

# Die Arbeit

Zeitschrift für Gewerkschaftspolitik und Wirtschaftskunde

1932

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

HEFT 12

## *Ergebnisse und Probleme des Freiwilligen Arbeitsdienstes*

*Von Walter Pahl*

Das quantitative Wachstum des Freiwilligen Arbeitsdienstes — etwa 285 000 junge Arbeitslose sind gegenwärtig von ihm erfasst — hat die Einwände, die gegen dieses Experiment erhoben worden sind, nicht ihres Gewichtes beraubt. Gewiss: 285 000 sind untergebracht; aber damit ist noch nichts ausgesagt über *Gestalt und Wirkungskraft* dieser modernen, aus dem Geiste der Jugendbewegung erwachsenen und nun in der offiziellen Durchführung den mannigfaltigsten Kräften überantworteten *produktiven Fürsorge* für die erwerbslose Jugend. Der *Grundgedanke* jedoch, erwerbslose Jugendliche aus der uferlosen Untätigkeit durch produktive Beschäftigung bei gemeinnützigen und zusätzlichen Arbeiten in selbstgewählter Gemeinschaft zu befreien, hat sich bewährt. Die Not der erwerbslosen Jugend — die innere Not wiegt hier fast so schwer wie die materielle — vertrug kein Abwarten. Arbeitsbeschaffungsprogramme geben noch kein täglich Brot. Aber selbst bei einer optimalen Lösung der Arbeitsbeschaffungsfrage wird ein grosser Teil der jungen Generation unseres Volkes *ausgeschlossen* bleiben aus dem normalen Produktionsprozess und damit aus dem nationalen Leben überhaupt. Die Nation ist in ihrem Bestande unmittelbar bedroht, wenn ein Glied abstirbt — und hier handelt es sich um sein lebenswichtigstes.

Andererseits ist den nach Arbeit drängenden Jugendlichen auf die Dauer mit *Bildungs- und Schulungsmassnahmen* wenig geholfen. Gewiss ist es erfreulich, dass in diesem Winter von den Arbeitsämtern wieder berufsbetonte Schulungslehrgänge eingerichtet werden sollen, von denen im vorigen Winter über 300 000 jüngere Erwerbslose erfasst wurden. Man muss sich aber darüber klar sein, dass diese kurzfristigen Schulungskurse mit der Fortdauer der Wirtschaftskrise für die beteiligten jüngeren Erwerbslosen allmählich ihren Sinn verlieren. Sie sind von grossem Wert nur so lange, als die Erwerbslosigkeit eine Pause bedeutet. Sie können dem jugendlichen *Dauererwerbslosen* wenig helfen, der — so oder so — eben der wirklichen Arbeit und des geordneten Tageslaufs bedarf, wenn er sein individuelles und gesellschaftliches Wertbewusstsein nicht vollends verlieren soll.

Wirkungskräftiger sind schon *Erwerbslosenheime*, in denen die Schulung die Form des Arbeitsunterrichts hat und in denen ein gemeinschaftliches Leben dem

ungen Erwerbslosen wieder die Wachstumskräfte zuzuführen vermag, die ihn sein inneres Gleichgewicht wiedergewinnen lassen<sup>1)</sup>.

Der Verweis auf die Forderung durchgreifender Massnahmen in der Richtung eines sozialistischen Umbaus der Wirtschaft kann diese Jugend aufpeitschen, aber nicht aufrichten. Heute und hier durch *sofortige* Hilfe dem vollständigen Zerfall der Lebens- und Arbeitskraft der erwerblosen Jugend Einhalt zu gebieten, ist eine Aufgabe, die unmittelbar in Angriff genommen werden muss. Die *Gewerkschaften* sind mit den übrigen Arbeiterorganisationen bereit, *alle nur möglichen Wege* zu gehen, um die Verbindung zwischen den noch im Produktionsprozess stehenden Arbeitern und den langfristig erwerbslosen Kollegen zu festigen. Ausschaltung aus dem Produktionsprozess darf nicht zugleich Ausschaltung aus dem Kampf der Arbeiterklasse bedeuten. Die Gewerkschaften kennen ihre Pflicht vor allem den jugendlichen Erwerbslosen gegenüber. Sie werden alles einsetzen, um sie vor der gesellschaftlichen Isolierung zu bewahren. Da unsere Zeit sich noch nicht dazu aufzuraffen vermag, durch einen strukturellen Umbau des gesellschaftlichen Ganzen der Jugend den Weg freizulegen für ihr Wachstum und ihren Gestaltungswillen, müssen hier wenigstens Sicherheitsventile geschaffen werden, um einen erbitterten Ausbruch dieser hochgespannten Kräfte zu verhindern.

Ein *Ventil* — das ist der Freiwillige Arbeitsdienst in sozialpädagogischer Gestalt. Nicht mehr und nicht weniger. Da Erwerbsarbeit normaler Art der Jugend leider nicht geboten werden kann, kommen wir zu fruchtbarer gegenwärtiger Hilfe nur durch neue *Beschäftigungsformen auf gemeinnütziger Grundlage*, die zugleich den Ansatz bildnerischer Massnahmen ermöglichen. Die Tatsache, dass im FAD. ernsthafte Arbeit zum primären Mittel sozialpädagogischer Einwirkung wird, gibt ökonomische Probleme auf. Das macht die Problematik, aber auch gleichzeitig den Reiz des FAD. aus, dass er *zwischen Ökonomie und Pädagogik* steht. Der Arbeitsdienst ist durchaus neues Terrain, für dessen Bearbeitung ein geeigneter Führertyp erst herangebildet werden muss. Was Wunder, dass vorerst die Arbeitslager ein durchaus uneinheitliches Gepräge tragen. Im wesentlichen beherrschen *drei Formen* das Gesamtbild des FAD.

<sup>1)</sup> Dass Erwerbslosenheimе auch dann, wenn sie nur Tagesheimе sind, dem Leben eines jungen Erwerbslosen wieder eine innere Verfassung geben können, zeigt das hervorragende Buch von Albert Lamm: „Betrogene Jugend“, Verlag Bruno Cassirer, Berlin 1932.

Lamm hat Jahre hindurch in einem Berliner städtischen Erwerbslosenheim Zeichenunterricht erteilt. Er schildert die ungeheuren Schwierigkeiten am Anfang der Arbeit: Rüdigkeit, Obstruktion, Terrorismus drohen immer wieder das Heim zu zerstören. Die Erwerbslosigkeit hat diese jungen Menschen so zermürbt und verwirrt, dass sie nur sehr schwer zu neuer Konzentration geführt werden können. Dennoch gelingt es allmählich, aus dem Heim eine Heimat zu schaffen. Erschütternd zu erleben, wie die Ausgeschlossenen immer wieder zurückkehren in das Heim, weil es ihnen zur richtunggebenden Kraft geworden war. Und das gelang, weil man auf moralisierende Einwirkung oder gar scharfes „Zupacken“ gänzlich verzichtete, weil man immer wieder den einzelnen Menschen, sein Leben und die Schwierigkeiten seiner Lage zu ergründen suchte und Vertrauen schenkte.

Erwerbslosenheimе, in denen das gemeinschaftliche Leben durch gemeinsame Wohnung und gemeinsame Wirtschaft fundiert wird, zeigen einen neuen Weg der Selbsthilfe für jugendliche Erwerbslose.

Der „*Soziale Dienst*“ hat jetzt die Errichtung von *Erwerbslosenheimеn* in sein Arbeitsprogramm aufgenommen. In Berlin wird zur Zeit ein grösseres Wohnheim in einem ehemaligen Verwaltungsgebäude des Gesamtverbandes eingerichtet, das der Hauptvorstand des Gesamtverbandes zur Verfügung gestellt hat. Ein Zeichen dafür, dass die Gewerkschaften auch bereit sind, neuartige Wege zu gehen, um unsere jugendlichen Erwerbslosen vor dem Zerfall ihrer Lebenskraft zu schützen.

1. Nur selten findet man *pädagogisch* wirklich durchgeformte Lager, die in ihren Lebens- und Arbeitsformen unmittelbar sozialpädagogisch ausgerichtet sind. Die konfessionellen Verbände und die Organisationen der Arbeiterbewegung pflegen vor allem diesen pädagogischen Typ des Arbeitslagers. Der Bildungsarbeit und der Freizeitgestaltung wird hier dieselbe Bedeutung beigemessen wie der körperlichen Arbeit. Das Lagerleben baut sich auf dem Grundsatz der Selbstverwaltung der Teilnehmer auf, ohne dass auf eine straffe Führung verzichtet wird<sup>2)</sup>.

2. Eine Reihe von Arbeitslagern, besonders diejenigen der *Soldaten- und Wehrverbände*, verzichten darauf, mit pädagogischen Mitteln das Lager zu formen. Obwohl der Reichskommissar die pädagogische Ausgestaltung des FAD. den Dienstträgern ausdrücklich zur Pflicht gemacht hat, gibt es doch zur Zeit keine verbindlichen Anweisungen, die den Missbrauch des Arbeitsdienstes durch Wehrverbände verhindern können. Die Selbstverwaltung der Kameradschaft im Lager ist nicht vorgeschrieben. Der „Verein zur Umschulung freiwilliger Arbeitskräfte“ (NSDAP.) zum Beispiel verlangt von den Arbeitsfreiwilligen unbedingten Gehorsam gegenüber den Vorgesetzten und befiehlt im § 3 seiner Dienstordnung: „Dem ständigen Vorgesetzten gegenüber gibt der Arbeitsfreiwillige seiner Achtung äusserlich durch strammen Gruss Ausdruck.“ Nach § 7 darf „bürgerliche Kleidung nur mit Genehmigung des Abteilungsführers angelegt“ werden. Man glaubt, „scharf zupacken“ zu müssen bei diesen Jungen, die Ordnung nicht mehr „gewohnt“ sind. Dass man die Unsicherheit dieser durch Zwang untätigen Jugend nicht wegkommandieren kann, dass man durch Kommandos nicht die Leistungsfähigkeit steigert, vielmehr nur Drückebergerei und Cliquenbildung züchtet, ist leider eine nicht überall vorhandene Erkenntnis.

3. ist schliesslich neben dem pädagogisch orientierten und militärdienstähnlichen Typ noch der einseitig *wirtschaftliche Typ* zu nennen, dem es in erster Linie auf die Ausnutzung der billigen Arbeitskräfte ankommt. Die höchstmögliche Arbeitszeit von 42 Stunden (Mindestarbeitszeit 36 Stunden) wird strikt eingehalten oder auf Umwegen überschritten. Durch die Einschaltung von Unternehmen sorgt der Träger der Arbeit für eine Anpassung der Arbeitsformen an die Methoden des modernen industriellen Betriebes. Die Stoppuhr wird angewendet, Antreiberei getrieben, durch Prämien und Akkord die Leistung zu erhöhen versucht. Von einer pädagogischen Erfassung der Arbeitsfreiwilligen ist kaum etwas zu finden. (Erst in letzter Zeit hat der Reichskommissar die Anwendung des Akkordsystems und die Gewährung von Prämien verboten.)

Diese Form finden wir vor allem dort, wo Interessentenverbände (Meliorationsgenossenschaften, Deichverbände) und auch öffentliche Körperschaften gleichzeitig als Träger der Arbeit und als Träger des Dienstes auftreten, wie denn überhaupt entgegen der ursprünglichen Absicht Träger der Arbeit und Träger des Dienstes weit häufiger identisch sind, als man meint. Wenn der Interessenten-

<sup>2)</sup> Siehe „Sozialistische Bildung“, Dezemberheft 1932: „Die sozialpädagogische Gestaltung des FAD.“ (Herausgegeben von der Reichsarbeitsgemeinschaft „Sozialer Dienst“. Auch als Sonderdruck zu beziehen.) Die Arbeit enthält die Richtlinien für die Bildungsarbeit in den Arbeitslagern des „Sozialen Dienstes“, Richtlinien für die Führerschulung und für die Ordnung des Lagerlebens.

verband als Träger der Arbeit gleichzeitig Dienstträger ist, wird naturgemäss das Interesse an einer pädagogischen Arbeit zurücktreten hinter dem Interesse an einer höchstmöglichen Arbeitsleistung. Die Identität von Träger der Arbeit und Träger des Dienstes droht den sozialpädagogischen Charakter des Arbeitsdienstes überhaupt zu zerstören.

Diese drei durchaus verschiedenartigen Formen finden wir heute im wesentlichen im FAD. Nur in seltenen Fällen ist es bisher gelungen, das Interesse des Arbeitsträgers an einer guten Arbeitsleistung mit intensiver sozialpädagogischer Arbeit zu verbinden.

Die Existenz des FAD. hängt aber entscheidend von seiner sozialpädagogischen Ausgestaltung ab. Eine Bejahung des FAD. ist nach Auffassung der Organisationen der Arbeiterbewegung nur um der sozialpädagogischen Wirkungsmöglichkeiten willen möglich, denn *ökonomisch* bleibt der Arbeitsdienst durchaus problematisch.

Die Praxis hat gezeigt, dass die gesetzlich geforderte Beschränkung der Massnahmen des FAD. auf zusätzliche, gemeinnützige und volkswirtschaftlich wertvolle Arbeit eine sichere Abgrenzung des Arbeitsgebiets des FAD. von der freien Marktwirtschaft und von dem freien Arbeitsmarkt nicht garantiert. In vielen Fällen kann von einer wirklichen *Zusätzlichkeit* der FAD.-Arbeit nicht die Rede sein. Wenn unter zusätzlichen Arbeiten solche verstanden werden, die weder jetzt noch in absehbarer Zeit ohne Einsatz des FAD. vorgenommen werden können, so muss man bedenken, dass durch die Krisensituation mit ihren Finanzierungsschwierigkeiten eine ständige Ausweitung des Begriffs erfolgt. Wirklich sichere Garantien für die *Zusätzlichkeit* bestehen nicht. Die Grenze gegen die Notstandsarbeiten der Gemeinden wird nur selten klar innegehalten. Der Deutsche Baugewerksbund hat eine Fülle von Material vorgelegt, durch das diese Tatsache belegt wird<sup>3)</sup>.

Die Übernahme der wesentlichen Kosten des Arbeitsdienstes durch die Gesamtwirtschaft ist selbstverständlich nur zu verantworten, wenn die *Gemeinnützigkeit* der Arbeiten feststeht. Auch hier gibt es immer wieder Fälle, wo das durchaus fraglich ist, vor allem dort, wo private Organisationen als Träger des Dienstes auftreten. Es genügt bekanntlich für die Erfüllung der Voraussetzung der Gemeinnützigkeit, dass die Arbeit nur einem begrenzten Personenkreis unmittelbaren Nutzen bringt, wenn zugleich die Allgemeinheit an der Ausführung der Arbeit interessiert ist. Wo bleibt der öffentliche Nutzen, wenn der Motorradklub des Städtchens Teterow einen Rennbahnparkplatz im FAD. herstellt, wenn die Stadt Rostock durch den FAD. eine Eisarena erhält, wenn ein Verein in Köln eine Radrennbahn im FAD. baut? Seit 25 Jahren ist die Errichtung eines Bismarck-Nationaldenkmals am Rhein geplant. Die Verwirklichung dieses Planes ist bisher immer wieder an Finanzierungsschwierigkeiten gescheitert. Jetzt „endlich“ ist es durch den FAD. möglich geworden, die Planierungsarbeiten für die Errichtung dieses Denkmals zu beginnen.

<sup>3)</sup> Siehe „Gewerkschafts-Zeitung“ Nr. 47: „Einengung des Arbeitsmarktes im Baugewerbe.“

Gewiss: die Arbeiten sollen auch *volkswirtschaftlich wertvoll sein*, wenn auch nicht im privatwirtschaftlichen Sinne rentieren. Da bisher eine planmässige Erfassung der für die Durchführung im FAD. geeigneten Projekte nicht vorgenommen wurde, vielmehr die Initiative zur Auffindung der förderungsfähigen Arbeitsgelegenheiten überwiegend den Trägern der Arbeit und des Dienstes überlassen blieb, ist eine Reihe sehr *zufälliger*, grösstenteils kleiner Arbeiten von nur geringem volkswirtschaftlichem Wert im FAD. gefördert worden. Das hat sich neuerdings durch verschärfte Bestimmungen des Reichskommissars geändert. Die bisher sehr beliebten Spiel- und Sportplätze werden heute nicht mehr als volkswirtschaftlich wertvoll anerkannt. In manchen Bezirken wurde es eine Prestigefrage des einen Turnvereins gegenüber dem anderen, einen Sportplatz im FAD. zu bauen. Entsprechend dem geringeren volkswirtschaftlichen Wert sind die Förderungssätze herabgesetzt worden. Während für volkswirtschaftlich wertvolle Arbeiten 1,80 bis 2 RM. pro Tagewerk gezahlt werden, gibt man in diesen Fällen nur noch 1,20 bis 1,40 RM. pro Tagewerk. Warum aber der Bau eines Übungsplatzes für einen Kleinkaliberschützenverein in Mitteldeutschland trotzdem mit 1,80 RM. gefördert wird, d. h. mit dem Satz für volkswirtschaftlich wertvolle Arbeiten, bleibt unerfindlich. Die Staffelung der Förderungssätze nach dem volkswirtschaftlichen Wert kann im übrigen die Inangriffnahme unproduktiver Arbeiten nicht verhindern. Eine Diskreditierung des Arbeitsdienstes durch die Erschöpfung in allzu spielerischen Aufgaben muss die Folge sein, wenn nicht durch *gesamtwirtschaftliche Planung* die ausführungswürdigen Arbeiten bereitgestellt werden.

Zu alledem kommt, dass die *Arbeitsleistung* im Arbeitsdienst geringer ist als bei normaler Arbeit. Es ist selbstverständlich, dass berufsfremde und durch Arbeitslosigkeit und Unterernährung zermürbte Menschen nicht soviel leisten können wie arbeitsgewohnte Facharbeiter, zumal wenn neben der Werkarbeit noch Raum bleiben soll für volksbildnerische Arbeit. Die bisherigen Erfahrungen in bezug auf die Arbeitsleistung sind gewiss sehr unterschiedlich. In einigen Fällen wurde mehr als bei Normalarbeit geleistet. Es ist bezeichnend, dass diese Fälle viel eher bei dem pädagogischen Typ als bei dem einseitig wirtschaftlich orientierten oder dem auf militärdienstähnlichen Kommandos aufgebauten Dienst zu finden sind. Die Ursache liegt wohl darin, dass die hier gegebene Verbundenheit der Kameraden auch eine stärkere Bindung an die Arbeit und eine stärkere Verantwortung erzeugt. Wesentlich leistungsfähiger scheint auch diejenige Kameradschaft von Arbeitsfreiwilligen zu sein, die *gesinnungsmässig* von vornherein verbunden ist. Gesinnungsgemeinschaft — das zeigt sich immer wieder in der Praxis des Arbeitsdienstes — ist ein wichtiger mitreisender Motor der Leistung<sup>4)</sup>.

Im Durchschnitt darf man nach den bisherigen Erfahrungen die Arbeitsleistung der Arbeitsfreiwilligen auf etwa 70 v. H. der normalen Arbeitsleistung — je Arbeitsstunde berechnet — veranschlagen<sup>5)</sup>.

<sup>4)</sup> Das hat sich z. B. in dem grossen Arbeitsdienstlager der SAJ. in Schmiedeberg deutlich gezeigt. Siehe hierfür das demnächst im *Arbeiterjugend-Verlag* erscheinende Buch: „Der Freiwillige Arbeitsdienst in der Praxis“, von Walter Pahl und Otto Stammer.

<sup>5)</sup> Siehe Franz Spliedt: „Die Ausführung von Meliorationsarbeiten im Freiwilligen Arbeitsdienst“, in „Beiträge zur Förderung der Landeskultur“, Berlin 1932, Heft 6.

Aber das ändert natürlich nichts daran, dass die Durchführung der Arbeiten im FAD. für die Träger der Arbeit wesentliche Ersparnisse mit sich bringt. Entscheidend ist aber die Frage der *gesamtwirtschaftlichen Kosten*. Dass der FAD. gesamtwirtschaftliche Ersparnisse bringt, ist keineswegs sicher. Das sei an dem Beispiel der *Meliorationsarbeiten* aufgezeigt, die im FAD. besonders bevorzugt werden.

Wir vergleichen die im FAD. für die Beschäftigten aufgewandten Kosten mit den für diese Arbeit geltenden Tarifföhnen. Es wird angenommen, dass die weiteren aus der Arbeit erwachsenden Aufwendungen ebenso wie die reinen Materialkosten bei beiden Arbeitsformen die gleichen bleiben. (Ein sehr günstiger Fall.) Die reinen Aufwendungen für die Arbeitsdienstwilligen betragen in sehr vielen Fällen 2,80 Mk. pro Tagewerk für Wohnung, Verpflegung, Arbeitskleidung, Taschengeld, Betreuung und Verwaltung usw. Bei siebenstündiger Arbeitszeit bedeutet das einen Aufwand von 40 Pf. je Arbeitsstunde. Demgegenüber beträgt der Tiefbauarbeiterlohn im Reichsdurchschnitt etwa 65 Pf. (Juni 1932). Demnach würde sich der auf Löhne entfallende Kostenanteil der Meliorationen um etwa 38 v. H. verbilligen. Bei sechsstündiger Arbeitszeit würde die Verbilligung nur etwa 28 v. H. betragen.

Nun muss man aber bei dem Vergleich der Lohnaufwendungen auch die durchschnittlichen Arbeitsleistungen bei beiden Arbeitsformen berücksichtigen. Wir haben für den FAD. im Durchschnitt eine um 30 v. H. geringere Leistung angenommen. Daraus ergibt sich also, dass bei sechsstündiger Arbeitszeit ein FAD.-Tagewerk gegenüber der Normalarbeit, gesamtwirtschaftlich gesehen, bereits erhöhte Kosten verursacht.

In sehr vielen Fällen wurde festgestellt, dass die Arbeiten im FAD. bis um ein Drittel *höhere Kosten* gegenüber dem ordentlichen Arbeitsverhältnis verursachen. Diese Feststellungen ändern natürlich nichts daran, dass die FAD.-Arbeiten im allgemeinen für den Träger der Arbeit rentabel sind. Eine realistische Betrachtung muss aber darauf hinweisen, dass beim FAD. in vielen Fällen gesamtwirtschaftliche Ersparnisse nicht vorliegen, vielmehr oft genug höhere Kosten als beim freien Arbeitsvertrag entstehen.

Wir weisen auf diese schwerwiegende ökonomische Problematik des FAD. nicht hin, um ihm jede Sinnhaftigkeit abzusprechen, vielmehr um aufzuzeigen, dass die ökonomische Problematik nur ausgeglichen werden kann dadurch, dass man die *sozialpädagogische Produktivität* des FAD. sichtbar macht. Freilich muss aber auch hier, wo die pädagogischen Wirkungsmöglichkeiten des FAD. zur Diskussion gestellt sind, gleich vor Illusionen gewarnt werden, vor ideologischen Übersteigerungen. In einem Aufsatz in der „Inneren Mission“<sup>6)</sup> wird dem Arbeitsdienst die Kraft zugesprochen, den jungen Erwerbslosen zum Erlebnis „des Mysteriums des Leibes Christi“ zu führen. Selbst ein Sozialist sieht im Arbeitslager die von Marx beklagte „Selbstentfremdung der Arbeit“ in der kapitalistischen Ordnung überwunden. Er glaubt, dass im Arbeitsdienst die sonst notwendig mit der kapitalistischen Produktionsweise verbundene Auffassung, dass die Arbeit ein notwendiges Übel sei, zusammengebrochen ist. Die Beobachtungen unter den Arbeitsfreiwilligen bestätigen keineswegs, dass der Arbeitsdienst der rein materiellen Bewertung der Arbeit entgegenwirkt. Von wenigen Idealisten

<sup>6)</sup> „Innere Mission“, Juni 1932, Wichern-Verlag, Berlin-Spandau.

abgesehen: die meisten jugendlichen Arbeitslosen werden von *materiellen Motiven* in den Arbeitsdienst getrieben, wenn diese Motive auch nicht ausschliesslich vorherrschen. Trotz der nur 30 Pf. Taschengeld pro Tag bedeutet der FAD. für die meisten eine materielle Verbesserung ihrer Situation. Noch sichtbarer ist der materielle Vorteil beim offenen Dienst, wo in der Regel 7 bis 8 RM. pro Mann und Woche ausgezahlt werden. Schönfärberei ist hier nicht am Platze<sup>7)</sup>. Das Gros der Arbeitsfreiwilligen geht zum Arbeitsdienst, um der äussersten materiellen Not zu begegnen, um wieder einmal richtig satt zu werden, *nicht* um der Allgemeinheit zu *dienen*. Die Erwartung aber, dass morgen endlich wieder Arbeit möglich wird, die einen anständigen Lohn bringt, ist keineswegs abgestumpft.

Aber ist es nicht ein Zeichen von grossem Idealismus — so wird vielleicht mancher fragen —, wenn die Jungen sich *freiwillig* zur Dienstleistung melden? Auch wenn wir von den durchaus nicht seltenen Fällen absehen, wo auch von einer formellen Freiwilligkeit der Meldung nicht mehr die Rede sein kann, wo Unterstützungsentzug bei Nichtmeldung amtlich angedroht wird, so erfolgt doch die freiwillige Meldung zum Arbeitsdienst unter dem Zwange einer ungeheuren Not, einer Entbehrung, die kaum vorstellbar ist.

Der Arbeitsdienst kann schon viel leisten, wenn er eine grössere Anzahl junger Erwerbsloser von der Gefahr ihrer vollständigen *gesellschaftlichen Isolierung* befreit. Deshalb ist es auch eine ideologische Verirrung, wenn man ihm, wie weite Kreise der Jugendbewegung, die Aufgabe setzt, eine „neue Volksordnung“ zu verwirklichen. Im Zuge dieser Auffassung des Arbeitslagers als „Zelle einer neuen Volksgemeinschaft“ wird als verbindliche Form des FAD. das *geschlossene Lager* verlangt, und zwar in der Form des *Volkslagers*, in dem gegenüber dem sogenannten „Verbandslager“ Vertreter der verschiedensten Schichten und Berufe sich zusammenfinden. Träger dieser Forderungen ist vor allem die bündische Jugend, aber auch ein Teil der *Heimatwerke*, die in einer Reihe von Landesteilen als Dienstträger auftreten<sup>8)</sup>.

Es ist kein Zweifel, dass das *geschlossene Lager* am stärksten die Erfüllung der pädagogischen Aufgaben des freiwilligen Arbeitsdienstes garantiert. Der Reichskommissar gewährt überdies heute den geschlossenen Lagern höhere Förderungssätze als den offenen Diensten. Der *offene Dienst*, der die Arbeitsfreiwilligen nicht in einer geschlossenen Wohn- und Lebensgemeinschaft zusammenfasst, erschwert zweifellos den Ansatz sozialpädagogischer Arbeit. Da bis vor kurzem beim offenen Dienst der ganze Förderungssatz in der Höhe bis zu 2 RM. voll ausgezahlt wurde, erschien er als „Verdienst“, wenn auch als ungenügender. Jetzt fordert der Reichskommissar, dass auch beim offenen Dienst nur ein Taschengeld von 30 Pf. gezahlt wird, dass ein Tagesraum für gemeinschaftliche

<sup>7)</sup> Der kapitalistische Wunsch ist der Vater des „idealistischen“ Gedankens, wenn Oberst *Hierl*, der von Hitler für die Organisation der Arbeitsdienstpflicht im Dritten Reich vorgesehen ist, in dem Arbeitsdienst die Möglichkeit erblickt, „die durch Liberalismus und Marxismus gezüchtete materialistische Auffassung, die jede Arbeit nur unter dem Gesichtspunkt des Geldverdienens betrachtet“, aus den Köpfen zu vertreiben. Siehe Konstantin *Hierl*: „Sinn und Gestaltung der Arbeitsdienstpflicht.“ München 1932. Franz Eher Nachf.

<sup>8)</sup> Wir wenden uns nicht gegen Heimatwerke, die lediglich eine Zusammenfassung sämtlicher Dienstträger zu technischen Zwecken darstellen.

Veranstaltungen zur Verfügung steht und mindestens eine Mahlzeit gemeinsam eingenommen wird. Bei der Durchführung dieser Neuregelung, die eine starke Herabsetzung der ausgezahlten Beträge zur Folge hatte, entzündeten sich übrigens die sogenannten *Streiks*. Alles das spricht gegen den offenen Dienst — für das geschlossene Lager. Andererseits wäre es sinnlos, dem offenen Dienst überhaupt jedes Lebensrecht im FAD. abzusprechen. Dort beispielsweise, wo die jugendlichen Arbeitslosen einer Dorfgemeinschaft einen örtlichen Arbeitsdienst durchführen, ist die Zusammenfassung in einem geschlossenen Lager durchaus sinnlos. Erst durch den offenen Dienst wurde es im übrigen möglich, in verhältnismässig kurzer Zeit eine grössere Zahl junger Erwerbsloser zu erfassen. Zur Zeit arbeiten etwa zwei Drittel aller Arbeitsfreiwilligen in offenen Diensten. Das Ziel des Reichskommissars ist darauf gerichtet, im nächsten Jahre nicht mehr als ein Drittel der Dienstwilligen in offenen Lagern zu beschäftigen. Im Winter will man hauptsächlich nur die geschlossenen Arbeitslager aufrecht-erhalten. Nur für den Arbeitsdienst für *Mädchen* soll die offene Form zugelassen bleiben.

Neben dem Streit um offene oder geschlossene Lager steht der Streit, ob *Verbandslager* oder *Volkslager* das zukünftige Gesicht des FAD. bestimmen sollen. Der FAD. in seiner gegenwärtigen Form ist auf die Selbstverwaltung der Verbände gegründet, die die Dienstwilligen sammeln und betreuen. Wenn das einen Sinn haben soll, so darf es sich nur um Verbände handeln, die wirklich die erwerbslose Jugend repräsentieren. Das ist aber heute keineswegs der Fall. Es hat sich eine Reihe von neuen Verbänden eigens zum Zwecke der Betätigung im FAD. — zum Teil mit grossem Büroaufwand — gegründet. Dienstwillige werden auf dem nicht mehr ungewöhnlichen Wege der *Zeitungsannonce* herbeigeschafft. Obwohl der Reichskommissar ausdrücklich fordert, dass als Träger des Dienstes in erster Linie die gesinnungsmässig verbundenen Gemeinschaften in Frage kommen, jagt man ihnen gegenwärtig mit allen möglichen Methoden die Dienstwilligen ab. Dieser üble *Konkurrenzkampf* kann sofort beendet werden, wenn mit aller Strenge gegen den Unfug vorgegangen wird, eigens für die Sammlung von Arbeitsfreiwilligen neue Verbände zu gründen. Übrigens scheint sich das Geschäft zu lohnen: In einer Grossestadt beschäftigt das Büro eines solchen Verbandes an die 20 Angestellte.

Angesichts dieses Durcheinanders wird in weiten Kreisen die Frage gestellt, ob es nicht an der Zeit ist, den ganzen FAD. den Verbänden zu entreissen und an die Stelle der *Verbandslager* neutrale *Volkslager* eines einheitlichen Dienstträgers zu setzen. Dabei fordern die einen eine staatliche Reglementierung des Arbeitsdienstes, vor allem diejenigen, denen der FAD. nur eine Abschlagszahlung auf die Arbeitsdienstpflicht bedeutet, während die anderen zwar die Selbstverwaltung im Arbeitsdienst beibehalten wissen wollen, aber einen einheitlichen Dienstträger nach Art etwa der Heimatwerke wünschen.

Nach unseren Erfahrungen im „Sozialen Dienst“ hat sich gerade unter sozialpädagogischem Aspekt das *Verbandslager* bewährt, d. h. also dasjenige Lager, bei dem die tragende Stammgruppe der Teilnehmer von einer Gesinnungsgemein-

schaft gestellt wird, um die herum auch verbandsmässig nicht gebundene Jugendliche gesammelt werden. Gewiss ist hier die Gefahr des politischen Missbrauches gegeben, wie das Beispiel des *Anhaltischen Arbeitsdienstes* krass demonstriert. Andererseits hat sich aber gerade gezeigt, dass von den Gesinnungslagern die stärksten pädagogischen Bindungskräfte ausgehen. Auch die Arbeitsleistung ist in diesen Lagern besonders gut. Der Appell an die Ehre des Verbandes, der Bewegung, der man zugehört, spornt zu Höchstleistungen an. Gegen eine stärkere Zuweisung nicht verbandszugehöriger Erwerbsloser an die Arbeitslager der Verbände ist nichts einzuwenden, wenn die Zuweisung sich in solchen Grenzen hält, die es dem Dienstträger noch ermöglichen, dem Arbeitslager von seiner geistigen Grundhaltung aus das Gepräge zu geben.

Die sogenannten neutralen Volkslager sind meist *negativ* neutral: von Politik darf nicht gesprochen werden. In diesen Lagern fehlen oft die Bindekräfte, die wirkliche Gemeinschaft erst ermöglichen. Sie hängen im leeren Raum. Etwas anderes ist es mit jenen Volkslagern, in denen bewusst die gegnerischen Kräfte zur Auslösung gebracht werden und nun allerdings die Probe aufs Exempel gemacht wird: Du bist Sozialist? Nun gut. Wir werden sehen, ob du deine Erkenntnisse und Wertungen als verpflichtend auch für dich selbst erkennst in unserem gemeinsamen Leben hier im Lager. Du Nationalsozialist rühmst deine Rassenvorzüge? Nun, wir werden schon erkennen, worin sie sich äussern. Zwang zur *persönlichen Bewährung* des politischen Denkens und Wollens kann dazu führen, dass dem politischen Denken seine Irrealität genommen wird. Kein Zweifel aber: Dieses positiv-neutrale Volkslager mit seiner politisch-pädagogischen Zielsetzung wird eine Ausnahme bleiben müssen. Eine strenge geistige Auseinandersetzung, wie sie dieses Lager fordert, ist bei dem geistigen Zustand der erwerbslosen Jugend heute nur in seltenen Fällen möglich. Die erwerbslose Jugend, die für den FAD. hauptsächlich in Frage kommt, lebt häufig noch in einem Raum, in dem das politische Bekenntnis nur den Wert des Symbols hat. Die Erwerbslosigkeit hat ihr geistiges Wachstum schroff unterbrochen. Eine ernsthafte politische Auseinandersetzung wird erst möglich, wenn die zum Teil heute schon erschreckenden *Lücken im geistigen Wachstum* geschlossen werden, die die Erwerbslosigkeit aufgerissen hat. Nach unseren Erfahrungen muss das Gewicht der geistigen Arbeit in der Freizeit auf ganz *elementaren* Dingen liegen. Das ist gewiss eine schwierige, manchmal wenig reizvolle, aber sehr notwendige Arbeit.

Der sozialpädagogische Erfolg des FAD., ja die institutionelle Festigung des FAD. überhaupt, wird entscheidend davon abhängen, ob es im Laufe dieses Winters gelingt, einen zahlenmässig ausreichenden und geistig einheitlich geformten *Führerstamm* heranzubilden. Das gegenwärtige Durcheinander kann nur überwunden werden, wenn im nächsten Jahre eine Führerschaft von einheitlicher geistiger Prägung und einheitlichem *sozialpädagogischem Zielwillen* zur Verfügung steht. Zur Zeit sind hier die Militärs die Führer, dort die Jugendpfleger, die Pastoren, die Verbandsfunktionäre. So gewiss der Führer im FAD. darüber wachen muss, dass die Freiwilligen zur Pünktlichkeit und Ordnung, zu

straffer Körperbeherrschung und Disziplin erzogen werden, so gewiss dürfen die Methoden der militärischen Führung nicht auf den Arbeitsdienst übertragen werden. Ebenso aber wie eine *Militarisierung* muss auch die Durchführung des FAD. unter lediglich *wohlfahrts- und jugendpflegerischen* Gesichtspunkten *verhindert* werden. Zu pädagogischem Takt müssen organisatorische Begabung und die Fähigkeit zur geistigen Führung kommen.

Inzwischen ist die Ausbildung der Führer in sechswöchigen Kursen durch die Bezirkskommissare begonnen worden. Man will im nächsten Jahre etwa 2000 geschulte Führer zur Verfügung haben für 200 000 Arbeitsfreiwillige. Mit dieser ja bereits jetzt schon um 85 000 überschrittenen Zahl rechnet man im Durchschnitt des kommenden Jahres. Die mit Erfolg geschulten Führer erhalten einen amtlichen *Führerschein*, wobei zwischen der Eignung als Führer und derjenigen als Unterführer unterschieden wird. Für die Inhaber des Führerscheins wird die sonst auf 20, allerhöchstens 40 Wochen begrenzte Förderungszeit auf zwei Jahre ausgedehnt. Ausserdem erhält der Führer neben dem üblichen Förderungssatz eine Zulage bis zu 30 RM.

Leider kann von einer einheitlichen Gestaltung der Führerschulung vorerst *nicht* die Rede sein. In einigen Fällen stehen in der Führerschulung die Übungen im Geländesport und im altpreussischen Exerzierreglement, im Stechschritt und in der Ehrenbezeugung (mit und ohne Kopfbedeckung) im Vordergrund. Wir wenden nichts dagegen ein, dass Gruppenbewegungen in militärisch-disziplinierter Form vorgenommen werden. Was soll man aber dazu sagen, wenn der Lehrer, der in das Unterrichtszimmer tritt, mit einem „Melde gehorsamst: 60 Mann zum Unterricht angetreten!“ begrüsst wird und Hacken und Spaten exerziermässig behandelt werden? Gerade der Soldat wird das komisch finden. Zu noch stärkerer Kritik fordern Form und Inhalt des Unterrichts heraus. Oft genug beschränkt man sich auf *reine Instruktion*, wie sie heute kaum mehr in der Reichswehr zu finden sein dürfte. Der Arbeitsdienstführer soll seine Kameraden (oder besser „Zöglinge“?) später im Lager zur Selbstarbeit und Selbstübung anleiten. Man scheint ihn aber häufig nur für die Funktion eines *Aufsichtsbeamten* (mit dem Berechtigungsschein in der Tasche) vorzubereiten. Was den Inhalt des *Lehrplans* anbetrifft, so findet man hier den Vortrag eines Pfarrers über „Erlebtes aus Ostafrika“ neben einem Besuch des Films „Kreuzer Emden“ in Uniform, einen Vortrag „Blut und Boden“ neben einem Reklamefilmvortrag über die „Maggiwerke“. In der Gesangpflege erfreuen sich „Drei Lilien“, „Wenn die Soldaten“, „In einem Polenstädtchen“ offenbar besonderer Beliebtheit. Diese Beispiele mögen genügen, um unseren scharfen *Protest* gegen die in einer Reihe von Führerkursen angewandten Methoden zu begründen. Die besten Garantien für die Einheitlichkeit der Führerschulung scheinen dort gegeben, wo unsere *Volkshochschulheime* mit ihrer bildnerischen Erfahrung und ihrem langjährig geschulten Lehrpersonal die Ausbildung übernehmen. Das ist erfreulicherweise schon in einer ganzen Reihe von Fällen geschehen. Unsere Erwachsenenbildungsstätten erhalten hier ein neues dankbares Feld für ihre Tätigkeit. Es ist unbedingt notwendig, dass die ganze Führerschulung planmässig in die Hände von er-

fahrenen Volksbildnern gelegt wird. Das Ergebnis der Führerschulung dieses Winters entscheidet darüber, ob es gelingt, dem FAD. ein einheitliches Gesicht zu geben. Dieses einheitliche Gesicht kann nur gefunden werden, wenn der Arbeitsdienst streng und planmässig auf die Steigerung seiner sozialpädagogischen Produktivität ausgerichtet wird.

Gelingt es auf diese Weise, den FAD. institutionell und autonom zu verankern, dann ist den Propagandisten der *Arbeitsdienstpflicht*, die jugendliche Arbeitslose durch Kaserne und Kommando wieder zur „Räson“ bringen wollen, ein gut Teil Wasser abgegraben. Das ist übrigens gewiss: eine Arbeitsdienstpflicht würde die ökonomische *Problematik* des FAD. nicht verringern, sondern *verstärken*. Die Frage der *Zusätzlichkeit* und *Gemeinnützigkeit* wird dann mehr denn je ihre Schwierigkeiten aufzeigen. Die Arbeitsleistungen würden ausserordentlich sinken. Wie ja schon bei der *Pflichtarbeit*, die wir heute haben, die Arbeitsleistung weit unter derjenigen im FAD. liegt: bei etwa 40 bis 50 v. H. der Normalarbeit.

Wir hoffen, dass sich Deutschland noch nicht so weit selbst entfremdet ist, dass es sich den *Balkan* zum Beispiel nimmt. Das Erbe des *Freiherrn vom Stein* darf nicht vertan sein. Ein deutscher Arbeitsdienst ist nur möglich in den Formen der *Selbstverwaltung* und *Selbstverantwortung*. Zwangsmittel würden die spärlichen Kräfte der jungen Erwerbslosen gänzlich zerstören. Der Arbeitsdienst soll ihnen Raum geben, zu sich selbst zurückzufinden. *Die Not ist schon furchtbarer Zwang genug!*

---

## *Regierung und Grundrechte*

Von Martin Drath

Unter sehr verschiedenartigen Gesichtspunkten werden jetzt die Grundrechte der Reichsverfassung wieder in den Vordergrund des Interesses gerückt. *Ernst Fraenkel* schreibt in einem Aufsatz „Abschied von Weimar“<sup>1)</sup>:

„Solange die Weimarer Verfassung diese Freiheitsrechte enthält, solange der Staat Meinungsfreiheit, Versammlungsfreiheit, Koalitionsfreiheit, Pressefreiheit gewährt, solange ist die Verfassung dieses Staates für die Arbeiterschaft von Wert.“

*Carl Schmitt* nennt in seiner Schrift „Legalität und Legitimität“<sup>2)</sup> den zweiten Hauptteil der Verfassung „in Wahrheit eine gegenüber dem ersten, einen parlamentarischen Gesetzgebungsstaat organisierenden Hauptteil heterogene, zweite Verfassung“. Während diese beiden Autoren ein Losgelöstsein der Grundrechte von dem Funktionieren der parlamentarischen Demokratie (so *Ernst Fraenkel*) oder sogar einen Gegensatz zwischen ihnen (so *Carl Schmitt*) feststellen, sieht ein dritter Autor, *Franz Röhr*, der in der Zeitung „Der Deutsche“<sup>3)</sup> über „Die Arbeiter und die bürgerliche Freiheit“ schreibt, gerade die enge Verbindung, die die Grundrechte mit der parlamentarischen Demokratie haben.

<sup>1)</sup> „Die Gesellschaft“, 9. Jahrgang, Nr. 8, S. 122.

<sup>2)</sup> München und Leipzig 1932, S. 41.

<sup>3)</sup> Nr. 219 vom 17. September 1932.

Diese Häufung der Untersuchungen über die Grundrechte ist kein Zufall. Sie beweist, dass wir uns in einem kritischen Stadium befinden, das zur Besinnung drängt. Deshalb soll hier der Versuch gemacht werden, zur Klärung dieser Fragen beizutragen.

## I.

Zunächst kommt es darauf an, zu prüfen, ob es sich bei der parlamentarischen Demokratie wirklich um eine „Organisationsform“ handelt, die man — freiwillig oder gezwungen — aufgeben kann, *ohne dass damit auch das Wesentliche an den Grundrechten mit aufgegeben wird*. Ich behaupte, dass die Grundrechte und die parlamentarische Demokratie weit enger miteinander verknüpft sind, als wir heute zugeben, dass nämlich die Grundrechte, und vor allem die Freiheitsrechte, ohne parlamentarische Demokratie verfälscht, entstellt und zu wesentlichen Teilen wertlos werden<sup>4</sup>).

Diese Frage ist um so wichtiger, als der Reichskanzler *von Papen* nun schon zum zweiten Male erklärt hat, dass er eine Reform des organisatorischen Teils der Verfassung beabsichtige, bei der jedoch die Grundrechte in ihrem Wortlaut oder wenigstens in ihrem Wesen unangetastet bleiben sollen<sup>5</sup>).

a) Untersuchen wir also zunächst die Richtigkeit der Fraenkelschen Behauptung! Sie bezieht sich ausschliesslich auf die *Freiheitsrechte*. Prüfen wir, wie es mit ihnen steht, und zwar an Hand der Beispiele, die Fraenkel selbst aufzählt: Die „Meinungsfreiheit“, richtiger „Meinungsäusserungsfreiheit“ gewährt Art. 118 RV „innerhalb der *Schranken* der allgemeinen Gesetze“. Die Versammlungsfreiheit garantiert Art. 123 dem Wortlaut nach ohne Hinweis auf Beschränkungen durch einfaches Gesetz; indessen ist anerkannt, dass die Strafgesetze und polizeiliche Gesichtspunkte nach wie vor Schranken der Versammlungsfreiheit bilden, wobei schon der Begriff „*Strafgesetz*“ dem steten Wandel der gesellschaftlichen Auffassungen und erst recht sein Inhalt der jeweiligen Ausprägung der Strafrechtsnormen unterworfen ist und ebenso die polizeilichen Möglichkeiten sich laufend sogar ohne ausdrückliche Gesetzänderung der jeweiligen Situation anpassen. Nicht anders steht es — wie eine eingehende, hier jedoch nicht mögliche Untersuchung ergeben würde — mit den Konnexinstituten der Koalitionsfreiheit, die für die Koalitionsfreiheit selbst praktisch von geradezu ausschlaggebender Bedeutung sind, wobei sich obendrein noch Schwierigkeiten anderer Art, besonders das grundlegende Problem der Abgrenzung der *Koalitionen* von den *politischen Vereinigungen*, ergeben. Endlich ist die Pressefreiheit des Art. 118 RV nur durch Verbot der *vorherigen* Zensur gewährleistet, während alle *nachträglichen* „Sanktionen“, die die Existenz der Presse erschüttern und zu grösster „Regierungsfrömmigkeit“ zwingen können, unbenommen bleiben. Wohin wir sehen: die klassischen und ebenso die neueren Freiheitsrechte unterliegen schon in der Formulierung, die die Verfassung enthält, sonst aber in der Praxis — und

<sup>4</sup>) Dass auch umgekehrt das Funktionieren der Demokratie die Freiheit der Meinungsäusserung usw. voraussetzt, ist schon oft dargestellt und braucht hier nicht wiederholt zu werden.

<sup>5</sup>) Vgl. seine Rede vor bayerischen Industriellen am 12. Oktober 1932 nach dem Bericht des „Vorwärts“, Nr. 482 vom gleichen Tage, und seine Erklärung vor einem Journalisten der französischen Zeitung „Intransigeant“ nach einem Bericht der „Vossischen Zeitung“ vom 6. November 1932, Nr. 533.

die ist ausschlaggebend — immer noch der Regelung durch das Recht in vielfältiger, hier überhaupt nur *angedeuteter* Weise.

Dass diese nähere Regelung nach der deutschen Staatsrechtspraxis nicht nur durch parlamentarisch verabschiedete Gesetze, sondern auch durch Ausnahmeverordnungen getroffen werden kann, ist nicht mehr zu bezweifeln. Hinzu kommt für den Ausnahmezustand, dass wichtige Freiheitsrechte im Artikel 48, Absatz 2 RV. selbst ausdrücklich als aufhebbar bezeichnet sind<sup>6)</sup>. Gegenüber einer rücksichtslosen Ausnutzung aller Möglichkeiten, die Artikel 48 RV. bietet, bilden die Freiheitsrechte also erst recht keinen wesentlichen Schutz für die Arbeitnehmerschaft.

Dies gilt ganz besonders, wenn der Ausnahmezustand nicht eine kurze, sondern eine sehr lange Zeit dauert. Denn dann wird die Rechtsauslegung durch die allgemeine politische Situation und durch Berücksichtigung der Konsequenzen dieser oder jener Auslegung ganz bedeutend beeinflusst — nicht zum Vorteil derer, die sich zwar auf Freiheitsrechte, jedoch weniger auf politische Macht stützen wollen.

Fraenkel macht also den m. E. entscheidenden Fehler, die Freiheitsrechte *statisch* statt *dynamisch* zu betrachten<sup>7)</sup>. In Wahrheit gelten die Freiheitsrechte aber nicht nur einfach und unerschütterlich klar und sicher, *weil und wie sie dort in der Verfassung geschrieben stehen*, sondern sie gelten im Zusammenhang mit den „allgemeinen Gesetzen“, mit denen sie vielfältig (am stärksten das für die Arbeiterschaft ja besonders wichtige Koalitionsrecht mit seinen Konnexinstituten) verknüpft sind. Sie gelten im Rahmen einer allgemeinen gesellschaftlichen Situation und Wertung, die erst ihre praktische Wirkung bestimmt und die ihrerseits vor allem in den jeweils geltenden Gesetzen ihren Ausdruck findet.

Nun könnte eine gefestigte Tradition der Auslegung und Anwendung der Freiheitsrechte auch in Krisenzeiten sehr viel nützen; sie könnte kraft des Gesetzes der Stetigkeit, auf dem die Wirkung der Rechtsordnung und ihrer Anwendung beruht, einen allzu rapiden Umschwung verhindern und manches selbst über die Dauer eines längeren Ausnahmezustandes hinwegretten. Indessen befinden wir uns in dieser angenehmen Lage nicht. Das Verhältnis der Grundrechte zum Gesetzgeber ist in der Vorkriegszeit kaum diskutiert worden; es ist erst ein Problem der jetzigen Verfassung. Und bei der Diskussion, die darüber stattgefunden hat und stattfindet, spielt die spezifische Bedeutung, die die Freiheitsrechte *für die Arbeiterschaft* haben, fast gar keine Rolle. Das gilt sogar für das Recht der *wirtschaftlichen* Vereinigungen der Arbeitnehmer, für das Recht der Koalitionen. Es gilt nicht minder für das Recht der *politischen* Arbeitnehmerbewegung, die gleichfalls der Freiheitsrechte in einem durchaus spezifischen Sinne bedarf. Es fehlt uns also auch in dieser Hinsicht das, was die Bedeutung der Freiheitsrechte für uns verstärken könnte.

<sup>6)</sup> Freiheit der Person; Unverletzlichkeit der Wohnung; Briefgeheimnis usw.; Meinungsäußerungsfreiheit; Pressefreiheit; Versammlungsfreiheit; Vereinigungsfreiheit.

<sup>7)</sup> In einem zweiten Aufsatz „Um die Verfassung“ erkennt Fraenkel das selbst („Die Gesellschaft“, 9. Jahrgang, Nr. 10, S. 311).

Zusammengefasst zeigt sich: Krisenfeste Freiheitsrechte gibt es für uns nicht. Das ist kein Zufall! Unverletzliche Menschenrechte, die nicht dem — einfachen oder verfassungsändernden — Gesetzgeber zur näheren Regelung überlassen sind, gibt es nur als Rechtsgrundsätze, als Naturrecht, als Idee. Die in der Idee unverlierbare, unverzichtbare und unbeschränkbare Menschenwürde war und bleibt aber in den Niederungen des positiven Verfassungsrechts, d. h. aber in ihrer Wirklichkeit (und dieses Wort „Wirklichkeit“ bedeutet: dort, wo sie *wirken!*) beschränkt durch mannigfache Schranken des geltenden Gesetzes. So wird es auch in absehbarer Zukunft bleiben, da der Staat *absolute* Freiheiten niemandem und in keiner Beziehung zugesteht, wo er sie nicht zugestehen muss, weil er ohnehin keine Einflussmöglichkeiten hat<sup>8)</sup>. Wir sind aber auch gerade heute weit davon entfernt, diese Idee wenigstens *als Ideal*, als etwas, was erstrebt werden muss, gerade weil es nicht verwirklicht ist, so stark in uns zu spüren, dass die Rechtswirklichkeit von dieser Idee her massgeblich gestaltet würde, dass unser positives Recht und seine Anwendung an der Idee mehr als unbedingt notwendig orientiert würde. Aber gerade weil die Idee der Freiheitsrechte nicht oder so wenig lebendig ist, kommt es auf die Kräfte an, die die Freiheitsrechte durch die Gesetzgebung und durch Verordnungen gestalten. Daher gilt der Satz, dass die Freiheitsrechte für die Arbeiterschaft heute nicht viel mehr als das wert sind, was ihr politischer Einfluss selbst erkämpft oder wenigstens bewahrt. Nicht: Politischer Rückzug auf die Grundrechte, weil die parlamentarische Demokratie uns nichts mehr bietet; sondern Kampf um und für die parlamentarische Demokratie, weil sie uns — neben anderem — auch die wirklichen Freiheiten garantiert, die wir brauchen und die wir selbst so mitgestalten müssen, *wie wir sie brauchen*.

Es gibt keine Konservierung bestehender Rechte, am wenigsten der politischen Rechte, die die Grundrechte doch sind, in der Krise, ohne dass man für sie kämpft. Der Kampf spielt sich — nicht ausschliesslich, aber doch zu einem wichtigen Teil<sup>9)</sup> — ab in den Formen der Demokratie. Die Freiheitsrechte, wie wir sie brauchen, sind also geradezu existenziell verbunden mit der Demokratie und abhängig von ihr<sup>10)</sup>.

Verfassungsreformpläne, die das verkennen oder verschleiern, sind besonders gefährlich.

Nun könnte man darauf hinweisen, dass wir in der Vorkriegszeit in Deutschland nicht gerade in einer Demokratie gelebt haben, dass aber trotzdem eine Freiheit der Person, der Meinungsäusserung und sogar der Vereinigung usw. bestand. Ich will demgegenüber gar nicht einmal prüfen, ob denn diese Freiheit wirklich so weit ging; ich glaube, es wäre ein leichtes, die beweglichsten Klagen aus der Arbeiterbewegung ins Gedächtnis zurückzurufen. Wenn ich aber zu-

<sup>8)</sup> Auch die Gedanken sind *nur beim heutigen Stande der Technik* frei!

<sup>9)</sup> Dass der Stimmzettel nicht das Allermittelmittel ist, um bei völlig veränderter sonstiger Machtlage noch alle Positionen erfolgreich zu verteidigen, ist selbstverständlich.

<sup>10)</sup> Während dieser Aufsatz schon gedruckt wird, erhalte ich die Schrift *Franz Neumanns*: „Die öffentlich-rechtlichen und privatrechtlichen Beschränkungen der Pressefreiheit“, die sehr deutlich zeigt, wie es bei uns mit diesem besonders wichtigen Freiheitsrecht bereits bestellt ist. Wem das noch nicht einleuchtet, der lese in der Zeitschrift der Vereinigung der deutschen Arbeitgeberverbände „Der Arbeitgeber“ 1932, Heft 18 und 23, was zu dem Thema „Der autoritäre Staat und die Freiheit der Presse“ ausgeführt wird — alles ohne formelle Beschränkung der Pressefreiheit.

gebe, dass natürlich ein gewisses Mass von Freiheit bestanden hat, so kann ich doch nicht glauben, dass eine politische Entwicklung von der Demokratie hinweg nun auf dem Gebiete der Freiheitsrechte weniger konsequent sein würde. Ganz besonders nach der Zuspitzung der politischen Lage, die eine grundlegende Änderung der Verfassung zweifellos bringen würde, kann man sich hier wohl kaum Illusionen machen. Hinzu kommt, dass ich die *bürgerlichen* Kräfte nicht sehe, die in der Vorkriegszeit *neben der Arbeiterschaft* für die Freiheit eingetreten sind, die heute aber sehr stark fehlen würden. Selbst wenn ich also vom Ausnahmezustand und damit von den Möglichkeiten des Artikels 48 RV. absehe, kann ich zu keinem günstigeren Ergebnis kommen. Nach Beseitigung der Demokratie bleiben uns Freiheitsrechte niemals so übrig, wie wir sie nötig haben.

b) Was wir bisher von den eigentlichen *Freiheitsrechten* festgestellt haben, gilt von den *übrigen* Grundrechten ganz ähnlich. Zwar gibt es einige unter ihnen, die von der Gesetzgebung und von Notverordnungen besonders unabhängig sind; aber hier handelt es sich nur um relativ wenige, die gerade für die Arbeitnehmerschaft keine eigentliche Bedeutung besitzen. Wohl aber bleiben noch Grundrechte übrig, die programmatischen Charakter tragen und von den Grundsätzen sprechen, nach denen das Wirtschafts- und Arbeitsleben geordnet werden soll. Hier handelt es sich zu einem erheblichen Teil überhaupt nicht um Normen, die bindende Anordnungen enthalten, sondern um Programme, die nur in besonders nachdrücklicher Form verkündet und festgelegt worden sind. Diese Grundrechtsartikel sollen also erst durch besondere Gesetze in die Wirklichkeit umgesetzt werden. Zum Teil sind solche Gesetze schon vorhanden. Aber die Verfassung gibt ihnen nicht die besondere Kraft von Verfassungssätzen, die nur durch ein verfassungsänderndes Gesetz abgeändert oder aufgehoben werden können. Deshalb stehen diese Gesetze auch dem einfachen Gesetzgeber und sogar dem Inhaber der Ausnahme Gewalt zur Abänderung, Aufhebung oder Ergänzung zur Verfügung. Auch hier ist deshalb die Verwirklichung der Grundrechtsartikel ganz besonders abhängig von der politischen Machtlage, ganz zu schweigen davon, dass man manche Gesetze nicht einmal abzuändern oder aufzuheben, sondern nur *nicht anzuwenden* braucht, um das Programm der Verfassung zu sabotieren. Das Funktionieren der Demokratie ist also wiederum sehr wesentlich, wenn man an diesen Grundrechten überhaupt ein Interesse nehmen will, wie ich es allerdings für notwendig halte.

\* \* \*

Wie man die Dinge auch betrachtet, ob man diese oder jene Grundrechte heranzieht, ob man vom Standpunkt des Artikels 48 RV. oder von der Wiederkehr normalerer Verhältnisse ausgeht, in jedem Falle tut man gut, sich der unmittelbaren Verknüpfung bewusst zu bleiben, die die Grundrechte mit der Demokratie verbindet. Das was Franz Röhr in der Zeitung „Der Deutsche“ schreibt, bestätigt sich damit in vollem Umfange.

## II.

Nun wäre es aber meines Erachtens keineswegs ausreichend, diese Tatsache hervorzuheben. Wir müssen ausserdem erkennen, was die Grundrechte heute

für das politische Bewusstsein der Arbeiterschaft bedeuten. Es besteht wohl unter den Kennern der Verhältnisse kaum Meinungsverschiedenheit darüber, dass die eigentlichen Freiheitsrechte kaum eine Rolle spielen. Neben allerlei anderen Gründen<sup>11)</sup> scheint mir der wichtigste der, dass alle Freiheitsrechte davon ausgehen, dass wenigstens die menschliche Existenz im voraus gesichert ist. Menschenrechte bedingen Menschenwürde; diese kann aber heute nicht mehr gewährleistet werden durch Freiheit vom Staat, sondern im Gegenteil durch Massnahmen des Staates. Ein vielfach geradezu leidenschaftliches Bekenntnis zu den Freiheitsrechten, wie wir es aus der Vergangenheit kennen, ist heute kaum irgendwo zu hören. Und auch der Ruf der Eisernen Front erhält seine Kraft keineswegs aus dem Willen, nur Freiheit zu *besitzen*, sondern aus dem Willen, die eine grosse und heute allein wesentliche Freiheit zu erkämpfen *und zu benutzen*, die Freiheit, *selbst* das Gemeinschaftsleben mit zu gestalten nach den „Grundsätzen der Gerechtigkeit mit dem Ziele der Gewährleistung eines menschenwürdigen Daseins für alle“. Nicht Freiheit der Gesellschaft vom Staate, sondern Ordnung der Gesellschaft durch den Staat ist das leidenschaftliche politische Glaubensbekenntnis unserer Zeit. Auch und ganz besonders für die Arbeiterschaft ist auf die Dauer die Verfassung gerade das wert, was sie leistet oder möglich macht auf dem Weg zu diesem Ziele. Es scheint mir eine gerade jetzt höchst bedenkliche Beschneidung ihres politischen Gestaltungswillens, den Drang nach dieser kommenden Ordnung zu vertrösten mit den Freiheitsrechten. Den Freiheitsrechten, die heute kaum zur politischen Willensbildung im Volke beitragen, müssen wir die Gesetzgebungsprogramme der Verfassung gegenüberstellen. Sie sind von den Juristen lange als „leerlaufend“ oder „nichtsagend“ verspottet worden. Und doch stellen sie im Grunde für unsere Zeit dasselbe dar, was früheren Zeiten die Idee der freiheitlichen Menschenrechte bedeutete: das politische Ziel, nach dem die Menschen sich entscheiden.

Es scheint mir keine hinreichende Erklärung, wenn man den Grund für die Wahlziffern der radikalen Parteien nur in der „menschlich verständlichen“ Reaktion auf die allgemeine Not sieht. Vielmehr strömen die Menschen aus viel tieferen Gründen, als „vorübergehende Protestreaktionen“ sind, gerade zu den Parteien, die eine *Neuorganisation des gesellschaftlichen Lebens* am lautesten versprechen. Das politische Funktionieren der Demokratie hängt eben nicht nur insofern von den Grundrechten ab, als selbstverständlich Freiheit der Meinungsäusserung, der Versammlung usw. nötig ist, wenn das Volk auch nur bei Wahlen seinen Willen äussern soll; sondern gerade die Demokratie, die die Staatsgewalt *vom Volke* herleitet, legitimiert sich auf die Dauer nur, wenn sie die politischen Aufgaben ihrer Zeit löst<sup>12)</sup>. Eben diese Aufgaben nennen die Programmsätze des zweiten Teils der Reichsverfassung. Mir scheint, dass man in

<sup>11)</sup> Ältere Funktionäre kann man z. B. klagen hören, dass die jüngeren die Vorkriegszeit nicht mehr bewusst erlebt hätten und *deshalb* nicht wüssten, was Vereinigungsfreiheit usw. bedeutet.

<sup>12)</sup> Auch dass sie eine „Selbstregierung der Regierung“ sei, genügt nicht. Gewiss lassen sich Jahrtausende unserer Entwicklung nicht einfach aus unserem Bewusstsein streichen, nachdem sie uns den Willen zu eigenem Urteil und damit auch zu eigener Mitbestimmung gegeben haben. Aber wie skeptisch die Menschen gegenüber sich selbst werden können, beweisen doch heute wohl deutlich genug die Erscheinungen des „Führer-Gedankens“.

der Nationalversammlung einen besseren Instinkt hierfür gehabt hat, als viele ihrer Kritiker wahrhaben wollen.

Die sogenannte „integrierende“ Bedeutung der Grundrechte, die Tatsache, dass hier festgestellt worden ist, worin das Volk der Deutschen einig sein soll, hat schon *Rudolf Smend* hervorgehoben, und er hat dabei gewiss auch an die Gesetzgebungsprogramme der Verfassung gedacht. Demgegenüber hat gerade *Carl Schmitt* darauf hingewiesen, wie *wenig einheitlich* die Grundrechte der Verfassung sind, wie sie den Pluralismus der gesellschaftlichen Kräfte geradezu begünstigen. Politische Ziele, die im Rahmen der Grundrechte liegen, lassen sich also finden wie Steine am Meer; von der reaktionärsten bis zur geradezu revolutionären Politik: vieles liesse sich mit einem Hinweis auf irgendein Grundrecht belegen, das damit „verwirklicht“ werden soll. *Diese* „Legitimation“, ein Spiel mit solchen „Begründungen“, ist hier selbstverständlich nicht gemeint. Es ist auch nicht richtig, dass jedes Grundrecht dem anderen gleichwertig wäre! Unter den Sätzen, die die Aufgaben der Zukunft enthalten, und die — nicht auf Grund der Verfassung, wohl aber durch die politische Entwicklung — bedeutsamer geworden sind als alle Gewährleistungen bestehender Zustände, ragt wiederum einer hervor, weil er die Grundlage der Existenz von Millionen, gerade der Arbeiterschaft trifft und damit die Grundlage unseres gesellschaftlichen Seins überhaupt: „Die Ordnung des Wirtschaftslebens muss den Grundsätzen der Gerechtigkeit mit dem Ziele der Gewährleistung eines menschenwürdigen Daseins für alle entsprechen.“ (Artikel 151, Absatz I RV.) Dieser Satz geht allen anderen vor. Die Demokratie und jede andere staatliche Organisation wird sein, wenn sie *dieses* Ziel verwirklicht, oder sie wird nicht sein.

Bei aller Uneinheitlichkeit der Grundrechte, die man so oft festgestellt hat, hat gerade die Zuspitzung der Krise bewiesen, dass es sich keineswegs um eine — in sich vielfach widerspruchsvolle — „Gegenverfassung“ gegen der ersten Teil der Reichsverfassung handelt (wie *Carl Schmitt* meint)<sup>13)</sup>, sondern um das Programm, dessen Durchführung die demokratische Republik zu rechtfertigen hat.

### III.

Dieser Versuch, die Grundrechte der Verfassung gerade von der jetzigen Krise aus — die ja doch nicht einfach vorübergeht, als wäre nichts gewesen — wieder einheitlich aufzufassen, indem auf Artikel 151, Absatz I RV. als das Kernstück gerade in dieser Situation hingewiesen wird, setzt allerdings voraus, dass wir uns nicht scheuen, einmal die Naturrechtlichkeit oder Rechtsgrundsätzlichkeit der Grundrechte mehr als ihre Positivrechtlichkeit zu untersuchen.

So lässt sich auf die Staatstheorie anwenden, was heute an Besinnung im Politischen vor sich geht. Und umgekehrt kann die Politik wieder befruchtet werden von solchen Untersuchungen; die in der gegenwärtigen Situation besonders wichtige Frage, ob die alleinige Ableitung der Autorität einer Regierung vom Reichspräsidenten genügt, ob selbst der Versuch möglich ist, eine mit der

<sup>13)</sup> *Carl Schmitt* sieht fast nur die Grundrechte, die Gewährleistungen, Anerkennungen bestehender Verhältnisse enthalten (vgl. seine Schrift „Legalität und Legitimität“, S. 41 ff.); die Programmsätze spielen nur eine sehr geringe Nebenrolle für ihn (a. a. O. S. 52), sie sind ihm Annex, weiter nichts.

Verfassung allenfalls noch vereinbare Notlösung der Regierungskrise zu finden, ohne dass man doch gleichzeitig ansetzt zu grundsätzlicher Neuordnung der Wirtschaft, ob es möglich ist, Politik zu entpolitisieren oder ob nicht der Kampf gegen die *Partei*politik und für ihre Ersetzung durch Politik der *Berufsstände* ein Kampf gegen Windmühlenflügel ist (oder eine einfache Tarnung), die Erkenntnis des Schwergewichts der Bürokratie und manches andere, nicht zuletzt auch das Verhältnis von Parlament und Regierung und das Problem der Führung scheinen mir dadurch eine interessante und unmittelbar aktuelle Beleuchtung zu erfahren. Vor allem aber gewinnt die Demokratie, die nach der Ansicht Carl Schmitts allein auf die formelle Legalität des Gesetzgebungs- oder Verordnungsvorgangs abgestellt ist, eine Legitimation, die sich freilich nicht des Vorzugs erfreut, *metaphysisch* begründet zu sein, die aber genau diejenige ist, die in unserer speziellen gesellschaftlich-kulturellen Situation die auf die Dauer allein mögliche zu sein scheint, nämlich die Legitimation durch eine wirkliche Ordnung der menschlichen Gesellschaft, die ein menschenwürdiges Dasein für alle gewährleistet.

Diese Tatsache kann der Reichsregierung, der im Ausnahmezustand eine besondere Machtfülle, aber auch eine besondere Verantwortung zukommt, gar nicht eindringlich genug vor Augen geführt werden. Carl Schmitts Versuch, zu zeigen, dass wir am Ende aller legalen Möglichkeiten angekommen sind, womit die Bahn frei wäre für *andere* Experimente, ist durch die politische Entwicklung der letzten Tage noch einmal widerlegt. Der neue Kanzler hat bis heute gezeigt, dass er gesonnen ist, alle legalen Möglichkeiten auszuschöpfen. Es kann aber in der heutigen Situation nicht genügen, dass eine Regierung die Grundlagen und Kräfte der Legalität einfach als gegeben und unabänderlich hinnimmt, wie sie derzeit sind; sie hat es auch in der Hand, diese Kräfte zu stärken, indem sie der Legalität der bestehenden demokratischen Verfassung wieder die Legitimation verschafft, die ihr heute im Bewusstsein des Volkes weitgehend fehlt. Diese Legitimation kann nur die sein, von der wir oben sprachen: die Legitimation durch die Bewährung in der politischen Aufgabe, die heute unabweislich gestellt ist, ein menschenwürdiges Dasein für alle zu gewährleisten.

---

## *Die Verfassungsreform*

*Von Otto Kirchheimer*

Im Ruf nach Verfassungsreform finden sich heute in Deutschland die entgegengesetztesten Bestrebungen zusammen. Viele Wünsche, Hoffnungen vieler politischer und sozialer Gruppen verlangen die Reform des Weimarer Werks. Bevor deshalb über Verfassungsreform diskutiert, bevor die Frage der Erwünschtheit einer Verfassungsreform mit Ja oder Nein beantwortet werden kann, muss zunächst das Ziel dieser Verfassungsreform klargestellt werden.

Als Anhaltspunkt dieser Verfassungsdiskussion dienten in erster Linie die Verlautbarungen des Ministeriums Papen-Gayl. Die Verfassungsreform dieses Mini-

steriums war der Versuch, eine bestimmte politische Situation für die konkreten Ziele einer festumrissenen sozialen Schicht auszunutzen. Diese — nennen wir sie einmal nach der Intention ihrer Urheber autoritäre Verfassungsreform — hatte das primäre Ziel, die gegenwärtige politische und soziale Machtstellung einer bestimmten begrenzten Bevölkerungsschicht, nämlich der höheren Bürokratie, des Grossgrundbesitzes und der Industrie nebst ihrer sozialen Annexe, zu einem ausschlaggebenden verfassungsrechtlichen Faktor zu erheben.

Diese verfassungsmässige Sicherung sollte durch die Schaffung eines Oberhauses, das gleichberechtigt dem Reichstag zur Seite treten und an dessen Zustimmung die gesamte Tätigkeit des Reichstags geknüpft werden sollte, gewährleistet werden. Seine Zusammensetzung sollte je zu einem Drittel aus Vertretern der Landesregierungen (als Ersatz für den Reichsrat), Vertretern der wirtschaftlichen Interessengruppen (als Ersatz des Reichswirtschaftsrats) und aus vom Reichspräsidenten frei nach dem Würdigkeitsprinzip ernannten Vertretern erfolgen. Es fällt in die Augen, dass der ausgeprägt konservative Charakter dieses Oberhauses mindestens so lange gewährleistet ist, als für die sogenannten Wirtschaftsvertreter an den Auswahlprinzipien, die für die Bestellung des Reichswirtschaftsrats massgebend waren, festgehalten wird.

Ist schon allein die Bindung des Reichstags an ein konservatives Oberhaus geeignet, die demokratische Staatsstruktur zu zerstören, so geschieht dies noch nachdrücklicher durch die Strukturänderung, die sich im Reichstag selbst durch Änderungen der Wahlrechtsbestimmungen vollzieht. Hinaufsetzung des Wahlalters auf 25 Jahre, Einführung von Zusatzstimmen für Kriegsteilnehmer und Familienväter bedeuten praktisch die Ausschaltung der männlichen Jugendlichen bis zu 30 Jahren und die Herabdrückung des Frauenstimmrechts zu fast völliger Bedeutungslosigkeit. Nimmt man dazu noch den Gedanken, die Exekutivrechte des Reichspräsidenten in ihrem heute in Anspruch genommenen Umfang verfassungsrechtlich zu verankern, die Einführung des Pluralwahlrechts für die Selbstverwaltungskörper und die Umriss einer Reichsreform, die lediglich den Handstreich vom 20. Juli verfassungsmässig sanktionieren soll, so rundet sich das Bild einer Verfassungsreaktion. Sie trägt nichts dazu bei, die Problematik der gegenwärtigen Schwierigkeiten durch eine etwa mögliche Verbesserung der demokratischen Methoden zu beheben. Sie ist vielmehr nur das getreue Wunschbild einer sozialen Schicht, deren positiver Beitrag zur Verfassungsreform allein darin bestehen könnte, dass sie den Vergangenheitscharakter ihrer politischen und sozialen Position erkennt.

Da aber diese restaurierten Kräfte im heutigen Deutschland noch keineswegs ihre politische Rolle ausgespielt haben, ist es vor weiteren Erörterungen möglicher positiver Änderungen der Verfassungsordnung lehrreich, einen Blick auf die *Verfassungsreform* zu werfen, die unser *österreichisches* Brudervolk im Jahre 1929 vorgenommen hat. Hervorgegangen ist diese Verfassungsreform bekanntlich aus dem Bestreben der bürgerlichen Mehrheitsparteien, den Drang der damals mächtigen Heimwehrbewegung nach Abschaffung des Parlamentarismus überhaupt in geordnete Bahnen zu lenken. Die Verfassungsreform entstand aus

einem Kompromiss der sozialdemokratischen Minderheitspartei mit den parlamentarischen Mehrheitsparteien der Christlichsozialen und Grossdeutschen<sup>1)</sup>. Für den hier behandelten Zusammenhang sind folgende zwei Fragen von grundsätzlicher Bedeutung: Welche Bestimmungen der österreichischen Bundesverfassung konnten im Wege des Parteikompromisses ohne Antastung des grundsätzlich demokratischen Charakters der Verfassungsordnung geändert werden? Wie haben die vorgenommenen Änderungen auf die Funktionsfähigkeit der Verfassung eingewirkt? Der Verfassungskompromiss enthält in seinen wichtigsten Bestimmungen neben einer Heraufsetzung des aktiven Wahlrechts von 20 auf 21 Jahre, des passiven von 24 auf 29 Jahre durchgehend Kompetenzerweiterungen des Bundes gegenüber den einzelnen Bundesgliedern. Dies bedeutet praktisch, da die übrigen Landesregierungen insoweit politisch mit der Bundesregierung konform gehen, die Ausschaltung der selbständigen Polizeigewalt der Gemeinde Wien und mindestens eine starke Beschränkung ihrer Tätigkeit auf den übrigen Vorbehaltsgebieten. Dazu kommt noch, dass der Präsident nicht mehr vom Parlament, sondern vom Volk gewählt wird, wobei übrigens eine interessante Bestimmung eingefügt wurde. Bei einem notwendig werdenden zweiten Wahlgang können nur diejenigen Wählergruppen Kandidaten benennen, deren Wahlbewerber bei der ersten Wahl die höchsten Stimmenzahlen erreicht haben. Schliesslich ist noch die Einführung eines bisher dort unbekanntenen Notverordnungsrechts von Interesse. Es wird ausdrücklich nur für den Fall gewährt, dass das Parlament nicht versammelt ist, und darf sich nicht auf Arbeiterrecht, Angestellten-schutz, Sozialversicherung, Kammer für Arbeiter und Angestellte, Koalitionsrecht und Mieterschutz beziehen. Ausserdem zieht jedes Gebrauchmachen vom Notverordnungsrecht verfassungsmässig die sofortige Einberufung des Parlaments innerhalb einer Frist von acht Tagen nach sich. Praktisch bedeutungslos ist die Teilung der Wahlperioden in getrennte Sessionen, da der Minderheit das Recht zur Einberufung ausserordentlicher Sessionen gewährt ist. Überblickt man die Grundzüge dieser Verfassungsreform, so ergibt sich, dass die Ausnahmestellung Wiens als eines selbständigen, politisch abweichend strukturierten Bundesgliedes nicht ganz gewahrt bleiben konnte. Mit Hinblick auf unsere deutschen Verhältnisse und auf die Rechtlosmachung Preussens durch den Staatsstreich vom 20. Juli ist aber wichtig zu betonen, dass Wien nicht wie Preussen eine Entrechtung im Vergleich zu den anderen Bundesländern erfahren hat, sondern dass sich alle materiellen Änderungen und Einschränkungen der Landeskompetenzen auf sämtliche Bundesländer gleichmässig beziehen. Insbesondere der politisch bedeutungsvollste, neu eingeführte Absatz 2 des Artikels 15 der Bundesverfassung, der ein unmittelbares Anweisungsrecht der Bundesregierung in den Angelegenheiten der örtlichen Sicherheitspolizei statuiert, ist kein Wiener Ausnahmerecht, sondern bezieht sich auf alle sicherheitspolizeilichen Organe des gesamten Bundes. Der demokratische Charakter der österreichischen Verfassung ist grundsätzlich nicht angetastet worden. Die Stellung des Präsidenten wird zwar, wie die Geschichte lehrt, durch eine Volkswahl immer gehoben, und es bestehen,

<sup>1)</sup> Vgl. die ausführliche Schilderung Kelsens im Jahrbuch des öffentlichen Rechts 1930, Band 18.

wie die jüngsten deutschen Erfahrungen zeigen, theoretische wie praktische Ansatzpunkte für den Übergang von der Demokratie zum Cäsarismus; aber der in unseren Erfahrungen erprobte Satz, dass immer erst das Versagen der legalen demokratischen Organe den Weg zum Cäsarismus ebene, gilt noch mehr für die österreichische Verfassung; diese beschränkt auch noch nach ihrer Änderung die selbständige Kompetenz des Präsidenten ausserordentlich, wie das Beispiel des Notverordnungsrechts zeigt. Was nun die Funktionsfähigkeit der so geänderten Verfassung anbetrifft, so muss man bei einem Urteil die Kürze der seither verflossenen Zeit, insbesondere aber auch die Tatsache, dass bisher noch keine Volkswahl des Bundespräsidenten stattgefunden hat, berücksichtigen. Dann ergibt sich, dass an den Grundzügen des österreichischen Staatslebens kaum eine Änderung eingetreten ist. Weder die Klassen- noch die Herrschaftsverhältnisse sind grundlegend verändert worden. Und auch das Ansehen der österreichischen Sozialdemokratie in den breiten Volksmassen ist nicht dadurch geschwächt worden, dass in vielen Fällen Massnahmen der Wiener Stadtverwaltung nicht nur wegen der durchgehenden finanziellen Notlage der Stadt, sondern auch deshalb unterbleiben mussten, weil die verfassungsrechtlichen Kompetenzen inzwischen geschmälert worden waren. An der Agonie der sozialen Verhältnisse Österreichs hat — fast scheint es überflüssig, dies zu sagen — auch diese Verfassungsreform nichts geändert.

Die Geschichte der österreichischen Verfassungsreform zeigt uns so einerseits, dass es gewisse Reformen gibt, denen die politische Vertretung der wirtschaftlich abhängigen Bevölkerungsschicht in konkreten Fällen zustimmen kann, dass aber auf der anderen Seite nicht genug vor Illusionen gewarnt werden kann, die sich an eine Änderung unserer verfassungsrechtlichen Verhältnisse knüpfen. *Hermann Heller* hat in einem Aufsatz in den „Neuen Blättern für Sozialismus“ mit Recht auf den „Kurzschluss des Denkvermögens“ derer hingewiesen, die die schlechte aussen- und innenpolitische Verfassung Deutschlands in einen ursächlichen Zusammenhang mit den Mängeln der Weimarer Verfassung bringen<sup>2)</sup>. Der Versuch, den insbesondere *Carl Schmitt* in seiner Schrift über Legalität und Legitimität unternommen hat, die Fehler unserer gegenwärtigen Staatsordnung konkreten Unstimmigkeiten innerhalb der Weimarer Verfassung zuzurechnen, hat zwar eine Reihe interessanter verfassungstheoretischer Gesichtspunkte ergeben; doch hat er den Beweis dafür, dass konkrete Fehlerquellen der deutschen politischen Verhältnisse ihren Ursprung in nur der Weimarer Verfassung eigentümlichen Verfassungsnormen hätten, kaum erbracht<sup>3)</sup>. Zwar lässt sich das Erfordernis der Volkssouveränität aus dem Gang der gesellschaftlichen Entwicklung ableiten, doch die Entwicklungsrichtung des staatlichen Lebens innerhalb des Rahmens einer demokratischen Verfassung ist schwerlich im voraus fixierbar. Hat nicht — um hier ein konkretes Beispiel anzuführen — der oberste Bundesgerichtshof der Vereinigten Staaten in der zweiten Hälfte des letzten Jahrhunderts eine so ungeheure Machtfülle erlangt, obwohl ihm die Verfassung

<sup>2)</sup> Neue Blätter für den Sozialismus 1932, Heft II, S. 576.

<sup>3)</sup> *Carl Schmitt*: Legalität und Legitimität. Duncker und Humblot 1932.

nicht die Kompetenz zur Nachprüfung der Verfassungsmässigkeit von Bundesgesetzen gibt? Diese Rechtsprechung beruht auf der Tatsache, dass die liberal-individualistischen Grundsätze einer von der Mehrzahl als gültig anerkannten Gesellschaftsordnung hier ihren prägnantesten Niederschlag finden konnten. Beruht nicht andererseits die Schwierigkeit der deutschen Staatsführung auf der Tatsache, dass es sich hier um ein im Zustand eines gesellschaftlichen Umbruchs befindliches Land handelt, das nicht nur mit der Schwierigkeit seiner sozialen, sondern auch seiner religiösen und regionalen Verhältnisse aufs äusserste belastet ist? Ist es doch nicht die Böswilligkeit seiner Parteien, Konfessionen und Verbände, sondern die objektive Schwierigkeit dieser bestimmten geschichtlichen Epoche, die selbst eine demokratische Staatsführung fast zum Erliegen zu bringen droht. Bis zur Unerträglichkeit gesteigert werden diese Bedrängnisse durch das Dazwischentreten der Privilegiertträger, der Industrie und des Grossgrundbesitzes, die wie jede zum Untergang verurteilte Schicht ihre überkommene Stellung nicht freiwillig zu räumen gedanken und durch die Verbindung mit anderen sozialen Gruppen auch heute noch über bedeutende, durch die allgemeine Not gefestigte Positionen verfügen.

Ist man aber der Überzeugung, dass ein Abgleiten vom demokratischen Weg diese Schwierigkeiten nicht überwinden, sondern nur noch steigern kann, will man also ehrlich die grossen Grundlinien einer demokratischen Verfassung, Volkssouveränität, Parlament, persönliche Freiheitsrechte und soziale Grundrechte aufrechterhalten, so ist der mögliche Spielraum einer Verfassungsreform sehr begrenzt. Es hat sich in der Geschichte des letzten Jahres gezeigt, dass eine Kompetenzverschiebung zuungunsten des Parlaments und zugunsten der Exekutivgewalt die demokratische Vertrauensbasis der Regierung aufs äusserste schmälert. Deshalb ist es nicht möglich, etwa wegen erwiesener Unfähigkeit des Parlaments eine Reform der Demokratie durch eine verfassungsgesetzliche Sanktionierung der gegenwärtigen Machtstellung des Präsidenten mit seinem gesetzvertretenden Notverordnungsrecht vorzunehmen. Die Errichtung einer plebiszitären Demokratie durch weitest gehende Ausschaltung der interessengespaltenen Vertretungskörperschaft kommt daher nicht in Betracht. Eine Präsidialdemokratie bleibt nur in einem sozial weitgehend homogenen Land Demokratie; in den deutschen Verhältnissen würde sie zur Diktatur eines Mannes oder einer Schicht über politische und soziale Gegner ausarten und so, wie das Beispiel der Regierung Papen gezeigt hat, die demokratischen Möglichkeiten der deutschen Entwicklung aufs äusserste gefährden.

Als Aufgabe der Verfassungsänderung bleibt also — vom Problem einer vernünftigen Reichsreform einmal abgesehen — nur der Versuch übrig, auf Grund verfassungsrechtlicher Bestimmungen alles zu tun, was den Parteien und sozialen Verbänden ein weitgehendes Zusammenwirken ermöglicht, und andererseits alles zu vermeiden, was die Parteien, sei es aus eigenem Antrieb, sei es gezwungenermassen, zu Agitationsverbänden herabdrückt. Von den ernsthaften Vorschlägen, die eine Wiederbelebung der parlamentarischen Demokratie auf dem Wege der Verfassungsreform erstreben, sind diejenigen, die dieses Ziel durch Änderung

des Art. 54<sup>a)</sup> erreichen wollen, die gewichtigsten. Dabei geht man von der Erwägung aus, dass eine Einschränkung der möglichen Misstrauensvoten gegenüber der Regierung zu einer Gesundung der parlamentarischen Verhältnisse führen könne und dadurch auch die Oppositionsparteien veranlasst werden könnten, eine Regierung nur dann zu stürzen, wenn sie in der Lage sind, eine neue zu bilden. Der erste in verschiedenen Veröffentlichungen, zuletzt noch von *Hans Simons*<sup>b)</sup> in den „Neuen Blättern für den Sozialismus“ geäußerte Gedanke läuft darauf hinaus, dass man das Misstrauensvotum mit einfacher Mehrheit des Parlaments nur noch alljährlich einmal bei der Generaldebatte über den Haushalt zulassen, im übrigen aber sein Zustandekommen an die Zustimmung einer Zweidrittelmehrheit oder einer anderen Körperschaft knüpfen will. Dieser Vorschlag übersieht die Struktur des parlamentarischen Systems, deren wesentlichste Ausdrucksform auch heute noch darin besteht, dass jede Regierungstätigkeit eine unmittelbare Reaktion durch die Volksvertretung hervorrufen kann. Diese unmittelbare Reaktionsmöglichkeit, die ja der öffentlichen Meinung und den Volksmassen einen sofortigen Einfluss auf jeden Regierungsakt verschafft, ist eine Voraussetzung für die Existenz des Parlaments als öffentliche Einrichtung. Ein Misstrauensvotum, das am 1. April eigentlich fällig ist, aber erst am 1. Januar, zu einem Zeitpunkt also, wo bei dem kaleidoskopartigen Wandel aller unserer Institutionen der Vorfall vom 1. April längst vergessen ist, erteilt werden könnte, entfernt das Parlament und seine Parteien vom Volkswillen. Hierdurch würde die Kontrolle des Parlaments über die Bürokratie — in einem Staat mit immer weiter zunehmenden Verwaltungsaufgaben vielleicht der wichtigste Aufgabenkreis des Parlaments überhaupt — weitgehend erschwert: das Parlament wäre ja genötigt, eine Blankovollmacht für ein ganzes Jahr auszustellen.

In die gleiche Richtung, das Parlament durch eine Änderung des Art. 54 wieder flottzumachen, zielt ein Vorschlag, den *Ernst Fränkel* neuerdings in der „Gesellschaft“<sup>c)</sup> gemacht hat. Von dem Gedanken ausgehend, dass ein Parlament nur dann das Recht zum Sturz einer Regierung habe, wenn die Oppositionsmehrheit in der Lage sei, eine neue Regierung zu bilden, will er eine Pflicht des Kabinetts zum Rücktritt nur dann festgelegt wissen, wenn die Oppositionsparteien dem Präsidenten positive Vorschläge für die Bildung eines neuen Mehrheitskabinetts machen können. Dieser Gedanke, der von manchen schon früher als geltendes Recht bezeichnet wurde<sup>d)</sup>, hat unbestreitbar den technischen Vorteil, dass der Präsident nicht genötigt wäre, zur Auflösung des Reichstags zu schreiten, sondern das nunmehrige Minderheitskabinetts, ohne mit der Verfassung in Widerspruch zu geraten, ruhig weiterregieren lassen könnte. Es würde also auch im Reich der Zustand eintreten können, der in der Mehrzahl der deutschen Länder schon lange Zeit besteht. Die Regierung besitzt zwar ein effektives Misstrauensvotum der Volksvertretung, regiert aber als geschäftsführende Regierung

<sup>a)</sup> „Der Reichskanzler und die Reichsminister bedürfen zu ihrer Amtsführung des Vertrauens des Reichstags. Jeder von ihnen muss zurücktreten, wenn ihm der Reichstag durch ausdrücklichen Beschluss sein Vertrauen entzieht.“

<sup>b)</sup> Neue Blätter für den Sozialismus 1932, Heft II, S. 586.

<sup>c)</sup> Verfassungsreform und Sozialdemokratie, „Gesellschaft“, Dezember 1932.

<sup>d)</sup> Vgl. *Herrfahrdt*: Die Kabinettsbildung nach der Weimarer Verfassung 1927.

ruhig weiter. Dieser Vorschlag hat die Folge, dass das Parlament, das zur neuen Regierungsbildung nicht fähig wäre, eine Kontrolle über die Tätigkeit der Regierung nicht mehr ausüben könnte. Denn dass ein Parlament, das nicht mehr die Regierung stürzen kann, auch nicht mehr in der Lage ist, ihre Verwaltungstätigkeit massgebend zu beeinflussen, tritt in fast allen deutschen Ländern mehr und mehr hervor. Theoretisch würde diesem Parlament freilich das ungeschmälerte Recht der Gesetzgebung bleiben. Praktisch aber erscheint es ziemlich ausgeschlossen, dass ein zur Regierungsbildung unfähiges Parlament seine Gesetzgebungsbefugnis auszuüben imstande wäre.

In die gleiche Richtung, trotz seiner Arbeitsunfähigkeit die Institution des Parlaments und damit ein verfassungsmässiges Funktionieren des Staatsapparates aufrechtzuerhalten, zielt ein weiterer Vorschlag von Fränkel. Bekanntlich war der Reichspräsident, wollte er seine Notverordnungen nicht preisgeben, gezwungen, den Reichstag vor dessen Eintritt in die sachliche Beratung aufzulösen. Man musste so zu einer immer weitherzigeren Interpretation des die Auflösung enthaltenden Artikels 25 der Reichsverfassung schreiten, um dem Recht des Reichstages, gemäss Artikel 48, Absatz 3RV, die Aufhebung der Notverordnungen zu verlangen, zuvorzukommen. Fränkel lehnt nun zwar die von manchen empfohlene<sup>8)</sup> Einschränkung dieses Rechtes ab. Er bemerkt richtig, dass eine Bestimmung, die dem Reichstag das Recht zur Aufhebung von Notverordnungen nur dann geben will, wenn dieser gleichzeitig die notwendigen Ersatzgesetze beschliesst, nur eine Quelle neuer endloser Verfassungsstreitigkeiten bilden würde. Statt dessen schlägt er eine Erweiterung des Artikels 73 der Reichsverfassung vor. Dort ist bestimmt, dass der Reichspräsident ein vom Reichstag beschlossenes Gesetz vor seiner Verkündung binnen einem Monat zum Volksentscheid stellen kann. Fränkel will nun diese Bestimmung dahingehend erweitert wissen, dass der Reichspräsident auch bei einem Reichstagsbeschluss, der darauf zielt, eine Notverordnung aufzuheben, berechtigt sein solle, einen Volksentscheid herbeizuführen. Auch hier entfällt dann die Notwendigkeit für den Reichspräsidenten, den Reichstag aufzulösen, bevor dieser einen Beschluss über die Aufhebung der Notverordnung fassen kann. Hierdurch würde zweifellos für den Reichspräsidenten ein gewisser legaler Spielraum gewonnen, der praktisch jeder Notverordnung eine verfassungsmässige Unaufhebbarkeit von mindestens 3 bis 4 Monaten sichern würde. Sieht man aber von diesem Zeitgewinn einmal ab, so drängt gerade dieser Vorschlag dazu, das verfassungsmässige Verhältnis zwischen Exekutive und Legislative zum Bruch zu bringen. Denn bei diesem Volksentscheid bestehen zwei Möglichkeiten: entweder — und dies ist nach den reichhaltigen Erfahrungen, die wir mit den autoritären Reichstagsauflösungen gemacht haben, der wahrscheinlichere Fall — finden sich über 22 Millionen der Bevölkerung, ihren insoweit einheitlichen Parteiparolen folgend, zusammen, um gegen den Reichspräsidenten zu votieren; oder aber die allgemeine Lethargie erreicht einen so hohen Grad, dass die Wahlbeteiligung zur Aufhebung der Notverordnungen nicht genügt. Im ersten Fall werden Reichspräsident und Bürokratie, solange

<sup>8)</sup> Vgl. *Schiffer*: Die neue Verfassung des Deutschen Reichs. Berlin 1932, dessen Artikel 15 einen sehr weitgehenden Vorschlag in dieser Richtung enthält.

die Parteien nur in der Negation sich zusammenfinden, zur Aufrechterhaltung ihrer Notverordnung und damit zur offenen Verfassungsverletzung getrieben. Im zweiten Fall aber birgt gerade die Offenkundigkeit des geringen Widerstandes der Volksmassen den höchstmöglichen Anreiz, die faktische Diktatur auch noch in rechtliche Formen zu bringen. Daher scheint auch die rechtliche Konsequenz, die Fränkel aus seinen beiden Vorschlägen zieht, mindestens in ihrer faktischen Auswirkungsmöglichkeit recht problematisch. Er meint, dass nunmehr durch Misstrauensvoten und parlamentarische Notverordnungsaufhebung für den verfassungsmässigen Gang der Regierungsgeschäfte keine Gefahr mehr bestünde und dass deshalb der Artikel 25 der Reichsverfassung abgeändert werden könne. Nunmehr soll dem Reichspräsidenten nur noch gestattet sein, beim Sturz des Kabinetts das Parlament mit Hilfe des neuen, von der Parlamentsmehrheit präsentierten Reichskanzlers aufzulösen. Er soll weiterhin erst dann das Recht zur Reichstagsauflösung erhalten, wenn er nicht mehr in der Lage ist, die Aufhebung einer Notverordnung durch das Parlament mit den Mitteln des Volksentscheids zu bekämpfen. Hiermit wären die Prinzipien der Demokratie gerettet. Aber diese Rettung ist doch nur sehr theoretischer Natur. Es wird eine Verfassungspraxis sanktioniert, in der Präsident und Bürokratie verordnen und verwalten können, solange das Parlament keine positiven Mehrheitsmöglichkeiten aufweist. Hierbei bleibt dem Parlament theoretisch die Möglichkeit, seine Machtfülle wiederzuerlangen, wenn es arbeitsfähig ist. Der verfassungsmässige Spielraum von Reichspräsident und Bürokratie wäre gross genug, um theoretisch die ungehinderte Weiterexistenz des Parlaments und der Parteien, auch wenn diese zu positivem Tun nicht fähig wären, zu ermöglichen. Gewiss, für eine zeitlich begrenzte Schwierigkeit der Mehrheitsbildung würden solche Verfassungsänderungen Garantien gegen eine Kompetenzüberschreitung der Exekutive bilden. Als Dauereinrichtung ist ein solcher Zustand unmöglich. Das arbeitsunfähige Parlament, zu einem gesetzlichen Schattendasein verurteilt, würde bei passender Gelegenheit, etwa beim ersten Volksentscheid über die Aufhebung einer Notverordnung, unter der politischen Resignation weiter Bevölkerungsschichten zu Grabe getragen. Hieran würde sich auch dann nichts ändern, wenn der Präsident in Zukunft im Zuge gewisser Vorschläge nicht mehr vom Volk, sondern vom Reichstag gewählt würde. Denn hier handelt es sich, wie man nicht verkennen sollte, keineswegs in erster Linie um eine Personenfrage. In diesem Entwicklungsprozess würde der Präsident, je nach persönlicher Stellung und Eignung, eine mehr oder minder aktive Rolle spielen. Er könnte selbst mehr vorwärtstreiben oder mehr der Getriebene sein, ohne dass hierdurch eine Änderung des Gesamtbildes eintreten würde.

Diese Fragenkomplexe mussten hier an Hand konkreter Änderungsvorschläge ausführlicher erörtert werden, denn dadurch ist die Beantwortung der grundlegenden Frage möglich, ob durch die Änderung und Verschiebung der organisatorischen Bestimmungen innerhalb einer bestehenden demokratischen Verfassung an den politischen und sozialen Strukturverhältnissen etwas Entscheidendes geändert wird. Gewiss ist es richtig, dass durch die Vorschläge, wie sie Fränkel

macht, auf einen flüchtigen Augenblick Verfassung und politische Wirklichkeit zur Deckung gelangen. Aber im ganzen gesehen handelt es sich um einen aussichtslosen Wettlauf. Man kann der Diktatur nicht durch einen demokratischen Rahmen den Drang nach einer sicheren Legitimierung ihres Wirkens nehmen. Die Demokratie als Rechtsordnung, die als Schatten der Wirklichkeit folgt, würde bei der nächsten Etappe der Ineinsetzung von Recht und Wirklichkeit nur noch ein Schatten der Demokratie sein. Organisatorische Änderungen der Verfassung werden es deshalb kaum fertigbringen, die Schwierigkeit zu beheben, die die Herstellung einer vom Mehrheitswillen getragenen Regierung in einem Land mit in jeder Beziehung so zwiespältigen Interessen wie Deutschland verursacht.

Es fragt sich, ob dieses Urteil auch gegenüber den Änderungsvorschlägen gilt, die sich mit der Einführung einer neuen Art von *Wirtschaftsvertretung* und der Abkehr vom proportionalen Wahlrecht befassen. Die Pläne, die auf die Einführung einer neuen Wirtschaftsvertretung hinzielen<sup>9)</sup>, sind nicht mit den offiziellen Plänen für die Errichtung einer Ersten Kammer zu verwechseln. Sie unterscheiden sich von ihnen durch den Versuch, eine den sozialen Verhältnissen Deutschlands angepasste Vertretung der wirtschaftlichen Interessen zu ermöglichen. Man erhofft davon eine Auflockerung der politischen Fronten. Denn durch eine Wirtschaftsvertretung, die alle Berufsgruppen in gerechter Weise berücksichtigen könnte, wäre die Möglichkeit gegeben, einheitliche Fronten auf bestimmten Wirtschaftsbereichen herzustellen, die im Parteienparlament nicht zu verwirklichen sind. Aber wer sollte ein solches Wirtschaftsparlament errichten? Wenn die Mehrzahl der deutschen Parteien sich zur Konstituierung eines solchen Wirtschaftsparlaments zusammenfinden könnte, würde sie es nicht mehr benötigen; denn dann könnten diejenigen sozialen Sachgebiete, über die ein solches Wirtschaftsparlament in Übereinstimmung mit dem Reichstag Gesetze erlassen könnte, von dem insoweit einigen Reichstag auch selbst geschaffen werden. Wäre aber im Wirtschaftsparlament die politische Bindung stärker als das sozial möglicherweise gleichgerichtete Interesse der Volksvertretung, dann wäre es eine unnötige Widerspiegelung der Volksvertretung und Komplizierung des Gesetzgebungsverfahrens. Hinzu kommt übrigens noch, dass *eine* in diesem Wirtschaftsparlament mögliche Front, nämlich die Konsumentenfront, kaum geeignet sein dürfte, vorhandene Schwierigkeiten zu beheben. Die theoretische Spekulation, als ob der Mensch in Staatsbürger und Wirtschaftswesen auseinanderfiele, mit der die Notwendigkeit einer besonderen Wirtschaftsvertretung begründet werden soll, ist verfehlt. Denn es ist gerade die spezifische Position der deutschen Parteien in der Ausgeprägtheit ihres einheitlichen Weltbildes, ihren politischen Vorstellungskreis mit dem konkreten Bild eines geforderten und erstrebten wirtschaftlichen Zustands zu verbinden. Solange also die Demokratie in Deutschland mit den ihr spezifischen Parteigebilden aufrechterhalten werden soll, ist für eine von ihr getrennte, ihr wesensverschiedene Wirtschaftsvertretung kein Raum. Dass auch bei bestehender und funktionierender Demokratie es sich als not-

<sup>9)</sup> Vgl. etwa die insoweit charakteristischen Ausführungen von *Simons* a. a. O., S. 585.

wendig herausgestellt hat, Rechts- und Ausführungsverordnungen, die sich auf soziale Fragen beziehen, nicht mehr dem Ermessen der Bürokratie anheimzustellen, sondern an die Zustimmung einer solchen Wirtschaftskörperschaft zu knüpfen, sei nur am Rande bemerkt, bedarf aber übrigens keiner Verfassungsänderung; es handelt sich hier um ein Stück Einflussmöglichkeit, das durch entsprechende Vorbehalte der einzelnen Gesetze der Bürokratie abgewonnen werden kann.

Eine *Wahlrechtsreform*, deren Hauptziel die Abschaffung des Proporzsystems, die Wiedereinführung des Einmannwahlkreises mit Stichwahl ist, mag sicher manche Vorteile bieten. Aber diese Vorteile weisen nicht in die Richtung der Wiederherstellung einer aktionsfähigen Demokratie. Die Möglichkeit, eine Regierung durch demokratische Mehrheit zu bilden, wird in Deutschland durch die Abschaffung des Proportionalwahlrechts nicht gefördert. Zwar würden hierdurch alle kleineren Parteien in Wegfall kommen, und lediglich die Deutschnationalen könnten in einigen östlichen Agrarprovinzen einige nicht ins Gewicht fallende Mandate gewinnen. Ein oder zwei Arbeiterparteien und die Nationalsozialistische Partei würden weiterexistieren; die katholische Partei, die bei der konfessionell bestimmten Geschlossenheit ihrer Rekrutierungsgebiete und bei der unüberbrückbaren Kluft zwischen den anderen Parteien durch ein solches Wahlrecht begünstigt würde, würde wiederum zum ausschlaggebenden parlamentarischen Faktor werden. Eine grundsätzliche Änderung der gesamtpolitischen Situation würde aller Wahrscheinlichkeit nach nicht eintreten, um so mehr als durch die geringere Zahl der Parteien die unüberbrückbaren Divergenzen der weltanschaulich und sozial verschieden strukturierten Parteien hier noch mehr in den Vordergrund rücken würden. Demgegenüber stehen möglicherweise einige positive Wirkungen einer solchen Wahlrechtsänderung, die aber nicht auf eine Erleichterung der demokratischen Regierungsbildung hinzielen. Auf Nachbarparteien von annähernd gleicher sozialer Struktur mag so ein Zwang zur Verständigung ausgeübt werden, wie dies der leidenschaftliche Bekämpfer des deutschen Proportionalwahlsystems, der verstorbene Chefredakteur der „Wiener Arbeiter-Zeitung“, *Friedrich Austerlitz*<sup>10)</sup>, mit Bezug auf die Sozialdemokratische und Kommunistische Partei Deutschlands erwartete. Es wird auch innerhalb der Parteikörperschaften selbst, durch die Verkleinerung der Wahlkreise und die dadurch den Wählern gegebene Möglichkeit, individuelle Vergleiche zwischen den zwei oder drei in Betracht kommenden Wahlbewerbern anzustellen, für eine Verbesserung des Funktionärbestandes gesorgt. Man darf allerdings auch diese Auslesefunktion nicht allzusehr überschätzen; denn der Wähler wird auch dann seine Auswahl regelmässig mehr nach sozialen und weltanschaulichen als nach persönlichen Gesichtspunkten vornehmen. Aber selbst wenn man die Verbesserung der innerparteilichen Auswahlprinzipien und die ungeheuer wichtige Möglichkeit einer Annäherung der beiden Arbeiterparteien mit in Betracht zieht, eine Verlagerung der politischen Kräfte wird auch hierdurch nicht stattfinden<sup>11)</sup>.

<sup>10)</sup> Vgl. den Aufsatz über Proportionalwahlrecht in der „Gesellschaft“, Oktober 1931.

<sup>11)</sup> Vgl. die sehr vorsichtig abwägende Stellungnahme von *Leibholz* in der Sondernummer des Reichsverwaltungsblattes zur Reform der Reichsversicherung, Heft 47, S. 930 f.

Als letzte bisher kaum erörterte Möglichkeit einer demokratischen Verfassungsänderung bliebe der Versuch, die Bestimmungen über *Volksbegehren* und *Volksentscheid* so zu ändern, dass durch das unmittelbare Volksgesetzgebungsverfahren die Möglichkeit aktiven Eingreifens organisierter Volksteile verwirklicht werden kann. Dies ist bekanntlich heute aus verschiedenen, in den Verfahrensvorschriften der Reichsverfassung begründeten Ursachen nicht der Fall. Man müsste also die heute einem wirksamen Volksentscheid praktisch entgegenstehenden Hindernisse beseitigen. Ein solches Hindernis stellt der Ausschluss der Haushalt- und Abgabengesetze vom Volksgesetzgebungsverfahren dar. Bei der Ausdehnungsfähigkeit dieser Rechtsbegriffe werden so viele Volksbegehren überhaupt unmöglich gemacht, zumal da der Reichsregierung das Entscheidungsrecht über die Zulässigkeit eines Volksbegehrens zusteht und hierdurch die Möglichkeit einer Zulassungsverweigerung, mindestens aber — wie die Geschichte des jüngsten von der Sozialdemokratischen Partei eingebrachten Volksbegehrens zeigt — die Möglichkeit unbegrenzter Verschleppung besteht. Weiterhin müsste das Verfahren dadurch abgekürzt werden, dass man davon absieht, in allen Fällen erst ein Volksbegehren vorangehen zu lassen. Es ist nicht einsichtig, warum Parteien, die bei der letzten Reichstagswahl über 15 Prozent der Wählerstimmen aufgebracht haben, erst im Volksbegehren den Nachweis der zehnprozentigen Beteiligungsquote erbringen müssen. Weiterhin müsste man bei verfassungsändernden Gesetzen — und jede Regierung wird behaupten, dass eine ihr unbequeme Volksvorlage verfassungswidrig sei — sich mit der Zustimmung der Hälfte derer, die an der letzten Reichstagswahl teilgenommen haben, begnügen und damit den Ballast der Nichtwähler auch für das Volksgesetzgebungsverfahren beiseiteschieben. Schliesslich müsste man sich entschliessen, die bisher obligatorische Einschaltung des Reichstags in das Volksgesetzgebungsverfahren in eine fakultative zu verwandeln und ihm nur das Recht zu geben, bis zur Beendigung des Verfahrens den Volksentscheid durch ein mit dessen Inhalt übereinstimmendes Parlamentsgesetz überflüssig zu machen. Hiermit wäre der Umkreis der Reformen beschrieben, durch die das Volksgesetzgebungsverfahren faktisch realisiert werden könnte. Aber würde hierdurch wirklich das Ziel erreicht, die divergierenden Parteien einander näherzubringen? Würde es einen Druck von unten geben können, der nicht nur im Volksgesetzgebungsverfahren die Parteien zusammenzwingt, sondern sie auch zu weiterem gemeinsamem Handeln bringt? Gewiss, die hemmungslose Ausnutzung des so erleichterten Verfahrens durch eine politische Partei könnte für diese einmal einen überraschenden Erfolg bringen; eine geschickte Benutzung dieses Verfahrens könnte vielleicht auch erreichen, dass eine andere Partei zur Vermeidung eines ihr wegen seiner politischen Rückwirkungen unerwünschten positiven Ausgangs eines solchen Entscheids ein inhaltgleiches parlamentarisches Gesetz einbringt. Aber das grosse Problem eines kontinuierlichen Zusammenwirkens der politischen Kräfte zur planvollen Umgestaltung der sozialen Verhältnisse wäre durch die Möglichkeit solcher Einzelaktionen seiner Lösung nicht viel näher gebracht.

Verfassungsprognosen leiden an der Schwierigkeit und Unlösbarkeit des verfassungsrechtlichen Zurechnungsproblems. Zwar ist es möglich, allgemeine

Aussagen über die grossen staatstheoretischen Prinzipien der Demokratie, der absoluten Monarchie und der Feudalaristokratie zu machen und sie bestimmten geschichtlichen Erscheinungen zuzuordnen. Welche einzelnen Verfassungseinrichtungen aber vielleicht der Anlass oder Ansatzpunkt grösserer Umwälzungen bildet, welche Institution vielleicht blutige Auseinandersetzungen innerhalb eines Staates hätte vermeiden können, ist für den rückwärtsschauenden Betrachter schwer, für den verfassungspolitisch für die Zukunft bauenden unmöglich zu ergründen. Denn innerhalb einer gegebenen Rechtsordnung ist es eine Frage des historischen Zufalls, welche Macht von einer einmal gegebenen Verfassungsinstitution Gebrauch macht und sie nützt. Ob zum Beispiel ein neues Wahlrecht nicht die legale Besitzergreifung einer auch noch so geringfügigen faschistischen Mehrheit herbeiführen und damit indirekt die Wirkung haben würde, die Grundlagen der Demokratie endgültig zu zerstören, lässt sich ebensowenig im voraus beantworten wie die Frage, welchen sozialen Mächten im Einzelfall eine Änderung des Wahlmodus für das Reichspräsidentenamt zum Vorteil gereichen würde. Nur so viel lässt sich mit Bestimmtheit sagen: eine Verfassung, die auf Schritt und Tritt Gefahr läuft, dass ihre jetzigen oder zukünftigen organisatorischen Positionen dazu missbraucht werden, die Demokratie selbst zu zerstören, leidet nicht an Fehlern, die Verfassungsreformen zu ändern vermögen. Gewiss wird die Arbeiterklasse die Grundinstitutionen der Demokratie, als da sind geheimes und gleiches Wahlrecht, das Vorhandensein einer darauf aufbauenden Repräsentativkörperschaft, die persönlichen und die sozialen Freiheitsrechte, jederzeit verteidigen. Der Grad der Ergiebigkeit, die weitere Ausgestaltung und Verbesserung dieser Einrichtungen hängen aber, wie uns die Erfahrung immer wieder zeigt, von der Richtung und Schnelligkeit des sozialen Umformungsprozesses ab, in dem wir uns gegenwärtig befinden. Die auseinandergehenden sozialen Auffassungen und Interessen, mehr aber noch die gegenwärtige Disproportionalität zwischen den grossen sozialen Organisationen und den Inhabern der wirtschaftlichen, polizeilichen und militärischen Kommandogewalt ist es, die in Wahrheit auf die Demokratie zerstörend einwirken. Konkrete Schäden einer bestehenden, von der überwiegenden Mehrzahl aller Staatsbürger im Grunde bejahten Gesellschaftsordnung mag man durch die Einführung neuer oder die Abschaffung veralteter Verfassungsbestimmungen beseitigen. In Deutschland aber handelt es sich — sieht man einmal von der Reichsreform ab, von der es im übrigen noch sehr fraglich ist, ob ihre endgültige rechtliche Gestalt nicht auch erst im Gefolge der sozialen Neuordnung gefunden werden kann — im Grunde um etwas anderes. Hier geht es nicht um Probleme, die primär eine neue Verfassungsordnung zu lösen vermöchte. Hier liegt auch der tiefgreifende Unterschied zu der Situation, die dem deutschen Bürgertum in dem zweiten Drittel des letzten Jahrhunderts gestellt und von ihm nicht bewältigt wurde. Dort ging es darum, für eine an sich unproblematische Gesellschaftsordnung die zugehörigen politischen Formen zu finden. Heute aber geht es um die *Neuordnung der gesellschaftlichen Verhältnisse* selbst. An sich bietet hierfür die Demokratie eine durchaus brauchbare Rechtsform, da hier der staatliche Wille dem souveränen Volk entspringt und es keine andere Legitimitätsvoraussetzung ausserhalb

dieses souveränen Volkswillens gibt. In dem Augenblick aber, in dem einzelne Gruppen nicht mehr geneigt sind, sich diesem Volkswillen zu unterwerfen, und damit die Voraussetzungen der Demokratie zerstören, wäre eine Reform der Demokratie ein unzulängliches Aushilfsmittel. Dann eben muss der Durchbruch neuer sozialer Formen erst wieder die Voraussetzung für die Demokratie überhaupt neu erschaffen.

## *Aufhebung des Grossgrundeigentums<sup>1)</sup>*

Von Fritz von Basse

Für den Sozialisten ist der Masstab gegeben. Was dazu dient, das Kapitalverhältnis zu mildern oder aufzuheben, durch das die Besitzlosen gezwungen sind, sich ausbeuten zu lassen, ist gut; womit dieses Ziel in grösserem Umfange, schneller oder unter geringeren Verlusten erreicht wird, das ist besser. Was dagegen das Kapitalverhältnis festigt, das ist schlecht und muss bekämpft werden. Über dieses Grundsätzliche hinaus stimmen *Bading* und ich auch noch in wichtigen Einzelpunkten überein. Wir halten es beide für notwendig, dass das *Grossgrundeigentum* (nicht der landwirtschaftliche *Grossbetrieb*), „das kapitalistische Privateigentum, welches auf Ausbeutung fremder, aber formell freier Arbeit beruht<sup>2)</sup>“, verschwindet. Und wir sind uns auch darin einig, dass die bisherige Siedlungsmethode abzulehnen ist, die nur die Zerschlagung von in kapitalistischem Privateigentum stehenden landwirtschaftlichen *Grossbetrieben* in Klein- und Mittelbetriebe kennt, dass vielmehr das beste Mittel zur Aufhebung des *Grossgrundeigentums* besteht in der Umwandlung der gegenwärtigen kapitalistischen (herrschaftlichen) Verfassung der landwirtschaftlichen *Grossbetriebe* in die genossenschaftliche, für eine Übergangszeit mit beschränkter Selbstverwaltung, also in einer Umwandlung des kapitalistischen Eigentums, nicht in Privateigentum des einzelnen Arbeiters, also nicht in der Rückkehr zum Kleinbetrieb, sondern in individuelles Eigentum der Gesamtheit der im Betriebe beschäftigten Arbeiter. *Bading* wird mir auch darin wohl noch recht geben, dass neben dieser Änderung der Betriebsverfassung auch entbehrliche Ländereien an Landwirte mit unzureichendem Landbesitz abgegeben und, soweit zweckmässig, neue Stellen für Alleinwirte eingerichtet werden können.

*Krüger*<sup>3)</sup> versucht, das bisherige Siedlungsverfahren zu retten. Ich habe als dessen Fehler bezeichnet, dass es nicht *allen* auf dem Gute beschäftigten Landarbeitern hilft, sondern nur einem recht geringen Bruchteil, einem Teil gar nichts und dem grössten Teil Schaden bringt dadurch, dass sich die Zahl der Arbeiterstellen, also die Nachfrage nach Landarbeitern vermindert, wodurch nicht nur das Verhältnis auf dem landwirtschaftlichen, sondern auch auf dem industriellen Arbeitsmarkt für die Arbeiterklasse verschlechtert wird. Nach der amtlichen Denkschrift über die Siedlungstätigkeit von 1918 bis 1928 lässt sich der Anteil

<sup>1)</sup> Vgl. meinen Aufsatz „Arbeitsbeschaffung und Ablösung des Kapitalverhältnisses durch Agrarreform“. „Die Arbeit“ 1932, Heft 5, S. 282 ff., und den Aufsatz H. *Bading*: „Zum Problem der Sozialisierung der Landwirtschaft“, ebenda, Heft 8, S. 467 ff.

<sup>2)</sup> *Marx*: „Kapital“, Bd. 1, S. 690, Volksausgabe, 2. Aufl. Stuttgart 1919.

<sup>3)</sup> *Krüger*: „Siedlungsfragen“, „Die Arbeit“ 1932, Heft 11, S. 673.

der Landarbeiter, die eine Bauernstelle erhalten haben, auf höchstens 4,75 v. H. der vor der Aufteilung Beschäftigten, der Anteil derjenigen, die eine Landarbeiterstelle erhalten haben, auf etwa 12,75 v. H. schätzen. In der Denkschrift heisst es, dass trotz der Sonderkredite vermögenslose Landarbeiter nur dann selbständig werden konnten, wenn es *aussergewöhnlich tüchtige* Leute waren, also nicht einmal der Durchschnitt, geschweige denn die unter dem Durchschnitt Stehenden werden von dieser „sozialen“ Massnahme erfasst. Die Zahlen, die Krüger für ein *einziges* Jahr aus einer *einzig* für die Selbständigmachung von Landarbeitern wegen des Landdeputats besonders günstigen Provinz, aus Ostpreussen, anführt, ergaben genau dasselbe Bild. 17,5 v. H. haben eine Stelle bekommen, wieviel davon eine Bauern- und wieviel eine Landarbeiterstelle, ist nicht zu ersehen, 71,5 v. H. der vor der Aufteilung vorhanden gewesenen Landarbeiterstellen sind weggefallen, die industrielle Reservearmee, die, wie Marx feststellte, ständig vom Lande Zuström erhält<sup>4)</sup>, ist also durch dieses Siedlungsverfahren entsprechend vermehrt. Dabei sehe ich noch ganz davon ab, dass bei den angesiedelten Landarbeitern weitgehend für viele Jahre nur die Form der Ausbeutung gewechselt hat, statt Mehrwert an den Gutsbesitzer muss er jetzt Mehrwert, unbezahlte Arbeit, dem Gläubiger leisten.

Das bisherige Siedlungsverfahren ist unzweckmässig, weil es den an die höhere Betriebsform, den Grossbetrieb, gewöhnten Landarbeiter in die niedere, den Kleinbetrieb, zurückzwingt. Krügers Einwände dagegen gehen an der Sache vorbei, denn in dem unmittelbar vorhergehenden Satz habe ich ausdrücklich betont, dass diese Überlegenheit nur unbedingt gegeben ist bei *gleicher* Arbeitslust der im Gross- und Kleinbetrieb Tätigen. Es liegt auf der Hand, dass diese Voraussetzung bei dem heutigen kapitalistischen landwirtschaftlichen Grossbetrieb nicht gegeben ist, dessen Eigenart darin besteht, dass in ihm verbunden ist Grosseigentum eines einzelnen mit Eigentumslosigkeit aller anderen Mitarbeiter. Andererseits ist sie gegeben in dem genossenschaftlichen Grossbetrieb, in dem, wie Marx sagt, der Gegensatz der kapitalistischen Produktionsweise: Grosseigentum der wenigen, Eigentumslosigkeit der vielen, „positiv aufgehoben ist“<sup>5)</sup>.

Von diesen für die Arbeiterklasse schlechthin entscheidenden Mängeln des bisherigen Siedlungsverfahrens — denn die Arbeiterklasse kann sich nur einsetzen für Massnahmen, die sie insgesamt, nicht nur einen kleinen Bruchteil heben, für Massnahmen, die *allen* in die Höhe helfen, die nicht wie ein eindringender Keil einen kleinen Teil heben, den grössten Teil dagegen noch tiefer drücken —, von diesen Mängeln ist das Siedlungsverfahren frei, dessen Kernstück die Fortführung des aus der kapitalistischen in die genossenschaftliche Verfassung übergeleiteten Grossbetriebes ist, und an das sich dann anschliessen die bekannten Verfahren der Landzulage und Schaffung neuer Kleinbauernstellen. Denn keine der vorhandenen Arbeiterstellen fällt weg. Es wird also nicht nur der aussergewöhnlich Tüchtige, sondern auch der Durchschnitt und der unter dem Durchschnitt Stehende aus dem Kapitalverhältnis befreit. Dass ein Grossbetrieb so möglich ist, haben die Versuche Oppenheimers mit der Anteilwirtschaft erwiesen.

<sup>4)</sup> Marx: „Kapital“, Bd. I, Volksausgabe, II. Auflage, S. 579, 641.

<sup>5)</sup> Marx: „Kapital“, Bd. 3, I, S. 428, IV. Auflage. Hamburg 1919.

Und das ist das entscheidende. Selbst wenn zur Erreichung des Tariflohns für eine Übergangszeit Zuschüsse notwendig sind, so ist das noch immer besser als das heutige Verfahren, das diese oder noch schwächere Arbeiter der Arbeitslosigkeit überantwortet und an ihre Stelle Leute setzt, die auch ohne das nicht in solche Notlage kommen würden. Wahrscheinlich wäre es sogar unter dem engen fiskalischen Gesichtspunkte billiger; wobei ich natürlich ganz absehe von den Milliardensummen, die die Erhaltung des privaten kapitalistischen Grossgrundeigentums den kleinen Mittelstand und vor allem die besitzlosen Massen kostet, die davon doch wirklich keinen Vorteil haben. Die Überlegenheit, auf die es für die Arbeiterklasse in erster Linie ankommt, die Überlegenheit in sozialer Beziehung gegenüber den bisherigen Siedlungsverfahren ist so augenscheinlich, dass dieses Mittel angewandt werden muss, selbst wenn die wirtschaftliche Überlegenheit des genossenschaftlichen Grossbetriebes gegenüber dem kapitalistischen noch nicht eindeutig feststeht. Oh, wie ich mit Bestimmtheit annehme, die Genossen überwiegend auch auf die Dauer im Grossbetrieb zusammenbleiben oder ihn allmählich in Kleinbetriebe auflösen, das ist eine spätere Sorge, jedenfalls spricht der von Krüger erwähnte Versuch Professor *Münzingers*, Bauern, also Einzelwirte, zu einer gemeinschaftlichen Bewirtschaftung ihres Landes zu bringen, mehr für das Zusammenbleiben als für das Auflösen. Hier bestehen die mannigfachsten Möglichkeiten vom Grosbetrieb ohne jede Einzelwirtschaft bis zur völligen Auflösung in lauter Einzelwirtschaften. Die jeweils beste Form zu finden, das können wir getrost der Zukunft überlassen. Unsere Aufgabe ist es, den Weg für die freie Selbstbestimmung der Arbeitenden zu öffnen. Das Tor, das diesen Weg heute verschliesst, ist das private kapitalistische Grossgrundeigentum. Es muss aufgehoben werden. Und das einzige Mittel, mit dem dieses Ergebnis in kürzester Frist erreicht werden kann, ist die Umwandlung der kapitalistischen landwirtschaftlichen Betriebe in genossenschaftliche. Wir dürfen nicht, wie Krüger will, noch länger mit seiner Anwendung warten, wir haben schon viel zu lange damit gewartet. Die Dringlichkeit wird besonders deutlich, wenn man, worauf Krüger auch hinweist, noch berücksichtigt, dass die einseitige Begünstigung der extensiven Landwirtschaft durch die deutsche Agrarpolitik, genau wie zu Marx' Zeiten in Irland und Schottland, nachdem einmal der Landraub vollzogen ist, massenhaft Landarbeiter durch den die Produktivität verschlechternden, aber die Rentabilität für den kapitalistischen Eigentümer verbessernden Rückschritt von arbeitsintensiver zu arbeitsexensiver landwirtschaftlicher Technik „freisetzt“<sup>6)</sup>. Ein schlagender Beweis übrigens dafür, dass die kapitalistische Wirtschaftsweise durch das Streben nach Rentabilität, nach möglichst hohem Einkommen des Kapitalisten, zur Fessel der Entfaltung der für das Ganze allein wichtigen Produktivität wird. Die Durchführung einer solchen, in dem von mir vorgeschlagenen umfassenden Massstabe durchgeführten Befreiung der ländlichen Arbeiterschaft aus dem Kapitalverhältnis auf die industrielle Arbeiterschaft ist klar, seit wir durch Marx wissen, dass der *ständige* Druck auf die Industriearbeiterschaft von der besitzlosen Landbevölkerung aus-

<sup>6)</sup> Marx: „Kapital“, Bd. 1, S. 633, Zusatz zur 2. Ausgabe: „Die Schafe werden vertrieben durch wilde Tiere, wie man zuvor die Menschen vertrieb, um den Schafen Platz zu machen.“

geht, die, in noch schlechteren sozialen und auch, häufig nicht immer, wirtschaftlichen Verhältnissen lebend, „beständig auf dem Sprunge steht, in städtisches Proletariat überzugehen“<sup>7)</sup>.

*Bading*, mit dem ich, wie gesagt, über die Notwendigkeit der Aufhebung des Grossgrundeigentums und darüber, dass die Umwandlung der kapitalistischen Grossbetriebe in genossenschaftliche als Mittel dazu dienen muss, völlig übereinstimme, will aber nicht, wie ich rate, die Zwangslage, in die die Grossgrundeigentümer bei ungehindertem Wirken des ausländischen Wettbewerbs geraten würden, zur Aufhebung des Grossgrundeigentums ausnutzen und die Mittel, die heute die Nichtlandwirte, durch die Agrarpolitik gezwungen, ohne jede Gegenleistung zur Erhaltung des Grossgrundeigentums steuern müssen, zur Ablösung der auf den deutschen Landwirten lastenden Schulden verwenden, um zunächst der kapitalistischen, ausbeuterischen Wirtschaftsweise ihre Grundlage, die Expropriation der Volksmasse von Grund und Boden, zu entziehen.

#### *Wirkung der Aufhebung des Grossgrundeigentums.*

Badings erster Einwand scheint sich gegen meine Feststellung zu richten, dass mit der Aufhebung des Grossgrundeigentums auch das Kapitalverhältnis und damit das Ausbeuten aus unserer Gesellschaft verschwindet, weil dann niemand mehr gezwungen ist, sich ausbeuten zu lassen. Jedenfalls deutet darauf der Schlusssatz dieses Abschnittes hin: „Damit fallen alle Folgerungen, die *Basse* aus der Aufhebung der Bodensperre für das ökonomische Schicksal der Arbeiterklasse entstehen sieht, in sich zusammen<sup>8)</sup>.“ Ich habe, Marx folgend, festgestellt, dass die Ursache der Ausbeutung die Sperrung des von Natur reichlich vorhandenen Bodens durch die Grossgrundeigentümer ist. Im dicht bevölkerten Deutschland wären ohne Grossgrundeigentümer bei der gegenwärtigen landwirtschaftlichen Bevölkerung von rund 14 Millionen noch 12 Millionen Hektar landwirtschaftlichen Nutzlandes übrig; es gäbe aber nicht 2,5 Millionen Landarbeiter mit gar keinem oder ganz wenig Land, keine 700 000 Pächter, keine 3 Millionen Landwirte mit nicht mehr als 0,05 bis 2 Hektar Land, sondern alle Landwirte, ob allein oder im genossenschaftlichen Grossbetrieb, hätten durchschnittlich auf den Kopf der Familie 1 Hektar Land, also genug von dem wichtigsten Produktionsmittel des Landwirtes. *Bading* wendet ein: Für diese übrigen 12 Millionen Hektar landwirtschaftlichen Nutzlandes haben wir gar keine Verwendung. Denn die Erzeugnisse einer um 12 Millionen vermehrten landwirtschaftlichen Bevölkerung könnten von der — bei gleichbleibender Volkszahl entsprechend verringerten, setze ich hinzu — nichtlandwirtschaftlichen Bevölkerung nicht aufgenommen werden. Infolgedessen müssten viele Landwirte auf die Teilnahme an der Gesellschaftswirtschaft verzichten und zur geschlossenen Hauswirtschaft mit ihrer gering entwickelten Arbeitsteilung zurückkehren.

Die Behauptung, dass von insgesamt 64 Millionen Menschen bei dem heutigen Stande der Agrartechnik nicht 26 Millionen in der Landwirtschaft tätig zu sein brauchen, um den Gesamtbedarf an Nahrungsmitteln zu decken, kann richtig oder falsch sein, aber mit der Frage, ob das Grossgrundeigentum die Grund-

<sup>7)</sup> Marx: „Kapital“, Bd. 1, S. 579.    <sup>8)</sup> „Die Arbeit“ 1932, Heft 8, S. 469.

lage des Kapitalverhältnisses und damit die Ursache der Ausbeutung ist, mit seiner Aufhebung also die Ausbeutung schwindet, hat sie nicht das geringste zu tun. Angenommen, eine Vergrößerung des landwirtschaftlichen Volksteils über 14 Millionen sei nicht möglich, weil diese 14 Millionen ihren eigenen Nahrungsmittelbedarf und den der anderen 50 Millionen vollständig decken könnten, dann würde die Aufhebung des Grossgrundeigentums und die Befreiung von den Schuld- und Pachtlasten folgende Wirkung haben: In der Landwirtschaft gäbe es keine Ausbeutung mehr, weder durch den Grossgrundeigentümer noch durch den Grosspächter, noch durch den Gläubiger, es gäbe auch keine Landwirte mehr, die wegen zu kleinen Landbesitzes in Armut leben müssten. Es ständen aber noch 12 Millionen Hektar Landes zur Verfügung des Volkes. Wer also lieber frei von jeder Ausbeutung landwirtschaftliche Arbeit allein oder als Mitglied eines genossenschaftlichen Grossbetriebes leisten will, der hat dazu die Möglichkeit. Das bedeutet aber, dass das Einkommen des industriellen Lohnarbeiters mindestens so hoch sein muss wie das eines Bauern mit ausreichendem Landbesitz oder eines Mitgliedes eines genossenschaftlichen Grossbetriebes. Wäre es niedriger, so würden viele der industriellen Lohnarbeit die landwirtschaftliche Arbeit vorziehen. Der hohe Lohn würde dem Arbeiter aber, selbst wenn die Gesamtheit ihn nicht bei der Beschaffung des zur Bewirtschaftung von Land Notwendigen (Gebäude, Vieh, Saatgut und Geräte) unterstützte, solche Ersparnisse ermöglichen, dass er sich dieses aus eigener Kraft beschaffen könnte. Zum Eintritt in eine Genossenschaft bedarf es ausserdem nicht einmal solchen Besitzes. Weil der Arbeiter dann die Möglichkeit hat, auf freies Land auszuweichen, darum kann ihn der Eigentümer industrieller Produktionsmittel nicht mehr ausbeuten. Fabriken usw. können zwar noch weiter ihren früheren Eigentümern gehören, aber sie sind nicht mehr Kapital, weil die wesentliche Bedingung fehlt, die allein Produktionsmittel zu Kapital macht, „die Leute, die zwar frei sind, aber gezwungen, ihre Arbeitskraft zu verkaufen, weil sie nichts anderes zu verkaufen haben“<sup>9)</sup>. Also, auch wenn nicht mehr Menschen als gegenwärtig sich in der Landwirtschaft lohnend beschäftigen könnten, so würde die Aufhebung des Grossgrundeigentums doch das Kapitalverhältnis lösen. Damit würde sich das Schicksal der Arbeiterklasse allerdings grundlegend ändern.

### *Grösse des Nahrungsmittelbedarfs.*

Aber auch die Annahme Badings, die er mit *Baade* teilt, eine Vergrößerung des landwirtschaftlichen Volksteils sei nicht möglich, ist irrig. Allerdings glaube ich auch nicht, dass bei unveränderter Volkszahl 26 Millionen landwirtschaftlicher Bevölkerung notwendig sein werden, um den Gesamtbedarf an denjenigen Nahrungsmitteln zu decken, die zweckmässig in Deutschland, dem engeren Thünenschen Kreise, gewonnen werden. Ich habe das aber auch gar nicht empfohlen, sondern nur eine Vergrößerung des landwirtschaftlichen Volksteils, ohne mich auf Zahlen festzulegen. Die Zahl 12 Millionen ist ein Zutat Badings, für die ich nicht verantwortlich bin. Ich glaube auch nicht, dass städtische Industrie-

<sup>9)</sup> *Marx*: „Kapital“, Bd. I, S. 506. Vgl. auch S. 124, 125.

arbeiter in sehr grosser Zahl zur Landwirtschaft zurückkehren werden. Dagegen halte ich es für sicher, dass Industriearbeiter, die heute schon nebenberuflich Landwirte sind — es handelt sich dabei um eine volle Million —, zahlreich bei unentgeltlicher Landzulage die Landwirtschaft als Hauptberuf wählen werden, ebenso, wie ich glaube, dass mancher Industriearbeiter, der noch im Dorfe wohnt, gern die Landwirtschaft zu seinem Hauptberuf machen würde, wenn er das dafür unentbehrliche Land bekäme, und schliesslich denke ich an die 100 000 bis 150 000 erwerbslosen Landarbeiter.

Die Behauptung, eine wesentlich grössere Nahrungsmittelmenge könne bei gleichbleibender Volkszahl nicht verbraucht werden, ist nur richtig, wenn man das Fortbestehen der kapitalistischen Verfassung mit ihrer Massenarmut voraussetzt. Prüft man dagegen den Nahrungsmittelbedarf unter der Voraussetzung, dass alle Menschen Nahrungsmittel in der gewünschten Güte und Menge kaufen könnten, dann sieht man, dass nicht nur der Verbrauch von Brotgetreide, sondern vor allem der der Veredlungserzeugnisse noch sehr vergrössert werden kann.

Die durch das Kapitalverhältnis verursachte Armut der Massen hält auch ausserhalb schwerer Krisenzeiten den Nahrungsmittelverbrauch sowohl an Menge wie an Güte niedrig. Er muss infolgedessen mit Aufhebung des Grossgrundeigentums — und das bedeutet mit Aufhebung des Kapitalverhältnisses — sehr stark steigen. Um den gestiegenen Nahrungsmittelbedarf zu decken, sind dann auch mehr Landwirte notwendig.

Aber auch die Volkszahl wird nur gleichbleiben oder gar sich vermindern, wenn die kapitalistische Verfassung fortbesteht. Ursache der geringen Geburtenzahl ist nicht körperliches Versagen, sondern die mangelnde Möglichkeit, viele Kinder ordentlich aufzuziehen und ihnen den Weg zu einem auskömmlichen Dasein zu ebnen. Da diese Ursache mit der Aufhebung des Kapitalismus fällt, so steigt dann auch wieder die Geburtenzahl. Ausserdem hängt die Grösse der Bevölkerung eines bestimmten Gebiets nicht nur von dem Verhältnis zu den Sterbefällen ab, sondern auch von dem Verhältnis der Einwanderung zur Auswanderung. Sind die Lebensmöglichkeiten in einem Lande günstiger als anderwärts — und das wäre in Deutschland der Fall, wenn das Grossgrundeigentum und mit ihm die kapitalistische Produktionsweise aufgehoben wäre —, dann hört die Auswanderung fast völlig auf, dagegen beginnt eine Ein- und Rückwanderung. Das Ergebnis ist Steigen der Volkszahl durch Überwiegen der Geburten über die Sterbefälle und der Einwanderung über die Auswanderung. Sollten also beim Fallen der Bodensperre für den augenblicklichen Bevölkerungsstand zuviel Menschen sich der Landwirtschaft zugewandt haben, was durchaus möglich, aber völlig unschädlich ist, so würde der Zuwachs der Gesamtbevölkerung den Ausgleich wahrscheinlich schaffen, ohne dass eine Rückwanderung in die Industrie nötig werden würde.

#### *Wirkungen auf die Landwirtschaft.*

Bading glaubt ferner, die Lage *der* Landwirtschaft würde sich verschlechtern, weil der Ausfall auf der Einnahmeseite durch die Preisrückgänge die Minderausgabe durch den Wegfall der Zins- und Pachtlasten übersteigen würde. Wenn

man die Dinge so betrachtet, hat er durchaus recht. Aber Bading macht hier denselben Fehler wie Baade bei allen seinen agrarpolitischen Arbeiten. Er spricht von *der* Landwirtschaft, als wenn das eine sozial und wirtschaftlich einheitliche Menschengruppe wäre, und übersieht das für den Sozialisten entscheidend Wichtige, dass sie aus Menschen ganz verschiedener sozialer und wirtschaftlicher Stellung besteht: aus kapitalistischen Landwirten, den Inhabern landwirtschaftlicher Grossbetriebe, die andere Menschen ausbeuten, für die also entscheidend die privatwirtschaftliche Frage der Rentabilität, nicht die volkswirtschaftlich allein wichtige der Produktivität ist; aus besitzlosen Landarbeitern, die ausgebeutet werden, und aus Landwirten, die weder ausbeuten noch ausgebeutet werden, den Kleinbauern; das letzte trifft auf den Kleinbauern allerdings nur zu, wenn er weder Schuld- noch Pachtzinsen zu zahlen hat, also freier Eigentümer der „von ihm gehandhabten Produktionsmittel“ ist<sup>10)</sup>, im anderen Falle gehört er zur Klasse der Ausgebeuteten. Dass in der Wirklichkeit alle Arten von Übergängen vorhanden sind, sei nur zur Vermeidung von Missverständnissen noch betont. Dieser klassenmässigen Verschiedenheit zwischen Kleinbauern und Grossbetriebsinhaber, Ausbeuter und Nichtausbeuter oder gar Ausgebeutetem, entspricht auch in weitem Umfange eine Verschiedenheit der Produktionsrichtung. Die Einnahmen des Grossbetriebs stammen etwa zu 70 v. H. aus dem Verkauf von Ackererzeugnissen, Getreide, Kartoffeln, Zuckerrüben und zu etwa 30 v. H. aus der Viehwirtschaft, die des bäuerlichen Wirts umgekehrt zu etwa 70 v. H. aus der Vieh- und nur zu etwa 30 v. H. aus der Ackerwirtschaft. Diesem Umstande trägt die heutige Agrarpolitik, deren Ziel es ist, den kapitalistischen Landwirt, den selbstwirtschaftenden Grossgrundeigentümer um jeden Preis auf Kosten der übrigen Angehörigen des Volkes zu erhalten, dadurch Rechnung, dass sie die Preise dieser Erzeugnisse gewaltig in die Höhe treibt. Bei den Erzeugnissen der Viehwirtschaft geschieht zwar auch etwas, denn sonst könnten die Bauern, die so treu als Hilfstruppe für die Grosslandwirte dienen, doch ausbrechen, zumal sie grossenteils unter den hohen Preisen für Futtergetreide empfindlich leiden.

Augenblicklich scheint es mal wieder zu dämmern, daher das laute, aber wohl kaum ernst gemeinte Verlangen des Landbundes nach Festsetzung von Höchstmengen für die Einfuhr von Erzeugnissen aus der Viehwirtschaft, um deren Preise auch in die Höhe zu treiben. Nebenbei bemerkt, ist das Mittel untauglich, denn der dadurch erzielbare Rückgang des Angebots würde mehr als aufgewogen durch den Rückgang der Nachfrage, den der Einkommensausfall der zur Zeit noch in den Exportindustrien beschäftigten Arbeiter verursachen würde.

Da das Ziel meines Vorschlages gerade das entgegengesetzte ist, nicht die Erhaltung, sondern die Aufhebung der kapitalistischen Verfassung und die Förderung der nichtkapitalistischen Betriebe, so ist es ganz selbstverständlich, dass sich bei seiner Durchführung die Abgabe an die Landwirte insgesamt vermindert, und zwar deswegen, weil der Zuschuss an die kapitalistischen Landwirte wegfällt. Entscheidend ist die Wirkung der Massnahmen auf die Bauern und die

<sup>10)</sup> Marx: „Kapital“, Bd. 1, S. 689.

Landarbeiter. Die Bauern erfahren eine doppelte Erleichterung, sie werden frei von den Zins- und Pachtlasten und kaufen ihre Futtermittel billiger. Auf der anderen Seite erfahren sie eine Verbesserung ihrer Einnahmeseite, auch ohne dass sich das Einkommen der städtischen Bevölkerung hebt, dadurch, dass die Nachfrage nach Vieh und Vieherzeugnissen sich durch die gerade für die armen, aber zahlreichen Schichten der Bevölkerung sehr fühlbare Verbilligung aller aus Getreide hergestellten Lebensmittel, besonders des Brotes, hebt. Dass diese Bewegung sich dann mit der zunehmenden Belebung der Wirtschaft fortsetzt, die, wie jeder Konjunkturanstieg, gleichbedeutend mit allgemeiner Einkommenssteigerung ist, bedarf wohl keiner näheren Erläuterung. Für eine Übergangszeit wird ein mässiger Erziehungszoll für die Veredlungswirtschaft zweckmässig sein.

Anders liegt es natürlich bei den Grossbetrieben. Deren Einnahmen werden in fast allen Fällen stärker zurückgehen als die Ausgaben durch den Wegfall der Zinsen<sup>11)</sup>. Hier werden also, bis die nötige Umstellung von dem durch die Agrarpolitik künstlich geförderten Getreidebau auf die Veredlungswirtschaft durchgeführt und der Getreidebau des Wirtschaftslebens den Markt genügend vergrössert hat, noch Zuschüsse geleistet werden müssen, damit alle im Betriebe Tätigen den Tariflohn erhalten. Aber diese Zuschüsse werden dann den Arbeitern gezahlt, um ihnen über die Übergangszeit zu helfen, während sie heute an die Grossgrundeigentümer, die Kapitalisten, gezahlt werden, um sie im Besitze und damit das Kapitalverhältnis zu erhalten<sup>12)</sup>. Äusserstenfalls könnte man auch für den Übergang an ein Getreidemonopol denken. Sollten im übrigen bis zur Zunahme der Gesamtbevölkerung ungünstig gelegene oder an sich schlechte Böden vorübergehend brachliegen, weil die besseren Böden bei Aufwand vermehrter Arbeit je Flächeninhalt genügend Ertrag liefern, so forste man sie auf. Daran, dass möglichst jedes Stück Land in Deutschland bewirtschaftet wird, hat nur der Grossgrundeigentümer ein Interesse, weil er Rente nur ziehen kann, wenn andere Menschen in seinem Dienst oder gegen Pacht darauf arbeiten.

Ebenfalls entgangen ist Bading, dass ich ausdrücklich die Befreiungssteuer als beweglich bezeichnet und unter anderem darauf hingewiesen habe, dass die steigenden Steuereinnahmen und sinkenden Unterstützungsausgaben ermöglichen würden, die Befreiungssteuer ganz oder zum Teil fallenzulassen und die Ausgaben aus den allgemeinen Einnahmen zu decken. Davon, dass die Befreiungssteuer im Gegensatz zum Schutzzoll die Lebensmittel auf 20 Jahre verteuern würde, kann also keine Rede sein.

Was den Anschluss an den Weltmarkt anlangt, so ist das kein Mangel, sondern ein Vorteil. Denn je grösser die Zahl der ohne Hemmungen in Gesellschafts-

<sup>11)</sup> Man darf aber auch nicht vergessen, dass die Luxusausgaben des kapitalistischen Betriebsinhabers auch wegfallen.

<sup>12)</sup> Die zu übernehmenden Ausgaben betragen jährlich:

Gegenwärtige Zinslast der Landwirte nach dem Institut für Konjunkturforschung	640 Millionen Reichsmark
1 v. H. Tilgung	118 Millionen Reichsmark
Pachten geschätzt, höchstens	300 Millionen Reichsmark

Zusammen 1058 Millionen Reichsmark

Nach Prof. Dessauer beträgt die Zuwendung an die Landwirte durch Agrarzölle, Einfuhrscheine, Branntweinmonopol jährlich 2150 Millionen Reichsmark. Die Spanne beträgt also rund 1000 Millionen Reichsmark jährlich.

wirtschaft stehenden Menschen, um so grösser der Gesamtbedarf. Je grösser der Gesamtbedarf, um so weitgehender die Arbeitsteilung. Je weitgehender die Arbeitsteilung, um so grösser die Leistung des einzelnen. Je grösser aber die Leistung des einzelnen, um so grösser der Gesamtertrag. Je grösser dieser, um so grösser auch der dem einzelnen zufließende Teil. Man scheint allerdings ganz vergessen zu haben, dass die Wirtschaft des deutschen Volkes sich erst dann zu entwickeln begann, als sie durch Gründung des Zollvereins aus einer Wirtschaft der einzelnen Stämme zu einer Wirtschaft des ganzen deutschen Volkes wurde. Die gleiche Wirkung würde auch heute eine Beseitigung der politischen Hemmungen, der Schutzzölle haben. Was die Schwankungen auf dem Weltmarkt anbelangt, so werden sie um so geringer, je grösser der Markt ist. Auf dem durch die Zollmauern künstlich klein gehaltenen Weltmarkt sind eben wegen seiner Kleinheit die Schwankungen sehr gross, wächst er durch den Anschluss Deutschlands, so werden schon aus diesem Grunde die Schwankungen geringer. Soweit sie aber Wirkungen guter oder schlechter Ernten sind, sind sie unbedenklich. Denn für den Landwirt kommt es nicht auf den gleichen Preis, sondern auf das gleiche Einkommen an, und das erzielt er, wenn er bei 100 Zentner Ernte 5 RM. je Zentner und bei 50 Zentner Ernte 10 RM. je Zentner erhält. Schaden kann der Anschluss an den Weltmarkt dem deutschen Landwirt bei Durchführung des Vorschlages nicht, weil er, von Lasten befreit, in der gleichen Lage ist wie heute der unverschuldete Kleinbauer, d. h. schlechthin krisenfest.

Wenn Bading ferner meint, die Siedlung spiele bei der Arbeitsbeschaffung nur eine geringe Rolle, weil die Arbeiten wegen der beschränkten Mittel hauptsächlich von den Siedlern ausgeführt werden müssten, so übersieht er, dass bei Durchführung meines Vorschlages die Mittel gar nicht so gering sein würden, weil zu den bisherigen Siedlungsmitteln noch die Osthilfe und die noch freien Beträge aus der Befreiungssteuer treten. Da das Land lastenfrei abgegeben wird, würde man auch nicht mehr wie heute wegen des Bodenpreises zu übertriebener Sparsamkeit bei den Gebäuden gezwungen sein. Die Zahl derer, die unmittelbar Arbeitsmöglichkeit fänden, wäre doch schon recht beträchtlich: die in den genossenschaftlichen Grossbetrieben neu aufgenommenen, heute erwerbslosen Landarbeiter, die Empfänger unentgeltlicher Landzulage, die bei dem Bau anständiger Wohnungen für die Mitglieder der Genossenschaften, neuer Stallungen für die Zulageempfänger Beschäftigten, die Hersteller der notwendigen Geräte usw., die bei der Ausführung des Wasserwirtschaftsplanes Beschäftigten. Aber das Wesentliche liegt darin, dass durch die Aufhebung des Grossgrundeigentums und damit des Kapitalverhältnisses die Gesellschaft gesundet und allen ihren Angehörigen das bieten kann, was jeder zu verlangen berechtigt ist: die Möglichkeit, durch eigene Arbeit, frei von Ausbeutung, für sich und die Seinigen ausreichend zu sorgen. Die anderen, wie Bading sagt, „auf Kenntnis der realen Zusammenhänge beruhenden Arbeitsbeschaffungsprogramme“ sind so real, dass sie an das Kapitalverhältnis, die Ursache dieser wie jeder Krise, überhaupt nicht rühren, sondern nur die schlimmsten Auswüchse der kapitalistischen Verfassung zu lindern suchen.

Von Badings weiteren Einwendungen trifft eine zu. Die Zinsübernahme führt bei Klein- und Mittelbauern zu ungleicher Entlastung. Das könnte, wie ich vorgeschlagen habe, dadurch in etwa ausgeglichen werden, dass von einer gewissen Preishöhe der Agrarerzeugnisse an eine Tilgung einsetzt, die den einzelnen dann auch entsprechend seiner Anfangsschuld ungleich belasten würde. Den Schuldenfreien könnte der Zinsendienst für ein neues Meliorationsdarlehn abgenommen werden. Aber wichtig scheint mir das nicht. Es handelt sich doch um arme Leute, und die „Ungerechtigkeit“ besteht darin, dass man jedem armen Mann die unter den heutigen Verhältnissen notwendigen Produktionsmittel lastenfrei gibt. Das ist natürlich, je nachdem, wieviel oder wiewenig er hatte, bei dem einen mehr, bei dem anderen weniger. Das scheint mir nicht ungerecht, sondern gerade *gerecht*, Wiedergutmachung alten Unrechts zu sein. Ist der Einwand also an sich schon unbegründet, so wirkt er merkwürdig von jemandem, der an dem jeder Gerechtigkeit hohnsprechenden Getreideschutzzoll nicht viel auszusetzen findet. Nicht nur, dass dieser die Armen absolut und relativ am schwersten belastet, denn sie verzehren das meiste Brot, bewirkt er auch noch, dass der Ertrag in Strömen dem Grossgrundbesitzer, in Tropfen dem Bauern von 5 bis 20 Hektar und gar nicht dem Landwirt mit weniger Land zufließt. Wer daran nichts findet, der ist gewiss der Letzte, der die Verteilung der Befreiungssteuer als ungerecht beanstanden dürfte.

In der Neuverschuldung durch Personalkredite vermag ich kein Problem zu sehen. Da das Einkommen ausreicht, Zinsen nicht zu zahlen sind, besteht kein Zwang zu neuer Verschuldung, auch nicht beim Erbgang. Denn das durch Aufhebung des Grossgrundeigentums reichlich vorhandene Land hat an sich keinen Preis mehr. Der ihm künstlich durch die Sperrung gegebene Preis ist mit dieser endgültig gefallen.

Gewiss kann die Befreiungssteuer umgangen werden. Es wird Aufgabe der Steuerfachleute sein, Mittel zu finden, die das nach Möglichkeit verhindern. Aber auch wenn tatsächlich die Grossstädter die Steuer korrekter zahlen würden als die anderen, wäre der Schaden wirklich so gross? Heute bei dem Schutzzoll haben die Grossstädter das zweifelhafte Vergnügen, ebensoviel wie andere Nichtlandwirte an Sonderabgabe zu zahlen. Aber was erreichen sie damit? Nichts anderes, als dass das Grossgrundeigentum gestützt und die Krise, unter der sie ganz besonders leiden, ins Endlose verlängert wird. Wenn sie dagegen bei der Befreiungssteuer wirklich mehr zahlen müssten als die anderen, dann doch zur Aufhebung des Grossgrundeigentums und zur Beendigung der Krise, also zu einem Zweck, für den sich die Ausgabe lohnt.

### *Vergleich der beiden Verfahren zur Aufhebung des Grossgrundeigentums.*

Nach dieser Widerlegung der Einwände Badings gegen Durchführbarkeit und Wirkung meines Verfahrens bleibt nur noch zu prüfen, ob es auch besser und werbekräftiger ist als seins. Er empfiehlt Beibehaltung der Schutzzölle, aber Einstellung jeder Subvention der Grossbetriebe. Die unter diesen künstlich verbesserten Umständen nicht mehr lebensfähigen Grossbetriebe sollen zwangs-

versteigert, von einer staatlichen Gesellschaft erworben und in genossenschaftliche Betriebe umgewandelt werden. Die Schulden sollen stehenbleiben. Dieses Verfahren wirkt schon deswegen sehr viel weniger weit und tief, weil es seinem eigenen Ziel, der Aufhebung des Grossgrundeigentums, entgegenarbeitet. Statt sich der fremden Helfer, der ausländischen Wettbewerber der deutschen Grossgrundbesitzer, zu bedienen, schliesst es diese ganz aus oder behindert sie wenigstens stark und zwingt dadurch die Arbeiterklasse zu einer Sonderabgabe zugunsten der Grossgrundbesitzer.

Dass auch die Werbekraft meines Verfahrens sehr viel grösser ist als die des Badingschen, halte ich für sicher. Angesichts der Tatsache, dass die Grossgrundbesitzer es bisher noch immer verstanden haben, durch Brosamen und Suggestion die Bauern und viele Landarbeiter vor ihren Wagen zu spannen, ist das besonders wichtig. Die Vorteile meines Vorschlags springen unmittelbar in die Augen: Befreiung von den Zinslasten, unentgeltliche Landzulage, Befreiung aus der Abhängigkeit vom Grossgrundeigentümer, Befreiung von den Pachtlasten, verbunden mit dem Erwerb des Eigentums oder erblichen Nutzungsrechts; und für den Städter: die Ermässigung des Brotpreises und Arbeit; und für alle: die Aufhebung des Kapitalverhältnisses.

## *Das berufsständische Prinzip in den christlichen Gewerkschaften\**

Von Heinrich Mertens

### IV.

Die christlichen Gewerkschaften haben es bisher unterlassen, ihre gewerkschaftliche Praxis auf ein umfassendes wirtschaftlich-gesellschaftliches Zielbild hin zu orientieren. Sie beschränkten sich auf lohn- und sozialpolitische Tagesarbeit, die sie lediglich *ethisch* (mit den inhaltlich unbestimmten Argumenten der „sozialen Gerechtigkeit“ und der christlichen Nächstenliebe) motivierten. Die bestehende Gesamtverfassung von Staat und Wirtschaft nahmen sie unkritisch hin. In der Vorkriegszeit bekannten sie sich sowohl zur Monarchie als auch zum liberalen Kapitalismus; ihre gelegentlichen Einwände trafen nicht die Fundamente, sondern nur „Auswüchse“ der geltenden Ordnung. In dieser Haltung drückte sich jener eigenartige *Realismus* aus, den *Walter Dirks*<sup>1)</sup> aufgewiesen und aus dem ungeschichtlich-statischen Denken der katholischen Tradition einerseits, dem sozialen Milieu des alle Gesellschaftsgruppen und ihre disparaten Interessen umspannenden politisch-sozialen Katholizismus andererseits verständlich gemacht hat. Nach dem Zusammenbruch 1918 konnten die christlichen Gewerkschaften ihre Neuentscheidung für die demokratische Republik und einen wirtschaftsdemokratisch reglementierten Kapitalismus nur ebenso „realistisch“ begründen. Sie passten sich den veränderten Verhältnissen an,

<sup>\*)</sup> Vgl. Teil I, II und III dieses Aufsatzes in der „Arbeit“, Heft 9 und 10, S. 549 ff. und 624 ff.

<sup>1)</sup> „Zur theoretischen Situation der christlichen Arbeitnehmer.“ „Die Arbeit“ 1932, Heft 11, S. 687 ff.

*nachdem* sie geschaffen waren und *weil* sie sich damals als relativ *bestandsfähig* erwiesen. (Wir wissen heute, durch die Erfahrung belehrt, dass der Nachkriegskapitalismus sich durch wirtschaftsdemokratische Einflüsse in Wahrheit nicht reglementieren ließ; statt einer Schwächung ist eher eine Stärkung der kapitalistischen Herrschaftsmacht eingetreten.)

In der Konzeption des berufsständischen Gedankens liegt nun der Versuch vor, ein *geschichtliches* Element in das katholische und christlich-gewerkschaftliche Sozialdenken hineinzutragen. Die Berufsständetheoretiker beabsichtigen jedenfalls eine auf das gesellschaftliche Ganze hinggerichtete Reform; sie wollen sich nicht mehr auf sozialpolitische Flickarbeit an der bestehenden Ordnung beschränken, sondern aus den Bedingungen und Entwicklungstendenzen der gegenwärtigen kapitalistischen Wirtschaftsgesellschaft eine wirtschafts- und gesellschaftspolitische *Zielvorstellung* entwerfen, die sowohl *ethisch* (an den Prinzipien der katholischen Naturrechtslehre gemessen) als auch *geschichtlich* gerechtfertigt ist. Allerdings: über die reformerische Absicht reichen die vorliegenden berufsständischen Programmentwürfe nicht hinaus.

### *Berufsständischer Kapitalismus oder sozialistische Planwirtschaft?*

Der berufsständische Gedanke enthält ein *wirtschaftliches Gliederungsprinzip* und ein *soziales Ordnungsprinzip*. Sieht man von den irreführenden Begriffen „Beruf“ und „Stand“ (die in der Realität der heutigen arbeitsteiligen, klassengespaltenen Wirtschaftsgesellschaft keine Entsprechung finden) ab und betrachtet man das von den Berufsständetheoretikern unter diesen Begriffen in Wahrheit *Gemeinte*, so stellt man fest: Die Gesamtwirtschaft soll nach Industriezweigen („Berufen“) aufgegliedert und innerhalb dieser Industriezweige planmässig geleitet werden; sämtliche in einem Industriezweig tätigen Menschengruppen, vom leitenden Unternehmer bis zum ausführenden Hilfsarbeiter, sollen eine *soziale Einheit*, eine Leistungsgemeinschaft („Stand“) bilden. Von dieser doppelten, wirtschaftlichen und sozialen, Neuordnung verspricht man sich die *Ausschaltung* der bedeutendsten Störungsfaktoren der heutigen Wirtschaft: des ungehemmten *Konkurrenzkampfes* zwischen den einzelnen Unternehmungen, des *Arbeitskampfes* zwischen Unternehmern und Arbeitern. Die Frage ist: Was kann der berufsständische Gedanke in dieser doppelten Hinsicht tatsächlich leisten, wo sind seine Grenzen?

Die moderne arbeitsteilige Industriegewirtschaft kann nur in *zwei Grundtypen* rationell funktionsfähig gedacht werden: als auf Privateigentum und Konkurrenzfreiheit ruhende *kapitalistische Verkehrswirtschaft* oder als auf Gemeineigentum begründete *sozialistische Planwirtschaft*.

Selbstverständlich ist sowohl der Kapitalismus als auch der Sozialismus in verschiedenen Spielarten möglich. Der liberale Konkurrenzkapitalismus kann „gebundene“ Formen annehmen, Kartelle und Monopole können die Marktfreiheit einschränken und in Teilbezirken der Wirtschaft ganz ausschliessen. Innerhalb der monopolistisch geeinten Unternehmungen kann rationelle Planung erfolgen, eine Anpassung der Produktionsmengen an den kaufkräftigen Bedarf, eine quotenmässige Verteilung der Produktion auf die einzelnen monopolistisch be-

herrschten Betriebe je nach ihrer Leistungsfähigkeit, eine Regulierung der Preise, die auch dem schwächsten Grenzbetrieb noch einen angemessenen Profit sichert. Es kann also im Kapitalismus das Planungsprinzip *in gewissen Grenzen* erfolgreich durchgesetzt werden — ohne dass der Kapitalismus „Planwirtschaft“ würde. Massgebend als Motiv und objektive Richtschnur bleibt nach wie vor das Wirtschaften für den privaten Profit der Monopolisten; nur im Rahmen der monopolistisch geeinten Unternehmungen wird das Planungsprinzip angewandt, nach wie vor herrscht aussen, in der Gesamtwirtschaft, freie, ja verschärfte Konkurrenz. *Planung im Innern* der eine wirtschaftliche Einheit bildenden Betriebe und Unternehmungen (das Ideal wäre der einen ganzen Industriezweig völlig beherrschende Trust, wie er heute etwa in der Chemie durch I. G. Farben ausgebildet ist), *planloser Konkurrenzkampf nach aussen*; privates *Profitstreben* als Leitmotiv alles Wirtschaftens — das sind die charakteristischen Merkmale des „gebundenen“ Kapitalismus.

Der Sozialismus ist (als das Gegenbild zum liberalen Konkurrenzkapitalismus) zunächst als zentrale *Verwaltungswirtschaft* vorgestellt worden, in der Produktion und Konsum bis in Einzelheiten zentralistisch durchorganisiert und vorgeplant sind. Bedingung eines solchen Sozialismus ist die Ausbildung der Wirtschaft zur höchstmöglichen Konzentration der Betriebe und Zentralisation des Kapitals, die Vernichtung der Kleinproduzenten kraft kapitalistischer Konkurrenz. Die zentralistische Verwaltungswirtschaft ist jedoch keineswegs die einzig mögliche Sozialismusform. Es ist ein Sozialismus denkbar (und in Russland wirklich geworden), der in Teilbezirken der Wirtschaft das Sondereigentum an Produktionsmitteln und auch den Markt bestehen lässt.

Die Sozialisierungsforderung bezieht ihr ethisches Pathos und ihre sachliche Begründung aus der Kritik des kapitalistischen Grosseigentums, das die *Klassen-spaltung* konstituiert und in entscheidendem Grade die wirtschaftlichen *Krisen* verursacht. Im bäuerlichen und handwerklichen *Arbeitseigentum* sind Arbeitsmittel und Arbeitskraft soziologisch geeint; dieses Eigentum konstituiert keine Abhängigkeitsverhältnisse, es schafft keine Ausbeutung des Menschen durch den Menschen. Falls ein Sozialismus denkbar wäre, der trotz Aufrechterhaltung dieses Arbeitseigentums eine umfassende Planung von Produktion und Konsum ermöglicht, wäre eine „Sozialisierung“ dieses Eigentums unnötig, sinnlos und ethisch nicht gerechtfertigt. Tatsächlich bietet der *Marktsozialismus*, wie u. a. *Eduard Heimann*<sup>2)</sup> und *Adolf Löwe* ihn vertreten, diese Möglichkeit. *Der Marktsozialismus ruht auf folgenden Bedingungen: Vergesellschaftetes Grosseigentum, zentrale Planung der Gesamtwirtschaft im Dienste des gesellschaftlichen Bedarfs und durch die Organe der klassenlosen (soziologisch geeinten) Gesellschaft.* Ein solcher Marktsozialismus kann nicht darum „kapitalistisch“ genannt werden, weil er den Markt und das Sondereigentum der Bauern und Handwerker bestehen lässt; denn der Marktverkehr ist ebenso wie die Verfügungsgewalt der Kleinrentümer über ihre Produktion *beschränkt*, und zwar so weit, als die Durchführung des Gesamtplans es erfordert. Produktionsumfang und Produktionsarten

<sup>2)</sup> Vgl. *Heimann*: „Sozialistische Wirtschafts- und Arbeitsordnung.“ Berlin 1932.

sind in grossen Linien durch den Plan vorbestimmt; durch zentrale, planmässige Kapitaleitung und Investitionspolitik, Preisregulierungen und Steuerpolitik, technische Rationalisierungsmassnahmen usw. wird jedes Glied der Gesamtwirtschaft erfasst, so dass eine für die Gesamtwirtschaft relevante Störung des wirtschaftlichen Kreislaufs infolge der beschränkten Marktfreiheit und Eigentumsverfügung der Kleinproduzenten nicht zu erwarten ist.

Sowenig der gebundene Monopolkapitalismus eine „Planwirtschaft“ darstellt, sowenig der Marktsozialismus „kapitalistisch“ ist, *sowenig bedeutet eine Verstaatlichung von kapitalistischen Grossbetrieben, ja selbst eine Verstaatlichung ganzer Wirtschaftszweige an sich schon Sozialismus*. Eine Verstaatlichung des Kohlenbergbaus, der Schwereisenindustrie, des Chemietrusts u. a. würde *heute*, in der Reaktions- und Restaurationsepoche, eine Verstärkung der kapitalistischen Herrschaftsmacht zur Folge haben; denn der Staat, keineswegs „neutral“, würde nicht etwa diese verstaatlichten Wirtschaftsgebilde dem gesellschaftlichen Bedarf nutzbar machen (der in der Klassengesellschaft naturgemäss überhaupt nicht greifbar ist), sondern durch den Staat, den *Klassenstaat* nämlich, würde die kapitalistische Herrenklasse ihre eigene Macht mit der Macht der Bürokratie und des Militärs aufs engste verflechten: das Ergebnis wäre ein *Staatskapitalismus in der politischen Form des Faschismus* — das gerade Gegenteil von Sozialismus.

Jede Wirtschaftsreform muss zwischen den beiden Grundtypen einer industriell arbeitsteiligen Wirtschaftsverfassung entscheiden: kapitalistische Verkehrs- und Profitwirtschaft *oder* sozialistische Plan- und Bedarfswirtschaft. Entweder bedeutet die Reform eine Modifikation des kapitalistischen oder des sozialistischen Typus; ein Zwischengebilde völlig originärer Art, das weder kapitalistisch noch sozialistisch wäre, ist nicht denkbar bzw. nicht real möglich. Für welchen Typus entscheiden sich die katholischen und christlich-gewerkschaftlichen Berufsständetheoretiker? *Was* wollen sie reformieren und *wie* wollen sie reformieren?

Die Antwort auf das *Was* ist eindeutig: *die kapitalistische Wirtschaft wird in ihrer Grundstruktur nicht angegriffen*. Das Privateigentum an den Produktionsmitteln soll prinzipiell und allgemein bestehen bleiben, die freie Konkurrenz soll auch weiterhin im Raum der Gesamtwirtschaft die Funktion der anonymen „Planung“ von Produktion und Konsum erfüllen, das Profitstreben soll auch künftig als wirtschaftliches Leitmotiv in Geltung bleiben. Trotzdem soll eine *Reform* stattfinden. Es kann sich also nur um *innerkapitalistische* Veränderungen handeln. Leider sind die praktischen Vorschläge bisher sehr dürftig. Massgebende Theoretiker, wie *Theodor Brauer*, enthalten sich fast vollständig einer Stellungnahme zu den ökonomisch-soziologischen Problemen einer berufsständischen Wirtschaftsreform. Die Reformvorschläge *Brauers* sind fast ausnahmslos auf das *sozialpolitische* Gebiet beschränkt: Ein detailliert ausgeführter Plan für eine berufsständische Wirtschaftsordnung ist bisher nur von *Benedikt Schmittmann*<sup>9)</sup> verfasst worden; er ist in seinen Einzelheiten interessant und gewiss der kritischen Auseinandersetzung wert, aber er ist nicht repräsentativ für die offi-

<sup>9)</sup> Vgl. *Schmittmann*: „Wirtschafts- und Sozialordnung als Aufgabe.“ Stuttgart 1932.

zielle katholische und christlich-gewerkschaftliche Berufsständebewegung. Es bleibt nichts anderes übrig, als aus vagen Andeutungen in verschiedenen Schriften der berufsständischen Theoretiker und aus der allgemeinen Fassung des berufsständischen Gedankens gewisse wirtschaftsreformistische Richtlinien abzuleiten. Gliederung der Gesamtwirtschaft nach Industriezweigen und arbeitsgemeinschaftlich-korporative Verfassung der an einem Industriezweig beteiligten Leistungsgruppen — an diesen beiden Prinzipien ist die berufsständische Wirtschaftsreform orientiert. Was bedeuten diese Prinzipien in ihrer praktischen Anwendung auf die gegebenen Verhältnisse der kapitalistischen Wirtschaft?

Die berufsständische Forderung nach industrieverbandlicher Gliederung entspringt dem Motiv der *Planung*: an die Stelle ungehemmter Konkurrenz soll eine bewusste Regulierung von Produktion und Absatz *innerhalb der Industriezweige* treten. Dabei soll die Freiheit der Einzelbetriebe, ausgedrückt in der freien Unternehmerinitiative, im höchstmöglichen Grade unangetastet bleiben. Die nächstliegende Form ist jene „planwirtschaftliche“ Ordnung der Industriezweige, die sich im *Monopolismus* bereits durchsetzt und in den Riesenrusten, die ganze Industriezweige beherrschen, ihre relative Vollendung findet. Die einzelnen dem Trust angegliederten Betriebe behalten ein gewisse Dispositionsfreiheit, die sich lediglich auf die technisch-soziale Betriebsgestaltung und die rationelle Ausführung der durch die Trustzentrale vermittelten Aufträge bezieht. Zwischen den Einzelbetrieben und der Trustleitung können noch relativ selbständige Unternehmungsformen bestehen mit einer beschränkten kaufmännischen Dispositionsfreiheit; die entscheidende kaufmännische und technische Produktions- und Absatzleitung liegt jedoch bei der Trustverwaltung. Innerhalb des Trusts ist rationelle Planung möglich, Krisengefahren als Konsequenz freier Konkurrenz *innerhalb* des Industriezweigs sind ausgeschlossen; die Krisengefahr kann nur *von aussen her* erwachsen, und gegen diese Gefahr bietet die Trustplanung allerdings nicht die geringsten Sicherungen. Mit einer vollständigen Vertrustung der Gesamtwirtschaft wäre das organisatorische Gliederungsprinzip, das dem berufsständischen Gedanken immanent ist, *formal erfüllt*. Es steht ausser Zweifel, dass die berufsständischen Tendenzen in *Unternehmerkreisen* diesen Vertrustungstendenzen adäquat laufen und nur das reale wirtschaftliche Geschehen verhüllen. Verfolgt die katholische und christlich-gewerkschaftliche Berufsständebewegung dieselbe Tendenz? Das ist nicht eindeutig zu erkennen.

Die päpstliche Enzyklika „Quadragesimo anno“ wendet sich mit einem starken ethischen Pathos gegen die „Vermachtung“ der kapitalistischen Wirtschaft und gesteht selbst die *Verstaatlichung* monopolistischer Wirtschaftsgebilde zu, „weil die mit ihnen verknüpfte übergrosse Macht Privathänden nicht überantwortet werden kann“. Da die Enzyklika andererseits das Privateigentum an den Produktionsmitteln naturrechtlich sanktioniert und die Klassenspaltung bestehen lässt, hat eine solche Verstaatlichung von Monopolgebilden mit Sozialismus nichts gemein; das praktische Ergebnis solcher *Teilverstaatlichung* kann bestenfalls ein Staatskapitalismus sein, in dem die wirtschaftlich-soziale und politische Herrschaft der Kapitalistenklasse nicht nur unberührt bleibt, sondern ausserordentlich

*verstärkt* wird. Zudem ändert eine Verstaatlichung, d. i. die Überleitung der Besitzrechte in Staatshand, nichts an der ökonomischen Struktur der Monopolgebilde; ihre innere Verfassung bleibt prinzipiell unangetastet; es verschlägt nichts, ob die Generaldirektoren, Unternehmungs- und Betriebsleiter von den privaten Kapitalbesitzern delegiert sind und also unmittelbar deren Profitinteressen zu realisieren haben, oder ob diese Delegation durch Staatsorgane vermittelt wird, die selbst wieder der kapitalistischen Herrenklasse unterworfen sind.

*Theodor Brauer*<sup>4)</sup> ist ebenfalls antimonopolistisch gesonnen. Er empfiehlt aber nicht die Verstaatlichung, sondern die *Auflösung der Monopolgebilde in Kleinunternehmungen*. „Berufsständische Überlegung führt vom Monopol und dessen Ausnutzung fort... Je mehr Menschen mit möglichster Selbständigkeit sich im Gewerbe betätigen können, um so besser ist es.“ *Brauer* fordert auch staatlichen Eingriff: „Die antimonopolistische Dezentralisation kann das Gewerbe aber nur durchführen, wenn es sich zugleich auf die Kraft des Staates stützen kann.“ Der Staat soll also die Aufspaltung der Monopolgebilde in selbständige Kleinunternehmungen durchführen bzw. unterstützen. *Welcher* Staat dies tun soll, *wer* überhaupt, soziologisch betrachtet, dieser Staat ist, wird nicht gesagt. Es ist schwerlich anzunehmen, dass ein Staat, dessen Bürokratie mit der monopolkapitalistischen Herrenklasse verfilzt ist, *gegen* die Interessen dieser Klasse handeln wird. Aber davon abgesehen: der Brauerschen Forderung scheint ein Missverständnis in bezug auf die Bedingungen und Ursachen des Monopolismus zugrunde zu liegen. Die monopolistischen Tendenzen setzen erst dann ein, wenn die realen Interessen *immobiler Kapitalanlagen* auf dem Spiele stehen; Monopolismus hat *grossbetriebliche Produktionsweise* mit hohen fixen Kosten zur Voraussetzung. Dezentralisierung der Monopolgebilde, ihre Auflösung in selbständige Kleinunternehmungen stösst also notwendig auf *technische Schwierigkeiten* — es sei denn, dass man *technischen Rückschritt* auf die von der ursprünglichen liberalen Theorie vorgesehene handwerklich-kleinbetriebliche Stufe beabsichtigt. Eine solche Bestrebung aber wäre angesichts der realen Entwicklungstendenzen zu illusionär, als dass sich die Auseinandersetzung mit ihr lohnte.

So bliebe nur eine *dritte* Möglichkeit industrieverbandlicher Gliederung und Planung: man nimmt die Betriebs- und Unternehmungsformen hin, wie sie sich historisch entwickelt haben, vom Betrieb des selbständigen Kleinindustriellen bis zum grössten Monopolgebilde, fasst sie unter eine zentrale Verwaltungskörperschaft des Industriezweiges zusammen und versucht, eine planmässige Ordnung von Produktion und Absatz durchzuführen. Die meisten katholischen und christlich-gewerkschaftlichen Theoretiker, die sich bisher mit diesen Problemen beschäftigt haben, neigen offenbar zu einem solchen System. Professor *Dobretsberger*, der auf einer katholisch-sozialen Woche in München-Gladbach kürzlich die Frage der *Einordnung der Konzerne und Kartelle in eine berufsständische Ordnung* behandelte, stellte fest, dass „wegen der unleugbaren Vorteile dieser Organisationen in technischer Hinsicht die berufsständische Ordnung auf sie nicht verzichten kann“<sup>5)</sup>. Zu guter Letzt schlägt bei diesen katholischen Sozial-

<sup>4)</sup> Vgl. *Brauer*: „Sozialpolitik und Sozialreform.“ Jena 1931. S. 109/10.

<sup>5)</sup> Vgl. Bericht in der „*Werburia*“ 1932, Nr. 15.

und Wirtschaftstheoretikern eben immer wieder jener „Realismus“ durch, der das *Bestehende* rechtfertigt und die reformerische Absicht auf ungefährliche Seitenwege lenkt.

Welche *ökonomischen* Konsequenzen hat eine solche industrieverbandliche Organisation? Die Überlegenheit der technisch durchrationalisierten Monopolbetriebe über die Kleinproduzenten besteht fort. An die Stelle des offenen Marktkampfes um den Warenabsatz tritt der Quotenkampf um den Anteil der verschiedenen qualifizierten Produzenten an der Gesamtproduktion. Der ökonomisch Stärkere wird sich auf die Dauer durchsetzen. Dieser nur methodisch veränderte Konkurrenzkampf wird in seiner Schärfe zeitweilig vermindert durch das gemeinsame Interesse an Preisvereinbarungen, die dem Monopolisten möglichst hohe, den kleinen Grenzproduzenten einigermassen erträgliche Profite garantieren. Konjunkturkrisen, Produktionseinschränkungen treffen die Monopolbetriebe besonders empfindlich; die gleichbleibenden fixen Kosten verteuern bei nicht optimaler Ausnutzung der Anlagen die Produktion pro Stück: die Monopolisten sind zu verschärftem Quotenkampf gezwungen. Der Konzentrationsprozess schreitet zwangsläufig fort, die Kleinunternehmungen werden durch die Monopolisten aufgesogen, am Ende steht natürlicherweise die völlige Monopolisierung bzw. Vertrustung des gesamten Industriezweigs — die heute wirksamen Entwicklungstendenzen sind keineswegs gehemmt, sondern durch die industrieverbandliche Organisation eher gefördert worden. Es sind allerdings auch Ausnahmen, gegenteilige Tendenzen denkbar. In *den* Industriezweigen nämlich, die heute noch überwiegend von Mittel- und Kleinproduzenten beherrscht werden: dort hätte die industrieverbandliche Selbstverwaltungskörperschaft die Möglichkeit, Massnahmen zur Drosselung des Monopolismus, besondere Privilegien für die Mehrheit der Kleinproduzenten durchzuführen. Allerdings um den Preis einer Stabilisierung der Technik, auf die Dauer also um den Preis der Verkümmernung des ganzen Industriezweigs — eine kurzsichtige, aber deshalb nicht unmögliche Methode, ein vorgefasstes Mittelstandsideal (im Sinne Brauers) in beschränktem Wirtschaftsraum und für befristete Zeit zu realisieren. Wie man die berufsständische Ordnung der Wirtschaft auch beginnen mag: ob man von vornherein trustförmige Gebilde schafft oder zunächst mittelständisch-reaktionären Bestrebungen Spielraum lässt — auf die Dauer setzen sich jene Entwicklungstendenzen durch, die real-ökonomisch bedingt und mächtiger als ideologische Verkrampfung sind.

#### *Arbeitsgemeinschaftliche Kontrolle?*

Kapitalistische Planwirtschaft in berufsständischen Formen scheitert an der *Unmöglichkeit einer Gesamtplanung*; die isolierte Selbstorganisation der Industriezweige gestattet zwar die Anwendung des ökonomischen Rationalitätsprinzips *innerhalb* dieser geschlossenen Wirtschaftsgebilde, sie ermöglicht jedoch nicht eine auf die *Gesamtwirtschaft* erstreckte Planung, die allein krisenverhütende Wirkung haben könnte. Immerhin: eine industrieverbandliche Organisation würde die Vereinheitlichung der Wirtschaft fördern, die Zahl der selbständigen Unternehmungen beschränken und also die Übersichtlichkeit des

wirtschaftlichen Kreislaufs steigern — eine Entwicklung, die zwar einerseits eine Zusammenballung und Verstärkung der kapitalistischen Herrschaftsmacht, andererseits aber günstige Bedingungen für eine künftige Sozialisierung und Planung schaffen müsste. Solche Tendenzen könnte man mit gemischten Gefühlen, positiv und negativ, verfolgen — wie jede historisch notwendige Etappe des Kapitalismus. Jedenfalls hätten derartige Bestrebungen Anspruch darauf, ernst und wichtig genommen zu werden.

Aber die Reformvorschläge der katholischen Berufsständetheoretiker sind durch Mangel an Konsequenz charakterisiert. Von der *Wissellschen* „*Gemeinwirtschaft*“, mit der eine berufsständische „*Planwirtschaft*“ in wesentlichen Punkten identisch gedacht werden kann, ist das *wirtschaftsdemokratische Programm* übriggeblieben, das schrittweise jene gemeinwirtschaftlichen Institutionen und Kontrollinstanzen realisieren will, die nach dem *Wissellschen* Entwurf in einer systematischen Einheit geschaffen werden sollten. Die katholischen Berufsständetheoretiker sind nicht einmal zu einem Systementwurf gekommen. Sie beschränken sich von vornherein auf gewisse *staatliche und arbeitgemeinschaftliche Kontrollorgane*, die den Kapitalismus reglementieren sollen. Alte wirtschaftsdemokratische Postulate werden „berufsständisch“ frisiert: Monopol- und Kartellamt, Bankenkontrolle, paritätischer Ausbau der öffentlich-rechtlichen Berufskammern, vollständiges Wirtschaftsratwesen vom Bezirks- bis zum Reichswirtschaftsrat usw. Just zu dem Zeitpunkt, an dem nach der Erfahrung eines Jahrzehnts der *Fehlschlag* der wirtschaftsdemokratischen Versuche klarliegt, eignen sich die katholischen Berufsständetheoretiker diese Forderungen an.

*Paritätische Arbeitsgemeinschaft* hat zur Voraussetzung: *Machtgleichgewicht* zwischen Unternehmertum und Arbeiterschaft, ein hohes Mass *objektiver Interessensolidarität*, zahlenmässig gleiche Vertretung und *qualitative Gleichwertigkeit* in der Sachkenntnis auf dem je zu bewältigenden Aufgabengebiet. Ein Machtgleichgewicht zwischen den Besitzern der Produktionsmittel und abhängigen Proletariern kann in der ökonomisch-sozialen Sphäre *niemals* bestehen. Die Interessensolidarität ist darauf beschränkt, dass Unternehmer und Arbeiter am Bestand und Funktionieren der „Wirtschaft“ interessiert sind; aber herrscht das geringste Einvernehmen darüber, in welchen *Formen* und mit welchen *Methoden* eine stabile, krisenfreie Wirtschaft gesichert werden kann? Zahlengleichheit in den paritätischen Körperschaften hat *Arbeitsunfähigkeit* zur Folge; es sei denn, dass eine „neutrale“ Persönlichkeit oder ein Vertreter des „neutralen“ Staates<sup>6)</sup> den Vorsitz führt und bei den Abstimmungen die gerade Ziffer in eine ungerade verwandelt — wodurch die „Parität“ aufgehoben ist. Von den Mitgliedern der Kontrollorgane wird eine höhere sachliche Qualifikation verlangt als von den Unternehmern; die Kontrolleure sollen nicht nur die Wirtschaftsführung der Unternehmer voll verstehen und beurteilen, sie sollen darüber hinaus Anweisung

<sup>6)</sup> Nur eine Staats- und Sozialphilosophie, die den *Staat an sich*, als abstrakte Grösse, als im „Wesen des Menschen naturrechtlich begründet, ansieht, kann heute noch die Fiktion vom „neutralen“ Staat anrecht erhalten und die Illusion nähren, als ob der *Staat als solcher* Gerechtigkeit schaffen, Gemeinwohl garantieren, gegensätzliche Interessen „neutral“ schlichten könne. Wir wissen heute, welches Gewicht die konkret-soziologische Frage hat: *Wer* ist der Staat, *wer* beherrscht ihn, *wer herrscht durch ihn*, *wer* kontrolliert die von ihm eingesetzten Kontrollorgane? Die Fiktion vom „neutralen“ Staat ist entlarvt.

geben, wie es besser und sachgerechter zu machen wäre; *Wirtschaftsführung* ist leichter als *Wirtschaftskontrolle*. Das selbständige Unternehmertum aber muss mit Recht die Diskrepanz zwischen Anweisung und Verantwortung, Kontrolle und Risiko als unerträglich empfinden; es ist auf die Dauer unhaltbar, dass eine bürokratische Körperschaft regulierend in die *Wirtschaftsführung* eingreift, dem Unternehmer jedoch die Verantwortung für die Folgen und das ökonomische Risiko überlässt.

## V.

*Sozialrecht und Sozialpolitik in der berufsständischen Ordnung.*

Die katholische Staats- und Sozialphilosophie ist insofern *antifaschistisch*, als sie den *Totalstaat*, der die freigesellschaftlichen Gebilde aufhebt und als Untergliederungen des Staates sich einverleibt, prinzipiell *ablehnt*. Sie behauptet eine naturrechtliche *Autonomie* der ausserstaatlichen Sozialgebilde, die sich auch auf *Rechterzeugung*, *Rechtssetzung* und *Rechtsverwaltung* erstreckt. Sie leugnet die alleinige *Rechtssetzungsgewalt* des Staates und fordert eine autonome *Rechtssetzungsbefugnis* der auf Grund von „Naturgegebenheiten“ sich bildenden territorialen oder beruflichen Körperschaften<sup>7)</sup>. Insbesondere die *berufsständischen Korporationen* sollen imstande sein, im Rahmen ihres wirtschaftlich-sozialen Funktionsbereichs objektives Recht zu erzeugen und die *Rechtsverwirklichung* mit Zwangsmitteln selbständig durchzuführen. Die Struktur unseres geltenden Rechts ist nicht geeignet, die Entwicklung eines solchen Korporationsrechts zu ermöglichen. *Theodor Brauer*<sup>8)</sup> meint, damit sei unser Rechtssystem als rückschrittlich charakterisiert. In der Sozialentwicklung dränge ein neues Rechtsprinzip, eben jenes berufsständische, zur Verwirklichung. Dieses *Sozialrecht* sei ein originärer Rechtstypus zwischen privatem und öffentlichem Recht; es verlange gesellschaftliche Anerkennung und juristische Fixierung.

Da es sich um ein *berufsständisches Sozialrecht* handeln soll, muss man annehmen, dass *Brauer* jedem *Industriezweig* einen *besonderen Rechtskreis* zuordnen will. Das würde bedeuten: die in der Chemieindustrie tätigen Unternehmer, Angestellten und Arbeiter fallen unter ein *anderes Recht* als die „Berufsgenossen“ des Bergbaus, der Textilindustrie oder des Handels. Es wäre verständlich, wenn *Brauer* die Unternehmer, Angestellten und Arbeiter als *soziale Schichten* rechtlich unterscheiden wollte; unerfindlich ist jedoch, welche rechtsqualifizierende Wirkung die Zugehörigkeit zu diesem oder jenem Industriezweig haben soll.

Was kann der berufsständische Gedanke in der *Sozialpolitik* leisten? Der bisherigen *staatlichen Sozialpolitik* wirft *Brauer*<sup>9)</sup> vor, dass sie lediglich der *Staatsräson* diene und mit ihren einheitlichen Methoden das mannigfaltige, beruflich qualifizierte Sozialleben vergewaltige. *Sozialpolitik* bedeutet für *Brauer* „die Handhabung der öffentlichen Angelegenheiten im Hinblick auf die gesell-

<sup>7)</sup> Vgl. v. Nell-Breuning S. J. in seiner Rede auf der katholisch-sozialen Woche des Volksvereins (9. bis 13. Oktober 1932 in M.-Gladbach. Nach Berichten in der „Merkuria“ (1932, Nr. 15) und der „Schöneren Zukunft“ (1932, Nr. 5).

<sup>8)</sup> Vgl. *Theodor Brauer* im Vorwort des „Sozialrechtlichen Jahrbuches“, Band II, Mannheim 1931.

<sup>9)</sup> Vgl. *Theodor Brauer*: „Sozialpolitik und Sozialreform“, Jena 1932. Die Seitenzahlen im folgenden Text beziehen sich auf dieses Buch.

schaftlichen Bedürfnisse“; die gesellschaftlichen Bedürfnisse definiert er als „*Schichtungsbedürfnisse qualitativer Art*“ (S. 67). Gibt es solche Schichtungsbedürfnisse? Ist soziale Differenzierung, „qualitative Schichtung“ ein Wert an sich? Ohne Rücksicht auf die Normen, nach denen differenziert und geschichtet wird? Was soll man sich überhaupt unter einer „qualitativen Schichtung“ vorstellen? Ist der Generaldirektor des Chemietrusts von seinem Kollegen in der Metallbranche „qualitativ“ unterschieden? (Die „qualitative“ Differenz zwischen „Berufsgenossen“, also zwischen Unternehmer und Arbeiter der gleichen Branche, ist für eine berufsständische Sozialpolitik irrelevant.)

Wie soll die berufsständische Sozialpolitik praktisch durchgeführt werden? Brauer denkt in erster Linie an eine berufsständische Aufspaltung der *Sozialversicherung*. Das gesamte soziale Versicherungswesen soll in die *Selbstverwaltung der einzelnen Industrie- und Gewerbebranche* übergeleitet werden. Davon erwartet Brauer eine *finanzielle Entlastung*. Heute brauchen die Krankenkassen und die zentralen Versicherungsinstitute einen grossen Verwaltungsapparat; berufsständische Kassen und Versicherungen sind kleiner — also kommen sie mit weniger Beamten und billigeren Bürohäusern aus, zumal ehrenamtliche Mitarbeit der Versicherten eingeschaltet werden kann. (Muss man erst durch eine statistische Erhebung beweisen, dass viele kleine Verwaltungskörper mit unrationeller Arbeitsmethodik *kostspieliger* sind als wenige zentrale Verwaltungen?)

Aber die Vorzüge in bezug auf die *Versicherungsleistung*? Eine berufsständische *Krankenkasse* könnte z. B. (nach Brauer) besondere Aufmerksamkeit den speziellen *Berufskrankheiten* und der vorbeugenden *Berufshygiene* zuwenden. Die durch die einzelnen Berufskassen verpflichteten Ärzte könnten auf besondere Eignung für die Behandlung solcher Berufskrankheiten geprüft werden. An die Stelle des planlosen „*Krankschreibens*“ würde die *planmässige Berufshygiene und -heilbehandlung* treten. Zweifellos enthält dies Argument beachtenswerte Gesichtspunkte. Eine Berücksichtigung der Berufskrankheiten und Berufshygiene sowohl durch die Kassen als auch durch die Ärzte und Anstalten ist gewiss wünschenswert. Aber ist dazu eine so umwälzende *organisatorische Reform*, eine Zersplitterung des gesamten Krankenkassenwesens nach dem Typus der bankrotten Innungskassen nötig? Wie soll die Zusammenarbeit zwischen Kassen, Ärzten und Anstalten in Bezirken mit reicher gewerblich-industrieller Gliederung erfolgen? Soll jede kleine Berufskasse sich einen Spezialarzt verpflichten für ihre wenigen am Ort ansässigen Berufsgenossen? Ist ein technisch weniger leistungsfähiges Berufskrankenhaus dem zentralen, technisch hochentwickelten Krankenhaus vorzuziehen, nur damit die „qualitative Schichtung“ gefördert wird? Die Frage der *Risikoverteilung* stellt Brauer selbst. Er ist nicht abgeneigt, einen Risikoausgleich zwischen den einzelnen, verschieden belasteten Kassen durchzuführen. Muss man unbedingt zunächst das auf dem Solidaritätsprinzip ruhende einheitliche Krankenkassenwesen *aufspalten*, um nachher die Möglichkeit zu einem solidarischen Risikoausgleich zu haben? Berufsstand bedeutet Zusammenschluss aller an einem Industrie- und Gewerbebranche Beteiligten ohne

Rücksicht auf ihre „berufliche“ Funktion. Zu einem Berufsstand gehören die Unternehmer, Betriebsführer, Ingenieure, technischen und kaufmännischen Angestellten, Metallarbeiter, Schreiner usw., die in einem geschlossenen Wirtschaftsgebilde tätig sind. Haben diese „Berufsgenossen“ etwa die gleichen spezifischen *Berufskrankheiten*?

Nicht weniger fragwürdig ist die *berufsständische Arbeitslosenversicherung*. Brauer begründet sie so: Wenn jeder Industrie- und Gewerbebranche für seine eigenen Arbeitslosen aufzukommen hat, wird er sich energischer als bisher um eine geordnete Wirtschaftsführung kümmern. Die arbeitsmarktliche Planung ist wesentlich leichter, wenn sie im Rahmen der *Industriebranche* erfolgt statt von einem zentralen Arbeitsamt her. Die Verwaltungskörper der Industriebranche kennen die verfügbaren Arbeitsplätze und die fachlichen Qualifikationen der Berufsgenossen; sie können also eher die Verwendungsmöglichkeit von Arbeitskräften prüfen. Eine solche industrieverbandliche Arbeitsmarktplanung müsste — so meint Brauer — *krisenmildernde Wirkung* haben. Gewiss ist eine Differenzierung der Arbeitsmarktplanung erstrebenswert. Heute erfolgt bereits in den grossen Arbeitsämtern eine Sonderung nach Fachberufen; dadurch ist die Arbeitsvermittlung vereinfacht — *soweit überhaupt Arbeit zu vermitteln ist*. Die beste Organisation der *Arbeitsvermittlung* kann aber keine *Arbeitsplätze* schaffen. Berufsständische Arbeitsmarktplanung könnte nur dann krisenmildernd wirken, wenn Krisen tatsächlich aus mangelhafter Stellenvermittlung entstehen würden. Das war bisher nicht der Fall und ist auch in Zukunft nicht zu erwarten. Wenn Brauer an einer *krisenverhütenden Planung* gelegen ist, so sollte er sich mehr um *planmässige Wirtschaftsführung* als um die Stellenvermittlung und Arbeitslosenversicherung kümmern. Die *Wirtschaft* kann aber nur zentral, nicht von den Industrie- und Gewerbebranchen her, geplant werden.

Wie soll die *Selbstverantwortung* der Industrie- und Gewerbebranchen für ihre Arbeitslosen in einer dynamischen, von ökonomisch-technischen Strukturwandlungen fortwährend erschütterten Wirtschaft überhaupt durchgehalten werden? Die schwersten Wirtschaftskrisen sind in solchen Strukturwandlungen bedingt, in deren Folge ganze Industriebranchen einschrumpfen und vollständig ruiniert werden. Sollen die jeweils noch verbleibenden krisenfesten Unternehmungen eines absterbenden Industriezweigs für die durch Bankrott der Konkurrenzunternehmen auf die Strasse gesetzten Arbeitslosen sorgen, damit sie unter dieser unerträglichen „Soziallast“ auch noch zusammenbrechen? Soll heute z. B. das private Baugewerbe, das fast völlig stillliegt, für seine Erwerbslosen selbst aufkommen? Wenn ein Risikoausgleich vorgesehen ist: wie soll er realisiert werden? Wie wird festgestellt, in welchem Grade Arbeitslosigkeit innerhalb eines Industriezweiges *selbstverschuldet*, inwiefern sie die Folge einer anderwärts ausgebrochenen, *allgemeinen Wirtschaftskrise* ist? Es ist erstaunlich, dass die berufsständischen Theoretiker von dieser immanenten Problematik ihrer Reformpläne nicht so gefesselt werden, dass sie sich zu einem *folgerichtigen Durchdenken der Planungs-idee* genötigt sehen.

# Rundschau der Arbeit

Arbeitsrecht

Clemens Nörpel.

## Allgemeines.

Im ganzen Jahr 1932 stand das Arbeitsrecht im Zeichen der Notverordnungen<sup>1)</sup>. Bis zum 30. April 1932 waren durch die Vierte Verordnung des Reichspräsidenten zur Sicherung von Wirtschaft und Finanzen vom 8. Dezember 1931 (RGBl. I, S. 738 ff.) alle am 9. Dezember 1931 geltenden Tarifverträge mit der Massgabe verlängert worden, dass die vereinbarten Tariflöhne durch die Tarifparteien oder durch den Schlichter auf den Stand vom 10. Januar 1927 zurückzuführen sind. Wenn es auch vom 1. Mai 1932 an in der Hauptsache gelungen ist, wenigstens diesen Lohnstand zu halten, so war doch auch die Tatsache zu verzeichnen, dass für eine Anzahl abgelaufener Tarifverträge neue Tarifverträge nicht mehr zustande kamen. (Siehe hierüber auch den Abschnitt über das Schlichtungswesen.) Teilweise hat noch ein weiterer Lohnabbau stattgefunden.

Ende Mai wurde die Reichsregierung Brüning durch die Reichsregierung Papen abgelöst. Unter dieser Regierung, die sich ihrer Unabhängigkeit vom Parlament und den politischen Parteien rühmte, ist der bisher einschneidendste Eingriff in das kollektive Arbeitsrecht vorbereitet worden. In der Verordnung des Reichspräsidenten zur Belebung der Wirtschaft vom 4. September 1932 (RGBl. I, S. 428), Zweiter Teil: Sozialpolitische Massnahmen, § 1 wird die Reichsregierung durch den Reichspräsidenten beauftragt, im Hinblick auf die gegenwärtige Not des deutschen Volkes zur Erhaltung der sozialen Fürsorge und zur Erleichterung von Wirtschaft und Finanzen die sozialen Einrichtungen zu vereinfachen und zu verbilligen. Die Reichsregierung wird zu diesem Zweck ermächtigt, Vorschriften zu erlassen auf dem Gebiete der Arbeitsverfassung einschliesslich der Verfassung der Arbeitsgerichte, des Arbeitsvertrags, des Tarifvertrags, des Schlichtungswesens und des Arbeitsschutzes. Hiermit hat der Reichs-

präsident auf dem gesamten Gebiete des Arbeitsrechts seine Diktaturgewalt gemäss Artikel 48 der Reichsverfassung auf die Reichsregierung übertragen. Die Gewerkschaften vertreten die Ansicht, dass nach dem Sinn des Artikels 48 der Reichsverfassung der Reichspräsident zwar *einzelne* bestimmte Massnahmen treffen kann, dass dagegen die *allgemeine* Übertragung der sogenannten Diktaturgewalt auf die Reichsregierung nicht mehr dem Sinn der Reichsverfassung entspricht.

Als erste Anwendung dieses der Reichsregierung übertragenen Rechts ist dann die Verordnung zur Vermehrung und Erhaltung der Arbeitsgelegenheit vom 5. September 1932 (RGBl. I, S. 433 ff.) mit Ausführungsverordnungen vom 14. und 21. September sowie vom 3. Oktober 1932 (RGBl. I, S. 443 f., 446 und 493) erlassen worden, durch die in die Normenwirkung der Tarifverträge in verschiedener Beziehung eingegriffen wird. (Siehe wegen Einzelheiten den Abschnitt „Tarifvertrag“ in dieser Darstellung.) Die Gewerkschaften vertreten die Auffassung, dass insgesamt durch diese Massnahmen die von der Arbeiterklasse errungene und im Artikel 165 der Reichsverfassung gewährleistete Gleichberechtigung der Arbeiter bereits beseitigt worden ist, trotzdem weder Reichspräsident noch Reichsregierung in diese im Artikel 165, Absatz 1 der Reichsverfassung gewährleistete Gleichberechtigung eingreifen darf.

Aus staatspolitischen und rechtlichen Erwägungen halten daher die Gewerkschaften die Eingriffe in das Arbeitsrecht und in die Unabdingbarkeit der Tarifnormen nicht für rechtswirksam. Nach wie vor besteht bei der Verminderung der Tariflöhne auf Grund der Notverordnung vom 5. September 1932 auch die Kampffreiheit aus folgenden Gründen:

1. weil die *Vollmacht des Reichspräsidenten an die Reichsregierung in der Verordnung vom 4. September 1932, II. Teil: Sozialpolitische Massnahmen, § 1 nicht mit dem Artikel 48 der Reichsverfassung vereinbar und daher unzulässig ist*;

<sup>1)</sup> Vgl. den vorigen Bericht 1931, S. 938 ff.

2. weil diese Vollmacht nur die Vereinfachung und Verbilligung von sozialen Einrichtungen gestattet und der Tarifvertrag keine soziale Einrichtung, sondern ein Rechtsinstitut ist;

3. weil der Eingriff in die Unabdingbarkeit als Verstoß gegen Artikel 165, Absatz 1, Satz 2 der Reichsverfassung unzulässig ist;

4. weil die Verordnung vom 5. September 1932 nur das Verhältnis von Arbeitgeber zu Arbeiter regelt;

5. weil trotzdem der Reichsarbeitsminister seine Meinung über die bestehende Friedenspflicht in einer Rechtsverordnung niedergelegt hat, diese nicht durch § 13 der Verordnung vom 5. September 1932 getragen wird, da es sich nicht um eine Ergänzung, sondern vielmehr um eine unzulässige Änderung und Erweiterung dieser Verordnung handelt.

Die rechtlichen Erwägungen der Gewerkschaften haben im wissenschaftlichen Schrifttum überwiegend keine Anerkennung

<sup>2)</sup> „Reichsverwaltungsblatt“ 1932, 15. Oktober: „Diese Entscheidung (über die Gleichberechtigung der Arbeiter) ist in der Verfassung eindeutig gefallen für eine Rechtsordnung, welche die Würde auch der proletarischen Lebenssituation anerkennt, das Menschentum des einzelnen Arbeitnehmers und der Arbeiterschaft im Rahmen der nationalen Gemeinschaft zur Entfaltung gelangen lässt. Darin liegt eine der wenigen eindeutigen Entscheidungen, welche die Grundrechte getroffen haben. Gesetze oder Massnahmen, welche von dieser Linie abweichen, widersprechen dem Geiste der Verfassung. Es wird vielleicht in der nächsten Zukunft nicht unwichtig sein, sich dessen zu erinnern.“

<sup>3)</sup> „Soziale Praxis“ 1932, 6. Oktober: „Die volle Bedeutung des durch die Notverordnung sanktionierten Eingriffs in das Tarifrecht ergibt sich aber nicht nur aus diesem Widerspruch gegen die Verfassung. Was durch diesen Eingriff verletzt wird, sind nicht nur Rechtssätze und Rechtsformen. Das Tarifvertragswesen, das durch die Notverordnung im Kern getroffen ist, ist nicht nur eine arbeitsrechtliche Konstellation, es enthält den Weg zu einer Neuorganisation der gesellschaftlichen und staatlichen Kräfte, auf dem Boden der sozialen Selbstbestimmung überhaupt. Nur auf seiner Grundlage ist die Lösung des Problems des Verhältnisses zwischen Staat und Wirtschaft praktisch denkbar, sofern man eine weitere organische Entwicklung in Deutschland überhaupt noch für möglich hält. In diese werdende, von wahrhaft aufbauwilligen Kräften getragene neue Welt ist der Eingriff erfolgt.“

<sup>4)</sup> „Arbeitsrecht und Schlichtung“ 1932, Oktober: „Ich erkenne ohne weiteres an, dass in den Notzeiten, in denen wir uns befinden, besondere Vorschriften erforderlich sind. Diese Vorschriften dürfen aber die historische Entwicklung nicht ausser acht lassen, sie dürfen insbesondere nicht Rechtsgedanken, die sich

gefunden. Folgende Wissenschaftler haben sich jedoch vor allem den staatspolitischen Erwägungen, aus denen sich die Gewerkschaften gegen die Massnahmen der Reichsregierung Papen wenden, weitgehend angeschlossen: Prof. Dr. Gerhard Lassar<sup>2)</sup> (Hamburg), Prof. Dr. Hugo Sinzheimer<sup>3)</sup> (Frankfurt a. M.), Prof. Dr. Dr. Rudolf Joerges<sup>4)</sup> (Halle a. d. S.).

Inzwischen hat das Reichsarbeitsgericht in RAG. 439/32 vom 12. November 1932 entschieden, dass die Verordnung vom 4. September 1932, II. Teil, § 1 nicht verfassungswidrig und die Verordnung vom 5. September 1932, I. Teil nicht wegen Verstosses gegen die Unabdingbarkeit nichtig ist, da der Unabdingbarkeits„grundsatz“ erhalten sei.

In seiner Sitzung am 9. Dezember 1932 hat der Reichstag mit sehr grosser Mehrheit die Ermächtigung vom 4. September 1932 wieder aufgehoben und ist damit der Auffassung der Gewerkschaften beigetreten. Die Verordnung vom 5. September 1932 soll

durchgesetzt haben, und deren ethischer Gehalt allgemein anerkannt ist, vollkommen ausschalten, wenn auch nur für eine vorübergehende Zeit. Derjenige, der die demokratische Idee in der Gesellschafts- und Rechtsordnung anerkennt, weiss, wenn er richtig sieht, dass auch die Anhänger der demokratischen Idee (ich spreche nicht von der Demokratischen Partei) unter gegebenen Umständen, insbesondere in Notzeiten, autokratisch sein müssen. Immer aber darf er diese Autokratie nur in sinnvollem Zusammenhang mit dem Rechtsbewusstsein des Volkes und unter Berücksichtigung der aus der historischen Entwicklung erwachsenen Rechtsgedanken anwenden. Tut er das nicht, so ergeben sich Widerstände, die die Erreichung eines zweckvollen Zieles aufhalten, ja sogar unter Umständen verhindern können. Und diese Widerstände haben sich bei der Ausübung des Lohnkürzungsrechts allenthalben erhoben. Wer Verhandlungen über die Auswirkungen dieses einseitigen Lohnkürzungsrechts des § 1 zu führen hat, der erfährt, welche unendliche Erbitterung darüber unter den Arbeitnehmern und den Organisationen Platz gegriffen hat. Es ist verständlich, dass die Frage aufgeworfen wird, ob die dadurch zweifellos herbeigeführten Erschwerungen in der Führung der wirtschaftlichen Unternehmungen eine Erleichterung der Wirtschaft ist. Ich möchte diese Frage verneinen. Ist diese Auffassung zutreffend, so dürfte die Vermehrungsnoteverordnung vom 5. September 1932 der Reichsregierung in Ansehung des Lohnkürzungsrechts des § 1 nicht im Einklang mit der Notverordnung des Reichspräsidenten vom 4. September 1932 stehen. Es ist auch nicht anzunehmen, dass der Herr Reichspräsident gewollt hat, dass ein so wesensfremder individualistischer Bestandteil in das Tarifvertragsrecht eingefügt werde. Die Zulässigkeit der Unterschreitung der jeweiligen Tariflöhne gemäss § 1 ist nicht im Sinne der historischen Entwicklung.“

darauffin von der nunmehrigen Reichsregierung Schleicher ebenfalls aufgehoben werden. Damit wäre der Kampf der Gewerkschaften um die Wiederherstellung des Tarifrechts erfolgreich beendet<sup>6)</sup>.

### *Tarifvertrag<sup>6)</sup>.*

Durch die Verordnung zur Vermehrung und Erhaltung der Arbeitsgelegenheit vom 5. September 1932 wird in doppelter Hinsicht in die Tarifnormenwirkung eingegriffen. Einmal kann der Arbeitgeber, der nach dem 5. September 1932 gegenüber dem Belegschaftsstand am 15. August oder dem Durchschnitt der Monate Juni, Juli, August mehr Arbeiter einstellt, für die 31. bis 40. Wochenstunde, bei der Landwirtschaft von der ersten Wochenstunde an, bestimmte Abzüge vom Tariflohn einseitig vornehmen. Zum andern können Arbeitgeber wegen Gefährdung ihres Betriebes an den Schlichter den Antrag stellen, ihnen die Unterschreitung des Tariflohnes von der ersten Wochenstunde an zu gestatten. Die Gewerkschaften halten diese Eingriffe in die Normenwirkung der Tarifverträge durch die Regierung Papen für unvereinbar mit der Reichsverfassung und deshalb für unwirksam<sup>7)</sup>. Zu den tiefgreifenden Eingriffen in das kollektive Arbeitsrecht und in das Tarifrecht haben die Bundesausschüsse des ADGB. und des AfA-Bundes in einer öffentlichen Kundgebung am 18. Oktober 1932 u. a. folgendermassen Stellung genommen:

„Nachdem das Einkommen der Arbeitnehmer bereits auf ein unerträglich niedriges Mass gesenkt worden ist, werden Löhne und Gehälter erneut unter Druck gestellt. Während Industrie und Landwirtschaft Steuergeschenke erhalten, wird die Lebenshaltung der Arbeitnehmer durch den Kurs der Handelspolitik und die Erhöhung von

Massensteuern erneut belastet. Während die Rechte der Arbeitgeber erweitert werden, unterhöhlt man das Tarifrecht und zerstört damit die Grundlage des kollektiven Arbeitsrechts. Die Regierung nutzt zugleich ihre Machtstellung dazu aus, um die Bewegungsfreiheit der Gewerkschaften zu lähmen.

Die Verordnungen vom 5. September und 3. Oktober sind für die Arbeiterschaft unerträglich. Die erzwungene Lohnsenkung steht im Widerspruch zu den Erklärungen des Reichspräsidenten, wonach ‚der Lebensstandard der Arbeiterschaft gesichert und der soziale Gedanke gewahrt‘ bleiben soll. Die Gewerkschaften fordern daher von der Reichsregierung, die Verordnungen vom 5. September und 3. Oktober aufzuheben.“

Die ganze gegen die Arbeiterklasse gerichtete Politik der Regierung Papen wird eindeutig dadurch beleuchtet, dass Reichsarbeitsminister *Schäffer* es für nötig hielt, in einem Schreiben an den Hauptausschuss Nationaler Industriearbeiter- und Berufsverbände (Aktenzeichen IIIa 13967 vom 8. November 1932) mitzuteilen, dass er in einer Besprechung mit den Vertretern der Länderregierungen darauf hingewiesen habe, dass die Verwaltungsbehörden bei der Beurteilung der Tariffähigkeit der wirtschaftsfriedlichen Verbände sich unbedenklich der Auffassung anschliessen könnten, die in der höchstrichterlichen Rechtsprechung zugunsten dieser Verbände zum Ausdruck gekommen ist. Von dieser Auffassung habe er auch dem Präsidenten der Reichsanstalt Kenntnis gegeben.

Es wird also nunmehr erwartet, dass die Verwaltungsbehörden die wirtschaftsfriedlichen Verbände und Werkvereine ebenfalls als tariffähig anerkennen sollen, wie dies das Reichsarbeitsgericht in vollkommener Verkennung des kollektiven Arbeitsrechts in seinen Entscheidungen RAG. 144/28, 370/28 und 166/32 usw. schon getan hat. Ohne Rücksichtnahme auf Sinn und Zweck der Gewerkschaften bejaht das Reichsarbeitsgericht die Tariffähigkeit z. B. von Werkvereinen schon dann, wenn diese äusserlich vom Arbeitgeber unabhängig

<sup>5)</sup> Wegen der Auffassung der Gewerkschaften im einzelnen sei auf die „Gewerkschafts-Zeitung“, Nr. 43 vom 22. Oktober 1932, S. 673 ff., sowie auf die „Arbeitsrechts-Praxis“ vom Oktober 1932, Heft 10, S. 298 ff. verwiesen.

<sup>6)</sup> Vgl. über die Entwicklung des Tarifrechts die Darstellung in der „Arbeit“ 1931, Heft 12, S. 938 ff., sowie die grundsätzliche Stellungnahme im vorhergehenden Abschnitt.

<sup>7)</sup> Wegen der rechtlichen Einzelheiten der genannten Verordnung sei auf die „Arbeitsrechts-Praxis“, Oktober 1932, Heft 10, S. 298 ff. verwiesen.

sind. In der letztangegebenen Entscheidung geht das Reichsarbeitsgericht noch weiter und bejaht die Tariffähigkeit dann, wenn nach der subjektiven Einstellung des Arbeitgebers dieser nicht die Absicht habe, die Tätigkeit des Werkvereins zu behindern. Diese Rechtsprechung des Reichsarbeitsgerichts, insbesondere auch die letztgenannte Entscheidung, hat die einmütige Ablehnung der arbeitsrechtlichen Wissenschaftler gefunden. Die Regierung Papen dagegen hielt es für notwendig, sich dieser Rechtsprechung des Reichsarbeitsgerichts ausdrücklich anzuschließen.

#### Schlichtungswesen.

Im Reichsarbeitsblatt, zweiter (nichtamtlicher) Teil, Jahrgang 1932, Nr. 31 wird über die Zahl der vor Schlichtungsinstanzen ausgetragenen Gesamtstreitigkeiten im Jahre 1931 berichtet. Insgesamt stellt sich nunmehr bis einschliesslich 1931 die Entwicklung des Schlichtungswesens folgendermassen dar:

	Gesamtzahl der Schlichtungsverfahren	Gesamtzahl der Verbindlich- erklärungen
1924	18 575	839
1925	13 418	707
1926	5 043	315
1927	8 436	540
1928	8 037	434
1929	7 109	274
1930	4 017	205
1931	6 898	525

Von besonderem Interesse sind die folgenden Feststellungen des Reichsarbeitsministeriums:

Schlichtungs- behörde	Das Verfahren war beantragt			
	von Arbeit- gebern	von Arbeit- neh- mern	von Arbeit- gebern u. -neh- mern	von Amts- wegen
	in v. H.			
Schlichtungs- ausschüsse . . . . .	34,2	63,0	2,0	0,8
Ständige Schlichter	38,5	38,7	17,5	5,3
Besondere „	40,5	45,1	2,7	11,7
Zusammen 1931	34,6	61,1	3,1	1,2
1930	20,9	74,1	3,1	1,9
1929	12,9	84,4	1,7	1,0

Die Einleitung des Verfahrens auf Verbindlicherklärung erfolgte:

Schlichtungs- behörde	auf Antrag der			
	Arbeit- geber	Arbeit- neh- mer	Arbeit- geber und -neh- mer	von Amts- wegen
	in v. H.			
Ständige Schlichter	31,8	66,4	0,2	1,6
Reichsarbeits- minister . . . . .	38,0	58,9	—	3,1
Zusammen 1931	32,5	65,5	0,2	1,8
1930	27,0	72,3	0,1	0,6
1929	19,0	79,7	0,3	1,0

Hieraus ergibt sich eindeutig, dass mit Beginn der Lohnbauperiode die Arbeitgeber ihren *grundsätzlichen* Widerstand gegen das Schlichtungswesen *tatsächlich* aufgegeben haben.

Durch die Vierte Verordnung des Reichspräsidenten zur Sicherung von Wirtschaft und Finanzen vom 8. Dezember 1931 (RGBl. I, S. 738 ff.) sind alle am 9. Dezember 1931 in Kraft befindlichen Tarifverträge bis zum 30. April 1932 verlängert worden. Die Regierung Brüning hatte wiederholt erklärt, dass das Schlichtungswesen zwar aufrecht erhalten werden, aber nur noch in ganz dringenden Fällen in Wirksamkeit treten soll. Im übrigen wurden die Tarifparteien auf den freiwilligen Abschluss von Tarifverträgen verwiesen. Durch die Verordnung zur Vermehrung und Erhaltung der Arbeitsgelegenheit vom 5. September 1932 (RGBl. I, S. 433 ff.) ist erneut in die geltenden Tarifverträge eingegriffen worden. Es ist daher im Berichtsjahr 1932 an die Stelle der Hilfeleistung der Schlichtungsausschüsse und der Schlichter zum Abschluss von Gesamtvereinbarungen gemäss § 3 der Verordnung über das Schlichtungswesen vom 30. Oktober 1923 weitgehend der staatliche Eingriff in die tarifliche Regelung der Arbeitsbedingungen durch Notverordnungen getreten. Die Arbeitgeber forderten nach wie vor die Beseitigung des Schlichtungswesens überhaupt. Sie wollten die „freie“ Lohnbildung. Mit den vorgenannten Notverordnungen vom 8. Dezember 1931 und vom

5. September 1932 ist jedoch ebenfalls unmittelbar durch den Staat in diese freie Lohnbildung allgemein eingegriffen worden, aber zugunsten der Arbeitgeber und zuungunsten der Arbeiter. Man kann bereits von einer Art staatlichem Lohnamtssystem oder wenigstens von der Wirkung eines solchen sprechen. Ein grundsätzlicher Widerstand der Arbeitgeber gegen diese staatlichen Massnahmen ist nicht bekanntgeworden, trotzdem die Eingriffe in die freie Lohnbildung durch Notverordnungen *grundsätzlich* viel einschneidender sind, als sie mit Hilfe des Schlichtungswesens möglich wären. Daraus ergibt sich aber, wie schon aus den Erfahrungen in den Jahren 1930 und 1931, dass die Stellung der Arbeitgeber gegen das Schlichtungswesen keinerlei grundsätzliche Bedeutung hat, sondern nur der jeweiligen tatsächlichen Einstellung zu den Ergebnissen des Schlichtungswesens entspringt.

In der öffentlichen Kundgebung des Allgemeinen Deutschen Gewerkschaftsbundes und des Allgemeinen freien Angestelltenbundes am 18. Oktober 1932 wurde ausdrücklich darauf hingewiesen, dass ein Schlichtungswesen, das nur gegen die Arbeiterklasse gerichtet ist, auch für die Arbeiter und damit für die Gewerkschaften ohne Interesse sei. Demgegenüber hat die Regierung Papen, ebenso wie früher die Regierung Brüning, erklärt, dass das Schlichtungswesen erhalten bleiben soll. Wie sich diese Erklärung, ebenso wie die frühere Stellungnahme der Arbeitgeber zum Schlichtungswesen, auswirken wird, ist bei Abschluss dieses Berichts noch nicht zu übersehen. Durch die Verordnung zur Verlängerung der Amtsdauer der Beisitzer der Schlichtungsausschüsse vom 24. Oktober 1932 (RGBl. I, S. 515) ist die Amtsdauer der zur Zeit im Amte befindlichen Beisitzer der Schlichtungsausschüsse bis zum 31. Dezember 1933 verlängert worden. Es handelt sich hier nur um eine, wenn auch gesetzestechnisch notwendige Formalität, denn nach § 5, Absatz 2 der Zweiten Ausführungsverordnung zur Schlichtungsverordnung kann die oberste Landesbehörde

die Schlichtungsausschussvorsitzenden ermächtigen, eine Beisitzerliste für den einzelnen Fall zu ergänzen, soweit dies aus besonderen Gründen notwendig erscheint. Diese Befugnisse haben alle Schlichtungsausschussvorsitzenden. Es hat sich aus der Praxis heraus ergeben, dass fast bei allen Schlichtungsverhandlungen die Wünsche der Parteien wegen der Beisitzer Berücksichtigung finden, also die von den Parteien vorgeschlagenen Beisitzer bestellt werden und die Liste der Beisitzer entsprechend ergänzt wird. Auf diese Weise kommt es fast niemals mehr vor, dass die berufenen Schlichtungsausschussbeisitzer während ihrer Amtsdauer überhaupt noch zu Schlichtungsverhandlungen herangezogen werden. Da aber die Schlichtungsverordnung diese Berufung nun einmal vorsieht, war, um dieser gesetzlichen Bestimmung gerecht zu werden, die Verlängerung der Amtsdauer erforderlich, wenn man nicht die vollkommen überflüssige und zeitraubende Arbeit der Neuberufung der Schlichtungsausschussbeisitzer hätte in Kauf nehmen wollen.

#### *Betriebsräte.*

In der Vierten Verordnung des Reichspräsidenten zur Sicherung von Wirtschaft und Finanzen vom 8. Dezember 1931 (RGBl. I, S. 277) war die Reichsregierung u. a. ermächtigt worden, auch die Betriebsvertretungsneuwahlen im Jahre 1932 ausfallen zu lassen. Durch die Verordnung über den Ausfall der Betriebsrätewahlen im Jahre 1932 vom 14. Dezember 1931 (RGBl. I, S. 753) ist dies dann geschehen. Im Anschluss hieran war erörtert worden, ob etwa bestimmte politische Richtungen durch den Rücktritt ihrer bisherigen Vertreter in den Betriebsvertretungen doch Neuwahlen gemäss § 42, Absatz 1 BRG. allgemein erzwingen würden. Das ist aber nirgends geschehen, so dass sich die Durchführung der einmaligen zweijährigen Amtsdauer der Betriebsvertretungen reibungslos vollzog.

Auf Anregung kommunaler Arbeitgeberverbände war im Reichsarbeitsministerium darüber gesprochen worden, den § 84, Absatz 1, Nummer 4 BRG. für kommunale

Verwaltungen und Betriebe vorübergehend aufzuheben, um die Möglichkeit der Auswechslung der Belegschaft gegen langfristige Arbeitslose zu geben. Alle Gewerkschaften wandten sich gegen diese einseitige Entrechtung der Arbeiter. Die Gewerkschaften erstreben die Einführung der 40-Stunden-Woche, sie sind auch mit der Durchführung des Krümpersystems einverstanden, um auf diese Weise durch Vermehrung der Arbeitsplätze Arbeitslose in die Betriebe zu bringen. Dagegen würde bei der Aufhebung des § 84, Absatz 1, Nummer 4 BRG. (vorerst für die genannten Verwaltungen und Betriebe) die unmittelbare Gefahr bestehen, dass auch die privaten Arbeitgeber für ihre Betriebe die Aufhebung ebenfalls fordern, so dass dadurch der Massregelung der politischen und gewerkschaftlichen Vertrauensleute Tür und Tür geöffnet wären. Unter dem Vorwand der Auswechslung, aber auch des Arbeitsmangels und ähnlicher Gründe würden die Arbeitgeber unliebsame Arbeiter aus den Betrieben entfernen können. Gegen derartige Pläne haben sich ADGB. und AfA-Bund in ihrer gemeinsamen Kundgebung am 18. Oktober nochmals entschieden ausgesprochen<sup>9)</sup>. Das Reichsarbeitsministerium hat schliesslich erklären lassen, die Sache sei erledigt.

#### *Arbeitsvertrag.*

In der Verordnung des Reichspräsidenten zur Belebung der Wirtschaft vom 4. September 1932 (RGBl. I, S. 425 ff.) wird bestimmt:

im Kapitel V, dass die Reichsregierung ermächtigt ist, die Dienstbezüge eines Vorstandsmitglieds oder eines leitenden Angestellten bei vom Staate subventionierten Unternehmungen herabzusetzen;

im Kapitel VI, dass die Beanstandung von Angestellten- oder Arbeiterbezügen bei Gemeinden und anderen Körperschaften zur endgültigen Anpassung an die Bezüge der entsprechenden Arbeitnehmergruppen bei den Reichsverwaltungen erfolgen kann;

und im Kapitel VII, dass auch die Bezüge herabzusetzen sind, die mit Rücksicht auf die frühere Dienstleistung an ehemalige

Dienstverpflichtete ausserhalb eines Beamtenverhältnisses oder an deren Hinterbliebene gezahlt werden.

Während die Massnahmen des Kapitels VI und des Kapitels VII zur Durchführung gekommen sind, schweben über die Durchführung der Massnahmen des Kapitels V in der Reichsregierung noch Erwägungen, die bei Abschluss dieses Berichts noch zu keinem erkennbaren Ergebnis geführt haben<sup>9)</sup>.

#### *Arbeitsgerichtsbarkeit.*

Die Arbeitsgerichtsbehörden haben bekanntlich ihre Tätigkeit mit dem 1. Juli 1927 aufgenommen, so dass am 30. Juli 1932 das erste Jahrfünft der Tätigkeit der Arbeitsgerichtsbehörden abgeschlossen war. Dies war Anlass zu einer Reihe von sogenannten Jubiläumsartikeln im arbeitsrechtlichen Schrifttum sowohl als auch in den Zeitschriften der Arbeitgeber. Die Gewerkschaften haben es nicht für zweckmässig gehalten, aus einem derartigen Anlass zu der Tätigkeit der Arbeitsgerichtsbehörden Stellung zu nehmen. Die bei den Arbeitsgerichten (erste Instanz) anhängigen Klagen schwanken zwischen rund 380 000 im Jahre 1928 in aufsteigender Linie bis rund 441 500 im Jahre 1931. Es ist damit zu rechnen, dass die Zahl dieser Streitigkeiten im Jahre 1932 noch erheblich grösser wird, weil durch die anormalen Verhältnisse im Arbeitsrecht, auf die in den anderen Abschnitten dieser Darstellung eingegangen wurde, die rechtlichen Zweifelsfragen immer zahlreicher werden. Aber aus diesen Zahlen ergibt sich die tatsächliche Bedeutung der Arbeitsgerichtsbehörden. Es bleibt nach wie vor dabei, dass durch die räumliche, persönliche und sachliche Vereinheitlichung des Rechtsweges für die rechtsuchenden Arbeiter eine erhebliche Erleichterung geschaffen wurde. Das Arbeitsgerichtsgesetz stellt daher in der Entwicklung des Arbeitsrechts einen grossen Fortschritt dar. Das Ideal einer sozialen Rechtsprechung, das die Arbeiterklasse durch die Schaffung der Arbeitsgerichtsbehörden erhofft hat, haben

<sup>9)</sup> Wegen der rechtlichen Einzelheiten sei auf die „Arbeitsrechts-Praxis“ 1932, Heft 10, S. 298 ff. verwiesen.

<sup>8)</sup> Siehe „Gewerkschafts-Zeitung“ 1932, Nr. 43, S. 681.

diese nicht erfüllen können. Das liegt teilweise daran, dass die Richter weitaus überwiegend Bevölkerungsschichten entstammen, denen das Denken und Fühlen der Arbeiter auch heute noch mehr oder weniger fremd ist, teilweise daran, dass die Arbeitsgerichtsbehörden in ihrer Mehrzahl nicht die Bestimmung in sich fühlen, das soziale Ideal der Arbeiterklasse zu verwirklichen. Ausserdem war die rückläufige Entwicklung des Arbeitsrechts natürlich kein Antrieb für die Verwirklichung von Idealen. Rechtsprechungsorgane jeder Art haben im Kampf zwischen Macht und Recht nur relative Bedeutung. Das gilt auch für die Arbeitsgerichtsbehörden. Das sei hier ausdrücklich festgestellt.

Im arbeitsgerichtlichen *Verfahren* und in der Durchführung von *Zwangsvollstreckungen* sind folgende Änderungen zu verzeichnen:

In der Verordnung des Reichspräsidenten über Massnahmen auf dem Gebiete der Rechtspflege und Verwaltung vom 14. Juni 1932, I. Teil, Kapitel II, Artikel 1, Absatz 2 (RGBl., S. 287) wird bestimmt, dass die

Revision gegen das Urteil eines Landesarbeitsgerichts nicht darauf gestützt werden kann, dass die Entscheidung auf der Verletzung der §§ 139, 286 und 287 der Zivilprozessordnung beruht. Im Kapitel III, Artikel 1 (RGBl. I, S. 288) wird bestimmt, dass gegen die nach dem 30. Juni 1932 erlassenen Entscheidungen über eine Erinnerung gegen einen Kostenfestsetzungsbeschluss (§ 204 ZPO.) oder gegen den Ansatz von Gebühren oder Auslagen (§ 4 Gerichtskostengesetz, § 25 der Gebührenordnung für Gerichtsvollzieher) die Beschwerde nur zulässig ist, wenn der Wert des Beschwerdegegenstandes 50 RM. übersteigt.

Im 3. Teil, Artikel 1 (RGBl. S. 294) wird die Geltungsdauer der Verordnung über Lohnpfändungen, die am 30. Juni 1932 abgelaufen war, auf die Zeit bis zum 31. Dezember 1934 ausgedehnt, und zwar unter Herabsetzung des bisherigen lohnpfändungsfreien Betrages von 195 RM. im Monat auf 165 RM. im Monat<sup>10)</sup>.

<sup>10)</sup> Wegen aller Einzelheiten siehe die „Arbeitsrechts-Praxis“ 1932, Heft 7, S. 197/198.

## Sozialpolitik

Franz Spliedt.

### Der Arbeitsmarkt und Umfang der Arbeitslosigkeit.

Die Zahl der arbeitslos ermittelten Arbeitssuchenden hatte Ende Februar mit 6,13 Millionen (im Vorjahr 4,97 Millionen) den höchsten Stand erreicht. Von da an gleitet sie langsam ab: Ende April 5,74 (4,36), Juni 5,48 (3,95), August 5,22 (4,21) Millionen. Der tiefste Stand wird Ende September mit 5,103 Millionen (4,35) erreicht, um bis Ende Oktober wieder auf 5,109 Millionen (4,62) zu steigen. Wie ein Vergleich mit den oben in Klammern beigefügten Vorjahreszahlen des entsprechenden Monats zeigt, liegen die Zahlen 1932 erheblich höher, aber das von Juni 1931 an bis in den Winter schnelle Steigen weicht 1932 einem bis Oktober währenden Abgleiten. Auch die Verschlechterung von September auf Oktober, die infolge des Nachlassens der landwirtschaft-

lichen Arbeit zu dieser Zeit stets typisch ist, wirkt sich in diesem Jahre nur schwach aus, nämlich nur durch ein Ansteigen um 6000 Arbeitslose, während im Vorjahr die Zahl 268 000 betrug. Die höchste Überlagerung des Jahres 1932 gegen 1931 (Ende Februar) betrug 1 160 000; sie ist Ende Oktober auf 480 000 gesunken. Dabei ist zu beachten, dass die Zahl der Arbeitsdienstwilligen, Ende September 1932 rund 200 000 und Ende Oktober 1932 rund 250 000, in den oben angegebenen Zahlen der Arbeitssuchenden noch mit enthalten ist. Die vom ADGB. ermittelten Zahlen der erwerbslosen Gewerkschaftsmitglieder folgen der Kurve der amtlichen Arbeitslosenzahlen nicht mehr so eng, wie früher gewohnt.

Die an sich nicht erhebliche Abweichung der beiden Kurven kann ihre Erklärung darin finden, dass der Rückgang der Mitgliederzahlen die Relation der Arbeitslosen zu den Arbeitenden verschob. Sie kann

Von je 100 Mitgliedern waren										
1932	Januar	Febr.	März	April	Mai	Juni	Juli	Aug.	Sept.	Okt.
<b>Vollarbeitslose:</b>										
in Konjunkturberufen.....	35,2	35,7	36,4	36,7	36,8	37,0	38,0	38,1	37,6	36,4
in Saisonberufen.....	87,0	88,4	86,4	81,4	77,1	75,0	74,5	74,8	75,0	76,8
<b>Zusammen</b>	<b>44,3</b>	<b>44,9</b>	<b>45,2</b>	<b>44,5</b>	<b>43,9</b>	<b>43,6</b>	<b>44,4</b>	<b>44,5</b>	<b>44,1</b>	<b>43,4</b>
<b>Kurzarbeiter:</b>										
in Konjunkturberufen.....	26,7	26,5	26,6	25,8	26,6	26,1	26,7	26,9	26,3	26,1

aber ihre Ursache auch haben in einer sich neuerdings stark aufdrängenden Erscheinung des Arbeitsmarktes, der sogenannten „*unsichtbaren Arbeitslosigkeit*“.

Schon länger war bekannt, dass die amtlich ermittelten Arbeitslosenzahlen, d. h. die Zahl der auf den Arbeitsämtern eingetragenen Arbeitslosen, nicht *alle* Arbeitslosen erfasste. Viele der aus irgendwelchen Gründen nicht Unterstützten, deren Zahl mit jeder Verschlechterung der Arbeitslosenversorgung und jeder weiteren Einengung des Begriffs „Bedürftigkeit“ wuchs, meldeten sich bei der hoffnungslosen Lage des Arbeitsmarktes nicht mehr bei den Arbeitsämtern. Sie wurden für die Statistik „unsichtbar“. Ihre Zahl war unbekannt. Unsere eigenen Schätzungen bewegten sich zuletzt um etwa 800 000 bis 1 Million. Es überraschte aber in Fachkreisen wie in der Öffentlichkeit, als das Institut für Konjunkturforschung (Wochenbericht vom 28. September 1932) den Umfang der unsichtbaren Arbeitslosigkeit auf rund *zwei Millionen* errechnete. Inzwischen kommt *Woytinsky*<sup>1)</sup> für Ende September 1932 zu einer noch höheren Zahl, nämlich auf rund 2,4 Millionen. Diese Berechnungen gehen aus von zwei *exakten* Zahlenreihen, nämlich der der bei den Arbeitsämtern gemeldeten Arbeitslosen und der der Beschäftigten, wie sie sich aus der Krankenkassenstatistik ergibt, und einer *geschätzten* Zahl, nämlich der der Wirtschaft insgesamt zur Verfügung stehenden Arbeitnehmer. Das Statistische Reichsamt schätzt, ausgehend von den Ergebnissen der Berufszählung vom Juni 1925, die Zahl der im August 1932 ver-

fügbaren Arbeitnehmer auf 20,9 Millionen. Die Zahl der *Beschäftigten* ergibt sich aus der Zahl der Krankenversicherungspflichtigen, nach Abzug der versicherten Arbeitslosen und Zuzählung der nicht krankenversicherungspflichtigen, jedoch arbeitslosenversicherungspflichtigen Angestellten (Monatsgehalt von über 300 bis 700 RM.). Nach diesen Feststellungen wurden in Deutschland als Arbeitnehmer „beschäftigt“:

Ende	1931	1932
	in Tausend	
Januar .....		12 085
Februar .....		11 928
März .....		11 974
April .....		12 535
Mai .....	15 197	12 744
Juni .....	15 253	12 779
Juli .....	15 020	12 756
August .....	14 618	12 755
September .....	14 370	12 834
Oktober .....	13 978	12 914
November .....	13 433	
Dezember .....	12 440	

Ende September waren danach „beschäftigt“ 12,8 Millionen, als „arbeitslos“ waren bei den Arbeitsämtern gemeldet 5,2 Millionen. Diesen rund 18 Millionen steht die Schätzungszahl von rund 20 345 000 tatsächlich „verfügbare Arbeitskräfte“ gegenüber (Schätzung des Statistischen Reichsamtes mit 20,9 Millionen abzüglich der Kranken und Wöchnerinnen), so dass sich ein Fehlbetrag von rund 2 345 000 ergibt, die „unsichtbare Arbeitslosigkeit“. Die Wirtschaft steht einem äusserst wichtigen Problem gegenüber, das Klärung dringend fordert. Ist die Zahl der Arbeitslosen in Deutschland tatsächlich um zwei oder gar

<sup>1)</sup> Vgl. „Gewerkschafts-Zeitung“ 1932, Nr. 47, S. 743.

fast zweieinhalb Millionen höher, als bisher nach der amtlichen Statistik angenommen wurde? Ist die Relation zwischen Unterstützten und Nichtunterstützten noch sehr viel ungünstiger, als bisher angenommen wurde? Von den 5,2 Millionen Ende September eingetragenen Arbeitslosen wurden nur 4,0 Millionen unterstützt. Von den verbleibenden 1,2 Millionen wurden 200 000 als Arbeitsdienstwillige unterstützt, weitere rund 250 000 sind infolge Wartezeit oder Sperrfrist nur vorübergehend von der Unterstützung ausgeschlossen. Es bleiben rund 750 000 eingetragene Arbeitslose, die infolge Nichtanerkennung ihrer Hilfsbedürftigkeit keine Unterstützung beziehen. Ist ihre Zahl tatsächlich noch um zwei Millionen oder mehr höher, so dass 4 Millionen Unterstützten etwa 3 Millionen Nichtunterstützte gegenüberstehen würden? Man wird sich vor Überschätzungen hüten müssen. Die Zahlen der so geschätzten „unsichtbaren Arbeitslosen“ verlangen eine Reihe von Korrekturen. Zunächst ist zweifelhaft, ob die auf Grund der Berufszählung von 1925, wenn auch unbestritten mit starken Kautelen errechnete Ausgangsziffer, d. h. im August 1932 verfügbare 20,9 Millionen wirkliche Arbeitnehmer, zutrifft. Der Ausgangspunkt (1925) zeigt eine ungewöhnliche Ausweitung der Zahl der Arbeitnehmer und des Begriffs „Arbeitnehmer“. Die Berufszählung im Juni 1925 fiel in eine ausgesprochen gute Konjunkturperiode (nur 3,4 v. H. arbeitslose Gewerkschaftsmitglieder), die zahlreiche Personen, die nicht als typische Arbeitnehmer gelten konnten (Rentner, Pensionäre, Ehefrauen und Haustöchter aus relativ gutsituierten Familien u. dgl.), in Arbeitsverhältnisse zog. Dieser Zustrom dürfte um so grösser gewesen sein, als die Inflation Versorgungs- und Kapitalrenten vernichtet hatte. Die Angleichung der Versorgungsrenten und die Vermögensaufwertung waren Mitte 1925 erst teilweise erfolgt, so dass vielfach die vom Verlust betroffenen Personen Arbeitnehmerverdienst suchen mussten. Diese für 1925 feststehende Ausweitung könnte für 1932 leicht zu Fehlschätzungen verleiten. Der Begriff „Arbeit-

nehmer“ ist kein feststehender, er ist sowohl strukturellen wie sozial-konjunkturellen Wandlungen unterworfen. Umgekehrt kann daher auch die aus der derzeitigen Krise entstandene Verarmung Personenkreise, die 1925 hierfür ausschieden, heute zwingen, Arbeitnehmerdienste zu suchen, so dass ihre „Nichtbeschäftigung“, sozial gesehen, „Arbeitslosigkeit“ bedeutet. Die Gruppe der „Unsichtbaren“ schliesst auch jene Personen ein, die berufsstatistisch als „Arbeitnehmer“ erscheinen, praktisch aber dauernd für den Arbeitsmarkt ausscheiden (Asoziale, berufsmässig Prostituierte und dergleichen). Ihre Zahl ist schwer zu schätzen; sie dürfte etwa 200 000 bis 300 000 betragen. — Unbestreitbar ist weiter, dass neben der „unsichtbaren Arbeitslosigkeit“ eine „unsichtbare Arbeit“ einhergeht. Das überraschend starke Anwachsen der Zahl der „freiwillig“ Krankenversicherten lässt vermuten, dass sie heute zahlreiche Arbeitnehmer einschliesst, die eigentlich „pflichtversichert“ sein müssten. Heimarbeiter, Hausgewerbetreibende, unständig Beschäftigte, wie Kellner, Wartefrauen usw., aber auch ständig beschäftigtes Hilfspersonal, auch Hausangestellte, dürften vielfach die *freiwillige* Versicherung auf eigene Kosten fortsetzen, um sich durch Verzicht auf den Anteil des Arbeitgebers am Sozialbeitrag den Arbeitsplatz zu sichern. Sie alle scheiden damit aber aus der Zahl der statistisch erfassten „Beschäftigten“ aus. Hinzu tritt die Schwarzarbeit, soweit sie nicht als nur gelegentliche Arbeit, sondern als mehr oder weniger volle Beschäftigung auftritt. Die Krise hat aber auch die betriebliche Struktur einer Reihe von Berufen weitgehend aufgesplittert. Aus Arbeitnehmern wurden Kleinunternehmer (mit oder ohne Gewerbeschein), so dass die Zahl der beschäftigten Arbeitnehmer noch weiter zurückging, als dem Rückgang des betreffenden Berufszweiges entsprach, z. B. Maler, Tischler, Tapezierer, Schneider u. a. In allen diesen Fällen handelt es sich um Personen, die für die Statistik „verschwinden“, sie erscheinen arbeitsmarktstatistisch weder als „Arbeitslose“ noch als „Beschäftigte“. Sie *alle* als

„unsichtbar arbeitslos“ zu werten, würde ein völlig falsches Bild geben. Wie gross die Zahl der im sozialpolitischen Sinn unsichtbar arbeitslosen Arbeitnehmer wirklich ist, ist leider statistisch nicht zu ermitteln. Klärung könnte nur eine Berufszählung bringen, die man jedoch kaum in die Zeit der tiefsten Depression legen kann. So ist man weiter auf Schätzungen angewiesen. Die neueren Untersuchungen haben aber eines bewiesen, nämlich dass der Umfang der Arbeitslosigkeit erheblich grösser ist, als die amtlichen Zahlen angeben. Es besteht eine „unsichtbare Arbeitslosigkeit“, deren Umfang auf 1,3 bis 1,5 Millionen geschätzt werden kann.

Die Entwicklung des Arbeitsmarktes Ende Oktober zeigt, dass die saisonmässig zu erwartende Verschlechterung aufgefangen wurde. Inwieweit hierzu eine sich anscheinend anbahnende allmähliche Wirtschaftsbesserung oder die erste Wirkung der Arbeitsbeschaffung beiträgt, ist noch nicht zu ersehen. Jedenfalls ist festzustellen, dass der Erfolg des Arbeitsbeschaffungsprogramms weit hinter allen Erwartungen zurückbleibt. Wohl ist von Ende August 1932 bis Ende Oktober die Zahl der Beschäftigten um 159 000 gestiegen, während sie in der Vergleichszeit des Vorjahres um 780 000 sank, aber die amtliche Gesamtzahl der Beschäftigten liegt Ende Oktober 1932 um rund eine Million tiefer als Ende Oktober 1931. Nach den Erhebungen des ADGB.<sup>2)</sup> sind als unmittelbare Auswirkung des Papen-Programms nur 42 000 Einstellungen erfolgt. Daneben stieg bis Ende Oktober die Zahl der Notstandsarbeiter auf rund 90 000. Dieser Misserfolg führte zur Forderung der freien Gewerkschaften (Brief Leiparts an Schleicher vom 29. November)<sup>3)</sup> auf Umgestaltung des Systems der Steuergutscheine. Entsprechende Steuergutscheine sollen als „Grundlage für die Finanzierung öffentlicher Arbeiten verwendet werden“, desgleichen die für Neueinstellungsprämien zur Verfügung gestellten 700 Millionen Reichsmark.

### Die Versorgung der Arbeitslosen.

Dauer und Umfang der Wirtschaftskrise lassen die Versorgung der Arbeitslosen immer stärker zum staatspolitischen und wirtschaftspolitischen Zentralproblem werden. Verlangte das Jahr 1929 einen Aufwand von insgesamt rund 1,8 Milliarden Reichsmark, so das Jahr 1931 rund 3,5 Milliarden Reichsmark. Diese Entwicklung führte zur wiederholten Einschränkung der Versorgung im Einzelfall und des Kreises der Unterstützten und endlich vollends zur Armenfürsorge. Die immer engere Auslegung des Begriffs „hilfsbedürftig“ verpflichtete die in ihrem Einkommen ohnehin stark geschmälernten Familienangehörigen zu einer Anspannung der Solidarhaftung, die trotz Arbeitseinkommens ihre eigene Versorgung bis aufs äusserste einschränkt. Zugleich wurde durch Einführung der „Beschäftigtensteuer“ bei Beibehaltung des hohen Arbeitslosenversicherungsbeitrags die Kostendeckung der Arbeitslosenversorgung noch einseitiger den Arbeitnehmern auferlegt. Die immer stärkere Verlagerung der Versorgung in die Gemeinden stärkte das Verlangen, die Versorgung lokal aufzusplittern, und rückt die Gefahr nahe, dass die Reichsanstalt zerstört und ihr Aufgabengebiet wieder in der verhängnisvollsten Weise atomisiert wird.

Den entscheidenden Eingriff brachte die Notverordnung vom 14. Juni 1932. Sie beseitigt praktisch die Arbeitslosenversicherung, da sie den Rechtsanspruch auf die Versicherungsleistung auf nur noch sechs Wochen im Laufe einer Anwartschaftsperiode erstreckt. Vom Beginn der sieben-teligen Woche an besteht ein Unterschied zwischen Versicherung, Krisenfürsorge und Wohlfahrtsfürsorge für den Arbeitslosen nicht mehr. Der Unterschied hat nur noch fiskalische Bedeutung, er regelt die Kostenverteilung zwischen Versicherung, Reich und Gemeinden, wobei jedoch die Kostenverteilung zwischen Versicherung und Reich wieder nur theoretisch ist, weil die Überschüsse der Versicherung restlos zur Deckung von Ausgaben verwendet werden, die das Reich tragen müsste. Im September vereinnahmte die Reichsanstalt 85 Millionen

<sup>2)</sup> Vgl. „Gewerkschafts-Zeitung“ 1932, Nr. 49, S. 770ff.

<sup>3)</sup> Vgl. „Gewerkschafts-Zeitung“ 1932, Nr. 49, S. 769.

Reichsmark aus Beiträgen, denen nur 27 Millionen Reichsmark für Arbeitslosenunterstützung und 4 Millionen Reichsmark für Kurzarbeiterunterstützung gegenüberstanden. Die 27 Millionen errechnen sich aus einer versicherungsmässigen Unterstützungsdauer von theoretisch 20 Wochen, die praktisch jedoch nur 6 Wochen umfasst. Dadurch reduzieren sie sich auf nur knapp 9 Millionen einer auf Rechtsanspruch aufgebauten Versicherungsleistung. Rechnet man diesem Betrag die Kurzarbeiterunterstützung, die Ausgaben für Notstandsarbeiten, Schulungsmassnahmen, Arbeitsvermittlung, Berufsberatung sogar *voll* hinzu, so stehen für versicherungsmässige Aufgaben vorausgaben 23,3 Millionen Reichsmark 85 Millionen Reichsmark Beitragseinnahmen gegenüber. Der Beitrag (zur Zeit  $6\frac{1}{2}$  v. H. vom Lohn) könnte auf  $1\frac{1}{4}$  v. H. gesenkt werden, um die Reichsanstalt für die derzeitigen Leistungen völlig aktiv zu halten. Es liegt heute eine Abgabe von  $4\frac{1}{2}$  v. H. der Löhne aller Versicherten einseitig auf diesen Einkommen. Hieraus entspringt die durchaus begründete Forderung der Gewerkschaften, die früheren Volleistungen wiederherzustellen oder die Arbeitslosenbeiträge der Versicherungsleistung entsprechend auf höchstens 2 v. H. herabzusetzen. Eine Senkung gebe zugleich die Möglichkeit, die Beiträge zur Invalidenversicherung um etwa 1 bis  $1\frac{1}{2}$  v. H. des Lohnes zu erhöhen. Diese ist äusserst bedroht, weil trotz der erheblichen Rentensenkung weiter mit erheblichen Defiziten zu rechnen ist. Diese Beitragserhöhung, der eine sehr viel weiter gehende Beitragssenkung in der Arbeitslosenversicherung gegenüberstehen könnte, würde die Invalidenversicherung über die Schwierigkeit hinwegbringen, ohne, wie jetzt drohend, die Renten noch weiter zu kürzen. Die erhebliche Senkung der Arbeitslosenbeiträge ist um so berechtigter, als die Notverordnung vom 14. Juni die Arbeitnehmer einseitig mit der besonderen Beschäftigtensteuer belastet, die bis zu 125 RM. Monatsgehalt weitere 1,5 v. H. des Lohnes, bis zu 300 RM. Monatsgehalt 2,5 v. H. beträgt. Der Lohnarbeiter ist, ohne jede Freigrenze,

mit einer Abgabe von  $4\frac{1}{4}$  v. H. respektive  $5\frac{1}{4}$  v. H. des Lohnes vorbelastet für eine Arbeitslosenversicherung, zu deren Kostendeckung seinerseits nur knapp 1 v. H. (die Hälfte des notwendigen Gesamtbeitrags von  $1\frac{1}{4}$  v. H.) genügen. Die Beschäftigtensteuer bringt zur Zeit monatlich 40,4 Millionen Reichsmark.

Die Verlagerung der Arbeitslosenversorgung in die Gemeinde hat weitere Fortschritte<sup>4)</sup> gemacht. Wurden noch im März 1932 30 v. H. der Gesamtunterstützten aus der Versicherung unterstützt, 33,1 v. H. aus der Krisenfürsorge und 36,9 v. H. aus der gemeindlichen Fürsorge, so verteilten sich Ende Oktober die 3 858 631 Unterstützten: Versicherung 581 715 = 15,1 v. H., Krisenfürsorge 1 138 862 = 29,5 v. H. und gemeindliche Fürsorge 2 138 054 = 55,4 v. H. Eine weitere Verschiebung zur gemeindlichen Fürsorge tritt mindestens zunächst nicht ein, da nach einer Verordnung vom 28. Oktober an bis zum 30. März 1933 eine Aussteuerung aus der Krisenfürsorge nicht stattfindet. Es wird allmählich durch Arbeitsaufnahme der Wohlfahrtserwerbslosen eine Entlastung der Gemeinden eintreten. — Die bisher ständig steigende Belastung der Gemeinden führte zu immer schärferen Angriffen auf das bisherige System der Arbeitslosenversorgung. Die Notverordnung vom 14. Juni suchte den Kompromiss. Sie liess die Durchführung der Versicherung und der Krisenfürsorge den Arbeitsämtern, während sie die Prüfung und Feststellung der die Unterstützung voraussetzenden Hilfsbedürftigkeit den Gemeinden respektive Gemeindeverbänden übertrug. Massstab für diese Prüfung wurden aber die von der einzelnen Gemeinde für ihre lokale Armenpflege angewandten lokalen Grundsätze und Richtlinien. Letztere weichen weit auseinander, selbst für Gemeinden der gleichen Wirtschaftsstruktur. Es entscheidet nicht ein irgendwie fest umrissenes Bedarfsminimum, sondern politische und sozialpolitische Einstellung der Gemeindeverwaltung, ihre grössere oder

<sup>4)</sup> Vgl. „Die Arbeit“ 1932, Nr. 5, S. 315.

geringere, im Ausmass oft von Zufälligkeiten abhängende Finanzschwierigkeit. Damit musste die Unterstützung der unter gleichen Verhältnissen lebenden Arbeitslosen weit voneinander abweichen. Willkür und Rechtsunsicherheit in der Arbeitslosenversorgung mussten die unvermeidliche Folge sein. Sehr bald zeigte sich, dass Ersparnisse in der Verwaltung auf diesem Wege nicht zu erzielen waren, sondern dass der doppelte Apparat unliebsame Hemmungen und Störungen brachte und die Verwaltung verteuerte. Sehr bald zeigte sich, dass der von der Reichsregierung eingeschlagene Weg ungangbar und eine erneute Umstellung unvermeidlich ist. Hierum werden in nächster Zeit die Kämpfe geführt werden. Der Deutsche Städtetag sucht die Lösung bei der restlosen Übertragung der Arbeitslosenversorgung auf die Gemeinden und findet eine Stütze im Verein für öffentliche und kommunale Fürsorge. Während das Motiv des Deutschen Städtetags ein vorwiegend machtpolitisches ist, nämlich Wiedereingliederung des Arbeitslosenschutzes in den Aufgabenbereich der kommunalen Verwaltung, Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung, der auf anderen Gebieten vieles entgleitet, sehen andere Befürworter das Problem lediglich unter dem engen Gesichtswinkel der „Fürsorge“, des „Armenwesens“. Die Gefahr einer gegen die einheitliche Reichsanstalt gerichteten Entscheidung war unter der Regierung Papen um so grösser, als sie ihr ein Kompensationsobjekt in seinem Streit um die Aufgabenverteilung zwischen Reich und Ländern sein konnte. Die Aufsicht über eine lokal zersplitterte Arbeitslosenversorgung könnte den Ländern zufallen. Anscheinend waren nicht zuletzt von Herrn Bracht dem Deutschen Städtetag bereits sehr weitgehende Zusagen gemacht worden. Die Gewerkschaften haben sich stets gegen diese Dezentralisierung gewandt. Sie würde nicht nur das Prinzip der Arbeitslosenversicherung vollends töten und den Arbeitslosenschutz zur Armenfürsorge degradieren, sondern sie würde das weitere grosse leitende Prinzip des 1927 Geschaffenen ver-

nichten, nämlich dass der zentralisierte, nach einheitlichen Gesichtspunkten durchgeführte Arbeitslosenschutz die unerlässliche Voraussetzung für eine zielstrebige Arbeitsmarktpolitik ist. Die neue Regierung, in der als Arbeitsminister Herr Dr. Syrup, der bisherige Präsident der Reichsanstalt, amtiert, dürfte einige Gewähr bieten, dass die Entscheidung den grösseren Gesichtspunkten entsprechend fällt.

#### *Reform der englischen Arbeitslosenversorgung.*

Auch die Versorgung der Arbeitslosen in *England* zeigt die gleichen Probleme, Angriffe und Kämpfe wie in Deutschland. Die auf der englischen Arbeitslosenversicherung ruhende Unterstützungslast hat zu immer weiter steigenden Darlehen des Staats an die Versicherung geführt. Ende Oktober 1932 war diese Schuld auf rund 2,3 Milliarden Reichsmark (115 Millionen Pfund) angewachsen, wobei beachtet werden muss, dass der Staat von vornherein mit einem Drittel an den Beiträgen beteiligt ist (jährlich etwa 600 bis 700 Millionen Reichsmark). Andererseits führte die finanzielle Schwierigkeit zu erheblichen Verschlechterungen der Unterstützungen, vor allem auch dort zu einer „Bedürftigkeitsprüfung“ für langfristig Arbeitslose. Auch dort führte die Tatsache, dass die Prüfung der Bedürftigkeit stark der gemeindlichen Armenfürsorge angepasst wurde, zu den in Deutschland beobachteten Ungleichheiten und Ungerechtigkeiten, die dann die Ursache der Arbeitslosenmärsche nach London wurden. — Besonderes Interesse muss daher (auch in Deutschland) der Ende Oktober erstattete Schlussbericht einer besonderen, von der Regierung im Dezember 1930 eingesetzten Untersuchungskommission erwecken. Der Bericht nimmt Stellung zu allen auch in Deutschland so heftig umstrittenen Fragen. Eine Einheitlichkeit der Auffassung konnte nicht erzielt werden, so dass ein Mehrheitsbericht (Vorsitzender und vier Kommissionsmitglieder) und ein Minderheitsbericht (zwei Mitglieder) vorliegen. Der *Minderheitsbericht* fordert Ver-

sicherungsleistung unter Ausschluss jeder Bedürftigkeitsprüfung ohne Rücksicht auf die Dauer der Arbeitslosigkeit. Die Kosten sollen bis zu einem bestimmten Grade Beiträge der Arbeiter und Unternehmer, das Fehlende der Staat decken. Die Gemeinden sollen bei den Kosten völlig ausgeschaltet sein. Die Versicherung soll auf Landarbeiter und Hausangestellte ausgedehnt werden. Der *Mehrheitsbericht* lehnt zunächst die grundsätzliche Forderung der englischen Gewerkschaften ab. (Unterstützung aller arbeitslosen Arbeitnehmer, ohne Rücksicht auf Dauer und ohne Prüfung der Bedürftigkeit. Volle Kostentragung durch den Staat.) Der Bericht schlägt die Zerteilung der Arbeitslosenversicherung vor: *Arbeitslosenversicherung* mit anschließender *Arbeitslosenhilfe*. Die „Versicherung“ muss aufrechterhalten werden. Sie „trifft Vorsorge für eine erste Verteidigungslinie über einen grossen Teil des Arbeitsfeldes und für die grosse Mehrheit der Arbeitslosen“. Sie soll weiter auf dreigeteilten Beiträgen (Arbeiter, Unternehmer, Staat) aufgebaut sein. Aber der Bericht will die Versicherung nur zeitlich bedingt gelten lassen, nämlich nur 13 bis 39 Wochen, je nach Umfang wiederholter Inanspruchnahme, und kommt zu dem Schluss, dass „während die Versicherung ein durchaus angepasster Weg der Fürsorge für eine unterbrochene und gelegentliche Arbeitslosigkeit sei, sie ganz unangepasst sei für eine chronische und dauernde Arbeitslosigkeit“. Vorgeschlagen wird daher eine einheitliche Arbeitslosenhilfe, die alle Ausgesteuerten und Nichtversicherten ohne Rücksicht auf die Dauer der Arbeitslosigkeit umfassen soll. Die „Armenpflege“ bleibt daneben nur für solche Personen, die aus bestimmten Gründen nicht als Arbeitnehmer in Frage kommen.

Die Durchführung der Arbeitslosenhilfe soll den lokalen Behörden obliegen (Local Authorities), die besondere Arbeitslosenhilfeausschüsse bilden. Alle stehen unter der Aufsicht des Arbeitsministers. Die Höhe der Unterstützung setzt der lokale Ausschuss fest, jedoch soll der Arbeitsminister Vorsorge treffen, dass die Bedürftigkeits-

prüfung nach für das ganze Reich einheitlichen Grundsätzen durchgeführt wird. „Geringe Unterschiede zwischen den Bezirken mögen zweckmässig sein, wenn lokale Verhältnisse sie begründen.“ Der Bericht fordert auch *Gegenseitigkeitshilfe* im Rahmen der Familiengemeinschaft. Aber er stellt fest: „Die Praxis, fast das gesamte Einkommen jedes Haushaltsmitgliedes als für die gesamten übrigen Mitglieder des Haushalts in gleicher Weise verfügbar zu behandeln, kann schwerlich verteidigt werden, und wir halten es für notwendig, dass unter jeglichem System individueller Festsetzung für die bewilligenden Körperschaften feste Richtlinien gegeben werden, hinsichtlich der Behandlung der verschiedenen Arten von Einkommen.“ Festgestellt wird z. B., dass dem Arbeitslosen von Gelegenheitsverdiensten, ausser Fahrgeldern, Beiträgen und anderen kleinen Ausgaben, „ein genügender Teil gelassen werden müsse, um den Anreiz zur Arbeit zu erhalten“. Vom Verdienst der Angehörigen muss ausser obigem ein weiterer „vernünftiger Teil des Lohnes“ von der Anrechnung freibleiben. So wird eine ganze Reihe von Anregungen gegeben, wie durch allgemeingültige Regeln einer Überspitzung der Gegenseitigkeitshilfe vorgebeugt werden kann. Interessant gerade für deutsche Verhältnisse, wie der Bericht sich mit der Verwertung „kleineren Vermögens“ abfindet. In Deutschland besteht ein völliges Durcheinander. Die vorherige Verwertung „kleineren Vermögens“ soll nach dem deutschen Fürsorgegesetz dem Arbeitslosen nicht zugemutet werden. Was aber „kleineres Vermögen“ ist, ist den Gemeindebehörden freigestellt. Die einen rechnen nur 100 bis 150 RM., andere ziehen die Grenze bei 2000 und mehr Reichsmark. Resigniert muss der Präsident der Reichsanstalt eingestehen, dass hieran nichts zu ändern sei, da die Bestimmung der Grenzen der lokalen Behörde überlassen sei. Der englische Bericht schlägt vor: ein Vermögen bis zu 1000 RM. anrechnungsfrei zu lassen, bei 1000 RM. eine Reichsmark und für je volle 500 RM. je eine weitere Reichsmark von der Wochenunterstützung abzusetzen.

Die Kosten der Arbeitslosenhilfe soll der Staat tragen, jedoch sollen die Gemeinden „einen Teil“ beitragen, denn „die lokalen Behörden müssen ein finanzielles Interesse an ihren Festsetzungen“ haben.

So weit der wesentlichste Teil des Berichts, der im Zusammenhang mit den umkämpften deutschen Problemen besonders interessiert.

## Schriftenübersicht

*Der deutsche Katholizismus im Zeitalter des Kapitalismus.* Zwei Beiträge von W. Schwer und Franz Müller. Literarisches Institut Haas & Grabherr, Augsburg 1932. Preis 3,50 und 4,50 RM.

Der Titel des Buches ist zu weitgreifend. Denn die Untersuchungen erstrecken sich nicht auf das Verhältnis des Katholizismus zum Kapitalismus des 20. Jahrhunderts, bringen also gerade das nicht, was den Leser in erster Linie locken könnte.

Der Beitrag von Professor Schwer — Der Kapitalismus und das wirtschaftliche Schicksal der deutschen Katholiken — ist der bei weitem gehaltvollere. Warum sind die Katholiken, wie Schwer auf Grund verschiedener Statistiken nachweisen zu können glaubt, im Laufe der Zeit immer mehr in die proletarischen Gefilde der Wirtschaft abgedrängt worden? Nicht, weil der Katholizismus an sich eine andere Stellung zur Wirtschaft einnehme als der Protestantismus, sondern weil der katholische Volksteil im 18. Jahrhundert hauptsächlich von Kirchenfürsten regiert worden sei, während die Protestanten in der Regel unter weltlicher Oberhoheit standen. Hier also der weltlich-protestantische Staat, der ärmer war, auf den Ausbau seines Heeres hinarbeitete und die Kosten durch merkantilistische Wirtschaftspolitik herauswirtschaftete; dort der geistlich-katholische Staat mit meist reichem Ackerboden, daher weniger auf Industrialisierung angewiesen, zudem durch ständige Neuwahlen des Staatsoberhauptes an einheitlicher Wirtschaftspolitik gehindert. Damit waren „die

wichtigsten Entscheidungen über die wirtschaftliche Zukunft der katholischen Bevölkerung des heutigen Reiches schon gefallen, bevor der Reichsrezess vom 25. Februar 1803 die Hand auf die Kirchengüter legte“. Nach der Säkularisation drangen Protestanten rasch in die katholischen Gebiete, deren eigentliche Bevölkerung auch weiterhin bei Bodenbewirtschaftung, Kleinhandel und handwerksmässiger Gewerbetätigkeit verblieb.

Daraus ergibt sich, wie in der Arbeit von Franz Müller — Zur Beurteilung des Kapitalismus in der katholischen Publizistik des 19. Jahrhunderts — gezeigt wird, dass der Katholizismus nunmehr die Form, in der sich der Kapitalismus darbot, scharf bekämpfte, zumal der Industrialismus sich mit dem Liberalismus verbündete. Daher wurde dort das soziale Problem des vierten Standes erst verhältnismässig spät gesehen. In ermüdender Breite reiht Müller Zitate, besonders aus den „Historisch-Politischen Blättern“, aneinander, die schliesslich doch nur zeigen, dass der Katholizismus zunächst den Kapitalismus radikal ablehnte, ohne ihm mehr entgegensetzen zu können als eine nebelhafte Idee einer mittelalterlich-zünftigen Gesellschaftsordnung, die sich auf Bauern, Handwerk und Kleinhandel berief und erst allmählich auch den Arbeiterstand mit erwähnte. In den sechziger Jahren begann man sich mit der Tatsache des Kapitalismus auszusöhnen und forderte zum Schutze der Arbeiter Koalitionsfreiheit und Sozialpolitik. Wenn man zu Beginn der Lektüre hoffen konnte, dass Müller Verbindungslinien von dem alten Ideal zuftmässiger Gesellschaftsordnung zu den neuesten Gedanken über eine berufsständische Verfassung im christlichen Lager ziehen werde, so fühlt man sich bald enttäuscht. Denn einmal schliesst die Arbeit mit dem Jahre 1890 ab, zum anderen gewinnt das alte Ideal keine anschauliche Form. Da auch sonst die Beziehungen zur Gegenwart höchst dürftig sind, wird die Untersuchung sicherlich die meisten Leser nicht fesseln.

Dr. Hans Arons.