banalisiert die Verbindungen Wulffs, indem er sagt: „Es ist unerträglich, wie die Kontakte von Christian Wulff zur Wirtschaft skandalisiert werden, weil Kontakte zwischen Wirtschaft und Politik doch normal und üblich sind.“ (vgl. Plenarsitzung 18.1.2012).

Das lässt schließen, dass die Entscheidung dafür eher im politischen liegt. Die CDU sah ihre Glaubwürdigkeit gefährdet und entschied so, um ihre eigene Partei zu schützen und um die Gunst der Wähler nicht zu verlieren.

Doch nachdem der öffentliche Druck immer stärker wurde und klar wurde, dass Wulff nicht mehr zu halten war, änderte sich auch die Stimmung in der CDU. Die anfängliche Unterstützung wurde immer weniger und leiser und schlussendlich waren auch viele aus dem eigenen Lager für einen Rücktritt Wulffs. Wulff sollte im übertragenden Sinne geopfert werden, um das Image der Partei zu „reinigen“ (vgl. Schmid 2012).

4. Fazit

Das Beispiel Wulff zeigt sehr deutlich, dass die Grenzen zwischen formalen und informellen Strukturen in Organisationen nicht immer eindeutig sind und dass es daher Interpretationsspielräume gibt, die wie in diesem Beispiel politisch instrumentalisiert werden können. Es kann nicht genau nachgewiesen werden, in welcher Rolle der Ministerpräsident gehandelt hat. Ließ er sich bezahlen, um eine politische Entscheidung herbeizuführen oder nahm er nur einen Gefallen eines Freundes an? Beides ist möglich und führt zu einer vollkommen anderen Interpretation und anderen Konsequenzen des Falles. Diese Unsicherheit kann schließlich von den Parteien genutzt werden und zum eigenen Vorteil instrumentalisiert werden.

Meiner Meinung nach handelt es sich bei der Vorteilsnahme von Politikern um ein informelles gegen Gesetze verstoßendes Verhalten. Es ist nicht mehr nur ein einmaliger formaler Verstoß, sondern es kann als informelles Verhalten bezeichnet werden, da die Causa Wulff kein Einzelfall mehr ist. Denn in der Politik gehören Spendenskandale et cetera und „politische Freundschaften“ bereits zur Tagesordnung. Es sind Gewohnheiten, die sich eingeschlichen haben. Dieses informelle Verhalten ist zwar eindeutig ein Nachteil für die Organisation, die in ihrer Legitimität in Frage gestellt wird, aber für die einzelnen Parteien ist dieses Verhalten durchaus als „brauchbare Illegalität“ zu sehen. Das heißt, die Parteien profitieren z.B. durch illegal erworbene Wahlkampfspenden von dem informellen gegen formale Regeln verstoßenden Verhalten der Politiker.

Organisationen können aus Skandalen und Verfehlungen wie der Causa Wulff lernen und institutionelle Veränderungen herbeiführen. Das heißt in diesem Fall möglicherweise die formalen Strukturen anpassen und Kontrollen von Politikern verschärfen und dies könnte wiederum zu einer transparenteren Politik führen. Doch ob und wenn ja welche Folgen die Affäre haben wird, ist noch nicht absehbar.

Literaturverzeichnis:

Buchquellen:

1. Abraham, Martin; Büschges, Günther (2004): Einführung in die Organisationssoziologie. Wiesbaden. VS Verlag für Sozialwissenschaften/ GWV Fachverlage GmbH.
2. Bora, Alfons (2001): Öffentliche Verwaltung zwischen Recht und Politik. In: Veronika Tacke (Hrsg.): Organisation und gesellschaftliche Differenzierung. Wiesbaden. Westdeutscher Verlag GmbH.
3. Leuschner, Vincenz (2011): Politische Freundschaften. Informelle Beziehungen im Deutschen Bundestag. Baden Baden. Nomos Verlag.
4. Luhmann, Niklas (2000): Organisation und Entscheidung. Opladen. WDV
5. Preisendorfer, Peter (2005): Organisationssoziologie. Grundlagen, Theorien und Problemstellungen. Wiesbaden. VS Verlag für Sozialwissenschaften/ GWV Fachverlage GmbH.
6. Rodríguez Mansilla, Darío (1991): Gestion Organizacional: Elementos para su estudio. Santiago de Chile: Pontificia Universidad Católica de Chile.

Internetquellen:

1. Kühl, Stefan (2010): Die formale Seite der Organisation- Überlegungen zum Konzept der entschiedenen Entscheidungsprämissen. Uni Bielefeld, verfügbar über http://www.uni-bielefeld.de/soz/forschung/orgsoz/Stefan_Kuehl/pdf/Formale-Seite-Workingpaper-1-25052010-endgultig.pdf (Zugriff am 12.3.2012 um 18:30Uhr)
2. Kühl, Stefan (2010): Informalität und Organisationskultur- Ein Systematisierungsversuch. Uni Bielefeld, verfügbar über <http://www.uni-bielefeld.de/soz/forschung/orgsoz/Informalitat-und-Organisationskultur-Workingpaper-01062010.pdf> (Zugriff am 12.3.2012 um 19:00Uhr)
3. Niedersächsisches Ministerium für Inneres und Sport (2009): Verbot der

Annahme von Belohnungen und Geschenken. Niedersächsisches Vorschriften Informationssystem, verfügbar über http://www.nds-voris.de/jportal/portal/t/3jcu/page/bsvorisprod.psml?pid=Dokumentanzeige&sho_wdoccase=1&js_peid=Trefferliste&documentnumber=1&numberofresults=1&fromdoctodoc=yes&doc.id=VVND-VVND000027873%3Ajuris-v00&doc.part=F&doc.price=0.0&doc.hl=1&doc.norm=all#focuspoint (Zugriff am 18.3.2012 um 12:30Uhr)

4. Schmid, Thomas (7.3.2012): Die Wulff-Affäre- Ein Akt der symbolischen Reinigung. In. Die Welt. Verfügbar über <http://www.welt.de/kultur/history/article13907872/Wulff-Affaere-Ein-Akt-der-symbolischen-Reinigung.html> (Zugriff am 10.3.2012 um 19:30Uhr)
5. Stenographische Berichte zur Plenarsitzung am 9.12.2011, 18.1.2012, 19.1.2012, 20.1.2012 im Niedersächsischen Landtag. Verfügbar über: http://www.landtag-niedersachsen.de/stenoberichte_2012/ (Zugriff am 16.3.2012 um 15:20Uhr)