

seine Anregung, dass das Material viel früher fertiggestellt werden müsse, verdient Förderung. Vielleicht findet die Geschäftsordnungskommission einen Ausweg.

Wie alle Jahre, hat auch diesmal die Konferenz eine Anzahl von Entschliessungen angenommen, die die zukünftige Arbeit des Amtes und die Tagesordnungen der nächsten Konferenzen betreffen. Es sind dies Anträge, die dem Verwaltungsrat zur Prüfung vorgelegt werden; später wird zu berichten sein, welches Schicksal sie dort haben.

Auf der Tagesordnung stand auch die *Arbeitslosigkeit*. Ein besonderer Ausschuss prüfte das vorliegende Material und kam mit der Konferenz zu dem Ergebnis, dass die Arbeiten des Völkerbundes, die sich mit der Prüfung der Kaufkraft des Geldes beschäftigen, vom Internationalen Arbeitsamt zu unterstützen seien, dass der Verwaltungsrat aufzufordern sei, die Lage im Bergbau genau zu prüfen, ebenso die in der Textilindustrie. Es soll versucht werden, die Ursachen der Arbeitslosigkeit im allgemeinen festzustellen, insbesondere, wieweit das Wachstum der Bevölkerung, die Entwicklung neuer Industrien, die alte bedeutungslos machten, die Rationalisierung und die wissenschaftliche Arbeitsorganisation dabei mitsprechen. Auch soll der Verwaltungsrat prüfen, welche Mittel anzuwenden sind, um die Vorschriften der Übereinkommen über Arbeitslosigkeit und in Zusammenhang damit die beste Form der Arbeitsvermittlung durchzuführen. Geprüft soll vom Verwaltungsrat auch werden, ob die Arbeitslosigkeit der Bergleute nicht schon die Konferenz von 1930 beschäftigen kann.

Das wichtige und ernste Problem der Arbeitslosigkeit wird demnach das Internationale Arbeitsamt stark beschäftigen, denn es ist nicht anzunehmen, dass der Verwaltungsrat sich der ihm gestellten Aufgabe entzieht. Wenn es gelänge, Wege zu finden, auf denen der Arbeitslosigkeit zu Leibe gegangen werden kann, wäre das nicht genug zu begrüssen. Wir wollen Optimisten sein.

Die Sozialpolitik am Scheidewege

Von Bruno Broecker

I.

Kein Betrachter der sozialpolitischen Entwicklung in Deutschland seit 1918 kann sich heute mehr darüber täuschen, dass die Epoche eines ziemlich gradlinigen, nur durch den Einbruch der Inflation erschütterten Aufbaues und Wiederaufbaues zurzeit zwar gewiss noch nicht abgeschlossen, aber doch bereits einer äusserst kritischen Nachprüfung auf Bestandsfähigkeit, Zweckmässigkeit und Güte des Geschaffenen ausgesetzt ist. Die staatliche Sozialpolitik der Nachkriegszeit — und nur von dieser soll hier die Rede sein — hat drei besonders wichtige Gebiete, wenn auch nicht erschöpfend und der Formulierung nach endgültig, so doch in den Grundelementen gesetzgeberisch bewältigt: Erstens das eigentliche kollektive Arbeitsrecht (Tarifvertrag, Betriebsräte und Schlichtung), zweitens das arbeitsgerichtliche Verfahren, drittens die Sozialversicherung, die

letztere insbesondere durch Einführung ihres heute vielleicht wichtigsten Gliedes, der Arbeitslosenversicherung. Was an sonstigen gesetzgeberischen Massnahmen, zum Teil noch aus der Zeit der Demobilmachungsverordnungen, erhalten blieb, wie die Verordnung über Betriebsstillegungen und -abbrüche und das Schwerbeschädigtengesetz, kann bei weitem nicht eine ähnliche grundsätzliche Bedeutung für sich in Anspruch nehmen. Eine solche Bedeutung würde in hohem Masse zukommen der geltenden gesetzlichen Regelung der Arbeitszeit, wenn man es hier nicht mit einer Verordnung zu tun hätte, deren vorläufiger Behelfscharakter zu offenbar ist, als dass sie als massgebende Grundlage eines Dauerzustandes angesprochen werden könnte, während andererseits die alte Demobilmachungsverordnung über die Arbeitszeit — im Gegensatz zur Verordnung über Tarifverträge — sich als zuwenig gefestigt, vielleicht auch als zu unvollkommen erwies, um in den Stürmen der Inflation praktisch wirksam und politisch haltbar zu bestehen. So steht denn gerade die endgültige gesetzliche Regelung der Arbeitszeit und im Zusammenhang damit die der Organisation des Arbeitsschutzes noch aus: die Verabschiedung dieses grossen Gesetzes aber wird ebenso wie die anderer im Entwurf vorliegender sozialpolitisch wichtiger Gesetze — genannt sei nur das Berufsausbildungsgesetz — auf Hemmungen stossen, wie sie so grundsätzlich in den vergangenen zehn Jahren kaum zu verzeichnen waren. Denn wohl selten stand in dieser Zeit die Auffassung der Gewerkschaften in so scharfem Gegensatz nicht nur, wenn das Wort erlaubt ist, zum quantitativen, sondern auch zum qualitativen sozialpolitischen Gehalt einer Vorlage wie in diesem Falle. Sind doch wohl alle erwähnten grundsätzlichen Teile der Sozialgesetzgebung der Nachkriegszeit von der gewerkschaftlichen Ideologie mit geformt, wenn auch gewiss die Spanne zwischen dem sozial Erwünschten und politisch Erreichbaren nie ganz zu überbrücken war.

Der heutige Gegensatz geht tiefer, und er besteht nicht etwa nur gegenüber dieser in ihrer volks- und betriebswirtschaftlichen Wirkung besonders einschneidenden Gesetzregelung, er besteht wahrscheinlich nicht minder gegenüber den für die Zukunft zu erwartenden Neufassungen geltenden Sozialrechts, wie etwa der Schaffung eines Tarifvertragsgesetzes, ja er besteht in ganz besonderem Masse bereits hinsichtlich der Reform des geltenden Rechts, wie sie insbesondere für das Schlichtungswesen und gegenwärtig gerade für die Arbeitslosenversicherung gefordert wird. Denn nicht mehr um Reformen im Sinne einer von den Gewerkschaften vertretenen sozialpolitischen Fortentwicklung soll es sich hier handeln, sondern unverkennbar schlägt das Pendel der Gesetzgebung nach der entgegengesetzten Seite aus. Nicht besondere Ungunst der politisch-parlamentarischen Situation, nicht ein Anschwellen politisch-reaktionärer Parteien, noch weniger ein Erlahmen der gewerkschaftlichen Organisationskraft haben die Richtung dieses Pendels bestimmt; eher kann man feststellen, dass im Reiche der das Volksbewusstsein beherrschenden Ideen die soziale Idee an bewegender und vorwärtstreibender Kraft eingebüsst hat, dass sie von scheinbar neuartigen, der Richtung moderner Sozialpolitik feindlichen Gegenströmungen zurückgedrängt wurde, deren Herkunft und Untergrund keineswegs genügend bestimmt und ge-

kennzeichnet ist durch die freudige Aufnahme, die sie im Lager traditioneller politischer Reaktion gefunden haben. Gefährlich wäre es darum für die Gewerkschaften, die gegenwärtige Situation nur mit dem normalen Massstab politischer und gewerkschaftlicher Machtverteilung messen zu wollen, gefährlich schon um deswillen, weil die geistige Kluft hineinragt auch in die gewerkschaftliche Front, und weil die grundsätzliche Zielsetzung der freien Gewerkschaften sich hier wiederum durchaus sichtbar von jener der anderen Gewerkschaftsrichtungen abzuheben beginnt; gefährlich auch, weil die gegnerischen Argumente zweifellos ethisch und insbesondere psychologisch verfeinert, nicht mehr wie ehemals bereits den gefühlsmässigen Widerspruch eines natürlichen sozialen Gerechtigkeitsbewusstseins herausfordern. Sind doch die Gewerkschaften eine zu sinnfällige Macht, ein zu anerkannt tatkräftiger Sachwalter der Interessen der Arbeiterschaft geworden, als dass sie noch mit der dem offensichtlich Schwächeren stets geneigten öffentlichen Meinung rechnen könnten, oder auch mit der Unterstützung durch jene wissenschaftlichen Sozialreformer, die zwar gerne dem Führungsbedürftigen, selten aber dem in eigener Selbstbestimmung Zweckbewussten verbündet sind.

Zweierlei erscheint notwendig: zunächst die ernsthafte Untersuchung aller der gegen die heutige Sozialpolitik und damit ganz natürlicherweise auch gegen das gesamte sozialpolitische Wirken der Gewerkschaften gerichteten Angriffe auf jene Argumente hin, die sich über die verbrauchten Kampflosungen aus der ersten Entwicklungsperiode der Sozialpolitik erheben; ferner, und dies scheint mir nicht minder wichtig zu sein, über die bereits vorhandenen gewerkschaftlichen Programmsätze hinaus, die Schaffung klarer und entschiedener Richtlinien für den weiteren Ausbau der Sozialpolitik, aus denen die gewerkschaftlichen Bestrebungen innerhalb der einzelnen Zweige der Sozialpolitik sich zu einem einheitlichen Gesamtziel formen. Zweck dieses Aufsatzes kann und soll es nicht sein, ein sozialpolitisches Programm im eben geschilderten Sinne zu entwerfen. Nur aus der Verantwortung der beschlussfassenden Körperschaften, der Gewerkschaften selbst, kann ein solches ins Einzelne gehendes Programm erwachsen. Möglich erscheint aber bereits heute, die einzelnen Differenzpunkte in ihrer grundsätzlichen und symptomatischen Bedeutung aufzuzeigen, das heisst die aus der Wirtschaftsauffassung der freien Gewerkschaften sich ergebenden sozialpolitischen Leitgedanken abzugrenzen, nicht nur gegen sozialreaktionäre Tendenzen, sondern auch gegen sozialpolitischen Liberalismus, gegen Berufsindividualismus, gegen Anschauungen, die zum Beispiel auf dem Gebiete der Sozialversicherung in korporativer, berufsständischer Selbsthilfe, „die höchste Form der sozialen Gemeinschaftspolitik“ (Erkelenz) im Gegensatz zur staatlichen Zwangsversicherung erblicken; abzugrenzen nicht zuletzt auch gegen das Überwuchern privatversicherungsmässiger Gedankengänge in der modernen Sozialversicherung, die mit der Privatversicherung meines Erachtens zwar den Namen und gewisse technische Elemente, niemals aber Aufgabe und Zweck und ebensowenig die dort berechtigten privatwirtschaftlichen Grundsätze gemeinsam haben kann.

Der gegenwärtige Streit um die Reform der Arbeitslosenversicherung ist mehr als ein Alarmzeichen, er ist bereits der offene Kampf um wichtigste sozialpolitische Grundsätze, in ihm werden bereits alle die Argumente, und zwar mit besonderem Nachdruck praktisch verwandt, die neuerdings gegen die Sozialpolitik allgemein, insbesondere gegen die Sozialversicherung ins Feld geführt worden. Um die grundsätzliche Bedeutung dieses Kampfes zu verstehen, ist es notwendig, zunächst diejenigen Streitpunkte zu bewerten, die zwar in einem Teil der Öffentlichkeit als die scheinbar wichtigsten, entscheidenden angesehen werden, während sie in Wirklichkeit nichts anderes sind als durch äussere Umstände begünstigte zugkräftige Parolen, hinter denen sich das eigentliche Streitobjekt verbirgt. So scheinen mir, im Gegensatz zu einer weitverbreiteten Auffassung, die Argumente, die sich gegen eine Sanierung der Arbeitslosenversicherung auf dem Wege der Einnahmesteigerung richten, sei es nun durch ausreichende Beitragserhöhung oder durch Inanspruchnahme von Reichszuschüssen, keineswegs vorwiegend bedingt durch die scharf betonte Rücksicht auf die Lage der Wirtschaft oder auf die Finanzlage des Reichs.

Soweit zunächst die Beitragserhöhung in Frage kommt, ist es natürlich ganz ausser Zweifel, dass die Heranziehung des Unternehmertums zu einem zusätzlichen Beitragsanteil von etwa 137,5 Millionen RM. im Jahr bei einer Beitragserhöhung um 1 Prozent des Lohnes (Gesamtmehreinnahme bei 1 Prozent Erhöhung gleich 275 Millionen RM. jährlich) von diesem auch grundsätzlich als neue „soziale Belastung“ abgelehnt wird. Aber die geradezu zum Dogma erhobene Behauptung, dass die Beiträge zur Arbeitslosenversicherung unter keinen Umständen auch nur vorübergehend über die jetzige gesetzliche Höchstgrenze von 3 Prozent des Lohnes hinaus erhöht werden dürften, erklärt sich nicht nur aus dieser allgemeinen Einstellung heraus. Stehen doch zwei Tatsachen unverrückbar fest, die auch den grundsätzlichen Gegner der Erhöhung von Sozialbeiträgen in diesem Falle bei sachlicher Würdigung hätten umstimmen können: einmal nämlich der in der Öffentlichkeit immer noch zuwenig beachtete Umstand, dass die Versicherung mit ihren jetzigen Beitragsmitteln den auf sie gesetzten Erwartungen nicht etwa nur entsprochen, sondern dass sie diese Erwartungen sogar übertroffen hat. Gelang es ihr doch, mit ihrem Beitragsaufkommen nicht nur, wie vorgesehen, durchschnittlich 700 000, sondern rund 820 000 Arbeitslose zu unterstützen. Diese Tatsache beweist eines eindeutig: dass nämlich nicht eine unerwartete Steigerung der Pro-Kopf-Leistungen, sondern eine unvorausgesehene Zunahme der Arbeitslosigkeit, also ein Anschwellen der Versicherungsfälle, die Ursache für das Defizit der Versicherung gewesen ist. Des weiteren steht ebenso einwandfrei fest, dass die für dieses Defizit entscheidende Arbeitslosigkeit des Winters 1928/29 (rund 2 356 000 Hauptunterstützungsempfänger ohne Krisenfürsorge, 22,3 Prozent vollarbeitslose Gewerkschaftsmitglieder im Februar 1929) eine in ihrer Entstehungsursache, nämlich der Kältewelle des vergangenen Winters, wie infolgedessen auch in ihrem Ausmass völlig ungewöhnliche Katastrophe war. Die Erhöhung des Beitrages über die für eine bedeutend geringere Arbeitslosigkeit vorgesehene Grenze

hinaus, hätte unter diesen Umständen nichts anderes bedeutet als die Anpassung der finanziellen Versicherungsbasis an die nicht pro Kopf, aber insgesamt vergrösserte Leistungspflicht, vorausgesetzt, dass die dieser Versicherung ursprünglich gestellte Aufgabe, nämlich die zeitlich begrenzte, nach sozialpolitischen und arbeitsmarktpolitischen Gesichtspunkten geregelte Erhaltung und Pflege der brachliegenden Arbeitskraft durch zu diesem Zwecke geschaffene Einrichtungen nach wie vor anerkannt wird. Hier aber kommt die entscheidende Antithese zu den von den Gewerkschaften — allerdings muss einschränkend gesagt werden, heute in vollem Umfange wohl nur noch von den freien Gewerkschaften — vertretenen Grundanschauungen zutage: nicht die insgesamt erweiterte Leistungspflicht der Versicherung steht im Mittelpunkt der Debatte, sondern der Umfang ihrer Pro-Kopf-Leistung, den man plötzlich als zu weitgehend, als versicherungstechnisch unberechtigt, ja arbeitsmarktpolitisch verderblich erkannt hat. Die grundsätzliche Täuschung, in die man die Öffentlichkeit einzuspinnen versucht, ist kurz folgende: die Arbeitslosenversicherung ist ein privatversicherungsähnliches Unternehmen, dem eine bestimmte nicht mehr zu steigende Einnahme zur Verfügung steht, und das nun bei den durch die Ungunst des Versicherungsrisikos steigenden Ausgaben bestrebt sein muss, nach den Grundsätzen der Privatversicherung die ungünstigen Risiken von sich zu werfen oder doch seine Leistungspflicht gegenüber diesen Risiken beträchtlich einzuschränken. Aus diesem Gedankengang erklärt sich überwiegend, wenn allerdings auch nicht in vollem Umfange, der besondere Vorstoss gegen die Unterstützung der Saisonarbeiter oder, besser gesagt, gegen die Gewährung der Unterstützung bei berufsüblicher, das heisst im gleichen Beruf mit Regelmässigkeit zu bestimmten Zeiten aussergewöhnlich stark auftretender Arbeitslosigkeit.

Der fundamentale Irrtum, der dieser Auffassung zugrunde liegt, beruht in dem Gedankengang, dass die Leistungen der Sozialversicherung eine Art Rückzahlung der vom einzelnen Versicherten eingezahlten, aber durch die Rentabilität des Versicherungsgeschäftes im einzelnen Versicherungsfalle überschreitbaren Summe darstellten, und dass es darum durchaus vertretbar sei, bei im Einzelfalle offensichtlich unter dem Durchschnitt liegenden Einzahlungen die Leistungspflicht entsprechend zu vermindern. Dieser Gedankengang, der auch die Mehrheit des mit der Reform der Arbeitslosenversicherung beschäftigten Sachverständigenausschusses einschliesslich der Vertreter der christlichen und Hirsch-Dunckerschen Gewerkschaften beherrschte, dass nämlich die Höhe der Rente der vorausgegangenen Beitragsdauer anzupassen sei, steht im ausdrücklichen Widerspruch zum geltenden System der Arbeitslosenversicherung, die unter der Voraussetzung einer Mindestdauer von 26 Wochen versicherungspflichtiger Beschäftigung die Leistungen gleichmässig bemisst, ohne Rücksicht auf tatsächlich längere Beschäftigungs- und Beitragsdauer, er steht im Widerspruch auch zum System unserer Krankenversicherung und Unfallversicherung; inwieweit er seine Berechtigung hat im System der Invaliden- und Angestelltenversicherung, sei später noch einmal erörtert. Zwei Einwendungen sei aber im voraus begegnet: dass nämlich die bereits heute vorgeschriebene Anwartschafts-

zeit von mindestens 26 Wochen immerhin eine gewisse Beziehung zwischen Leistung und mutmasslicher Gegenleistung herstelle, dass ferner die Staffelung der Beiträge sowohl wie der Arbeitslosenunterstützung nach dem Arbeitsverdienst bzw. nach Lohnstufen gleichfalls bereits dieses Prinzip enthielte. Misst man der Anwartschaftszeit die Bedeutung eines echten individuellen Anspruchserwerbs zu, so würde allerdings die geltende Regelung als im höchsten Grade mechanisch und damit ungerecht zu verwerfen sein. Geht man dagegen davon aus, dass diese vorgeschriebene Anwartschaftszeit nichts anderes ist als eine Hilfsform zur Abgrenzung des unterstützungsberechtigten Personenkreises, nämlich des Kreises derjenigen, die eine gewisse Mindestfrist lang ihre Arbeitnehmereigenschaft auf dem Arbeitsmarkt bewiesen haben, von denen, die nur zufällig dort aufgetaucht sind, so ist zwar ein Streit über die richtige Bemessung der absoluten Beschäftigungsdauer noch möglich, während dagegen die Frage nach Verhältnis von Leistung zu Gegenleistung völlig ausscheidet. Was nun weiter die Staffelung der Unterstützung nach Lohn- und Beitragsklassen anbelangt, so muss auch hier auf den sozialpolitischen Zweck der Arbeitslosenversicherung zurückgegriffen werden. Zweifellos hat die Arbeitslosenversicherung zum Teil Aufgaben der Fürsorge übernommen, sie hat sie aber nur für eine begrenzte Zeit (nach geltendem Recht grundsätzlich für 26 Wochen) übernommen, und sie hat sie für diese beschränkte Zeit weitgehend ausgebaut und verfeinert. Sie hat auf die Bedürftigkeitsprüfung Verzicht leisten können, weil für den von ihr erfassten Personenkreis, nämlich den überwiegenden Teil der von abhängiger Arbeit in begrenztem Einkommensrahmen lebenden Arbeiter- und Angestelltenschaft, im Gesamtaspekt diese Bedürftigkeit gegeben ist. Sie hat sich ferner mit ihrer Leistung, die nicht nur der Erhaltung der Arbeitskraft schlechthin, sondern auch der in bestimmtem Lebensniveau verwurzelten Arbeitskraft dienen soll, angepasst den dieses Niveau bedingenden Einkommensstufen. Es ist daher konsequent, wenn sie in der Zeit produktiver Verwertung dieser Arbeitskraft mit entsprechendem wirtschaftlichen Ertrag eine entsprechend hohe Beitragssteuer auf diesen Ertrag legt, genau so wie sie den Unternehmer mit besonders zahlreichen oder hoch entlohten Arbeitskräften mit einer diesem Betriebsaufwand entsprechenden Beitragssteuer belegt. Dieses System ist weit entfernt von einem solchen, das nach der Gesamtsumme der Beitragsleistung die Höhe der Rente zu bestimmen sucht. Dabei kann hier ganz ausser Betracht gelassen werden, dass man dieses System in die deutsche Arbeitslosenversicherung einzuführen sucht in einem Zeitpunkt, in dem in der englischen Arbeitslosenversicherung ein ähnliches, nämlich die Bemessung der Dauer der Unterstützung nach der Zahl der geleisteten Beiträge, sich als sozialpolitisch unhaltbar erwiesen hat.

Ehe ich auf den falschen Schluss, den der Sachverständigenausschuss aus den von mir kritisierten Gedankengängen oder jedenfalls unter Zuhilfenahme solcher Gedankengänge gezogen hat, eingehe, sei noch ein Wort zur Frage der Reichszuschüsse zur Arbeitslosenversicherung gesagt. Das geltende Gesetz kennt solche Zuschüsse nicht, sondern nur Reichsdarlehen. Das für die Arbeitslosen-

versicherung bisher zur Verfügung gestellte Darlehen beträgt rund 275 Millionen Reichsmark, wenn man von dem im vergangenen Winter in der aussergewöhnlichen Höhe von 95 Millionen RM. zur Sonderfürsorge bei berufsüblicher Arbeitslosigkeit geleisteten Zuschuss absieht. Eine der tatsächlichen späteren Entwicklung des Arbeitsmarkts entsprechende Beitragsfestsetzung auf 4 Prozent bei Schaffung des Gesetzes hätte also die Aufnahme von Reichsdarlehen vermeidbar gemacht. Trotzdem ist zu fragen, ob die für den inneren Ausgleich innerhalb der Wirtschaft zur Deckung des volkswirtschaftlich notwendigen Unterhaltsfonds für in Reserve stehende Arbeitskraft erhobenen Sondersteuer — anders vermag ich die Beiträge zur Arbeitslosenversicherung nicht zu bezeichnen — auch in Zeiten ungewöhnlicher Krisen durch die engere Gefahrengemeinschaft der Wirtschaft allein zu tragen ist. Reichszuschüsse, die mit einer Preisgabe der Selbstverwaltung verbunden sind, wird die Arbeitnehmerschaft im Gebiete der Sozialversicherung zwar stets ablehnen. Aber beruht die soziale Selbstverwaltung auf der Voraussetzung der nur auf die Arbeitgeber und Arbeitnehmer beschränkten Lastentragung? Ist die wirtschaftliche und soziale Selbstverwaltung nur ein Korrelat zum Beitrag, ist sie nicht vielmehr die im heutigen Deutschland einzig mögliche Form, in der der Staat sein Primat im Gebiete der Regelung des sozialen Lebens befestigen kann. So weit ich davon entfernt bin, einer freien, vom Staate losgelösten und berufsständisch unabhängig verwalteten Wirtschaft das Wort zu reden, so sehr erscheint mir die Selbstverwaltung im eigentlichen Sinne, das heisst Übertragung unbestrittener staatlicher Hoheitsfunktionen auf aus der Wirtschaft gebildete Selbstverwaltungskörperschaften unter oberster Kontrolle des Staates, auch dann vertretbar, wenn die materiellen Lasten der staatlich bestimmten Aufgaben nicht von den Beteiligten allein getragen werden. Diejenigen, die zwar auf der einen Seite eine Beitragserhöhung, also eine Vermehrung der unmittelbaren Einnahmen der Versicherung, ablehnen, die auf der anderen Seite aber Reichszuschüsse als mit dem Versicherungscharakter und der Selbstverwaltung für unvereinbar erklären, mögen sich daran erinnern, dass die deutsche Wirtschaft in ihren verschiedensten Zweigen mehr als einmal Staatshilfe in Anspruch genommen hat, ohne auch nur ein geringes der staatlichen Kontrolle einräumen zu müssen, der die Reichsanstalt für Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung seit ihrem Bestehen ständig unterliegt. Selbst wenn man sich also davon überzeugen könnte, dass Zuschüsse des Reichs für die nächste Zeit über die Finanzkraft des Reiches hinausgehen würden, was aber eine Untersuchung des Gesamtetats auf Ausgleichsmöglichkeiten hin zur Voraussetzung hat, so könnte ein solcher Verzicht auf Reichszuschüsse zwingend nur mit praktischen, nicht aber mit theoretischen Bedenken begründet werden.

Es würde über den Rahmen dieses Aufsatzes hinausgehen, die Ergebnisse der Sachverständigenberatungen in ihren Einzelheiten zu besprechen. Verwiesen werden kann auf den Artikel in Nr. 32/33 der „Gewerkschafts-Zeitung“. Einige die materielle Reform der Versicherung betreffenden Mehrheitsbeschlüsse von besonderer Bedeutung seien hervorgehoben. Der erste, der den bereits geschilderten

Gedankengang verwirklichen soll, dass nämlich die zurzeit geltenden Unterstützungssätze erst nach einer Dauer von mehr als 52 nicht durch Unterstützungsbezug unterbrochenen Wochen versicherungspflichtiger Beschäftigung zur Auszahlung kommen sollen, während bei geringerer, aber mindestens 26wöchiger Anwartschaftszeit nach der Dauer der Beschäftigung abgestufte Teilsätze zu gewähren sind. Von diesen Kürzungen sollen jedoch die untersten 6 Lohnklassen unberührt bleiben. Zweitens für Saisonarbeiter (berufsübliche Arbeitslosigkeit) ausser diesen für sie besonders einschneidenden Kürzungen darüber hinaus eine allgemeine Reduzierung der Unterstützungssätze auf die Sätze der Krisenunterstützung, d. h. also auf alle Fälle eine Kürzung der Sätze in den Lohnklassen VII bis XI, und weiter eine allgemeine Verlängerung der Wartezeit von einer auf zwei Wochen, während diese Verlängerung in den sonstigen Berufsgruppen nur für Unterstützungsempfänger ohne zuschlagsberechtigte Angehörige durchgeführt werden soll. Drittens für den Fall, dass Arbeits- und Unterstützungsort verschieden und das Lohnniveau am Unterstützungsort niedriger als am Arbeitsort ist, Anpassung des Unterstützungssatzes an das am Unterstützungsort oder in seiner Umgebung geltende Lohnniveau des gleichen Berufes.

Durch den ersten dieser Beschlüsse, nämlich die Staffelung der Unterstützungshöhe nach der Länge der Anwartschaftszeit, soll eine Ersparnis von 80 Millionen RM. erzielt werden. Durch die Verlängerung der Wartezeit allgemein für Arbeitslose ohne zuschlagsberechtigte Angehörige auf 2 Wochen unter gleichzeitiger Verkürzung der Wartezeit für Arbeitslose mit 4 oder mehr zuschlagsberechtigten Angehörigen auf 3 Tage eine Ersparnis von 25 Millionen RM. Durch die besondere Verlängerung der Wartezeit auch für Saisonarbeiter mit zuschlagsberechtigten Angehörigen eine Ersparnis von 3,0 Millionen RM. und durch die Senkung der Unterstützungssätze für Saisonarbeiter auf die Sätze der Krisenunterstützung eine Ersparnis von 8 Millionen RM. Die genannten Beschlüsse wurden sämtlich als Mehrheitsbeschlüsse gegen die Stimmen der freien Gewerkschaften und der sozialdemokratischen Fraktionsvertreter gefasst. Für diese Beschlussfassung nun ist besonders hervorzuheben, dass der gerade von den Vertretern der Zentrumsfraktion und der christlichen Gewerkschaften verfochtene Gedanke einer Staffelung der Unterstützungshöhe nach der Dauer der Anwartschaftszeit insbesondere auch noch motiviert wurde mit dem Wunsche, eine Sonderregelung für Saisonarbeiter überflüssig zu machen. Man vertrat den Standpunkt, dass mit einer Regelung, die generell bei kürzeren Anwartschaftszeiten nur geringere Sätze gewähre, das Problem der berufsüblichen Arbeitslosigkeit sich von selbst löse, und zwar ohne die Notwendigkeit einer Abgrenzung des Personenkreises, weil die überwiegende Anzahl der Fälle kürzerer Anwartschaftszeiten vor dem Bezug der Arbeitslosenunterstützung sich gerade in den Gruppen mit berufsüblicher Arbeitslosigkeit ergeben würden. Dieser Gedanke, dem praktisch allerdings durch weiter gehende Mehrheitsbeschlüsse des Sachverständigenausschusses, nämlich durch die erwähnten Sonderbestimmungen für Saisonarbeiter, der Boden entzogen ist, verdient trotzdem eine nähere Prüfung.

Zu fragen ist nämlich, ob die gruppenmässige Erscheinung der berufsüblichen Arbeitslosigkeit mit gleichem Massstab zu messen ist wie das Individualschicksal des einzelnen Arbeitslosen, der nur kurzfristige Beschäftigungszeiten aufzuweisen hat. Die freien Gewerkschaften haben bereits durch ihre Vertreter in den Selbstverwaltungsorganen der Anstalt anerkannt, dass das Problem der berufsüblichen Arbeitslosigkeit innerhalb der Arbeitslosenversicherung ein Sonderproblem darstellt, das gewisse Sondermassnahmen unvermeidbar erscheinen lasse. Sie sind dabei nicht ausgegangen von dem in den vorhergehenden Ausführungen bereits abgelehnten Gedanken eines gerechteren Verhältnisses von Beitragszahlung und Leistungsanspruch, wohl aber von dem sozialpolitischen und arbeitsmarktpolitischen Zweck der Arbeitslosenversicherung. Dieser Zweck verlangt nicht mehr, als dass jenes Lebensniveau des Arbeitslosen möglichst weitgehend erhalten bleibt, das er im Falle der für ihn in Frage kommenden und möglichen Beschäftigung erzielen würde. Mit diesem Grundgedanken ist eine gewisse Beschränkung der Saisonarbeiterunterstützung in den Zeiten saisonaler Arbeitslosigkeit, die bei günstigem Arbeitsmarkt durch Ersatzarbeiten ausgefüllt zu werden pflegen, vereinbar, da ja auch diese Ersatzarbeiten, wenn sie zur Verfügung ständen, nicht den vollen, eigentlich berufsgewohnten Lohn abwerfen würden. Auf der anderen Seite bleiben auch bei etwas gesenkten Sätzen die arbeitsmarktpolitischen Vorteile der Versicherung (Verbindung mit der Arbeitsvermittlung und Arbeitsbeschaffung) für die Saisonarbeiter gewahrt. Aus diesem Grunde hatten die Vertreter der freien Gewerkschaften bereits im Vorjahre einer Regelung ihre Zustimmung geben können, die während der berufsüblichen Arbeitslosigkeit nach Ablauf von 6 Wochen die Sätze der Krisenunterstützung für Saisonarbeiter vorsah. Aus der gleichen Erwägung heraus haben sie im Sachverständigenausschuss eine solche Senkung der Sätze für die Dauer einer dreimonatigen berufsüblichen Arbeitslosigkeit für tragbar angesehen, allerdings unter der entscheidenden Voraussetzung, dass damit auf alle sonstigen Sondermassnahmen gegenüber der berufsüblichen Arbeitslosigkeit Verzicht zu leisten sei. Niemals aber wären sie in der Lage, aus der besonderen Eigenart des Saisonarbeiterproblems Konsequenzen zu ziehen, die, auf die Gesamtheit der Versicherten angewandt, sich sozial aufs aller ungerechteste auswirken würden, wie es die beschlossene Staffelung der Unterstützungshöhe nach der Anwartschaftszeit zweifellos tun würde. Denn nicht nur der besondere Fall des Saisonarbeiters, in dessen Berufsschicksal meist zwischen der eigentlichen, sich über den grössten Teil des Jahres ausdehnenden erlernten Berufstätigkeit und einer zusätzlichen, während der berufsstillen Zeit gesuchten Ersatztätigkeit zu unterscheiden ist, würde eine solche Regelung treffen, sondern in den von der Kürzung betroffenen Lohnklassen würden es rund 75 Prozent der Unterstützungsempfänger sein, deren Unterstützungssätze eine wesentliche Reduzierung erfahren müssten.

Wenn die freien Gewerkschaften im übrigen entschieden weitere Sonderbestimmungen für berufsübliche Arbeitslosigkeit abgelehnt haben, so insbesondere auch deshalb, weil durch eine Reihe von einstimmigen Beschlüssen des Ausschusses, teilweise durch Delegation an den Verwaltungsrat (Heimarbeiter, un-

ständig Beschäftigte), die Gefahr der sogenannten Missbräuche und Ausnutzung der Versicherung durch sozialpolitisch unberechtigte Inanspruchnahme ausgeschlossen wurde. Überdies ist insbesondere die im Grundsatz beschlossene Definition des Begriffs der Arbeitslosigkeit, die auf die überwiegende Arbeitnehmertätigkeit des Arbeitslosen abstellt und den selbständigen Gewerbetreibenden oder Landwirt vom Genuss der Unterstützung ausschliesst, eine wesentliche Sicherung gegen eine Ausbeutung der Arbeitslosenversicherung durch ihrem sozialpolitischen Wirkungsfeld wesensfremde Elemente. Wenn im übrigen der mit den behaupteten Missbräuchen oder arbeitsmarktpolitisch unerwünschten oder gar gefährlichen Auswirkungen verbundene Fragenkomplex hier bisher nicht erörtert wurde, so um deswillen, weil die hier zu untersuchenden Argumentationen behandelt werden müssen im Zusammenhang mit den Angriffen gegen die Sozialversicherung und Sozialpolitik überhaupt, weil es Gegenstand der ferneren Untersuchung sein soll, zu prüfen, aus welchen Tatsachen und welchen Motiven der Sozialpolitik das Schimpfwort „Frevel am Volk“ (Horneffer) oder der Vorwurf des „Irrwegs“ (Hartz) oder der „Schadenverursachung“ (Lieck) gemacht werden kann, oder ob mindestens eine unverzügliche Grenzziehung für die Sozialpolitik erforderlich ist, wie sie zum Beispiel Winschuh in seinem Buche „Grenzen der Sozialpolitik“ fordert. Im Zusammenhang aber mit den von dem Sachverständigenausschuss für die Arbeitslosenversicherung beschlossenen Reformvorschlägen kann dieses Gebiet ausser Betracht gelassen werden. Denn gerade die massgebenden, von den Vertretern der freien Gewerkschaften abgelehnten Reformvorschläge sind nicht mit dem Willen zur Beseitigung von Missständen zu begründen und kaum damit begründet worden, sie sind begründet durch die wachsende Gegnerschaft gegen das System sozialpolitischen Denkens, wie es von den freien Gewerkschaften vertreten wird. Denn die weitere und besonders betonte Begründung der Ersparnisnotwendigkeit versagt selbst dann, wenn die Auffassung der Ausschussmehrheit von der wirtschaftlichen Tragbarkeit einer Beitragserhöhung zugrunde gelegt wird. Hat sich diese Mehrheit doch zur Notwendigkeit einer Beitragserhöhung um $\frac{1}{2}$ Prozent des Lohnes bekennen müssen. Da aber dieses erhöhte Beitragsaufkommen von etwa 137,5 Millionen RM. zusammen mit den auch von den freien Gewerkschaften für durchführbar erachteten Ersparnismassnahmen (Anrechnung von Wartegeld, Ruhegehalt und eines Teiles der Sozialrenten gleich 16 Millionen RM., Beschränkung der Saisonarbeiterunterstützung gleich 25 Millionen RM., abgesehen von sonstigen Ersparnissen durch schärfere Begriffs- und Kontrollbestimmungen also bereits 41 Millionen RM.) das selbst bei einer Durchschnittszahl von einer Million Hauptunterstützungsempfänger zu errechnende Defizit von 178 Millionen RM. bei weitem decken würde, musste der Ausschuss zur Rechtfertigung seiner weiter gehenden Beschlüsse, die in keiner Weise gerechtfertigte Durchschnittszahl von 1,1 Millionen Hauptunterstützungsempfängern und ein auf dieser Grundlage errechnetes jährliches Defizit von 279 Millionen RM. zugrunde legen. Dass diese Grundlage völlig willkürlich ist, ergibt sich aus der folgenden Aufstellung des ADGB.:

Unterstützte im Jahresdurchschnitt

1924	490 000
1925	385 000
1926	1 675 000
1927	837 000
1928	889 000
	4 276 000

$4\,276\,000 : 5 = 855\,200.$

Erst wenn für das *Jahr 1929* der praktisch unmögliche Jahresdurchschnitt von *2 325 000* Unterstützten eingesetzt würde, ergäben sich im Durchschnitt der letzten sechs Jahre 1,1 Millionen Unterstützte.

Obige Summe für 1924/28	4 276 000
dazu für 1929	2 325 000
	6 601 000

$6\,601\,000 : 6 \text{ Jahre} = 1,1 \text{ Millionen jährlich.}$

Dabei ist nicht einmal berücksichtigt, dass gerade die kommenden Jahre infolge des Geburtenausfalls während des Krieges ein beträchtliches Nachlassen des Angebots jugendlicher Arbeitskraft aufweisen werden. Wenn sich trotzdem die grosse Mehrheit des Ausschusses dieser offensichtlich falschen Berechnungsgrundlage bediente, so eben aus den Gründen, die wir bereits skizziert haben, und die des weiteren noch ausführlicher darzustellen und zu belegen sein werden.

(Der zweite Teil des Artikels folgt.)

Die menschliche Arbeitskraft als Gegenstand der Forschung *Organisationsplan eines Forschungsinstituts für Gewerbehygiene*

Von F. K. Meyer-Brodnitz

Wissenschaftliche Forschung hat die moderne kapitalistische Produktionsweise ermöglicht und gestaltet. Die Ergebnisse dieser Forschungstätigkeit sind unmittelbar der industriellen Technik und Landwirtschaft zugute gekommen. Aber auch die menschliche Arbeitskraft, für deren Daseinsbedingungen zunächst nur wirtschaftliche Gesichtspunkte massgebend zu sein scheinen, hat für ihre Funktion als Produktionsfaktor im kapitalistischen Wirtschaftssystem Entscheidendes der naturwissenschaftlichen Forschung zu danken: die für die industrielle Entwicklung notwendige Konzentration von Menschenmassen an den Fundorten der Rohstoffe und in den Grossstädten ist ohne die Ergebnisse der biologischen Forschung nicht denkbar.

Die Erfindung und Verfeinerung des Mikroskops zum Beispiel gestattete Einblicke in die Lebewelt der Bakterien, die die Seuchen hervorrufen. Ihre wissenschaftliche Erforschung schuf die Voraussetzungen für die Heilung von Infektionskrankheiten und die Bekämpfung der schwarzen Pocken, der Cholera, des Typhus und anderer Seuchen, denen noch zu Beginn des vorigen Jahrhunderts alljährlich Hunderttausende zum Opfer fielen. Bakteriologische Wasserkontrolle, Müllabfuhr und Kanalisation waren Vorbedingung für das Entstehen von Gross-