

# Die Arbeit

Zeitschrift für Gewerkschaftspolitik und Wirtschaftskunde

1928

HERAUSGEBER: THEODOR LEIPART, BERLIN  
REDAKTEUR: LOTHAR ERDMANN, BERLIN

HEFT 10

## *Probleme der Arbeitslosenversicherung*

*Von Bruno Broecker*

Hätte die Arbeitslosenversicherung nur die einzige Funktion, brachliegende Arbeitskraft bis zur erneuten Inanspruchnahme durch die Wirtschaft zu erhalten und so den Arbeitslosen vor äusserster Not und die Volkswirtschaft vor schwerer Schädigung ihres wertvollsten Gutes zu bewahren, so wäre allein dies Grund genug, diese Versicherung als ein besonders wichtiges Stück moderner Sozialgesetzgebung einzuschätzen. Von dieser Bedeutung der Arbeitslosenversicherung sind jedenfalls die Bestrebungen, die zu ihrer Schaffung geführt haben, nicht zuletzt geleitet worden. Die Arbeitslosenversicherung als Teil, ja als Schlussstein der Sozialversicherung, das allein schon war ein hohes Ziel, das allen Freunden und Vorkämpfern des Ausbaues der Sozialversicherung, in erster Linie also den Gewerkschaften einen jahrzehntelangen Kampf wert sein musste. Und doch würde man der Bedeutung dieser Versicherung nicht gerecht werden, sähe man sie nur im Rahmen der sonstigen Sozialversicherung.

Vieles hat sie mit dieser gemeinsam. Der Sicherung des Arbeiters gegen die Folgen vorübergehender oder gänzlicher Arbeitsunfähigkeit, der Versorgung seines Alters, seiner verwaisten Angehörigen, fügt sie die Sicherung gegen die Folgen der Arbeitslosigkeit hinzu. Und auch insofern ist sie der Krankenversicherung, der Invaliden- und Unfallversicherung vergleichbar, als sie sich nicht auf einen möglichst weitgehenden Ersatz des eingetretenen Schadens, hier also des Lohnausfalles, beschränkt und nur einen finanziellen Ausgleich für den Schadenfall schafft, sondern so wie diese Versicherungen den Versicherten wieder in den Zustand der Gesundheit zurückzuführen bemüht sind, so sucht auch die Arbeitslosenversicherung durch ihre enge Verbindung mit der Arbeitsvermittlung und Arbeitsbeschaffung den Arbeitslosen in den Zustand der Berufstätigkeit zurückzuführen. Nicht fremd ist ihr schliesslich auch das schadenverhütende Wirken, da ja der Träger dieser Versicherung durch Berufsberatung und Lehrstellenvermittlung, durch besondere Betreuung der Jugendlichen, durch Berufsumschulung und Fortbildung und schliesslich durch seine Hauptaufgabe des nicht lokal beschränkten planmässigen Ausgleichs auf dem Arbeitsmarkt Funktionen erfüllt, die, richtig durchgeführt, zu einer Verminderung der Arbeitslosigkeit führen müssen.

Ist die Arbeitslosenversicherung insoweit ein typisches Stück der Sozialversicherung, wobei auf die weiteren Vergleichsmerkmale der Mittelaufbringung hier nicht Bezug genommen und nur hervorgehoben werden soll, dass sie *ein hervorragendes Beispiel einer für Arbeiter und Angestellte gemeinsamen* und beiden Gruppen gerecht werdenden *Versicherung* darstellt, so unterscheidet sie sich von anderen Zweigen der Sozialversicherung doch grundsätzlich dadurch, dass sie in den Voraussetzungen des Unterstützungsanspruchs von einem rein wirtschaftlichen Tatbestand ausgehen muss, und dass auch ihre Wirkungen nicht auf die soziale Sicherung des einzelnen Versicherten beschränkt bleiben, sondern sich in viel höherem Masse als die Auswirkungen irgendeiner anderen sozialen Versicherung *auf die soziale und wirtschaftliche Lage der gesamten Arbeiterschaft erstrecken; denn diese Versicherung unterbaut den Bestand aller sonstigen sozialen Schutzgesetze und kollektiven Vereinbarungen.* Man kann es heute fast als einen Vorzug bezeichnen, dass die Arbeitslosenversicherung erst in einem sehr fortgeschrittenen Zustande der arbeitsrechtlichen Gesetzgebung und in einer Zeit Gesetz wurde, in der die Anschauungen der Gewerkschaften von der Stellung der Arbeiterschaft in der Wirtschaft und im Staat weit über den eigenen gewerkschaftlichen Kreis hinaus in zahlreichen Köpfen lebendige Überzeugung geworden waren. Nur darum war es möglich, diese Versicherung, die immer wieder Stellung nehmen muss zum Verhältnis von Arbeitnehmer und Arbeitgeber, zum Tarifvertrag, zum Arbeitskampfe, so zu gestalten, dass sie nicht nur einen Missbrauch der ihr inwohnenden wirtschaftlichen Macht zuungunsten der Arbeiterklasse vermeidet, sondern dass sie in zahlreichen Bestimmungen die ausdrückliche Anerkennung der modernen Arbeiterrechte zum Massstab ihrer eigenen Vorschriften macht. So ist allein die Tatsache, dass der unterstützte Arbeitslose die Annahme untertariflich bezahlter Arbeit bei bestehendem Tarifvertrage ohne Gefahr des Unterstützungsentzugs ablehnen kann, dass unter den gleichen Voraussetzungen der beschäftigte Arbeiter berechtigt ist, untertariflich bezahlte Arbeit ohne Rechtsnachteil in der Versicherung aufzugeben, eine ausserordentliche Fundierung des Tarifgedankens, deren praktische Bedeutung fast nicht geringer zu werten ist als die der gesetzlich festgelegten Unabdingbarkeit der Tarifverträge. Das Recht zur Ablehnung von Arbeit, die durch Arbeitskampf frei geworden ist, erkennt den Grundsatz der Kampffreiheit und die solidarische Verpflichtung der Arbeiterschaft an. Die herrschende Rechtsauffassung, dass der Arbeitslose Vermittlung in einen Betrieb ablehnen kann, in dem gegen gesetzliche Schutzvorschriften (zum Beispiel über Arbeitszeit, Unfallverhütung usw.) verstossen wird, hat die praktische Wirksamkeit auch all dieser Bestimmungen seit Einführung des Rechtsanspruchs auf Arbeitslosenunterstützung, der die Erschwerung durch eine Bedürftigkeitsprüfung nicht mehr kennt, notwendig verstärken müssen. So ist die Arbeitslosenversicherung ein Schutzwall, eine Rückzugslinie der Arbeiterschaft geworden, die ihr den Widerstand gegen rücksichtslose Ausnutzung konjunktureller Rückschläge ermöglicht und somit eine wesentliche Ergänzung der auf gewerkschaftlicher Machtentfaltung und Solidarität beruhenden Widerstandsfähigkeit bildet.

Dass diese Wirkungen in gewissem Umfange aus jeder Art von Arbeitslosenunterstützung folgen müssen, ist eine Erkenntnis, die schon bei der Einführung der gewerkschaftlichen Arbeitslosenunterstützung eine grosse Rolle spielte. Die auf dem 2. Kongress der Gewerkschaften Deutschlands im Jahre 1896 in Hamburg nach dem Referat von Eichler angenommene Entschliessung sprach dies bereits deutlich aus:

„In der Erwägung, dass die Arbeitslosenunterstützung — abgesehen von deren humanitärem Charakter — die Stabilität des Mitgliederstandes in den einzelnen Organisationen in hohem Masse garantiert, und in der weiteren Erwägung, dass durch diese Unterstützung auf die Lohn- und Arbeitsverhältnisse verbessernd eingewirkt werden kann, indem das Angebot der arbeitslosen Hände unter den jeweilig geltenden Lohn- und Arbeitsbedingungen wenn auch nicht vollständig beseitigt, so doch ganz bedeutend vermindert wird, erkennt der 2. deutsche Gewerkschaftskongress in diesem Unterstützungszweige einen bedeutenden, ja notwendigen Förderer der gewerkschaftlichen Organisationen, der keineswegs geeignet ist, den Klassen- und Kampfescharakter der Organisationen zu verwischen.

Der Kongress empfiehlt deshalb den deutschen Gewerkschaften, überall da, wo die Einführung der Arbeitslosenunterstützung keine Schwierigkeiten bietet, eine solche einzuführen.“

Die Arbeitslosenunterstützung ist also schon damals in ihrer umfassenden sozialpolitischen Bedeutung richtig erkannt worden, wenn auch die Einführung der öffentlichen Arbeitslosenversicherung in unvergleichlich viel stärkerer Weise die Gesamtsituation der Arbeiterschaft beeinflussen musste, als die noch so grosse Ausdehnung der gewerkschaftlichen Einrichtungen es jemals vermocht hätte. Denn erst das gewaltige Ausmass dieser Versicherung gab ihr in wirksamer Weise die grosse soziale Funktion, neben der Erhaltung der Existenz des einzelnen Arbeitslosen eine Stabilisierung bereits erkämpfter Arbeitsbedingungen zu ermöglichen, wenn die natürliche Folge einer grösseren Arbeitslosigkeit ein Unterbieten beim Arbeitsangebot und folglich eine allgemeine Nivellierung der Arbeitsbedingungen wäre; sie ist also lohnerhaltendes Element im sozialpolitischen, darüber hinaus auch im volkswirtschaftlichen Sinne. Denn indem sie durch die aus den Beitragsaufkommen fliessenden Summen die Konsumfähigkeit erhält, verhindert sie eine völlige Vernichtung der Kaufkraft der Arbeitslosen und vermindert somit nachhaltige Störungen des Umsatzes auf dem Inlandsmarkt.

Wenn bisher diese mittelbaren Auswirkungen der Arbeitslosenunterstützung wegen ihres weiten Wirkungsradius in erster Linie hervorgehoben wurden, so dürfen neben ihnen die unmittelbaren nicht vergessen und nicht unterschätzt werden. Auch hier sind die Gewerkschaften im vollen Bewusstsein der Bedeutung ihres Handelns vorangegangen, und gerade von den Erfolgen der eigenen Einrichtungen aus erhoben sie die Forderung nach gesetzlicher Festlegung. Es war auf dem Stuttgarter Gewerkschaftskongress 1902, wo der damalige Referent über die Einführung einer Arbeitslosenversicherung, von Elm, von den eigenen Unterstützungseinrichtungen der Gewerkschaften erklärte, dass durch sie „in Deutschland die Vagabundage bekämpft werde“, dass sie verhindere, „dass der Arbeiter auf die Landstrasse getrieben werde, dass er versumpfe und verkomme“, dass durch sie

„der sittliche Kern in der Arbeiterklasse erhalten bleibe“. Dieses Wort hat in viel weiterem und umfassenderem Sinne Bedeutung und Berechtigung gewonnen, seit die damals geforderte Arbeitslosenversicherung Tatsache geworden ist in einem Umfange, der in dieser Zeit kaum verlangt und bestimmt nicht erwartet wurde, durch die Schaffung einer öffentlichen Versicherung, die rund 17 Millionen Pflichtversicherte umfasst, und die im Monat wohl das Dreissigfache der Summe aufwenden kann, die die Gewerkschaften um die Jahrhundertwende während eines ganzen Jahres an Arbeitslosenunterstützung aufzubringen vermochten.

Wohl ist die Arbeitslosigkeit nach dem Kriege infolge der wirtschaftlichen Krisen und Strukturveränderungen, der verminderten Kaufkraft und der Umschichtung der Bevölkerung ein schweres und oftmals anhaltendes Schicksal von Hunderttausenden, zeitweise von Millionen geworden. Aber dieses Schicksal, das unter den Vorkriegsverhältnissen eine volkswirtschaftliche, politische und moralische Katastrophe von kaum abschätzbarer Tragweite bedeutet hätte, hat bereits durch Einführung der von der Armenfürsorge getrennten Arbeitslosenfürsorge und erst recht seit Bestehen der Arbeitslosenversicherung in sozialer und moralischer Hinsicht eine entscheidende Milderung erfahren, da es vom Ausnahmerecht der Armenpflege befreit und unter das Recht der Arbeitsgesetzgebung gestellt wurde.

Die Gewerkschaften betrachten die Arbeitslosenversicherung als ihr Werk. Sie fühlen sich zur Verbesserung und zum Ausbau dieses Werkes verpflichtet, für seine Verteidigung und seine Erhaltung verantwortlich. Viel zu sehr spüren sie Geist von ihrem Geist in diesem Stück modernster deutscher Sozialgesetzgebung, als dass sie seine Entwicklung sich selber überlassen könnten. Sie wachen eifersüchtig darüber, dass der Zusammenhang zwischen den Vorschriften des Gesetzes und den Notwendigkeiten des praktischen Lebens nicht verlorengeht. Von diesem Geiste ist ihre Tätigkeit in den Selbstverwaltungsorganen bisher stets getragen worden, eine Tätigkeit, die unter Verzicht auf laute Erfolge, bisweilen sogar im Gegensatz zu manchen natürlichen Wünschen der eigenen Mitglieder, der grundsätzlichen Zweckbestimmung dieses Gesetzes zu dienen suchte.

\* \* \*

Die Mitwirkung, die den Gewerkschaften bei der Durchführung dieses Gesetzes eingeräumt ist, entspricht nicht dem Grundsatz, den die Reichsverfassung für die Verwaltung der Sozialversicherung aufgestellt hat, nämlich dem Grundsatz der massgebenden Beteiligung der Versicherten. Vielmehr sind die Stimmen von Arbeitnehmern und Arbeitgebern gleich stark und der Beschluss daher gegebenenfalls an die ausschlaggebende Stimme des beamteten Vorsitzenden gebunden. Man kann diesen Zustand bedauern und wird doch anerkennen müssen, dass die Beziehungen der Arbeitslosenversicherung zu rein wirtschaftlichen Vorgängen zu eng sind, als dass sich im Rahmen des heutigen Wirtschaftssystems eine Arbeitnehmermehrheit hätte durchführen lassen; mindestens konnte dies dann nicht möglich sein, wenn die gemeinsame Trägerschaft von Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung gewährleistet werden sollte. Jeden-

falls mussten die Vertreter der Gewerkschaften in den Selbstverwaltungsorganen der Reichsanstalt sich darauf einstellen, bei den Fragen der Arbeitslosenversicherung das Gewicht ihrer Stimmen durch die Kraft ihrer Argumente und durch den Beweis verantwortungsbereiter Mitarbeit zu verstärken. So hatte insbesondere der Verwaltungsrat der Reichsanstalt auf Grund von Rahmenbestimmungen des Gesetzes einige ausgesprochen legislatorische Aufgaben innerhalb der Arbeitslosenversicherung zu erfüllen, die an die Grundprobleme dieser Versicherung heranführten. Nur die wichtigsten dieser Aufgaben seien hier erwähnt.

Während das Gesetz den Versicherungsanspruch bei *konjunktureller Arbeitslosigkeit* unter verhältnismässig starren Voraussetzungen gewährleistet, lässt es erhebliche Besonderheiten zu für die auf anderen Ursachen beruhende Arbeitslosigkeit; als eigentliche Hauptfälle sind hier zu nennen *die durch Arbeitskämpfe verursachte Arbeitslosigkeit* und *die sogenannte berufsübliche Arbeitslosigkeit*. In diesen Fällen sucht das Gesetz das Risiko der Versicherung dadurch einzuschränken, dass es Möglichkeiten zu einem beschränkten Ausschluss des Unterstützungsanspruchs vorsieht.

Im Falle der Arbeitslosigkeit infolge Arbeitskampfes ist der Unterstützungsanspruch für die *unmittelbar am Kampfe Beteiligten*, also die Streikenden oder die Ausgesperrten, während der Dauer des Kampfes gänzlich ausgeschlossen. Diese Bestimmung entspricht dem auch von den Gewerkschaften stets anerkannten Grundsatz, dass die öffentliche Arbeitslosenversicherung im Gegensatz zu den gewerkschaftlichen Unterstützungen, die gerade im Falle des Arbeitskampfes erhöhte Bedeutung gewinnen, nicht das Kräfteverhältnis im Arbeitskampf verschoben darf, und dass grundsätzlich nur die vom Willen der Beteiligten unabhängig eingetretene Arbeitslosigkeit in das Versicherungsrisiko einbezogen werden kann<sup>1</sup>). Dass auch darüber hinaus für *nur mittelbar durch Arbeitskämpfe verursachte Arbeitslosigkeit* gewisse Beschränkungen des Unterstützungsanspruchs berechtigt sind, ist gleichfalls früher bereits von den Gewerkschaften zugegeben worden, so für den Fall des Teilstreiks im Betrieb, wenn es sich bei Streikenden und Nichtstreikenden um verwandte und am Kampfergebnis interessierte Gruppen handelt, aber auch über den Rahmen des Betriebes hinaus, soweit die mittelbar Betroffenen am Tarifvertrage der Kämpfenden unmittelbar interessiert sind. Zu solchen Zugeständnissen waren also die Gewerkschaften bereits früher aus grundsätzlichen und organisationspolitischen Erwägungen gekommen, und sie machten dabei keinen Unterschied zwischen Streik und Aussperrung, weil beide als Kampfmittel gleich zu werten und ihre Konsequenzen daher von den Gewerkschaften unmittelbar zu tragen seien.

Das Gesetz über Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung hat die schwierige Frage der mittelbaren Kampffolge dadurch überwunden, dass es die Möglichkeit zur Unterstützung der mittelbar Betroffenen für gewisse Fälle offenliess, nämlich bei Ausstand oder Aussperrung ausserhalb des Be-

<sup>1</sup>) Vgl. hierzu und zum folgenden den zum Entwurf des Arbeitslosenversicherungsgesetzes geschriebenen Aufsatz vom gleichen Verfasser: „Arbeitslosigkeit und Arbeitskämpfe“, im Heft 4, 1926 der „Arbeit“.

triebs, des Berufskreises oder des Arbeits- oder Wohnorts des Arbeitslosen“, und zwar „wenn die Verweigerung der Arbeitslosenunterstützung eine unbillige Härte wäre“. Dies im Einzelfall zu entscheiden, sollte Aufgabe der Verwaltungsausschüsse der Landesarbeitsämter, gegebenenfalls des Vorstandes der Reichsanstalt sein; dagegen war die Aufgabe, allgemeine Richtlinien für diese Entscheidungen aufzustellen, dem Verwaltungsrat der Reichsanstalt übertragen. Diese Richtlinien sind vom Verwaltungsrat nach langen und schwierigen Verhandlungen mit Wirkung vom 27. März 1928 erlassen worden. Mussten auch von Arbeitgeber- wie von Arbeitnehmerseite Konzessionen an die gegenseitige Beurteilung dieser besonders grundsätzlichen Frage gemacht werden, so kam doch ein Gesamtergebnis zustande, das von den Gewerkschaften verantwortet werden kann.

In diesen Richtlinien ist die Regelung der Anspruchsvoraussetzungen des Unterstützungsbezuges bei mittelbarer Kampffolge in der Weise erfolgt, dass die Tatbestände bezeichnet sind, in denen ein Unterstützungsbezug ausgeschlossen sein soll, und zwar enthalten sie zunächst die von den Gewerkschaften, wie bereits erwähnt, auch schon früher anerkannten Grundsätze: 1. nämlich, den Ausschluss der am Kampfergebnis unmittelbar interessierten Gruppen; 2. den Ausschluss der Fälle, in denen eine Beeinflussung des Arbeitskampfes durch die Unterstützungsgewährung zu erwarten ist; 3. den Ausschluss des Teilarbeitskampfes im Betrieb, jedoch nur insoweit durch Kampf der Arbeiter andere Arbeiter, durch Kampf der Angestellten andere Angestellte arbeitslos werden, also nicht auch insoweit der Kampf der Arbeitergruppe Arbeitslosigkeit der Angestelltengruppe zur Folge hat und umgekehrt. Allerdings ist der Begriff des Betriebes im weiteren Sinne des § 50 BRG. zugrunde gelegt, also auf „mehrere gleichartige oder nach dem Betriebszweck zusammengehörige Betriebe, die innerhalb einer Gemeinde oder wirtschaftlich zusammenhängender, nahe beieinanderliegender Gemeinden gelegen sind und sich in der Hand eines Arbeitgebers befinden“, ausdehnt.

War in diesen Fällen die Einigung noch verhältnismässig leicht, so wurde sie besonders schwierig und fast unmöglich deshalb, weil von Arbeitgeberseite ein Ausschluss der Unterstützung *nicht nur mit Rücksicht auf die sozialpolitische Verbindung zwischen den* unmittelbar und den mittelbar am Arbeitskampf beteiligten *Personen, sondern auch mit Rücksicht auf die produktionstechnische und kommerzielle Verbindung zwischen den* unmittelbar und den mittelbar betroffenen *Betrieben* verlangt wurde. Hier einigte man sich schliesslich auf die Formel, dass die Unterstützung nur dann ausgeschlossen sein soll, „wenn die Stilllegung des mittelbar betroffenen Betriebes deshalb als notwendige Folge des Arbeitskampfes eingetreten ist, weil er für seine Weiterarbeit auf die Lieferung von elektrischem Strom, Gas, Wasser oder von Halb- oder Fertigwaren durch den unmittelbar betroffenen Betrieb ausschliesslich angewiesen ist“. Die Ausführungsvorschriften sagen zu dieser Bestimmung, dass sie nur dann zur Anwendung kommt, „wenn der mittelbar betroffene Betrieb vollständig oder zum Teil nur deshalb stillgelegt werden musste, weil elektrischer Strom, Gas, Wasser

oder Halb- oder Fertigfabrikate, die von dem Betriebe, in dem Arbeitskampf ausgebrochen ist, zu liefern waren, nicht geliefert worden sind und insbesondere Halb- oder Fertigfabrikate unter Aufwendung aller zumutbaren Mittel nicht anderweitig beschafft werden konnten und deshalb die Weiterarbeit technisch unmöglich wurde. Es kommt also darauf an, dass tatsächlich nicht weiter produziert werden kann, und es scheiden die Fälle aus, in denen zwar technisch die Weiterarbeit möglich wäre, die Produktion aber wegen Auftragsmangels infolge von Arbeitskämpfen eingestellt oder eingeschränkt werden musste.“

Besonders zu beachten ist, dass Ausbleiben notwendiger Rohstoffe, wie insbesondere von Kohle, keinen Ausschlussgrund darstellt, so dass also im Falle des Kohlenstreiks für die mittelbar Betroffenen die Unterstützungsberechtigung anerkannt werden kann. Dagegen enthalten die Richtlinien noch eine allgemeine einschränkende Bestimmung, indem sie nämlich die Unterstützung mittelbar Betroffener immer erst nach einer 14tägigen Dauer der Arbeitslosigkeit zulassen. Kann diese Bestimmung auch in gewissen Fällen kurzfristiger Arbeitskämpfe für die mittelbar Betroffenen eine Härte darstellen, so macht doch allein die Kompliziertheit des Verfahrens, das in jedem Falle zur Prüfung der unbilligen Härte durchgeführt werden muss, das Ausscheiden kleinerer Kämpfe notwendig. Nach Beendigung des Kampfes besteht für unmittelbar wie mittelbar Beteiligte ohne weitere Sperrfrist der sofortige Unterstützungsanspruch, soweit die sonstigen Voraussetzungen gegeben sind.

Mit den hier geschilderten Richtlinien, deren praktische Anwendung infolge der Kürze der Zeit bisher kaum schon ein endgültiges Werturteil zulässt, wurde eine Frage vorläufig gelöst, in der sozialpolitische Grundsätze mit solchen des Arbeitskampfrechtes und den Notwendigkeiten einer auf normalem Risiko aufbauenden Versicherung sich begegneten und teilweise widersprachen. Namentlich auch der letztere Punkt, nämlich das ungewöhnlich finanzielle Risiko, das eine grössere, durch Arbeitskampf verursachte Arbeitslosigkeit der Versicherung stellt, konnte nicht ganz unberücksichtigt bleiben. Eine noch viel grössere Rolle spielte die Berücksichtigung des Risikos allerdings bei den Beratungen über die Sonderregelung für den zweiten Fall nichtkonjunktureller Arbeitslosigkeit, nämlich der saisonalen oder, richtiger gesagt, der berufsüblichen Arbeitslosigkeit. Um die Vorgänge, die sich auf diesem Gebiete abgespielt haben, richtig zu verstehen, bedarf es jedoch eines kurzen Eingehens auf die finanzielle Entwicklung der Arbeitslosenversicherung.

Das erste Vierteljahr der Reichsanstalt (das letzte des Kalenderjahres 1927) schloss mit einem Einnahmeüberschuss von rund 50 Millionen ab. Einer Einnahme von 196,3 Millionen standen Ausgaben von 146,4 Millionen gegenüber. Von besonderem Interesse ist die Verteilung dieser Ausgaben auf die einzelnen Monate, nämlich 27 Millionen im Monat Oktober, 37 Millionen im November und 82,3 Millionen im Dezember. In das zweite Vierteljahr trat die Reichsanstalt also mit einem Beitragsüberschuss bei den Landesarbeitsämtern von etwa 50 Millionen, ausserdem mit einem aus von der Erwerbslosenfürsorge übernommenen Beitragsmitteln und den vom Reich übergebenen Beträgen her-

rührenden Notstock bei der Hauptstelle, dessen Bestand am 1. Januar 1928 etwa noch 123 Millionen ausmachte. Dieser Notstock war aber im Monat April bereits bis auf 10 Millionen aufgebraucht, so dass nur die Ende April eintretende Verminderung der Hauptunterstützungsempfänger auf rund 730 000 die Aufnahme von Reichsdarlehen vermeidbar machte; reichen doch die eigenen Mittel der Versicherung im Durchschnitt nur aus, um 750 000 Arbeitslose zu unterstützen.

Die geschilderte finanzielle Entwicklung erklärt sich unschwer aus dem Anschwellen der Zahl der Hauptunterstützungsempfänger. Diese betrug am 15. November 1927 520 851, am 15. Dezember 1927 1 200 243, am 15. Januar 1928 1 599 383, am 15. Februar 1928 1 506 423, am 15. März 1928 1 412 593 und am 15. April 1928 1 027 283. Dieses starke Anschwellen ging aber vor sich, ohne dass ein wesentlicher Konjunkturrückschlag in der Industrie zu verzeichnen gewesen wäre. Dagegen war der Rückschlag in jenen Berufen deutlich erkennbar, die infolge der Saison und der Berufsgewohnheiten unter regelmässig verstärkter winterlicher Arbeitslosigkeit leiden. So stieg z. B. der Prozentsatz der arbeitslosen Mitglieder des Deutschen Baugewerksbundes von 4,8 Prozent im Oktober auf 24,5 Prozent im November und 52,7 Prozent im Dezember 1927, um dann wieder auf 36,8 Prozent im Januar, 32,8 Prozent im Februar, 29,0 Prozent im März und 13,3 Prozent im April 1928 zu fallen. Ein ähnliches Bild weisen die übrigen baugewerblichen Berufe auf. Demgegenüber schwankte in den gleichen Monaten in der Metallindustrie der Prozentsatz nur von 4,0 Prozent bis zu 5,4 Prozent, in der Textilindustrie zeigte sich ein stärkeres Ansteigen der Arbeitslosigkeit erst mit dem Beginn der Krise im Frühjahr, bei den Holzarbeitern herrschte ein ziemlich gleichbleibendes Mass hoher Arbeitslosigkeit, in der geringen Arbeitslosigkeit der Bergarbeiter traten wesentliche Schwankungen nicht ein usw.

Bemerkenswert war auch, dass eine besondere Zuschussbedürftigkeit sich in Ostpreussen, Pommern, Schleswig-Holstein, Grenzmark und Oberschlesien ergab, also in den vorwiegend landwirtschaftlichen Bezirken.

Nach dem Höhepunkt der Ausgaben mit 115,1 Millionen im Monat Januar 1928 trat mit abnehmender Arbeitslosigkeit auch wieder eine fortschreitende Verminderung der Ausgaben ein. Im Monat Mai standen einer Gesamteinnahme von rund 67,56 Millionen Ausgaben von nur 60,19 Millionen gegenüber, im Juli wurde bereits wieder ein Überschuss von annähernd 20 Millionen erzielt. Der bis zum kommenden Winter erreichbare Notstock wird auf etwa 100 Millionen geschätzt. Bei gleich starker Belastung wie im Vorjahre würde diese Summe also nicht ausreichen, um das eintretende Defizit völlig zu decken.

Nun ist das Problem des winterlichen Ausschlags der Arbeitslosigkeit zweifellos auf absehbare Zeit ein dauerndes, da das Ausscheiden von Arbeitskräften aus den Aussenberufen bei Eintreten der kälteren Jahreszeit eine Erscheinung ist, die, abgesehen von den technisch notwendigen Einschränkungen, durch eine leider zur Gewohnheit gewordene falsche Übung der Arbeitsverteilung im Jahre bedingt ist. Hinzu kommt das allgemeine Abflauen der Baukonjunktur,



wie wir es in der letzten Vergangenheit erlebt haben, aber auch arbeitsmarktpolitisch verfehlte Massnahmen wie das regelmässige Abstossen der Zeitangestellten bei der Reichsbahn, ferner die Systemlosigkeit der öffentlichen Aufträge und öffentlichen Arbeiten. Viel zu sehr wird jedenfalls die Verschlechterung des Arbeitsmarktes im Winter immer noch als ein unabwendbares Schicksal angesehen; es wäre daher eine dankenswertere Beeinflussung der öffentlichen Meinung gewesen, wenn sich die Kritik eines nicht unerheblichen Teiles der Presse dieser Aufgabe einer vernünftigen Arbeitsmarktpolitik zugewandt hätte als gewissen, in Verbindung mit der Arbeitslosenunterstützung auftretenden ungünstigen Erscheinungen der winterlichen Arbeitslosigkeit, wie etwa der behaupteten Schwächung des Arbeitswillens, insbesondere der mangelnden Bereitschaft höher unterstützter Arbeitslosen zur Annahme von gering entlohnter Füllarbeit. Die planmässige Hetze gegen die Arbeitslosenversicherung, die in diesem Zusammenhang eingeleitet wurde, lebte von der Aufbausung und Entstellung von Einzelfällen des Missbrauchs, wie sie in allen Versicherungen unvermeidlich sind, und wie sie grundsätzlich nur durch geeignete Verwaltungsmassnahmen bei der Behandlung der einzelnen Versicherungsfälle bekämpft werden können. Soweit im übrigen bei dieser Polemik dem Fortfall der Bedürftigkeitsprüfung die Schuld an der Vermehrung der Arbeitslosigkeit gegeben wurde, hat eine Erhebung der Reichsanstalt vom 6. März 1928, die sich auf 282 landwirtschaftliche Arbeitsamtsbezirke bezog, und zwar auf solche, die höhere Unterstützenziffern aufwiesen als im Vorjahr, eine bedeutungsvolle sachliche Widerlegung gebracht. Aus dem sehr gewissenhaft zusammengestellten Zahlenmaterial und den sehr vorsichtigen Schlussfolgerungen der Denkschrift<sup>2)</sup> ergab sich nämlich, dass nicht mehr als etwa 4 Prozent der gesamten Hauptunterstützungsempfänger als nicht bedürftig im Sinne der früheren Erwerbslosenfürsorge anzusehen waren, während die Begründung zum Regierungsentwurf eine Vermehrung sogar um 5 Prozent geschätzt hatte. Allerdings geht auch die Erhebung davon aus, dass diese nicht bedürftigen Personen in der Hauptsache eben in den vorwiegend landwirtschaftlichen Bezirken zu suchen sind.

Für die Gewerkschaften würden also die Behauptungen über Arbeitsunwilligkeit oder Missbrauch des Unterstützungsbezugs nicht genügende Beweiskraft haben, um den gegenüber der berufsmässigen Arbeitslosigkeit gestellten Forderungen nach Verlängerung der Wartezeit, Verkürzung der Dauer des Unterstützungsbezugs, Herabsetzung der Unterstützungssätze zustimmen zu können. Sie sind sich vielmehr durchaus klar darüber, dass den tieferen Grund für die Angriffe gegen die Arbeitslosenversicherung im allgemeinen und auch gegen ihre Anwendung auf die Fälle berufsmässiger Arbeitslosigkeit eben jene sozialpolitischen Auswirkungen dieser Versicherung darstellen, die im ersten Teil dieses Aufsatzes als ein wichtiges und erstrebtes Ergebnis der Arbeitslosenversicherung geschildert wurden. Die Gewerkschaften vertrauen auch viel zu sehr auf das Verantwortungsbewusstsein der gewerkschaftlich erzogenen Massen,

<sup>2)</sup> Veröffentlicht als Beilage zum „Reichsarbeitsmarktanzeiger“ Nr. 36, 1928. Ausführlich besprochen in der „Gewerkschaftszeitung“ Nr. 40, Seite 627 ff.

als dass sie eine ernsthafte Gefährdung der Arbeitsmoral durch die Arbeitslosenversicherung befürchteten. Wenn daher auch diese Sorge sie nicht veranlassen kann, die besonderen Ventile, die in das Gesetz zur Entlastung von der berufsfüblichen Arbeitslosigkeit eingebaut sind, zu öffnen, so können sie sich doch andererseits nicht der Verantwortung für die finanzielle Entwicklung der Versicherung entziehen. Solange es noch zahlreiche Fälle der berufsfüblichen Arbeitslosigkeit, aus welchen Gründen auch immer, gibt und somit für grössere Gruppen von Arbeitslosen ein gewaltiges Missverhältnis zwischen den im Laufe eines Jahres geleisteten Beiträgen und den in Anspruch genommenen Unterstützungssummen besteht, ein Missverhältnis, das selbst in einer Versicherung mit allgemeiner Gefahrgemeinschaft, d. h. also ohne besondere Gefahrenklassen, unerträglich werden kann, wird man mindestens in den Zeiten allgemein schlechten Arbeitsmarktes an einer Berücksichtigung dieses Problems nicht vorbeikommen. Denn abgesehen davon, dass an eine Herabsetzung des Höchstbeitrages von 3 Prozent überhaupt erst gedacht werden kann, wenn der gesetzlich vorgeschriebene Notstock stabilisiert ist, lässt eine erneut eintretende grosse Belastung durch berufsfübliche Arbeitslosigkeit fast nur die Wahl zwischen einer Beitragserhöhung, die eine Gesetzesänderung voraussetzen würde, oder eine Aufnahme von Reichsdarlehen. — wenn es nicht gelingt, die Ausgaben der Versicherung im Rahmen der verfügbaren Beitragsmittel zu halten. Nun ist zur Beurteilung von Beitragsleistung und Unterstützungsanspruch zu beachten, dass der innerhalb der vorgeschriebenen Anwartschaftszeit von 26 Wochen eingezahlte Betrag (26 mal 3 Prozent gleich 78 Prozent des Wochenlohnes) im besten Fall die Unterstützungssumme für zwei Wochen ergibt. Die Versicherung muss daher, um ihren viel weiter gehenden Verpflichtungen zu genügen, im Durchschnitt mit einer sich über Jahre hinaus möglichst ununterbrochen erstreckenden Beitragsleistung rechnen, wenn sie ihr Risiko decken will. Machen aber bestimmte Berufsgruppen regelmässig im Jahr einen Unterstützungsanspruch in Höhe des Vielfachen des eingezahlten Beitrages geltend, so scheinen hier gewisse Beschränkungen des Anspruchs beim jetzigen finanziellen Stand der Versicherung unvermeidbar.

Der erste Versuch, der nach dieser Richtung hin bereits im vorigen Winter unternommen wurde, war die Verordnung des Verwaltungsrats über die Wartezeit für Arbeitslose vom 2. Dezember 1927. In dieser Verordnung war eine Verlängerung der Wartezeit für die Fälle berufsfüblicher Arbeitslosigkeit vorgesehen, und zwar war unterschieden zwischen solchen Arbeitslosen, die in unmittelbarer Folge von Witterungseinflüssen arbeitslos werden — als Beispiel waren genannt: Land- und Fortstwirtschaft, Gärtnerei, Baugewerbe, Ziegeleien — und solchen, die in nur mittelbarer Folge von Witterungsverhältnissen oder aus anderen Gründen mit Regelmässigkeit arbeitslos werden (wie z. B. Tonröhrenwerke, Zementwerke u. a.). Für die erstere Gruppe war eine Verlängerung der Wartezeit je nach der Dauer der vorausgegangenen Beschäftigung auf zwei bzw. drei Wochen unmittelbar vorgesehen; für die zweite Gruppe war den Verwaltungsausschüssen der Landesarbeitsämter das Recht zur Verlängerung

bis auf drei Wochen gegeben. Von diesem Recht haben die Verwaltungsausschüsse der Landesarbeitsämter keinen Gebrauch gemacht. Dagegen machten sie Gebrauch von dem ihnen für die erste Gruppe erteilten Recht, die verlängerten Wartezeiten wieder bis auf eine Woche zu reduzieren für diejenigen Arbeitslosen, die in der Zeit des Beschäftigungsrückganges oder Stillstandes andere Ersatzarbeit zu übernehmen pflegten. Da diese Reduzierung fast allgemein durchgeführt wurde, so ergab sich praktisch für die Fälle berufsüblicher Arbeitslosigkeit allgemein eine Wartezeit von einer Woche, so dass also die seit dem 1. Juli d. J. für die sonstigen Berufe geltende Wartezeit sich von der für die berufsüblich Arbeitslosen in ihrer Dauer nicht mehr unterscheidet. Die Verlängerung der Wartezeit war, finanziell, sozialpolitisch und arbeitsmarktpolitisch gesehen, ein Fehlschlag, und sie musste es auch sein. Denn die Massnahmen der Landesarbeitsämter lassen sich nur damit erklären, dass eine Verlängerung der Wartezeit auf 14 Tage oder gar drei Wochen sozialpolitisch nicht tragbar ist. Es ist eben unmöglich, einen Arbeitslosen ohne Rücksicht auf seine persönliche Lage so lange Zeit hindurch ohne jede Unterstützung zu lassen, zumal die erste Unterstützungszahlung ja selbst bei siebentägiger Wartezeit gewöhnlich erst nach Ablauf von insgesamt 14 Tagen erfolgt. So führte denn die Verlängerung nur zu einer stärkeren Inanspruchnahme der Wohlfahrtsämter und der Krankenkassen. Sie liess sich infolgedessen nicht halten und konnte daher nicht zu der erhofften finanziellen Ersparnis führen. Ebenso wenig konnte der gewünschte arbeitsmarktpolitische Erfolg erzielt werden, da eine Reihe von Möglichkeiten zur Umgehung der Wartezeit überhaupt bestehen, die gerade von arbeitsscheuen Elementen ausgenutzt werden können. Aus allen diesen Gründen haben sich die Gewerkschaften auch für eine zukünftige Regelung der Verlängerung der Wartezeit entschieden widersetzt. Dagegen haben sie sich schweren Herzens abfinden müssen mit einer gewissen Beschränkung der Bezugsdauer. Eine solche Beschränkung kann allerdings nur zugelassen werden unter der Voraussetzung, dass die Unterstützung der bedürftigen Arbeitslosen auch über die durch eine Beschränkung der Bezugsdauer während der berufsüblichen Arbeitslosigkeit gesetzten Grenzen hinaus weiter fortgesetzt wird. Die Regelung, die dem Verwaltungsrat in diesen Tagen zur Beschlussfassung unterbreitet wird, sieht folgende Grundsätze vor:

1. eine Festsetzung berufsüblicher Arbeitslosigkeit, deren Dauer wie Anfangs- und Endtermin von den einzelnen Landesarbeitsämtern zwischen drei und vier Monaten festgelegt werden kann,
2. innerhalb dieser Frist für die in Frage kommenden Berufe, die in einem Katalog aufgeführt werden sollen, nach siebentägiger Wartezeit eine sechswöchige Unterstützung aus der Versicherung. Alsdann Unterbrechung des Versicherungsanspruchs bis zum Ablauf der berufsüblichen Arbeitslosigkeit, d. h. die Begrenzung des Unterstützungsanspruchs auf 6 Wochen erfolgt nur während der festgesetzten Zeit der berufsüblichen Arbeitslosigkeit. Im übrigen lebt der Anspruch auf den Rest der Unterstützung nach Ablauf der festgesetzten Zeit wieder auf.

3. Während der Zeit der Unterbrechung wird für die bedürftigen Arbeitslosen für den Rest der berufsmässigen Arbeitslosigkeit eine besondere Fürsorge gewährt, die den Grundsätzen der Krisenfürsorge entspricht.

Diese Regelung bedeutet insofern eine Verkürzung des Unterstützungsanspruchs, als sie die Geltendmachung des Anspruchs während einer bestimmten Zeit teilweise ausschliesst, ohne den Anspruch im übrigen als solchen zu beiseitigen. Sie garantiert aber weiter, dass der der Unterstützung bedürftige Arbeitslose von dieser Ausschlussfrist nicht betroffen wird, sondern dass seine Unterstützung, wenn auch in den höheren Klassen mit einem niedrigeren Satz als dem der Arbeitslosenunterstützung gewährleistet bleibt. Für die betroffenen Arbeitslosen scheint diese Regelung jedenfalls erträglicher als eine Verlängerung der Wartezeit, die immer den allgemeinen Ausschluss aus der Unterstützung für einen längeren Zeitraum bedeutet. Für die Reichsanstalt ermöglicht die neue Regelung eine Abwälzung eines Teiles ihres Risikos auf das Reich, da die Kosten der Sonderfürsorge, die während des Aussetzens des Unterstützungsbezugs einzusetzen hat, vom Reich übernommen werden müssen. Im übrigen kann diese Massnahme nichts anderes sein als ein Versuch, auf dem schwierigen Gebiet der berufsmässigen Arbeitslosigkeit eine für die Reichsanstalt und für ihre Versicherten erträgliche Lösung zu finden. Die erstmalige Anwendung im kommenden Winter wird erkennen lassen, ob dieser Versuch sich besser behähren wird als der des Vorjahres.

Wenn der Verwaltungsrat der Reichsanstalt diese Verordnung erlassen sollte, so ist seine legislatorische Tätigkeit damit einigermaßen abgeschlossen, denn seine sonstigen Aufgaben, so der Erlass einer Verordnung über den Wanderschein für Arbeitslose, ebenso der Erlass der Richtlinien über Massnahmen der wertschaffenden Arbeitslosenfürsorge (Notstandsarbeiten), ferner der Erlass vorläufiger Richtlinien über die Zusammenarbeit zwischen Arbeitsämtern und Wohlfahrtsämtern bei Einrichtung von Arbeitsgelegenheiten, sind bereits durchgeführt. Ein Eingehen auf diese Verordnungen ist an dieser Stelle nicht möglich. Gleichzeitig mit der Regelung der Massnahmen für die berufsmässige Arbeitslosigkeit wird der Verwaltungsrat eine neue Verordnung verabschieden über Kurzarbeiterfürsorge, die die sehr engen Bestimmungen der zurzeit geltenden Verordnung des Reichsarbeitsministers in einzelnen Stücken erweitern wird. Ein wichtiges Aufgabengebiet des Verwaltungsrats stellt auch seine allerdings nur begutachtende Tätigkeit auf dem Gebiet der Krisenunterstützung dar, auf dem es gerade der sehr entschiedenen Stellungnahme der Arbeitnehmer im Verwaltungsrat zu verdanken ist, dass die kürzlich angeordneten Erweiterungen der zur Krisenunterstützung zugelassenen Berufsgruppen und die Verlängerung der Bezugsdauer von 26 auf 39 Wochen erfolgt sind.

Unabhängig von diesen, ihrem Charakter nach gesetzgeberischen Akten innerhalb der Arbeitslosenversicherung hat sich die Rechtsentwicklung der positiven Vorschriften des Gesetzes vollzogen. Hier war es nicht die Tätigkeit der Organe der Reichsanstalt, die in erster Linie ja hier nur gutachtlich sein konnte, sondern die Entscheidungspraxis der Spruchbehörden, die die Linie der Entwicklung

bestimmte. Es kann auf eine ins einzelne gehende Kritik der Rechtsprechung verzichtet und festgestellt werden, dass durch die Einrichtung des Spruchsenats für die Arbeitslosenversicherung, als einer Instanz für die grundsätzliche Auslegung wichtiger Rechtsfragen, ein einheitlicher Geist in der Rechtsprechung sich durchzusetzen beginnt. Die gewissenhafte, sozialpolitisch fortschrittliche, vom eigentlichen Zweck des Gesetzes ausgehende Rechtsprechung des Spruchsenats verdient auch an dieser Stelle eine anerkennende Erwähnung.

## *Die Gewerkschaften und das Sozialistengesetz*

*Von Hermann Müller (Lichtenberg)*

Im September des Jahres 1868 fanden sich die deutschen Arbeiter zum ersten Male auf einem Kongress zusammen, um Gewerkschaften auf breiterer Grundlage zu errichten, und im Oktober 1878 wurde der jungen Gewerkschaftsbewegung von Gesetzes wegen der Boden unter den Füßen weggezogen. Die deutschen Gewerkschaften hatten also nur 10 Jahre Zeit zur Entwicklung, ehe sie wieder zum Sterben verurteilt waren.

Aber der Stamm, an dessen Wurzel im Jahre 1878 die Axt gelegt wurde, war noch gar nicht einmal 10 Jahre alt. Er war viel jünger, etwa 3 Jahre. Was vorher da war, das war Gestrüpp, das nicht zur Entwicklung kommen konnte. Innere Zwistigkeiten und äussere Hemmungen trugen daran gemeinsam die Schuld.

Es war das Unglück der deutschen Gewerkschaften, dass sie Parteigründungen waren, und dass die, die sie um ihrer selbst willen aufbauen wollten, gar nicht recht zur Geltung kommen konnten. Auch sie waren ja Parteimänner, und deren Arbeit wurde von der anderen Seite immer gewertet als Arbeit für ihre besondere Partei, und damit waren auch die Anfeindungen gegeben, und die Zwietracht blieb auch ihren Verbänden nicht fern. Es waren eigentlich nur die Buchdrucker, die vom Hader der Parteien verschont geblieben sind. Das liegt nicht daran, dass sie nicht der Gruppe der Lassalleanischen Gewerkschaften und auch nicht der der Eisenacher angehörten, denn zwischen diesen beiden Gruppen, von denen immer nur allein gesprochen wird, wenn man von den Gewerkschaften vor dem Sozialistengesetz spricht, bestanden noch andere Gewerkschaften, die nicht abgestempelt werden, sondern neutral bleiben wollten. Die Buchdrucker hatten das Glück, dass ihre Führer sich parteipolitisch nicht in die ersten Reihen stellten, sondern in erster Linie Gewerkschafter waren.

Es soll hier zunächst die Rede sein von den Bestrebungen, die Tätigkeit der Gewerkschaften lahmzulegen, lange bevor das Sozialistengesetz verhängt wurde, aber auch da kommt man von dem Gebiet des Parteistreits nicht ganz herunter, es muss gelegentlich gestreift werden.

Die norddeutschen Arbeiter haben das Koalitionsrecht im Jahre 1869 bekommen, denn die Gewerbeordnung für das Gebiet des Norddeutschen Bundes trat am 1. Oktober 1869 in Kraft. Bis dahin bestanden die Koalitionsverbote.

Nur in Sachsen war es anders, dort hatte die Gewerbeordnung von 1861 diese Verbote schon aufgehoben. Aber da mit Bestimmtheit darauf zu rechnen war, dass die Gewerbeordnung mit den Verboten aufräumen würde, griffen die Parteien schon eher zu und versuchten sich eine gewerkschaftliche Hilfsstruppe zu schaffen.

Das Verdienst, in Preussen zuerst die Koalitionsverbote angegriffen zu haben, gebührt der Fortschrittspartei. Sie hat ohne jeden äusseren Zwang, ohne dass die Arbeiter es von ihr gefordert hatten, im Preussischen Landtag schon im Jahre 1862 den ersten Antrag gestellt, die Koalitionsverbote zu beseitigen. Dieses Vorgehen war zwar nicht diktiert von der Überzeugung, dass die Arbeiter die Gewerkschaften brauchten, es waren Grundsätze ganz allgemein liberaler Art, die zu dem Antrage führten. Die Antragsteller waren — wie vier Jahrzehnte früher in England — sogar der Auffassung, die Arbeiter würden mit dem Koalitionsrecht gar nichts anzufangen wissen, aber da die Fortschrittler gegen jedes Eingreifen des Staates auf gewerblichem Gebiete waren, waren sie es auch hier. Später haben allerdings auch sie, fussend auf den in England gemachten Erfahrungen, andere zutreffende Worte zur Begründung ihrer Anträge im Preussischen Abgeordnetenhaus gefunden.

Die Arbeiter haben erst angefangen, sich um das Koalitionsrecht zu kümmern, als während der Beratung des zweiten Antrags der Fortschrittspartei im Jahre 1863 ein Vertreter der Regierung den Antragstellern entgegenhielt: „Wir haben noch niemals, weder Regierung noch Landtag, Petitionen erhalten aus der arbeitenden Klasse heraus, welche die Beseitigung der Koalitionsverbote forderten.“ Erst da kam in Berlin eine Bewegung zustande, und es waren die Berliner Buchdrucker, die im März 1864 an den Landtag mit einer Petition herantraten und das Recht, Gewerkschaften gründen zu können, forderten. Neue Anträge der Fortschrittspartei führten zu neuen Verhandlungen, und im Jahre 1866 war die preussische Regierung so weit, dass sie einen Gesetzentwurf vorlegte, in dem sie weiter gehend, als später der norddeutsche Reichstag, alle Koalitionsverbote aufheben wollte. Auch die für die Landarbeiter und für das Gesinde. Der Ausbruch des Krieges gegen Österreich und die ihm folgenden politischen Veränderungen verhinderten die Verabschiedung des Gesetzes.

Verschiedene Berufe warteten die Entwicklung der Dinge aber gar nicht erst ab. Die Zigarettenarbeiter gründeten zu Weihnachten 1865 in Leipzig den Zigarettenarbeiter-Verein, im nächsten Jahre fassten die Buchdrucker die verschiedenen örtlichen Vereine zu einer Art Kartelle zusammen. Die Schneider folgten 1867, die Bäcker und die Zimmerer 1868.

Lassalle, der im Jahre 1863 den Allgemeinen Deutschen Arbeiterverein gegründet hatte, war ein Gegner der Gewerkschaften, und darum waren es auch seine überzeugten Anhänger, nicht am wenigsten Schweitzer, der Redakteur des „Sozialdemokrat“ und spätere Präsident des Vereins. Aber gerade er sah sich genötigt, im Jahre 1868 den Kongress einzuberufen, der die Gewerkschaften schaffen sollte. Es waren rein parteipolitische Erwägungen, die ihn dazu

brachten. Die Arbeiterbildungsvereine, geführt von Bebel und Liebknecht, gingen im September 1868 auf ihrem Vereinstag in Nürnberg formell zur von Karl Marx geführten Internationalen Arbeiter-Assoziation über und damit in das sozialistische Lager. Zugleich beschlossen sie, Gewerkschaften zu gründen, was schon deshalb logisch war, weil die Internationale Arbeiterassoziation den Hauptwert auf die Gewerkschaften legte. Schweitzer war in die Pläne eingeweiht, er fürchtete, dass sie ihm gefährlich werden könnten, und so kam er, der sich vorher viel Mühe gegeben hatte mit der Beweisführung, dass Gewerkschaften nicht nur zwecklos, sondern sogar schädlich seien, selbst dazu, Gewerkschaften zu gründen.

Im fortschrittlichen Lager hielt man diese Entwicklung auch für gefährlich. Auch diese Partei konnte die Arbeiter nicht entbehren, und darum gründeten auch die Gewerkschaften: die Hirsch-Dunckerschen Gewerkvereine. Das alles war 1868. Der Gesetzgeber hinkte also nach, als er die Gewerbeordnung brachte und mit ihr das Koalitionsrecht.

Schweitzer war von allen damaligen Führern der deutschen Arbeiterbewegung der weitaus fähigste. Er war nicht nur ein gewandter Journalist und Redner, er war auch ein guter Organisator. Seine Gewerkschaften litten gewiss an dem grossen Fehler, dass sie von oben aufgebaut waren, aber sonst war sein Plan abgerundet. Es wurden nicht nur Gewerkschaften gegründet, sie wurden auch zusammengefasst zu einem Verband, dem Arbeiterschafts-Verband. Seine Bewegung nahm darum auch einen Umfang an, dass die anderen Gruppen, namentlich die internationalen Gewerkschaften, zunächst gar nicht auf die Beine kamen. Schweitzer war aber auch eine selbstherrliche Natur, an seiner Machtstellung in der Organisation lag ihm vor allem. Darum stellte er sich auch an die Spitze der Gewerkschaften und liess sich dort mit diktatorischer Vollmacht ausrüsten. Als der Allgemeine Arbeiterverein seine Vollmachten einschränkte, machte er mit ihm kurzen Prozess, er löste ihn auf und gründete ihn auf anderer Grundlage neu. Es ist das der Schweitzersche Staatsstreich. Schweitzer schädigte damit nicht nur seine Partei gewaltig, auch seine Gewerkschaften wurden zerschlagen. Das war im Sommer 1869, und der 1. Oktober sah deshalb nur noch Trümmer der Schweitzerschen Gewerkschaften, die dieser im Frühjahr 1870 zu einer Einheitsorganisation, dem Allgemeinen Deutschen Arbeiter-Unterstützungsverband, zusammenfasste.

Gestreikt wurde damals in Deutschland vielfach, aber zu einer wirklichen Aktivität kamen nur die Hirsch-Dunckerschen Gewerkvereine. Gerade sie, die gegründet worden waren, weil die Streiks ein für die Arbeiter untaugliches Mittel zur Verbesserung ihrer Lage seien, hatten Kämpfe von einem damals noch nie dagewesenen Umfang zu führen, und sie waren es, die die Gegenströmung auf der andern Seite auslösten. Es organisierten sich auch die Unternehmer, die auch gelbe Vereine ins Leben zu rufen verstanden. Zu diesen beiden Gegnern des sozialen Fortschritts gesellte sich als dritter sehr bald die Regierung mit all ihren Organen. Das Sozialistengesetz war also nicht der Anfang, es war der Abschluss einer antigewerkschaftlichen Epoche.

Regierung und Behörden fanden diesen Weg allerdings erst, nachdem das grössere deutsche Vaterland im Kriege gegen Frankreich geschaffen worden war. Der Krieg war für alle Gewerkschaftsrichtungen verhängnisvoll geworden, sie alle mussten neu aufbauen, und das war sehr schwer. Als Gruppe betrachtet, haben dabei am besten die Gewerkschaften der „Eisenacher“ abgeschlossen, der sozialdemokratischen Arbeiterpartei, die unter Bebels und Liebknechts Führung 1869 nach dem Schweitzerschen Staatsstreich gegründet wurde. Es war das keineswegs eine Marxistische Partei, wie gern gesagt wird. Es waren in ihr auch alle die mit Schweitzer unzufriedenen Anhänger Lassalles, und sie trugen in die Bewegung auch dessen gewerkschaftsfeindliche Argumente. Aber es gelang doch, die Verbände wieder aufzubauen, und die Widerstände in der Partei waren es wohl, die auf dem Gewerkschaftskongress der Eisenacher in Erfurt 1872 zur Annahme einer Entschliessung führten, in der zum ersten Male in Deutschland ausgesprochen wurde, dass die Gewerkschaften nicht von einer Partei abhängen dürften, dass sie neutral sein müssten. Um ein Bild von der „Stärke“ der damaligen Gewerkschaften zu geben, sei erwähnt, dass die Eisenacher 11358 Arbeiter gewerkschaftlich organisiert hatten, die Lassalleaner 8337; noch schwächer waren die Hirsch-Dunckerschen Gewerkvereine, die inzwischen die Lust zum Streiken vollständig verloren hatten.

Als Ganzes gesehen war demnach die Gewerkschaftsbewegung nicht gefährlich; zu einer Machtentwicklung konnte es kaum kommen. Anders lag es bei einzelnen Berufen. Im Baugewerbe waren die Arbeiter gut organisiert, ebenso im Holzgewerbe. Namentlich im Baugewerbe wurden nach dem Krieg viele Streiks durchgeführt, und die damit zusammenhängenden Vorkommnisse wurden als Grund vorgeschoben, dass die Regierung eingreifen müsse.

Wenn es sich um Wünsche der Unternehmer handelte, dann war die Regierung des alten Obrigkeitsstaates nie säumig. Sie hat sich auch in diesem Falle nicht lange bitten lassen und brachte schon im Jahre 1873 einen Gesetzentwurf ein, durch den der § 153 der Gewerbeordnung verschärft werden und der ausserdem auch den Kontraktbruch unter Strafe stellen sollte. Zur Entlastung der Regierung muss allerdings gesagt werden, dass sich auch im Reichstag 120 Abgeordnete gefunden hatten, die in einer Petition ein Einschreiten gegen die Belästigung der Arbeitswilligen gefordert hatten. Der Gesetzentwurf wurde nicht verabschiedet, darum kam die Regierung im Jahre 1874 mit einem neuen Entwurf heraus, der insofern noch schärfer war als der alte, als er die Strafe wegen Kontraktbruches auf eine solche bis zu 150 Mk. festsetzte, während sie im Jahre vorher nur bis zu 60 Mk. betragen sollte. Die Strafen, die der alte § 153 nur bis zu 3 Monaten festsetzte, sollte auf 6 Monate erhöht werden. Der Reichstag hat aber anders beschlossen, er schloss sich der Kommission an, die in ihrem Bericht aussprach, dass sich der Entwurf nur gegen die Arbeiter richte, und man werde die soziale Gefahr nicht dadurch beheben, dass man für einen Teil der Bevölkerung unter Strafe stelle, was für den anderen Teil straf-frei sei.



Die Regierung konnte verschmerzen, dass sie vom Reichstag im Stich gelassen wurde, es war ihr inzwischen ein Helfer erstanden, der alles fertigbrachte, auch ohne dass gesetzliche Unterlagen vorlagen. Es war ein Magdeburger Staatsanwalt, den die Regierung nach Berlin berief, Tessendorf, und der es als seine besondere Aufgabe betrachtete, die Arbeiterbewegung zu bekämpfen. Am 1. Januar 1874 übersiedelte er nach Berlin, und schon am gleichen Tage richtete er ein Schreiben an den Berliner Polizeipräsidenten, worin er schärferes Einschreiten gegen Messerstecher, Rohlinge und Sozialdemokraten verlangte.

Dort, wo er die Polizei nicht brauchte, griff er selbst ein. Er fand alle möglichen Gründe, gegen die Führer der Arbeiter vorzugehen, und er führte auch Schlag auf Schlag gegen die Organisationen. Natürlich auch gegen die Gewerkschaften. So schloss er rasch hintereinander den Allgemeinen Schuhmacherverein, den Zimmererbund, den Allgemeinen Deutschen Maurer- und Steinhauerverein und Putzerverein. Seine Vollmachten gingen nicht so weit, dass er sie endgültig schliessen konnte, aber er fand Richter, die ihm zustimmten. Diese Schliessungen veranlassten die Leitung des Allgemeinen Arbeiter-Unterstützungsverbandes, das Vorgehen Tessendorfs gar nicht erst abzuwarten. Sie lösten den Verein selbst auf, und zwar am 8. September 1874. Das war das Ende der Gewerkschaften der Anhänger Lassalles.

Die geschlossenen Verbände wurden für politisch erklärt. Das war insofern ein besonderer Schlag, weil die Tessendorfsche Auffassung, die er auch vor Gericht durchsetzte, die war, dass die Sozialdemokraten zwar Vereine gründen konnten, dass sie sich aber nicht zentralisieren durften. „Ich werde jeder Zentralisation und Organisation an der Hand des Gesetzes entgentreten, wo ich nur kann. Sie werden sagen, wenn er diesen Verein schliesst, werden wir einen neuen Verein gründen, das können Sie, wir werden dann den neuen Verein auch wieder schliessen, solange dies Vereinsgesetz besteht.“ Und bei anderer Gelegenheit sprach er aus: „Wenn einmal ein Verein behördlich geschlossen ist, so haben die Mitglieder desselben für immer das Vereinsrecht verwirkt, und jeder Versuch, der seitens solcher Persönlichkeiten gemacht wird, einen anderen Verein zu gründen, muss als Fortsetzung des geschlossenen Vereins angesehen werden.“ Das machte jede Neugründung unmöglich.

Allein die Lassalleaner hatten im Jahre 1874 während der ersten 7 Monate 104 Prozesse. Allerdings reichte der Arm Tessendorfs nicht über ganz Deutschland, aber doch über ganz Preussen, das genügte vollauf, die politische und gewerkschaftliche Arbeiterbewegung lahmzulegen.

Natürlich suchten die Arbeiter nach Mitteln der Abwehr. Das wichtigste war, dass die Parteien sich endlich fanden. Alle früheren Versuche, zu einer Verständigung zu kommen, waren namentlich an den Lassalleanern gescheitert, die an dem Verein festhielten, den Lassalle gegründet hatte. Jetzt hatte ihn Tessendorf zerschlagen, und damit war das wesentlichste Hindernis der Einigung beseitigt. Die Lassalleaner waren es jetzt, die den Eisenachern die Hand darboten, in die freudig eingeschlagen wurde. Im Dezember 1874 schon waren die ersten Verhandlungen, und am 25. Mai 1875 tagte in Gotha der Einigungs-

kongress. Nun hatten auch die Gewerkvereine keinen Grund mehr, die Spaltung beizubehalten. Sie kamen im April 1875 mit einem Aufruf heraus, worin für die Einigung eingetreten wurde, und gleich nach dem Kongress, auf dem die Einigung der politischen Parteien zustande gekommen war, traten die Vertreter der Gewerkschaften zusammen und beschlossen die Einigung der getrennt marschierenden Verbände.

Mit der Politik wollten aber die Gewerkschaften nichts mehr zu tun haben. Sie gingen in einem Beschluss weit über den des Erfurter Gewerkschaftskongresses hinaus. Dort war beschlossen worden, den Parteihader beiseite zu setzen, damit die Arbeiter sich auf dem Boden einer neutralen Gewerkschaftsbewegung zusammenfinden konnten. In Gotha wurde beschlossen: „Es ist Pflicht der Gewerkschaftsgenossen, in den Gewerkschaftsorganisationen die Politik fernzuhalten.“ Es war ganz bestimmt ein Beschluss, der aus dem Zeitumstände heraus wohl zu erklären ist, aber richtig war er nicht. Das hat Auer sofort erkannt, und er hat in einem prächtigen Artikel auf den Unterschied zwischen Parteipolitik und Sozialpolitik hingewiesen. Die Parteipolitik müsse aus den Gewerkschaften fernbleiben, aber Sozialpolitik müsse von ihnen getrieben werden.

Wer sich ein Jahrzehnt lang bekämpft hat, findet sich nur schwer wieder zusammen, und die Kämpfe zwischen den Lassalleanern und den Eisenachern waren heftig genug gewesen. Die Verschmelzung der Verbände ging nicht so rasch vor sich, wie nach den Beschlüssen von Gotha zu erwarten war. Natürlich war auch Tessendorf nicht passiv; wo er eingreifen konnte, griff er ein, aber die Sitze der Verbände wurden doch seinen Zugriffen entzogen, und so war er mehr oder weniger kaltgestellt. Er konnte noch einmal den Zimmererverein schliessen, er schloss auch den Verein der Sattler und Berufsgenossen und auch den Zigarrenarbeiterverein „wegen seiner grossen Machtentfaltung“. Aber damit war er auch am Ende.

Im allgemeinen gelang es, in mühevoller Arbeit die Verbände nicht nur wieder aufzubauen, sondern sie stärker aufzubauen. Es ist damals von Geib (Hamburg) eine Statistik aufgenommen worden, die das beste Bild der Entwicklung darstellt. Sie erfasste 30 Verbände, nur 4 davon waren Lokalfachvereine, 49 055 Mitglieder wurden gezählt. Das ist gewiss nicht viel. Aber verglichen mit den früheren Feststellungen ist es sogar sehr viel. Der stärkste Verband war der der Zigarrenarbeiter, er steht mit 8100 Mitgliedern in der Statistik, dann folgten die Buchdrucker mit 5500. Die Buchdrucker hatten sich an der Gothaer Konferenz und an den sich daran anschliessenden Arbeiten beteiligt. Das war zum ersten Male, dass die Buchdrucker sich einreiheten. Sie hatten auf dem Berliner Arbeiterkongress im Jahre 1868 zwar einen Horchposten, haben aber erklärt, dass sie nicht mitmachen würden. Die gemeinsame Gefahr führte sie sofort auf die gemeinsame Linie. Um von den anderen Gewerkschaften noch ein paar zu nennen: Die Tischler hatten 5100 Mitglieder, die Metallarbeiter 4000. Es waren eben überall nur Ansätze vorhanden, aber in Anbetracht der besonderen Umstände doch recht vielversprechende Ansätze.

In diese Entwicklung hinein knallten die Schüsse der beiden Attentate gegen Wilhelm I. Sie waren Bismarck höchst willkommen. Er war damals im Begriff, seine Wirtschaftspolitik umzustellen. Schutzzölle konnten aber bei der Masse nur unbeliebt sein, und so musste sie niedergehalten werden. Das konnte gar nicht besser geschehen als durch ein Ausnahmegesetz, das sich gegen die Sozialisten richtete. Damit konnte man jede unbequeme Bewegung niederdrücken. Als Echo auf die ersten Schüsse schon rief Bismarck: Sozialistengesetz. Aber der Reichstag widerstand. Er folgte Bismarck nicht. Da knallten die zweiten Schüsse, und nun war kein Halten mehr. Der Reichstag wurde nach Hause geschickt; die Neuwahlen fanden statt und brachten das von Bismarck erwünschte Ergebnis.

Am zweiten Pfingstfeiertag 1878 sollte ein Gewerkschaftskongress in Magdeburg stattfinden. Das war zwischen dem ersten und zweiten Attentat. Bismarck hatte schon seine ganze Meute auf die Arbeiter gehetzt, und die Magdeburger Polizei weigerte sich ganz einfach, auch nur die Bescheinigung auszustellen, dass der Kongress angemeldet worden sei. So brauchte es gar nicht erst zum Verbot zu kommen. Darauf wurde beschlossen, den Kongress nach Hamburg einzuberufen. Inzwischen hatte Nobiling aber geschossen, und die Hamburger Behörden versagten in letzter Stunde die Genehmigung. Der Kongress musste auf eine günstigere Zeit vertagt werden. Aber er fand erst 12 Jahre später statt.

Am 19. Oktober 1878 nahm der Reichstag das Sozialistengesetz mit 221 gegen 149 Stimmen an, zwei Tage später trat es in Kraft. Die Arbeiter nennen es heute noch nur das Schandgesetz. Und sie haben Ursache dazu. Schlag auf Schlag ist auf die Arbeiter und ihre Organisationen daniedergesaut. Alles, was einigermaßen den Interessen der Arbeiter dienen konnte, wurde unterdrückt, nicht zuletzt die Gewerkschaften. Bismarck hatte zwar im Reichstag am 9. Oktober 1878 bei den Beratungen des Gesetzes erklärt:

„Ich habe schon bei der ersten Lesung mir erlaubt, zu bemerken, dass ich eine jede Bestrebung fördern werde, welche positiv auf die Verbesserung der Lage der Arbeiter gerichtet ist, also auch einen Verein, der sich den Zweck gesetzt hat, die Lage der Arbeiter zu verbessern, den Arbeitern einen höheren Anteil der Erträgnisse der Industrie zu gewähren und die Arbeitszeit nach Möglichkeit zu verkürzen, soweit die Grenzen, durch die Konkurrenz und die absatzfähige Fabrikation gegeben sind, beide Bestrebungen noch gestatten.“

Das Gegenteil wurde wahr. Schon zwei Tage nach dem Inkrafttreten des Gesetzes bekamen die Verbände der Tabakarbeiter und der Schmiede die Auflösungsverfügung, und nun ging es rasch hintereinander. Ende Oktober waren schon 7 Verbände verboten, und Mitte Dezember waren nur noch 5 Verbände vorhanden: der Senefelderbund, der sich, im Gegensatz zu den Buchdruckern, sofort zu einer Unterstützungsorganisation umgestellt hatte, als die ersten Wolken aufzogen, der Deutsche Xylographen-Verband, der Verband der Glacéhandschuhmacher, der Allgemeine Weissgerber-Verband und der Verband sächsischer Berg- und Hüttenarbeiter. Alles andere war weggefegt. Zum Teil sind die Organisationen verschwunden, ohne dass sie aufgelöst worden sind, sie haben unter dem Druck der Behörden und der öffentlichen Meinung einfach auf-

gehört zu bestehen. Der Buchdrucker-Verband hat sich Ende November 1878 selbst aufgelöst, trotzdem ist er am 5. März 1879 noch nachträglich von der Behörde geschlossen worden. Allerdings waren es auch die Buchdrucker, die zuerst sich wieder organisierten. Sie gründeten den Unterstützungs-Verband deutscher Buchdrucker mit dem Sitz in Stuttgart, der unter dem Druck der preussischen Regierung am 1. September 1888 nach Berlin verlegt werden musste.

So haben die Behörden ganze Arbeit gemacht. Aber sie bekamen bald andauernd neue. Nachdem der erste Schrecken überwunden war, gingen die Arbeiter wieder daran, Vereine zu gründen. Sie waren dazu ja auch berechtigt, denn der § 152 der Gewerbeordnung bestand nach wie vor zu Recht. Fachverein auf Fachverein entstand auf lokaler Basis. Fachverein auf Fachverein wurde wieder aufgelöst, aber die Arbeiter hatten doch den längeren Atem. Streiks brachen aus, sie wurden unterdrückt, hinter jedem Streik lauerte die Hydra der Revolution, erklärte der preussische Innenminister von Puttkamer im Deutschen Reichstag. Die grössere Kraft war aber schliesslich auch hier auf der Seite der Arbeiter. Ausnahmegesetz, Belagerungszustand, nichts wurde mit den Arbeitern fertig, die Opfer auf Opfer brachten, um der guten Sache willen.

Nach 12jähriger Dauer fiel das Gesetz. Damals hatten die Gewerkschaften 121 000 Mitglieder.

---

## *Deutscher Arbeitsmarkt*

*Von Ernst Berger (Genf)*

Vom deutschen Arbeitsmarkt liest man in den Tageszeitungen, aber teilweise selbst in der sozialen und wirtschaftlichen Fachpresse zurzeit vergleichsweise wenig. Vielleicht bildet die lebhafteste und raumfüllende Erörterung politischer und wirtschaftlicher Vorgänge: der Reichsreform, der sogenannten endgültigen Regierungsbildung im Innern, der Ergebnisse der Völkerbundstagung, der Wiederaufnahme der Reparationsfrage im Verhältnis zum Auslande den Grund dafür, keinesfalls aber eine Rechtfertigung. Denn der Arbeitsmarkt ist als Barometer für das Wohlergehen weiter Bevölkerungsschichten, für den Gang der Wirtschaft und für das Mass unserer ökonomischen Kraft so wichtig, er steht mit wirtschaftlichen und sozialen, aber auch mit politischen Faktoren in so enger Wechselwirkung, dass seine eingehende und möglichst lückenlose Beobachtung kaum je, und am wenigstens vor Beantwortung grundlegender Fragen der Wirtschaft und Politik ein vergeudeter Aufwand wäre. Zu viele Einzelschicksale finden in den nüchternen Zahlen der Arbeitsmarktstatistik ihren Ausdruck, als dass die Probleme des Gesamtchicksals ohne Rücksicht darauf geprüft werden könnten. So sollte gerade jetzt die Berichterstattung über den deutschen Arbeitsmarkt nicht allzu kurz wegkommen, und um dies, ohne Beeinträchtigung der

Raumverhältnisse, zu ermöglichen, mag unser diesmaliger Arbeitsmarktbericht sich auf die Verhältnisse in *Deutschland* beschränken und eine gedrängte Darstellung des Arbeitsmarktes in den wichtigsten Teilen des Auslandes einem besonderen Artikel zu Beginn des nächsten Jahres vorbehalten bleiben, zumal dann auch vollständigere Unterlagen zur Verfügung stehen werden, als dies, infolge der Eigenart der ausländischen Berichterstattung, im Augenblick der Fall sein würde.

Wir hatten in unseren früheren Ausführungen<sup>1)</sup>, nach der verspäteten Deflationskrise vom Herbst 1925 und der anschliessenden, durch den Mangel an wirtschaftlichem Vertrauen verlängerten Depression des Jahres 1926, bis zum Sommer 1927 einen lebhaften Aufschwung der Konjunktur und des Arbeitsmarktes beobachten können. Wir stellten vom sozialen Standpunkt aus mit Befriedigung fest, dass mit Einschluss der Angehörigen der während des Jahres 1927 zu Arbeit gelangten Erwerbslosen drei bis vier Millionen Menschen wieder zu Konsumenten in vollem Umfang geworden, dass dadurch allein die deutsche Konsumkraft um rund 7 Prozent gesteigert, die Produktionsmöglichkeiten im gleichen Ausmass ausgeweitet waren. Wir warnten freilich vor übermässigem Optimismus, vor verfrühtem kritiklosen Vertrauen in eine ziemlich undurchsichtige *Inlandkonjunktur*, so wie wir vorher lange Zeit jenen ungehemmten Pessimismus abgewehrt hatten, der dem deutschen Arbeitsmarkte durch Kassandrarufer zu dienen meinte. Wir bemühten uns demgegenüber nach wie vor, die Dinge *nüchtern* zu sehen. Wir verwiesen darauf, dass die *Produktion* ein Zusammenwirken von *Arbeit* und *Kapital* bedingt, dass also das *Mass* der jeweiligen *Arbeitsgelegenheit* weitgehend *abhängt* von den verfügbaren *Kapitalmengen*, die auch für das *Mass* der Kaufkraft nicht belanglos sind und auch auf diesem Wege auf die Produktionsmöglichkeiten zurückwirken. Wir prüften *Kapitalbeschaffung* und *Kapitalbildung*. Ausländische *Kredite*, nach dem Dawesplan die singemässe Zuführung neuen Blutes in die deutsche Wirtschaft, konnten unter angemessenen Bedingungen nur in begrenztem Umfange erlangt, nur unter verständiger Erwägung der Verzinsungs- und Rückzahlungsbedingungen aufgenommen worden. Ständig saugten die *Reparationsverpflichtungen* Kapital ab, das durch Schuldenmachen auf die Dauer sowenig zu ersetzen war wie die Ausfälle einer erheblich *passiven Handelsbilanz*. Diese zu bessern, schien uns dringend vonnöten, nicht durch Beschränkungen der Einfuhr von Lebensmitteln, ohne die wir beim gegenwärtigen Stand unserer landwirtschaftlichen Produktion nicht leben, von Roh- und Hilfsstoffen, ohne die wir nicht industriell produzieren können, nicht durch Schutzzölle, die uns dem Weltmarkt entfremden müssten, sondern durch Ausfuhrsteigerung. Sie ist, richtig verstanden, auch die beste Stütze für den *inländischen Konsum*, indem sie durch *Verbreiterung der Produktionsbasis*, bessere Ausnützung des Produktionsapparates das Einzelprodukt verbilligt und damit der inländischen Kaufkraft zu Hilfe kommt, während allerdings die bei uns in vielen Richtungen beobachteten *Preissteigerungen* Inlandkonsum wie Ausfuhr beeinträchtigen und, durch die unvermeidlichen Rückwirkungen auf die Löhne, zu einer Schraube ohne Ende werden müssten.

Bis zur besseren Gestaltung unserer Handelsbilanz und damit unserer Zahlungsbilanz, bis zur vermehrten Bildung eigenen Kapitals im Inlande war mit verhältnismässig knappem Kapital, mit teurerem Gelde zu rechnen, musste das Verhältnis zwischen den beiden Produktionsfaktoren Kapital und Arbeit und, damit zusammenhängend, zwischen Arbeitsgelegenheit und Angebot an Arbeitskräften *unsicher* bleiben.

<sup>1)</sup> Zuletzt 1928, Heft 5, S. 309 ff.; 1927, Heft 10, S. 653; 1927, Heft 5, S. 322.

Aus all diesen Gründen hatten wir schon im Herbst vorigen Jahres eine *leichte Abschwächung der Konjunktur* kommen sehen, die freilich für manche Beobachter zunächst durch die saisonmässigen Verschiebungen der wirtschaftenden Tätigkeit verdeckt blieb. Wir haben im Frühjahr 1928 den Eintritt des Konjunkturrückganges auf dem Arbeitsmarkt ziffernmässig feststellen können, wo zwar die Erwerbslosenziffern an sich niedriger lagen als um die gleiche Zeit des Vorjahres, wo aber das Ausmass des Rückganges nicht unbedeutlich hinter dem vorjährigen zurückblieb. Die Abschwächung der Konjunktur betraf vor allem die Industriezweige, die für den Inlandkonsum arbeiten. Wurden dadurch einzelne Industrien — wie besonders die Textilindustrie — und ihre Arbeitnehmer hart betroffen, so konnte insgesamt doch mit einer auch weiterhin nur langsamen Verschlechterung gerechnet werden. Wir schlossen unseren vorigen, im Mai verfassten Bericht mit den Worten: „So sollte man vom *diesjährigen Sommer keine übermässig grosse Entlastung des Arbeitsmarktes erhoffen*. Haben wir im Augenblick

Tafel 1

Im Berichtszeitraum waren Arbeitslose (in 1000)						Im entsprechenden Zeitpunkt des vorangehenden Jahres waren Arbeitslose (in 1000)				Im Berichts- zeitraum waren also gegenüber den ent- sprechenden Zeitpunkten des vorangehenden Jahres mehr (+) oder weniger (-) Arbeitslose			
Zeitpunkt	in der Arbeitslosen- versicherung (vor dem 1. 10. 27 in der Erwerbslosenfürsorge)			in der Kri- sen- für- sorge	insgesamt erfasste Arbeitslose (Spalte 4 u. 5)	Zeitpunkt	in der Er- werbs- los- en- für- sorge	in der Kri- sen- für- sorge (für die Zeit vor d. 1. 1. 27 Schätzungs- ziffer für die nichtunter- stützten Arbeitsl.)	ins- ge- samt er- fasste Ar- beitsl. (Sp. 8 u. 9)	in 1000		in Proz.	
	männ- liche	weib- liche	zu- sammen							11	12	11	12
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	11	12
1927						1926							
15. 1.	1557	283	1840	138	1978	15. 1.	1763	70	1833	+ 145	+ 8		
15. 6.	480	118	598	208	806	15. 6.	1749	70	1819	-1013	-56		
15. 9.	303	78	381	136	517	15. 9.	1484	70	1554	-1037	-67		
15. 10.	265	65	330	113	443	15. 10.	1339	77	1416	- 974	-69		
15. 11.	319	73	393	126	519	15. 11.	1317	100	1417	- 898	-63		
15. 12.	709	122	831	172	1003	15. 12.	1467	110	1577	- 574	-38		
1928						1927							
15. 1.	1201	170	1371	228	1599	15. 1.	1840	138	1978	- 379	-19		
15. 2.	1115	176	1291	216	1507	15. 2.	1761	193	1954	- 447	-23		
15. 3.	1027	173	1201	212	1413	15. 3.	1436	224	1660	- 247	-15		
1. 4.	851	160	1011	198	1208	1. 4.	—	—	—	—	—		
15. 4.	695	150	845	182	1027	15. 4.	987	234	1221	- 194	-16		
1. 5.	580	149	729	162	891	1. 5.	870	—	—	—	—		
15. 5.	496	147	642	143	785	15. 5.	743	226	969	- 184	-19		
1. 6.	476	153	629	132	761	1. 6.	648	—	—	—	—		
15. 6.	457	165	622	126	748	15. 6.	598	208	806	- 58	- 7		
1. 7.	436	174	611	114	725	1. 7.	541	—	—	—	—		
15. 7.	408	172	580	90	670	15. 7.	493	181	674	- 4	+ 0		
1. 8.	398	166	564	83	647	1. 8.	452	—	—	—	—		
15. 8.	404	164	568	81	649	15. 8.	420	156	576	+ 73	+11		
1. 9.	413	161	574	80	655	1. 9.	404	—	—	—	—		
15. 9.	419	157	576	82	658	15. 9.	381	136	517	+ 141	+27		

erheblich weniger Arbeitslose als vor Jahresfrist, so erscheint fast ausgeschlossen, dass ihre Zahl in dem Masse weiter sinkt wie die vorjährigen Ziffern. Andererseits ist zu *weitergehenden Befürchtungen kein Anlass*. Ein Stück Gesundung der Wirtschaft ist doch wieder festzustellen, etwas mehr Stetigkeit der wirtschaftlichen Entwicklung beginnt sich abzuzeichnen und verheisst allmähliche Linderung auch der Krisen des Arbeitsmarktes.

### Hat die Entwicklung seither dieser Erwartung entsprochen?

Der Beantwortung dieser Frage mögen in erster Linie wieder unsere gewohnten, zeitlich bis in den Monat September 1928 vorgestreckten Tabellen über die *Statistik der Arbeitslosenversicherung* (Tafel 1) und der *Arbeitslosigkeit unter den Gewerkschaftsmitgliedern* (Tafel 2) dienen. Wie früher sind darin die Angaben aus neuester Zeit vorangestellt (Tafel 1, Spalte 1 bis 6, Tafel 2, Spalte 1 bis 4), diejenigen für den entsprechenden Zeitpunkt des Vorjahres hinzugefügt (Tafel 1, Spalte 7 bis 10, Tafel 2, Spalte 5 bis 8). In den letzten Spalten jeder Tafel ist dann der Vergleich zwischen dem jeweiligen Stande des Arbeitsmarktes im engeren Berichtszeitraum und demjenigen zur entsprechenden Zeit des Vorjahres gezogen und der ziffernmässige und prozentuale Unterschied ermittelt worden (Tafel 1, Spalte 11 und 12, Tafel 2, Spalte 9 und 10). Den Ziffern in Spalte 9 der Tafel 2 über die Arbeitslosigkeit der Gewerkschaften kommt lediglich die Bedeutung von Hilfsziffern zu, welche die äussere Veränderung der von den Gewerkschaften berichteten Prozentziffer angeben, um daraus die relative Verbesserung oder Verschlechterung gegenüber dem Vorjahre (Spalte 12) errechnen zu können. Zur Tafel 1 ist schliesslich noch zu bemerken, dass die Gegenüberstellung der Ziffern der

Tafel 2

Zeitpunkt	Es waren erwerbslos unter 100			Zeitpunkt	Es waren erwerbslos unter 100			Männliche und weibliche erwerbslose Gewerkschaftsmitglieder zusammen waren im Berichtszeitraum gegenüber d. vorangehenden Jahre mehr (+) oder weniger (-)	
	männlichen	weiblichen	überhaupt		männlichen	weiblichen	überhaupt	Hilfsziffer	Prozent
	Gewerkschaftsmitgliedern				Gewerkschaftsmitgliedern				
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
1927 1. 1.	17,8	12,2	16,7	1926 1. 1.	20,8	14,1	19,4	(- 2,7)	- 14
1. 4.	12,3	9,3	11,8	1. 4.	21,8	19,7	21,4	(- 9,6)	- 45
1. 7.	6,3	6,1	6,3	1. 7.	18,0	18,6	18,1	(- 11,8)	- 65
1.10.	4,5	4,9	4,6	1.10.	15,3	15,0	15,2	(- 10,6)	- 70
1.11.	4,5	4,4	4,5	1.11.	14,5	12,8	14,2	(- 9,7)	- 68
1.12.	7,9	5,0	7,4	1.12.	14,8	11,7	14,2	(- 6,8)	- 48
1928 1. 1.	14,2	6,5	12,9	1927 1. 1.	17,8	12,2	16,7	(- 3,8)	- 23
1. 2.	12,3	6,4	11,2	1. 2.	17,6	11,3	16,5	(- 5,3)	- 32
1. 3.	11,3	6,1	10,4	1. 3.	16,7	10,2	15,5	(- 5,1)	- 33
1. 4.	9,9	6,1	9,2	1. 4.	12,3	9,3	11,8	(- 2,6)	- 22
1. 5.	7,0	6,4	6,9	1. 5.	9,2	7,4	8,9	(- 2,0)	- 22
1. 6.	6,1	6,9	6,3	1. 6.	7,2	6,2	7,0	(- 0,7)	- 10
1. 7.	5,9	7,6	6,2	1. 7.	6,3	6,1	6,3	(- 0,1)	- 2
1. 8.	5,9	8,1	6,3	1. 8.	5,5	5,6	5,5	(+ 0,8)	+ 15
1. 9.	6,2	8,4	6,5	1. 9.	4,9	5,3	5,0	(+ 1,5)	+ 30

jetzigen Arbeitslosenversicherung und der einstigen Erwerbslosenfürsorge sowie derjenigen der Krisenfürsorge von jetzt und früher erfolgt, ohne dass die aus der Änderung gewisser Bestimmungen sich in beider Hinsicht ergebenden zahlenmässigen Verschiebungen berücksichtigt sind. Erschöpfende Angaben darüber waren nicht verfügbar. Eine Unvergleichbarkeit der Endziffern ist daraus aber nicht zu gewärtigen, weil Veränderungen in der Richtung einer Ausdehnung des Kreises der Unterstützten solche im Sinne einer Einengung dieses Kreises gegenüberstehen.

Wir ergänzen diese Ziffern in gewohnter Weise noch aus den übrigen Zahlenfeldern der Arbeitsmarktstatistik. Die Zahl der als „*arbeitsuchend*“ bei den Arbeitsnachweisen vorgemerkten Personen — eine Ziffer von hohem Interesse, die allerdings, unbeschadet ihrer fortschreitenden Klärung, noch durch gewisse Fehlerquellen einermassen beeinträchtigt wird — hat in Tausenden betragen zu Ende März 1673, April 1387, Mai 1248, Juni 1207, Juli 1155, August 1160. Demgegenüber hat sich die Zahl der *unbesetzt* gebliebenen Stellen, ebenfalls in Tausenden, bewegt von 88 im März auf 86 im April, 79 im Mai, 77 im Juni, 79 im Juli, 68 im August. Die letztere Zahl hat also im März 5 Prozent der ersteren ausgemacht, im April 6,2 Prozent, im Mai 6,3 Prozent, im Juni 6,5 Prozent, im Juli 6,9 Prozent, im August 5,8 Prozent. Die — ungleich wichtigere — sogenannte *Änderungsziffer*, d. h. die Zahl der Meldungen von Arbeitsuchenden auf je 100 offene Stellen, hat für den Monat März 344, für April 316, für Mai 291, für Juni 289, für Juli 270, für August rund 275 betragen.

Nach diesen äusseren Zahlenbildern könnte es den Anschein haben, als hätte sich der deutsche Arbeitsmarkt — entgegen unseren Erwartungen — während des Sommers 1928 wesentlich gebessert. Bekanntlich bedarf es aber zunächst noch der sogenannten „*Saisonvereinigung*“, d. h. man muss, um die wirkliche Konjunkturveränderung zum Sommer hin feststellen zu können, die saisonmässige Entlastung des Arbeitsmarktes, das durch die Jahreszeit bedingte Abschwellen der Arbeitslosigkeit in den Aussenberufen — Landwirtschaft, Gärtnerei, Binnenschifffahrt, Verkehr, Teilen des Gastwirtsgewerbes, Baugewerbe — in Rechnung stellen. Wir haben im vorigen Bericht des näheren dargelegt, wie schwierig dieses sehr einfach aussehende Exempel sich in der Praxis gestaltet, zumal wenn man auch den „mittelbaren“ Saisongewerben, die aus der Saisonbelebung der vorgenannten Nutzen ziehen (z. B. Baustoffindustrie), gerecht werden will. Wir haben den saisonmässigen Zugang im vorigen Winter auf 750 000 (unterstützte) Erwerbslose geschätzt. Rechnen wir einen etwa gleich hohen Saisonabgang für die Zeit seit dem diesjährigen Höchststande der Arbeitslosigkeit, der Mitte Januar rund 1,6 Millionen betragen hatte, so zeigt sich, dass der Rückgang von da bis zum Mai dieses Jahres — 0,8 Millionen — so ziemlich restlos auf die Saisonbewegung zu verbuchen ist, und dass für eine „konjunkturelle“ Besserung so ziemlich nichts übrigbleibt. Die Entwicklung sieht sehr viel anders aus als im Vorjahre, in welchem im entsprechenden Zeitraum, Januar bis Mai, ein Rückgang der Erwerbslosen von fast 2 Millionen auf 969 000, also um mehr als eine Million, zu verzeichnen war. Wie sehr aber die diesjährige Besserung einseitig



auf die Saison zurückzuführen ist, wird noch deutlicher, wenn man auch die Folgemonate in Vergleich stellt, in denen der Saisonauftrieb fehlt oder doch ungleich schwächer ist. Während der Monate Mai bis August war im Vorjahre eine Entlastung des Arbeitsmarktes um rund 400 000 festzustellen, im laufenden Jahre um wenig über 100 000. Und während im Vorjahre bis Mitte Oktober eine weitere Entlastung um mehr als 100 000 zu verzeichnen war, hat sich dieses Jahr schon im Juli ein Stillstand, von Anfang August an bereits eine leichte Zunahme — bis Mitte September um 12 000 — ergeben. Unsere vorsichtige Schätzung, dass der diesjährige Sommer keine der vorjährigen entsprechende Entlastung des Arbeitsmarktes bringen würde, hat sich also ebenso bestätigt wie die Annahme, dass sich unter dem Deckmantel der Saisonbelebung des Arbeitsmarktes im Frühjahr in Wirklichkeit ein *mässiger Konjunkturrückgang* vollzog.

Das wird noch deutlicher, wenn man auch die *Kurzarbeit* in Vergleich zieht, die naturgemäss nicht in den „Saisongewerben“, sondern in den „Konjunkturgewerben“ zu Hause ist. Der Prozentsatz der Kurzarbeiter unter den Mitgliedern der Gewerkschaften, der zu Ende Oktober 1927 nur 2 Prozent betragen hatte, stellt sich für Ende März 1928 auf 3,7 Prozent, April 4,2, Mai 5, Juni 5,9, Juli 6,5, August 7,1 Prozent. Die hier sich abspiegelnde *Verschlechterung* ist nicht unbeachtlich und übrigens auffallend gleichmässig. Sie kennzeichnet deutlich den erwarteten *allmählichen Konjunkturrückgang*, der auch dadurch bestätigt wird, dass, vom März an gerechnet, die Fälle geringer, mittlerer, höherer und höchster Kürzung sich in etwa gleichem Ausmasse vermehrt haben.

Hingegen ist sehr *ungleich* die Entwicklung innerhalb der *verschiedenen Berufsgruppen*, und zwar hat sich die schon im letzten Bericht aufgezeigte verhältnismässig ungünstigere Stellung der „*Konsumindustrien*“ gegenüber den Industriezweigen, welche Produktionsmittel oder Ausfuhrüter herstellen, deutlich fortgesetzt. Der Prozentsatz der Nichtvollbeschäftigten — also der Arbeitslosen und Kurzarbeiter zusammen — unter den Gewerkschaftsmitgliedern hat nämlich z. B. betragen: im Nahrungs- und Genussmittelgewerbe im März 10,7, im Mai 10,5, im August 12,3; im Spinnstoffgewerbe im März 15,2, im Mai 24,2, im August 37,2; im Bekleidungs-gewerbe im März 20,7, im Mai 22,4, im August 52; in der Lederindustrie im März 33,2, im Mai 42,6, im August 33,8. Auf diese teilweise recht erheblichen Verschlechterungen ist der durchschnittliche Rückgang des Arbeitsmarktes ganz überwiegend zu verbuchen, während die *Industriezweige*, die vornehmlich *Produktionsmittel oder Ausfuhrüter* erzeugen, noch verhältnismässig wenig betroffen worden sind. Es betrug nämlich der Prozentsatz der Nicht- und Nichtvollbeschäftigten zusammen im Bergbau im März 6,1, im Mai 8,2, im August 5,5; in der Metallindustrie im März 7, im Mai 8,2, im August 11; in der chemischen Industrie im März 7,1, im Mai 8,4, im August 9,9; in der Papierindustrie im März 9,9, im Mai 10,2, im August 10,5. Das eine Mittelstellung zwischen den beiden hier gesonderten Hauptgruppen der Konsum- und der Produktionsmittelindustrien einnehmende *Baugewerbe* hat, wie erwartet, in diesem Jahre nicht die gleiche lebhaftere Entwicklung genommen

wie im Vorjahre. Zwar hat sich von März bis Juli 1928 der Prozentsatz der Vollbeschäftigten unter den Bauarbeitern von 71,7 auf 93,3 gehoben, aber schon im August ist er leicht, nämlich auf 93,1 gefallen und liegt damit nicht unerheblich unter der vorjährigen Augustziffer, nämlich 96. Die vom Baugewerbe mannigfach abhängige Industrie der Steine und Erden zeigt eine entsprechende Entwicklung, wenn dort der Prozentsatz voller Beschäftigung vom März 1928 bis Juli von 89,5 auf 91,4 Prozent stieg und dann zum August auf 89,7 fiel — gegenüber 94,4 im August 1927. Die Einwirkung des Baugewerbes scheint sich auch beim Holz- und Schnittstoffgewerbe zu zeigen, wenn dort vom März bis Juli 1928 der Prozentsatz voller Beschäftigung von 83,5 auf 84,8 anwuchs, um dann zum August leicht, auf 84,7 — gegenüber 88,5 im August des Vorjahres — zu fallen.

Die Ziffern des Arbeitsmarktes finden ihre Bestätigung und Ergänzung durch die uns vorliegenden *Nachrichten aus Industrie und Handel*, wenn freilich sich teilweise leichte Abweichungen dadurch ergeben, dass in einzelnen Industriezweigen noch Arbeitskräfte durch Rationalisierungsmassnahmen freigesetzt werden, denen nur teilweise ein Ausgleich durch Arbeitszeitverkürzung gegenübersteht. Doch findet der Rückgang in den Konsumindustrien auch aus den Nachrichten der Wirtschaft ziemlich allgemein seine Bestätigung. Immerhin beginnt sich im Nahrungs- und Genussmittelgewerbe und im Bekleidungs-gewerbe der saisonmässige Bestellungseingang bemerkbar zu machen. Unter den Produktionsmittelindustrien zeigt der Arbeitsmarkt des Bergbaus zurzeit noch ein günstigeres Bild, als der Weiterentwicklung entsprechen mag. Wieder ist von drohenden Stilllegungen die Rede, die freilich noch der Nachprüfung bedürfen. Wir halten nach wie vor daran fest, dass die nationale — wie die internationale — Überproduktion an Kohle dauernd nur durch grosse organisatorische Massnahmen zu beseitigen ist, wozu wir von jeher die Kohleverölung rechneten. Gegenüber damals sich regender Skepsis darf festgestellt werden, dass schon jetzt die auf diesem Wege — freilich meist auf der Basis der Braunkohle — gewonnenen Ölmengen unsere Handelsbilanz entlasten helfen. Dem Kalibergraben geht es gut. Die Eisen- und Stahlerzeugung hatte noch eine ziemlich günstige Konjunktur. Die Nachrichten aus der metallverarbeitenden und Maschinenindustrie sind leidlich. Chemische und elektrotechnische Industrie weisen sogar noch einen Zug zum Besseren auf.

Wenn nach alledem die *Konjunkturverschlechterung* sich bisher noch *ziemlich einseitig bei den Industriezweigen* ausgewirkt hat, die den *Inlandkonsum beliefern*, während die *Produktionsmittel- und Ausführindustrien im ganzen noch günstig* dastehen, so findet das seine *Bestätigung* im Bilde unserer *Aussenhandelsbilanz*. Schon im letzten Bericht wiesen wir auf deren freundlichere Gestaltung hin, die trotz mancher Schwankungen angehalten hat. War die Aussenhandelsbilanz im Jahre 1927 mit rund vier Milliarden passiv gewesen, hatte sie sich im Januar 1928 mit etwa einer halben Milliarde besonders ungünstig dargestellt, so hat das Passivum für die Monate Februar bis August im Durchschnitt nur wenig über 200 Millionen, im August nur 58 Millionen be-

tragen. Dabei liegen die Einfuhrwerte der Lebensmittel und Rohstoffe im Durchschnitt 1928 bisher nicht nennenswert anders als für das Vorjahr. Die Besserung der Handelsbilanz ist vielmehr fast ausschliesslich der Steigerung der Ausfuhr von Fertigwaren zuzurechnen, die im Monatsdurchschnitt 1927 rund 630 Millionen, im bisherigen Monatsdurchschnitt 1928 aber 700 Millionen betragen hat. Dies kommt dem deutschen Arbeitsmarkte unmittelbar zugute, denn wie das Institut für Konjunkturforschung annimmt, waren im Juli 1928 in Deutschland *200 000 bis 300 000 Personen mehr für die Ausfuhr tätig* als um die entsprechende Zeit des Vorjahres. Das würden etwa 2 Prozent der in der Industrie überhaupt beschäftigten Personen sein. Die Besserung der Handelsbilanz ist und bleibt aber auch mittelbar von hoher Wichtigkeit für den Arbeitsmarkt wegen ihrer Rückwirkungen auf die Zahlungsbilanz und den *Kapitalmarkt*, dessen Bedeutung für das Mass der Produktion und Arbeitsgelegenheit wir immer wieder betonen müssen.

In dieser Beziehung sieht es freilich insgesamt noch nicht erfreulich aus. Zunächst ist die Handelsbilanz ja noch immer, wenn auch weniger passiv. Sodann erreichen die *Reparationszahlungen* nunmehr ihren vorläufigen *Höchststand*, 2,5 Milliarden jährlich. Endlich ist der *Zufluss an ausländischen Krediten* zurzeit recht zweifelhaft geworden. Der grosse Geldgeber, die Vereinigten Staaten von Amerika, von denen wir vor allem die erwünschten langfristigen Kredite erhalten haben, ist inzwischen, nach Abgabe von 600 Millionen Dollar Gold an Europa innerhalb sechs Monaten, anleihenmüde geworden und hat seine verminderten Kapitalreserven der Börsenspekulation zugewandt. Die amerikanischen Diskontsätze liegen nicht mehr so tief unter den deutschen, um ohne Erhöhung der letzteren einen sonderlichen Anreiz zur Kredithergabe zu bieten. Was wir inzwischen von anderer Seite, insbesondere aus Frankreich, an Krediten erhalten, ist zu kurz befristet, um unserer Produktion viel nützen zu können; so werden wir gut tun, unsere Hoffnungen auf Zuflüsse ausländischen Kapitals für die nächste Zeit etwas herabzusetzen. Um so wichtiger erscheint die Frage nach der *Neu- oder Weiterbildung* von Kapital im eigenen Lande. Sicher war sie im Jahre 1927 beträchtlich, wenn auch die vorliegenden Schätzungen von 6 bis 9 Milliarden hoch und teilweise etwas willkürlich erscheinen. Aber auch wenn sie stimmen und sich 1928 wiederholen, bedeuten sie nach Abzug der Reparationszahlungen und unserer steigenden *Zinsverpflichtungen* kaum einen genügenden Kapitalzuwachs. So wird Geld knapp und teuer bleiben, und das wird der Produktion wie dem Ausmass der Arbeitsgelegenheit auch weiterhin Grenzen ziehen.

Auf den Warenabsatz wirken zudem noch die *hohen Preise* ein, denn erst im August hat der Grosshandelsindex angefangen, der sinkenden Konjunktur Rechnung zu tragen, und wenigstens seine Steigung eingestellt. Die günstigere Gestaltung der Ausfuhr in diesem Monat mag damit zusammenhängen. Aber der Preisstillstand muss einer Preissenkung Platz machen, wenn die innere Kaufkraft und die Kauflust des In- und Auslandes nachhaltig belebt werden sollen. Von der Preisgestaltung wird auch zu einem guten Teil der Ausfall des Weihnachtsgeschäftes abhängen, für das die Aussichten vorläufig ungünstiger

liegen als im Vorjahre. Müssen aber somit die Hoffnungen auf eine baldige entscheidende Wiederbelebung der Konsumindustrien zurückgestellt werden, so werden auch deren Lieferanten, die Produktionsmittelindustrien, sich gewissen Rückwirkungen auf ihren Absatz nicht entziehen können und, von gewissen ausgesprochenen Ausfuhrindustrien vielleicht abgesehen, mit etwas Abschwächungen ihres Beschäftigungsgrades rechnen müssen. Das gilt um so mehr, als die Investitionen der meisten Industriezweige zu *Rationalisierungszwecken* einen gewissen Abschnitt erreicht haben, soweit ihn eben die Kapitalengage und, bei der herrschenden Preispolitik, die Konsumkraft zulassen.

Sonach kann die von manchen Seiten — insbesondere im Hinblick auf die *ziemlich gute Ernte* — geäußerte Hoffnung, man habe den tiefsten Punkt der Konjunkturverflachung schon erreicht, *nicht* geteilt werden, zumal der Spätherbst, der wieder Hunderttausende von Arbeitern der Saisongewerbe arbeitslos macht, an sich keinen besonders geeigneten Zeitpunkt für eine Konjunkturbelebung darstellt. Das Weihnachtsgeschäft allein kann es nicht machen. Andererseits zeigen Wirtschaft und Arbeitsmarkt *keine Krisenerscheinungen*, und so besteht die Wahrscheinlichkeit, dass wir über den *Winter* zwar mit weiter geschwächter Konjunktur und hoher Saisonarbeitslosigkeit, aber doch in *erträglicher Verfassung des Arbeitsmarktes* hinwegkommen.

---

## *Enquetistische Untersuchungen der bergbaulichen Arbeitsverhältnisse in Deutschland und Europa*

Von Georg Berger (Bochum)

In dem Augenblick, wo die Krisenerscheinungen im deutschen und im internationalen Kohlenbergbau wiederum akutere Formen annehmen, werden zwei für die Beurteilung der einschlägigen Fragen ungemein wichtige Dokumente der Öffentlichkeit unterbreitet, nämlich der Bericht des Arbeitsleistungsausschusses der deutschen Reichswirtschaftsenquete über „*Die Arbeitsverhältnisse im Steinkohlenbergbau*“ mit einer zusammenfassenden Sonderveröffentlichung: „*Arbeitszeit, Arbeitslohn und Arbeitsleistung im Steinkohlenbergbau*“ sowie das Ergebnis der vom Internationalen Arbeitsamt veranstalteten Enquete über „*Die Löhne und die Dauer der Arbeitszeit im Kohlenbergbau*“. Die deutsche Ausgabe des letzteren Berichts steht kurz bevor; diese Darstellung stützt sich auf den bereits vorliegenden französischen Text.

Die Eigenart der recht komplizierten Arbeitsbedingungen im Kohlenbergbau hat ihrer statistischen und enquetistischen Erfassung ausserordentliche *methodologische* Schwierigkeiten bereitet. Obwohl gerade die Sozial- und Wirtschaftsstatistik für den Kohlenbergbau wegen der hervorragenden wirtschaftlichen

Bedeutung dieses Produktionszweiges verhältnismässig weit entwickelt ist, er-mangeln die dabei verwendeten Begriffe doch einer für exakte Untersuchungen hinlänglich eindeutigen Bestimmung. Hat sich aus diesem Grunde schon der deutsche Arbeitsleistungsausschuss gezwungen gesehen, die Grundbegriffe der Untersuchungen, insbesondere zur Messung von Fördermenge, Arbeitszeit, Arbeitslohn und Arbeitsleistung, genauer zu umreißen, ja sogar teilweise vollständig neu zu prägen, so musste das Internationale Arbeitsamt mangels einschlägiger Vorarbeiten ganz neue Verfahren zur Bestimmung der Arbeitsdauer und der Lohnhöhe auf einheitlicher Grundlage zum Zwecke des internationalen Vergleichs ausarbeiten. Daher nehmen die methodologischen Vorbemerkungen, die mit einer bemerkenswerten wissenschaftlichen Tiefgründigkeit aufgestellt sind, in beiden Veröffentlichungen einen ziemlich breiten Raum ein. Diese statistisch-theoretischen Vorarbeiten sollten aber nicht nur für den Fachmann von Interesse sein, sondern von allen denen beachtet und gewürdigt werden, die aus den vorgelegten Materialien praktische Schlussfolgerungen für den Gang der nationalen und internationalen Wirtschaftspolitik zu ziehen beabsichtigen.

Die *Aufgabe* des Enqueteuntersuchungsausschusses für Arbeitsleistung bestand darin, zu untersuchen, *in welcher Weise die Dauer der Arbeitszeit und die Art der Entlohnung nach den Erfahrungen der letzten Jahre auf die Arbeitsleistung eingewirkt haben*. Dabei hat sich der Ausschuss für die *isolierende* Methode entschieden, die bemüht ist, innerhalb der einzelnen Betriebe alle diejenigen Faktoren auszusondern, die ausser Arbeitszeit und Lohn die Arbeitsleistung beeinflussen, wobei sich herausstellte, dass die natürlichen und wirtschaftlichen Bedingungen im Bergbau eine Zurechnung der Arbeitsleistung auf die Arbeitszeit und den Arbeitslohn so nachdrücklich erschweren, dass die Erreichung des Enquetezieles von vornherein mit wenig Hoffnung betrachtet wurde. Es hat sich gezeigt, „dass die Leistung, sowohl der Aufwand als auch der Verlauf und das Ergebnis der Leistung, hier in besonderem Masse durch *andere Umstände* beeinflusst ist, die zum erheblichen Teile ausserhalb der Persönlichkeit des Arbeiters liegen, wie insbesondere die geologischen und die Betriebsverhältnisse sowie die Abbautechnik, Umstände, die jedenfalls nicht in der Arbeitszeit oder in dem Arbeitslohn begründet liegen“. Dazu kommt, dass die das Leistungsergebnis beeinflussenden Faktoren, so namentlich die Maschinenteknik für die Gewinnung und Beförderung der Kohle, sich im Laufe der Vergleichsperioden oft geändert haben, so dass der Versuch der Isolierung einzelner Faktoren schliesslich *zum Scheitern verurteilt* war. So wertvoll die Einzelergebnisse der Enqueteuntersuchung zur Aufhellung der vielumstrittenen Zusammenhänge auch sind, eine exakte Messung der Beziehungen von Arbeitszeit und -lohn zur Arbeitsleistung hat sich als *unmöglich* herausgestellt. Das Urteil des Untersuchungsausschusses geht dahin, „dass Zusammenhänge wohl bestehen, dass sie aber für eine Zeit allergrösster technischer und organisatorischer Wandlungen nicht exakt messbar sind, und dass ihre Bedeutung für diese Zeit und in der untersuchten Industrie gegenüber den Einwirkungen anderer Faktoren relativ gering waren“.

Gegenüber einer vielverbreiteten Meinung zeigen die Untersuchungen des Enqueteausschusses, dass die in Frage stehenden Beziehungen keineswegs auf eine einfache Formel zu bringen sind. Dies festzuhalten ist namentlich nützlich angesichts der immer wieder auftauchenden Unternehmerbehauptungen, dass für die Schwankungen des Schichtförderanteils im wesentlichen die Entwicklung der Schichtzeit bestimmend gewesen, und dass die Aufwärtsentwicklung des Förderanteils zum überwiegenden Teile der stark fortgeschrittenen Mechanisierung der Kohlengewinnung zuzuschreiben sei. Wiewohl Leistungssteigerungen nach Einführung von mechanischen Gewinnungs- und Transportmitteln vielfach festgestellt werden konnten, so sind sie doch nicht ohne weiteres der Mechanisierung voll zuzurechnen. Der Enquetebericht sagt darüber folgendes: „Die Einführung der Abbau- und Bohrhämmer sowie der Schrämmaschinen für die Kohlengewinnung, der Schüttelrutschen und Seilbahnhaspeln für den Kohlentransport hat die Art der Arbeitsleistung, die Gesamtzahl der beschäftigten Arbeitnehmer, sowie den Anteil der einzelnen Kategorien von Arbeitnehmern wesentlich verändert. Diese Vorgänge fortschreitender Technisierung haben aber keineswegs dazu geführt, den Arbeiter und den Einfluss seiner persönlichen Geschicklichkeit und Aufmerksamkeit auszuschalten. Insbesondere sind der Abbau- und der Bohrhämmer *nur verbesserte Handwerkszeuge*, deren Wirksamkeit in hohem Masse von der Art ihrer Verwendung durch den Arbeiter abhängt.“ Auch die Schrämmaschine verlangt gleichfalls die verantwortliche Bedienung durch den Hauer, während die Schüttelrutsche ein Transportmittel ist, das die ganze Belegschaft der betreffenden Betriebsabteilung zur *Pensumarbeit* zwingt, deren Ausmass durch die Betriebsorganisation fest vorgeschrieben ist. „Damit wird es den einzelnen Individuen unmöglich gemacht, auf den Produktionseffekt des Betriebes einen Einfluss auszuüben.“

Was die *Wirkungen der Technisierung* auf den Arbeiter anbelangt, so sind sie durchaus verschieden zu bewerten, je nachdem ob man den objektiven Einfluss auf Arbeitsleistungsaufwand und Kräfte oder die subjektive Beeinflussung der Stimmung, ob man die Wirkung auf die Muskeln oder auf die Nerven, oder ob man endlich die wirtschaftliche oder die seelische Einwirkung betrachtet. Einer Reihe von günstigen Wirkungen durch die Einführung der Schrämmaschinen, Abbauhämmer und Schüttelrutschen, so beispielsweise dass durch die Einschränkung der Schiessarbeit die dadurch verursachten Unfälle vermindert worden sind, stehen *vermehrte Unfälle* durch Bohr- und Abbauhämmer, besonders infolge Quetschungen, gegenüber. Auch waren, solange noch unvollkommene Hämmer im Gebrauch vorherrschten, Muskelschädigungen durch Rückschläge zu verzeichnen. „Soweit *unvermeidbare* Schädigungen in Betracht kommen, muss festgestellt werden, dass die Bohrhämmer infolge der durch sie möglich gewordenen Konzentration der Schiessarbeit die schädigenden Wirkungen der Schwaden für die Atmungsorgane und die Unfallgefahren *vermehrt* haben.“ Des weiteren ist zu bemerken, dass der mit der Vermehrung der Maschinen untrennbar verbundene Lärm nicht nur die Nerven angreift, sondern

auch die rechtzeitigen Warnungszeichen zur Vermeidung von Unfällen erschwert.

In bezug auf die *Einstellung der Arbeiter zur Mechanisierung* soll eine allmähliche Gewöhnung an die Benutzung mechanischer Hilfsmittel eingetreten sein. Wiewohl der Arbeitsaufwand für das *Quantum* Kohle etwa bei der Schrämmaschine gewiss verringert worden ist, so steht doch nicht fest, in welcher Weise sich der Arbeitsaufwand in der *Schicht* bei Arbeit mit Schrämmaschine, Abbau- und Bohrhämmern gegenüber der Arbeit mit früheren Handwerkszeugen verändert hat. Nichtsdestoweniger klagen insbesondere die Betriebsräte vielfach über eine mit der Mechanisierung der Arbeit zusammenhängende *Beschleunigung des Tempos*. „Ferner verursacht auch das durch die Maschine bedingte beschleunigte Arbeitstempo — so heisst es an einer Stelle —, das oft über das dem einzelnen Arbeiter adäquate Arbeitstempo hinausgeht, nervöse Anstrengung und Erschöpfung. Auch soweit dieses beschleunigte Arbeitstempo nicht unmittelbar mit der Mechanisierung, sondern allgemein mit der strafferen Betriebsorganisation zusammenhängt, erhöht diese, von den Betriebsräten sogenannte „*Antreiberei*“ den Kräfteverbrauch und den Ermüdungszustand des Arbeiters.“ Als hemmend wurde von den Arbeitern auch empfunden, „dass ihre *Löhne* und der Lohnanteil am Preise nicht im gleichen Verhältnis stiegen wie die Förderung und der Förderanteil je Kopf des Arbeiters“.

In *betriebswirtschaftlicher* Hinsicht hat die Mechanisierung eine Steigerung der Fördermenge bewirkt, der meist auch eine *Verringerung der Kosten* durch Konzentration der Gewinnungspunkte gegenübersteht. „Manche Flöze, die früher als überhaupt nicht abbauwürdig erschienen, konnten erst nach Einführung der Schrämmaschine als abbauwürdig angesehen werden.“ Zweifellos sind der Anwendung der Maschinen im Bergbau betriebliche Grenzen gesetzt — Bohrhämmer und Schrämmaschinen sind nicht überall verwendbar —, doch darf als erwiesen gelten, dass sie in den weitaus meisten Fällen den Wirkungsgrad der Arbeit erhöht und Kosten haben ersparen helfen. Die Berechnung einer Zeche des Ruhrgebietes ergab, dass im Durchschnitt bei Verwendung der Schrämmaschine die Gesamtleistung der Rutsche um 13 Prozent höher war, und zwar bei einer um 7 Prozent verminderten Belegschaft, so dass auf den Kopf der Rutschenbelegschaft ein etwa 20 Prozent höherer Förderanteil entfiel. Die auf eine Tonne entfallenden Gesamtkosten waren um 6 Prozent vermindert, die Lohnkosten um 12 Prozent. Die neu entstandenen Maschinenkosten waren also geringer als die Verminderung der Lohnkosten und der Sprengkosten in der Kohle. Andererseits war die Verminderung der Lohnkosten (12 Prozent) grösser als die Verminderung der Belegschaft (7 Prozent), so dass auch der Lohn, den je ein Mann der Belegschaft pro Tonne geförderter Kohle erhielt (Gedingesatz), um etwa 5 Prozent gemindert war. Da aber pro Schicht 13 Prozent mehr an Kohle gefördert wurden, so war der Schichtverdienst dennoch um etwa 7 Prozent erhöht. Dieses offenbar auch vom Enqueteausschuss für besonders charakteristisch erachtete Beispiel illustriert in deutlicher Weise die vielfach an-

gezwifelte Tatsache, wie die Technisierung im Endeffekt eine nicht unbeträchtliche *Betriebskostensenkung* bewirkt und so auch in der Betriebsrechnung einen vergrösserten Raum für erhöhte Löhne schafft.

Eine messbare *Einwirkung der Löhne* auf die Arbeitsleistung hat der Enqueteausschuss wegen der hier vorhandenen Konkurrenz der Ursachen nicht zu ermitteln vermocht. Immerhin kann, zwar nicht durch Feststellungen statistischer Art, aber durch Ergebnisse des Erhebungsverfahrens, als *erwiesen* angesehen werden, „dass die Arbeitsintensität und die Arbeitslust bei Festsetzung eines Gedinges steigen, welches nach Auffassung des Arbeiters den Schwierigkeiten seiner Arbeitstelle angepasst ist und ihm die Möglichkeit des Mehrverdienstes über den tariflich festgesetzten Mindestlohn in ausreichendem Masse gewährt — dies um so mehr, je höher bei Spitzenleistungen der Lohnverdienst gesteigert werden kann“. Neben dieser Beziehung ist darauf zu verweisen, dass die Leistungsfähigkeit des einzelnen Arbeiters sehr wesentlich durch die *Ernährungsfrage* beeinflusst wird, die wiederum von seiner allgemeinen wirtschaftlichen Lage und von der Kaufkraft seines Arbeitsverdienstes abhängt. „Während von seiten der Werkleitung der Ernährungszustand der Belegschaften im allgemeinen in neuerer Zeit als befriedigend und als demjenigen vor dem Kriege oder demjenigen der übrigen Bevölkerung entsprechend bezeichnet wird, wird von seiten der Betriebsräte fast allgemein darüber geklagt, dass die Ernährungsverhältnisse ungünstig seien.“ Die Arbeiter seien in Borgwirtschaft und Verschuldung geraten. Auch wird von einigen Betriebsräten geltend gemacht, dass die in neuerer Zeit beanspruchte Arbeitsintensität nicht nur die gleiche, sondern eine bessere Ernährung als in der Vorkriegszeit erfordere. Für die schwere Arbeit am Kohlenstoss reiche die dem Körper zugeführte Ernährung keineswegs aus. Wenn die Unternehmer ihre optimistischere Auffassung mit dem Hinweis auf den Rückgang von Vorschüssen und Zwangsvollstreckungen und auf den wachsenden Umsatz der Konsumanstalten begründen, so liegt darin keine wirkliche Widerlegung der von den Betriebsräten der untersuchten Zechen vorgebrachten Argumente, die im Hinblick auf den durch die Mechanisierung erhöhten Kräfteverbrauch besonders schwer wiegen.

Damit ist die Aufzählung der die Leistung mitbestimmenden Faktoren noch nicht erschöpft. Der Enqueteausschuss hat versucht, auch die *sonstigen Umstände*, welche die Arbeitsintensität des Arbeiters beeinflussen, eingehend zu analysieren. Hat sich auch dabei eine eindeutige kausale Zuordnung als unmöglich erwiesen, so ist doch die daraus folgende Erkenntnis der ausserordentlichen Komplikation der Bedingungen des Produktionseffektes im Steinkohlenbergbau als ein durchaus positives Ergebnis zu buchen. Aus der Fülle der getroffenen Einzelfeststellungen mögen hier nur noch einige wenige herausgegriffen werden.

Es wird im allgemeinen noch viel zuwenig beachtet, dass in der *Belegschaftsstruktur* nach Arbeiterkategorien und im *Altersaufbau* der Belegschaft nicht unerhebliche Wandlungen vor sich gegangen sind, die die Leistungsfähigkeit



der Gesamtbelegschaft betreffen. Freilich sind diese Verhältnisse auf den einzelnen Schachtanlagen durchaus unterschiedlich. Man hat beobachtet, dass eine zugleich mit Mechanisierungsmassnahmen stattfindende Belegschaftsverminderung sich vornehmlich gerade auf die durch Maschinenkräfte ersetzten *Hauer* erstreckt. So wird von einer Zeche berichtet, dass infolge der Einführung von Bohrhämmern die Zahl der Hauer vermindert wurde; wo früher vier Hauer tätig waren, waren bei Verwendung von Bohrhämmern zum Bohren der gleichen Anzahl von Löchern nur noch zwei Hauer erforderlich. Auf der anderen Seite hat die fortschreitende Mechanisierung eine *Vermehrung der Übertagebelegschaft*, besonders der Werkstättenarbeiter, mit sich gebracht, weil die Maschinen dauernd Reparaturen beanspruchen. In bezug auf die Alterszusammensetzung fällt die Verminderung des Anteils der Arbeiter mittleren Alters, also gerade der leistungsfähigsten Altersstufen, auf, die einmal auf die Kriegsverluste, dann aber auch auf die Abwanderung vieler Arbeiter der besten Altersstufen in andere Industrien wegen der dort gezahlten besseren Löhne zurückzuführen ist. Da es für die Zechen immer schwieriger wurde, sich auf dem öffentlichen Arbeitsmarkt die nötigen Arbeitskräfte zu beschaffen, so herrschte das Bestreben, nicht nur Jugendliche im eigenen Betriebe zu Hauern heranzubilden, sondern auch die erwachsene Arbeiterschaft eingehend bergmännisch zu schulen.

Auch der Regelung des *Wohnungswesens*, der Länge der *Anmarschwege* und der *Freizeitbeschäftigung* hat der Enqueteausschuss seine Aufmerksamkeit gewidmet. Die Belegung der Werkwohnungen darf durchgängig als *zu eng* angesehen werden. Vor allem in Oberschlesien haben sich die Wohnungsverhältnisse insbesondere wegen des Zustromes von Flüchtlingen verschlechtert, und auch Kellerräume wurden als Wohnungen verwendet. „Oft lebten zwei bis drei Familien in einem Zimmer oder drei bis vier Familien in einer aus einem Zimmer und einer Küche bestehenden Wohnung.“ Zu derartigen Verhältnissen bemerkt der Enqueteausschuss: „Es bedarf keiner weiteren Ausführung darüber, dass solche Zustände nicht nur die Sittlichkeit gefährdeten, sondern auch für den Gesundheitszustand, die Arbeitslust und Arbeitsfähigkeit *schädlich* waren.“ Ebenso ist die gegenüber der Vorkriegszeit meist vergrößerte Länge der Anmarschwege zur Zeche bei der Abschätzung der Kräfteabnutzung der Bergarbeiter zu beachten. „Im allgemeinen waren die Anmarschwege nur für diejenigen Arbeiter kurz, die in Werkwohnungen wohnten, für die anderen aber lang.“ Im Ausmasse von 10 bis 25 Prozent der Belegschaft finden sich *Anmärsche von 3 bis 4 Kilometer* und noch darüber. Die Anmarschwege der von einer benachbarten Zeche übernommenen Arbeiter hatten eine Länge von 8 bis 10 Kilometer, die aber meist mit dem Autobus und dem Fahrrad zurückgelegt wurden und dreiviertel bis eine Stunde Zeit beanspruchten. Im Ruhrgebiet sind die Fälle nicht selten, wo die infolge der Zechenstilllegungen verpflanzten Arbeiter nur des Sonntags nach Hause zurückkehren können. Unter solchen Umständen kann von einer vernünftigen Freizeitbeschäftigung für sehr viele Arbeiter nur bedingt gesprochen werden. Immerhin ist auffallend, dass dort,

wo die Wohnverhältnisse günstiger liegen, die *Vereinsmeierei* üppig ins Kraut schießt. Auf einer Ruhrzeche waren Belegschaftsmitglieder an 34 Vereinen der verschiedensten Art — Sportvereine, Kriegervereine, kulturelle Vereinigungen, Reichsbanner, Stahlhelm, Jungdo usw. — beteiligt. Möge auch hier ein besonders krasser Fall des deutschen Erbübels vorliegen, so wird doch niemand behaupten können, dass diese Art der zersplitterten Freizeitbetätigung der Arbeiterschaft im ganzen zum Vorteil gereicht. Erfreulich ist die Konstatierung eines *Rückganges des Alkoholkonsums*, der jedenfalls heute hinter dem Mass der Vorkriegszeit zurückbleibt.

Auch die *psychische Verfassung* der Belegschaften ist vom Enqueteausschuss näher erörtert worden. „Ein Symptom für die allgemeine seelische Einstellung des Bergmannes gegenüber seinem Berufe ist dies, dass der Wunsch der Bergleute, auch ihre Söhne wieder Bergleute werden zu lassen, gegenüber früher geringer geworden war. Die Jugend ging nur noch aus Not in die Bergwerke. Früher war die Neigung zum Berufe des Bergmannes viel grösser, solange der Beruf noch ein mehr handwerksmässiger und die Arbeit noch nicht so anstrengend gewesen war.“ Es verdient hervorgehoben zu werden, dass für die psychische Verfassung der Belegschaft eines Werkes die *gewerkschaftliche Organisation* ebenfalls eine Rolle spielt. „Man wird annehmen dürfen — so sagt der Enquetebericht —, dass bei starker gewerkschaftlicher Organisation von der Werkleitung etwa beabsichtigte Verschlechterungen der Arbeitsverhältnisse leichter bei der Belegschaft auf einen entschiedenen Widerstand stossen als bei schwacher Organisation.“ Dabei wird auch der *Aufklärungs- und Bildungsarbeit der Gewerkschaften* gedacht, beispielsweise bei *Unfallbekämpfung* und bei der Einstellung des Arbeiters gegenüber den von ihm zu tragenden sozialen Lasten. Von dem Betriebsrat einer oberschlesischen Grube wird in diesem Zusammenhange darauf hingewiesen, dass in Gruben mit wenig organisierter Belegschaft sich mehr Unfälle ereignen, und dass die gewerkschaftlich geschulten Arbeiter ihre Arbeit mit grösserer Überlegung und Umsicht verrichteten.

Diese enquetenmässige Durchforschung der bergbaulichen Arbeitsverhältnisse hat auch unter Berücksichtigung des Umstandes, dass über das eigentliche Untersuchungsthema, nämlich die *Beziehungen zwischen Arbeitszeit und Arbeitslohn zur Arbeitsleistung*, gegenwärtig *noch nichts Endgültiges* ausgesagt werden konnte, für die praktische Wirtschaftspolitik, insbesondere für die Auseinandersetzungen zwischen Bergarbeiter und Unternehmer, bedeutsames Material und wichtige Unterlagen für die Erkenntnis der inneren Zusammenhänge der wirtschaftlichen und sozialen Tatsachen bereitgestellt. Abgesehen von einigen uns allzu vorsichtig dünkenden Formulierungen des Berichts und kleinen Schönheitsfehlern, z. B. bei den Berechnungsformeln (S. 32, 34), verdient die neueste Veröffentlichung des Enqueteausschusses, deren Wortlaut von seinem wissenschaftlichen Sekretär, Herrn Dr. Lipmann, stammt, die *Anerkennung* und vielseitigste Beachtung aller am Bergbau Beteiligten.

Wenn schon der heimische Bergbau — wie die vorstehende Darstellung zeigt — der Durchleuchtung der verwickelten Arbeitsbedingungen ungeheuerere

Schwierigkeiten bereitet, so müssen sie bei einer *internationalen Erhebung über die Arbeitsbedingungen* in den Kohlenbergwerken noch grösser sein. Das Untersuchungsthema, die Löhne und die Arbeitszeit einem internationalen Vergleiche zu unterziehen, ist dem Internationalen Arbeitsamt von der *Bergarbeiterinternationale* gestellt worden, die auf einer am 28. April 1925 stattgefundenen Sitzung ihres Exekutivkomitees die Einleitung einer derartigen internationalen Enquete mit Hilfe des *Internationalen Arbeitsamtes* (I. A. A.) anregte. Die siebente Internationale Arbeitskonferenz trug diesem Ersuchen Rechnung und beauftragte das I. A. A., die erforderlichen Erhebungen zu veranlassen und dem Verwaltungsrat darüber einen Bericht vorzulegen. Dem Amt stand für seine Arbeit ein sechsköpfiger Ausschuss des Verwaltungsrates beratend bei, dem die Arbeitervertreter Jouhaux und Poulton angehörten. Bedauerlicherweise mangelte es an einer ausreichenden Hinzuziehung von Bergarbeitervertretern während des Ganges der Untersuchung. Das Internationale Bergarbeiterkomitee hat erst Ende 1927, als die Arbeit im grossen und ganzen abgeschlossen war, noch einigen Einfluss in bezug auf die Formulierungen nehmen können. Es wäre zu *wünschen*, wenn bei künftigen ähnlichen Anlässen — so bei der jetzt vom Wirtschaftsrat des Völkerbundes beschlossenen Bergbauerhebung — Vertrauensleute der Bergarbeiter nicht nur gehört, sondern auch als Erhebungspersonen bei den Enquetearbeiten mit *beteiligt* werden. Das I. A. A. hätte sich manche Einwände, die namentlich von den Engländern erhoben werden, ersparen können, wenn es diesem Gebote der Zweckmässigkeit von vornherein und in grösserem Ausmasse Rechnung getragen hätte.

Der *Zweck*, den das Internationale Bergarbeiterkomitee mit seiner Anregung verfolgte, bestand darin, genügend beweiskräftiges *Material über die Arbeitszeit und die Löhne* im internationalen Kohlenbergbau zu erhalten, um, gestützt darauf, eine Bewegung für die *Vereinheitlichung der bergbaulichen Arbeitsbedingungen* einzuleiten, die den Grundsatz der Competitive equality (Wettbewerb unter gleichen Bedingungen) wenigstens von der sozialpolitischen Seite aus verwirklichen helfen sollte. Sehr richtig wurde in der betreffenden Entschliessung der Bergarbeiterinternationale betont, dass die ungeheuere Verschiedenheit in den Arbeitsbedingungen der Bergarbeiter die Schwierigkeiten im internationalen Kohlenbergbau ausserordentlich vermehre. Die Bemühungen der Bergarbeiterinternationale, von sich aus durch Befragung der angeschlossenen Landesorganisationen Vergleichsunterlagen zu beschaffen, führten nicht zu einem befriedigenden Ziele, da die Aufmachung der einzelnen Landesstatistiken und die dabei verwendeten statistischen Begriffe nicht einheitlich waren. So haben sich beispielsweise die Deutschen mit den Engländern jahrelang über die Bedeutung des für die Bestimmung der unterirdischen Arbeitszeit wesentlichen Begriffes *from bank to bank* (von Bank zu Bank) gestritten; man konnte nicht einig darüber werden, dass die Schichtzeit bei kollektiver und bei individueller Berechnung, bei Einbeziehung der Seilfahrt und bei Berücksichtigung sonstiger Umstände jedesmal andere Zeitwerte ergeben musste. Aus den gleichen Erwägungen sah sich das I. A. A. genötigt, zunächst mal sowohl für die Arbeitszeit

wie für die Lohnberechnung *einheitliche Vergleichsgrundlagen* methodologisch herauszuarbeiten. Es soll hier nicht näher dargelegt werden, welche Mühen das im einzelnen verursacht hat, — dass es gelang, zum ersten Male ein so verwickeltes Gebiet statistisch-methodologisch zu meistern, ist eine *wissenschaftliche Tat*, die dankbar anerkannt werden muss.

Die vorliegende Erhebung beschränkt sich im wesentlichen auf den *europäischen* Bergbau; die Auskünfte aus den übrigen Erdteilen waren nicht mit der gleichen Zuverlässigkeit und Vollständigkeit zu beschaffen. Lediglich von Südafrika, Kanada, den Vereinigten Staaten und Japan sind in einem Anhang Mitteilungen über die einschlägigen Arbeitsverhältnisse gemacht worden. Wenn man bedenkt, dass Europa 1925, dem für die Erhebung gewählten Stichjahr, nur 45 Prozent der Weltkohlenförderung aufzuweisen hatte, so wird die Tragweite dieser Beschränkung ohne weiteres klar. Auch dass *lediglich für das Jahr 1925* ein umfassender und vergleichbarer Überblick über die Arbeitsbedingungen im europäischen Steinkohlenbergbau vorliegt, kann als eine Beeinträchtigung des Untersuchungszweckes empfunden werden, ohne dass man dem I. A. A. daran eine Schuld beimessen könnte. Die Schwierigkeiten der versuchten zeitlichen und räumlichen Verbreiterung der Erhebung liegen im *Objekt*, das bisher noch völlig unbearbeitet war. Nichtsdestoweniger sollte das I. A. A. auch nach Veröffentlichung des Berichtes in seinen Bemühungen fortfahren, die statistischen Angaben der Enquete bis auf die neueste *Zeit fortzuschreiben* und dazu auch die Verhältnisse des aussereuropäischen Bergbaues vergleichsweise mit heranzuziehen. Der Anfang dazu ist ja auch bereits in einem Anhang zu dem Bericht gemacht worden.

An erster Stelle erörtert die Enquete das Problem der *Arbeitszeit*. Dabei wurden zwei Bedeutungen des Begriffes Arbeitszeit unterschieden, nämlich erstens Dauer der *Schichtzeit*, die auf eine gemeinsame Basis zu bringen war. Diese Basis deckt sich mit der in Deutschland üblichen und auch schon einmal gesetzlich gültig gewesenen Berechnung der Individualschicht, d. i. die mittlere Schichtzeit eines Arbeiters von dem Augenblick, wo er den Korb zum Zwecke der Einfahrt betritt, bis zu dem Augenblick, in dem er nach beendeter Ausfahrt wieder aussteigt (from bank to bank). Die zweite Unterscheidung ist die *Arbeitszeit vor Ort*, d. h. die auf die Arbeit im eigentlichen Sinne verbrauchte Zeit. Die Fragwürdigkeit einer exakten Bestimmung der Arbeitszeit vor Ort ist von den Bergarbeitervertretern dem I. A. A. vor Augen geführt worden, wie sie ja auch besonders deutlich aus den Darlegungen des Berichtes des deutschen Arbeitsleistungsausschusses erhellt. Für Deutschland sind überdies Angaben darüber mit Ausnahme von Sachsen nicht aufgenommen worden. Es wäre gut gewesen, wenn das I. A. A. ebenso darauf verzichtet hätte, in einer Anmerkung (S. 199) eine Berechnung des Bergbaulichen Vereins, Essen, über die reine Arbeitszeit vor Ort vom 22. Februar 1927 wiederzugeben, oder dann wenigstens auch das davon erheblich abweichende Erhebungsergebnis des Bergarbeiterverbandes, das die reine Schichtarbeitszeit auf 414 Minuten gegen 375 Minuten

nach der Arbeitgeberberechnung beziffert (vgl. deutscher Enquetebericht S. 82), erwähnt hätte.

Danach zeigt die *durchschnittliche Arbeitszeit im europäischen Kohlenbergbau* folgendes Bild:

Land und Distrikt	Arbeiter unter Tage			Arbeiter über Tage
	Anwesenheits- stunden	Stunden vor Ort	Arbeitswoche	effektive Arbeitszeit ohne Pausen
Deutschland:				
Ruhr . . . . .	8 Std.	—	48 Std.	10 Std.
Aachen . . . . .	8 Std. 30 Min.	—	51 "	10 "
Oberschlesien .	8 " 30 "	—	51 "	10 "
Niederschles. .	8 "	—	48 "	9 " (9 Std. 30 Min.)
Sachsen . . . . .	8 "	6 Std. 15 Min.	48 "	9 "
Belgien . . . . .	7 " 50 "	6 " 20 "	47 "	8 "
Frankreich . . . .	7 " 44 "	6 " 17 "	46 " 24 Min.	7 " 59 Min.
Grossbritannien .	7 " 30 "	5 " 45 "	40 " 45 " bis 45 Std.	7 " 45 "
Niederlande . . .	8 "	6 " 20 "	46 Std.	8 "
Polen:				
Schlesien . . . .	8 "	6 " 16 "	48 "	8 "
Dombrowa . . . .	8 "	6 " 16 "	46 "	8 "
Saargebiet . . . .	7 " 30 "	—	45 "	—
Tschecho- slowakei . . . .	7 " 25 "	5 " 55 "	44 " 30 Min.	7 " 45 "

Gegenüber den hier angegebenen Werten sind nun in einigen Ländern seit 1925 erhebliche *Veränderungen*, so in Deutschland, Grossbritannien und Polen, vor sich gegangen. *Deutschland*, das mit den Revieren Aachen und Oberschlesien 1925 die längste Arbeitszeit hatte, ist inzwischen fast durchgehend auf die achtstündige Schichtzeit zurückgebracht worden, die lediglich in Aachen noch um 15 Minuten überschritten wird. Dagegen ist in *England* eine Verlängerung der durchschnittlichen Arbeitszeit um eine Stunde eingetreten, wodurch heute England mit 8 Stunden 30 Minuten (einzelne Reviere arbeiten 8 Stunden) die *längste Arbeitszeit in Europa* hat. In Polen wurde für die Reviere Dombrowa und Krakau für die Untertagebelegschaft eine halbstündige Pause, die ausserhalb der Arbeitszeit liegt, eingeführt, wodurch sich die international vergleichbare Schichtzeit auf 8 Stunden 30 Minuten erhöht. In Polen, Holland und Grossbritannien wird an *Sonnabenden verkürzt* gearbeitet.

Die Darstellung der internationalen *Lohnverhältnisse* geht sehr ins Einzelne. Zur Darstellung sind Durchschnittsverdienste gelangt, und zwar einmal ausgedrückt in *Goldwerten*, zum anderen in *Kaufkraftwerten*. Ohne Arbeitgeberbeiträge sind folgende Durchschnittsverdienste je Schicht im Vergleich zu Grossbritannien, dieses gleich 100 gesetzt, ermittelt worden:

<i>Durchschnittsverdienste je Schicht</i>		
Land und Distrikt	Verhältniszahl der Durchschnittsverdienste in Gold	Messzahl der Durchschnittsverdienste, ausgedrückt in Preisen des Inlandmarktes
Grossbritannien . . . . .	100	100
Niederlande . . . . .	75	84
Belgien . . . . .	50	73
Tschechoslowakei:		
Ostrau-Karvin . . . . .	51	66
Frankreich . . . . .	49	65
Saargebiet . . . . .	52	63
Deutschland:		
Ruhr . . . . .	64	61
Tschechoslowakei:		
Ganzes Land . . . . .	48	—
Kladno-Rakovnik . . . . .	46	61
Deutschland:		
Sachsen . . . . .	57	—
Oberschlesien . . . . .	49	53
Polen . . . . .	40	50

Die Tabelle zeigt die erheblichen *Unterschiede*, die in der Verdiensthöhe in den einzelnen Ländern und Distrikten bestehen. 1925 war das Lohnniveau am höchsten in Grossbritannien, das auch in bezug auf die Inlandkaufkraft der Löhne am höchsten stand. Wenn auch seitdem infolge der kontinentalen

<i>Verhältniszahlen des durchschnittlichen Schichtfördereffektes und der durchschnittlichen Lohnkosten je Tonne in Europa 1925.</i>			
(Grundlage: Grossbritannien = 100)			
Land und Distrikt	Durchschnittliche Förderung je Schicht	Löhne je Tonne verwertbarer Kohle	
		ohne Arbeitgeberbeiträge	einschliesslich Arbeitgeberbeiträge
Grossbritannien . . . . .	100	100	100
Belgien . . . . .	48	99	100
Deutschland:			
Sachsen . . . . .	61	96	105
Niederlande . . . . .	82	90	96
Frankreich . . . . .	59	81	83
Saargebiet . . . . .	71	73	—
Deutschland:			
Ruhr . . . . .	100	63	68
Tschechoslowakei . . . . .	88	55	61
Deutschland:			
Oberschlesien . . . . .	126	39	—
Polen . . . . .	101	38	41

Lohnbewegungen, besonders in Deutschland, nicht unbedeutliche Änderungen stattgefunden haben, so sind trotzdem die Verschiedenheiten im Einkommen und Lebenshaltungsniveau bestehen geblieben, die auszugleichen weniger das Ergebnis einer internationalen Aktion als vielmehr der Erfolg der ständigen gewerkschaftlichen Bemühungen in den einzelnen Ländern sein wird.

Das Bild der Verschiedenartigkeit der Arbeitsbedingungen rundet sich, wenn man die Angaben über Arbeitszeit und Löhne noch ergänzt durch die *Leistungsergebnisse* und die *Lohnkosten* je Tonne verwertbarer Kohle (siehe untere Tabelle auf Seite 634).

Zum Teil erklären sich die Unterschiede aus natürlichen (geologischen) Bedingungen, ohne dass eine direkte Abhängigkeit der Lohnkosten vom Schichtförderanteil festzustellen wäre. Während z. B. Polen den englischen Effekt von 1925 überstieg, machten seine Lohnkosten je Tonne nur 38 Prozent derjenigen Englands aus. Auch das Ruhrgebiet hatte bei gleichen Ergebnissen nur 63 Prozent der englischen Lohnkosten. Auch zwischen Lebenshaltungskosten und Lohnhöhe in Gold ist keine direkte Abhängigkeit festzustellen. So erreicht beispielsweise Belgien mit dem halben englischen Schichtlohn in Gold drei Viertel der englischen Kaufkraft. Hinsichtlich der Feststellungen der verschiedenen Lohnkosten hat der Ausgang des englischen Kampfes eine Verschiebung bewirkt. Die englischen Selbstkosten sind 1927 zu Lasten der englischen Bergarbeiter um über 2 Mark je Tonne herabgedrückt worden — eine Spanne, die der internationale Konkurrenzkampf vollständig verschluckt hat —, niemandem zum wirklichen Nutzen, allen zum Schaden.

Die Sprache der Zahlen, wie sie in der internationalen Enquete zum Ausdruck kommt, lässt an Deutlichkeit nichts zu wünschen übrig. Solche tiefgreifenden Unterschiede, die das I. A. A. in den bergbaulichen Arbeitsbedingungen Europas festgestellt hat, *begründen* die Auffassung der Bergarbeiterinternationale, dass der entartete Wettbewerbskampf auf den Kohlenmärkten zu einem grossen Teil zu Lasten des Arbeits- und Lebensstandards der Arbeiter ausgefochten wird. Eine *Angleichung* dieser verschiedenartigen Arbeitsbedingungen, insbesondere eine Angleichung der *Arbeitszeit* im europäischen Kohlenbergbau, anzustreben, ist die *Konsequenz*, die die Bergarbeiter aus der Enquete des I. A. A. ziehen. Der im Mai in Nimes abgehaltene *Internationale Bergarbeiterkongress* hat sich daher in einem dringlichen Appell an das I. A. A. und an den *Völkerbund* gewandt und die Einberufung einer *Weltkonferenz der kohleerzeugenden Länder* verlangt, um die Ergebnisse dieser Enquete zu diskutieren und nach Möglichkeit zu einem *internationalen Abkommen* darüber zu gelangen, das einen wesentlichen Bestandteil der *internationalen Kohlenverständigung* darstellen wird. Die Vorarbeiten dazu liegen jetzt vor, ihre Ergänzung ist in Angriff genommen — von der Stärke des sozialen und weltwirtschaftlichen Sinnes der Völker Europas wird es abhängen, wie weit der *Weg der Vernunft* im internationalen Kohlenbergbau noch sein wird.

---

## *Innerer Aufbau und verbandspolitische Ziele des Verbandes der Gemeinde- und Staatsarbeiter*

Von Fritz Müntner

Am 1. Oktober des Jahres 1896 wurde in Berlin nach einem verunglückten Streik städtischer Gasarbeiter eine Organisation gegründet, die sich den Namen „Verband der Arbeiter in Gasanstalten, auf Holz- und Kohlenplätzen und sonstiger Arbeitsleute“ gab. Die Geburt dieses jüngsten Sprosses der deutschen Gewerkschaften hatte keinerlei Aufsehen erregt. Die schon bestehenden Organisationen hatten unter den damaligen Verhältnissen mit sich vollauf zu tun, und im übrigen stand man wohl allgemein auf dem Standpunkt, dass bei irgendwelchen öffentlichen Behörden beschäftigte Arbeiter überhaupt nicht organisationsfähig im Sinne der freien Gewerkschaftsbewegung seien. Wie schon der Name sagt, gehörten dieser Organisation auch Arbeiter, die auf privaten Holz- und Kohlenplätzen beschäftigt waren, an. Nicht lange währte es, und es erfolgte die reinliche Scheidung; die Holz- und Kohlenplatzarbeiter gingen zum damaligen Handels- und Transportarbeiter-Verband über, wo sie ja auch hingehörten.

Die Gründer der neuen Organisation sahen sich vor eine Riesenaufgabe gestellt. Soweit das Menschenmaterial in Betracht kam, war es wohl das politisch und gewerkschaftlich rückständigste, das man sich denken konnte; denn wie war die Sachlage um diese Zeit? Die städtischen Betriebe befanden sich im Anfangsstadium ihrer Entwicklung. Die Frage, ob eine Gemeinde überhaupt werbende Betriebe in eigener Regie halten und verwalten solle, war noch stark umstritten. Ein grosser Teil der städtischen Arbeiter bestand aus halb verbrauchten, minder leistungsfähigen Leuten und auch aus solchen, die von den Stadtverwaltungen eingestellt waren, um die sonst sicher notwendig werdende Armenunterstützung nicht gewähren zu müssen. In den Gas-, Wasser- und Elektrizitätswerken mussten natürlich höher qualifizierte Arbeiter beschäftigt werden, die aber auf dem Arbeitsmarkt reichlich zu haben waren. Der Industriearbeiter suchte Unterschlupf in den öffentlichen Betrieben, um sich vor den Konjunkturschwankungen der Industrie einigermassen zu schützen. Er nahm, um dieses Ziel zu erreichen, eventuell mit niedrigeren Löhnen, als sie die Privatindustrie zahlte, vorlieb und fügte sich wohl zähneknirschend auch dem militärischen Drill, dem er in den meisten öffentlichen Betrieben unterworfen war. Ganz allgemein herrschte die Ansicht, dass derjenige, der in einen öffentlichen Betrieb einzutreten das Glück hatte, zwar nie übermässig gut, aber auch nie ganz so schlecht wie mancher Industriearbeiter während einer hereinbrechenden Krise leben werde. Man glaubte, mit dem Eintritt in einen solchen Betrieb bis ins hohe Alter hinein versorgt zu sein, und hütete sich davor, irgend etwas zu tun, was diese Stellung hätte erschüttern können.

Es ist also eine ganz natürliche Erscheinung, dass die bei Behörden beschäftigten Arbeiter ein durchweg konservatives Element darstellten; immerhin, die Kämpfe und Fortschritte der Arbeiter der Privatindustrie wurden auch von den in behördlichen Betrieben beschäftigten Arbeitern mit Aufmerksamkeit und



Leidenschaft verfolgt. Die Differenz zwischen dem in der Privatindustrie erzielten Durchschnittslohn und dem Lohn gleichartiger, in den öffentlichen Betrieben beschäftigter Arbeiter wurde immer grösser, so dass man auch in den Kreisen der Gemeindearbeiter sich mehr und mehr davon überzeugte, dass eine Einflussnahme auf die Gestaltung der Arbeitsverhältnisse nicht anders als auf dem Organisationswege zu erreichen sein werde. Wir sehen, wie die Zahl der Mutigen und Opferfreudigen, die bereit waren, für die Organisation eventuell ihre Stellung in die Wagschale zu werfen, ganz allmählich grösser wird. Bereits im Jahre 1899 hatte sich das Organisationsgebiet schon ganz erheblich ausgedehnt, und was noch wichtiger ist, es beginnt sich scharf abzusecheiden gegenüber den Organisationsgebieten anderer Verbände. Man legte durch Urabstimmung der neuen Organisation den Namen „Verband der in Gemeindebetrieben beschäftigten Arbeiter und Unterangestellten“ zu. Dieser Name sagt klar und deutlich, dass damals bereits unter den organisierten Gemeindearbeitern die Erkenntnis und die Überzeugung bestand, dass eine Organisierung dieser Arbeiter nur möglich sei in einer Einheitsorganisation, die alle Arbeiter der Gemeinde ohne Unterschied des Berufs erfasst. Diese Erkenntnis hat sich bis zum heutigen Tage als richtig erwiesen. Es wird auch dem Fernerstehenden einleuchten, dass die Einheitsorganisation (Betriebsorganisation) die für die Gemeindearbeiter einzig mögliche Form ist, wenn er versucht, sich eine Vorstellung davon zu machen, welche Mittel und Wege diese Arbeiter ergreifen und einschlagen mussten, um ihre Lohn- und Arbeitsbedingungen zu verbessern.

Es war schon in der Privatindustrie ausserordentlich schwer, gegen den kapitalistischen Druck die immerhin noch schwachen Arbeiterorganisationen im offenen Kampfe zum Siege zu führen; die Arbeiter in den öffentlichen Betrieben standen jedoch unter doppeltem Druck. Die öffentlichen Körperschaften waren nichts anderes, als Organe der herrschenden Klasse. Diese Klasse war direkt daran interessiert, in den öffentlichen Betrieben die denkbar schlechtesten Arbeitsverhältnisse zu erhalten. Ausserdem kam hinzu, dass die Behörden weit mächtigere Gegner im offenen Kampfe sind als irgendwelche Privatindustriellen. Die Beamtschaft, die sich ja meist aus altgedienten Soldaten rekrutierte und jeden öffentlichen Betrieb und jede Verwaltung als Kaserne betrachtete, trug im übrigen dazu bei, die Arbeiter in diesen Betrieben ganz besonders zur Untertanendemut zu erziehen. Sie hatten strammzustehen und das Maul zu halten. Durch das Dreiklassenwahlrecht waren zum mindesten in Preussen die Stadtverwaltungen dagegen geschützt, dass etwa der soziale Fortschritt sich dort hätte in stärkerem Masse bemerkbar machen können. Die Deputationen und Direktionen gestalteten die Lohn- und Arbeitsverhältnisse *sehr verschieden*; höchstens in puncto Rückständigkeit suchten sie sich gegenseitig Konkurrenz zu machen. Die Arbeiter sahen, wie dauernd der eine Betrieb gegen den andern ausgespielt wurde. Sie sahen ferner, wie die Beamten, Angestellten und Arbeiter durch künstlich gezogene Gräben und sonstige Hindernisse davon abgehalten werden sollten, eine Interessengemeinschaft zu bilden, und wir sehen als Folge dieser Erkenntnis einen immer stärkeren Drang nach Zusammenschluss der

Kräfte. Man gelangt zu der Überzeugung, dass die gesamten Arbeiter einer Stadtgemeinde ein gemeinsamer Arbeitskörper sind, und dass demzufolge eine gemeinsame Organisation die gesamten Arbeiter zu einheitlicher Aktion zusammenfassen muss.

Die junge Organisation hatte ausserordentlich schwere Arbeit zu leisten. Einmal sollte sie ihren Mitgliedern zeigen, dass sie imstande sei, die Löhne und Arbeitsverhältnisse zu verbessern, und zum anderen waren ihr durch den Charakter der Betriebe ganz besondere Hemmungen auferlegt. Es war deshalb nicht leicht, den richtigen Weg und die entsprechende Taktik zu finden, die zum Ziele führte, und die vor allem auch in den übrigen Kreisen der Gewerkschaften Anerkennung und bei den eigenen Mitgliedern Verständnis gefunden hätte. Bei dem ungleichen Verhältnis, das zwischen den beiden Kräftegruppen bestand — auf der einen Seite die mit allen Machtmitteln ausgerüstete Behörde und auf der andern Seite die erst im Anfangsstadium der Entwicklung sich befindende Organisation — musste naturgemäss mit aller Vorsicht operiert werden. Man beschränkte sich zunächst darauf, Petitionen an die städtischen Körperschaften zu richten. Später wagte man sich auch schon an Versammlungen heran, in denen sozialdemokratische oder sonst sozialfortschrittlich gesinnte Mitglieder der Parlamente Referate hielten, und wo durch entsprechende Resolutionen den Behörden und den übrigen Bürgern Mitteilung wurde, in welcher Lage sich die städtischen Arbeiter befanden und welche Wünsche sie hatten. Welchen Leidensweg eine solche Petition zu damaliger Zeit gehen musste, zu beschreiben, wäre recht interessant; wir können es uns aber ersparen. Wenn die städtischen Arbeiter sich damals nach Berufsgruppen organisiert hätten, dann wäre gar nicht abzusehen gewesen, wann die dann notwendigen vielen Petitionen ihre Erledigung gefunden hätten. Ein Betrieb wäre gegen den anderen ausgespielt worden, und letzten Endes hätte keiner etwas bekommen. Die Praxis also war es, die den Arbeitern in den städtischen Betrieben die Lehre von der Notwendigkeit der Einheitsorganisation eingebläut hat. Es ist aber interessant festzustellen, dass Leute, die von der Kommunalpolitik, ihren Voraussetzungen und ihren Bedingungen etwas verstehen, wie z. B. Professor Lindemann, auch schon vor 30 Jahren zu der Erkenntnis kamen, dass Arbeiterpolitik in der Gemeinde nur allgemeine, gleiche Arbeiterpolitik sein könne. Er empfahl deshalb schon damals für alle Betriebe einer Gemeinde allgemeine gleiche Arbeitsstatuten (Arbeitsordnungen) und daneben Betriebsordnungen. Auch die sozialdemokratischen Gemeindevertreter in den Gemeinden hatten frühzeitig erkannt, dass es ihnen nur dann möglich sei, für die Interessen der städtischen Arbeiter einzutreten, wenn diese nicht in vielen Berufsgruppen ihre Wünsche für die Lohn- und Arbeitsverhältnisse anmelden, sondern in einheitlich geschlossener Form. Hier und da gab es sogar auch schon Behörden, die vernünftig genug waren, die Einheitlichkeit der Behandlung ihrer Arbeiter sicherzustellen, sparten sie doch dadurch schon eine Unmenge von Verwaltungsarbeit.

Je stärker die Organisation wurde und je mehr sie in die einzelnen Betriebe eindrang, desto mehr machte es sich notwendig, die Einheitlichkeit und die

Interessengemeinschaft aller städtischen Arbeiter auch rein äusserlich zum Ausdruck zu bringen, und so gab man sich im Jahre 1906 auf dem Verbandstage in Mainz den Namen „Verband der Gemeinde- und Staatsarbeiter“, der bis zum heutigen Tage noch nicht wieder geändert zu werden brauchte. Dass man die Unterangestellten aus dem Namen herausgelassen hatte, war durchaus begründet; denn war es schon schwierig, den eigentlichen städtischen Arbeiter zu organisieren, der Unterangestellte war nur in Ausnahmefällen für die Organisation zu haben, und von dem Beamten zu damaliger Zeit überhaupt in Verbindung mit freier Gewerkschaftsbewegung zu sprechen, wäre geradezu vermessen gewesen. In Süddeutschland hatte die Organisation inzwischen auch Fuss gefasst und einige vorher bereits bestandene lokale und bezirkliche Organisationen in sich aufgenommen. Süddeutschland war bekanntlich damals der demokratischere und auch sozial fortschrittlichere Teil von Deutschland. Wir finden daher, dass den Bestrebungen der städtischen Arbeiter in Städten wie Strassburg, Stuttgart, Mannheim, Karlsruhe, München und anderen viel eher Verständnis entgegengebracht wurde als in norddeutschen Grossstädten, denn in Klein- und Mittelstädten konnte die Organisation auf Jahre hinaus überhaupt noch keine Existenzbasis finden. Wir sehen, wie das süddeutsche Verbandssekretariat bereits im Jahre 1903 den *Entwurf einer allgemeinen Arbeitsordnung* für die Lohnarbeiter der Stadt Stuttgart einreicht, der sozialpolitisch für uns heute noch von erheblichem Interesse ist, wenn er auch in vielen Punkten nunmehr als überholt gelten kann. Dieser Entwurf, der in 41 Paragraphen die Fragen des Lohnes, der Arbeitszeit, der besonderen Vergünstigungen, Bezahlung der Wochenfeiertage, Gewährung von Krankengeld, Gewährung von Urlaub, Ruhelohn und Hinterbliebenenfürsorge und Einsetzung eines gemeinschaftlichen Arbeiterausschusses und besonderer Ausschüsse für die einzelnen Betriebe regelt, wurde gewissermassen als Vorbild für das Vorgehen in den übrigen Teilen Deutschlands betrachtet, und in den heute bestehenden Tarifverträgen ist ein grosser Teil der Forderungen dieses Entwurfs durch tarifvertragliche Vereinbarung den städtischen Arbeitern gewährleistet. Es kam schon damals bei der gewerkschaftlichen Betätigung des Gemeinde- und Staatsarbeiter-Verbandes zum Ausdruck, dass die Ausgestaltung des sozialen Arbeitsrechts für die Arbeiter in öffentlichen Betrieben das vornehmste Ziel sein müsse. Selbstverständlich sollte und durfte daneben die Lohnfrage nicht vernachlässigt werden. Aber ein erheblicher Unterschied bestand zwischen dem Gemeindearbeiter-Verband und denjenigen Organisationen, die ihre Mitglieder ausschliesslich in der Privatwirtschaft hatten. Der Tarifvertrag hatte damals im gewerkschaftlichen Lager selbst noch seine Gegner. Die Unternehmer, die jeden Tarifvertrag mit Recht als eine Bindung betrachteten, wehrten sich gegen Tarifabschlüsse aus durchaus wohlverstandenen und durchaus begründeten kapitalistischen Interessen. Die Gewerkschaften waren ganz allgemein auf schnell durchgeführte Angriffs- und Abwehrbewegungen eingerichtet. Man erlebte es, dass durch gewerkschaftliche Kavallerieattacken so mancher Unternehmer im ersten Angriff über den Haufen geworfen und

niedergerungen wurde. Man erlebte aber auch, dass die Errungenschaften meist von nur kurzer Dauer waren. Nur selten gelang es einer Gewerkschaft, einmal Errungenes für die Dauer zu behalten, um auf der so gewonnenen Basis weiterbauen zu können. Beim Abflauen der Konjunktur hielt sich der Unternehmer nie an die Vereinbarung, wenn solche überhaupt zustande gekommen war, auch nie an ein gegebenes Wort, sondern er suchte durch beschleunigte Reduzierung der Löhne wieder hereinzuholen, was er während der Hochkonjunktur notgedrungen an Mehrlohn hatte zahlen müssen. Diese Tatsachen zwangen natürlich den in der Privatwirtschaft wirkenden Gewerkschaften auch eine entsprechende Taktik auf. Die Gemeindearbeiter konnten eine solche Taktik nicht in Anwendung bringen, weil die Verhältnisse in den Gemeinden im allgemeinen stabilere waren, denn die Gemeinden konnten schon der öffentlichen Meinung wegen die Löhne nicht willkürlich so hinauf- oder herabsetzen wie einzelne Privatunternehmer. Ausserdem gestattete auch der Charakter der Gemeindebetriebe, die ja der Allgemeinheit und nicht irgendeinem privatkapitalistischen Müller oder Schulze gehörten, nicht, dass überraschend zu einem Angriff geschritten wurde, bevor die verantwortlichen Körperschaften zur Arbeiterfrage hätten Stellung nehmen können. Auch die Arbeitervertreter in den gemeindlichen Parlamenten verlangten stets, dass die Gemeindearbeiter erst dann in einen Streik treten sollten, wenn die Verhandlungen in den Deputationen, Parlamenten usw. endgültig gescheitert wären. Das konnte mitunter jahrelang dauern, in den günstigsten Fällen immerhin Monate. —

Dem allmählich stärker werdenden Gemeinde- und Staatsarbeiter-Verband wurde von den Gemeinden schon einige Aufmerksamkeit gewidmet. Es fanden sich Stadtverwaltungen, die ihren Arbeitern den Beitritt zur Organisation überhaupt verboten; es gab andere, die vor dem Beitritt warnten, und es gab Stadtverwaltungen, die darauf aufmerksam machten, dass eine Behörde schon aus sich selbst heraus das notwendige Verständnis für die Bedürfnisse der Arbeiter habe und auch tue, was in ihren Kräften stände; es sei deshalb unsinnig, wenn bei Behörden beschäftigte Arbeiter sich überhaupt organisierten. Die junge Organisation liess sich durch nichts beirren und ging ihren einmal für richtig erkannten Weg weiter. Der Druck, der allmählich auf die Gemeinden ausgeübt wurde, steigerte sich. Es gelang unter Inanspruchnahme der öffentlichen Meinung, in einzelnen Städten die Lohn- und Arbeitsverhältnisse nach und nach wesentlich zu verbessern. Es traten hier und da gelegentlich Stürmer und Dränger auf, die einer schärferen Tonart und radikaleren Taktik das Wort redeten; die verantwortlichen Leiter der Organisation jedoch wussten stets die Kraft des Gegners und die eigene Kampfkraft richtig einzuschätzen. Nichts ist bekanntlich im Kampfe verfehlter, und keine Erfahrungen sind bitterer als die, die man aus Kämpfen schöpft, in denen man den Gegner unterschätzt hatte. Es fanden sich trotzdem auch Vertreter anderer freien Gewerkschaften, die höhnisch auf die Gemeindearbeiter hinwiesen und gelegentlich bemerkten, dass diese ja eigentlich keine Kampforganisationen, sondern nur eine Petitions- oder Bettelorganisation seien. Man sagte, dass die Taktik, Petitionen

einzureichen oder durch öffentliche Versammlungen die Aufmerksamkeit auf die eigene missliche Lage zu lenken, keine gewerkschaftliche Taktik wäre; die Gemeindearbeiter sollten dazu übergehen, wie die anderen Gewerkschaften ihren Arbeitgebern Forderungen zu unterbreiten und bis zu einem bestimmten Termin Erfüllung der Forderungen zu verlangen, andernfalls die Arbeit einzustellen sei. Nebenbei gesagt, haben in damaliger Zeit diejenigen Gewerkschaften, die entweder einen übermächtigen Arbeitgeber gegenüber hatten, oder die nur über eine schwache Organisation verfügten, oder deren Berufserzeugnisse in weiten Kreisen der Bevölkerung Absatz hatten (Konfektion, Brot, Lebensmittel aller Art, Brauerei- und Gastwirtsgewerbe) sich auch derjenigen Waffen bedient, deren die Gemeinde- und Staatsarbeiter sich bedienen mussten; nämlich man hielt Versammlungen ab, man demonstrierte, man versuchte, das Elend des Berufs dem Publikum sachlich darzustellen (Heimarbeiterausstellung Berlin), man forderte auf zum Boykott (Bäckereiarbeiter, Gastwirte). Also auch Organisationen der Privatwirtschaft sahen und sehen sich teilweise noch heute gezwungen, neben ihrer gewerkschaftlichen Kampfkraft auch andere Kräfte und Faktoren zu mobilisieren, um ihren gewerkschaftlichen Zweck zu erreichen. Diese vorsichtige Kampfeskunst, die geboten war durch die besonderen Verhältnisse, fand auch stets durch Beschlüsse der Verbandstage oder sonstigen Körperschaften und gelegentlich auch durch Urabstimmung die Zustimmung der Mitgliedschaft. Der bereits erwähnte und allgemein bekannte sozialdemokratische Kommunalpolitiker Dr. Lindemann schreibt bereits im Jahre 1904, als er das Reglement für Lohnbewegungen des Gemeinde- und Staatsarbeiter-Verbandes bespricht, folgendes:

„Aus diesem Reglement geht mit der grössten Deutlichkeit hervor, dass der Verband die Einwirkung auf die Gemeindebehörden durch Petitionen, öffentliche Versammlungen, die Presse, Bearbeitung der einzelnen Mitglieder der Gemeindegremien für den *normalen* Weg hält, auf dem die günstigsten Erfolge zu erzielen sind. Die Erfahrung hat auch bewiesen, dass diese Anschauung die allein richtige ist, wobei natürlich nicht ausgeschlossen ist, dass der Streik als das äusserste Machtmittel vorbehalten wird.“

Die Meinung dieses hervorragenden Kommunalpolitikers deckt sich voll und ganz mit der Meinung der verantwortlichen Leiter der Organisation und mit der Meinung der überwiegenden Mehrheit der Mitglieder.

Von diesen Grundsätzen ausgehend, führte die Organisation ihre Kämpfe. Mehr als einmal mussten im Laufe der Jahre auch die Gemeindearbeiter zur letzten Waffe im Gewerkschaftskampf, zum Streik, greifen, und sie haben bewiesen, dass sie diese Waffe sehr wohl zu führen verstehen. Es wurden sogar viele Wochen dauernde, hartnäckige Kämpfe geführt, bevor es zu einer Einigung oder zu einer Entscheidung kam. Aber nicht nur die Aufmerksamkeit der Stadtverwaltungen zog die junge Organisation auf sich; beim Stark- und Stärkerwerden sahen auch einige Bruderorganisationen mit wenig freundlichen Augen auf den heranwachsenden Kampfgefährten. Sie sahen in dieser neuen Organisation nicht nur einen Konkurrenten, sondern auch einen Fremdkörper im Konzern der deutschen Gewerkschaften. Eine Organisation, die zum erstenmal mit Nachdruck darauf hinwies, dass sie eine Betriebsorganisation sei und

alle Arbeiter ohne Unterschied des Berufs zu ihrem Organisationsgebiet zähle, das ging natürlich gegen die damalige Anschauung, nach der die Industrieorganisation eigentlich noch keine volle Existenzberechtigung hatte, denn grundsätzlich hielt man die Berufsorganisation noch immer für das gegebene. So beanspruchte der Fabrikarbeiter-Verband von den Gemeindearbeitern die Gasarbeiter; der Hafendarbeiter-Verband meldete seine Ansprüche auf die Staatskaiarbeiter Hamburgs an; der Gärtner-Verband verlangte die in Park- und Gartenverwaltungen beschäftigten Arbeiter, der Bauarbeiter-Verband die in städtischen Tiefbauten beschäftigten Arbeiter, der Handels- und Transportarbeiter-Verband selbstverständlich die Strassenbahner; und noch eine ganze Reihe der übrigen Organisationen machte die Entdeckung, dass der Gemeindearbeiter-Verband gelernte Arbeiter ihrer Berufe organisiere. Ein hervorragender Führer der Berufsorganisationen sagte einmal: „Es ist einfach erstaunlich, wie der Gemeindearbeiter-Verband es zuwege bringt, die heterogensten Elemente in seiner Organisation zusammenzufassen und sie auch zusammenzuhalten.“ Ein klein wenig Nachdenken hätte sowohl diesen wie auch andere Kritiker des Gemeindearbeiter-Verbandes zu der Erkenntnis geführt, dass nicht allein die Klugheit oder Taktik der führenden Personen des Gemeindearbeiter-Verbandes das zuwege bringt, sondern dass es die Erkenntnis, ja sogar schon der Instinkt der in Gemeindebetrieben beschäftigten Personen ist, der zur Einheitsorganisation geradezu drängt. Dauernd meldeten die meisten Organisationen ihre Ansprüche auf Mitglieder beim Gemeinde- und Staatsarbeiter-Verband an. Dieser sah sich veranlasst, die Ansprüche als unberechtigt abzuweisen, weil es seine Selbstaufgabe bedeutet hätte, wenn er sie erfüllt haben würde. Die verantwortlichen Leiter des Verbandes wurden in dieser Ansicht gestützt und gestärkt durch einmütige Beschlüsse der Mitgliedschaft. Alle verantwortungsbewussten Personen, die in den Gemeindebetrieben organisatorisch tätig sind, haben erkannt, dass die Arbeiter in öffentlichen Betrieben mit Aussicht auf Erfolg nur in einer und *nicht in zwanzig verschiedenen Organisationen organisiert sein können*. Gegenüber den immer dringender und heftiger werdenden Angriffen trat am 7. und 8. Mai 1904 eine Reichskonferenz zusammen, die ihren Standpunkt in einer Resolution niederlegte, aus der folgende Sätze hier angeführt sein mögen:

„Die in städtischen respektive staatlichen Betrieben beschäftigten Arbeiter und Unterangestellten können ihre wirtschaftlichen Interessen nur durch eine gemeinsame Betriebsorganisation wahren, nicht aber durch Anschluss an die einzelnen Berufsverbände. Wollten die einzelnen in Frage kommenden Kategorien sich den beruflichen Verbänden anschließen, so würde dieses eine erhebliche Schwächung der gemeinsamen Kraft bedeuten und jede einheitliche gewerkschaftliche Aktion unmöglich machen. Daher muss der Verband der in Gemeinde- und Staatsbetrieben beschäftigten Arbeiter für sich das Recht in Anspruch nehmen, die allein zuständige Organisation für die in Gemeinde- und Staatsbetrieben beschäftigten Personen zu sein. Er sieht sich daher gezwungen, allen Bestrebungen energisch entgegenzutreten, welche eine Zersplitterung der gemeinsamen Kraft und der gemeinsamen Organisation der städtischen und staatlichen Arbeiter herbeiführen wollen.“

Das war eine programmatische Kundgebung, die klar und deutlich das Wirkungsgebiet des Verbandes umreißt. Noch heute steht der Verband mit seinem Programm und seinem Statut auf dem gleichen Standpunkt, und die Tatsache, dass alle Beschlüsse anderer Organisationen, anderer Körperschaften, der Generalkommission, der Gewerkschaftskongresse an diesem Faktum nichts Wesentliches ändern konnten, beweist deutlich, dass die Organisationsform des Gemeinde- und Staatsarbeiter-Verbandes die *Form höchster Zweckmässigkeit* und die einzig mögliche ist. Wäre das nicht der Fall, wäre diese Organisation längst den Angriffen erlegen, die gegen sie gerichtet wurden. Ihre Lebensfähigkeit beweist die Zweckmässigkeit der Form, und das muss letzten Endes ausschlaggebend sein. Die spätere Schaffung des Einheitsverbandes der Eisenbahner zeigt, dass auch in den Kreisen der übrigen Gewerkschaften und der Generalkommission allmählich die Erkenntnis dämmerte, dass es neben Berufs- und Industrieorganisationen auch solche des Betriebes geben muss und geben kann. Die Generalkommission der Gewerkschaften Deutschlands musste es deshalb erleben, dass das Ultimatum, das sie auf die vorhin erwähnte Resolution an den Verbandsvorstand des Verbandes der Gemeinde- und Staatsarbeiter richtete, von diesem nicht befolgt wurde und nicht befolgt werden konnte, weil man von einem Verbandsvorstand nicht verlangen kann, dass er eine Tat begeht, die mit der Auflösung des Verbandes identisch ist.

Auf Einzelheiten soll nicht näher eingegangen werden. Nur betont sei, dass von Zeit zu Zeit immer wieder die Frage der Organisationsform der Gemeinde- und Staatsarbeiter Gegenstand der Betrachtungen auch anderer Gewerkschaftskreise war. Kaum ein Gewerkschaftskongress verging, auf dem nicht in mehr oder weniger dringlicher Form die Frage der Organisation der Gemeindearbeiter zur Erörterung stand. So wuchs der Verband heran. Er arbeitete sich bis zum Kriegsbeginn auf etwa 54 000 Mitglieder hinauf und hatte im Kriege Gelegenheit, den Nachweis zu führen, dass er auch in dieser schwersten Zeit die einzig mögliche Organisationsform der städtischen und staatlichen Arbeiter war.

Der Gemeindearbeiter, der stets über sich die Beamten sah, die sich sehr oft aus Arbeiterkreisen rekrutierten, stellte natürlich Vergleiche zwischen seinem Arbeitsverhältnis und dem der Beamten an. Was lag näher, als dass er die Vorzüge, Vorteile und Vorrechte, die der Beamte genoss, auch auf sich übertragen zu sehen wünschte. Daraus erklärt sich, dass der soziale Teil des Arbeitsvertrages dem Gemeindearbeiter stets noch wichtiger erschien als der reine Lohnvertrag. Das einmal gewährte soziale Recht im Arbeitsvertrag ist etwas Absolutes, der festgelegte Lohn immer nur etwas Relatives, und obgleich die Organisation es nie versäumte, die Löhne der Gemeinde- und Staatsarbeiter den Löhnen gleichwertiger und gleichartiger Arbeiter der Privatindustrie anzupassen, hielt sie doch stets darauf, dass die sozialrechtlichen Bestimmungen des Arbeitsvertrages, wie Gewährung von Ruhegeld und Hinterbliebenenfürsorge, Gewährung von Urlaub, Lohnfortzahlung in Krankheits-

fällen, Bezahlung geringer Versäumnisse und ähnliche Vergünstigungen, möglichst dem Rechtsverhältnis der Beamten angepasst wurden.

Nach der Revolution und in den darauffolgenden Jahren der Sturm- und Drangperiode der deutschen Arbeiterschaft hatte der Gemeinde- und Staatsarbeiter-Verband ausserordentlich kritische Zeiten und Situationen zu überstehen. Die staatlichen und städtischen Betriebe waren es, die gewissenlosen Machtpolitikern als geeignete Objekte erschienen, Staat und Gemeinden in Trümmer zu schlagen, um auf diesen Trümmern ihr neues Gesellschaftsideal zu errichten. Bis zu den Tagen der Revolution waren Staatsarbeiter — wenn man von den städtischen Arbeitern der Hansastädte, die ja gleichzeitig Staatsarbeiter sind, absieht — in ausserordentlich geringem Masse im Verbandsorganisationswesen organisiert. Jetzt strömten sie in grossen Massen aus allen möglichen Ressorts dem Verbande zu, dem es — wie auch den meisten übrigen Organisationen — damals nicht möglich war, all den neuen Zuwachs einzugliedern und vollkommen zu betreuen. An die Türen der Stadtparlamente wie an die Türen der Ministerien klopfte nicht mehr der früher in Untertanendemut befangene Arbeiter und Angestellte der städtischen und staatlichen Betriebe, sondern es waren Menschen, die, durch die Leiden der Kriegsjahre aufs äusserste angespannt und überreizt, nunmehr ihre Menschenrechte forderten. Ein gewaltiges Ringen begann allüberall. Während hier und da einzelne Menschen vom Cäsarenwahnsinn befallen wurden, die in vollkommener Verkennung der Situation, von blindem Machtkitzel ergriffen, Handlungen unternahmen, die die nachteiligsten Folgen haben mussten, zeigten die Organisationsleitungen der Gemeinde- und Staatsarbeiter in allen Teilen des Reiches eine durchaus nüchterne Auffassung der Sachlage. Der Gesamtvorstand des Verbandes tat etwas, das heute noch hohe Anerkennung verdient: Er forderte von den deutschen Städten einen Reichstarifvertrag für die gesamten städtischen Arbeiter Deutschlands. Er forderte von den einzelnen Ministerien der Länder und des Reiches den Abschluss von Tarifverträgen für die in Staatsbetrieben und -verwaltungen beschäftigten Arbeiter. Auf beiden Gebieten hat er einen vollen Erfolg erzielt. Die deutschen Städte, die noch wenige Jahre vor dem Kriege, ja im Kriege selbst sogar, es kategorisch ablehnten, überhaupt mit der Organisation zu Vereinbarungen oder Tarifverträgen zu kommen, sahen sich gezwungen, einen Arbeitgeberverband zu gründen, durch dessen Vermittlung sie mit den Zentralinstanzen des Gemeinde- und Staatsarbeiterverbandes in Verbindung traten, um Richtlinien allgemeiner Natur festzulegen, nach denen die Arbeiter der Stadtgemeinden arbeitsrechtlich behandelt werden sollten. Diese Richtlinien bildeten die Basis für den später abgeschlossenen Reichsmanteltarifvertrag für die Gemeindearbeiter. Während bei den Tarifverträgen mit den Staatsverwaltungen und den Verwaltungen des Reiches noch andere freigewerkschaftliche Organisationen beteiligt sind, ist der Verband der Gemeinde- und Staatsarbeiter beim Reichsmanteltarifvertrag für Gemeindearbeiter die einzige freigewerkschaftliche Organisation, umfasst sie doch 85 Prozent der frei organisierten Arbeiter der städtischen Gemeinden überhaupt. Dieser Reichsmantel-



tarifvertrag wurde in relativ günstiger Zeit geschaffen. Es ist daher erklärlich, dass er gegenüber den Reichsmanteltarifverträgen der Privatindustrie mancherlei Vorzüge aufzuweisen hat. Und das ist gut so. Ohne Neid dürften die Arbeiter der Privatindustrie auf diese Vorteile der Gemeindefabrikanten blicken, denn es ist unverkennbar, dass die Vorstöße, die der Gemeinde- und Staatsarbeiterverband auf dem Gebiet der Ausgestaltung des sozialen Arbeitsrechts mit so vielem Erfolg unternommen hat, Vorarbeiten für die Organisationen der Privatindustrie darstellen. Die verantwortlichen Leiter und auch die gesamte Mitgliedschaft des Verbandes der Gemeinde- und Staatsarbeiter wissen aber auch, das sie nicht so leicht und nicht immer, wenn es ihnen passt, zur Waffe des Streiks greifen können, die, wenn sie in den Gas-, Wasser- und Elektrizitätswerken angewendet wird, so furchtbar ist, dass nicht nur die streikenden Arbeiter, sondern die gesamte Bevölkerung und schliesslich die gesamte Industrie davon betroffen wird. Auch für die städtischen und staatlichen Arbeiter gilt das Wort: „Wir leben nicht um zu streiken, sondern wir streiken, um zu leben.“ Wenn es uns möglich ist, auf dem Wege der Verhandlung und auf dem Wege der Vereinbarung zu erträglichen Arbeitsbedingungen zu kommen, dann findet die Waffe des Streiks keine Anwendung. Wir können aber auf die Anwendung dieser Waffe nicht verzichten, weil es im Laufe der Jahre und Jahrzehnte Situationen gegeben hat, die den Einsatz dieser Waffe notwendig machten, und weil es auch in der Zukunft Situationen geben wird, in denen wir auf die Anwendung der Streikwaffe nicht verzichten können.

In der Erkenntnis, dass das Bessere der Feind des Guten ist, traten auf Grund der Beschlüsse der Gewerkschaftskongresse in Leipzig und Breslau der Deutsche Verkehrsbund, der Verband der Gemeinde- und Staatsarbeiter und der Einheitsverband der Eisenbahner Deutschlands zusammen, um eine Riesenorganisation zu schaffen, deren Organisationsgebiet die gesamten öffentlichen Betriebe, der Handel und der Verkehr sein sollten. Im ersten Stadium der Verhandlungen war auch noch der Zentralverband der Maschinisten und Heizer mit beteiligt. Dieser hat sich jedoch inzwischen mit dem Metallarbeiter-Verband zu engerer Zusammenarbeit entschlossen und schied aus dem vorgenannten Konzern aus. In einer ganzen Reihe von Sitzungen und Besprechungen wurden die Vorarbeiten für den endgültigen Zusammenschluss der drei Verbände besprochen. Die Verbandstage der drei Organisationen sprachen sich bereits im Jahre 1925 übereinstimmend für den Zusammenschluss aus. Man betonte jedoch stets, dass dieser Zusammenschluss nicht zur Folge haben dürfe, dass erhebliche Teile der Mitgliedschaft diese Vereinigung nicht mitmachen. Mit aller Vorsicht, unter Schonung aller Empfindsamkeiten und unter Berücksichtigung aller Lebensnotwendigkeiten der einzelnen Organisationen schritten die Verhandlungen langsam, aber stetig vorwärts. Sowohl weite Kreise der Mitgliedschaft als auch die Verbandsvorstände neigten der Ansicht zu, dass die Verhandlungen unter Umständen so weit vorwärts getrieben werden könnten, dass mit Beginn des Jahres 1929 die neue Grossorganisation vorbereitet sei, ihre Arbeiten aufzunehmen. Es hat sich jedoch herausgestellt, dass noch erhebliche Widerstände zu über-

winden sind, bevor die Verschmelzung vollzogen werden kann. Namentlich waren es innerorganisatorische Fragen (Eingliederung der Beamtenschaft), die zu äusserster Vorsicht mahnten. Der Einheitsverband der Eisenbahner, der als erster in diesem Jahre zu dem Verhandlungsergebnis Beschluss fassen musste, entschied sich dahin, die Verschmelzung erst dann durch Urabstimmung der Mitgliedschaft beschliessen zu lassen, wenn bestimmte Kautelen für die innerorganisatorische Behandlung der beamteten Mitglieder des Verbandes geschaffen seien. Der Verkehrsbund vermochte sich dem Vorschlage des Einheitsverbandes, der dahin ging, die Beamten aller Betriebe und Verwaltungen in einer einheitlichen Reichssektion zusammenzufassen, nicht anzuschliessen, und so scheiterte vorläufig jedenfalls die Verschmelzung der drei Organisationen an diesem innerorganisatorischen Hindernis. Der Vorstand des Verbandes der Gemeinde- und Staatsarbeiter war eventuell bereit, dem Vorschlage des Einheitsverbandes der Eisenbahner Rechnung zu tragen, obgleich nach seiner Meinung diese innerorganisatorische Frage keine solcher Art war, an der die Verschmelzung hätte scheitern können. Die Verhandlungen erlitten durch den Beschluss des Einheitsverbandes eine Unterbrechung; sie sind jedoch nicht abgebrochen. Nach wie vor haben alle drei Verbandsvorstände von ihren Mitgliedschaften die Aufgabe erhalten, an der Verwirklichung der Verschmelzung weiterzuarbeiten. Es ist deshalb anzunehmen, dass in absehbarer Zeit diese Grossorganisation, die für die deutsche Gewerkschaftsbewegung von ausserordentlicher Bedeutung sein wird, allen Hindernissen zum Trotz doch noch zustande kommen wird.

Heute hat der Verband der Gemeinde- und Staatsarbeiter rund 245 000 Mitglieder in 885 Filialen. Es gehören ihm alle in gemeindlichen Betrieben und Verwaltungen beschäftigten Personen ohne Unterschied des Berufs an. In den Gemeindebetrieben dürften nicht mehr als 10 bis 15 Prozent der gewerkschaftlich organisierten Arbeiter anderen freien Gewerkschaften angehören; zu etwa 85 Prozent sind sie Mitglieder des Gemeinde- und Staatsarbeiter-Verbandes. Nicht so günstig liegen die Verhältnisse in den staatlichen Betrieben. Hier haben der Verkehrsbund und einige andere Organisationen Mitgliedschaften von Bedeutung, mit denen wir uns in freundschaftlichster Weise über die Abgrenzung der Organisationsgebiete verständigt haben. Der Gesamtverband wird geleitet durch den Vorstand von 15 Personen (7 besoldete und 8 unbesoldete). Das Gesamtgebiet des Reiches ist eingeteilt in 16 Wirtschaftsbezirke, die nach Bedarf in Gaue geteilt sind. Um die besonderen Interessen einzelner Kategorien wirkungsvoller wahrnehmen zu können, sind Reichssektionen gebildet, und zwar für Gas-, Elektrizitäts- und Wasserwerke, für das Gesundheitswesen, für die Reichs- und Staatsarbeiter.

Die Tatsache, dass die Lohn- und Arbeitsbedingungen des Arbeiters in öffentlich-rechtlichen Betrieben sich sehr stark anlehnen an die Anstellungsbedingungen der Beamtenschaft, und die fernere Tatsache, dass der grösste Teil der unteren Beamten aus der Arbeiterschaft hervorgegangen ist, zwangen den Verbandsvorstand dazu, in der Frage der Beamtenorganisierung eigene Wege zu

gehen. Für die Dauer war der Zustand unerträglich, dass die Interessen der Beamten, Angestellten und Arbeiter gegeneinander ausgespielt wurden. Einzelne Behörden gingen sogar so weit, Arbeiter zu Angestellten und Beamten zu machen, ohne dass in deren Tätigkeit irgendwelche Änderung eingetreten war, also nur zu dem Zweck, um sie den vertraglichen Bestimmungen des Tarifvertrages zu entziehen und Vergünstigungen zu beseitigen, die der Tarifvertrag den Arbeitern gewährleistete. Namentlich in den Betrieben und Verwaltungen des Gesundheitswesens (Krankenhäusern, Heilanstalten, Sanatorien usw.) spielte die Frage des Hineinwachsens der Arbeiter in das Angestellten- und Beamtenverhältnis eine bedeutsame Rolle. Trotz der Schwierigkeiten, die zweifellos bestehen — ist doch der Beamte sehr oft der Vorgesetzte derjenigen Arbeiter, aus denen er selbst hervorgegangen ist —, zeigte es sich, dass die Angestellten und Beamten, die bereits durch die Schule der freien Gewerkschaftsbewegung gegangen sind zu einer Zeit, als sie noch Arbeiter waren, sehr viel Verständnis dafür aufbrachten, dass sie gewissermassen zwangsläufig in die Lage versetzt werden, mit den Arbeitern gemeinsam ihre Interessen wahrzunehmen und zu vertreten. Gewiss haben die Beamten neben den allgemeinen Interessen, die sie mit den Arbeitern gemeinsam haben, noch ihre besonderen Interessen, die aber in glücklichster Weise gewahrt werden durch die Schaffung einer besonderen, dem Gesamtverband angeschlossenen Beamtensektion. Es kann festgestellt werden, dass mehr als 15 000 Beamte und Angestellte bereits den Anschluss an den Gemeinde- und Staatsarbeiter-Verband gefunden haben und eine besondere Reichssektion bilden, die den allgemeinen statutarischen Bestimmungen genau so untersteht wie die Gesamtorganisation, die aber ein Beweis dafür ist, dass Arbeiter, Angestellte und Beamte in gemeinsamer Organisation zusammengefasst werden können. Der Wert dieser *gemeinsamen Organisation* ist ein ausserordentlicher, und ihre Zweckmässigkeit wird die Zukunft erweisen.

Dem Vorstand steht ein Beirat zur Seite, der von Zeit zu Zeit zusammentritt und der Vollmachten hat, die sonst nur der Verbandstag ausüben kann. Die Presse ist gleichfalls den Bedürfnissen der Mitgliedschaft angepasst. Neben dem allgemeinen Organ „Gewerkschaft“ erscheint die „Sanitätswarte“ für die Reichssektion Gesundheitswesen, die „Beamtengewerkschaft“ für die Reichssektion Beamte (RBA.) und für die technischen Betriebe die Beilage „Technik und Wirtschaft“. Für die Ausbildung des Funktionärkörpers wird durch eine in Buckow bei Berlin gelegene Schule gesorgt, in der das ganze Jahr hindurch dreiwöchige Unterrichtskurse für je 30 bis 35 Schüler abgehalten werden. Eine Schriftenreihe „Zur Aufklärung und Weiterbildung“ der Mitglieder hat bereits Nr. 40 erreicht. In zahlreichen Sonderkonferenzen werden im Laufe der Geschäftsperiode die besonderen Interessen der einzelnen Sparten behandelt und wahrgenommen.

Alles in allem entspricht die Organisation mit ihren Einrichtungen, ihrer Taktik und ihren Zielen den Wünschen und Bestrebungen der Mitgliedschaft; sie gewährleistet dadurch die denkbar beste Zusammenarbeit, die ja Vorbedingung aller gewerkschaftlichen Erfolge ist.

# Rundschau der Arbeit

Sozialpolitische Chronik.

Franz Spliedt.

## Entwicklung der Löhne.

Die Übersicht über die Entwicklung der deutschen Löhne leidet unter dem Mangel an umfangreicheren periodischen Erhebungen über die Höhe der *tatsächlich* gezahlten Löhne. Die von einigen Gewerkschaften in der Vorkriegszeit gepflegte Lohnstatistik musste nach dem Kriege eingestellt werden. Der schnelle Wandel der nominalen Lohnhöhe in der Inflationsperiode und die zunächst auch noch in den ersten Deflationsjahren kurzen Tarifperioden waren für umfangreiche und zeitraubende Untersuchungen ungeeignet. Jetzt dürfte aber die Zeit gekommen sein, dass die Verbände wieder grösseres Gewicht legen auf exakte und den tatsächlichen Arbeitsverdienst berücksichtigende periodische Lohnerhebungen. Wohl ist durch Verordnung vom 14. Juli 1927 dem Statistischen Reichsamt die Durchführung fortlaufender Erhebungen über die Lohnverhältnisse in einzelnen Industrien übertragen. Aber die Resultate sind noch zu dürftig, um allgemeine Rückschlüsse zuzulassen, denn es sind bisher nur zwei Erhebungen durchgeführt, und zwar im September 1927 in der *Textilindustrie* und im März 1928 in der *Holzindustrie*. Eine vergleichende Darstellung der Lohnentwicklung muss sich daher mit vorhandenen Erhebungen über die Entwicklung der *tarifvertraglich vereinbarten Lohnsätze* begnügen. So entscheidend auch der Tariflohn für die Lohngestaltung ist, sowenig kann die vergleichende Zusammenstellung der Tariflöhne den Mangel an brauchbaren Erhebungen über die Höhe des wirklichen Lohnes ersetzen. Einmal erfassen die Tarifloohnerhebungen für den einzelnen Beruf nur den Tariflohn einer bestimmten *Spitzengruppe* und lassen die zahlreichen, stark variierenden Tariflöhne der übrigen Arbeitnehmergruppen unberücksichtigt. Andererseits wird nur der reine Tariflohn festgestellt, und es bleiben die oft er-

heblichen Abweichungen des tatsächlich gezahlten Lohnes vom Tariflohn ausser Ansatz. Der errechnete Durchschnitt ist daher zu hoch, weil nur der Lohn des Voll- oder Facharbeiters gewertet wird, und er ist zu tief, weil alle Überschneidungen des Tariflohnes ausser Ansatz bleiben. Die Erhebungen über Tariflöhne können daher nicht den tatsächlichen Arbeitsverdienst geben, wohl aber zeigt die Entwicklungslinie der Tariflöhne auch die Entwicklungslinie des wirklichen Lohnes an. Es darf angenommen werden, dass in konjunkturell einigermassen ausgeglichenen Zeiten beide Kurven parallel verlaufen. Für Hochkonjunktoren und Zeiten sehr starker Depression werden jedoch die Kurven ungleichmässig sein. Die Depression lässt bei gleichbleibendem Tariflohn die tatsächlichen Löhne (Überlöhne, besonders Lohnzulagen und Akkordverdienste) einschrumpfen, während diese wieder in der Hochkonjunktur stärker über den Tariflohn hinaussteigen. Die vergleichende Tariflohnstatistik kann daher nicht periodische Lohnerhebungen ersetzen. Die halbjährlich durchgeführte Tariflohnstatistik des Allgemeinen Deutschen Gewerkschaftsbundes berücksichtigt die tariflichen Spitzenlöhne aus 42 Berufen in 24 deutschen Städten. Die monatlich durchgeführte Statistik des Statistischen Reichsamts baut sich auf den Tariflöhnen der Vollarbeiter in den Hauptsitzen von 11 grossen Industrien auf. Obwohl also beide Erhebungen von völlig verschiedenen Grundlagen ausgehen, deckt sich die Entwicklungslinie überraschend. Zum Vergleich stellen wir die jeweils errechneten Durchschnittszahlen (Stundenlöhne in Pfennigen) zusammen:

Tarifdurchschnitt nach	Ende des Jahres				Juni 1928
	1924	1925	1926	1927	
Statistik des ADGB.....	69,3	87,1	87,1	94,6	99,9
Statistik d. Stat. Reichsamts .	77,8	92,4	93,2	101,0	105,9
Lebenshaltungindex..	135,4	141,2	144,3	151,3	151,4

Die allgemein höheren Durchschnittszahlen des Statistischen Reichsamts erklären sich aus dem beschränkteren Kreis der berücksichtigten Industrien und der Tatsache, dass im Gegensatz zur ADGB-Lohnstatistik auch etwaige soziale Zulagen und bei einem Teil der Industrien auch die Akkordbasen in die Berechnung eingestellt wurden. Beide Statistiken zeigen das Stocken der Lohnentwicklung im Jahre 1926 trotz steigender Lebenshaltungskosten. Tatsächlich ist sogar ein an den Tariflöhnen nicht erkennbares Sinken des Nominallohnes eingetreten, weil die Überlöhne und Akkordverdienste stark beschnitten wurden. Das Jahr 1927 und das erste Halbjahr 1928 bringen wieder ein Steigen der Tariflöhne, das aber 1927 infolge der steigenden Lebenshaltungskosten für den Arbeiter nur zum kleineren Teil eine reale Lohnsteigerung bedeutet. Die Lohnsteigerung im ersten Halbjahr 1928 wirkt sich hingegen infolge gleichbleibender Lebenshaltungskosten voll als Steigen des Reallohnes aus. Setzt man, um das reale Steigen des Tariflohnes im Laufe der Jahre 1927 und 1928 klarer zu erkennen, Lohnhöhe und Lebenshaltungskosten für Ende 1926 gleich 100, so ergibt sich folgendes Bild:

Löhne nach	Ende des Jahres		Juni 1928
	1926	1927	
Statistik des ADGB....	100	108,6	114,7
Statistik d. Statistischen Reichsamts .....	100	108,6	113,6
Lebenshaltungskosten ..	100	104,9	104,9

Einen allerdings sehr vorsichtig anzuwendenden Vergleich bieten auch die Ergebnisse der Arbeitslosenversicherung. Da die Unterstützung sich nach elf Lohnklassen staffelt und da für die Einreihung in die zuständige Lohnklasse immer der wirkliche Arbeitsverdienst der letzten 13 Arbeitswochen entscheidet, muss sich aus der Besetzung der einzelnen Lohnklassen die Entwicklung der Lohnhöhe ablesen lassen. Jedoch zeigte sich eine Reihe von Fehlerquellen. Der Arbeitsmarkt der verschied-

enen Berufe verläuft nicht gleichmässig, und je nachdem, ob ein Beruf mit besonders hohen oder tiefen Löhnen einen besonders starken Anteil an der Gesamt-arbeitslosigkeit hat, muss die Zuteilung zu den einzelnen Lohnklassen schwanken. Immerhin bieten sich aber so grosse Zahlen (in nachfolgendem Vergleich z. B. zwischen 1,2 Millionen und rund 600 000 Unterstützten), dass angenommen werden kann, dass die grosse Zahl die Fehlerquellen für das Gesamtbild weitgehend überwindet. Später mögliche Vergleiche einer grösseren Zahl von weiter auseinanderliegenden Stichtagen müssen zeigen, inwieweit die Zahlen eine Beobachtung der Lohnentwicklung zulassen. Verglichen wird in der folgenden Tabelle die prozentuale Verteilung auf die Lohnklassen an drei Stichtagen, nämlich Juli 1926, 15. Februar 1928 und 15. August 1928. Zwischen den beiden letzten Terminen liegt die „Lohnwelle“ des ersten Halbjahres 1928, diese kommt hier allerdings nicht voll zur Geltung, weil die Lohnklassenzuteilung der langfristig Erwerbslosen und zahlreicher anderer Unterstützten (deren Zuteilung auf Grund einer bereits früher erworbenen und noch nicht verbrauchten Anwartschaft erfolgte) weiter zurückliegende Arbeitsverdienste zur Grundlage hat.

Lohnklasse	Männliche			Weibliche		
	Juli 1926	15. 2. 1928	15. 8. 1928	Juli 1926	15. 2. 1928	15. 8. 1928
bis 10 Mk.	1,3	0,8	1,1	7,7	7,6	6,3
über 10—14	1,5	1,4	1,5	12,6	14,0	9,0
„ 14—18	3,6	2,7	2,4	20,7	19,7	13,5
„ 18—24	9,5	7,6	6,3	32,5	25,7	26,0
„ 24—30	16,4	13,4	10,7	17,9	16,9	23,0
„ 30—36	20,3	17,2	15,9	5,2	8,7	12,8
„ 36—42	17,4	16,8	16,9	2,0	3,9	5,4
„ 42—48	14,7	15,1	15,3	0,8	1,7	2,1
„ 48—54	7,5	10,5	12,0	0,3	0,9	0,9
„ 54—60	4,3	7,0	8,3	0,2	0,5	0,5
„ 60....	3,5	7,5	9,6	0,1	0,5	0,5
	100	100	100	100	100	100

Auch die Beitragseinnahme der Arbeitslosenversicherung müsste, solange der Höchstbeitrag im ganzen Reiche einheitlich erhoben wird, ein Verfolgen der Lohnentwicklung ermöglichen. Doch stecken auch in diesen Berechnungen noch starke Fehlerquellen. Es seien hier daher nur zwei Zahlen wiedergegeben. Nach den Berechnungen der Reichsanstalt vereinnahmte diese auf den Kopf der Versicherten an Beiträgen: im Mai 1928 4,17 Mk., im Juli 1928 4,44 Mk. Bei einer Beitragshöhe von 3 Prozent des Lohnes würde dieses einem Durchschnittsverdienst von monatlich 139 Mark im Mai und 148 Mk. im Juli entsprechen.

### Arbeitszeit.

Der Verwaltungsrat des Internationalen Arbeitsamts beschäftigte sich auf seiner 39. Tagung (wenn auch nicht direkt) mit dem Antrag der englischen Regierung, der eine Revision des *Washingtoner Abkommens* forderte (siehe „Arbeit“ 1928, S. 252). Die englische Regierung hatte erklärt, das Abkommen nicht ratifizieren zu können, solange nicht die im Jahre 1929 zulässige Revision des Abkommens Klarheit geschaffen habe. Zugleich hatte sie, gestützt auf den Gesetzestext, eine Revision verlangt und damit die Gefahr einer unabsehbaren Verzögerung heraufbeschworen. Der Verwaltungsrat musste die Frage entscheiden, ob unter „Revision“ im Sinne des Abkommens eine Wiederaufrollung des im Abkommen geregelten *Gesamtproblems* zu verstehen sei oder nur die Revision gewisser einzelner Punkte des Abkommens. Entschieden wurde, dass es sich bei „Revisionen“ immer nur um *einzelne*, vom Antragsteller *genau* zu *bezeichnende* Punkte handeln könne. Damit ist die drohende Gefahr vermindert, aber nicht beseitigt, weil es in der Hand der Antragsteller liegt, auch auf diesem Wege die Revision zu komplizieren. Die englische Regierung liess erklären, dass es ein Irrtum sei, anzunehmen, dass sie gegen den Achtstundentag sei. Ihr liege nur daran, die tatsächlichen Unklarheiten des Wa-

shingtoner Abkommens zu beseitigen. Der Internationale Gewerkschaftsbund hatte sich in einer wirkungsvollen Kundgebung an das Internationale Arbeitsamt gegen die Verschleppungsabsichten der englischen Regierung gewandt. — Der sozialpolitische Ausschuss des Reichswirtschaftsrats hat dem Reichsarbeitsminister auf Grund der Untersuchungen seines Arbeitsausschusses für eine Reihe weiterer Berufsgruppen die Anwendung des Schutzes des § 7 der Arbeitszeitverordnung empfohlen. Danach sollen unter den Schutz des § 7 fallen eine Reihe von Arbeitsverrichtungen in Metallbeizereien, Verzinkereien usw., ausserdem in Metallschleifereien, Fasson- und Ketenschmieden und Akkumulatorenfabriken. Der Kreis der besonders geschützten Personen in den Metallgiessereien soll erweitert werden, besonders durch Einbeziehung der Gussputzerei. Endlich sollen in den Druckereien die Stereotyperei, Maschinensetzer (diese, wenn mit Gas geheizt wird) und Arbeiter an den Tiefdruckpressen (beim Fehlen besonderer Absauganlagen) einbezogen werden. Auch die Arbeiter an Schriftdruckmaschinen sollen den besonderen Schutz genießen. — Zurzeit legt der Arbeitsausschuss dem sozialpolitischen Ausschuss eine Reihe weiterer Gutachten vor, besonders solche aus den chemischen Betrieben. — Damit hat nach jahrelanger Arbeit der Arbeitsausschuss zur Prüfung der dem Schutz des § 7 zu unterstellenden Arbeitsverrichtungen seine Untersuchungen im wesentlichen abgeschlossen. Seine umfangreichen Arbeiten werden insbesondere auch bei der gesetzlichen Regelung der Arbeitszeit im Arbeitsschutzgesetz wertvolles Material sein. — Der Allgemeine Deutsche Gewerkschaftsbund führt im Oktober dieses Jahres eine neue Erhebung über die Dauer der Arbeitszeit durch.

### Arbeitsmarkt.

Der Arbeitsmarkt zeigt in diesem Jahre keine so günstige Entwicklung wie im Vorjahr. Während sich im Sommer und Herbst 1927 die Zahl der unterstützten Erwerbslosen auf fast eine halbe Million

senkte (15. September 1927: 380 000 in Erwerbslosenfürsorge und 136 000 in Krisenfürsorge) ist in diesem Jahre der tiefste Stand der aus der Arbeitslosenversicherung Unterstützten Ende August mit 574 500 erreicht. Hinzutreten rund 80 000 aus der Krisenfürsorge Unterstützte. Aber das Absinken der letzteren Zahl im Vergleich zum Vorjahr deutet nicht auf eine durch besseren Arbeitsmarkt herbeigeführte erhebliche Senkung der Zahl der langfristig Erwerbslosen. Es sind infolge der verkürzten Dauer der Krisenunterstützung und der Ausscheidung von bisher auf Grund der Übergangsbestimmungen Unterstützten zahlreiche Erwerbslose ausgeschieden, die auf die Wohlfahrtspflege der Gemeinden übernommen wurden. Andererseits tragen die schärferen Kontrollen der Arbeitsämter zu einer stärkeren Auslese der Arbeitsunlustigen und der Arbeitsunfähigen und dadurch zu einer Senkung der Zahlen bei. Die neueren Verbesserungen der Krisenfürsorge (Erweiterung des Personenkreises und Verlängerung der Unterstützungsperiode) wirken sich in den zur Verfügung stehenden Zahlen noch nicht aus. Stärker als in den Zahlen der Unterstützten zeigt sich die Verschlechterung des Arbeitsmarktes in den Erhebungen der Gewerkschaften. Im Jahre 1927 sank die Zahl der erwerbslosen Gewerkschaftsmitglieder bis auf 4,7 resp. 4,6 Prozent Ende September resp. Oktober; während in diesem Jahre der günstigste Tiefstand schon im Juni mit 6,2 Prozent erreicht ist, um von da an bereits, zunächst allerdings noch langsam, zu steigen. Stärker zeigt sich die Verschlechterung in dem schnellen Ansteigen der *Kurzarbeit*. Ende Juli 1927 waren 2,6 Prozent der Gewerkschaftsmitglieder Kurzarbeiter und Ende August 2,8 Prozent, in diesem Jahre arbeiteten Ende Juli 6,1 Prozent und Ende August 6,4 Prozent kurz. — Bezeichnend ist der scharfe Rückgang in der Bekleidungsindustrie. Ende Juli waren 8,4 Prozent der Mitglieder des Textilarbeiterverbandes vollarbeitslos und 27,7 Prozent

kurzarbeitend. Von den Bekleidungsarbeitern waren 17,8 Prozent der Mitglieder vollerwerbslos und 22,8 Prozent Kurzarbeiter, für den Schuhmacher-Verband sind die Zahlen Ende Juli gar 19,5 resp. 51,6 Prozent. Auch die übrige verarbeitende Industrie zeigt erheblichen Rückgang. Andererseits zeigt gerade in den letzten Wochen der Arbeitsmarkt Anzeichen der Besserung. Es scheint, als ob statt des befürchteten, sehr starken Rückgangs im Herbst und Spätherbst ein langsames, durch wetterbedingte Saisonarbeitslosigkeit beeinflusstes Steigen der Arbeitslosigkeit eintritt. Der Winter wird wieder ein starkes Ansteigen der Arbeitslosenziffer bringen. Das grosse Problem bleibt, wie der starken saisonalen Winterarbeitslosigkeit in etwas vorgebeugt werden kann. Wir haben uns daran gewöhnt, den jähen Absturz des winterlichen Arbeitsmarktes als etwas Unausweichliches hinzunehmen. Wohl fehlt es nicht an Vorschlägen und Anregungen, die einen besseren jahreszeitlichen Ausgleich der Arbeitsvorhaben herbeiführen sollen, aber praktisch kommen wir keinen Schritt weiter. Die oft wiederholten und von den verschiedensten Körperschaften propagierten Vorschläge, die Bauvorhaben planmässiger zu verteilen und Reparaturen und Innenausbauten möglichst in die Wintermonate zu verlegen, wirken sich praktisch nicht aus. Nach wie vor leidet ein so wichtiges und an Arbeiterzahl umfangreiches Schlüsselgewerbe, wie es das Baugewerbe ist, daran, dass grosse Teile der Berufsangehörigen monatelang beschäftigungslos sind, während sich die Hochsaison unter empfindlichem Arbeitermangel auf einige Monate zusammendrängt. Unverständigerweise legt z. B. auch die Reichsbahn im Winter die Oberbau- und Gleisunterhaltungsarbeiten für einige Monate fast völlig still, um in der übrigen Jahreszeit verstärkte Arbeitskolonnen zu beschäftigen. Diese Verstärkung zieht dann aber wieder unzeitig Arbeitskräfte aus der Landwirtschaft an

und trägt dadurch zur Verschärfung des Arbeitermangels in der Landwirtschaft bei. Ähnliche (früher in diesem Ausmass unbekannte) Arbeitshäufung in der Zeit eines an sich schon angespannteren Arbeitsmarktes und vermeidbare Arbeitseinschränkung während der winterlichen Depression des Arbeitsmarktes zeigen sich auch in anderen öffentlichen Betrieben. Es wird daher den Versuchen, einen stärkeren Ausgleich herbeizuführen, viel mehr Beachtung geschenkt werden müssen, um so mehr, als unsere Wirtschaft in steigendem Masse zur Häufung der winterlichen Arbeitslosigkeit treibt. Die immer stärkere Mechanisierung der Landwirtschaft lässt die bisher in der arbeitsarmen Zeit gewohnten Füllarbeiten immer stärker einschrumpfen und setzt dadurch Arbeitskräfte frei. Die Arbeitslosenunterstützung verstärkt von sich aus die saisonale Arbeitslosigkeit ganz allgemein, weil die Gewissheit der versicherungsmässigen Versorgung des erwerbslosen Arbeitnehmers den Unternehmer auch da zur vorübergehenden Entlassung des Arbeitnehmers reizt, wo er sonst vielleicht in der Besorgnis, den eingearbeiteten Arbeiter für seinen Betrieb zu verlieren, das Arbeitsverhältnis fortgesetzt hätte. Hier liegt zum Teil auch die Erklärung für die überraschend starke Fluktuation der unterstützten Erwerbslosen. — Das Erkennen, dass viel ernster und zielstrebigere ein Ausgleich des Arbeitsmarktes herbeizuführen versucht werden muss, veranlasste den wirtschaftspolitischen Ausschuss des Reichswirtschaftsrats, nach eingehenden Verhandlungen mit den Wirtschaftsvertretern und Vertretern des Reiches, der Länder und Gemeinden, der Reichsbahn und Reichspost usw., in Form eines Gutachtens detaillierte Vorschläge für eine vorausblickende Arbeitsbeschaffungspolitik zu machen. Das Ziel ist, durch planmässigere Verteilung der öffentlichen Arbeiten und Aufträge die starken saisonalen und konjunkturellen Schwankungen des Arbeitsmarktes möglichst auszugleichen. Erreicht soll es werden dadurch, dass zu-

nächst planmässig an einer Stelle eine Übersicht über alle zu vergebenden öffentlichen Arbeiten geschaffen wird, und dass an der Hand solcher (bisher völlig fehlenden) Übersichten periodische Beratungen aller interessierten Kreise stattfinden. Vorgesprochen wird, durch Übertragbarkeit von Ausgabemitteln und durch evtl. Vorgriff auf Mittel des nächsten Haushalts Ausgleichsmöglichkeiten zu schaffen. Empfohlen wird, durch entsprechend lange Lieferfristen die Verlegung öffentlicher Arbeiten in solche Zeiten zu erleichtern, die nicht bereits durch private Aufträge überlastet sind. Weiter wird (wie leider vergeblich schon so oft) verlangt, dass durch rechtzeitige und gleichmässige Verteilung der Hauszinssteuermittel die Bauvorhaben besser verteilt werden, und dass auch die Bauunterhaltungsarbeiten in die arbeitsärmeren Zeiten verlegt werden. — Die Vorschläge des Reichswirtschaftsrats sind nicht neu, aber wertvoll an ihnen ist, dass sie von dieser Stelle und nach sehr sorgfältigen Verhandlungen mit den für eine Durchführung in Frage kommenden Behörden und Interessentenverbänden gemacht worden sind. Allerdings besteht auch hier wieder die Gefahr, dass diese Vorschläge reine Theorie bleiben. Im Frühjahr dieses Jahres beschlossen, hat sich u. W. bisher noch nichts gerührt, um an der Hand der Vorschläge praktische Arbeit zu versuchen, obwohl wieder ein Winter mit furchtbarer Arbeitslosigkeit vor der Tür steht. Hier anregend zu wirken, wird auch eine Aufgabe der Reichsanstalt für Arbeitsvermittlung sein. Soweit eigene Mittel verfügbar waren, versucht die Reichsanstalt ausgleichend zu wirken. Es sind Mittel zur Förderung des Landarbeiterwohnungsbaues bereitgestellt. Die Hergabe dieser Mittel ist weitgehend an die Beobachtung der arbeitsmarktpolitischen Gesetze gebunden.

#### *Angriffe auf die Arbeitslosenversicherung.*

Die besonders aus landwirtschaftlichen Arbeitgeberkreisen kommenden Angriffe auf die Versicherung (siehe „Die Arbeit“ 1928, S. 257) veranlassten die Reichsanstalt, ein-



gehende Erhebungen über die Folgewirkungen des Fortfalls der „Bedürftigkeitsprüfung“ anzustellen. Das Ergebnis liegt in einer Anfang September publizierten Veröffentlichung vor (Reichsarbeitsblatt)<sup>1)</sup>. Die Erhebung war eine beschränkte. Sie untersuchte die Verhältnisse nur solcher unterstützten Erwerbslosen, die zum *ersten Male* unterstützt wurden. Bei bereits früher Unterstützten durfte angenommen werden, dass sie auch zur Zeit der Erhebung „bedürftig“ waren, weil der *früheren* Unterstützung bereits eine Bedürftigkeitsprüfung vorausgegangen war. Auch wurde die Untersuchung nur auf solche Orte erstreckt, die zur Zeit der Erhebung eine *höhere* Unterstützungszahl hatten als im Winter 1926/27. Gerade aus diesen, meist ländlichen Bezirken kommen die Klagen über einen Missbrauch der Versicherung, und die Tatsache der gegen das Vorjahr grösseren Unterstütztenzahl sollte den Angriff begründen. Zur Untersuchung standen daher 282 Bezirke (von rund 900) mit 315 000 Unterstützten. Davon waren 129 000 zum ersten Male in Unterstützung. Die eingehende Untersuchung der Verhältnisse dieser 129 000 stellte fest, dass rund 30 000 wegen Fortfalls der Bedürftigkeitsprüfung *zusätzlich* in die versicherungsmässige Arbeitslosenunterstützung gekommen sein dürften, also in der Erwerbslosenfürsorge keine Unterstützung erhalten hätten. Da mit den 282 untersuchten Bezirken die wesentlichsten Bezirke erfasst sein mussten, in denen eine *zusätzliche* Belastung von früher nicht als „bedürftig“ anerkannten Arbeitslosen in Frage kommen konnte, wird man nicht zu gering schätzen, wenn man annimmt, dass in den übrigen Bezirken höchstens weitere 10 000 Unterstützte als „zusätzlich“ gerechnet werden können. Damit würde der Zufluss an Unterstützten, die in der Erwerbslosenfürsorge als „nicht bedürftig“ ohne Unterstützung blieben, nunmehr aber auf Grund des aus der Versicherung fliessenden Rechtsanspruchs Arbeitslosenunterstützung bezogen, sich auf rund 4 Prozent der Ge-

samtsumme der Unterstützten beschränken. Im Kampf gegen die Versicherung wurden unkontrollierbar weit höhere Zahlen genannt. Die amtliche Begründung des Gesetzentwurfes hatte seinerzeit mit einem Zufluss von „Nichtbedürftigen“ von 5 Prozent der Gesamtzahl der Unterstützten gerechnet. — Im Streit über die Belastung der Versicherung durch die „berufsbliche“ Arbeitslosigkeit wird bis Ende Oktober der Verwaltungsrat der Reichsanstalt seine Entscheidung fällen. (Siehe den Aufsatz „Probleme der Arbeitslosenversicherung“ in diesem Heft der „Arbeit“.)

### *Reichsanstalt für Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung.*

Mit dem 1. Oktober dieses Jahres ist die erste Phase des Umbaus der bisherigen Organe für den öffentlichen Arbeitsnachweis zu einem einheitlichen Organismus der Reichsanstalt vollendet. Zunächst mussten die bestehenden 22 Landesämter verringert und zweckmässig abgegrenzt werden. Es wurden 13 Landesarbeitsämter geschaffen, deren Grenzen zwar möglichst entsprechend den Landes- und Provinzgrenzen gezogen wurden. Jedoch war entscheidend, dass genügend grosse, zusammenhängende und wirtschaftspolitisch verbundene Bezirke entstanden. Soweit die politischen Grenzen im Wege waren, mussten sie fallen, und es mussten Bezirke und Kleinstaaten zusammengelegt werden. Der Streit um die Abgrenzung wurde von den politischen Verwaltungen der Länder und Provinzen gegen die Organe der Reichsanstalt mit grosser Erbitterung und mit allen Argumenten deutscher Kleinstaaterei geführt. Wenn die Reichsanstalt ihre ersten Vorschläge auch nicht restlos durchführen konnte und in einigen Fällen angesichts gar zu grosser und robuster Widerstände Kompromisse suchen musste, so ist doch eine an dem Verwaltungselend der deutschen Kleinstaaterei gemessene gute Lösung gefunden. Nicht minder schwierig war die zweite Aufgabe, die Bezirke der Arbeitsämter abzugrenzen. An die Stelle von bisher etwa 900 öffentlichen Arbeitsnach-

<sup>1)</sup> Siehe auch „Gewerkschafts-Zeitung“ 1928, Nr. 40, Seite 627.

weisen treten am 1. Oktober 361 Arbeitsämter. In zeitraubenden Verhandlungen mussten auch hier die zahlreichen Widerstände der Gemeinden, sowohl ihrer politischen Verwaltung wie sehr oft auch ihrer Arbeitgeber und Arbeitnehmer, überwunden werden. Einverleiben wollte jeder Bezirk, einverleibt werden keiner. Das endgültige Resultat kann nicht nach jeder Richtung befriedigen. Manche Grenze wird im Laufe der Zeit, wenn eine ruhigere Beurteilung eingetreten sein wird, noch verändert werden müssen. Aber als Ganzes stellt die vom Vorstand und Verwaltungsrat durchgeführte Einteilung der unteren Bezirke eine hervorragende Leistung dar. Es sind endlich grosse, in der Regel eine Reihe von Gemeinden oder Gemeindeverbände umfassende Bezirke geschaffen. Diese seit Jahren versuchte Regelung scheiterte bisher fast restlos an dem Verhalten der Gemeinden, die auf den eigenen Arbeitsnachweis auch dann nicht verzichten wollten, wenn die Vereinigung mit den benachbarten Gemeinden die zweckmässigste Lösung darstellte. Es bedurfte erst der Entscheidung durch eine von staats- und gemeindepolitischen Erwägungen freie und ungehemmte Verwaltung, wie solche die Organe der Reichsanstalt sind. Nur durch sie konnte z. B. zum erstenmal eine Körperschaft gebildet werden, die Hamburg mit den benachbarten preussischen Orten Altona, Wandsbek und Harburg einheitlich umfasste, wie es das für den dortigen Bezirk neu geschaffene Arbeitsamt tut. Es ist auch kein Zufall, dass gerade um die Grenzen dieses Amtes am erbittertsten gerungen wurde. — Schwierig war auch die Lösung der Personalfrage. Die Vorsitzenden der bisherigen öffentlichen Arbeitsnachweise waren fast ausnahmslos Mitglieder der Gemeindeverwaltungen, Bürgermeister oder Stadträte, die neben dem gemeindlichen Arbeitsnachweis andere Dezernate verwalten. Nur in Ausnahmefällen sind diese Vorsitzenden zur Reichsanstalt, die nicht die bisherigen Gehälter bewilligen konnte, übertreten. Dadurch entstand ein emp-

findlicher Mangel an für die Leitung der bezirklich und fachlich stark erweiterten Ämter bereits geschulten Fachleuten. Erschwerend war, dass das bisherige System auch das Hineinwachsen anderer Kräfte in die Verwaltung gehemmt hatte. Es bot daher die Besetzung der Stellen der Ersten und Zweiten Vorsitzenden in den 361 Ämtern mit fachgeschulten Kräften erhebliche Schwierigkeiten. Andererseits versuchten die wirtschaftlichen Vereinigungen der Arbeitgeber und Arbeitnehmer, für diese Posten Personen ihres Vertrauens aus der Wirtschaft zu gewinnen. Es sollte dadurch das Arbeitsamt in die heute oft fehlende engere Verbindung mit der Wirtschaft gebracht werden. Die Wirtschaft musste durch von sich gestellte Vertreter Einfluss erhalten und dadurch bindende Pflichten übernehmen. Zahlreich, vielleicht zu zahlreich sind die akademischen Kräfte, meist Verwaltungsjuristen, die aus anderen öffentlichen Verwaltungen zur Leitung der Ämter berufen wurden. Weit überwiegend rekrutieren sich die Ersten und Zweiten Vorsitzenden aber aus bisher im Arbeitsnachweiswesen beschäftigten Fachleuten. Es ist also ein bunt aus Fachleuten, bisherigen Angestellten der Arbeitnehmer- und Arbeitgeberverbände, Personen aus Industrie und Handel und aus bisher in anderen öffentlichen Behörden beschäftigten Verwaltungsleuten zusammengesetzter Stab, der am 1. Oktober die Leitung der Arbeitsämter übernimmt. Aber gerade in dieser Verschiedenartigkeit liegt vielleicht die Voraussetzung einer guten Verwaltung. Durch gegenseitiges Beeinflussen und Lernen von nach Erfahrung, Taktik und Einstellung zu den Aufgaben so verschiedenartigen Personen kann sich ein so beweglicher Gesamtapparat entwickeln, wie er Voraussetzung für die arbeitsmarktpolitischen Aufgaben ist. — Diese Vorarbeiten haben ein volles Jahr, länger als zunächst angenommen werden durfte, verschlungen. Die Übergangszeit, die so vieles in der Schwebe liess, und die insbesondere bei den zahlreichen bisherigen Angestellten

und Beamten ein Gefühl der Unsicherheit und des Unbefriedigtseins auslösen musste, war reichlich lang. Aber jede andere Form der Umbildung des bisherigen, völlig verzettelten Apparates zum Einheitsorganismus der Reichsanstalt hätte die Schwierigkeiten nur erhöht und verlängert. Allerdings steht zunächst nur der äussere Rahmen der Organisation. Ihn voll und zweckentsprechend auszufüllen, ist Aufgabe der nächsten Zeit. In der Übergangszeit mussten dringliche Aufgaben des Ausbaues der Arbeitsvermittlung, Berufsberatung zunächst ungebührlich in den Hintergrund treten. Nicht zuletzt hemmte auch der Umstand, dass bis zum 1. Oktober die Arbeitsnachweise noch zur Gemeindeverwaltung gehörten. Mit dem Ende des ersten Verwaltungsjahres der Reichsanstalt fällt daher nur der *äussere* Abschluss der Umstellungsarbeiten zusammen. Der *innere* Ausbau kann erst beginnen und wird noch geraumer Zeit bedürfen. Vorarbeiten sind geleistet. Insbesondere ist mit grosser Energie die Verbesserung der landwirtschaftlichen Arbeitsvermittlung in die Wege geleitet. Die ersten, wenn auch noch unvollkommenen Erfolge sind bereits sichtbar. Die Landwirtschaft ist interessiert und für die Mitarbeit gewonnen worden. Auch für den Ausbau der Angestelltenvermittlung sind die entscheidenden Schritte bereits getan. Die Verwaltungsform, die auf der paritätischen Zusammenarbeit von Vertretern der Gewerkschaften, der Unternehmerverbände und der öffentlichen Körperschaften beruhende Selbstverwaltung hat sich durchaus bewährt. Es ist bemerkenswert, dass im Vorstand und Verwaltungsrat die schwierigen Lösungen der Abgrenzungsfragen trotz der ausserhalb der Anstalt tobenden Kämpfe meist einstimmig gefunden werden konnten. Auch die Personalbesetzung beruht weit überwiegend auf allerdings nach scharfen Auseinandersetzungen in den Gremien zustande gekommenen gemeinsamen Vorschlägen. Beachtlich ist, dass auch in einer Frage, die die Gesetzgebung trotz jahrelang wieder-

holter Versuche nicht befriedigend lösen konnte, die Selbstverwaltung eine von allen Gruppen anerkannte Lösung fand, nämlich in der so heiklen Frage, wann der Versicherte die Arbeitslosenunterstützung erhalten soll, wenn Streik oder Aussperrung die *mittelbare* Ursache seiner Arbeitslosigkeit ist.

#### *Hausarbeitsgesetz.*

Das am 1. April 1912 in Kraft getretene Hausarbeitsgesetz war völlig wirkungslos für den Schutz der Heimarbeiter. Die Regierung hatte die Errichtung von Lohnämtern, die einzige Massnahme, die vielleicht dem Übel der Unterbezahlung in etwas beikommen konnte, grundsätzlich abgelehnt. Es entsprach nicht „der staatsrechtlichen Organisation der Bundesstaaten und der Behördenorganisation — in die wirtschaftlichen Beziehungen zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern einzugreifen“. Nicht einmal Lohnaushänge oder Lohnbücher wurden obligatorisch gemacht. In der Folgezeit ist das Gesetz wiederholt verändert. Anfang 1918 traten die Bestimmungen über den Lohnaushang, Lohnbücher und Lohnzettel in Kraft. Februar 1919 wurden durch Verordnung zunächst die Fachausschüsse geschaffen, und am 1. Juli 1923 trat das zur Zeit geltende Heimarbeiterlohngesetz in Kraft. Den Fachausschüssen wurden erweiterte Funktionen übertragen, als wichtigste die der Lohnregelung und der Aufgaben der Schlichtungsausschüsse bei Arbeitsstreitigkeiten der Heimarbeiter. So anerkennenswert die Verbesserungen sind, es blieb doch die Lohnregelung für die Heimarbeiter unbefriedigend. Am 17. Februar 1928 beschloss der Reichstag einstimmig, den Reichsarbeitsminister zu ersuchen, baldigst den Entwurf für ein neues Hausarbeitsgesetz vorzulegen, der die Erfahrungen „über die Unzulänglichkeit des jetzt geltenden Gesetzes zur Beseitigung der Ausbeutung menschlicher Arbeitskraft in der Heimarbeit berücksichtigt“. Bereits früher vom Reichsarbeitsministerium vorgelegte Verbesserungsvorschläge konnten als völlig

unzureichend die Zustimmung der Gewerkschaften nicht finden. Der Vorstand des Allgemeinen Deutschen Gewerkschaftsbundes hat daher in Verbindung mit den an der Heimarbeit beteiligten Verbänden von sich aus einen Entwurf zu einem neuen Hausarbeitsgesetz vorgelegt. Danach soll die Aufsicht über die Heimarbeiterbetriebe verstärkt werden. Die Fachausschüsse sollen obligatorisch gemacht werden und insbesondere mit der Aufsicht über die Durchführung der vereinbarten oder auferlegten Lohnbedingungen betraut werden. Für die Lohnfestsetzung sollen mit durch die Sonderverhältnisse bedingten Abänderungen die Bestimmungen der Verordnung über das Schlichtungswesen gelten, d. h. die Lohnregelung soll von den Fachausschüssen auf Schlichtungsausschüsse resp. Schlichterkammern übergehen. Nicht von beiden Parteien angenommene Schiedssprüche sollen ohne Rücksicht auf die Zugehörigkeit der Arbeitnehmer oder Arbeitgeber zu wirtschaftlichen Verbänden in abgekürztem Verfahren *allgemeinverbindlich* erklärt werden können. Ebenso ist ein in freien Verhandlungen zustande gekommener Tarifvertrag *allgemeinverbindlich* zu erklären, auch dann, wenn der Tarifvertrag noch „keine überwiegende Bedeutung“ erlangt hat. Es soll also nicht nur eine Lohnregelung im Sinne der englischen Mindestlohnregelung erfolgen, sondern es soll ein Tarifvertrag (eventuell als Zwangsvertrag) mit allen seinen Rechtswirkungen zustande kommen. Für die Lohn- und sonstigen Forderungen der Hausarbeiter sollen der jeweilige Auftraggeber des Zwischenmeisters und der Zwischenmeister als *Gesamtschuldner* haften. Damit soll der Zustand bekämpft werden, dass der eigentliche Auftraggeber auf dem Wege über den Zwischenmeister zum unbilligen Lohndruck greift. Als Gesamtschuldner soll er veranlasst werden, den Zwischenmeister zu kontrollieren und ihm Preise zu zahlen, die die Zahlung des tarifvertraglichen Lohnes an den Hausarbeiter auch ermöglichen.

### Der Salzburger Juristentag.

Rechtsanwalt Dr. Franz Neumann, Berlin.

Von dem Salzburger Juristentag interessieren die Gewerkschaften die beiden folgenden Tagesordnungspunkte:

1. Der strafrechtliche Schutz der Arbeitskraft;
2. Die Änderung des deutschen Kartellrechts.

1<sup>a</sup>).

Das Thema: Der strafrechtliche Schutz der Arbeitskraft, scheint auf den ersten Blick für die Arbeiterschaft, insbesondere für die Gewerkschaften, eine ausserordentliche Bedeutung zu haben, denn die Argumentation: die Arbeitskraft sei ein besonders wertvolles Rechtsgut und bedürfe deshalb eines besonders wirksamen strafrechtlichen Schutzes — mehr als alle anderen Vermögensgüter —, ist auf den ersten Blick sehr bestechend. Aber sie ist dennoch nicht richtig. Das Thema war ausserdem schon deshalb überholt, weil sowohl die Gewerkschaften als auch die Arbeitgeberverbände in allen entscheidenden Punkten sich durchaus einig waren. Zudem hatte *Radbruch* — der sich in dem erwähnten Aufsatz und in einem Vortrag auf der Vereinigung sozialdemokratischer Juristen für einen ausserordentlich weitgehenden strafrechtlichen Schutz der Arbeitskraft eingesetzt hatte — seinen Standpunkt aufgegeben und sich, auch in der Diskussion auf dem Juristentage, im wesentlichen den Thesen *Sinzheimers* angeschlossen.

Bei der Behandlung des strafrechtlichen Schutzes der Arbeitskraft ist zunächst das Thema zu begrenzen. Es handelt sich zunächst nicht um eine Behandlung des Schutzes der *Arbeitsfreiheit*, d. h. es war nicht zu diskutieren über die Frage, ob schwarze Listen, Organisationszwang, Ab-

<sup>1</sup>) Literatur: *Weinberg* in der „Arbeit“ 1927, S. 524, *Radbruch* in der „Justiz“, II., *Nevoigt*: Der strafrechtliche Schutz der Arbeitskraft, Breslau 1927, *Sinzheimer* und *Suchanek*: Der strafrechtliche Schutz der Arbeitskraft in Verhandlungen des 35. deutschen Juristentages, I. (Gutachten), S. 360 f. und S. 155, *Nörpel*, „Gewerkschafts-Zeitung“ 1928, Nr. 34, S. 529.

sperrungsklausel usw. . . . kurzum alle diejenigen Massnahmen, die Arbeitnehmern die Möglichkeit, überhaupt zu arbeiten, nehmen wollten, unter Strafe gestellt werden sollen, sondern zur Diskussion stand ausschliesslich die Frage, ob und inwieweit die Arbeitskraft geschützt werden sollte. Die Arbeitskraft wiederum umfasst — wenn wir *Sinzheimers* Gutachten folgen — Erwerbs- und Berufsfähigkeit zugleich, praktisch deshalb wichtig, weil eine Beeinträchtigung der Berufsfähigkeit nicht gleichbedeutend ist mit einer Störung der Erwerbsfähigkeit. Zum Beispiel der Musiker, dem ein Finger zerstört wird, ist zwar in seiner Berufs-, nicht jedoch in seiner Erwerbsfähigkeit behindert.

Arbeitskraft ist das Eigentum des arbeitenden Menschen. Darum hat Arbeitskraft wie jedes Eigentum drei Funktionen:

Sie ist ein Besitzen, ein Verwerten, ein Verwalten.

Angriffe gegen den *Besitz der Arbeitskraft* sind Angriffe gegen den Körper des arbeitenden Menschen, gegen seine körperliche Unversehrtheit. Eingriffe in die *Verwaltung* der Arbeitskraft sind Eingriffe in die Berufstätigkeit. Störungen der *Verwertung* der Arbeitskraft sind Verletzungen der Erwerbsfähigkeit.

Im geltenden Strafrecht ist der *Körper* des arbeitenden Menschen geschützt, wie der Körper jedes Menschen überhaupt, d. h. insbesondere durch die Vorschriften über die Körperverletzung im Strafgesetzbuch. Wird durch eine Körperverletzung die Arbeitskraft (die Berufs- und Erwerbsfähigkeit) beeinträchtigt, so reagiert das Strafgesetzbuch nicht anders als auf jede Körperverletzung, das heisst die Verletzung der Arbeitskraft ist kein strafschärfendes Moment, während beispielsweise eine Körperverletzung, durch welche ein Auge, das Gehör, die Sprache verloren oder entstellt wird, oder durch die Siechtum, Lähmung oder Geisteskrankheit entsteht, mit Zuchthaus bis zu 5 Jahren, zum wenigsten aber mit mindestens 1 Jahr Gefängnis bestraft wird.

Der Körper des arbeitenden Menschen ist aber nicht nur gegen Verletzung geschützt, sondern auch gegen *Gefährdung*. Freilich kennt das geltende Strafgesetzbuch — wenn wir von dem § 330 (Verletzung der Regeln der Baukunst) und von § 331 (vorsätzliche Beschädigung von Wasserbauten) absehen — keinen durchgreifenden Gefahrenschutz, vielmehr haben die Gefährdungsdelikte ihren Platz in den verschiedenen Arbeiterschutzbestimmungen.

Die Arbeitskraft kann weiterhin geschädigt werden durch *Ausbeutung*. Den Schutz übernehmen heute im wesentlichen die Bestimmungen über Erpressung und über Wucher. Als *Erpresser* wird gemäss § 253 StGB. derjenige bestraft, der durch Gewalt oder Drohung, um sich oder einem Dritten einen rechtswidrigen Vermögensvorteil zu beschaffen, einen anderen zur Duldung oder Unterlassung (d. h. auch zum Abschluss eines Arbeitsvertrages) nötigt. Als *Wucherer* wird derjenige bestraft, der gewerbs- oder gewohnheitsmässig, unter Ausbeutung der Notlage, des Leichtsinns oder der Unerfahrenheit des anderen, sich von diesem oder einem Dritten unangemessene Vermögensvorteile für eine Gegenleistung versprechen oder gewähren lässt.

Ein künftiges Strafgesetzbuch wird sich also mit folgenden drei Problemen zu beschäftigen haben:

1. Soll in einem künftigen Strafgesetzbuch die Verletzung der Arbeitskraft als strafschärfendes Merkmal in die Körperverletzungsbestimmungen aufgenommen werden?

2. Soll ein künftiges Strafgesetzbuch eine allgemeine Bestimmung enthalten, wonach derjenige, der ein derartiges Schutzgesetz verletzt und dadurch eine Gefährdung von Leib und Leben hervorruft, bestraft wird?

3. Soll nicht nur der erwerbs- und gewohnheitsmässige Lohnwucher, sondern jeder Wucher bestraft werden?

Darüber, dass in einem künftigen Strafgesetzbuch die *Verletzung der Arbeitskraft als strafschärfendes Moment* aufgenommen werden soll, bestand auf dem Juristentag

völlige Einigkeit. Allerdings war man sich nach der ausgezeichneten Diskussionsrede *Sinzheimers* darüber einig, dass diese Bestimmung keine allzu grosse praktische Bedeutung haben würde, wohl aber hat sie eine grosse sozialpädagogische Wirkung. Dagegen hat sich — in Übereinstimmung mit *Sinzheimer* — der Juristentag nicht für die Aufnahme eines allgemeinen *Gefährdungsdelikt*es ausgesprochen, mit vollem Recht, denn die Ausbildung der Gefährdungsdelikte ist nicht Sache des Strafrechts, sondern Angelegenheit des künftigen Arbeitsschutzgesetzes. Die Gewerkschaften werden bei der Beratung des Arbeitsschutzgesetzes ihr besonderes Augenmerk auf wirksame Strafbestimmungen zu richten haben, ohne dass es nötig wäre, die Strafsanktionen nochmals im Strafgesetzbuch zu verankern.

Das dritte Problem, die Bestrafung jeglicher Art *Lohnwuchers*, führte zur grundsätzlichen Frage des Verhältnisses von Arbeitsrecht und Strafrecht überhaupt. Mir scheint es — wiederum in Übereinstimmung mit *Sinzheimer* — die Aufgabe des Staates zu sein, möglichst wenig mit strafrechtlichen Sanktionen im Arbeitsrecht zu arbeiten. Dies scheint mir im Interesse des Staates, im Interesse der Gewerkschaften und im Interesse der einzelnen Arbeitnehmer zu liegen.

Es liegt zunächst im Interesse der Staatsautorität. Es wird in Deutschland ungeheuer viel gestraft, jede Vermehrung der strafrechtlichen Tatbestände ist deshalb vom Übel. Wenn wirklich eine Fülle von neuen arbeitsrechtlichen Tatbeständen aufgeführt wird, so wird kaum die Gewähr bestehen, dass die Staatsanwaltschaft auch mit Energie sich für die praktische Durchführung der Strafsanktionen einsetzen kann. Im Gegenteil, es werden sehr bald grosse Klagen über die laxe Handhabung des Arbeitsstrafrechts durch Staatsanwaltschaft und Strafrichter ertönen, und die Autorität des Strafrechts, die heute schon eine sehr geminderte ist, wird sich noch weiter reduzieren. Als warnendes Beispiel sei nur auf

die völlige Unzulänglichkeit des Kettenhandels- und Preistreibereistrafrechts im Krieg und in der Inflation hingewiesen.

Es liegt aber auch keine Veranlassung vor, die Gewerkschaften als die berufenen und anerkannten Träger der Arbeitsverfassung von ihrer Verantwortung für die Gestaltung und Durchführung der Lohn- und Arbeitsbedingungen zu entbinden. Die Gewerkschaften selbst sollen mit allen ihnen zur Verfügung stehenden Mitteln auf die Innehaltung der Lohn- und Arbeitsbedingungen drängen. Selbst wenn dies in einzelnen Fällen wegen Fehlens der gewerkschaftlichen Macht nicht möglich sein sollte, so soll man sich nicht auf den Staat verlassen, sondern soll in einzelnen Fällen lieber auf die Durchführung verzichten.

Ein Eingreifen des Staatsanwalts in das Arbeitsverhältnis führt aber auch zu einer Vergiftung des Verhältnisses zwischen Arbeitgeber und Arbeitnehmer, behaftet das Verhältnis mit moralischen Vorwürfen, während es bisher das Ziel der Gewerkschaften gewesen ist und künftig auch sein wird, den Arbeitskampf möglichst aus der Sphäre der Moral herauszuheben. Jedes Strafurteil spricht gleichzeitig ein moralisches Unwerturteil aus, und man soll vermeiden, derartige Urteile im Arbeitskampfe auszusprechen. Auch die Einwendungen *Nörpels* sind durchschlagend und überzeugend.

Aus diesem Grunde hat sich der Juristentag im wesentlichen — unter Ablehnung der Leitsätze der beiden Berichterstatter *Prof. Dr. Groh* (Heidelberg) und Arbeitsgerichtsdirektor *Dr. Auerswald* (Leipzig) — den Thesen *Sinzheimers* angeschlossen. Er hat betont, der beste Schutz der Arbeitskraft liege in einer Fortbildung des Arbeitsrechts und des Arbeitsschutzes. Er hat sich ausgesprochen für die Aufnahme der Verletzung der Arbeitskraft als strafscharfendes Moment in den Körperverletzungstatbestand. Dieses Ergebnis erschien dem Juristentag jedoch recht mager. *Prof. Dr. Nipperdey* hat deshalb durch zwei Anträge den allgemeinen Leitsatz *Sinzheimers*, dass der

Schutz der Arbeitskraft durch eine Fortbildung des Arbeitsrechts zu erfolgen habe, konkretisiert. Er hat einmal beantragt, festzustellen, dass der Grundsatz der Unabdingbarkeit einen Verzicht auf Tariflohn während der Dauer des Tarifverhältnisses nicht zulasse und dass alle diejenigen Bestimmungen in Versicherungsgesetzen, welche Arbeitnehmern bei schuldhafter Verletzung der Arbeitskraft durch den Arbeitgeber auf die Versicherungsansprüche beschränken würden, zu streichen seien, so dass die Möglichkeit bestehen solle, dass Arbeitnehmer in diesen Fällen die Differenz zwischen Versicherungsanspruch und wirklich entstandenen Schaden gegen den schuldhaft handelnden Arbeitgeber einklagen können. Beide Anträge sind vom Juristentage angenommen worden. In der Annahme dieser beiden Anträge scheint mit der eigentliche Erfolg dieses Juristentages in der Frage des strafrechtlichen Schutzes der Arbeitskraft zu liegen.

Die Rechtsprechung des Reichsarbeitsgerichts, die den Verzicht des Tariflohnes durch stillschweigende Annahme niedrigeren Lohnes zulässt, bedeutet eine Sabotage des Unabdingbarkeitsgedankens; die Beseitigung dieser Rechtsprechung allein würde einen viel wirksameren Schutz der Arbeitskraft gegen Ausbeutung gewähren, als es das beste Wuchergesetz und der beste Erpressungsparagraph jemals finden könnten. Die Beseitigung der §§ 898 f. RVO. und der entsprechenden Bestimmungen in anderen Versicherungsgesetzen wäre als ein ungewöhnlicher Fortschritt zu bezeichnen. Wer heute als Rechtsberater von Arbeitnehmern tätig ist, weiss, dass alle durch Unfall geschädigten Arbeitnehmer der Regelung der Versicherungsgesetze schlechthin verständnislos gegenüberstehen, dass sie es einfach nicht fassen können, warum sie als Arbeitnehmer, die durch schuldhaftes Verhalten des Arbeitgebers schwer verletzt worden sind, schlechter gestellt sein sollen als alle andere Menschen überhaupt. Die Beseitigung dieser Versicherungsbestimmungen würde zweifellos

ein wertvollere Schutz der Erwerbsfähigkeit sein als das beste Arbeitsstrafrecht.

Zusammenfassend können wir feststellen, dass das Ergebnis der Strafrechtsdebatte als durchaus erfreulich zu bezeichnen ist. (II<sup>3</sup>).

Das gleiche lässt sich von dem Ergebnis der Kartelldebatte nicht behaupten.

Ich habe bereits vor dem Juristentag die Mutmassung ausgesprochen, dass das Ziel der Kartellinteressenten auf dem Juristentag sein wird, alle privatrechtlichen Hemmungen des Kartellzwanges zu beseitigen, das Kartellgericht abzuschaffen, es im übrigen aber bei dem bisherigen Rechtszustand der Kartellaufsicht bewenden zu lassen. Diese meine Mutmassungen haben sich in überraschender Weise erfüllt.

Die beiden Berichterstatter, Prof. Dr. Nipperdey, (Köln) und Rechtsanwalt Dr. Isay (Berlin), haben folgende Leitsätze vorgelegt:

#### A. Zur öffentlich-rechtlichen Seite.

I. Das Reich hat die Aufgabe, die in Kartellen und marktbeeinflussenden Grossunternehmen vorhandenen, der Allgemeinheit und der Gesamtwirtschaft nützlichen und die Leistung steigernden Kräfte zu fördern, die nachteiligen hintanzuhalten.

II. Kartelle und marktbeeinflussende Grossunternehmen unterstehen daher der Aufsicht des Reiches, die durch den Reichswirtschaftsminister ausgeübt wird. Dieser wird von einem frei gebildeten, ergänzungsfähigen und unabhängigen Sachverständigenausschuss beraten, dem hervorragende Vertreter der Wissenschaft und des Wirtschaftslebens angehören.

Für die Aufsicht gelten folgende Grundsätze:

1. Der Reichswirtschaftsminister kann von den genannten Wirtschaftskörpern Auskünfte und die Einreichung von Unter-

<sup>3</sup>) Literatur: Neumann, Gesellschaftliche und staatliche Verwaltung der monopolistischen Unternehmungen in der „Arbeit“ 1928, Heft 7, Naphthalin in der „Gesellschaft“ 1928, Heft 9, Lehnich in Verhandlungen des 35. Juristentages (Gutachten), Band I, Seite 243 f.

lagen verlangen; er hat das Recht der *Einsicht in Bücher* und Schriftstücke, der eidlichen Vernehmung und der Enquete; *Geschäftsgeheimnisse* sind zu wahren.

2. Sofern es im dringenden Interesse der Gesamtwirtschaft liegt, kann der Reichswirtschaftsminister anordnen, dass einzelne der genannten Wirtschaftskörper ihm Beschlüsse *vor* dem Inkrafttreten zur Kenntnis zu bringen haben.

3. Die Reichsaufsicht hat sich im übrigen darauf zu *beschränken*, unter Wahrung der berechtigten Belange des betreffenden Wirtschaftszweiges *dringende* Interessen der Gesamtwirtschaft und des Gemeinwohls zu wahren, und zwar zunächst durch *wirtschaftliche* Beeinflussung im Wege *vertrauensvoller Verhandlungen*, nötigenfalls jedoch durch gesetzlich festzulegende Verwaltungsmaßnahmen, denen eine Anhörung des Sachverständigenausschusses vorauszugehen hat.

4. Die *Verwaltungsmaßnahmen* bestehen darin, dass der Reichswirtschaftsminister unter *Strafandrohung*:

- a) Kartelle auflösen,
- b) Verträge oder Beschlüsse ganz oder teilweise nichtig erklären,
- c) die Durchführung bestimmter Maßnahmen untersagen kann.

III. Gegen Anordnung des Reichswirtschaftsministeriums ist die *Beschwerde an das Reichsverwaltungsgericht* zuzulassen, das nach Anhörung des Sachverständigenausschusses über die Zulässigkeit des *Verwaltungsaktes* entscheidet.

#### B. Zur *privatrechtlichen Seite der Kartelle*.

I. Für die *privatrechtlichen* Beziehungen der durch private Organisationen geregelten Wirtschaft sollen die Grundsätze des bürgerlichen Rechts massgebend sein. Es sind daher insbesondere die §§ 9, 10 und 12 der *Kartellverordnung* aufzuheben.

Die Regelung der *fristlosen Kündigung* aus wichtigem Grunde ist in folgenden Beziehungen zu ändern:

- a) die Kündigung bedarf der *schriftlichen* Form;

- b) sie wird erst mit Ablauf einer *Einspruchsfrist* bzw. mit der Entscheidung des Gerichts wirksam; doch kann das Gericht auf einstweilige Anordnung den Kündigenden schon vorher von den Kartellpflichten entbinden;

- c) es ist zu bestimmen, dass das Gericht bei seiner Entscheidung einerseits die Nachteile berücksichtigen soll, die dem Kündigenden bei weiterem Verbleiben im Kartell erwachsen, andererseits die *Schädigungen*, welche den *übrigen* Vertragsteilnehmern durch das vorzeitige Ausscheiden des Kündigenden entstehen.

- d) Das Gericht kann die Genehmigung zur Kündigung auch nur für den Fall erteilen, dass nicht binnen bestimmter Frist dem Kündigenden das Verbleiben im Kartell durch bestimmte Maßnahmen im Kartell *zumutbar* gemacht wird.

II. Für die *privatrechtlichen* Kartellstreitigkeiten sollen unter *Aufhebung der besonderen Kartellgerichtsbarkeit die ordentlichen* Gerichte zuständig sein, gegebenenfalls unter Konzentration auf bestimmte *Oberlandesgerichte*.

C. Im *österreichischen* Recht ist die Rechtswirksamkeit der Kartellvereinbarungen anzuerkennen und eine massvolle Staatsaufsicht nach Konsolidierung der wirtschaftlichen Verhältnisse einzuführen, unter tunlichster Angleichung an das deutsche Recht.

I. In der Diskussion kam von nahezu allen Seiten die Befriedigung zum Ausdruck, dass es den Berichterstattern und den Diskussionsrednern gelungen sei, die *privatrechtliche* und die *öffentlich-rechtliche* Seite des Kartellproblems scharf voneinander zu trennen. Ich vermag darin einen Erfolg nicht zu erblicken. Die Abgrenzung von *privatem* und *öffentlichem* Recht entbehrt jeder systematischen Notwendigkeit. Sie ist eine zufällige und im wesentlichen nur geboten durch den § 13 des Gerichtsverfassungsgesetzes, der die *privatrechtlichen* Streitigkeiten den *ordentlichen* Gerichten zuweist. Eine innere Notwendigkeit



für die Unterscheidung besteht heute nicht mehr, die Rechtsdisziplinen sind heute nicht mehr getrennt nach öffentlichem und privatem Recht und z. B. im Arbeitsrecht ist schlechterdings eine systematische Trennung nicht mehr vorzunehmen.

Die Frage, ob ein Kartellmitglied aus wichtigen Gründen kündigen kann oder nicht, ist nicht nur eine privatrechtliche; sie berührt nicht nur das Verhältnis des Kartellmitgliedes zum Kartell, sondern sie ist eine Angelegenheit der Allgemeinheit. Auflösung oder Bestand des Kartells können öffentliche Interessen berühren. Die Frage weiterhin, ob ein Kartell eine Sperre gegen einen Aussenseiter verhängen kann (§ 9 KVO.) ist auch keine Angelegenheit, die das Kartell allein angeht. Denn durch eine Sperre kann ein Mitglied ruiniert und schwer geschädigt werden, kann die Existenz von Hunderten von Arbeitnehmern unsicher werden, und darum ist in beiden Fällen, bei der Kündigung eines Kartells und bei der Ausübung des äusseren Kartellzwanges, ein Eingreifen des Staates notwendig. Ich habe in Übereinstimmung mit meinem Aufsatz in der „Vossischen Zeitung“ mich für die Beibehaltung der Präventivzensur durch den Vorsitzenden des Kartellgerichts ausgesprochen, eben aus den Gründen, die vorstehend erwähnt sind. Man hat dagegen eingewendet, dass, wenn man die Kartelle anerkenne, man auch den Kartellzwang anerkennen müsse. Das ist zweifellos richtig und ist auch von mir in dem Aufsatz in der „Arbeit“ betont worden. Aber die Zulassung des Kartellzwanges ist nicht gleichbedeutend mit schrankenloser Ausübung. Durch die Einführung der Präventivzensur wird ja der Kartellzwang nicht verboten, er wird nur kontrolliert.

Der Einwand, der erhoben worden ist, dass eine Kontrolle des Kartellzwanges automatisch zu einer Kontrolle des Gewerkschaftszwanges führen müsse, entbehrt jeder Berechtigung, aus Gründen, die hier nicht eingehend dargelegt werden können, und die später auszuführen sein werden. Das Argument ist sehr alt, es kehrt häufig

bei den Kartelldebatten des Reichsverbandes der Deutschen Industrie wieder und ist ebenso häufig durch die Gewerkschaften zurückgewiesen worden, schon deshalb, weil Gewerkschaften und Kartelle völlig verschiedene Funktionen erfüllen, vor allem die Gewerkschaften nicht nur Organisationen zur Regelung der Löhne sind, sondern darüber hinaus noch wichtige sozialwirtschaftliche Aufgaben erfüllen.

II. Einigkeit bestand auf dem Juristentag, wie auch schon in der vorherigen Diskussion, darüber, dass Kartellpolitik heute nicht nur eine Angelegenheit der Privatwirtschaft sei, sondern dass sie zu einer öffentlichen Angelegenheit geworden sei, so dass man dem Staat ein Aufsichtsrecht über Kartelle und monopolistische Unternehmungen zuerkennen müsse. Dass der Juristentag sich in seinen Leitsätzen für diese Aufsicht ausgesprochen hat, kann nicht als ein Erfolg gebucht werden, weil Streit darüber überhaupt nicht bestand. Entscheidend war vielmehr, *wie diese Aufsicht des Reichs auszugestalten sei*. Dabei handelte es sich um ein doppeltes Problem, nämlich einmal, ob ein besonderes *Reichsamt für Kartell- und Monopolverwaltung* zu errichten sei, weiterhin, ob und in welchem Umfang die Arbeitnehmer an dieser Verwaltung der Kartelle und monopolistischen Unternehmungen zu beteiligen seien. Ich habe in der Diskussion den in dieser Zeitschrift entwickelten Gedanken vorgetragen. Gegenüber diesen Vorschlägen ist fast allgemein betont worden, dass Kartell- und Monopolpolitik ein Teil der Wirtschaftspolitik überhaupt sei, und dass deshalb die Errichtung eines Reichsamtes nicht zweckmässig erscheine. Diese Einwendungen sind alt, aber nicht begründet. Niemals ist von den Gewerkschaften eine Kartellidiktatur gefordert worden, sondern selbstverständlich muss zwischen der Tätigkeit des Reichsamtes und der des Reichswirtschaftsministers ein enger Zusammenhang bestehen, der dadurch hergestellt werden kann, dass man das Amt dem Reichswirtschaftsministerium nachordnet,

es seiner Dienstaufsicht unterstellt, es an allgemeine Richtlinien bindet, es verpflichtet, auf Antrag des Reichswirtschaftsministers tätig zu werden, und vielleicht in besonders dringenden Fällen dem Reichswirtschaftsminister ein Vetorecht gewährt.

Gegenüber dem *Kartellregister* ist eingewendet worden, dass es eine Anzahl von Beamten notwendig machen würde, völlig zu Unrecht, denn heute bereits besteht im Reichswirtschaftsministerium ein Kartellregister, das etwa 1600 Organisationen umfasst, und das nur von dem Sachbearbeiter und einem Hilfsarbeiter geführt wird, das aber, als reine Innenorganisationsangelegenheit des Reichswirtschaftsministeriums, nicht öffentlich ist.

Gegenüber der *Beteiligung der Arbeitnehmer an der Kartell- und Monopolverwaltung* wurde darauf hingewiesen, dass wir doch schliesslich in einem kapitalistischen Staate leben würden, und dass die Beteiligung der Arbeitnehmer bereits Sozialismus sei. Ein wenig ernsthafter Einwand, wenn man bedenkt, dass in der Kohlen- und Kaliwirtschaft bereits heute Arbeitnehmer in der Kartellverwaltung tätig sind, ohne dass man behaupten könnte, dass Kali- und Kohlenwirtschaft bereits sozialisiert seien.

Die angenommenen Leitsätze gewähren also dem Reichswirtschaftsminister bestimmte Rechte; aber diese Rechte sind durchaus platonisch, sie gehen kaum über die heutigen Initiativrechte des Reichswirtschaftsministers hinaus und sie entsprechen in keiner Weise den Forderungen, die an dieser Stelle und auf dem Hamburger Gewerkschaftskongress mit Entschiedenheit verlangt worden sind. Was in der Kartell- und Monopolpolitik in erster Linie notwendig ist, ist *Publizität*, ist Öffentlichkeit. Schliesslich ist es den Kartellinteressenten gelungen, den Antrag auf *Beseitigung des Kartellgerichts* durchzusetzen, weil dieses Kartellgericht, — dessen Zusammensetzung man gewiss reformieren könnte — es gewagt hat, gegenüber der Kartellpolitik mehrfach Front zu machen und nicht, wie

es die ordentliche Justiz regelmässig getan hat, Kartelle und Monopole als Abgott zu betrachten.

Wir trösten uns damit, dass die Abstimmung auf dem Juristentag ein grober Unfug ist, da jeder Jurist, der 10 Mk. Teilnehmergebühr zahlt und die Reisekosten aufbringen kann, an ihr teilnehmen kann, dass der Juristentag nicht einmal die Meinung aller Juristen, geschweige denn die des ganzen Volkes repräsentiert.

### *Schriftenübersicht*

Alexander Knoll: *Geschichte der deutschen Steinsetzerbewegung*. Erster Band: *Geschichte der Strasse und ihrer Arbeiter*. Herausgegeben vom Zentralverband der Steinarbeiter Deutschlands, Sitz Leipzig, 1928. 591 S. Oktavformat.

Von dem oben angezeigten Werk ist bereits vor fünfzehn Jahren der zweite Band erschienen. Der achte Steinsetzerverbandstag erteilte nämlich 1911 dem bekannten Führer der Steinsetzer-Gewerkschaft Alexander Knoll den Auftrag, eine Geschichte der Steinsetzerbewegung zu schreiben. Knoll machte sich sofort an die Arbeit und veröffentlichte 1913 das einen interessanten Beitrag zur Gestaltung des Zunftwesens bietende Buch „Die Berliner Steinsetzer-Gesellschaft von 1732 bis 1893“.

Bei der Ausarbeitung dieses Werkes stiess Knoll vielfach auf historische Berichte und Mitteilungen über den Strassenbau früherer Zeiten und seine Bedeutung für das Kulturleben der Völker. Sie veranlassten ihn, seine Studien weiter auszudehnen, und reiften in ihm den Plan, seiner ersterschiedenen Schrift einen weiteren Band über die kulturgeschichtliche Entwicklung des Strassenbaus folgen zu lassen. So entstand als kulturhistorischer Unterbau der 1913 erschienenen Schilderung der Berliner Steinsetzerbewegung die vorliegende, für ein grösseres Lesepublikum berechnete „*Geschichte der Strasse und ihrer Arbeiter*“, ein auf mannigfachen Quellenstudien beruhendes Werk.

Offensichtlich ist Knoll bei der Abfassung bestrebt gewesen, möglichst gründlich zu verfahren und alle Nachrichten auszunutzen,

die er irgendwo über den Strassenbau alter oder neuerer auf niedriger Kulturstufe zurückgebliebenen Völker aufzutreiben vermochte. Nach meiner Ansicht ist er sogar in seinem Streben, möglichst alles Gefundene zu berücksichtigen und in frühzeitige Entwicklungsperioden hinabzusteigen, zu weit gegangen, sucht er doch sogar Funde aus der Eiszeit und aus der Blütezeit der altamerikanischen Kultur bzw. Halbkulturvölker für seine Geschichtsdarstellung zu verwerten. Durchweg sind aber diese frühesten Funde recht zweifelhafter Art und lassen in bezug auf die Entstehungszeit wie den Zweck, die Benutzung und einstige Verwendungsart der betreffenden Gegenstände die verschiedenartigsten Deutungen zu, zumal wenn der Betrachter über eine reichliche Portion Phantasie verfügt. Was bei der Benutzung solcher „Funde“ für eine geschichtliche Darstellung herauskommt, ist selbst im besten Falle immer nur eine Zusammenhäufung unsicherer Hypothesen.

Überdies aber folgt Knoll in seiner Darstellung alter Kulturzustände vielfach den Mitteilungen von Reisenden und Erzählern, die, ohne Kenntnis der Sprache der von ihnen besuchten Völker, nur aus zweiter, dritter Hand schöpfen und zu seltsamen Übertreibungen neigten. So erzählt zum Beispiel Knoll ohne Angabe irgendwelcher Quellschriften<sup>1)</sup> vom Inkareich (S. 99).

„Die Spanier haben auch dieser Herrschaft ein Ende gemacht und damit ein Staatswesen zerstört, das trotz seines ausgeprägten autokratischen Charakters

mancherlei beachtenswerte soziale Einrichtungen aufzuweisen hatte. Jedenfalls haben die weissen Eroberer des Landes eine ähnliche soziale Fürsorge nicht zu schaffen vermocht; und insbesondere für die Eingeborenen des Landes haben sie nicht entfernt so gesorgt, wie die Inkas das getan haben. Ein sozialistisches Gemeinwesen ist der Inkastaat jedoch nicht gewesen, sondern eine sogenannte theokratische Monarchie; das bedeutet, dass der Herrscher zugleich Stellvertreter der höchsten Gottheit war, und zwar des Sonnengottes.“

Und ferner heisst es Seite 100/101:

„Die Pflicht zum Strassenbau war allgemein. Es war dem Staat, dem sich keiner entziehen konnte, wie es überhaupt kein Privateigentum gab. Alles, was gebaut und erzeugt wurde, insbesondere in der Landwirtschaft, gehörte dem Inka. Die Erzeugnisse des Landes wurden in grossen Vorrathshäusern aufbewahrt und wieder an die Bevölkerung verteilt. Arme gab es im Inkastaat nicht, da jeder so viel bekam, dass er genügend zu leben hatte.“

Das sind nichts als Märchen, entsprungen aus seltsamen Missverständnissen. Das Staatswesen der Inkas war durchaus keine „theokratische Monarchie“, sondern die Herrschaft eines Erobererstammes über eine Reihe von ihm unterworfenen, zu Tributleistungen gezwungenen Stämme. Der Oberhäuptling des Inkastammes galt denn auch nicht als „Stellvertreter der höchsten Gottheit“, des Sonnengottes. Er regierte kraft seiner Eigenschaft als militärisches Oberhaupt des Inkastammes, und die höchste Gottheit war nicht der Sonnengott, sondern Viracochan, der Welterschöpfer, der den alten Inkahymnen zufolge auch einst in grauer Vorzeit die Sonne bzw. den Sonnengott geschaffen hat. Inti, die Sonne, war lediglich der Gott des Hauptgeschlechts der Inkas, dessen Kultus allerdings nach der Eroberung Perus durch die Inkas immer weiter im Lande ausgebreitet wurde.

Ebenso unrichtig ist es, wenn Knoll erzählt, die Pflicht zum Strassenbau wäre allgemein gewesen. Neben einigen wenigen

<sup>1)</sup> Anmerkung der Redaktion: Die Darstellung von Knoll stützt sich in diesen Fragen auf die im ersten Band der von H. F. Helmolt herausgegebenen Weltgeschichte erschienene *Geschichte Amerikas* von Prof. Dr. Konrad Hübler, insbesondere S. 335 ff. und S. 345, also immerhin auf die Arbeit eines Gelehrten, der von dem Herausgeber seinerzeit für sachverständig genug gehalten wurde, diesen nicht unwichtigen Teil des Gesamtwerkes — es sind etwa 400 Seiten — zu schreiben. Im übrigen umfasst der von dem Rezensenten so scharf kritisierte Abschnitt des Buches von Knoll, das rund 600 Seiten stark ist, ungefähr 18 Seiten, von denen sich nur zwei mit den Inkas und ihrem Strassenbau beschäftigen.

kleineren Verkehrswegen hatte das Inkareich nur zwei grosse Heer- und Poststrassen, die durch verschiedene Gebiete von Quito nach Cuzco führten, und die nicht „allgemein“, sondern lediglich von den an ihren Seiten liegenden Ortschaften — gewissermassen im Frondienst — unterhalten werden mussten. In gewissen Abständen befanden sich an diesen Strassen entlang Läuferhäuschen für die Boten des Regierdienstes und ferner grössere Verproviantierungshäuser für die diese Strasse benutzenden durchziehenden Truppen.

Noch unrichtiger ist die Behauptung, im Inkareich hätte es „kein Privateigentum“ gegeben. Kleidung, Geräte, Hütten, Gemüsegärten usw. gehörten den bauerlichen Familien der Eingeborenen, ebenso auch das ihre Ansiedlungen im weiten Umkreis umgebende Dorf- und Markland; nur wurde, genau wie bei den alten Kelten und Germanen, das Ackerland jährlich umgeteilt. Es gehörte denn auch nicht „alles, was gebaut und erzeugt wurde“, den Inkas, sondern es musste an sie nur das abgeliefert werden, was auf den von ihnen den Besiegten abgenommenen Tributfeldern gewachsen war.

Derartige Unrichtigkeiten findet man leider mehrfach in Knolls Buch, wo er das Gebiet der Archäologie und Ethnologie streift.

Meiner Ansicht nach hätte er besser getan, auf solche Streifzüge in fremde Gebiete zu verzichten und sein Werk nach einer kurzen Schilderung des antiken (griechischen und römischen) Strassenwesens mit einer Darstellung des Strassenbaus der Germanen zu beginnen.

Einen höheren geschichtlichen Wert haben die auf fleissigen Quellenstudien beruhenden Schilderungen des spätmittelalterlichen und neuzeitlichen Strassenwesens. Knoll begnügt sich nicht damit, nur den Strassenbau und die soziale Lage der in ihm beschäftigten

Arbeiter zu schildern, sondern weist auch nach, in welcher seltsamen Weise oft die Mittel für den Strassen- und Brückenbau aufgebracht wurden, wie sich mit dem Ausbau der Strassen zugleich ein besonderes Strassenrecht und ein weitläufiges System der Strassen- und Wegezölle entwickelte. Manche der von ihm berichteten Tatsachen waren bisher wenig oder gar nicht bekannt und werfen teilweise neues Licht auf die mittelalterlichen Strassen- und Verkehrszustände.

Anzuerkennen ist auch, dass der Verfasser die grossen Handelsstrassen des Mittelalters mit in den Rahmen seiner Betrachtung zieht und die Handelsbedeutung der von der Lombardei nach Süddeutschland über den Brenner führenden Alpenstrasse, der Strasse über Pontebba-Pontafel und über den Predilpass hervorhebt. Nur vermag ich nicht zu verstehen, warum er die Passstrassen über den Grossen Sankt Bernhard, über den Sankt Gotthard nach Luzern und über den Septimer nach Chur und den Bodensee nicht erwähnt. Für den Warentransport Norditaliens nach den Rheingegenden und Westfrankreich sowie nach dem grössten Teil Oberdeutschlands hatten diese Alpenstrassen im dreizehnten, vierzehnten Jahrhundert eine weit grössere Bedeutung als die Brennerstrasse.

Als grossen Vorteil des Knollschen Buches möchte ich hervorheben, dass der Verfasser jedem grösseren Kapitel seines Werkes einen Anhang hinzugefügt hat, in dem er eine Reihe des Strassenwesens betreffende Urkunden zum Abdruck bringt. Er gestattet dadurch dem Leser nicht nur eine gewisse Kontrolle seiner Ausführungen, sondern liefert auch dem Kulturhistoriker, besonders dem Geschichtsschreiber des mittelalterlichen Städtewesens, ein wertvolles Quellenmaterial.

*Heinrich Cunow.*