



Staats- und
Universitätsbibliothek
Bremen

Staats- und Universitätsbibliothek Bremen

DFG Projekt Die Grenzboten

Die Grenzboten

Berlin u.a., 1841 - 1922

Fengler, Otto: Zum Problem der Arbeitslosenversicherung

urn:nbn:de:gbv:46:1-908



Zum Problem der Arbeitslosenversicherung

Von Dr. Otto Fengler in Halberstadt



ie dunkelen Schatten, die seit einigen Monaten in Gestalt der zunehmenden Arbeitslosenziffern der Gewerkschaften und Arbeitsnachweise einen Umschwung in der gegenwärtigen Konjunkturperiode voraussagen, legen es nahe, sich mit der Frage nach den Ursachen und dem Wesen der Arbeitslosigkeit zu beschäftigen, um von hier aus kritisch zu dem Problem der Arbeitslosenversicherung Stellung nehmen zu können. Ausgeschaltet bleibt natürlich bei dieser Betrachtung die auf Krankheit beruhende Arbeitslosigkeit, zumal diese bereits von anderen Versicherungseinrichtungen getroffen ist.

Sieht man sich die von Jahr zu Jahr und innerhalb der einzelnen Jahre auf und ab schwankenden Arbeitslosenziffern an, so muß es zunächst freilich auffallen, daß sie in nur ganz seltenen Fällen, auch in den Zeiten der Hochkonjunktur mit steigender Lohn tendenz, auf den Nullpunkt fallen. Gerade hier liegt eine besonders wichtige Ursache für die Arbeitslosigkeit selbst. Wie auf dem Wohnungsmarkt, um die Umzüge ohne Reibungen und Schwierigkeiten von einer Wohnung in die andere zu ermöglichen, das Angebot an leeren Wohnungen im allgemeinen die Nachfrage um 25 Prozent übertreffen muß, so muß auch als notwendige Folge der Freizügigkeit der Arbeiter zur Ermöglichung einer steten raschen Befriedigung des Arbeitsbedarfes der Betriebe immer ein freilich nicht so großer Überschuß des Angebotes der Arbeitskräfte über die Nachfrage vorhanden sein, und zwar ist dieser Überschuß naturgemäß um so größer, je stärker die Reibungen zwischen den einzelnen Betrieben sind und je schwieriger sich der Übergang der Arbeiter von einem zum anderen Betriebe gestaltet. Um diesen Überschuß auf das möglichst geringste Maß herabzudrücken und damit die Arbeitskräfte des Volkes zu höchstmöglicher Verwertung zu bringen, ist es vor allem nötig, den Arbeitsmarkt durch eine schnelle und zentralistische Arbeitsvermittlung zu entlasten. Was für den Ausgleich zwischen Angebot und Nachfrage bei Waren und Effekten die Börsen leisten, das hat die Arbeitsvermittlung für den Ausgleich von Angebot und Nachfrage bei der Ware Arbeit zu verrichten. Um dieses Ziel zu erreichen, wird mit allem Nachdruck darauf hingearbeitet werden müssen, daß die verschiedenen heute bestehenden Arbeitsnachweiseinrichtungen, seien sie kommunaler oder paritätischer Herkunft, seien sie Arbeitgeber- oder Arbeitnehmerinstitutionen, unter Beibehaltung ihrer bisherigen Form einer gewissen staatlichen Aufsicht unterworfen und in einer übergeordneten Organisation zu-

fammengeschlossen werden, so daß bis zu einem gewissen Grade auch ein interlokaler Austausch der Arbeitskräfte ermöglicht wird. Die gegenwärtig bei uns tätigen Arbeitsnachweise stellen demgegenüber nur ein loses Nebeneinander von Institutionen dar, die teils in Verfolg ganz außerhalb der Arbeitsvermittlung liegender Zwecke in keiner Weise fähig sind, zu einer wirklichen Beherrschung und zu einem klaren Überblick über die Lage des Arbeitsmarktes zu gelangen. Auch eine sozialistische Gestaltung des Wirtschaftslebens könnte, wenn sie nicht die Freizügigkeit aufheben wollte, nur durch dieses Mittel die aus diesen Ursachen erwachsende Arbeitslosigkeit bekämpfen. Besonders groß ist notwendigerweise dieser Überschuß von Arbeitskräften bei denjenigen Arbeiterschichten, die wie die Gelegenheitsarbeiter auf einen ständigen Wechsel in ihrer Arbeitsstelle angewiesen sind. Der Arbeitsnachweis hat hier die Aufgabe, um ein unnützes Anwachsen dieser Reservearmee von Gelegenheitsarbeitern zu verhindern, unter Beschränkung auf eine möglichst geringe Zahl ein schnelles Einschleusen und Einschalten der einzelnen Elemente dort vorzunehmen, wo sich Bedarf erhebt. Zur leichteren Durchführung dieses Zieles ist von einem der besten Kenner dieser Frage, Beveridge*), sogar das Verlangen ausgesprochen worden, den Arbeitgebern einen Zwang aufzuerlegen, bei Annahme von Gelegenheitsarbeitern sich an die hierzu eingerichteten Arbeitsnachweise zu wenden.

Eine kaum weniger bedeutame Ursache der Arbeitslosigkeit liegt ferner in den Saisonschwankungen des Konsums und den Veränderungen der jahreszeitlichen Witterungsverhältnisse begründet, wie es besonders im Bauhandwerk, im Buchdruckergewerbe, im Bekleidungs-gewerbe, bei den Holz- und Transportarbeitern ständig zu beobachten ist. So zeigen Erhebungen, die von einigen Gewerkschaften, dem Maurerverband und dem Deutschen Bauarbeiterverband im Jahre 1909 und 1911/12 an zwölf resp. dreizehn Stichtagen angestellt worden sind, daß die Arbeitslosigkeit im Baugewerbe an den einzelnen Tagen zwischen 2,3 und 58,51 Prozent bzw. 4,2 und 44,6 Prozent schwankte. Ein ähnliches Bild zeigen auch die für jeden Monat im Reichsarbeitsblatt mitgeteilten Zahlen der am Ende jedes Monats vorhandenen weiblichen Arbeitslosen bei der Putzmachergewerkschaft. Die Zahlen schwanken hier 1912 zwischen 0,3 und 42,9 Prozent, 1911 zwischen 0,6 und 20,8 Prozent, 1910 zwischen 1,3 und 28,5 Prozent und endlich 1909 zwischen 1,0 und 27,9 Prozent. Zur weiteren Veranschaulichung dieser Verhältnisse mögen noch die Zahlen dienen, welche die Anzahl der arbeitslosen Tage auf hundert Arbeitstage der in verschiedenen Verbänden organisierten Arbeiter einiger solchen Saisonschwankungen ausgesetzten Berufe in den einzelnen Quartalen angeben. Es sind dies überhaupt diejenigen Zahlen, welche das beste Bild von den Schwankungen der Arbeitslosigkeit in den einzelnen Berufen geben, wenn auch zu berücksichtigen ist, daß das reichsstatistische Amt bei der Errechnung der Prozentziffern häufig eine unverantwortliche Flüchtigkeit begangen hat, die die Verwendbarkeit des Materials sehr erschwert.

*) Unemployment, a problem of industry, London 1909.

Es kamen Arbeitslose auf hundert Arbeitstage bei den

		Gut- machern Prozent	Holz- arbeitern Prozent	Transport- arbeitern Prozent	Tape- zierern Prozent
1911 . . .	I. Quartal	1,9	2,2	3,1	6,9
" . . .	II. "	8,5	1,1	0,9	2,0
" . . .	III. "	8,4	0,8	1,1	2,5
" . . .	IV. "	2,3	1,3	1,0	3,3
1912 . . .	I. "	1,9	2,3	4,1	6,3
" . . .	II. "	11,4	1,6	0,8	2,3
" . . .	III. "	16,0	1,1	0,8	2,5
" . . .	IV. "	5,8	3,1	0,9	4,1

Die in den beiden hier angeführten Jahren hervortretende Regelmäßigkeit in den Schwankungen der Arbeitslosigkeit ist in gleicher Weise auch in den vorangehenden Jahren zu beobachten.

Relativ wenig werden die im Vorhergehenden erwähnten Berufszweige, die vorwiegend jahreszeitlichen Schwankungen unterliegen, von der letzten in der Tagesdiskussion meistens viel zu sehr in den Vordergrund gestellten Ursache der Arbeitslosigkeit, den Konjunkturschwankungen, berührt. Diese treffen weniger diejenigen Berufszweige, die dem unmittelbaren Konsum dienen, sondern vielmehr diejenigen, welche in dem tief gegliederten, mit vielen Umwegen arbeitenden Produktionsprozeß der Gegenwart die Anfangsstadien darstellen. Es sind die Zweige der sogenannten Kapitalgüterproduktion, wo der maschinelle Apparat hergestellt wird, mit dem die moderne Volkswirtschaft arbeitet, also in erster Linie die Montanindustrie und die Maschinenindustrie; den Saisonschwankungen sind diese dagegen nur in relativ engen Grenzen unterworfen. Überhaupt darf gesagt werden, daß die Schwankungen hier nicht entfernt mit solcher Heftigkeit und solcher Schärfe aufzutreten pflegen, wie wir es bei den vorher erwähnten Erscheinungen sahen. Die Schwankungen in der Arbeitslosigkeit bei den Metall- und Bergarbeitern veranschaulicht am besten die folgende Tabelle, die für die letzte Konjunkturperiode die Zahl der auf hundert Arbeitstage fallenden Arbeitslosentage der in den Metall- und Bergarbeiterverbänden organisierten Arbeiter für die einzelnen Quartale angibt:

		Metallarbeiter:			
		1909	1910	1911	1912
		Prozent	Prozent	Prozent	Prozent
I. Quartal		4,1	1,7	1,9	1,3
II. "		2,9	1,5	0,9	1,3
III. "		2,0	1,0	0,9	0,9
IV. "		1,6	1,1	1,0	1,2
		Bergarbeiter:			
		1909	1910	1911	1912
		Prozent	Prozent	Prozent	Prozent
I. Quartal		0,3	0,1	—	0,1
II. "		0,1	0,1	0,1	0,1
III. "		0,0	0,0	0,1	0,1
IV. "		0,1	—	0,0	0,0

Ein ganz ähnliches Bild des Auf- und Absteigens der Arbeitslosigkeit zeigen die Zahlen der auf hundert offene Stellen kommenden Arbeitsangebote, die allmonatlich die Arbeitsnachweise veröffentlichen, wenn auch im einzelnen diese Zahlen wegen vieler Doppelzählungen weniger zuverlässig sind. Besonders gering scheint nach den obigen Zahlen die Arbeitslosigkeit bei den Bergarbeitern zu sein; es ist indessen zu berücksichtigen, daß hier der geringere Arbeitsbedarf sich im allgemeinen weniger in absoluter Zunahme der Arbeitslosen, als vielmehr in der größeren Zahl der Feierschichten offenbart.

Zeigten die bisherigen Ausführungen die Verschiedenartigkeit der Arbeitslosigkeit in den einzelnen Berufen nur von der Außenseite als scheinbar notwendige Folge fremder Kräfte, so soll im folgenden gewissermaßen durch Anlegung eines vertikalen Schnittes durch die Gesamtheit der Arbeitslosen versucht werden, in die inneren, persönlichen Triebkräfte der Arbeitslosigkeit bei den einzelnen Arbeitern, soweit es statistisch möglich ist, einzudringen, um damit etwas von der Psychologie der Arbeitslosigkeit zu erfassen. Während für die bisherigen Fragen ein reichhaltiges, wenn auch nicht immer hochwertiges Quellenmaterial vorhanden war, fließen freilich für diese Probleme die Quellen nur überaus spärlich. Das gilt zunächst besonders für die Frage, in welchem Umfange sich die Arbeitslosigkeit bei ein und denselben Individuen wiederholt. Für Deutschland fehlt es für diese Dinge vollständig an einigermaßen brauchbarem Material. Dagegen hat der zitierte Beveridge für England einige interessante Zahlen zusammenstellen können. Danach erhoben z. B. bei der London Society of Compositors die gleichen 8,6 Prozent aller Mitglieder vier Jahre hintereinander immer wieder Anspruch auf Arbeitslosenunterstützung, und zwar stellten diese alljährlich wiederkehrenden Arbeitslosen allein fast die Hälfte aller Arbeitslosen in den vier Jahren dar und bezogen 56 Prozent aller in dieser Zeit gezahlten Arbeitslosenunterstützungen*). Aus alledem muß der Schluß gezogen werden, daß die Arbeitslosigkeit in der Tat in erheblichem Umfange immer wieder dieselben Individuen trifft. Es handelt sich dabei nicht in erster Linie um die sogenannten „Drückeberger“ — sie sind nach allen darauf gerichteten Erhebungen relativ selten, und würden auch die Regelmäßigkeit der oben gezeigten Schwankungen in der Arbeitslosigkeit unverständlich erscheinen lassen —, sondern einmal um die mit geringerer Leistungsfähigkeit ausgestatteten Individuen, die die Industrie bei abnehmendem Bedarf auf den Strand wirft, und ferner um diejenigen, welche eine größere Neigung zum Stellenwechsel haben.

Gerade diese letztgenannte Gruppe muß nach fast allen bisherigen Erhebungen als recht erheblich betrachtet werden. Es sind nämlich nicht die älteren Jahressklassen, die unter den Arbeitslosen vorwiegen, sondern bei genauer Betrachtung des Altersaufbaues der Arbeitslosen, wie es durch neue Arbeitslosenzählungen in einer Anzahl Städte möglich ist, findet man, daß im Vergleich zum Altersaufbau der gesamten Arbeiterschaft stets bei den Arbeitslosen die jüngeren Alters-

*) Vgl. das erwähnte Buch von Beveridge, wo sich noch weitere Beispiele finden.

klassen zum Teil nicht unerheblich vorwiegen, eine Erscheinung, die auch von den Unterstützungsklassen der Gewerkschaften und Angestelltenverbände häufig sehr empfindlich gefühlt wird. Es sind die jungen unverheirateten Elemente, welche aus dem an sich sehr verständlichen Triebe, ihre Lage zu verbessern, und im Gefühl ihrer Unabhängigkeit leichter geneigt sind, ihre Stellung zu wechseln, welche über den ihrer Altersklasse entsprechenden Anteil hinaus an der Arbeitslosigkeit beteiligt sind. So sind nach den städtischen Arbeitslosenzählungen aus dem Winter 1908/09 von allen Arbeitslosen in der Altersgruppe von 21 bis 30 Jahren, für die der Normalanteil an der gesamten Arbeiterschaft nach der Berufsstatistik von 1907 30,4 Prozent beträgt, in Berlin 32 Prozent, Kiel 34,5 Prozent, Gießen 33,9 Prozent, Nürnberg 43,8 Prozent, Halle 30,5 Prozent, Mannheim 31,2 Prozent, Magdeburg 35,1 Prozent, Offenbach 34,5 Prozent, Plauen 31,3 Prozent. Allein Elberfeld hat eine geringere Ziffer, was aber wohl auf eine andere Abgrenzung der Altersklassen zurückzuführen ist, da der Anteil der jüngeren Altersklasse sehr stark den normalen Satz übersteigt. Ähnliche Verhältnisse zeigen die Zählungen im Königreich Sachsen im Herbst 1910 und 1911 und die Nürnberger Zählungen vom Winter 1911/12. In Nürnberg waren z. B. unter dreißig Jahren 64,14 Prozent aller Arbeitslosen und in Sachsen 58 Prozent bzw. 61,3 Prozent, während nach der Berufszählung von 1907 nur 47,1 Prozent diesen Altersklassen angehörten.

Wenn wir uns nunmehr, nachdem wir versucht haben, das Wesen der Arbeitslosigkeit in großen Zügen zu erfassen, zu dem Problem der staatlichen Arbeitslosenversicherung wenden, so werden wir von vornherein von dieser Versicherung diejenige Arbeitslosigkeit auszuschließen haben, die entweder auf dem freien Übergang der Arbeiter von einem zum anderen Betriebe oder auf Saisonschwankungen beruht. Jene zu mildern, ist, wie wir sahen, Aufgabe des Arbeitsnachweises, und bei der Arbeitslosigkeit, die auf Saisonschwankungen zurückgeht, wird man von den einzelnen Arbeitern, wie es mit Recht die Hirsch-Dunderschen Gewerkschaften befolgen, verlangen müssen, daß sie selbst für ein Berufsrisiko Sorge tragen, das alljährlich mit voraussehbarer Sicherheit in gleichem oder wenigstens ähnlichem Umfange eintritt. Es hieße geradezu das soziale Grundprinzip jeder Versicherung aufgeben, wenn man die Versicherung gegen ein mit mutmaßlicher Sicherheit eintretendes Ereignis anwenden wollte. Es bliebe demnach nur die Arbeitslosigkeit aus Konjunkturschwankungen, für die eine Versicherung eventuell in Frage kommen könnte. Aber auch hier erheben sich nach unseren früheren Darlegungen über das innere Wesen der Arbeitslosigkeit ernste Bedenken, die sich gegen die staatliche Arbeitslosenversicherung überhaupt richten. Das Grundprinzip unserer ganzen sozialen Versicherungseinrichtungen beruht darauf, daß durch den gleichen Beitrag von alt und jung die jungen Schichten zur Unterstützung der älteren, die mehr von Krankheit und Unfall getroffen werden, zwangsweise herangezogen werden. Bei der Arbeitslosenversicherung würde es aber, wie die früher angeführten Zahlen zeigen, gerade umgekehrt

sein. Die jungen unverheirateten Elemente würden zur Erleichterung ihres Fortkommens einen Teil der Beiträge der alten in Anspruch nehmen. Mag dieser Zustand für die Arbeitslosenunterstützungen der Gewerkschaften zu Recht bestehen, denn sie sollen den Jungen eine Stütze für ihr weiteres Fortkommen geben, gegenüber einer staatlichen, mit öffentlichen Mitteln arbeitenden Arbeitslosenversicherung darf er nicht außer acht gelassen werden.

Wollte man zur teilweisen Aufhebung dieser prinzipiellen Bedenken die Arbeitslosenversicherung, was auch zur Verhinderung eines Überhandnehmens der Drückebergerei nötig wäre, mit einem vorher zu schaffenden, gut organisierten Arbeitsnachweis verbinden, der von der Annahme einer nachgewiesenen Arbeitsstelle die Gewährung der Versicherung abhängig machen könnte, so würde man auf unendliche Schwierigkeiten stoßen. Denn wenn auch mit dem Annahmepflicht nicht gesagt sein soll, daß der Arbeiter sich jede Art Arbeit gefallen lassen müßte; Arbeit ist in dem Sinne keine fungible Ware, daß sie von einer Stelle zur anderen versetzt werden könnte, und es kann keinem Arbeiter eines Industriezweiges zugemutet werden, daß er sich plötzlich unter der Gefahr, seine durch jahrelange Praxis erworbene Geschicklichkeit in dem alten Beruf zu verlieren, einer neuen Tätigkeit zuwendet; immerhin müßte aber der Arbeiter bei ungünstigen Konjunkturverhältnissen sich unter Umständen auch mit einem niedrigeren Lohn zufrieden geben, wenn er nicht auf die Unterstützung verzichten wollte. Ist es schon für die gewerkschaftlichen Organisationen der Arbeiter schwer, einen solchen Druck, den auch sie notwendig bei ihren Unterstützungen anwenden müssen, ohne großen Widerstand auszuüben, welche Unsumme von Unzufriedenheiten und neuen Reibungsmöglichkeiten würde sich ergeben, wenn staatliche, oder kommunale Organe damit betraut würden.

In Anerkennung dieser Schwierigkeiten haben sich gegenwärtig viele Stadtverwaltungen bei uns einfach auf den Boden des sogenannten Genter Systems gestellt, indem sie den Gewerkschaften Beiträge für die von ihnen gezahlten Unterstützungen gewähren. Damit ergreifen sie aber, was weder Staat noch Stadtverwaltungen dürfen, in dem Kampf um bessere Lohnbedingungen direkt Partei für die Arbeitnehmer; denn, das ging aus den früheren Darlegungen klar hervor, ein großer Teil der Arbeitslosigkeit ist nicht auf unmittelbaren Arbeitsmangel, sondern auf den freilich an sich absolut nicht zu verurteilenden Drang zur Besserung der Lebenslage zurückzuführen. Zieht man alle diese Umstände in Erwägung, so wird man kaum umhin können, zu dem Schluß zu kommen, daß die Sorge für die Arbeitslosen eine außerhalb der staatlichen und kommunalen Machtsphäre liegende Frage bleiben muß. Sie ist und bleibt die edelste Aufgabe, die den Gewerkschaften gestellt ist.

