

Zur Entwicklung des DGB-Aktionsprogramms

Wenn die wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Entwicklungen und die konkreten Auseinandersetzungen nicht mehr mit den überkommenen Mitteln gewerkschaftlicher Politik bewältigt werden können, müssen die Gewerkschaften ihre Ziele überdenken und die Möglichkeiten ihres Handelns kritisch prüfen. Nach Auffassung der deutschen Gewerkschaften ist ein solcher Zeitpunkt gekommen. Antrag 1 des letzten Kongresses im Mai 1975 lautet im Kern: „Der DGB-Bundesvorstand wird aufgefordert, den Gesellschaftspolitischen Ausschuß mit dem Entwurf einer Überarbeitung des geltenden Grundsatz- und Aktionsprogramms des DGB zu beauftragen; .. dieser Entwurf für ein neues Grundsatz- und Aktionsprogramm ist nach den Beratungen in den Gewerkschaften auf dem darauffol-

genden DGB-Bundeskongreß vorzulegen¹". Damit werden Grundsatz- und Aktionsprogramm erstmalig im Zusammenhang neu entwickelt. Deshalb ist es sinnvoll, beide Programme in ihrer wechselseitigen Beziehung zu sehen, wobei hier das Schwergewicht auf dem Aktionsprogramm liegen soll².

Die Ausgangstage für das Entstehen von Grundsatz- und Aktionsprogramm

Üblicherweise werden in der gewerkschaftlichen Diskussion die Grundsatzprogramme von 1949 und 1963 sowie das Aktionsprogramm von 1955, das 1965 und 1972 ergänzt wurde, unterschieden.

Im strengen Sinne ist jedoch das Münchner Programm von 1949 kein Grundsatzprogramm. Der Gründungskongreß verabschiedete vielmehr „Grundsätze, Richtlinien, Forderungen und Entschließungen“³, die nicht miteinander verbunden sind. So gehen die Wirtschaftspolitischen Grundsätze von den Grundsatzforderungen Vollbeschäftigung und zweckmäßiger Einsatz der Produktionsfaktoren, Mitbestimmung, Überführung der Schlüsselindustrien in Gemeineigentum und soziale Gerechtigkeit aus. Es folgen dann Einzelabschnitte, die teils die grundsätzlichen Vorstellungen im einzelnen begründen wie Volkswirtschaftlicher Rahmenplan oder Demokratisierung der Wirtschaft oder auf aktuelle Schwierigkeiten und Maßnahmen hinweisen wie Flüchtlingsproblem — Wohnungselend, Sicherung der Reallöhne oder Preiskontrolle für die wichtigsten Güter des Existenzbedarfs. In den Wirtschaftspolitischen Grundsätzen sind die meisten Forderungen an den Staat gerichtet.

Die Sozialpolitischen Grundsätze bestehen aus 8 Thesen, in denen die sozialpolitischen Aktivitäten der Gewerkschaften sowohl auf die Selbsthilfe gegenüber den Arbeitgebern wie auf die Beeinflussung von Staat bzw. Gesetzgebung bezogen sind. Nach so grundsätzlichen Zielen wie dem „Recht der Koalitionen der Gewerkschaften zur Selbstbestimmung ihres Aufgaben- und Zuständigkeitsbereiches sowie (des) Recht(s) des Arbeitskampfes zur Erreichung ihrer Ziele“ folgen inhaltliche und institutionelle Forderungen insbesondere zum Aufbau der Sozialversicherungen, zum Arbeitsschutz und zur arbeitsrechtlichen Gesetzgebung.

Schon vor der Verabschiedung des Aktionsprogramms sind somit in den Programm-Dokumenten grundsätzliche und aktuelle Forderungen nicht immer klar getrennt worden; zudem sind übergreifende Voraussetzungen und Ziele gewerkschaftlicher Politik wie die Selbstbestimmung der Ziele oder die Mitbestimmung nur in speziellen Zusammenhängen erwähnt. Die historische Gründung

1 Deutscher Gewerkschaftsbund (Hrsg.). Protokoll 10. Ordentlicher Bundeskongreß Hamburg, 25. bis 30. Mai 1975, Düsseldorf o. J., Anträge, S. 3. Der Gesellschaftspolitische Ausschuß ist faktisch mit dem Bundesvorstand gleichzusetzen.

2 Zur Entwicklung des Grundsatzprogramms vgl. den Beitrag von Detlef Hensche in diesem Heft.

3 Vgl. zum Folgenden: Deutscher Gewerkschaftsbund (Hrsg.), Protokoll Gründungsausschuß des Deutschen Gewerkschaftsbundes in München 12. bis 14. Oktober. 1949, Köln 1950, S. 318—340.

der Einheitsgewerkschaft wurde zwar auf dem Münchner Kongreß vollzogen, aber in ihrer politischen Bedeutung nicht angesprochen.

Auf dem 3. Ordentlichen Bundeskongreß im Jahre 1954 wurde ein Antrag der IG Metall angenommen, der die Einsetzung einer Programmkommission vorsah, die Grundsätze für ein Aktionsprogramm der deutschen Gewerkschaftsbewegung ausarbeiten sollte⁴. Zu den Grundsätzen sollten gehören die 40-Stunden-Woche, die Aktivierung der Lohn- und Gehaltspolitik, der Ausbau und die Reform der Sozialversicherung, die Vollbeschäftigung und die Mitbestimmung. Bereits im März 1955 sollte der Bundesausschuß, das höchste Organ zwischen den Bundeskongressen, über den Antrag beschließen. In einer EntschlieÙung hieß es ausdrücklich: „Der Bundeskongreß beauftragt die Programmkommission, ihre Aufgabe in diesem Sinne zum festgelegten Zeitpunkt zu erfüllen und auch die Mittel und Wege für die Verwirklichung des zu schaffenden Programms aufzuzeigen⁵.“

Das Aktionsprogramm mit seinen fünf Forderungen nach kürzerer Arbeitszeit, höheren Löhnen und Gehältern, verbessertem Arbeitsschutz, größerer sozialer Sicherheit und gesicherter Mitbestimmung wurde zum 1. Mai 1955 veröffentlicht. Vorsitzender der Kommission Aktionsprogramm war *Otto Brenner*, der Vorsitzende der IG Metall, und es wurde beschlossen, die Kommission als ständige Einrichtung fortzuführen.

Auf dem 4. Ordentlichen Bundeskongreß, der vom 1. bis 6. Oktober 1956 in Hamburg stattfand, hielt Otto Brenner ein Grundsatzreferat über das Aktionsprogramm des DGB, in dem er die „Philosophie“ des Aktionsprogramms ausführlich behandelte⁶. Brenner erinnerte daran, daß man auf dem Gründungskongreß im Jahre 1949 die Vergesellschaftung der Schlüsselindustrien, eine demokratisch kontrollierte Planung und eine betriebliche wie überbetriebliche Mitbestimmung keineswegs als Fernziele angesehen habe. Davon sei jedoch nur die Mitbestimmung bei Kohle und Stahl durchgesetzt worden — „... der letzte große Erfolg der Gewerkschaft in der Nachkriegszeit“. Inzwischen hätte sich die Restauration der alten Kräfte wieder durchgesetzt. Einerseits lasse das veränderte Verhältnis von Kapital und Arbeit eine Durchsetzung der Münchner Grundsatzforderungen zur Neuordnung der Wirtschaft nicht mehr zu. Andererseits könne man auch vom gegenwärtigen Kräfteverhältnis im Parlament keine Unterstützung wesentlicher gewerkschaftlicher Forderungen erwarten.

In diesem Zusammenhang solle es der Sinn des Aktionsprogramms sein, die Gewerkschaften ohne Aufgabe der Forderungen von 1949 aus der Defensive und

4 Deutscher Gewerkschaftsbund (Hrsg.), 3. Ordentlicher Bundeskongreß Frankfurt/M., 4. bis 9. Oktober 1954, Düsseldorf o. J., S. 689 ff.

5 Ebenda, S. 513.

6 Vgl. zum folgenden Deutscher Gewerkschaftsbund (Hrsg.), Protokoll 4. Ordentlicher Bundeskongreß Hamburg, 1. bis 6. Oktober 1956, Düsseldorf o. J., S. 346 ff.

Erstarrung herauszuführen und ihnen neue Kraft zu geben. Durch konkrete Nahziele müßten die Gewerkschaftsmitglieder gewonnen, die Einheitsgewerkschaft gefestigt und die öffentliche Meinung überzeugt werden. „Das Kernstück dieses Programms sollten solche Forderungen sein, die das brennende Interesse aller Arbeitnehmer... ausdrücken. Diese Forderungen müßten so sein, daß sie unabhängig von den gegenwärtigen politisch-parlamentarischen Verhältnissen und mit gewerkschaftlichen Mitteln realisierbar sind⁷.“

Die Fortschreibung des Aktionsprogramms

Die Trennung der programmatischen „Zuständigkeiten“ in Grundsatzprogramm mit Fernzielen und Aktionsprogramm mit Nahzielen wurde auf den folgenden Kongressen immer wieder aufgenommen. Dabei wurden die Gewerkschaften durch Anträge der IG Metall, die meist einstimmig und ohne Aussprache angenommen wurden, auf das Aktionsprogramm als „Grundlage der gewerkschaftlichen Aktivität“ verpflichtet⁸.

Im Jahre 1963 gab sich der DGB auf Antrag der IG Metall auf einem Außerordentlichen Kongreß ein neues Grundsatzprogramm, das sogenannte Düsseldorf-Programm. Formal handelte es sich durch die Präambel und die Zusammenfassung der gewerkschaftlichen Forderungen um das erste Programm. Es ist interessant, daß das Verhältnis von Grundsatz- und Aktionsprogramm auf diesem Kongreß weder in der programmatischen Rede des damaligen DGB-Vorsitzenden *Rosenberg* noch in der Diskussion um das neue Grundsatzprogramm angesprochen wurde. Die Grenzen schienen fließend zu sein, wenn *Rosenberg* auf dem 1966er DGB-Kongreß das neue Grundsatzprogramm als „umfassendes Aktionsprogramm“ bezeichnete, das durch zeitgemäße kurzfristige Aktionsprogramme verdeutlicht werde⁹.

Im Jahre zuvor war das Aktionsprogramm gründlich überarbeitet worden, und die Vorlage der Kommission Aktionsprogramm unter Vorsitz von *Otto Brenner* wurde im März 1965 vom Bundesausschuß verabschiedet. Aus den 5 Punkten des Programms von 1955 waren 10 Kapitel geworden. Neu waren u. a. bei der alten Forderung nach höheren Löhnen und Gehältern das Verlangen nach einem 13. Monatsgehalt, die Forderung nach einer besseren Vermögensverteilung, nach längerem Urlaub, insbesondere 4 Wochen Mindesturlaub im Jahr, nach einer niedrigeren Altersgrenze in der Rentenversicherung und nach besserem Mieterschutz im Kapitel „Größere soziale Sicherheit“. Ebenso wurde das Ziel gleiche Bildungschancen und bessere berufliche Bildung mit Forderungen

⁷ Ebenda, S. 348.

⁸ Vgl. außer dem Kongreß 1956 z. B. die DGB-Kongreß-Protokolle von 1959 (S. 715), von 1966, Anträge und Entschlüsse (S. 351), und von 1969, Anträge und Entschlüsse (S. 451).

⁹ Deutscher Gewerkschaftsbund (Hrsg.), Protokoll 7. Ordentlicher Bundeskongreß, Düsseldorf o. J., S. 44.

zur Einführung des 10. Schuljahres, eines zusätzlich bezahlten Bildungsurlaubs und der Verabschiedung eines Berufsausbildungsgesetzes konkretisiert¹⁰.

Der Münchner Kongreß des Jahres 1969 bestätigte wiederum die Bedeutung der Kommission Aktionsprogramm. Otto Brenner¹¹ berichtete über die Zusammenlegung der 1967 errichteten „Kommission Mitbestimmungsaktion“ mit der Kommission Aktionsprogramm, die damit weiterhin die Kontrolle über die Formulierung der konkreten gewerkschaftlichen Politik behielt. Brenner betonte die Bedeutung realistischer Nahziele. Durch das Aktionsprogramm sei es mit verhältnismäßig geringen Mitteln gelungen, zentrale Gewerkschaftsziele in den Vordergrund des allgemeinen Interesses zu rücken und sie den Menschen bewußt zu machen: „Vordringlich ist und bleibt dabei die Aufklärung der Mitgliedschaft und der Öffentlichkeit¹².“

Der Kongreß beschloß: „Der 8. Ordentliche Bundeskongreß erneuert nachdrücklich die Forderungen des gewerkschaftlichen Aktionsprogramms. Er sieht in ihnen eine verbindliche Richtschnur gemeinsamen Handelns aller im DGB vereinten Gewerkschaften und beauftragt die Kommission Aktionsprogramm, dem Bundesvorstand und Bundesausschuß des DGB auch weiterhin Vorschläge zur Durchsetzung des Aktionsprogramms zu unterbreiten¹³.“ Auf dem Satzungskongreß des DGB im Jahre 1971 hob Otto Brenner nochmals die Gültigkeit des Grundsatzprogramms für Politik und Zielsetzung des DGB und seiner Gewerkschaften hervor, während das Aktionsprogramm „die einigende Klammer für alle ist, die sich im DGB zusammengefunden haben, um eben in der Tagespolitik Aussagen zu treffen“¹⁴.

Im Jahre 1972 wurde das nach 1965 nun zum zweiten Male wesentlich überarbeitete Aktionsprogramm erstmalig durch den Kongreß verabschiedet. Der neue Vorsitzende der Kommission Aktionsprogramm, der DGB-Vorsitzende *Vetter*, der diese Aufgabe nach dem Tode Otto Brennens übernommen hatte, stellte die wesentlichen Ergänzungen vor. Vorweg wies der Sprecher der Antragskommission darauf hin, daß das Aktionsprogramm keine gesellschaftspolitische Zustandsbeschreibung enthalte, die weiterhin dem Grundsatzprogramm vorbehalten bleibe. Auch ersetze das Aktionsprogramm nicht konkrete Anträge zu Einzelfragen. Der jetzt vorliegende Entwurf sei im Gegensatz zu anderen Anträgen,

10 Vgl. Otto Brenner, DGB-Aktionsprogramm. Hrsg. Deutscher Gewerkschaftsbund, Bundesvorstand. Überarbeitete Aufl. Februar 1971.

11 Deutscher Gewerkschaftsbund (Hrsg.), Protokoll 8. Ordentlicher Bundeskongreß, München 18. bis 23. Mai 1969, Düsseldorf o. J., S. 180—183.

12 Ebenda, S. 182.

13 Ebenda, Anträge und Entschließungen, S. 451.

14 Deutscher Gewerkschaftsbund (Hrsg.), Protokoll 3. Außerordentlicher Bundeskongreß Düsseldorf, 14. bis 15. Mai 1971, S. 68 f.

die dem Kongreß vorlägen, bereits ausführlich mit den Hauptvorständen der Gewerkschaften besprochen und abgestimmt worden¹⁵.

Vetter wies sodann auf die inhaltlichen Neuerungen hin, die er in zwei Gruppen „Forderungen nach gesellschaftlichen Strukturänderungen“ und „Forderungen nach Verbesserung der Lebensqualität“ zusammenfaßte¹⁶. Bei den Forderungen nach gesellschaftlichen Strukturänderungen erwähnte er neben der „alten“ Forderung nach Mitbestimmung die Forderung nach Vermögensbildung durch ein überbetriebliches System der Ertragsbeteiligung, die vorausschauende Arbeitsmarktpolitik auf der Grundlage eines volkswirtschaftlichen Rahmenplans, die Einrichtung paritätisch besetzter Wirtschafts- und Sozialräte im Zusammenhang mit der gesamtwirtschaftlichen Mitbestimmung, die Mitbestimmung auch in multinationalen Konzernen und öffentlichen Unternehmen sowie eine Stärkung der Rechte der Gewerkschaften in Betrieben und Verwaltungen. Gänzlich neu ist ein Abschnitt über die Fortentwicklung des Arbeits- und Dienstrechts.

Unter dem Komplex „Qualität des Lebens“ erläuterte Vetter die Veränderung der Steuer- und Finanzpolitik zur besseren Finanzierung von Gemeinschaftsaufgaben, die grundlegende Forderung nach menschengerechten Arbeitsbedingungen, die Verbesserung der Sozialpolitik durch Anhebung der Versicherungspflichtgrenzen, Reform des Krankenhauswesens und besondere Rentenansprüche der Frau. Bei den Forderungen zum Bildungswesen wurden erstmals die allgemeine und die berufliche Bildung zusammengefaßt, konkretisiert durch Ziele wie obligatorische Vorschule, integrierte Gesamtschule und finanzielle Förderung der Lernenden. Erstmals enthält ein Aktionsprogramm zwei Forderungen zu Wohnung (Miet- und Bodenrecht) und Umweltschutz, die die Lebenslage der Arbeitnehmer wesentlich prägen“.

Auf dem Hamburger Kongreß des Jahres 1975 deutete Vetter einige der Perspektiven an, die im Hinblick auf ein neues Aktionsprogramm von Bedeutung sein könnten: Danach soll das Aktionsprogramm mehr sein als eine Zusammenstellung mittelfristiger Forderungen; es soll Prioritäten setzen und zu einer Anleitung für gewerkschaftliche Strategie und Taktik fortentwickelt werden. Die Aussagen sollen an die Interessenlage des einzelnen anknüpfen, für ihn verständlich sein und seine wesentlichen Lebensbereiche, Betrieb und Gemeinde, umfassen.

Vetter weist ausdrücklich auf die integrierende Bedeutung eines solchen Aktionsprogramms hin, weil es jede Einzelaktion für eine Gruppe in die Gesamtbewegung einbindet bzw. Einzelmaßnahmen mit der Autorität der gebündelten Kraft des Deutschen Gewerkschaftsbundes durchsetzungsfähiger macht. Er stellt

¹⁵ Vgl. Deutscher Gewerkschaftsbund (Hrsg.), 9. Ordentlicher Bundeskongreß Berlin, 25. bis 30. Juni 1972, Düsseldorf o. J., S. 178 f.

¹⁶ Ebenda, S. 179 (—182).

¹⁷ Das Aktionsprogramm ist abgedruckt im Protokoll des 9. Ordentlichen Bundeskongresses unter Anträge und Entschließungen, S. 3—7, und in Heft 7/76 dieser Zeitschrift.

jedoch auch heraus, daß eine solche Zielvorstellung gewerkschaftsorganisatorische Konsequenzen hat, da die Gewerkschaften ihre Organisationsbereiche und Organisationsformen wirksamer gestalten müssen¹⁸.

Schwerpunkte und Probleme

Umfang und Komplexität

Wenn man die Entwicklung der Aktionsprogramme verfolgt, so fällt ihr steigender Umfang und ihre zunehmende Komplexität auf: Aus zunächst 5 Forderungen des Jahres 1955 wurden 10 im Jahre 1965 und 13 im Jahre 1972. Hatte das erste Programm noch 10 Unterpunkte, so waren es beim zweiten schon über 50 Einzelforderungen und beim dritten über 70 Einzelpunkte.

War es zudem bei der Entwicklung des ersten Aktionsprogramms die Absicht gewesen, sich auf solche Forderungen zu konzentrieren, die die Gewerkschaften aus eigener Kraft durchsetzen konnten, so trat dieser Gedanke zunehmend zurück. Zwar wurde dieser Grundgedanke von Anfang an nicht durchgehalten, da selbst bei Forderungen zur Hebung des Lebensstandards, mehr aber noch bei den Forderungen zur sozialen Sicherheit und vor allem bei der Frage der Mitbestimmung der Gesetzgeber unmittelbar angesprochen war. Immerhin lag aber das tatsächliche Schwergewicht bei den tariflichen Aktivitäten zur Arbeitszeitverkürzung und bei Löhnen und Gehältern. In den folgenden Aktualisierungen des Aktionsprogramms nahmen jedoch die Forderungen zu, die sich an Regierung und Gesetzgeber richten, wobei die qualitativen und strukturändernden Ziele immer größeres Gewicht einnehmen wie Arbeitsbedingungen, Mitbestimmung, berufliche und allgemeine Bildung, Umweltqualität. Damit hat sich der Charakter des Aktionsprogramms gegenüber dem ursprünglichen Konzept wesentlich verschoben. Von der aus der Resignation geborenen Beschränkung auf realistische gewerkschaftliche Nahziele ist es zu einem fast flächendeckenden Programm gewerkschaftlicher Aktivitäten geworden, das Einzelmaßnahmen wie z. B. Veröffentlichung von Arbeitsunfallzahlen ebenso enthält wie strukturändernde Vorstellungen, z. B. die Einführung der integrierten Gesamtschule. Die Abgrenzung zum Grundsatzprogramm ist damit immer schwieriger geworden, doch ist dieses Problem in den Gewerkschaften, jedenfalls auf den DGB-Kongressen, nicht diskutiert worden.

Trennung von Nah- und Fernzielen

Die Vorlage eines eigenen Aktionsprogramms neben dem Grundsatzprogramm und den ohnehin üblichen Einzelforderungen, etwa in Form von Entschlüssen und Anträgen, wurde zunächst mit der These begründet, daß die

18 Deutscher Gewerkschaftsbund (Hrsg.), Protokoll 10. Ordentlicher Bundeskongreß Hamburg, 25. bis 30. Mai 1975, Düsseldorf o. J., S. 185 f.

Fernziele im Grundsatzprogramm enthalten seien; die Nahziele müßten in schlagkräftiger Form zusammengefaßt werden, um die gewerkschaftliche Kraft gemeinsam auf konkrete Aufgaben zu konzentrieren. Dabei wurde der allgemeine Zusammenhang von Nah- und Fernzielen durchaus gesehen. So hat Otto Brenner oft darauf hingewiesen, daß die Forderungen des Aktionsprogramms auf der Basis des Grundsatzprogramms entwickelt worden seien, und manche Forderungen sind sogar direkt aus dem Grundsatz- ins Aktionsprogramm übernommen worden. Die Art dieses Zusammenhangs ist jedoch nie konkretisiert worden, und es wurde bereits 1955 am Aktionsprogramm kritisiert, daß es eine „Theorie der

Veränderungen der Schwerpunkte des Aktionsprogramms des DGB
von 1955 bis 1972

1955	1965	1972
Kürzere Arbeitszeit	Kürzere Arbeitszeit	Kürzere Arbeitszeit und längerer Urlaub
Höhere Löhne und Gehälter	Höhere Löhne und Gehälter	Höhere Löhne und Gehälter
	Bessere Vermögensverteilung	Gerechtere Vermögensverteilung
	Längerer Urlaub und Urlaubsgeld	
		Verbesserung der Steuer- und Finanzpolitik
Verbesserter Arbeitsschutz	Gesicherte Arbeitsplätze	Gesicherte Arbeitsplätze
	Arbeit ohne Gefahr	Arbeit ohne Gefahr
Größere soziale Sicherheit	Größere soziale Sicherheit	Größere soziale Sicherheit; Bessere Alterssicherung
		Fortentwicklung des Arbeits- und Dienstrechts
Gesicherte Mitbestimmung	Mehr Mitbestimmung	Mehr Mitbestimmung
	Gleiche Bildungschancen	Gleiche Bildungschancen und bessere Berufsbildung
	Bessere Berufsbildung	Besseres soziales Miet- und Bodenrecht
		Umweltschutz

politischen Abstinenz" enthalte¹⁹. Denn das Aktionsprogramm faßt Einzelforderungen zusammen, ohne diese, abgesehen vom Zusammenhang mit dem Grundsatzzprogramm, in ihren Wechselbeziehungen zu verdeutlichen. Die verbindenden Grundlinien wurden ebensowenig wie die Voraussetzungen der einzelnen Forderungen ausdrücklich herausgestellt.

Art der Programmentwicklung

Das Aktionsprogramm ist stets als Richtlinie der konkreten, Gewerkschaftsarbeit und als einigende Klammer gewerkschaftlichen Handelns bezeichnet worden. Bei diesem hohen Anspruch überrascht der geringe Grad gewerkschaftsinterner Diskussion beim Zustandekommen der Programme, der wohl nur vor dem Hintergrund der gesamtpolitischen Diskussion zwischen Anfang und Mitte der 50er Jahre zu erklären ist. Die Kommission Aktionsprogramm erarbeitete im Zusammenhang mit dem Bundesvorstand die Entwürfe, die dann jeweils, mit Ausnahme des Aktionsprogramms von 1972, vom Bundesausschuß verabschiedet wurden. Die Mitglieder wurden somit unmittelbar nicht in die Diskussion einbezogen, was eigentlich bei einem Programm nahegelegen hätte, daß seine Stoßkraft aus der Einsehbarkeit konkreter Nahziele beziehen sollte. Vielleicht ist diese Art der Programmentwicklung auch ein Erklärungsgrund dafür, daß die Probleme des Zusammenhangs von Grundsatz- und Aktionsprogramm sowie die Bedeutung des Aktionsprogramms in der wissenschaftlichen Diskussion über die gewerkschaftliche Programmatik und Politik kaum, außer beschreibenden Hinweisen, erörtert worden sind²⁰, obwohl das Aktionsprogramm seit 1955 gemäß den Kongreßbeschlüssen Grundlage gewerkschaftlicher Politik gewesen ist.

Mobilisierung der Mitglieder

Das Aktionsprogramm ist, überspitzt ausgedrückt, zunächst mehr wie eine Zusammenstellung materieller Verbesserungen denn als politisches Konzept entwickelt worden. Eine kleine Kommission hat das Aktionsprogramm auf der Grundlage gewerkschaftlicher Forderungen entwickelt, fortgeschrieben und aktualisiert. Es wurde auf den Maifeiertagen verkündet und propagiert, und die Reaktion der Mitglieder wurde durch Meinungsumfragen festgestellt, um die Forderungen mit den Einschätzungen der Arbeitnehmer zu vergleichen und gegebenenfalls in Übereinstimmung zu bringen²¹. Aus diesen Umfragen ergab sich, daß die Sicherung von Arbeit, Einkommen und sozialer Sicherheit immer

19 Deutscher Gewerkschaftsbund (Hrsg.) > 4. Ordentlicher Bundeskongreß Hamburg, 1. bis 6. Oktober 1956, Düsseldorf o. J., S. 423.

20 Vgl. zur Spannweite der Diskussion Hirsch, Joachim: Die öffentlichen Funktionen der Gewerkschaften, Stuttgart 1966, S. 116 ff.; Nickel, Walter: Zum Verhältnis von Arbeiterschaft und Gewerkschaft, 2. Aufl., Köln 1974, S. 64 ff.; Schmidt, Eberhard: Ordnungsfaktor oder Gegenmacht, Frankfurt/M. 1971, z. B. S. 50 ff.; Schuster, Dieter: Die deutschen Gewerkschaften seit 1945, Stuttgart 1973, S. 47 ff., 67 ff., 91 ff.

21 Vgl. Nickel, Walter: Zum Verhältnis von Arbeiterschaft und Gewerkschaft, a.a.O., S. 102 ff.

als existentiell von den Mitgliedern empfunden worden sind. Aber das Aktionsprogramm enthält keine Hinweise darauf, wie diese Forderungen umzusetzen sind, insbesondere nicht, wie diese unmittelbar einsehbaren Ziele mit den strukturverändernden Konzepten zur Mitbestimmung oder Bildungspolitik in Zusammenhang gebracht werden können. Diese Problematik ist natürlich nicht nur für ein Aktionsprogramm gegeben, wird aber in den dort unverbunden nebeneinanderstehenden Forderungen besonders deutlich. Entsprechend einer weitverbreiteten Denkweise in den deutschen Gewerkschaften der 50er und 60er Jahre, und nicht nur bei ihnen, sollten Forderungen mehr durch Aufklärung, Überzeugung und Werbung durchgesetzt werden als durch Mobilisierung der Mitglieder, die nicht notwendig mit Streik gleichzusetzen ist. „Vordringlich ist und bleibt dabei die Aufklärung der Mitgliedschaft und der Öffentlichkeit²².“ Von dieser Einstellung her ist es verständlich, daß die gewerkschaftlichen Forderungen vielfach mehr auf institutionelle Formen bezogen waren, auf gesetzliche Umsetzung zielten, weil das Anknüpfen an den unmittelbaren Interessen des einzelnen nicht unmittelbar in das Blickfeld kam. Reformpolitik war lange Zeit nur über staatliche Maßnahmen denkbar, was teilweise in der Tradition gewerkschaftlichen Denkens begründet war, teilweise aber auch durch eine lange Zeit relativ problemlosen Wachstums begünstigt sein mag²³.

Gewerkschaftsorganisatorische Rückwirkungen

Das Aktionsprogramm sollte die gewerkschaftliche Kampfkraft stärken, indem alle Gewerkschaften die gleichen Nahziele verfolgten. Es war vielen Gewerkschaften bewußt, daß dies nicht nur ein gemeinsames Programm erforderte, sondern auch eine entsprechende interne gewerkschaftliche Abstimmung über Zeitpunkte, Hauptforderungen und Art des Vorgehens einschloß: Hier lag und liegt ein Dilemma. Denn einerseits liegt die tatsächliche Macht bei den autonomen Einzelgewerkschaften, die ihre Politik eigenständig verfolgen, und andererseits würde eine bessere Koordination einen aktiven Bund erfordern, der jedoch keine effektiven Sanktionen besitzt²⁴. Diese gewerkschaftsorganisatorischen Voraussetzungen klingen auch auf den Kongressen an. So wies Otto Brenner 1959 darauf hin, daß die gewerkschaftliche Kampfkraft auf das Aktionsprogramm konzentriert werden müßte, daß dies zugleich eine größere Koordination zwischen den Gewerkschaften erfordere. Aber: „... der Anstoß zu einer solchen Koordination muß tatsächlich vom Bundesvorstand des DGB ausgehen. Denn

22 Otto Brenner, in: Deutscher Gewerkschaftsbund (Hrsg.), Protokoll 8. Ordentlicher Bundeskongreß, a.a.O., S. 182.

23 Vgl. auch Leminsky, Gerhard: Konfliktstrukturen bei der Demokratisierung der Wirtschaft. Referat auf der IG-Metall-Tagung „Krise und Reform in der Industriegesellschaft“ vom 17.—19. Mai 1976 in Köln und den Aufsatz von M. Schneider in diesem Heft.

24 Vgl. Leminsky, Gerhard: Gewerkschaftsorganisation und „Gewerkschaftsstaat“, in: Gewerkschaftliche Monatshefte 10/1974, S. 654 ff.

jede Gewerkschaft hat nun einmal ihre eigenen Sorgen und Probleme, und jeder hat die Neigung, wenn kein Anstoß kommt, im alten Trott und auf den bisher eingetretenen und eingelaufenen Pfaden weiterzugehen²⁵." Die andere Seite beleuchtete *Georg Leber* auf dem gleichen Kongreß: „Der Deutsche Gewerkschaftsbund liest manchmal in der Zeitung, welche wichtigen Vorschläge ... die einzelnen Gewerkschaften machen. Wir reden nicht mit unserem Bund über das, was wir tun wollen²⁶." Die Beispiele ließen sich vermehren, und auch Heinz O. Vetter wies 1975 eindringlich auf diesen Zusammenhang zwischen einem neuen Aktionsprogramm und der Organisationsform des DGB hin²⁷. Die Schwierigkeiten einer Lösung dieser Frage werden deutlich, wenn man an die Diskussion im Vorfeld, auf und nach dem 3. Außerordentlichen Kongreß von 1971 denkt, der als Reformkongreß geplant war und mit satzungsrechtlich geringfügigen Veränderungen mühsam zu Ende gebracht wurde. Die Kernfrage bleibt: Wie soll eine relativ machtlose Dachorganisation, deren Struktur und Repräsentanz von der Zustimmung der 16 Mitgliedsgewerkschaften abhängt, Vorschläge machen, die den Einfluß ebendieser Gewerkschaften begrenzen würde, wenn auch zum Nutzen der Gesamtorganisation? Die Realität sieht bislang so aus, daß der DGB als Dachorganisation, was jedenfalls die Sanktion und den Einfluß gegenüber den Mitgliedsgewerkschaften angeht, in den letzten 20 Jahren schwächer und nicht stärker geworden ist²⁸.

Perspektiven und Schlußfolgerungen

1. Das Aktionsprogramm kann nur im Zusammenhang mit der gesamten Programmdiskussion sinnvoll behandelt werden. Dabei ist nicht nur an die — wenn auch zentrale — Beziehung Grundsatz- und Aktionsprogramm zu denken. In den letzten Jahren haben die Gewerkschaften darüber hinaus zu einer Fülle von Einzelfragen zusammenhängende Vorschläge entwickelt. Auf dem Berliner Kongreß des Jahres 1972 hat Heinz O. Vetter eine eindrucksvolle Liste aufgezählt: Leitsätze der Gewerkschaftsjugend, Grundsätze des DGB zur Neuordnung des Beamtenrechts, Programm des DGB für Arbeitnehmerinnen, Konzeption des DGB zur Steuerreform, Forderungen des DGB zur beruflichen Bildung, bildungspolitische Vorstellungen des DGB, gesundheitspolitisches Programm des DGB, DGB-Konzeption zur gesamtwirtschaftlichen Mitbestimmung, Ziele und Funktion der gemeinwirtschaftlichen Unternehmen, DGB-Programm für ausländische Arbeitnehmer, Leitsätze des DGB zum Umweltschutz²⁹. Ferner

25 Deutscher Gewerkschaftsbund (Hrsg.), Protokoll 5. Ordentlicher Bundeskongreß Stuttgart, 7. bis 12. September 1959, S. 288.

26 Ebenda, S. 337. Auf dem gleichen Kongreß sprachen auch A. Kummernuss und W. Richter vom „Egoismus der Industriegewerkschaften" (S. 351, 353 ff.).

27 Deutscher Gewerkschaftsbund (Hrsg.), Protokoll 10. Ordentlicher Bundeskongreß, a.a.O., S. 186.

28 Vgl. auch Leminsky, Gerhard: Gewerkschaftsorganisation und „Gewerkschaftsstaat", a.a.O., S. 657 ff.

29 Deutscher Gewerkschaftsbund (Hrsg.), 9. Ordentlicher Bundeskongreß, a.a.O., S. 33. Vgl. auch Leminsky/Otto: Politik und Programmatik des Deutschen Gewerkschaftsbundes, Köln 1974.

hat der DGB z.B. — ebenso wie schon 1972 — auch 1976 Forderungen des Deutschen Gewerkschaftsbundes zur Bundestagswahl erhoben, die zehn „Prüfsteine“ enthalten³⁰: Vollbeschäftigung, Bildungsreform, Soziale Sicherung, Gleichberechtigung der Frauen, Kontrolle wirtschaftlicher Macht, Mitbestimmung, Vermögensbildung, Sicherung und Ausbau der Gewerkschafts- und Arbeitnehmerrechte, Öffentliche Dienstleistungen und Friedenssicherung. Sowohl die teilweise umfangreich begründeten Einzelforderungen wie auch die „Wahlprüfsteine“ des DGB überschneiden sich mit Punkten aus dem Aktionsprogramm, doch ist die Taktik und Strategie des Vorgehens bei der Umsetzung der verschiedenen Vorstellungen häufig gar nicht oder nur am Rande angesprochen. Hier müßte sicher eine Abstimmung vorgenommen werden..

2. Ein Aktionsprogramm gewinnt an Durchschlagskraft, wenn es an einsehbarere Interessen anknüpft, für die die Gewerkschaften ihre Mitglieder mobilisieren können. Dies bedeutet, daß die Forderungen nach Möglichkeit inhaltlich-problembezogen und weniger institutionell-formal ausgedrückt sein sollten. Umfragen und Aktionen zeigen immer wieder, daß die Mitglieder die Sicherheit des Arbeitsplatzes, die Erhaltung und Verbesserung des Reallohnes, soziale Sicherung bei Unfall, Krankheit und Alter oder vernünftige, nicht gesundheitsgefährdende Arbeitsbedingungen als zentral für ihre berufliche Existenz ansehen. Solche Forderungen sind schon jetzt ausnahmslos in den Aktionsprogrammen seit 1955 enthalten; nur müßte ihre Umsetzungsmöglichkeit stärker herausgearbeitet werden. Die häufig verwendete Formel „durch Tarifvertrag oder Gesetz“ ist dafür zu global. Vor allem müßte bei Tarifverträgen oder bei Betriebsvereinbarungen auf die Verknüpfung der sog. Nahziele mit den weiterreichenden Strukturänderungen geachtet werden. Ein Beispiel: Es besteht durchaus ein Zusammenhang zwischen Arbeitsplatzsicherheit, Arbeitsbedingungen, Personalplanung, Überstundenregelungen und gesamtwirtschaftlicher Vollbeschäftigung und Mitbestimmung, der von den Arbeitnehmern durch tarifliche und betriebliche Regelungen beeinflußt werden kann. Und es besteht ebenso ein Zusammenhang zwischen Stilllegungen zu Lasten der Arbeitnehmer, betrieblicher und unternehmensbezogener Mitbestimmung, der Forderung einer größeren Transparenz von Investitionsplanungen sowie einer regionalen Strukturpolitik. Entscheidend ist es also nicht allein, eine planende Arbeitsmarktpolitik oder mehr Mitbestimmung in den Unternehmen zu fordern; zugleich muß die Bedeutung dieser Forderungen für die existentiellen Interessen der Arbeitnehmer deutlich werden.

Wenn solche Forderungen nach sicheren Arbeitsplätzen, Beseitigung der Jugendarbeitslosigkeit oder menschengerechten Arbeitsbedingungen erhoben werden, dann setzt ein wirklich alle Gewerkschaften umfassendes Aktionsprogramm

30 Veröffentlicht in: Die Quelle 8/1976.

auch entsprechende interne Abstimmungen voraus. Dies bedeutet gewerkschaftsorganisatorische Änderungen und reicht bis zu bestimmten Formen gemeinsamer Bildungsarbeit. Ohne die aktive Mitarbeit der Einzelgewerkschaften ist ein Aktionsprogramm nicht zu realisieren, weil *nur* die Einzelgewerkschaften die Möglichkeit zur Mobilisierung haben.

Damit verbleiben im Grunde zwei Möglichkeiten für ein neues Aktionsprogramm. Man könnte wie bisher Forderungen zusammenstellen und die Art ihrer Realisierung und Umsetzung auf dem Wege interner gewerkschaftlicher Willensbildung abstimmen und vorantreiben, wobei unterschiedliche Grade interner „Verbindlichkeit“ denkbar wären, z. B. eine Aufwertung des Tarifpolitischen Ausschusses des DGB zur effektiveren Koordinierung der Tarifpolitik³¹.

Will man aber mit einem Aktionsprogramm wirklich auf Aktionen zielen, dann wäre es sicher vorteilhafter, die an den unmittelbaren Interessen der Mitglieder anknüpfenden Forderungen wie Recht auf Arbeit und Arbeitsplatzsicherung, Sicherung und Ausweitung der Arbeitseinkommen, Bildung und Qualifikation, Regelung der Arbeitsbedingungen und Arbeitsumwelt und Fragen der Sozialen Sicherung zusammenzustellen. Bei jeder dieser Forderungen wären das gewerkschaftliche Instrumentarium und die gewerkschaftlichen Möglichkeiten wie Vertrauensleutearbeit, Betriebsvereinbarungen, tarifliche Regelungen und die damit verbundenen Durchsetzungsmöglichkeiten zu erörtern. Insbesondere wäre bei jeder dieser unmittelbaren Forderungen aufzuzeigen, wie sie mit den strukturändernden längerfristigen Forderungen in Zusammenhang stehen. Je nach Situation könnte man sich auf einzelne Punkte besonders konzentrieren, in der gegenwärtigen Situation z. B. auf die Bedeutung der Vollbeschäftigung und der beruflichen Bildung im Zusammenhang mit Jugendarbeitslosigkeit, und das Spektrum gewerkschaftlicher Möglichkeiten hierzu einsetzen. Dabei würden dann auch die betriebliche Mitbestimmung, die Instrumente betrieblicher Beschäftigungspolitik, die Mitbestimmung im Unternehmen, die lokal-regionale Koordination mit den Arbeitsämtern und anderen Behörden, die Tarifpolitik, die Weiterbildung und Umschulung zur Diskussion kommen, und Forderungen in solchen Bereichen könnten mit konkreten Maßnahmen verbunden werden, was den gewerkschaftlichen Forderungen mehr Durchschlagskraft verleihen würde als die bloße Propagierung neuer Institutionen. Man könnte sich auch bei bestimmten Fragen auf bestimmte Regionen konzentrieren, könnte Modellfälle auswählen oder durch andere neue Formen gewerkschaftlichen Einsatzes sinnvolle Aktionen vorantreiben.

Dies sollte allerdings nicht bedeuten, daß man einem „Mobilisierungsmythos“ verfällt. Die rechtsstaatliche Absicherung gewerkschaftlicher Erfolge und die

31 Vgl. z. B. Mahlein, Leonhard: Lehren aus einem Arbeitskampf, in: Gewerkschaftliche Monatshefte 7/1976, S. 405 f.

Voraussetzungen staatlicher Politik für gewerkschaftliche Arbeit dürfen nach wie vor nicht unterschätzt werden ³².

Die Ausarbeitung institutioneller und struktureller Zusammenhänge bliebe davon unberührt, doch man könnte das Aktionsprogramm davon entlasten und solche Überlegungen in das Grundsatzprogramm einbeziehen oder in Form von Einzelprogrammen veröffentlichen. Querschnittsfragen oder Voraussetzungen allgemeiner Art wie die Sicherung gewerkschaftlicher Gestaltungsfreiheit oder die Verankerung der Mitbestimmung im gesamtwirtschaftlichen Bereich gehören eher ins Grundsatzprogramm (was nicht ausschließt, daß man nicht bei konkreten Tarifverhandlungen, bei Eingriffsversuchen von dritter Seite in die gewerkschaftliche Autonomie auf die Bedeutung der gewerkschaftlichen Gestaltungsfreiheit hinweist und diese Frage mit den Tarifverhandlungen verknüpft). Im Grundsatzprogramm müßten solche Fragen wie die der gewerkschaftlichen Autonomie, der Bedeutung der Einheitsgewerkschaft, der Beziehungen der Gewerkschaften zu den Parteien und die Art von möglicher Reformpolitik näher umrissen werden. Denn dies sind in der Tat Voraussetzungen, die auch für jedes Aktionsprogramm wichtig sind.

Programme sind politische Dokumente, und ihre tatsächliche Bedeutung wird davon abhängen, wie sie von den Mitgliedern getragen werden. Deshalb ist allein schon die breite Diskussion über die gewerkschaftliche Programmatik eine wichtige Voraussetzung für ein späteres Aktionsprogramm, wie immer es auch im einzelnen aussehen mag.

³² Vgl. von Beyme, Klaus: Reform oder Verwaltung der Wirtschafts- und Sozialordnung, in: Gewerkschaftliche Monatshefte 8/1976, S. 461 ff. und 464: „Die Kombination von parlamentarischen und außerparlamentarischen Strategien bei Neigung zum dezentralisierten Aushandeln in Subgruppen neben möglichst zentralen Verhandlungen auf der Ebene der solidarischen Lohnpolitik scheint mir heute für Gewerkschaften nach schwedischem Vorbild die vergleichsweise erfolgversprechendste Strategie.“