

Neue Wege der Sozialpolitik

Zum zehnjährigen Bestehen des Reichsarbeitsministeriums wurde von Brauns' Nachfolger, Reichsarbeitsminister Rudolf Wissell (SPD), eine Erinnerungsschrift herausgegeben, die einen Überblick über die wichtigsten Tätigkeitsbereiche des Ministeriums vermittelte. Heinrich Brauns schrieb den einleitenden Artikel über die neuen Wege, die die Sozialpolitik der Nachkriegszeit beschritt.

Vor dem Kriege war die deutsche Sozialpolitik nur ein Stück Innenpolitik und gehörte dementsprechend zum Aufgabenkreis des Staatssekretärs des Innern. Seit Oktober 1918 ist für sie ein besonderes Ministerium geschaffen. Das war nicht bloß ein Bedürfnis der neuen parlamentarischen Regierungsform, es war vielmehr eine gewollte stärkere Betonung des Sozialen. Einen ähnlichen Vorgang erlebten wir nach dem Kriege auch in anderen Ländern, aber wohl nirgends sind dem neugeschaffenen Amte die sozialpolitischen Aufgaben so vollständig und ausschließlich zugewiesen worden wie dem deutschen Reichsarbeitsministerium. Sein Aufgabenkreis umfasst neben der Sozialpolitik im engeren Sinne auch Gebiete, die stark in das Wirtschaftliche hineinreichen, wie die Wohnungsgesetzgebung und die Siedlungsangelegenheiten, soweit sie Reichssache sind. Auch wurden in Deutschland die Reichsaufgaben in der Wohlfahrtspflege dem Arbeitsministerium anvertraut. Schon dadurch erhielt die deutsche Sozialpolitik nach dem Kriege einen stärkeren Antrieb und eine größere Stoßkraft, als sie vor dem Kriege bei uns besaß und auch heute noch in anderen Ländern besitzt.

In der gleichen Richtung wirkten die besonderen Umstände der politischen Umwälzung in Deutschland. Die stärkere, vielfach ausschlaggebende Beteiligung der Arbeitnehmer und der ihnen nahestehenden Kreise an der Staatsregierung und das Unterliegen der radikalen Elemente in den Wirren der Revolution erforderten gebieterisch eine weitgehende sozialpolitische Umstellung, die in ihrem Wesen sofort erkennbar werden musste, wenngleich ihre Durchführung im einzelnen viele Jahre erforderte. Auch die gewaltige Not der Nachkriegszeit zwang zu sozialem Schaffen und steigerte die soziale Verantwortung des Reiches. Glücklicherweise wurde der Wille zum entscheidenden sozialen Fortschritt auch von weiten Kreisen des Bürgertums getragen, so dass trotz der schweren, anfänglich von den Massen gar nicht geahnten Hemmungen durch äußere Bedrückung, Ruhrkrieg, Verfall der Währung und Zusammenbruch der Volkswirtschaft keine soziale Reaktion aufkommen konnte. Freilich lassen diese Feststellungen auch erkennen, dass die sozialen Errungenschaften der Nachkriegszeit keineswegs dem deutschen Volke ohne Kampf und große Opfer der Allgemeinheit und der unmittelbar Beteiligten wie ein selbstverständliches Ergebnis der politischen und wirtschaftlichen Entwicklung sozusagen mühelos in den Schoß fielen. Von allen technischen Schwierigkeiten in der Gestaltung der großen Gesetze und von der Vermehrung und der Neuheit der Verwaltungsaufgaben abgesehen, gab es schwere wirtschaftliche Hemmungen. Auch an politischen Erschwerungen fehlte es der Sozialpolitik nicht. Man denke nur an die vielen und langen Regierungskrisen, an die Minderheitskabinette und dergleichen mehr.

Trotzdem ist dies erste Jahrzehnt nach dem Weltkriege in Deutschland eine Periode der erfolgreichsten Sozialpolitik geworden. Sie in ihren Einzelheiten darzustellen, ist nicht Aufgabe dieser Zeilen. Diese Arbeit soll nur in großen Umrissen ihre Grundgedanken und Ziele und das Wesentliche und Neue an ihr aufzeichnen.

Die deutsche Sozialpolitik blieb vor dem Kriege auf halbem Wege stehen, obschon man sich dieser Halbheit bewusst war. Für die Zeit der Arbeitsunfähigkeit infolge von Krankheit, Unfall, Alter und Invalidität war in einer den damaligen Verhältnissen entsprechenden Weise durch die Sozialversicherung gesorgt. Seit 1890 war auch der Gedanke des Schutzes von Leben und Gesundheit der Arbeiter im Betriebe durch den gesetzlichen Arbeiterschutz in bescheidenem Ausmaß verwirklicht worden. Die Kaiserlichen Februarerlasse des Jahres 1890 hatten darüber hinaus Einrichtungen angekündigt, vermittels deren die Arbeitnehmer durch ihre Vertreter „an der Regelung gemeinsamer Angelegenheiten beteiligt und zur Wahrnehmung ihrer Interessen bei der Verhandlung mit den Arbeitgebern und mit den Organen der Regierung befähigt werden“ sollten. Aber diesen Worten folgten keine gesetzgeberischen Taten. Nicht einmal die Verwaltungspraxis der Behörden entsprach dieser Kaiserlichen Botschaft. Beschränkte Erfolge in dieser Richtung erzielte nur die Selbsthilfe der Arbeiter in einer Reihe von handwerksmäßigen Berufen. Die Großindustrie verhielt sich bis zum Zusammenbruch des alten Regimes der organisierten Arbeiterschaft gegenüber ablehnend. In ihr behielten die kurzsichtigen Scharfmacher die Oberhand. Bei dieser Sachlage kam die Sozialpolitik vor dem Kriege über den Gedanken der Fürsorge nicht wesentlich hinaus. (Vgl. dazu den Aufsatz: Die Sozialpolitik vor und nach dem Kriege, in „Politisches Jahrbuch“, 1926, Volksvereinsverlag M.-Gladbach.)

Im Gegensatz zu der Sozialpolitik vor dem Kriege ist die Sozialpolitik des letzten Jahrzehnts zum Kern der sozialen Frage vorgeedrungen. Gewiss war auch die Fürsorge für die arbeitenden und nicht mehr arbeitsfähigen Proletarier eine wichtige Aufgabe der Sozialpolitik. Was aber eigentlich den Proletarier ausmachte, war wirtschaftlich gesehen doch die Unsicherheit seiner Existenz und politisch gesehen seine mindere Rechtsstellung in Staat und Gesellschaft, sowohl als Einzelperson wie als Stand, ein Zustand, der sich im Arbeitsverhältnis, in der ganzen Lebenshaltung der Arbeiter, im gesellschaftlichen Leben und in der Staatsordnung und Staatsverwaltung tagtäglich übel bemerkbar machte und nach den furchtbaren Erlebnissen des Weltkrieges den proletarischen Massen den Schrei auf die Lippen drängte: „Wir wollen nicht nur Arbeitswerkzeuge sein, wir wollen als Menschen geachtet und dementsprechend behandelt werden!“

Es lag nahe, dass manche in den Tagen der Revolution die Lösung der Probleme zuvörderst im Sozialismus suchten. Der Ausdruck dieser Bestrebungen war die Einsetzung der Sozialisierungskommission. Aber ganz abgesehen von der grundsätzlichen Einstellung zu der Vergesellschaftung der Produktionsmittel musste man bald einsehen, dass die Zeiten dafür

wenig geeignet waren. Die Sozialisierungskommission stellte ihre Arbeiten sehr bald ein, und die Gesetzgebung kam über ganz bescheidene Versuche dieser Art, die nicht einmal eine eigentliche Sozialisierung waren, nicht hinaus. Es blieb demnach nichts anderes übrig, als den Arbeitnehmern eine bessere Rechtslage und eine größere Sicherheit ihrer Existenz auf dem Boden der kapitalistischen Ordnung zu verschaffen. Damit war der sozialpolitischen Entwicklung der Nachkriegszeit der Weg gewiesen.

Im Vordergrund der Sozialpolitik des letzten Jahrzehnts steht demnach das Arbeitsrecht. Sein Leitgedanke ist die Anerkennung der Persönlichkeit des Arbeitnehmers. Diese erforderte vor allem seine Mitwirkung bei der Regelung der Arbeitsbedingungen, die ja Grundlage seiner Lebensgestaltung sind. Sie war nur möglich auf dem Wege kollektiver Vertragsabschlüsse, also über die Gewerkschaft auf der einen und den Arbeitgeberverband auf der anderen Seite. Demnach mussten die beiderseitigen Organisationen als die zu Recht bestehende Vertretung der beiden Parteien rechtlich anerkannt und der Weg zur Verständigung durch gesetzliche Bestimmungen über das Tarif- und Einigungswesen geebnet werden. Und bei der Durchführung dieser Gesetze musste – zum mindesten in den an wirtschaftlichen Erschütterungen so reichen Jahren nach dem Kriege – der Staat hilfreiche Hand leisten. Die verfassungsmäßige Grundlage der einschlägigen Gesetzgebung ist neben anderen Artikeln der Reichsverfassung (Artikel 157, 159, 160, 162) vornehmlich der Artikel 165, der unter dem Vorsitz des ersten deutschen Arbeitsministers Bauer in Weimar mit Sozialpolitikern der damaligen Regierungsparteien vorberaten und dann in die Verfassung aufgenommen wurde.

Neben der Anerkennung der beiderseitigen wirtschaftlichen Organisationen proklamiert er die Schaffung von Betriebsräten, Bezirks-, Arbeiter- und Wirtschaftsräten, sowie eines Reichswirtschaftsrats. Dadurch sollten die Arbeitnehmer auch an der Ordnung der Wirtschaft und an der sozialen Gesetzgebung unmittelbarer als im Reichstag beteiligt werden. Zur Durchführung dieses Artikels wurde in Vervollständigung der Verordnung über Tarifverträge vom Jahre 1918 die Schlichtungsordnung erlassen (1923). Die Arbeitsverfassung der Betriebe regelte außer den Tarifverträgen das Betriebsrätegesetz (1920) nebst dem Betriebsbilanzgesetz (1921) und das Gesetz über die Entsendung von Betriebsratsmitgliedern in den Aufsichtsrat (1922). Der unmittelbaren Mitwirkung der Arbeitgeber und Arbeitnehmer an der Gestaltung der Volkswirtschaft und der deutschen Sozialpolitik soll der Reichswirtschaftsrat als beratende Körperschaft dienen. Zur Zeit besteht nur ein vorläufiger Reichswirtschaftsrat, die endgültige Gestaltung der Wirtschaftsräte steht noch aus. In allen diesen Körperschaften und Einrichtungen ist die Gewerkschaft der Träger der Arbeitnehmervertretung.

Die Neuregelung der Arbeitsverfassung erforderte auch eine Reform der bisherigen Arbeitsgerichtsbarkeit. Sie war außerordentlich zersplittert, erfasste weder alle Gruppen der Arbeitnehmer noch alle Gebiete des Reichs und war in ihren Kompetenzen beschränkt. Mit allen diesen Mängeln der

bisherigen Sondergerichte räumte das Arbeitsgerichtsgesetz vom Dezember 1926 auf. Auf Grund dieses Gesetzes bauen sich über der unteren Instanz der Arbeitsgerichte die Landesarbeitsgerichte und das Reichsarbeitsgericht auf. Die arbeitsgerichtlichen Senate des Reichsgerichts sind den übrigen Zivilsenaten gleichgestellt. Die Beisitzer aus den Kreisen der Arbeitnehmer und Arbeitgeber werden auf Grund von Vorschlagslisten der wirtschaftlichen Vereinigungen, also auf der Arbeiterseite der Gewerkschaften, berufen. Bei der Auswahl der rechtsgelehrten Richter für alle Instanzen wirken Justiz- und Sozialverwaltung zusammen.

Damit ist aber die neue rechtliche Stellung der Lohnarbeit in Wirtschaft und Politik keineswegs erschöpfend dargestellt. Sie wirkt sich vielmehr auch aus in der neuen Fassung der Sozialversicherung und in den neueren Bestimmungen des Arbeiterschutzes, hier durch stärkere Beteiligung der Arbeiterschaft an der Gewerbeaufsicht, insbesondere in gefährdeten Berufen, wie beispielsweise im Bergbau und im Baugewerbe, dort durch wichtige Reformen der Versicherungsgesetze. Gewisse Kreise der Arbeitnehmer, die bisher von der Sozialversicherung nicht erfasst und im Notfall auf die Fürsorge oder Selbsthilfe angewiesen waren, sind nunmehr in die Versicherung einbezogen. Eine der bedeutendsten Maßnahmen dieser Art ist die im Frühjahr 1928 geschaffene Krankenversicherung für Seeleute. Die Gelder der Sozialversicherung werden heute unter stärkerer Mitwirkung der Versicherten verwaltet. Ein Reichsausschuss für Ärzte und Krankenkassen hat Richtlinien für das Verhältnis beider Parteien zueinander geschaffen, und örtliche Ausschüsse setzen den Inhalt der Verträge entsprechend diesen Richtlinien im einzelnen fest. Für Streitfälle ist eine Schiedsgerichtsbarkeit vorgesehen. So ist eine rechtliche Ordnung unter Wahrung der Arbeiterinteressen auch hier geschaffen, wo früher eine gewisse „Anarchie“ herrschte. Die wirtschaftlichen Vereinigungen der Arbeitgeber und Arbeitnehmer haben heute das ausschließliche Recht der Wahlvorschläge für sämtliche Wahlen der Sozialversicherung. Sie machen also die Wahlvorschläge für die Ehrenämter bei den Versicherungsträgern und für die Beisitzer bei den Sozialgerichten.

Einen wichtigen Fortschritt und eine wegweisende Neuerung dieser Art weist auch das letzte Knappschaftsgesetz von 1926 auf. In der Reichsknappschaft ist bekanntlich Kranken-, Unfall-, Alters- und Pensionsversicherung vereinigt. Im Vorstand der Knappschaft war der Einfluss der beiden Parteien früher gleichmäßig zu je 50 v. H. verteilt. Das neue Knappschaftsgesetz gibt den Arbeitnehmern 60 v. H. der Sitze und den Arbeitgebern 40 v. H. Es ist nicht ohne Bedeutung, dass gerade um diese Bestimmung ein heftiger Kampf tobte, der nur unter stärkstem politischem Druck zugunsten der Arbeitnehmervvertretung entschieden werden konnte. Hier ist vorbildliche Arbeit für künftige weitere Reformen in der Verwaltung der Sozialversicherung geleistet. Handelt es sich dabei doch um die Verwaltung von Geldern, die nichts anderes als einen Teil des Lohnes darstellen. Dass hier die Arbeitnehmer nicht bloß in der Krankenversicherung einen größeren und massgebenderen Einfluss verlangen, ist demnach durchaus begreiflich und innerlich gerechtfertigt.

Die gleichberechtigte Mitwirkung der Arbeitnehmer bei der Regelung ihrer Arbeitsbedingungen setzt im allgemeinen das Bestehen starker Gewerkschaften voraus. Wo es an solchen fehlt, musste den Arbeitnehmern in anderer Weise zu entsprechender Mitwirkung verholfen werden. Das trifft vor allem für die Heimarbeiter zu. Ihnen einen ausreichenden Mindestlohn zu sichern ist das Ziel des Heimarbeiterlohngesetzes vom Jahre 1923 gewesen, das noch eine Erweiterung zugunsten der Arbeitnehmer erfahren soll.

Nimmt man hinzu die Erweiterung des Koalitionsrechts auf Grund des Artikels 159 der Reichsverfassung und die Beseitigung veralteter Dienstordnungen und nicht zuletzt die verschiedenen Reformen auf dem Gebiete des Wahlrechts, so ist klar, dass die rechtliche Stellung des Arbeitnehmers eine grundlegende Änderung gegenüber der Vorkriegszeit erfahren hat. Wenn auch an der Vollständigkeit dieser Gesetzgebung noch das eine oder andere fehlt, wie insbesondere ein Tarifvertrags- und ein Arbeitsvertragsgesetz, so sind das nur Lücken in der Gesetzgebung; die Praxis des Lebens hat durch Anwendung und Auslegung des bestehenden Rechtes dennoch Wege gefunden, die dem gesamten neuen Arbeitsrecht entsprechen. Freilich wirkt sich die neue Rechtslage nicht immer und nicht überall gleichmäßig und voll aus. Die Not der Zeit bringt manche Hemmungen mit sich und solche rechtlichen Umwälzungen – darum handelt es sich hier in der Tat – werden, wenn sie plötzlich erfolgen, erst in Jahrzehnten geistiges Eigentum der Nation. Diese unvermeidliche Tatsache ändert nichts an der Bedeutung und dem Wert des neuen Rechts.

Bessere Rechtsverhältnisse für die Arbeitnehmer war der eine, Sicherung ihrer Existenz, der andere Leitgedanke der neuen Sozialreform. Er musste sich auswirken für die Allgemeinheit der Arbeitnehmer und insonderheit für diejenigen Kreise, deren wirtschaftliche Lage außer-ordentlich erschwert ist. Darunter befinden sich nicht bloß Arbeitnehmer, sondern auch weite Schichten der übrigen Bevölkerung.

Für den besitzlosen Arbeiter bedeutet eine kurze – meist tägliche – Kündigungsfrist, zumal in Zeiten wirtschaftlichen Niedergangs, eine schwere Gefährdung seiner eigenen Existenz und derjenigen seiner Familie. Erfolgt diese Kündigung noch dazu nach Willkür, so ist sie doppelt bitter und um so schwerer zu ertragen. Aus naheliegenden Gründen ist eine Beseitigung des Kündigungsrechts nicht angängig. Wohl aber konnte und musste der Arbeitnehmer durch Einschränkung dieses Rechts gegen unbillige Entlassungen geschützt werden. Das ist durch das Betriebsrätegesetz geschehen. Darüber hinaus sind zugunsten der älteren Angestellten, die vornehmlich von Massenkündigungen betroffen wurden, die Kündigungsfristen für den Arbeitgeber durch das Gesetz über die Kündigungsfristen für Angestellte (1926) wesentlich verlängert worden.

Eines ähnlichen Schutzes bedürfen diejenigen Schichten von Arbeitnehmern, denen infolge mangelnder Arbeitsfähigkeit oder im Zusammenhang

mit technischen und wirtschaftlichen Umwälzungen der völlige Ausschluss aus dem Wirtschaftsleben und damit auch geistiger und sittlicher Verfall droht. Dieser Notwendigkeit verdankt die Gesetzgebung über die Beschäftigung der Schwerbeschädigten ihre Entstehung (1920, 1923, 1926). Ferner wurden Maßnahmen ergriffen, um dauernd beschäftigungslosen älteren Angestellten neue Arbeitsmöglichkeiten zu eröffnen. Bisher hat man sich angesichts der Schwierigkeiten des Problems mit Verwaltungsmaßnahmen von engbegrenzter Wirksamkeit begnügen müssen. Diese Frage wird darum die Sozialverwaltung und vielleicht auch die Sozialgesetzgebung weiter beschäftigen.

Die bisher beschriebenen Maßnahmen dienen der Existenzsicherung einzelner Kreise. Umfassendere Sicherungen der Existenz für die Allgemeinheit der Arbeitnehmer zu schaffen, war das Ziel der neuen Arbeitsmarktpolitik. Vor dem Kriege war für den Arbeitsfähigen und Arbeitswilligen das Auffinden einer Arbeitsgelegenheit in der Regel nicht schwer. Für die verhältnismäßig kurze Zeit der Arbeitslosigkeit waren besondere Unterstützungen auf reichsrechtlicher Grundlage nicht notwendig. Kommunale Maßnahmen waren im allgemeinen ausreichend, trotzdem wir auch schon vor dem Kriege, an heutigen Maßstäben gemessen, zeitweilig bis zu einer halben Million Arbeitslose zählten. Nach dem Kriege war die Wirtschaft von schwersten Erschütterungen heimgesucht, sie musste sich ganz neuen Verhältnissen anpassen, und der Umstellungsprozess ist noch lange nicht beendet. Unter diesen Umständen ist die Arbeitsgelegenheit heute viel unsicherer geworden, oft ist sie weit entfernt, zuweilen fehlt sie ganz und lange. Daher musste eine planmäßige, das ganze Reichsgebiet erfassende, unter der Fachaufsicht des Reichs stehende Arbeitsvermittlung eingreifen.

Diesem Zweck diene das Arbeitsnachweisgesetz von 1922, auf Grund dessen das ganze Reichsgebiet mit einem Netz von Arbeitsnachweisen überzogen wurde, die nach einheitlichen Gesichtspunkten und im Zusammenhang miteinander die Arbeitsvermittlung durchführen sollten. Aber auch mit der Arbeitsvermittlung allein ist es noch nicht getan. Von Grund auf, schon vor dem Eintritt in einen Beruf, muss eine Berufsberatung, welche in gleicher Weise die wirtschaftlichen Aussichten und sonstigen Verhältnisse des einzelnen Berufs wie auch die Eignung der Berufsanwärter berücksichtigt, einsetzen. Eine gut organisierte Lehrstellenvermittlung muss eine möglichst gute Berufsausbildung anbahnen, wie überhaupt die Berufsausbildung eine der größten sozialen und wirtschaftlichen Sorgen der Gegenwart und daher Gegenstand eines besonderen Gesetzes bildet, das demnächst zur Verabschiedung gelangen soll.

Aber die Arbeitsvermittlung reicht in Zeiten wirtschaftlichen Niedergangs zur Bekämpfung von Arbeitslosigkeit nicht aus. In diesen Zeiten gilt es, auch auf außergewöhnlichem Wege Arbeit zu beschaffen. Dem diene ein neues System der sogenannten wertschaffenden Erwerbslosenfürsorge, das sind Notstandsarbeiten, die nicht nur Beschäftigung, sondern auch wirtschaftliche Werte und damit neue Arbeitsgelegenheiten für die Zukunft schaffen. Soweit aber all das nicht ausreicht, um angesichts der wirt-

schaftlichen Erschwerungen der Nachkriegszeit Arbeit zu beschaffen, musste eine Arbeitslosenunterstützung eingeführt werden, die dem arbeitsfähigen und arbeitswilligen Arbeitnehmer, für den sich keine Unterstützung wurde zunächst von der Allgemeinheit getragen, dann durch eine Arbeit beschaffen lässt, wenigstens finanzielle Hilfe bringt. Die Arbeitslosen- vorläufige Arbeitslosenversicherung, die zwar Beiträge der Arbeitgeber und Arbeitnehmer einführt, aber es im übrigen doch beim Fürsorgesystem beließ, und schließlich durch eine Arbeitslosenversicherung im vollen Sinne des Wortes abgelöst (1927). In dieses neue Gesetz über Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung wurden die Bestimmungen über die Arbeitsvermittlung mit einer Reihe von Ergänzungen eingebaut. Durch dieses Gesetzgebungswerk sind alle Arbeitnehmer, die 26 Wochenbeiträge zur Arbeitslosenversicherung geleistet haben, nach Verlust ihrer Beschäftigung infolge Mangels an Arbeitsgelegenheit in ihrer Existenz auf ein weiteres halbes Jahr gesichert. Für den Fall einer außergewöhnlich ungünstigen Marktlage in bestimmten Berufen oder in bestimmten Bezirken tritt darüber hinaus noch die Krisenunterstützung helfend ein, die die von ihr betreuten Arbeiter auf 39 Wochen in ihrer Existenz wenigstens notdürftig sichert. Für über 40-jährige Arbeitslose kann die Krisenunterstützung in Fällen besonderer Härte bis auf 52 Wochen verlängert werden.

Die Arbeitslosenversicherung im Zusammenhang mit den oben beschriebenen Maßnahmen zur Arbeitsvermittlung und Arbeitsbeschaffung bedeutet mehr als irgendeine soziale Hilfeleistung. Man darf in diesen Maßnahmen zur Sicherung der Existenz des Arbeitnehmers mit Fug und Recht ein gut Stück „Lösung“ der sozialen Frage auf dem Boden der gegenwärtigen Wirtschaftsordnung sehen.

Zu den Existenznotwendigkeiten gehören auch Wohnung und für die landwirtschaftlichen Pächter Grund und Boden. Die durch den Krieg geschaffenen außergewöhnlichen Zustände auf dem Wohnungsmarkt und in der Landpacht hatten zeitweilig zu großen sozialen Gefahren geführt. Die freie Ausnutzung von Grund und Boden, wie sie in der Vorkriegszeit rechtens war, bedurfte daher wesentliche Einschränkungen. Diese erfolgten durch die Wohnungsgesetzgebung der Kriegs- und Nachkriegszeit, im einzelnen durch das Mieterschutzgesetz, durch das Reichsmietengesetz und durch das Wohnungsmangelgesetz und schließlich durch die Pachtschutzordnung. Dieser Teil der sozialen Gesetzgebung ist in seiner heutigen Gestalt zwar auf die besonderen Verhältnisse der Gegenwart berechnet, dagegen wird der Grundsatz der Verfassung, dass „Eigentum verpflichtet“ auch auf die Dauer in der Gesetzgebung über Miet- und Pachtverhältnisse einen Ausdruck finden müssen, der eine rein willkürliche Verwertung des Eigentumsrechts zum Schaden der Schwachen und der Allgemeinheit verhindert.

Die freie Ausnutzung des Eigentums an Grund und Boden hatte in der Vorkriegszeit, auch in Art und Form der Bautätigkeit, zu schweren Missständen im Wohnungswesen geführt. Jedem, der sehen will, zeigt ein aufmerksamer Gang durch die vor der Jahrhundertwende neu erbauten Be-

zirke in den Großstädten die vom ethischen und wohnungspolitischen Standpunkte aus gleich verhängnisvollen Wirkungen der damaligen liberalen Kommunalpolitik. Umgekehrt kann sich jeder, der die Siedlungen der Nachkriegszeit besichtigt, von dem sozialpolitischen Fortschritt, auch auf diesem Gebiete, überzeugen. Er würde größer sein, als er leider ist, wenn es dem nachdrücklichen Verlangen der Sozialministerien entsprechend möglich gewesen wäre, die gesamten Erträge der Hauszinssteuer dem Wohnungsbau zuzuführen und wenn außerdem der Kapitalmarkt nicht so ungünstig läge. Unter den letztgenannten Schwierigkeiten musste neben der städtischen Siedlung leider auch die landwirtschaftliche Siedlung leiden.

Trotz all der geschilderten sozialpolitischen Maßnahmen zur Sicherung der Existenz der wirtschaftlich Schwachen bleiben noch viele Fälle von Not und Elend übrig, die einer individuellen Betreuung bedürfen. Infolgedessen war eine Reform des veralteten Armenrechts mit seinen Rechtsnachteilen für die Hilfsbedürftigen als Ergänzung der Sozialpolitik im engeren Sinne unbedingtes Erfordernis. Sie erfolgte durch die Fürsorgepflichtverordnung vom 13. Februar 1924 und durch den Erlass von Reichsgrundsätzen über Voraussetzung, Art und Maß der öffentlichen Fürsorge vom 6. Dezember 1924. Dieses Gesetzgebungswerk war das erste umfassende deutsche Wohlfahrtsgesetz seit mehr als 50 Jahren. Sein Wert besteht in den klaren Zuständigkeitsbestimmungen, in der Heranziehung der freien Wohlfahrtspflege neben den öffentlichen Fürsorgebehörden und vor allem in der Vermeidung der Schematisierung. Der neuen Zeit und ihren Bedürfnissen wird dadurch Rechnung getragen, dass für Sozial- und Kleinrentner, für Kriegsbeschädigte und Kriegshinterbliebene Sonderbestimmungen getroffen sind, die der Eigenart ihrer Notlage Rechnung tragen und seit dem Erlass dieser Gesetze auch noch fortschreitend verbessert werden konnten.

Die Sozialpolitik der Nachkriegszeit schuf nicht nur Neues, sondern knüpfte auch vielerorts an das vor dem Kriege Geschaffene an. Die entscheidendste Neuerung auf dem Gebiete des Arbeitsschutzes im engeren Sinne war der 1918 durch Vereinbarung in der Zentralarbeitsgemeinschaft geschaffene und durch die damalige vorläufige Gesetzgebung sanktionierte Achtstundentag. Der hierdurch geschaffene schematische Achtstundentag konnte aber in Zeiten des wirtschaftlichen Zusammenbruchs nicht gehalten werden. So entstand die Notverordnung vom Dezember 1923, die zwar am Grundsatz des Achtstundentags festhielt, es im übrigen aber den tariflichen Vereinbarungen überließ, die Arbeitszeit den wirtschaftlichen Verhältnissen besser anzupassen. Die Frage bedarf noch einer endgültigen Lösung. Die Vorbereitungen dazu sind getroffen, und zwar so, dass die Lösung auf dem Boden des Washingtoner Abkommens erfolgen kann. Dabei ist die Frage der Arbeitszeit nicht für sich allein behandelt worden, die Lösung der Frage ist vielmehr verbunden worden mit einer Zusammenfassung der verstreuten Bestimmungen des Arbeiterschutzes und mit einer Verbesserung dieser Bestimmungen. Die Verabschiedung dieses Arbeitsschutzgesetzes wird einen wichtigen und umfangreichen Abschnitt des

neuen Arbeitsrechts und damit auch des neuen Arbeitsgesetzbuches darstellen.

Auch beim Wiederaufbau der Sozialversicherung musste man neue Wege einschlagen. Die Steigerung der sozialen Nöte, die Umschichtung im Wirtschaftsprozess, insbesondere auch die vermehrte Proletarisierung, weiterhin die ungewöhnlicher Zunahme der Rentenempfänger machten eine Vermehrung der Leistungen erforderlich. Auf der anderen Seite hatten die Versicherungen durch die Inflation ihr beträchtliches Vermögen von rund 3 Milliarden Goldmark verloren und mussten neue Mittel herbeischaffen. So kam es, dass das versicherungs-technisch erprobte Anwartschaftsdeckungsverfahren in den Rentenversicherungen dem Umlageverfahren weichen musste, und dass außerdem eine wesentliche Vereinfachung im Aufbau des Rechts und die planmäßige Zusammenfassung aller Kräfte geboten war. Durch das Gesetz über Gesundheitsfürsorge in der Reichsversicherung vom 28. Juli 1925 wurden Krankenkassen und Berufsgenossenschaften zu enger Arbeitsgemeinschaft bei Bekämpfung der Unfallschäden, alle Versicherungsträger und darüber hinaus auch die Träger der Wohlfahrtspflege zur Bekämpfung der Volksseuchen verbunden.

Bei der Neuordnung der Leistungen steht die Sorge um den Schutz der Volkskraft und die Erhaltung der Familie im Vordergrund. Zu der neuen Pflichtleistung der Krankenkassen gehört der Wöchnerinnen- und Mutterschutz. Die Familienkrankenpflege ist in weitem Umfange freiwillig eingeführt und für die Bergleute sogar Pflichtleistung der Krankenkassen geworden.

Krankheits- und Unfallverhütung finden gegen früher eine stärkere Betonung. Zu den neuen Aufgaben der Träger der Unfallversicherung gehört die Bekämpfung der Berufskrankheiten des Gewerbes, vor allem der gewerblichen Vergiftungen.

So steht heute das Gebilde der deutschen Sozialpolitik wieder groß und mächtig da. Es ist geschaffen worden in Zeiten wirtschaftlicher Not und Bedrängnis. Es musste geschaffen werden, weil ohne dasselbe der Wiederaufstieg des deutschen Volkes und der Wiederaufbau des durch Krieg und Inflation Zerstörten unmöglich gewesen wäre. Das Geschaffene ist also eine wahre und große nationale Tat. Sie hat zugleich internationale Bedeutung und einen internationalen Wert dadurch bekommen, dass der in den schweren Jahren der Inflation Deutschland gemachte Vorwurf des sozialen Dumpings endgültig verstummt ist. Die deutsche Sozialpolitik hat wieder Weltgeltung!

Quelle: Deutsche Sozialpolitik 1918-1928. Erinnerungsschrift des Reichsarbeitsministeriums, Berlin 1929, S. 1-11.