

**GESAMTDEUTSCHE ZUSAMMENSCHLÜSSE VON PARTEIEN UND
VERBÄNDEN: ORGANISATIONSPrAKTISCHE UND -THEORETISCHE
PROBLEME**

Josef Schmid

1. Zur politikwissenschaftlichen Verortung des Themas

Die rasche Vereinigung der beiden deutschen Staaten bleibt für die Parteien und die Verbände nicht ohne Auswirkungen. Sie müssen auf die neuen Rahmenbedingungen auf vielfältige Weise reagieren. Denn:

"Die spezifischen gesellschaftlichen, wirtschaftlichen und politischen Unterschiede der beiden deutschen Teile werden der politischen Agenda neuartige Probleme und damit eine veränderte Qualität bescheren. Sie werden politische Akteure vor Herausforderungen stellen, auf die Routinereaktionen noch nicht verfügbar sind" (Kaase/Gibowski 1990:26).

Für eine Konzentration auf die Organisationsfragen bei Parteien und Verbänden sprechen neben dem einleitend erwähnten Pragmatismus, d.h. daß sich die öffentliche Aufmerksamkeit den 'großen' Themen widmet, auch *theoretische* Gründe. Durch die Zusammenschlüsse ist die Innovations-, Adaptions- und Integrationsfähigkeit massiv herausgefordert. Jedoch gelten Parteien und die meisten Verbände in der Politikwissenschaft vielfach als verkrustete Bürokratien, die zur Erneuerung kaum mehr in der Lage seien. In neueren Publikationen werden zum Beispiel die Parteien als "Ratlose Riesen" charakterisiert (Wildenmann 1989) und die Gewerkschaften mit einem "unbeweglichen Tanker" verglichen (Prokla 64). Auch aus der Sicht der Organisationssoziologie ist ihnen - unter anderem wegen der inzwischen erreichten Größenordnungen - nicht allzuviel an Innovations- und Anpassungsvermögen zuzutrauen.

Solche Thesen werden durch die Wiedervereinigung einem harten praktischen Test unterworfen und - so wie es aussieht - in erheblichem Maße widerlegt. Die Parteien und die

Josef Schmid

meisten Verbände haben nämlich mehrheitlich auf die Veränderungen der politischen Umweltbedingungen schnell und erfolgreich reagiert. Zusammenschlüsse in unterschiedlichen Ausprägungen haben beispielsweise zur raschen Ausweitung ihres räumlichen Handlungsbereiches geführt.

Inwieweit jedoch dadurch die Funktionsfähigkeit beeinträchtigt und durch welche Maßnahmen dem entgegengesteuert wird, ist derzeit fast nur bei Insidern bekannt und wird zumeist unter Verschuß gehalten. Zumindest sprechen die Erkenntnisse der Forschung für das Entstehen von Friktionen, wenn Organisationen sich in kurzer Zeit deutlich erweitern und z.B. neues Personal einstellen oder altes entlassen. Gleiches gilt im Hinblick auf die neue Mitgliedschaft und deren Interessenlagen, wodurch eine erhebliche innerorganisatorische Heterogenisierung zu verzeichnen ist, die problematische Folgen nach sich ziehen kann.

In diesem Zusammenhang gilt ferner die Erkenntnis des parteiensoziologischen Klassikers Robert Michels, daß Organisation doch ebenfalls Politik sei. Wenn also das organisatorische Leistungsvermögen von Parteien und Verbänden im Mittelpunkt steht, so dient dies nicht nur technokratischen und management-orientierten Zwecken. Vielmehr geht es auch um die Frage, inwieweit Parteien und Verbände in der Lage sind, die Bevölkerung der neuen Bundesländer in das Gemeinwesen zu integrieren und damit einen Beitrag zur politischen Stabilität zu leisten. Dies stellt in Anbetracht des real existierenden Ost-West-Gefälles eine erhebliche Herausforderung dar. Die Antworten darauf sind im Wechselspiel von Programmatik, Politik und Organisation angesiedelt und stellen - im Unterschied zu Wahlen - eine permanente und weitgehend basisnah zu erfüllende Aufgabe dar. Politische Institutionen - und damit ebenfalls Parteien und Verbände - bilden darüberhinaus eine der nichtökonomischen Grundlagen für das Funktionieren einer Volkswirtschaft. Sie stellen kommunikative Infrastruktur und Steuerungskapazitäten zur Verfügung, in deren Rahmen Markttransaktionen oder staatliche Interventionen eingebettet sind.

2. Strategien und Strukturen politischer Organisationen

Aufgrund der räumlichen Veränderung des Staatsgebietes und den neuen institutionellen Strukturen sowie rechtlichen Vorschriften sind verschiedene Maßnahmen der organisatorischen Anpassung notwendig. Dabei sind bei einer analytischen - nicht empirischen - Betrachtung grundsätzlich zwei Entscheidungsmöglichkeiten gegeben, wenn die Verbände und Parteien eine 'Schwesterorganisation' im Osten haben:

Erstens vollziehen die Organisationen den Einigungsprozeß nicht nach, d.h. sie verharren in ihrem jeweils ursprünglichen Handlungsraum. Sie stellen sich lediglich auf veränderte Gesetze sowie ggf. neue Ländergrenzen und Regierungssitze ein. Hieraus ergibt sich jedoch eine Doppelung des Parteien- und Verbändesystems in eine westliche und eine östliche Version. Vergleichbares gibt es in sprachlich oder konfessionell gespaltenen Ländern durchaus. Dem stehen aber erhebliche satzungsrechtliche und organisationspolitische Bedenken gegenüber. Der Vertretungsanspruch bezieht sich nämlich in der Regel auf das Gebiet der Bundesrepublik - und die hat nach der Eingliederung nach Artikel 23 GG nun eben fünf neue Länder dazugewonnen. Außerdem sind Parteien und Verbände darum bemüht, die Konkurrenz zu begrenzen und ihre Mitgliederzahlen zu erhöhen, um die politischen Einflußchancen zu maximieren. Zudem steht die öffentliche Meinung in beiden ehemaligen Staatsverbänden einer derartigen Option wohl äußerst ablehnend gegenüber. Insofern dürfte diese Variante in der politischen Praxis der Parteien und großen Verbände nur eine untergeordnete Rolle gespielt haben. Sie gilt jedoch teilweise für die hier vernachlässigten Restbestände der alten Massenorganisationen sowie die verschiedenen Organisationen der neuen demokratischen Bewegungen der ehemaligen DDR.

Die zweite Möglichkeit besteht darin, sich organisatorisch an die neuen Bedingungen anzugleichen und das Organisationsgebiet entsprechend auszuweiten. Dies läßt sich zum einen über verschiedene Formen der Fusion bewerkstelligen, wobei hier jedoch im Unterschied zum Wirtschaftsrecht das Vereins- und Parteienrecht deutlich enge Grenzen zieht, da es dem innerorganisatorischen Demokratiepостulat und dem Schutz des individuellen Mitgliedes verpflichtet ist. Zum anderen kann die eigene Organisation ohne Kooperation mit einem Partner auf die neuen Gebiete - seien sie nun westlich oder östlich - ausgedehnt werden. Im Falle einer Ausweitung von Osten nach Westen sind vorwiegend die satzungsmäßigen Bestimmungen über Führungsgremien, Aufbau und Verbands- bzw. parteiinterne Wahlen den Gegebenheiten des bundesrepublikanischen Rechts anzupassen.

Diese zweite Möglichkeit der organisatorischen Anpassung erfordert massive Adaptions- und Integrationsleistungen seitens der beteiligten Parteien und Verbände. Bezüglich der zeitlichen Dimension einer vollständigen Fusion oder räumlichen Ausweitung sind ungefähr fünf bis zehn Jahre anzusetzen. Auf eine ähnliche Dauer hat Wolfgang Zapf (1990: 36) die gesamtgesellschaftliche Übergangszeit eingeschätzt: "... Erfahrungen zeigen, daß es bis zu zehn Jahre dauern kann, ehe die Transformation so 'habitualisiert' ist, daß sie in Konsolidierung ... übergeht".

Dabei gilt es zu bedenken, daß Parteien und Verbände intermediäre Organisationen darstellen, die als "Zwischenträger im 'gesamtgesellschaftlichen' Integrationsprozeß" fungieren. Ihre spezifischen strukturellen Eigenschaften und internen Probleme ergeben sich aus der Notwendigkeit,

"mit mindestens zwei wichtigen Umwelten zur gleichen Zeit interagieren zu müssen: nach 'unten' mit einer mehr oder weniger 'freiwilligen' Mitgliedschaft oder Klientel - oder allgemeiner: einer der Organisation gegenüber 'primären' Sozial- und Wertestruktur - und nach 'oben' mit einer institutionellen Umgebung, in der sie

Gesamtdeutsche Zusammenschlüsse von Parteien und Verbänden

(mehr oder weniger organisierte) Organisationen unter anderen sind" (Streeck 1987: 4).

Zumindest in einer Phase des Übergangs gehen jedoch von diesen beiden relevanten Umwelten keine eindeutigen Signale aus. Es bestehen im Gegenteil erhebliche Turbulenzen und Informationsdefizite über Mitgliederinteressen und längerfristige Strategien anderer politischer Organisationen. Neben den beiden von Streeck angeführten Bezugspunkten der Struktur und Strategie einer intermediären Organisation wirkt jedoch auf die Gliederungen in der ehemaligen DDR ein zusätzlicher Einflußfaktor: die eigene Dachorganisation bzw. (West-) Zentrale. Kurz- mittelfristig sind daher finanziell, personell und strukturell vermittelte Zentralisierungseffekte zu erwarten, die möglicherweise eine eigentümliche Selektivität bei der Wahrnehmung und Lösung von Problemen entfaltet. Die Entwicklung der gesamten Organisation und vor allem der Auf- und Einbau ihrer Gliederungen in den fünf neuen Bundesländern erfolgt unter dieser Perspektive dann vorwiegend nach bürokratisch-technokratischen Regeln. Auf mittlere Sicht können sich hieraus erhebliche Entfremdungseffekte von der eigenen Mitgliederbasis sowie eine Blockade potentieller Kooperationen mit anderen Organisationen und staatlichen Institutionen auf regionaler Ebene ergeben.

3. Problemdimensionen der Zusammenschlüsse

Vier organisatorische Aufgaben und Probleme lassen sich im Zusammenhang mit den Zusammenschlüssen von Parteien und Verbänden konkretisieren und in den Vordergrund der analytischen Überlegungen stellen:

- die Analogisierung der Organisationsstrukturen,
- die interne Funktionsfähigkeit der Apparate,
- die Verarbeitung von Umwelt-Heterogenität,
- die Bewältigung von Transformationsfriktionen.

Die Analogisierung von Organisationsstrukturen bedeutet zum einen die Angleichung des Aufbaus der Verbände und Parteien an die Ebenen des politisch-administrativen Systems, nämlich Bund, Länder und Gemeinden. Hier schlagen gewachsene unterschiedlichen Auswirkungen der ehemals föderativen und unitarischen Staatsformen durch, die nun nach der Vereinigung auf staatlicher Ebene abgebaut werden müssen. Zum anderen sind im Falle von Zusammenschlüssen Strukturen und Verfahren sowie gegebenenfalls die Programmatik der beiden Organisationen anzugleichen. Hier spielt der Gegensatz zwischen (ehemals) zentralistisch und demokratisch verfaßten politischen Vereinigungen eine Rolle. Ferner sind besonders bei Verbänden Anpassungen im Hinblick auf die präzise Bestimmung von Klientelen und konkreten Aufgabenstellungen, Dienstleistungen etc. notwendig.

Durch eine Ungleichverteilung von Ressourcen zwischen den jeweils alten und neuen Gebieten wird die interne Funktionsfähigkeit der Apparate gefährdet. Dies macht erhebliche Transfers, vielfach sogar eine interne Umverteilung, von Personal und Finanzen notwendig. Dies kann innerhalb der Parteien und Verbände zu heftigen Konflikten sowie zu erheblichen Abhängigkeiten von den jeweils reichen Gliederungen bzw. der Zentralen führen. Dadurch können außerdem sowohl die politische Schlagkraft wie auch die innerorganisatorische Demokratie in Mitleidenschaft gezogen werden.

Differenzen in der Mitgliederdichte, der Bereitschaft zu ehrenamtlicher Aktivität, dem Beitragsaufkommen und der strategischen Position sind Beispiele für die Verarbeitung von Umwelt-Heterogenitäten. Sie beruhen nämlich in hohem Maße auf sozialen und ökonomischen Merkmalen und Bedingungen eines Wirtschafts- und Sozialraumes, z.B. Einkommen und Beschäftigungslage. Zum anderen kann die räumliche Ausweitung der Organisation zu sozialen Veränderungen führen, wenn Motivationen und Determinanten eines Beitritts in einen spezifischen Verband oder eine bestimmte Partei sich verschieben. Parteien und Verbände sind dadurch genötigt,

das Spektrum der von ihnen vertretenen Interessen auszuweiten und werden mit den entsprechenden Problemen der Interessenaggregation konfrontiert. Ulrich Beck (1990) hat in diesem Zusammenhang von einem "Konflikt zweier Modernen" gesprochen. In manchen politischen Organisationen wird deshalb eine "Politik der zwei Geschwindigkeiten" gefordert, durch die die Funktionsfähigkeit der Apparate und die Heterogenität von Interessen und Kontexten versöhnt werden soll (z.B. Schmitz/Tiemann 1991: 46, Blessing 1991). Schließlich stellt neben dem Recht der Zeitdruck, der durch den frühen Wahltermin entstanden ist, eine wesentliche Umweltbedingung dar, die insbesondere in der Konstitutionsphase von ausschlaggebender Bedeutung gewesen ist.

Die Bewältigung von Transformationsfriktionen erfordert innerorganisatorische Übergangsregelungen und die Setzung von Prioritäten. So läßt sich für einen begrenzten Zeitraum durch 'freundliche' Proporz bei der Besetzung von Führungsgremien (Pfeffer 1972) oder überproportionale Anteile an Mitteln ein gewisser Schutz der Minderheiten und Schwachen bewerkstelligen. Der Aufbau neuer bzw. die Integration 'anderer' Organisationselemente bedarf ferner eines erheblichen Maßes an Flexibilität, dem jedoch in verschiedener Weise Grenzen gesetzt sind. So entstehen z.B. im Hinblick auf die schnelle und elastische Mobilisierung von Ressourcen Probleme, ein demokratisches Verfahren einzuhalten oder deren ordnungsgemäße Verwendung zu kontrollieren.

4. Elemente einer Typologie von Zusammenschlüssen

Diese hier angeschnittenen Schwierigkeiten der Integration und Adaption in Parteien und Verbänden sind keine Krisenphänomene, die zwangsläufig und überall mit gleicher Intensität auftreten müssen. Sie weisen durchaus Spielräume auf, die auf unterschiedliche gewählte Strategien der Organisationsentwicklung sowie verschiedenartige strukturelle

Josef Schmid

Eigenschaften und Bedingungen der jeweiligen Gruppierung zurückgeführt werden können.

Ein einfacher Typologierungsversuch der Strategien kann etwa folgende Aspekte erfassen:

- 'Fusionen' versus 'Ausweitungen';
- 'freundlicher' versus 'unfreundlicher' Zusammenschluß und
- Demokratie- versus Effizienzorientierung.

Die grundlegenden strukturellen Voraussetzungen und situativen Bedingungen lassen sich in vergleichbarer Weise einteilen nach:

- Art der Organisation (Partei, politischer Verband, 'unpolitischer' Verband);
- Größe und Komplexität der Organisation und
- bei Fusionen: Kompatibilität der beiden ehemals selbständigen Organisationen.

Hieraus lassen sich schließlich einige Hypothesen zur Frage generieren, inwieweit und welche Organisationsprobleme auftreten. Die Kombination aus 'Fusion', 'freundlich' und 'hoher Stellenwert demokratischer Verfahren und Strukturen' verläuft mit hoher Wahrscheinlichkeit langsamer und weniger konfliktreich als eine Strategie, die die Elemente 'Ausweitung', 'unfreundlich' und 'Effizienzorientierung' beinhaltet (zum entscheidungstheoretischen Hintergrund vgl. Pfetsch 1987). Auch kann davon ausgegangen werden, daß unpolitische und damit relativ staatsferne Verbände im Hinblick auf die Wahl von Organisationsformen und ihrem Timing erheblich höhere Spielräume besitzen als Parteien. Große und komplexe Organisationen verfügen ferner sowohl über umfangreiche Ressourcen wie über vielfältige Erfahrungen im Umgang mit Heterogenität. Ihnen sollte ein Zusammenschluß relativ wenig Probleme bereiten.

Diese hier knapp angedeuteten Überlegungen zu einer analytischen Vertiefung der Zusammenschlüsse von Parteien und Verbänden im Rahmen der Wiedervereinigung weisen auf er-

hebliche theoretische Probleme und Defizite hin. Im Mittelpunkt der wirtschafts- und organisationswissenschaftlichen Beiträge zu Fusionen von Unternehmen (Pfeffer 1972, Hertlein 1965, Kolbeck 1981), die der Fragestellung am nächsten kommen, stehen die Gründe und Motive, d.h. die besseren Möglichkeiten der Rationalisierung und Risikominderung sowie eine Senkung der Transaktionskosten. Ferner werden die verschiedenen Arten von Zusammenschlüssen, die das Wirtschaftsrecht relativ klar regelt, sowie kartellrechtliche Fragestellungen diskutiert.

Solche Aspekte treffen bei den Parteien und den Verbänden allerdings nur begrenzt zu. Hier spielt die Anpassung an die politische Systemumwelt gegenüber der innerorganisatorischen Effizienzsteigerung eine größere Rolle. Daneben sind Parteien und einflußreiche Verbände in höherem Maße als Unternehmen in der Lage, die rechtlichen Vorschriften situationsspezifisch anzuwenden und gegebenenfalls sogar abzuändern. Bei einem Teil der Parteienrechtsexperten ist zum Beispiel die praktizierte Form der Verschmelzung auf Einwände gestoßen. Parteien und Verbände sind im Unterschied zu Unternehmen darüberhinaus erheblich lockerer strukturiert und im Hinblick auf die relevanten Zielsetzungen unklarer. Das macht die Identifikation von Entscheidungskälen analog zur unternehmerischen Profitmaximierung schwieriger.

Im Unterschied dazu lassen sich zu den organisationsinternen Problemen, die mit den Zusammenschlüssen von Parteien und Verbänden verbunden sind, vielfältige Bezüge zur Organisationsforschung (Scott 1986) herstellen. Fragen der Führung, der effizienten Aufbau- und Ablauforganisation, der Ressourcenverteilung, der Integration von Mitgliedern, der konkreten Aufgabenstellung, der Organisations-Umwelt-Beziehungen, etc., gehören zum klassischen Repertoire dieser Disziplin. Dies gilt sowohl für die theoretische wie praktische Beschäftigung mit "Wiedervereinigung als Organisationsproblem".