

Zur Rolle des Dachverbandes in der Geschichte der deutschen Gewerkschaftsbewegung

Prof. Dr. Klaus Schönhoven, geb. 1942 in Würzburg, Studium der Geschichte, Germanistik und Politischen Wissenschaft in Würzburg und München, lehrt seit 1984 Politik und Zeitgeschichte an der Universität Mannheim.

Im März 1992 konnte der Deutsche Gewerkschaftsbund sein hundertstes Jubiläum als gewerkschaftlicher Dachverband feiern. Doch die Rückerinnerung an den Halberstädter Gewerkschaftskongreß, auf dem die „Generalkommission der Gewerkschaften Deutschlands“ als überverbandliche Instanz offiziell in ihrem Amt bestätigt wurde - sie existierte bereits seit November 1890 - fiel bescheiden aus. Weder in Halberstadt, wo der DGB eine Feierstunde veranstaltete, noch sonstwo wollte eine festliche Stimmung aufkommen. Die Resonanz in den Medien war gering und wurde von kritischen Stimmen geprägt. Auf die Frage, ob der DGB für die Zukunft gerüstet sei, fielen die Antworten eher skeptisch aus. Und in den eigenen Reihen erscholl der provozierende Ruf: „Schafft den DGB ab!“¹

Allerdings verbarg sich hinter dieser Forderung ein engagiertes Plädoyer für eine Stärkung des Dachverbandes mit neuen Kompetenzen und effizienteren Strukturen. Manches von dem, was die Autoren über die Statistenrolle des DGB im Verbund der Einzelgewerkschaften und über deren Desinteresse an einer handlungsfähigen gesamtgewerkschaftlichen Zentrale schrieben, hat historische Wurzeln und begleitet die überverbandliche Gewerkschaftsarbeit seit der Gründung der Generalkommission. Andere Defizite der Führungsspitze, wie ihr Mangel an Gestaltungsvermögen, Durchsetzungskraft und innergewerkschaftlicher Autorität, sind jüngeren Datums oder lassen sich im historischen Prozeß einmal stärker, einmal schwächer beobachten. Ein Blick in die Vergangenheit kann verdeutlichen, daß die Generalkommission bei ihrer Geburt wie ein ungeliebtes Kind - ein Delegierter sprach in Halberstadt sogar von einem „totgeborenen Kind“² - behandelt wurde, dennoch aber erstaunlich gut gedieh, während die etwas mehr als vierzig Lebensjahre des DGB immer wieder von Krisen überschattet waren.

1 So der Titel eines Beitrags von sieben Mitgliedern des Hattinger Kreises im Januarheft der GMH (GMH I/1992, S. 63-80).

2 Vgl. Protokoll der Verhandlungen des ersten Kongresses der Gewerkschaften Deutschlands, Berlin-Bonn 1979 (Nachdruck), S. 28.

Die mühsamen Anfänge des Dachverbandes

Gegner der Generalkommission waren zunächst vor allem die Repräsentanten lokaler Gewerkschaftsverbände, die meistens hochqualifizierte Spezialberufe organisierten und ihre Autonomie gegen jede Art von zentraler Bevormundung verteidigen wollten. Für diese syndikalistische Richtung in der deutschen Gewerkschaftsbewegung war die überregionale Organisation ein Schritt in die falsche Richtung, weil er Einbußen an Selbstbestimmung vor Ort mit sich brachte. Doch die Entscheidung von Halberstadt, die den reichsweiten Berufsverband zur verbindlichen Organisationsform erklärte, entzog dem Lokalismus als basisdemokratischer Alternative den Boden und schaltete damit eine Fraktion aus, die besonders energisch gegen die Generalkommission zu Felde gezogen war.

In der Grundsatzdiskussion über das weitere Schicksal dieses überverbandlichen Gremiums äußerten aber vor allem die mitgliederstarken Einzelverbände Kritik an der Kommission. Sie wollten neben sich keine unabhängige Zentralinstanz sehen, die in ihre Belange hineinregierte. Angeführt wurde das Lager der Widersacher vom Deutschen Metallarbeiterverband (DMV), der mitgliederstärksten und finanzkräftigsten Einzelorganisation der Freien Gewerkschaften. Am Ende des Halberstädter Kongresses war zwar die Fortexistenz der Generalkommission materiell gesichert, aber man hatte sie auf ein überverbandliches Verbindungsbüro zurückgestutzt, das bestimmte administrative, agitatorische und statistische Huf stätigkeiten wahrnehmen mußte. Ihre wichtigste Kompetenz - die Verfügung über einen zentralen Streikfonds - hatte man ihr genommen. Dieser Beschluß war eigentlich paradox, weil er der Kommission gerade jene Aufgabe entzog, zu deren Erfüllung sie im November 1890 gegründet worden war. Aus der Sicht des Metallarbeiterverbandes sollte die Kommission jedoch zu einer einflußlosen Instanz herabgestuft werden. Dies unterstrich die Verbandszeitung der Metallarbeiter erneut anderthalb Jahre später, als sie die Generalkommission als eine Ansammlung von „gutem Willen, stolzen Namen und großen Hoffnungen“ verspottete und sie als „Generalstab ohne Armeekorps“ charakterisierte.³

Trotz dieser wenig freundlichen Einschätzung behauptete die Generalkommission ihre Position und nutzte die ihr in Halberstadt belassenen Handlungsmöglichkeiten geschickt aus. Vor allem der Kommissionsvorsitzende Carl Legien war halsstarrig und energisch genug, um sich von derartigen Attacken nicht beeindrucken zu lassen. Zugleich entwickelte er immer wieder neue Pläne, um die Kommission zu einem gesamtgewerkschaftlichen Führungsgremium auszubauen und um eigene gewerkschaftspolitische Akzente zu setzen. Das von ihm wöchentlich herausgegebene „Correspondenzblatt“ wurde zu einem publizistischen Forum, auf dem er seine Zukunftskonzepte präsentieren und die innergewerkschaftliche Diskussion übergreifend koordinieren konnte. Gleichzeitig war er auf fast allen Gewerkschaftskongressen präsent,

³ Metallarbeiter-Zeitung, Nr. 45 vom 11.11.1893; Nr. 46 vom 18.11.1893.

obwohl sein Besuch nicht in jeder Verbandszentrale begrüßt wurde. Er ergriff sozialpolitische Initiativen und scheute dabei auch nicht vor einem Eklat mit der SPD-Spitze zurück, die die Generalkommission „dunkler Pläne“ bezichtigte. Und Legien sorgte dafür, daß die Kommission in gewerkschaftlichen Diasporagebieten und bei noch schwach organisierten Berufsgruppen die Mitgliederwerbung systematisch vorantrieb.

Drei Jahre nach Halberstadt, auf dem Berliner Gewerkschaftskongreß im Mai 1896, stand die Generalkommission an vier von fünf Konferenztagen im Kreuzfeuer der Kritik. Doch außer den Vorstandssprechern der Metallarbeiter und der Handschuhmacher plädierte niemand mehr für die Auflösung der Kommission. Da die Metallarbeiter keine organisatorische Alternative zur Generalkommission anzubieten hatten, kam es nicht zur Annahme des vom DMV-Vorstand gestellten Antrags, dessen lapidarer Kernsatz lautete: „Das Institut der Generalkommission der Gewerkschaften Deutschlands wird aufgehoben“.⁴ Vielmehr entschieden sich 132 der 137 anwesenden Delegierten dafür, daß die Gewerkschaften Deutschlands „eine Institution, die als Bindeglied dienen soll“, haben müßten.⁵

Diesem Triumph der Kommission folgte sofort eine schwere Niederlage. Ihr Antrag, bei der Generalkommission einen Streik-Reservefonds zu schaffen, der sich aus Finanzmitteln der Einzelverbände speisen sollte, wurde mit der erdrückenden Mehrheit von 104 gegen 18 Stimmen zurückgewiesen. Neben finanziellen Bedenken bestimmten vor allem organisationspolitische Überlegungen die ablehnende Haltung der meisten Delegierten. Weder wollten sie der Generalkommission den Rang einer überverbandlichen Schiedsstelle zuweisen, die autonom in die Auseinandersetzungen zwischen Unternehmern und Einzelgewerkschaften eingreifen konnte, noch wollten sie eine gesamtgewerkschaftliche Instanz gründen, die bei der Streikplanung und damit auch bei der Steuerung der gewerkschaftlichen Arbeitsmarktpolitik eine Schlüsselrolle hätte spielen können. Das Berliner Nein zum Streikregulativ der Generalkommission war eine prinzipielle Entscheidung von großer Tragweite. Seitdem liegt die Tarifhoheit in den Händen der Einzelgewerkschaften, die sich auf diesem wichtigsten Feld gewerkschaftlicher Politik ihre Selbständigkeit nicht beschneiden ließen. Da die Generalkommission auch weiterhin Kostgänger der Einzelgewerkschaften blieb und keine eigenen Beiträge erheben durfte, war auch die Frage der Finanzhoheit gegen den Dachverband entschieden.

Konsolidierung der Generalkommission

Mit dem Berliner Gewerkschaftskongreß endete jedoch auch der Streit um die Existenzberechtigung der Generalkommission, der sich sechs Jahre lang

⁴ Protokoll der Verhandlungen des zweiten Kongresses der Gewerkschaften Deutschlands, Berlin-Bonn 1979 (Nachdruck), S. 71.

⁵ Ebda., S. 85.

hingezogen hatte. Maßgeblichen Anteil an der Normalisierung der Beziehungen zwischen Kommission und Einzelverbänden hatte der in Berlin eingerichtete Gewerkschaftsausschuß, in dem jeder Einzelverband mit einem Delegierten vertreten war. Er fungierte in den folgenden Jahren als Beratungsgremium ohne Beschlußvollmachten. Obwohl seine Kompetenzen bescheiden waren, verringerte er die institutionelle Distanz zwischen dem Dachverband und den Verbandszentralen und bot die Gelegenheit zu einem unverbindlichen, gleichwohl aber intensiven Meinungsaustausch.

Nach der Jahrhundertwende wurden seine Funktionen mehr und mehr von regelmäßig tagenden Vorstände Konferenzen übernommen. Sie berieten über Fragen der Organisation und Agitation, befaßten sich mit den Arbeitskämpfen und deren Unterstützung, diskutierten politische Probleme wie den Massenstreik oder die Maifeier und gaben Stellungnahmen zu einzelnen Gesetzesentwürfen ab. In ihnen hatten die Mitglieder der Generalkommission, deren Zahl von 7 (1899) auf 13 (1908) anwuchs, ebenso Sitz und Stimme wie die Verbandsvorsitzenden. Jeder Verbandsvorsitzende hatte eine Stimme, gleichgültig ob er die 500 Mitglieder des Xylographenverbandes oder die 500 000 Mitglieder des DMV vertrat.

Auf der Ebene der Vorstände Konferenzen etablierte sich ein korporatives Selbstverständnis, das am Ideal der gesamtgewerkschaftlichen Geschlossenheit orientiert war, das Mehrheitsprinzip auf der Basis von Mitgliederzahlen ablehnte und in den meisten Entscheidungssituationen einen Konsenszwang ausübte, der sich auf die innergewerkschaftliche Meinungs- und Willensbildung lähmend niederschlug. Das „Regierungskartell“ von Verbandsvorständen und Generalkommission kanalisierte zwar viele Konflikte, vereinte in sich aber auch alle Nachteile eines oligarchischen Führungsapparats. Dazu trug die große Amtssicherheit der Verbandsvorsitzenden bei, deren Recht auf Wiederwahl so gut wie unbestritten war. Da auch die personelle Fluktuation in der Generalkommission bescheiden blieb—Legien leitete das Gremium dreißig Jahre lang—, wurden Kontinuität und Konformität zu zwei prägenden Merkmalen der gewerkschaftlichen Führungsgremien.

Der Generalkommission brachte die stärkere institutionelle Vernetzung mit den Einzelverbänden eine Reihe von Positionsgewinnen ein. Spätestens seit der Jahrhundertwende entwickelte sie sich zur sozialpolitischen Zentrale der gewerkschaftlichen Arbeiterbewegung. Das Correspondenzblatt wurde um statistische und arbeitsrechtliche Beilagen erweitert; am Sitz der Kommission - sie siedelte 1902 von Hamburg nach Berlin über - wurde 1903 ein Zentralarbeitersekretariat eingerichtet, das Arbeiter vor dem Reichsversicherungsamt vertrat; ihm folgte 1905 ein Arbeiterinnensekretariat und 1910 eine Sozialpolitische Abteilung, die systematisch alle einschlägigen Materialien sammelte. Selbst die SPD-Führung, die noch in den neunziger Jahren ihr Mandat als politischer Akteur gegen die Generalkommission eifersüchtig verteidigt hatte, überließ nun diesem Gremium die Entwicklung und Koordina-

tion von wichtigen Reformvorschlägen. Im Berliner Hauptquartier der Partei mußte man sich auf eine veränderte Machtverteilung an der Spitze der deutschen Arbeiterbewegung einrichten und zur Kenntnis nehmen, daß die Gewerkschaften nicht mehr nur „Rekrutenschulen“ der Partei sein wollten.

Der spektakuläre Konflikt in der Massenstreikfrage, der im Mannheimer Abkommen von 1906 damit endete, daß die SPD ihren Führungsprimat in der Arbeiterbewegung aufgab und die Gewerkschaften als gleichberechtigten Partner anerkannte, mündete zweifellos auch in einen persönlichen Triumph von Legien. Dreizehn Jahre zuvor, auf dem Kölner Parteitag der SPD, hatte der sozialdemokratische Patriarch Bebel sich noch zum Sprecher eines vulgärmarxistischen Optimismus gemacht, die Zukunftschancen der Gewerkschaften skeptisch beurteilt und den baldigen Zusammenbruch des Kapitalismus prognostiziert. Legien war von ihm als ein junger Wirrkopf behandelt worden, der den Klassenkampf reformerisch verwässern wollte.

Nach der Jahrhundertwende mußte die Parteiführung der SPD ihren Alleinvertretungsanspruch ad acta legen und die Generalkommission als mitentscheidende Instanz bei strategischen Grundsatzfragen akzeptieren. Seit dem Mannheimer Parteitag standen an der Spitze der sozialdemokratischen Arbeiterbewegung zwei gleichrangige Führungsgremien, die zur gegenseitigen Konsultation verpflichtet waren. Eine parteipolitisch neutrale Einheitsgewerkschaft mit programmatischer und praktischer Autonomie war in dieser Zeit der richtungsgewerkschaftlichen Konfrontation und der polizeistaatlichen Ausgrenzung und Diffamierung der sozialdemokratischen Bewegung noch keine realisierbare Alternative.

Kooperation mit Staat und Kapital 1914 bis 1919

Zu Beginn des Ersten Weltkrieges, bei der Festlegung auf den Burgfrieden, spielten die Gewerkschaften eine Vorreiterrolle. Zwei Tage vor der Reichstagsfraktion der SPD, die am 4. August 1914 die Kriegskredite billigte und damit den Patriotismus vor den Internationalismus setzte, votierte eine Vorständekonferenz der Freien Gewerkschaften für die Vaterlandsverteidigung. Diese Politik der vollendeten Tatsachen machte das Mannheimer Abkommen zur Makulatur und wirkte sich zweifellos auch auf die Willensbildung der sozialdemokratischen Parlamentarier aus, von denen fast die Hälfte eine gewerkschaftliche Funktion bekleidete.

Der Krieg wurde zur Stunde der Instanzen und damit auch zur Stunde der Generalkommission. Da während der viereinhalb Kriegsjahre nur wenige Verbandstage stattfanden - ein allgemeiner Gewerkschaftskongreß wurde erst wieder Anfang Juli 1919 einberufen -, bestimmten über die gewerkschaftliche Kriegspolitik die Vorständekonferenzen, in denen sich gegen den von der Generalkommission eingeschlagenen Kurs kaum Widerstand äußerte. Mit der Rechtfertigung des Krieges aus nationalen und ökonomischen Beweggründen und mit der Unterstützung der Reichsregierung aus innen- und sozialpoliti-

sehen Motiven schufen Legien und seine Mitstreiter die Grundlagen für einen Funktionswandel der Gewerkschaften. Der von ihnen praktizierte gewerkschaftliche Kriegsreformismus identifizierte sich weitgehend mit den Interessen des wilhelminischen Obrigkeitsstaates, mündete in einer engen Kooperation mit den militärischen und zivilen Behörden und ordnete sich in der Arbeitsmarktpolitik den rüstungspolitischen Zwängen an der „Heimatfront“ unter.

Für dieses Engagement erwartete man als Gegenleistung des Staates die prinzipielle Anerkennung der Gewerkschaften sowie gesetzliche Konzessionen im Versammlungs- und Vereinsrecht, im Tarif- und Schlichtungswesen und in der Sozialpolitik. Die Ziele der Generalkommission spiegeln sich in einer Reihe von Denkschriften und Eingaben wider, in denen sich staatsinterventionistische Forderungen mit partizipatorischen Vorstellungen mischten. Eine „konzertierte Aktion“ von Staat, Gewerkschaften und Arbeitgebern wäre dem gewerkschaftlichen Ideal am nächsten gekommen. Das im Dezember 1916 verabschiedete Hilfsdienstgesetz, das einerseits den Arbeitszwang verordnete und andererseits die Gewerkschaften in den kriegswirtschaftlichen Produktions- und Verteilungsapparat integrierte, sah man in den Spitzengremien der Freien Gewerkschaften als einen bahnbrechenden Erfolg an. Obwohl manche Konzession nur auf Widerruf gewährt und durch die prekäre Kriegslage erzwungen war, deuteten die Gewerkschaften das Gesetz dennoch als den Beginn eines Kurswechsels und als Vorboten einer Neuorientierung von Staat und Kapital.

Die Doppelrolle als staatsorientierte Ordnungsmacht und als Interessenvertretung der Arbeiter überforderte jedoch die Gewerkschaftsführungen. Ihre Autorität bei den Mitgliedern wurde immer stärker unterminiert, wie die Massenstreiks vom April 1917 und Januar 1918 dramatisch offenbarten. Gleichwohl blieb die Generalkommission auf Burgfriedenskurs, um ihre im Krieg gewonnene Reputation als Verhandlungspartner des Staates und als Akteur auf dem Arbeitsmarkt nicht zu verspielen. Bis zum revolutionären Sturz der Monarchie blieben die Gewerkschaftsleitungen die Gefangenen einer Strategie, die Reformfortschritte durch patriotische Vorleistungen und Zusammenarbeit mit dem Obrigkeitsstaat erkaufen wollten.

Auch in der Stunde des revolutionären Umbruchs setzte die Generalkommission auf die Karte der Kontinuität: Als Ebert die Nachfolge des letzten kaiserlichen Reichskanzlers antrat und als Scheidemann die Republik ausrief, verhandelte Legien bereits mit dem Industriellen Stinnes über die Zentralarbeitsgemeinschaft von Kapital und Arbeit. Fünf Tage nach dem Untergang der Hohenzollernmonarchie war dieses Abkommen unter Dach und Fach, das eine neue Basis für die Kooperation von Gewerkschaften und Unternehmern schuf. Beide Seiten gingen nun auf Distanz zum Staat und wollten ihre Interessen in direkten Verhandlungen wahrnehmen. Was die Generalkommission

als einen „gewerkschaftlichen Sieg von seltener Größe“⁶ feierte, war für die Unternehmer ein unerwartetes Geschenk. Sie hatten nämlich mit den Gewerkschaften einen Vertrag geschlossen, der sie vor Sozialisierungsmaßnahmen weitgehend schützte. Ihre Gegenleistungen, die Anerkennung der Gewerkschaften als gleichberechtigter Partner sowie sozialpolitische Konzessionen, waren Zugeständnisse auf Zeit, wie sich nach dem Abebben der revolutionären Welle schnell zeigen sollte.

Jahre der enttäuschten Hoffnungen

In der revolutionären Übergangszeit zwischen Monarchie und Republik kam es nicht zur großen Abrechnung mit der Kriegspolitik der Gewerkschaftsinstanzen, wie sie in einigen Verbänden lautstark gefordert wurde. Der Personalwechsel in den Führungsgremien hielt sich in Grenzen; an eine fundamentale Neuordnung des gewerkschaftlichen Organisationsgefüges wagte sich niemand heran. Erhalten blieb der föderative Charakter der Freien Gewerkschaften, deren Dachverband sich ab Sommer 1919 „Allgemeiner Deutscher Gewerkschaftsbund“ (ADGB) nannte. Die ursprünglich favorisierte Bezeichnung „Deutscher Gewerkschaftsbund“ war zuvor schon von den christlichen Richtungsgewerkschaften mit Beschlag belegt worden. Dieser seinem Selbstverständnis nach christlich-nationale Dachverband betonte zwar immer wieder die Prinzipien der Interkonfessionalität und der parteipolitischen Neutralität, scheiterte aber als nicht-sozialdemokratische Einheitsgewerkschaft und blieb bis 1933 programmatisch wie politisch dem politischen Katholizismus eng verbunden.

Auch der ADGB konnte während der Weimarer Republik die im Kaiserreich errichteten richtungsgewerkschaftlichen Grenzzäune nicht überschreiten. Als bei weitem mitgliederstärkste Dachorganisation war er im sozialdemokratischen Milieu fest verankert und ließ sich weder in das syndikalistische noch in das kommunistische Fahrwasser abdrängen. Seine organisatorische Grundstruktur veränderte sich im Vergleich zur Zeit vor 1918 kaum, sieht man einmal davon ab, daß die Zahl der Zentralverbände infolge von Zusammenschlüssen zu größeren Einheiten von 52 (1919) auf 30 (1931) zurückging. In Satzungsfragen begnügte sich der erste Kongreß nach Kriegsende mit semantischen Korrekturen: Die Generalkommission hieß nun Bundesvorstand, aus den Vorstandskonferenzen wurde der Bundesausschuß, in den ab 1922 die mitgliederstärksten Einzelverbände zwei Vertreter entsenden konnten. Das von der revolutionären Massenbewegung artikulierte Verlangen nach einer stärkeren innerverbandlichen Demokratisierung prallte an den etablierten Organisationsstrukturen weitgehend ab. Weiterhin blieb der bündische Zentralismus, der auf starken Verbandsführungen und schwachen Kompetenzen der Basisorganisationen fußte, das ausschlaggebende Satzungsprinzip. Zu einer Renaissance des Lokalismus und Syndikalismus kam es nur regional und auch dort nur bei bestimmten Berufsgruppen.

⁶ Correspondenzblatt, 23.11.1918.

Mit dem Betriebsrätegesetz von 1920 eröffneten sich zwar Chancen für stärkere basisdemokratische Aktivitäten, aber die zunächst entstehenden selbständigen Betriebsrätezentralen verschwanden schnell wieder von der Bildfläche, nachdem der ADGB eine Betriebsrätezentrale auf Reichsebene gegründet hatte. In ihr domestizierte der Bundesvorstand die von ihm nur widerwillig gebilligte Räteidee organisatorisch. Durch die Institution der Betriebsrätezentrale wuchs aber das Eigengewicht des Dachverbandes gegenüber den Einzelverbänden, die ansonsten sorgfältig darauf achteten, daß das von ihnen repräsentierte föderative Element nicht geschwächt wurde. So fand die Einrichtung von Bezirksausschüssen des ADGB zunächst nicht den Beifall der Bau- und der Metallarbeiter, die ihren Widerstand erst nach langen Verhandlungen aufgaben. Doch die damit angestrebte Vervollständigung des regionalen Unterbaus des Bundes blieb Stückwerk, weil der mit der Inflation erzwungene Personalabbau eine systematische Verankerung dieser Zwischentage zwischen den Ortsausschüssen und der ADGB-Zentrale zum Scheitern brachte.

Die bereits von der Generalkommission okkupierten Aufgabenfelder in der Agitation, der Bildungs- und Pressearbeit, der zwischenverbandlichen Kommunikation und der politischen Außenvertretung wurden nicht verändert. Allerdings eröffneten die Generalklauseln der ADGB-Satzung hier dem Bundesvorstand einen weiten Ermessensspielraum. Die ihm zugewiesene Wahrnehmung der Arbeiterinteressen auf dem Gebiet der Wirtschafts- und Sozialgesetzgebung⁷ legalisierte seine intensiven Kontakte mit der Ministerialbürokratie, mit Unternehmerverbänden und Parteiführungen sowie die Mitarbeit in verschiedenen Gremien und Organisationen. Damit gewann die ADGB-Spitze einen Informations- und Handlungsvorsprung vor den Einzelverbänden, der es ihr möglich machte, entscheidende Akzente in der freigewerkschaftlichen Politik zu setzen.

Hinzu kam die innere Homogenität des Bundesvorstandes. Seine sieben besoldeten und acht unbesoldeten Mitglieder gehörten der Sozialdemokratie an und waren zumeist schon Mitglieder der Generalkommission gewesen. Diese politische und personelle Stabilität garantierte das auf allen Kongressen praktizierte Gesetz der persönlichen Wiederwahl. Bei den hauptamtlichen Vorstandsmitgliedern kam es nicht zu Abwählen; Kampfkandidaturen galten als unfein und einheitsschädlich. Erst wenn ein Platz wegen Krankheit, Wechsel in die Politik oder Tod frei wurde, konnte ein Nachrücker in den Bundesvorstand einziehen, wobei jeweils der Verbandsproporz zu berücksichtigen war. Das hatte zur Folge, daß die wilhekninische „Gründergeneration“ bis in die späte Weimarer Republik hinein die Spitzenpositionen behauptete, jüngere Talente im zweiten Glied bleiben mußten und sich eine Überalterung der Führungsgarde abzeichnete. So folgte auf Legien (geb. 1861), der Ende 1920

⁷ Vgl. dazu die §§ 17 und 18 der ADGB-Satzung, abgedruckt bei Heinrich Potthoff, Freie Gewerkschaften 1918-1933, Düsseldorf 1987, S. 316 ff.

verstarb, mit Theodor Leipart (geb. 1867) dessen engster Freund und Weggenosse als ADGB-Vorsitzender. Er blieb - auch als Hüter der Tradition—bis 1933 in diesem Amt. Ein früherer Generationswechsel an der Bundesspitze und eine raschere Zirkulation unter den Vorstandsmitgliedern hätte vielleicht der sich abzeichnenden politischen Erstarrung entgegenwirken können.

Die vierzehn Jahre der Weimarer Republik waren für die Gewerkschaften Jahre der enttäuschten Hoffnungen. Es gelang ihnen nicht, die vielbeschworenen „Errungenschaften der Revolution“ - vor allem den Achtstundentag - erfolgreich zu verteidigen. Ihr größter politischer Sieg war zweifellos die Rettung der Republik durch den Generalstreik gegen den Kapp-Putsch im März 1920. Für wenige Tage stand Legien auf dem Höhepunkt seiner Macht, ohne jedoch einen „Gewerkschaftsstaat“ errichten zu können oder zu wollen. Er war nicht bereit, die Demokratie mit außerparlamentarischen Mitteln aus den Angeln zu heben und distanzierte sich deshalb vom Projekt einer „Arbeiterregierung“, wie es von der radikalen Linken gefordert wurde. Sein Versuch, die steckengebliebene Reformpolitik wieder in Gang zu bringen, scheiterte an den Mehrheitsverhältnissen im Reichstag, in dem ab Juni 1920 die Weimarer Koalition nicht mehr regierungsfähig war.

Spätestens mit der Hyperinflation von 1923 gewann das Arbeitgeberlager wieder die Oberhand, während der gewerkschaftliche Reformismus in die Defensive geriet. Gleichzeitig zerbrach die antirevolutionäre Allianz von Arbeit und Kapital, die im November 1918 geschlossen worden war. Von Sozialpartnerschaft war nun bei den Unternehmern nicht mehr die Rede. Ihr schwerindustrieller Flügel steuerte vielmehr auf einen antigewerkschaftlichen und antirepublikanischen Konfrontationskurs zu. Gleichzeitig mußte der Staat wegen der gestörten Zweierbeziehungen der beiden Arbeitsmarktparteien immer häufiger in der Rolle des Schlichters vermitteln, was ihn aber politisch auf Dauer überforderte. Dies war die Lektion des Ruhreisenstreits von 1928, als die Schwerindustrie einen staatlichen Schiedsspruch torpedierte.

Unter dem Druck der Weltwirtschaftskrise und der politischen Polarisierung zu Beginn der dreißiger Jahre wurde der Spielraum für einen sozialen Interessenausgleich immer kleiner, zumal die Arbeiterbewegung im Sog der Staatskrise handlungsunfähig war. Die negative Reaktion der SPD auf das Arbeitsbeschaffungsprogramm des ADGB - die Partei wollte am Krankenbett des Kapitalismus nicht als Arzt auftreten -, trug wesentlich zur Entfremdung zwischen der politischen und gewerkschaftlichen Arbeiterbewegung bei, so daß am Ende der Republik sich auch der enge Schulterschuß lockerte, der jahrzehntelang die Stabilität des reformsozialistischen Lagers garantiert hatte. Kennzeichnend für die tiefe Verunsicherung der Gewerkschaften am Vorabend des „Dritten Reiches“ waren ihre verbalen Verbeugungen vor dem antidemokratischen Zeitgeist, wie sie sich in der Diskussion über eine mögliche Symbiose von Nationalismus und Sozialismus in der ADGB-Presse widerspiegeln. Doch alle Hoffnungen auf die Bewahrung einer relativen Eigen-

ständigkeit im nationalsozialistischen Deutschland erwiesen sich im Frühjahr 1933 als eine grausame Illusion: Mit der Weimarer Republik ging auch der ADGB zugrunde.

Bund und Einzelverbände nach 1945

Die Entscheidung für die Einheitsgewerkschaft und damit gegen die richtungspolitische Zersplitterung der Gewerkschaftsbewegung war die wohl wichtigste Weichenstellung im Prozeß des verbandlichen Wiederaufbaus nach dem Zweiten Weltkrieg. Ihre ideellen Wurzeln reichen in die Phase des gewerkschaftlichen Widerstands gegen das NS-Regime zurück; ihre praktische Verwirklichung erfolgte in der unmittelbaren Nachkriegszeit und wurde auf dem Münchener Gründungskongreß des DGB im Oktober 1949 vollendet. Mit dem einheitsgewerkschaftlichen Dachverband knüpfte man organisatorisch an die föderalistische ADGB-Tradition an; politisch war der DGB aber ein Neubau, auch wenn die Mehrzahl seiner Mitglieder und Funktionäre aus dem sozialdemokratischen Milieu entstammte. Als Folge der Verschmelzung der Richtungsgewerkschaften und der industrieverbandlichen Konzentration zu 16 Einzelverbänden ging die Zahl der zu vergebenden Führungspositionen deutlich zurück. Außerdem waren jetzt weniger Ämter auf mehr Sozialgruppen - Arbeiter, Angestellte und Beamte - zu verteilen. Und schließlich mußte der parteipolitische und weltanschauliche Proporz bei der Kandidatenauswahl berücksichtigt werden.

Dies alles brachte mehr politische Heterogenität und personelle Mobilität in die Gremien des Dachverbandes. Zugleich traten aber auch eine Fülle von Integrationsproblemen auf, die weder organisatorisch noch politisch schnell gelöst werden konnten. Deshalb ist die Frühgeschichte des DGB auch eine Phase der einheitsgewerkschaftlichen Selbstfindung gewesen, die bis tief in die fünfziger Jahre hinein von Konflikten zwischen Sozialdemokraten, Christen und Kommunisten geprägt war. Nicht zufällig fällt in diese Zeit die Abwahl eines DGB-Vorsitzenden, der 1952 vollzogene Wechsel von Fette zu Richter, ausgelöst von einer in dieser Form in der Gewerkschaftsgeschichte bis dahin nie verzeichneten „Palastrevolution“ in den Vorstandsetagen mächtiger Industriegewerkschaften. Das Scheitern Fettes demonstrierte eine Tatsache, die während der Amtszeit von Legien, Leipart und Böckler in Vergessenheit geraten war: Der oberste Repräsentant der deutschen Gewerkschaften ist nicht notwendigerweise ihr mächtigster Mann.

In diese Einsicht mußten sich seitdem alle DGB-Vorsitzenden fügen, weil auch die DGB-Satzung wie die Satzungen seiner Vorläuferorganisationen den Entfaltungsmöglichkeiten des Bundes Grenzen zieht und das gewerkschaftliche Monopol der Einzelverbände auf dem Arbeitsmarkt untermauert. Gleichwohl sind der Bundesvorsitzende und die Mitglieder des Geschäftsführenden Bundesvorstandes nicht zwangsläufig dazu verdammt, ohnmächtige Marionetten zu sein. Wie ihre Vorgänger im Kaiserreich und in der Weimarer Republik verfügen sie über eine Fülle von inner- und außergewerkschaftli-

chen Funktionen bei der Formulierung und Vertretung von Arbeitnehmerinteressen. Die Finanzausstattung des Bundes ist mit zwölf Prozent des Beitragsaufkommens wesentlich opulenter als die des ADGB, der nur Anspruch auf knapp ein Prozent der Mitgliedsbeiträge hatte; der hauptamtliche Apparat in der DGB-Zentrale ist viel größer: Beim ADGB arbeiteten 1930 76 Funktionäre; beim DGB sind es mittlerweile fast vierhundert. Wählt man also die Verfügbarkeit über personelle und materielle Ressourcen als Indikator für institutionelle Macht, so ist der DGB weitaus besser ausgestattet als seine Vorgänger.

Die heute vielbeklagte Kompetenz- und Entscheidungsschwäche des DGB hat also nicht nur strukturelle Ursachen und läßt sich nicht allein mit der hegemonialen Rolle der Einzelgewerkschaften in der Betriebs- und Tarifpolitik erklären. Man könnte auch argumentieren, daß gerade die alltägliche Nicht-Verantwortung in diesem sensiblen Bereich Freiräume schafft für unbequeme und innovative Vorschläge im Kontext einer gewerkschaftlichen Gesamtverantwortung. Unter der Regie Hans Böcklers in den Jahren 1949 bis 1951 war die Spitze des Dachverbandes ebenso einflußreich wie in den Zeiten Legiens oder Leiparts. Erst nach Böcklers Tod kam es zu einem schrittweisen Machtverlust.

Schon 1959 klagte Georg Leber auf dem Stuttgarter Bundeskongreß, die Autorität des DGB und seines Vorstandes seien „von Jahr zu Jahr und von Kongreß zu Kongreß immer mehr abgewertet worden“. Aus seiner Sicht war es vor allem die Konstruktion der Satzung, die es unmöglich machte, den DGB „zu einem guten Orchester zu vereinigen“, mit verschiedenen Instrumenten und Solisten, „das am Ende aber doch auf eine Grundharmonie abgestimmt ist“.⁸ Am damaligen Dirigenten dieses Orchesters, dem Bundesvorsitzenden Richter, übte Leber nur vorsichtig Kritik, saß er doch selbst im „Kardinalskollegium“ der Verbandsvorsitzenden.

Damals wie heute sind die Einzelverbände kein monolithischer Block. Ihre Vorsitzenden repräsentieren vielmehr unterschiedliche Berufsgruppen mit divergierenden Interessen. Schon deshalb kann der DGB seine Rolle als relativ eigenständiger Akteur im Raum von Gesetzgebung und Politik, auf dem Feld der internationalen Kontakte wie bei der regionalen Vernetzung und überverbandlichen Verzahnung der deutschen Gewerkschaftsbewegung immer noch wahrnehmen. Seiner besonderen Führungsposition wird der Dachverband aber nur dann gerecht, wenn seine Leitungsgremien und wissenschaftlichen Apparate mehr konzeptionelle Phantasie entwickeln und bei gewerkschaftlichen Grundsatzfragen wieder den Ton mitbestimmen. Aufgabefelder, auf denen sich der DGB betätigen kann, gibt es genug, angefangen von der regionalen Strukturpolitik über prinzipielle Fragen eines ökologischen Umbaus der Marktwirtschaft bis hin zur internationalen Gewerkschaftspolitik.

⁸ Protokoll des 5. ordentlichen Bundeskongresses Stuttgart 1959, S. 336.

Organisatorische Koordination, politische Integration und programmatische Innovation waren Funktionen der Generalkommission und des Bundesvorstandes des ADGB. Dir Ansehen gründete nicht auf satzungsgesicherter Macht, sondern auf der persönlichen Autorität ihrer Mitglieder. Der Drechsler Legien kam aus einer mitgliederschwachen Gewerkschaft und wurde dennoch zum unbestrittenen Führer einer Millionenbewegung; unter Leipart wurde der ADGB zur Schaltzentrale der gewerkschaftlichen Politik; Böckler zwang Adenauer zum Einlenken bei der Sicherung der Montanmitbestimmung. Die Hegemonie der Verbände war nie ein gewerkschaftliches Naturgesetz in Deutschland, wie ein historischer Rückblick auf die Rolle des Dachverbandes lehrt. Deshalb muß man auch den Verbandsföderalismus nicht reformieren, um die Vordenkerfunktion des DGB zu stärken.