

Das Zukunftsinvestitionsprogramm (ZIP) als Lehrstück gewerkschaftlicher Einflußnahme auf regionale Investitionsentscheidungen des Staates?

1. Problemstellung

Die Bundesregierung hatte das ZIP am 23. März 1973 als ein 16 Mrd. DM umfassendes, „mehrjähriges öffentliches Investitionsprogramm zur Wachstums- und umweltpolitischen Vorsorge“ auf den Weg gebracht. Sie war damit eigenen Ankündigungen und Forderungen aus der Öffentlichkeit nachgekommen. Obwohl nicht als Hauptziel angesprochen, erhofften sich Regierung und Gewerkschaften auch die Auslösung kurzfristiger beschäftigungspolitischer Impulse von diesem Programm¹. Die Durchführung des ZIP wurde unmittelbar nach seiner Verabschiedung durch das Kabinett von Widerständen seitens einiger Bundesländer behindert. Auch nachdem diese Hemmnisse beseitigt werden konnten, hatte es den Anschein (bzw. es wurde vor allem von Seiten des Bundes so getan), als ob das Investitionsprogramm nicht richtig in Gang käme. Daran sei vor allem die mangelnde Bereitschaft der Gemeinden zur Mitarbeit schuld, hieß es mehr oder weniger verklausuliert. Dieser Eindruck und die Befürchtung vor einem beschäftigungspolitischen Fehlschlag des ZIP veranlaßte den geschäftsführenden Bundesvorstand des Deutschen Gewerkschaftsbundes (DGB), eine Umfrage unter seinen Landesbezirken und Kreisen durchzuführen. Er erhoffte sich davon, Informationen über praktische Schwierigkeiten bei der Durchsetzung des ZIP im besonderen und der öffentlichen Investitionspolitik im allgemeinen zu erhalten. Die Auswertung der einzelnen Berichte wurde dem Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Institut des DGB (WSI) übertragen².

1 Vgl. Programm für Zukunftsinvestitionen, in: Bulletin der Bundesregierung, Nr. 33 vom 30. 3. 1977.

2 Vgl. DGB-Aktion zum 16-Milliarden-Programm der Bundesregierung, in: DGB-Nachrichtendienst, Nr. 234 vom 2.9. 1977.

In diesem Bericht sollen weniger die Ergebnisse dieser Umfrage im Mittelpunkt stehen - wenngleich einleitend eine kurze Zusammenfassung gegeben wird. Vielmehr soll gezeigt werden, inwieweit das ZIP vom DGB und seinen Gliederungen her beeinflußt werden konnte. Insbesondere soll es daher auf die Art und Weise ankommen, durch die die DGB-Kreise sich ihre Informationen über investitionspolitische Probleme verschafft haben bzw. wie sie Einfluß auf solche Fragen ausüben konnten. Zum Schluß soll der Bericht skizzenhaft Perspektiven und Fragestellungen anreißen, die die Möglichkeit betreffen, einen effektiveren Einfluß auf derartige Entscheidungen auszuüben. Um hier nicht zu sehr im Nebelhaften zu verharren, sollen zuvor die Kompetenzen und Möglichkeiten der DGB-Kreise im Rahmen der Gesamtorganisation des DGB kurz veranschaulicht werden, damit der nicht mit den Problemen vertraute Leser gewisse Möglichkeiten der Einschätzung hat.

2. Ergebnisse der ZIP-Umfrage³

Die in den einlaufenden Berichten der DGB-Kreise enthaltenen Informationen und Einschätzungen waren durchaus nicht einheitlich und auch von unterschiedlichem Gehalt. Von subjektiven Eindrücken geprägte Schilderungen blieben nicht aus. Dennoch hat es eine Vielzahl interessanter und verwertbarer Fakten gegeben. Als wichtigste Ergebnisse können folgende Aussagen festgehalten werden:

- das ZIP ist bis zum Frühjahr 1978 zügig angelaufen;
- die Gemeinden haben mehr Projekte angemeldet, als die Bewilligungsbehörden von Ländern und Bund akzeptieren konnten;
- eine Bedarfssättigung ist im öffentlichen Infrastrukturbereich generell nicht gegeben;
- trotz einer Reihe von Mängeln im Bereich der Verwaltung aller Gebietskörperschaften ließe sich auch kurzfristig eine noch größere Zahl von Investitionsprojekten auf den Weg schicken.

Bei den angesprochenen Mängeln in den öffentlichen Verwaltungen handelt es sich vorwiegend um Schwächen im Bereich der Information und der Kommunikation zwischen Bund, Ländern und Gemeinden, der Finanzierung und Planung von Investitionen, um administrative Hemmnisse und um Personalunterbesetzungen in den Planungsämtern. Sie führten einerseits zu Verzögerungen, andererseits aber zu einer relativ großen Hetze bei der Anmeldung von Investitionsvorhaben. Schwerwiegender als diese Mängel, die sich durch organisatorische Maßnahmen beseitigen lassen müßten, ist aber die Bestätigung der auch von anderen Seiten vertretenen Auffassung, daß das ZIP noch nicht ausreichend dosiert gewesen ist. Das WSI sieht daher die Fortsetzung der vom DGB geforderten beschäftigungssichernden Finanzpolitik der öffentlichen Hand als notwendig an. Dabei sollte durchaus an das im Ansatz richtige ZIP angeknüpft werden.

3. Angaben zur Beteiligung an der Umfrageaktion

Die Beteiligung an der Umfrage des DGB-Bundesvorstandes war in den verschiedenen DGB-Landesbezirken und Kreisen zwar unterschiedlich, aber angesichts der Komplexität des Untersuchungsgegenstandes doch recht beachtlich. Der größte Teil der Antworten ging in den Monaten September und Oktober ein. Nachdem der DGB im Januar noch einmal in einem besonderen Schreiben diejenigen Kreise und Bezirke angeschrieben hatte, die bisher noch nicht reagiert hatten, kam eine weitere Welle von Antworten zurück. Sehr viele Kreise

³ Vgl. hierzu auch Tofaute, H., Ergebnisse der Umfrage des Deutschen Gewerkschaftsbundes zum Zukunftsinvestitionsprogramm der Bundesregierung, in: WSI-Mitteilungen, H. 8/1978. - Die Gesamtergebnisse der Untersuchung wird der DGB in Kürze als Broschüre veröffentlichen.

(20 Prozent) schrieben nicht nur einmal, sondern teilten weitere, später gewonnene Erfahrungen und Informationen zum ZIP mit.

Insgesamt haben sich an der Umfrageaktion des DGB-Bundesvorstands 64 der insgesamt 224 DGB-Kreise und 5 der 9 Landesbezirke beteiligt. Die durchschnittliche Rücklaufquote bei den Kreisen liegt somit bei knapp 30 Prozent, bei den Landesbezirken beträgt sie über 50 Prozent. In diesen Zahlen kommt nicht zum Ausdruck, daß einige Stadtverwaltungen bzw. politische Führungen, wie z. B. die von Hamburg, Recklinghausen oder Bad Münde, nach Berichten über die DGB-Aktion in der Tagespresse unaufgefordert Informationen an den DGB-Bundesvorstand geschickt haben. Die Landesbezirke Bayern und Nordmark hatten in ihrem Zuständigkeitsbereich unabhängig von der DGB-Initiative eigene Aktionen ähnlicher Art unternommen und konnten die dabei gewonnenen Erfahrungen zusätzlich zur Verfügung stellen. Erfahrungsaustausche fanden auch statt in Sitzungen des Wirtschaftspolitischen Ausschusses und des Regionalpolitischen Ausschusses beim DGB-Bundesvorstand. In diesen Ausschüssen sind neben den zuständigen Bundesvorstandsabteilungen auch die DGB-Landesbezirke wie Einzelgewerkschaften im DGB vertreten.

Trotz der regen Umfragebeteiligung ist der Hinweis auf eine mögliche Erklärungsursache für das Ausbleiben einer noch besseren Rücklaufquote sinnvoll, denn diese Erklärung könnte auch ein Teilergebnis der Umfrage sein. Abgesehen davon, daß bei solchen Umfrageaktionen wegen mangelnder zeitlicher und personeller Kapazitäten sowie wegen sonstiger unvermeidbarer Gründe ohnehin immer nur ein Bruchteil der Befragten antworten kann, haben vermutlich zumindest einige dieser DGB-Kreise deswegen nicht geantwortet, weil die lokalen Behörden keine oder unzureichende Erklärungen auf entsprechende Fragen der DGB-Organen zum ZIP abgegeben haben oder auch weil sich offensichtlich einige Gemeinden überhaupt nicht am ZIP beteiligt haben. Diese Vermutung stützt sich u. a. auf die Hinweise verschiedener DGB-Kreise und -Landesbezirke, daß die Beschaffung von Informationen bei den um Auskunft gebeten Stellen auf große Schwierigkeiten gestoßen ist. Sie wurde dann auch durch gezielte Rückfragen bei Kreisen, die keine schriftlichen Berichte geschickt hatten, bestätigt.

4. Realisierte Aktionen zur Umsetzung gewerkschaftlicher Interessen

Hier soll zunächst auf die Aktionen der DGB-Zentrale eingegangen werden. Diese hatte schon lange vor dessen Verabschiedung ein dem ZIP ähnliches Programm gefordert. Als der Bundeskanzler dieses dann in seiner Regierungserklärung im Dezember 1976 ankündigte, machte er noch keine Angaben über den Umfang des Programms⁴. Doch stellte sich bald danach heraus, daß an ein Investitionsvolumen von 8 bis 10 Milliarden DM gedacht war, das auf die Finanzplanungsperiode 1976/80 und auf Bund, Länder und Gemeinden einschließlich öffentlicher Unternehmen verteilt werden sollte.

Der DGB hatte diese Anregung sofort aufgegriffen und in Anlehnung an seine Forderungen nach einer beschäftigungsorientierten Finanzpolitik dann in einem Brief an Bundeskanzler Schmidt vom 20. Januar 1977 verlangt, dieses Programm mit einem Volumen von mindestens 20 Mrd. DM auszustatten⁵. Diese Forderung wurde vom DGB in der Folgezeit nachhaltig vertreten, und in der Tat wurde das am 23. März 1977 vom Bundeskabinett beschlossene „Programm für Zukunftsinvestitionen“ immerhin auf ca. 16 Mrd. DM aufgestockt. Ferner hatte der DGB unmittelbar nach Bekanntgabe des Regierungsbeschlusses zur Durchführung

4 Vgl. Deutscher Bundestag, Stenographischer Bericht vom 16. 12 1976, S. 34.

5 Vgl. Deutscher Gewerkschaftsbund, Die DGB-Forderung nach einem 20-Milliarden-Programm, in: Wirtschaftspolitische Informationen, Nr. 1/1977.

des öffentlichen Investitions-Sonderprogramms am 23. 3. 1977 heftige Kritik an den Auseinandersetzungen zwischen Bund und Ländern um die Finanzierung des „mehrjährigen öffentlichen Investitionsprogramms zur Wachstums- und umweltpolitischen Vorsorge“ geübt⁶. Mit seiner Umfrage hat der DGB schließlich deutlich sein Interesse am Gelingen des ZIP zum Ausdruck gebracht. Im folgenden sollen dann die Aktivitäten der DGB-Gliederungen zur Erlangung von Informationen über kommunale ZIP-Vorhaben und zur Durchsetzung eigener Interessen geschildert werden.

So unterschiedlich der Rücklauf der Antworten der Kreise aus den verschiedenen Landesbezirken war, so unterschiedlich war auch der Umfang der Antworten. Die Spannweite reichte von einfachen Informationen über das Ergebnis der Anfragen bei den örtlichen Verwaltungen bis zu ausführlichen Berichten zu den aufgeworfenen Fragen. Häufig wurden Kopien von Berichten der Lokalpresse über die Aktivitäten der DGB-Organen beigelegt. Manchmal allerdings haben sich die DGB-Kreise mit ihrem Auskunftersuchen nicht direkt an die Kreisgemeinden, sondern nur an die Kreisverwaltungen als übergeordnete Verwaltungseinheiten gerichtet. Diese konnten dann häufig keine Auskünfte geben, weil die Landkreise keine eigenen Anträge hatten und der Antragsweg der Gemeinden direkt zum Regierungspräsidenten ging. In zahlreichen Fällen (vor allem in kleineren Orten) kam zustatten, daß Mitglieder der DGB-Kreise oder Ortskartellvorstände den zu untersuchenden Fragen auch aufgrund ihrer Zugehörigkeit zu Parteien und zur Mitgliedschaft in Gemeinde-, Stadt- und Kreisparlamenten sowie in diesen Körperschaften zugeordneten Ausschüssen etc. nachgehen konnten. Dadurch war die Voraussetzung für eine gehaltvolle Berichterstattung vor Ort gegeben. Offizielle Anfragen in diesen Gremien waren dabei eines der am meisten verwandten Informationsbeschaffungsinstrumente. Ebenfalls sehr häufig haben sich Vertreter des DGB mit den zuständigen Repräsentanten aus Politik und Verwaltung getroffen und die vorliegenden Probleme im einzelnen erörtert. Dieses Verfahren wurde auch in Großstädten mehrfach angewandt. Zum Teil hat man sich aber auch darauf beschränkt, die politischen Verantwortungsträger und Verwaltungen schriftlich um Auskunft über die vier aufgeworfenen Punkte zu bitten.

Neben diesen Informationsbeschaffungsmethoden gelang es aber auch, durch etwas spektakulärere Aktionen die Öffentlichkeit problembewußt zu machen. In nicht wenigen Städten (z. B. Heilbronn oder Würzburg) sind von den örtlichen DGB-Vertretungen eigene Investitionsprogramme vorgeschlagen und veröffentlicht worden. In anderen Fällen sind den zuständigen parlamentarischen Gremien und Verwaltungsorganen zumindest einzelne Projekte benannt worden, die nach Auffassung des DGB aus infrastrukturpolitischer Sicht notwendig seien und für die ein Antrag auf Förderung im Rahmen des ZIP gestellt werden sollte. Einige Male wurden Verwaltungen und Öffentlichkeit durch besondere publikumswirksame Veranstaltungen, Podiumsdiskussionen usw. oder durch gemeinsame Aktionen der örtlichen Vertretung vom DGB und den besonders am ZIP interessierten Einzelgewerkschaften auf die Problematik aufmerksam gemacht. So haben sich z. B. in Coburg Vertreter des DGB, der Gewerkschaft Bau-Steine-Erden (BSE), der IG Metall und der Gewerkschaft Öffentliche Dienste, Transport und Verkehr (ÖTV) zusammengetan und der Stadt konkrete Projekte zur Aufnahme in das ZIP vorgeschlagen. Vielfach griffen auch Parteien die vom DGB vorgetragene Forderung auf und machten sie sich bzw. ihren Mandatsträgern auf den verschiedenen Legislativebenen zu eigen.

Diese Aktivitäten sind nach den Berichten aus den betreffenden DGB-Kreisen in der Öffentlichkeit positiv aufgenommen worden. Damit kann ein wesentliches Ziel, das der DGB-

⁶ Vgl. Deutscher Gewerkschaftsbund, Investitionsprogramm unverzüglich verwirklichen, in: DGB-Nachrichtendienst, Nr. 81 vom 24. 3. 1977.

Bundesvorstand mit seiner Umfrageaktion verfolgt hatte, als erreicht bezeichnet werden: nämlich nicht nur Schwierigkeiten bei der Abwicklung des ZIP auf kommunaler Ebene auffindig zu machen, sondern auch in der Bevölkerung ein Bewußtsein für diese Problematik zu schaffen. Auch durch Druck von dieser Seite sollten die Städte und Gemeinden bewegt werden, weitere aktive Anstrengungen zum Gelingen des ZIP zu unternehmen. Es kam ferner vor, daß DGB-Kreise von Gemeinden um Unterstützung bei der Genehmigung gewünschter Projekte gegenüber den Bewilligungsbehörden gebeten wurden. Manchmal fragten Bürgermeister und Verwaltungen vor allem kleinerer Gemeinden bei den lokalen DGB-Vertretungen an, ob bestimmte Maßnahmen vom ZIP mitgefördert werden könnten. Die auch von der Bundesregierung berichtete Tatsache, daß die für das ZIP für 1977 und 1978 zur Verfügung stehenden Förderungssummen bzw. die vorausgerechneten Auftragsvolumina deutlich überschritten worden sind⁷, darf daher sicherlich auch mit der Initiative des Deutschen Gewerkschaftsbundes im Zusammenhang gesehen werden.

5. Ansätze für eine bessere Beteiligung der DGB-Kreise an der öffentlichen Investitionspolitik

Bei einer realistischen Einschätzung der gewerkschaftlichen Versuche, die beschäftigungspolitischen Spielräume des ZIP auszunutzen, ist die Frage gestattet, inwieweit diese Aktion als Lehrstück für eine stärkere gewerkschaftliche Einflußnahme als bisher auf regionalpolitische Entscheidungen angesehen werden darf. Diese Frage kann hier nicht letztendlich beantwortet, sondern soll nur in problematisierender Weise erörtert werden. Dies setzt eine kurze Darstellung des Auftrags und der Praxis voraus, mit denen die DGB-Kreise in erster Linie zu tun haben.

Einfach ausgedrückt, sind die DGB-Kreise das basisnächste Vollzugsorgan der Beschlüsse des Bundeskongresses sowie der aus diesen Beschlüssen abgeleiteten Anweisungen der höheren Organe, insbesondere der Landesbezirke und des Geschäftsführenden Bundesvorstandes. Ihre Aufgaben lassen sich in zehn Bereiche unterteilen⁸:

- Aufgaben im Rahmen der Kreisdelegiertenversammlung und des Kreisvorstandes,
- Aufgaben im Rahmen von Personengruppen (Angestellte, Beamte, Frauen und Jugendliche),
- Aufgaben im Rahmen der Ortskartelle,
- Bildungsarbeit,
- Aufgaben im Rahmen der gesetzlichen Mitsprachemöglichkeiten,
- Interessenvertretung in der Öffentlichkeit,
- Betreuung der Mitglieder in den Betrieben,
- Rechtsberatung und Rechtsvertretung,
- technisch-organisatorische Aufgaben,
- Aufgaben im Rahmen der Verwaltung.

Dieser Tätigkeitskatalog muß formal vom Kreisvorsitzenden erfüllt und verantwortet werden, der als hauptamtlicher und gewählter Vorsitzender des Kreisvorstandes den DGB nach außen zu vertreten hat. Ihm stehen je nach der Größe des Kreises bzw. der Zahl der zu betreuenden Mitglieder eine unterschiedlich hohe Zahl von Organisations-, Rechts- und Bildungssekretären zu Seite. Es kann vorkommen, daß der DGB-Kreisvorsitzende praktisch Alleinarbeiter ist und lediglich eine oder zwei Schreibkräfte als Mitarbeiterinnen hat. Es

⁷ Vgl. z. B. Bundesministerium der Finanzen, Programm für Zukunftsinvestitionen — Bilanz nach einem Jahr. BMF-Dokumentation Nr. 9/1978 vom 9. 5. 1978.

⁸ Vgl. Hochgürtel, G. und Stiegler, B., Die Aufgaben des DGB an der Basis - Zum Berufsbild des DGB-Sekretärs, Veröffentlichung der Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn 1977.

kommt aber auch vor, daß er bei mehreren Organisationssekretären und einer Rechtsstelle ein Büro von 20 Personen zu leiten hat. Die Alltagspraxis läßt dem Kreisvorsitzenden jedoch in der Regel nicht genügend Zeit, diesen Tätigkeitskatalog gleichermaßen intensiv zu erfüllen. Ein großer Teil seiner Arbeitszeit geht unter in Repräsentationspflichten. Vielfach übt er ein politisches Mandat aus (Stadtrat, Landtag). Hinzu kommen Tätigkeiten im Rahmen der sozialen Selbstverwaltung (AOK, Arbeitsamt). Mitarbeit in anderen öffentlichen Organen und Einrichtungen mit ähnlichem Charakter (Bezirksplanungsausschuß, Industrie- und Handelskammer, Gerichtsbarkeit) oder in Parteien und gemeinnützigen Organisationen (meistens Arbeiterwohlfahrt) wird ebenfalls verlangt. Wenn er notwendige Kleinarbeiten wie die Ausarbeitung von Vertretungsregelungen für erkrankte Mitarbeiter, Beschaffung von Büromaterial und -möbeln oder die Korrespondenz mit Landesbezirk und Bundesvorstand u. a. m. erledigt hat, bleibt ihm eben noch Zeit, die Kreisdelegiertenkonferenzen, Arbeitskreissitzungen, die Maifeier und ein oder zwei überörtliche Gewerkschaftsveranstaltungen vorzubereiten und gegebenenfalls Beschlüsse auszuführen. Zeit für die große Politik bleibt jedenfalls nicht, dafür gibt es aber jede Menge Ärger und Streß, wie es ein DGB-Kreisvorsitzender formulierte.

Angesichts dieses Arbeitsprofils, das eher mehr als weniger repräsentativ ist, ist die Tatsache, daß die Umfrage des Geschäftsführenden Bundesvorstandes zum ZIP von immerhin knapp 30 vH der DGB-Kreise beantwortet worden ist, nicht hoch genug zu veranschlagen. Gleichzeitig ist dieses Ergebnis aber auch ein Beweis für das Interesse und die Bereitwilligkeit der Kreise, trotz schwieriger Arbeitsbedingungen die sich aus öffentlichen Konjunkturprogrammen ergebenden Möglichkeiten zu regionalen Investitionsentscheidungen wahrzunehmen.

Was könnte getan werden, um dieses Potential noch mehr auszuschöpfen oder gar zu erhöhen? Den Kreisvorsitzenden, die mit dieser Frage konfrontiert waren, fiel zunächst spontan die Antwort „Mehr Personal und vor allem mehr Geld für die Kreise“ ein. Als zweites kam der Wunsch nach einer besseren Arbeitsteilung innerhalb der Gewerkschaftsorganisation. So sollten z. B. die örtlichen Vertreter der Einzelgewerkschaften nicht nur Arbeitsvorschläge für den Kreisvorstand machen, sondern sich auch an der Erledigung derselben beteiligen, um damit den Kreisvorstand zu entlasten. Auch die mitunter als bürokratisch und einengend bezeichneten Verhaltensweisen der Landesbezirke sollten zur Entlastung der DGB-Kreise geändert werden. Ferner wurde der Wunsch nach einer besser koordinierten Papierflut, die sich von den höheren DGB-Gliederungen auf die DGB-Kreise ergießt, geäußert. Insbesondere müßte bei Umfragen wie zum ZIP beachtet werden, daß der Text der Fragen einfach, klar verständlich und nicht zu lang ist, da ansonsten die Verlockung, die Anfrage im Ordner abzuheften, sehr groß ist. Auch der Vorschlag nach einem stärkeren Engagement der einfachen Gewerkschaftsmitglieder an der Basisarbeit der DGB-Kreise wurde erörtert, wengleich hierbei auch die Sorge vor Konflikten durchschimmerte. Schließlich wurde noch die Anregung gegeben, die am Fall der ZIP-Umfrage aufgezeichnete Mitwirkungsproblematik mit in die Bildungsarbeit der Gewerkschaften aufzunehmen, insbesondere jedoch in das Bildungsprogramm an den Akademien der Arbeit.

Die Erfahrungen aus dem ZIP zusammenfassend bewertend, kann gesagt werden, daß in diesem Fall für die Gewerkschaften Entscheidungs- und Mitwirkungsmöglichkeiten sichtbar geworden sind, die von vielen Kreisen schon ausgenutzt worden sind. Diese Möglichkeiten ließen sich auch dann weiter verbessern, wenn eine der Hauptvoraussetzungen hierzu, nämlich mehr Geld und mehr Personal, nicht sofort erfüllt werden könnten. In diesem Zusammenhang sollte auch einmal geprüft werden, wie die Arbeiten der Gewerkschaftsspitze und der DGB-Kreise mehr in gegenseitiger Hilfe verbunden werden könnten.

Hartmut Tofaute, Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliches Institut des DGB (WSI)