
WIE'S DIE ANDEREN MACHEN

Heinz Umrath

EIN WIRTSCHAFTSPLAN FÜR HOLLAND

In Heft 1, 1951, der GM gab Alired Mozer eine Übersicht über den geplanten Aufbau der öffentlich-rechtlichen Wirtschaftsorganisation in Holland. Inzwischen hat die Spitzenorganisation, der Sozialwirtschaftliche Rat (SWR), seine Arbeiten aufgenommen und auf Anregung der Regierung ein Gutachten über die in der nächsten Zukunft einzuschlagende Lohn- und Preispolitik ausgearbeitet.

Die Lebensfähigkeit jeder Demokratie ist schließlich davon abhängig, daß die entscheidenden Interessengruppen gemeinsam die Grundlage suchen und finden, auf der eine Lösung der aktuellen Probleme mög-

lich ist. Unter diesem Gesichtspunkt war es wesentlich, daß der SWR seine Aufgabe nicht darin gesehen hat, die Rolle des Parlaments bzw. der Regierung auf dem Gebiet der Sozial- und Wirtschaftspolitik zu übernehmen. Auf Grund einer eingehenden Untersuchung der heutigen Situation wurden der Regierung einige Vorschläge unterbreitet, deren Annahme jedoch dem Urteil der Regierung überlassen blieb.

Obwohl über die allgemeine Zielsetzung einer umfassenden Sozial- und Wirtschaftspolitik die Meinungen zweifellos auseinandergehen, war der Rat sich über die folgenden programmatischen Punkte einig: 1. Anzustreben ist der größtmögliche Tauschwert der nationalen Gesamtproduktion, so daß entweder direkt oder über den inter-

nationalen Handelsverkehr der höchste Grad am Verbrauch und Investitionen erreicht werden kann. Die größtmögliche nationale Gesamtproduktion kann erlangt werden, wenn der Leerlauf von Produktionsmitteln vermieden und ein hoher Grad von Produktivität erzielt wird. 2. Wichtig ist im Zusammenhang damit die Vollbeschäftigung. 3. Im Interesse der wirtschaftlichen Bewegungsfreiheit gegenüber dem Ausland muß das Defizit in der Zahlungsbilanz ausgeglichen werden, soweit es nicht durch Schenkungen (Marshallhilfe) oder ausländische Anleihen für produktive Zwecke gedeckt werden kann. 4. Die verfügbaren Mittel müssen derart verteilt werden, daß stets genügend Kapitalgüter vorhanden sind, um die zur Verfügung stehenden Arbeitskräfte beschäftigen zu können. 5. Die Verteilung des Volkseinkommens hat so zu erfolgen, daß die Verbrauchsausgaben mit der Gesamtheit der zur Verfügung stehenden Verbrauchsgüter und die Ersparnisse mit der Gesamtheit der verfügbaren zusätzlichen Kapitalgüter übereinstimmen. 6. Die Forderung nach sozialer Gerechtigkeit muß bei dem Bestreben, die vorgenannten Grundsätze zu verwirklichen, so weitgehend als möglich erfüllt werden.

Im Rahmen dieses Programms müssen die beiden dringendsten Probleme gelöst werden: Der Ausgleich des Defizits in der Zahlungsbilanz und der zusätzlichen Belastung infolge der erhöhten Ausgaben für die Verteidigung. Das Gutachten geht hierbei von einem Fehlbetrag von insgesamt 1100 Millionen hfl. aus unter Zugrundelegung eines Volkseinkommens, das für 1951 auf rund 19 000 Millionen hfl. geschätzt wird. Der SWR ist der Ansicht, daß ein Ausgleich nur auf folgenden Wegen gefunden werden kann: 1. Durch Erhöhung der Produktivität über die Planziffer von 4,5 v. H. je Jahr hinaus, wobei die zusätzliche Produktion restlos durch Erweiterung des Exports zur Verbesserung der Zahlungsbilanz beitragen soll. 2. Erhöhte Beiträge aus dem Ausland (besondere Hilfe, Anleihen oder Eingriffe in die Devisenreserve). 3. Einschränkungen der öffentlichen und privaten Investitionen. 4. Einschränkung des öffentlichen und privaten Verbrauchs.

Wenn das angenommene Defizit von 1100 Millionen hfl. durch eines der vier angegebenen Mittel allein ausgeglichen werden sollte, so müßte entweder a) die Produktivität um 7 v. H. erhöht oder b) 70 v. ET. der Gold- und Devisenreserven aufgebraucht oder c) die Nettoinvestitionen um 35 v. H. ermäßigt oder d) der Gesamtverbrauch um 7 v. H. eingeschränkt werden.

Es liegt jedoch nahe, die vier Möglichkeiten zu kombinieren. Einer Erhöhung der Produktivität im Jahre 1951 über die nor-

malen 4,5 v. H. hinaus um weitere 7 v. H. steht der SWR sehr skeptisch gegenüber, vor allem, da diese Erhöhung keine Vergrößerung des Lohnvolumens und der Unternehmereinkommen nach sich ziehen soll, weil dann auch der Verbrauch und die Investitionen steigen würden. Bereits die vorgesehene 4,5prozentige Erhöhung verlangt große Umsicht, da künftig mehr Arbeiter als bisher beschäftigt werden sollen. Obwohl der Rat unter diesen Umständen keine besonderen Erwartungen hegt, weist er darauf hin, daß das Problem außerordentlich dringend sei, weil mit jedem Prozent der Erhöhung der Produktivität der Verbrauch um 1 v. H. bzw. die Investitionen um 5 v. H. steigen würden. Im Zusammenhang hiermit hat der SWR auf ausdrücklichen Wunsch der Regierung die Frage erörtert, ob eine Verlängerung der gesetzlichen Arbeitszeit von 48 Stunden zur Erhöhung der Produktion beitragen könnte. Der Rat war jedoch der Ansicht, daß aus verschiedenen Gründen eine solche Maßnahme nicht die erwünschten Folgen haben würde. Beiträge aus dem Ausland sind ebenfalls ein unsicherer Faktor. Vor allem wird aber vor einem Eingriff in die Gold- und Devisenreserve gewarnt. Diese muß als Ausweichmöglichkeit in dringenden Fällen erhalten bleiben, namentlich für einen evtl. Ankauf von Rohstoffen, um damit einer möglichen Arbeitslosigkeit vorbeugen zu können. Leider hat es sich praktisch als unmöglich erwiesen, diesem Vorschlag zu folgen: In den letzten Monaten mußten rund 25 v. H. der Reserve an die Europäische Zahlungsunion übertragen werden!

Da der SWR somit hinsichtlich der ersten beiden Möglichkeiten — außerordentliche Produktivitätserhöhung und Eingriff in die Gold- und Devisenreserve — sehr zurückhaltend war, blieb mithin lediglich die Möglichkeit der Einschränkung des Verbrauchs und der Investitionen übrig, wobei es nicht ratsam erschien, die ganze Last einseitig auf eines der beiden Mittel zu verteilen. Bei der Kombination dieser beiden Möglichkeiten mußte von der Tatsache ausgegangen werden, daß eine Einschränkung des Verbrauchs um 1 v. H. ungefähr die gleiche Wirkung hat wie eine Einschränkung im Investitionssektor um 5 v. H. Dementsprechend wurden unter den gegebenen Umständen als äußerste Grenzen die folgenden Einschränkungen vorgeschlagen: Entweder 10 v. H. der Nettoinvestitionen und 5 v. H. des Verbrauchs oder 20 v. H. der Nettoinvestitionen und 3 v. H. des Verbrauchs.

Der Rat hielt sich nicht für befugt, zu entscheiden, in welcher Weise die Verbrauchseinschränkung auf die verschiedenen Bevölkerungsgruppen verteilt werden sollte;

er wies jedoch darauf hin, daß zwei Aspekte beachtet werden müßten: 1. Falls die Lohn- und Gehaltsempfänger ausgenommen werden, müßten die anderen Gruppen, worunter -auch Sozialrentner und kleine Gewerbetreibende fallen, eine Einschränkung von 7 bis 11 v. H. tragen. 2. Falls die Einschränkungen von allen Gruppen getragen werden sollten, müßten die seit dem Ausgangsdatum (September 1949) eingetretenen Veränderungen in der Verteilung des Volkseinkommens berücksichtigt werden.

Um das erstrebte Ziel durch Einschränkung von Verbrauch und Investierung erreichen zu können, schlägt der SWR der Regierung eine Reihe von Maßnahmen vor und betont dabei, daß Eingriffe in erster Linie auf monetärem und fiskalischem Gebiet vorgenommen werden sollten, z. B. Kreditkontrolle, Einschränkung der Staatsausgaben, Beschränkung der Subventionen, Steuererhöhung, Förderung des Sparsinns usw. Daneben könnten nach Ansicht des SWR Kontrollen im Verbrauchssektor eingeführt werden, so z. B. eine Verringerung des Verbrauchs durch Einschränkung der Produktion von Luxusartikeln. Auch der steigende Umfang der Subventionen, die dazu dienen, die Preise für Volksnahrungsmittel niedrig zu halten, könnte bei gleichbleibenden oder wenig erhöhten Preisen durch Rationierung dieser Artikel eingeschränkt werden. Zusammenfassend gibt der Rat der Meinung Ausdruck, daß monetäre und steuerliche Maßnahmen mit evtl. daran anschließender teilweiser Rationierung den Vorzug vor Maßnahmen auf dem Gebiet der Löhne und Preise verdienen; die letzteren sollten nur einen ergänzenden Charakter haben.

Das Gutachten des SWR zeugt zwar in wesentlichen Punkten von einer vorbildlichen Zusammenarbeit aller Mitglieder des SWR. Unter den heutigen schwierigen Verhältnissen ist aber ein kleines Land wie Holland, das schwer unter dem Krieg gelitten hat und dessen stets wachsende Bevölkerung auf einem engen, rohstoffarmen Raum zusammengedrängt ist, noch weniger als die meisten anderen Länder in der Lage, die künftige Entwicklung nur nach holländischen Gesichtspunkten zu bestimmen. So kann das Gutachten des SWR im Augenblick nicht viel mehr sein als ein Vorschlag für die Haltung, die alle in der Wirtschaft verantwortlichen Gruppen, d. h. Unternehmer, Gewerkschaften und Regierungen, in den freien Ländern einnehmen müssen, wenn sie imstande sein wollen, die Probleme unserer Zeit im Rahmen einer wahrhaft demokratischen Gemeinschaft zu lösen.

Ferdinand Reichel

DAS RECHT DER ARBEIT IN JAPAN

Der große Fortschritt in der japanischen Sozialgesetzgebung, der seit der Kapitulation aus der Vielzahl von diesbezüglichen Gesetzen und Verordnungen, insbesondere aus dem Arbeitsschutzgesetz, zu ersehen ist, gewinnt deshalb besondere Bedeutung, weil er hinsichtlich Asiens in Form und Ausweitung ein Novum darstellt, hinsichtlich Japans aber ein weiteres Zurückweichen des im Westen längst überwundenen Patriarchalismus mit sich bringt und die Wege für einen Wohlfahrtsstaat ungemein ebnet.

In der im Oktober 1946 angenommenen japanischen Verfassung wurden der arbeitenden Bevölkerung einige Zusagen gemacht. Artikel 28 dieser Verfassung garantiert den Arbeitern das Vereinigungsrecht und das Recht auf Kollektivverhandlungen. Artikel 27 enthält die allgemeine Erklärung, daß „alle Menschen das Recht auf und die Pflicht zur Arbeit“ haben. Im Artikel 25 wird der Staat aufgefordert, das soziale Wohlergehen und die soziale Sicherheit sowie die öffentliche Gesundheitsfürsorge zu fördern.

In der älteren japanischen Arbeitsgesetzgebung stellen das Bergwerksgesetz vom Jahre 1905 und das Fabrikgesetz von 1911 wichtige Etappen dar. Seit 1917 wurden die Bestimmungen des Fabrikgesetzes auch auf die Bergarbeiter angewandt. Nach dem ersten Weltkrieg begünstigte dann die Tätigkeit der Internationalen Arbeitsorganisation (IAO) ungemein die weitere Entwicklung: 1923 wurde das Fabrikgesetz revidiert, um seine Anwendbarkeit auch auf die zahlreichen Kleinbetriebe zu ermöglichen und um die Nachtarbeit für Frauen und Jugendliche zu verbieten und die Unternehmer zur Zahlung der sogenannten Entschädigungsbosse für Arbeiter verpflichten zu können. Zwei neue einschlägige Gesetze unterstellten 1931 weitere 2 Millionen Industriearbeiter den Schutzbestimmungen des Fabrikgesetzes, und auch die Seeleute zogen aus dem Wirken der IAO Nutzen, als einige Konventionen der IAO 1920 und 1921 von der japanischen Regierung ratifiziert wurden. Mitte der dreißiger Jahre wurden weitere Zusätze erlassen, die den Wirkungsbereich dieser Gesetze vergrößerten.

Eine Unterbrechung fand diese stetige Entwicklung jedoch mit dem Ausbruch des Krieges gegen China. Vom Jahre 1937 ab wurden nach und nach die meisten arbeitsrechtlichen Normen außer Kraft gesetzt; als der zweite Weltkrieg zu Ende ging, hatte praktisch keines der Gesetze mehr Gültigkeit.

Nach der Kapitulation wurden dann an einigen Stellen die alten Verordnungen wieder hervorgeholt. Nachdem bereits 1945 das Gewerkschaftsgesetz veröffentlicht war, das das Vereinigungsrecht der Arbeiter und das Recht zum Abschluß von Kollektivverträgen garantierte, und ihm 1946 das Gesetz zur Schlichtung von Arbeitsstreitigkeiten sowie einige weitere gesetzliche Regelungen hinsichtlich der Regelung eines Mindestlebensstandards und der wirtschaftlichen Existenz nachfolgten, erzwang der starke Druck durch die japanischen Gewerkschaften einen Zusatz zum Gesetz zur Schlichtung von Arbeitsstreitigkeiten, der den Reichstag verpflichtete, sich bald mit einem umfassenden Arbeitsrecht zu befassen. Der von der Alliierten Verwaltung (Supreme Commander of Allied Powers = SCAP) inspirierte und auch im wesentlichen ausgearbeitete diesbezügliche Gesetzentwurf wurde seinerzeit in ganz Japan lebhaft diskutiert. Trotzdem wurden bei der Debatte im Reichstag wenige Änderungen beschlossen. Im März 1947 gab das japanische Oberhaus dem Arbeitsschutzgesetz seine Zustimmung, und es trat bald darauf formell in Kraft. Dieses Gesetz hat alle früheren Schutzgesetze hinfällig gemacht, ausgenommen diejenigen für Seeleute, die aber bald darauf ebenfalls verbesserte Arbeitsbedingungen durchsetzen konnten, besonders im Seeleutegesetz von 1947, das sich auf der Ebene der IAO-Vorschläge aus dem Jahre 1936 bewegt.

Das sehr umfangreiche und umfassende Arbeitsschutzgesetz von 1947 will die Arbeitsbedingungen für den japanischen Industriearbeiter jenen der fortgeschrittenen Industrienationen angleichen. Auf den Empfehlungen des vom SCAP eingesetzten US-Advisory Committee on Labor und denen der IAO beruhend, befaßt es sich ausführlich mit den äußeren Bedingungen der Beschäftigung, der Verantwortlichkeit der Unternehmer bei Betriebsunfällen u. a. Es regelt erstmals einheitlich die besonders für Japan so überaus brennende Frage der Arbeitszeit, befaßt sich mit Form und Inhalt der Arbeitsverträge, den persönlichen Rechten und der Menschenwürde des Arbeiters, mit Mindestlohnsätzen und dem Lehrlingswesen. Das Gesetz geht dabei so vor, daß es (meist in seinen Ausführungsbestimmungen) jeweils die Mindest- bzw. Maximalsätze festsetzt oder den Vorgang ausführlich beschreibt, der zur Festlegung eines bestimmten Maßstabes führt, wie z. B. im Falle von Mindestlöhnen, die seinerzeit wegen der herrschenden Inflation und der oft auseinanderklaffenden Beziehung zwischen Preisen und Löhnen nicht ziffernmäßig festgesetzt werden konnten.

Es ist hervorzuheben, daß sich das Gesetz aber nicht damit zufrieden gibt, westliche Arbeitsnormen — wie z. B. den Acht-Stunden-Tag, Festlegung des Mindestalters für Werk­tätige in der Industrie auf 15 Jahre, bezahlten Urlaub und Sonderbezahlung für geleistete Überstunden — aufzustellen. Es beseitigt auch einige besonders ungesunde und typisch japanische Gewohnheiten, die sich aus dem sich sogar in der Industrie häufig bemerkbar machenden Ungeist des Paternalismus, einem Überbleibsel des japanischen Feudalismus, ergeben. So dürfen Unternehmer nicht mehr als ein Drittel des Lohnes eines Arbeiters zur Tilgung einer Anleihe in Abzug bringen; der Unternehmer darf nicht mehr die Sparguthaben seiner Arbeiter und Angestellten kontrollieren oder ihnen Verträge vorlegen, die das Zwangssparen (zum Vorteil des eigenen Unternehmens) vorsehen. Hervorzuheben ist auch die besondere Regelung, wonach der Unternehmer im Falle der Kündigung gehalten ist, eine Frist von 30 Tagen einzuhalten bzw. einen 30tägigen Durchschnittslohn an den betroffenen Arbeitnehmer aus-zuzahlen.

Allgemein kann gesagt werden, daß im japanischen Arbeitsschutzgesetz aus dem Jahre 1947 Erfahrungen und Errungenschaften der Arbeitsschutzgesetzgebung und des Arbeitsrechts aller fortgeschrittenen Industrieländer verankert sind, wenngleich amerikanische Methoden und Normen oft dominieren. Es will in wenigen Jahren das nachholen, was in anderen Ländern auf diesem Gebiete in Jahrzehnten erkämpft wurde.

Die revidierte Arbeiter-Entschädigungs-Gesetzgebung ist teilweise im Arbeitsschutzgesetz vom Jahre 1947, teilweise im Arbeiter-Versicherungs-Gesetz, das ebenfalls im September 1947 in Kraft trat, verankert. Es sieht eine verhältnismäßig großzügige Betreuung von Arbeitnehmern der Industrie vor, die bei der Arbeit verletzt wurden oder erkrankten.

Die unerfreulichen wirtschaftlichen Umstände in Japan tendieren dahin, den sehr starken Widerstand der Unternehmer gegen viele Einzelbestimmungen des Gesetzeswerkes anzustacheln. Dabei ist deren Opposition nicht nur infolge der Neuartigkeit von Vorstellungen und gesetzlichen Formulierungen und durch die Unterminierung des überlieferten Paternalismus von vornherein sehr ausgeprägt. Auch die Schnelligkeit, mit der das neue Arbeitsrecht in Kraft gesetzt wurde, die sofortige Ausdehnung seines Geltungsbereiches auf beinahe die gesamte Industrie, die sofort angestrebte beträchtliche Verbesserung der Arbeits- und Lebensumstände der Industriearbeiter, die Tatsache der „Auflegung“ dieses Gesetzes durch die Besatzungsmacht

ist von Anfang an ein Hemmnis für eine faire Verwirklichung des Gesetzes gewesen. In den ersten Jahren war es vor allem sehr schwer, qualifiziertes Verwaltungspersonal in ausreichender Zahl zu finden. Als die neuen Inspektoren in die Betriebe gingen, um dort die Anwendung des Gesetzes zu überwachen, wurden ihnen beträchtliche Schwierigkeiten bereitet. So wurden längere Zeit die gesetzlich vorgeschriebene Führung von Büchern und die Aufstellungen seitens der Betriebsführungen unterlassen. Auch heute haben es viele Unternehmer offensichtlich nicht allzu eilig, ihre Unterlagen zu korrigieren. Beinahe ein Jahr nach Inkrafttreten des Gesetzes ergab eine Überprüfung von mehr als 2000 Industriebetrieben in Tokio, daß 90 v. H. das Gesetz verletzt hatten. Die Industrie- und Handelskammer Tokio gab die bei ihren Mitgliedern weitverbreitete Unlust zur Einhaltung der Vorschriften des Gesetzes zu und begründete sie damit, daß ein „weniger idealistisches“ Gesetz notwendig sei, eins, das nicht danach trachte, die Arbeitsbedingungen in der japanischen Industrie derart schnell zugunsten der Arbeitnehmer zu verändern und das die „Bedürfnisse des individuellen

Unternehmers“ gebührend berücksichtige. In der Tat hat der Kampf um die Senkung der im Gesetz festgelegten Mindestwerte bereits begonnen. Es ist frühzeitig vorausgesagt worden, daß sich der Druck zur Änderung (oder Aufhebung) des Gesetzes in dem Augenblick ungemein verstärken würde, in dem Japan wieder aktiv am internationalen Handel teilnehmen werde. Dies ist seit etwa einem Jahr der Fall. Die japanische Regierung, so wie sie heute beschaffen ist, unterstützt das Gesetz nicht mehr in der notwendigen Weise. Heute ist allein die Stärke und die Entschlossenheit der japanischen Gewerkschaftsbewegung der Garant für eine möglichst weitgehende Aufrechterhaltung der 1947 in Kraft getretenen Arbeitsgesetzgebung. Mit Sorge fragt sich der japanische Arbeiter heute schon, was ihm bevorsteht, wenn in dem allem Anschein nach demnächst abzuschließenden Friedensvertrage nicht ausdrücklich auf dieses Gesetz hingewiesen wird und wenn nicht mehr die amerikanische Zivilverwaltung ein wachsames Auge auf die Innehaltung der während der Besatzungsperiode erlassenen arbeitsrechtlichen Regelungen werfen kann.