

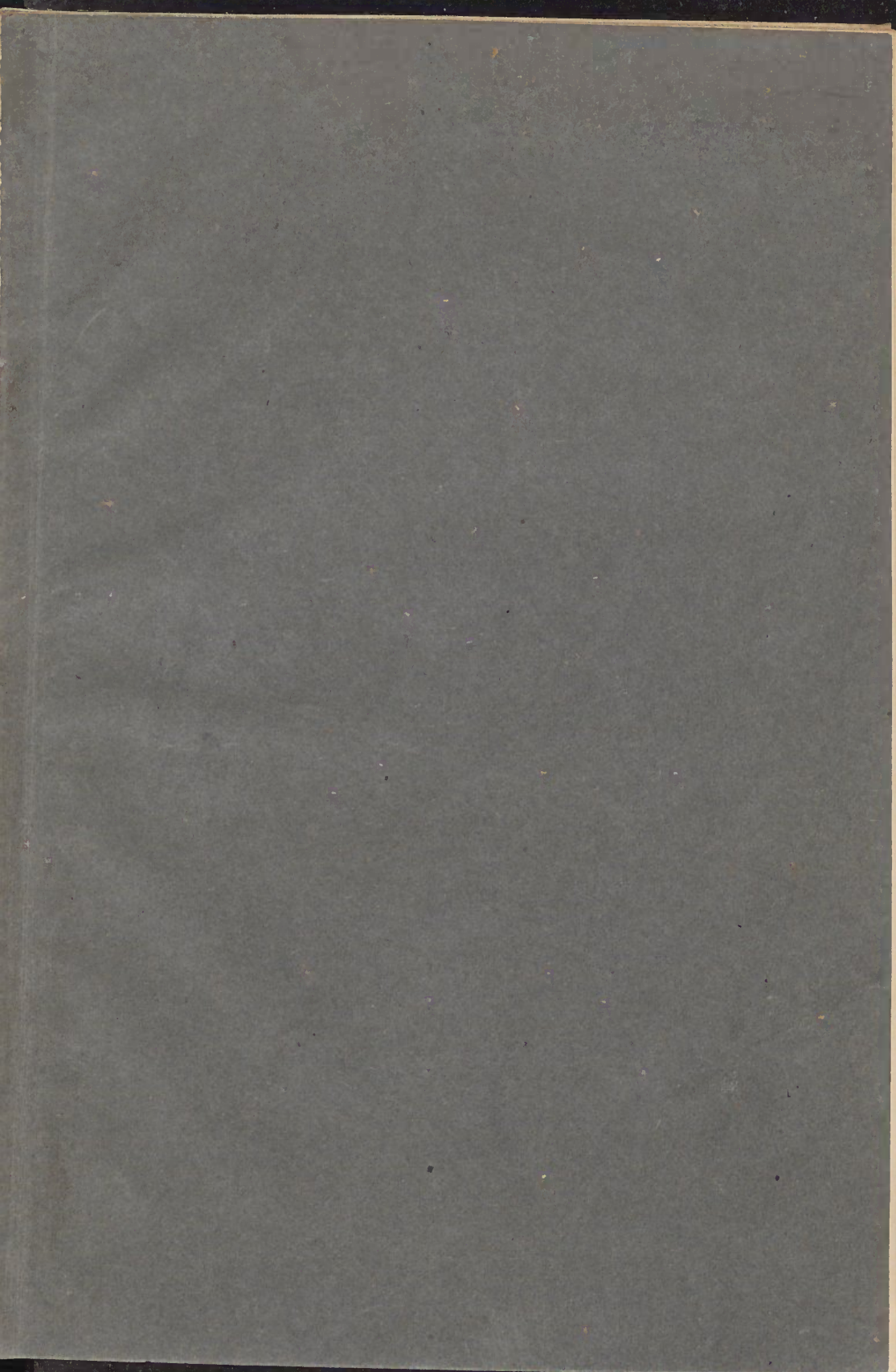


Bruckner, die  
Liedlichste Mus.  
in malheur.

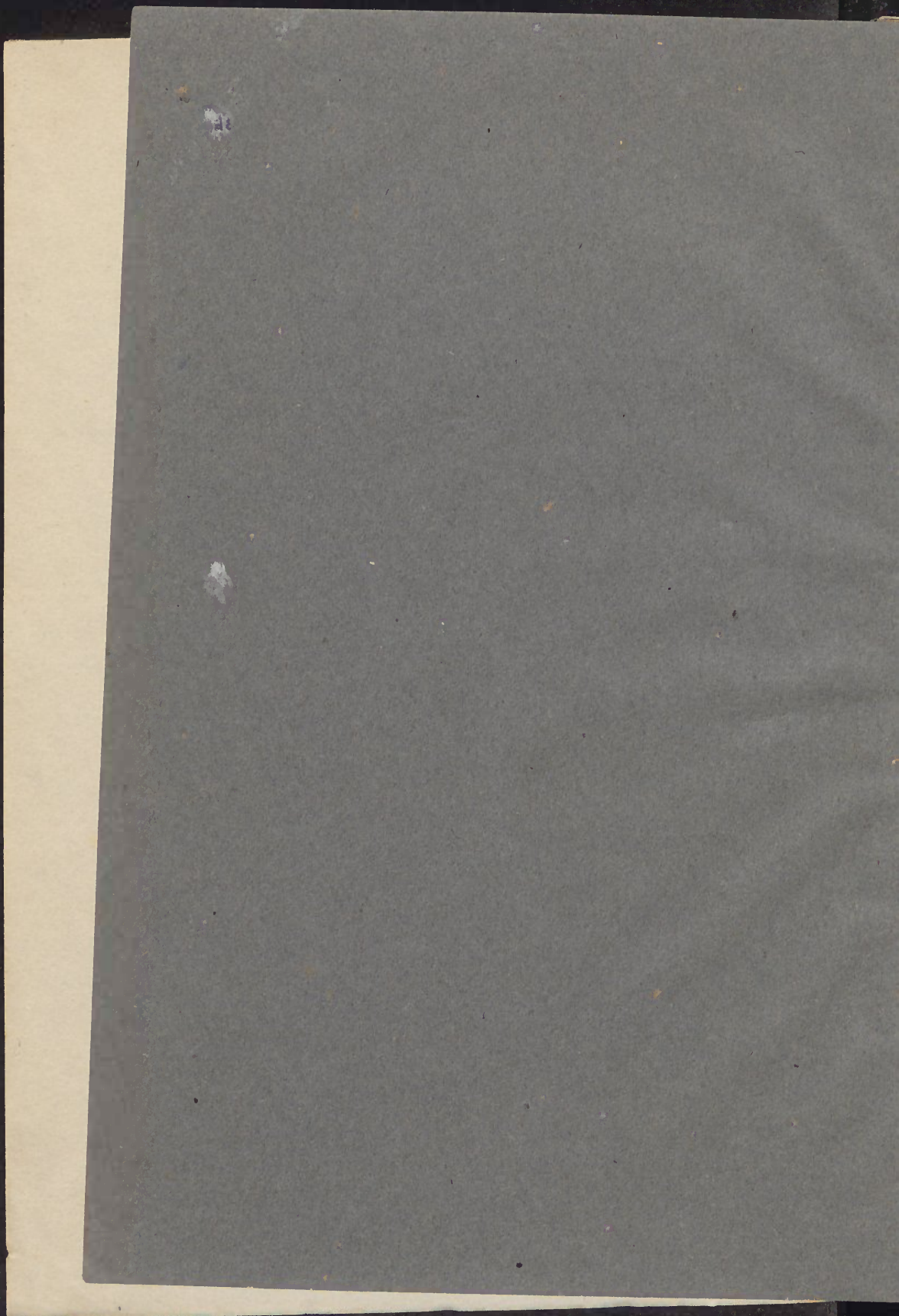
I  
6041

I 5041













*Brentano, Lugo*

*Wi d. 1.  
10. 7. 20*

# I.

## Die beabsichtigte Alters- und Invaliden-Versicherung für Arbeiter und ihre Bedeutung.

### I. Das Problem.

Seit wenigen Wochen hat die Reichsregierung „Grundzüge zur Alters- und Invalidenversicherung der Arbeiter“ und eine denselben beigefügte Denkschrift der öffentlichen Diskussion übergeben.

Um die Aufgabe, um deren Lösung es sich dabei handelt, völlig zu begreifen, ist es unentbehrlich von den sozialen Verhältnissen jener Zeit auszugehen, welche die staatswissenschaftliche Scholastik als „Zeit des Polizeistaates“ zu etikettieren beliebt, von der Zeit des preußischen Landrechts.

Es ist dies aus zwei Gründen notwendig.

Einmal ist dies die Zeit, in welcher die wirtschaftlichen Verhältnisse, wie sie vor der Entstehung der Großindustrie waren, noch die gesamte Ordnung der inneren Verwaltung bestimmten. Darauf folgte ein Zeitraum, der mehr, als dies für jedwede Periode der Fall ist, die Kennzeichen einer Übergangszeit aufwies, die Zeit, in welcher die neuen Produktionsweisen und Produktionsverhältnisse sich allmählich ausbreiteten und nach einer denselben entsprechenden Ordnung der Verwaltung gesucht wurde. Heute hat die neue Produktionsweise in einzelnen Ländern, wie z. B. in England, über die alte völlig gesiegt und die Verwaltung entsprechend den neuen durch sie geschaffenen Verhältnissen umgestaltet, und in Deutschland ist dies im Werden. Es handelt sich also bei der Ordnung zur Zeit des preußischen Landrechts um die letzte gewissermaßen stabile Ordnung der sozialen

N. F. Bd. XVI.

1



Verhältnisse Deutschlands, die vor der Zwischenzeit liegt, welche zu der zu schaffenden Neuordnung führt.

Sodann ist an eine bedeutungsvolle Äußerung des Fürsten Bismarck zu erinnern. Es war in der Reichstagssitzung vom 9. Mai 1884, als er rief: „Geben Sie dem Arbeiter das Recht auf Arbeit, solange er gesund ist, geben Sie ihm Arbeit, solange er gesund ist, sichern Sie ihm Pflege, wenn er krank ist, sichern Sie ihm Versorgung, wenn er alt ist“ und in seiner weiteren Ausführung hat er dies als den Inhalt jenes Programmes bezeichnet, dessen Durchführung die Arbeiter von der Sozialdemokratie abbringen werde<sup>1)</sup>. Und weiter, als dann der Abgeordnete Richter entgegnete<sup>2)</sup>: „Der Herr Reichskanzler hat heute offen das Recht auf Arbeit proklamiert“, stand der Fürst abermals auf, um zu erklären<sup>3)</sup>: „Ja, ich erkenne ein Recht auf Arbeit unbedingt an und stehe dafür ein, solange ich auf diesem Platze sein werde. Ich befinde mich dabei auf dem Boden des preußischen Landrechts.“ Es war dies aber nicht die einzige Gelegenheit, bei der der Reichskanzler sich in einer Weise geäußert hat, welche gewisse Grundsätze des preußischen Landrechts nicht bloß als den Ausgangspunkt sondern auch als das Ziel seiner sozialpolitischen Reformen erkennen läßt.

Fragen wir nun, was die für unsere Betrachtung somit so wichtigen Grundprinzipien der Erwerbs- und Unterstützungsordnung des preußischen Landrechts sind, so würde es zu Mißverständnissen führen, wollte man gewisse allgemeine Sätze<sup>4)</sup>, welche das Landrecht lehrbuchartig an die Spitze seiner Bestimmungen gestellt hat, lediglich grammatikalisch zu deuten versuchen. Was diese besagen wollen, geht erst aus den Einzelbestimmungen hervor, in welchen diese allgemeinen Sätze ihren praktischen Ausdruck gefunden haben.

Da finden wir denn die Erwerbs- und Unterstützungsverhältnisse der unteren Klassen in folgender Weise geordnet:

Die ländlichen Arbeiter sind im Zustand der Erbunterthänigkeit befindliche Bauern. In Krankheit und bei Verarmung haben die Gutsherren die Pflicht, für ihre Hörigen zu sorgen. Da wo die Bauern

1) Stenogr. Berichte über die Verhandlungen des Reichstags, V. Legislaturperiode, IV. Session 1884, I. Band, S. 481.

2) Ebendasselbst S. 495.

3) Ebendasselbst S. 500.

4) Fürst Bismarck citierte in jener Sitzung vom 9. Mai 1884 folgende Paragraphen des 19. Titels des VI. Teiles des preußischen Landrechts:

§ 1. Dem Staate kommt es zu, für die Ernährung und Verpflegung derjenigen Bürger zu sorgen, die sich ihren Unterhalt nicht selbst verschaffen und denselben auch von anderen Privatpersonen, welche nach besonderen Gesetzen dazu verpflichtet sind, nicht erhalten können.

§ 2. Denjenigen, welchen es nur an Mitteln und Gelegenheit ihren und der Ihrigen Unterhalt selbst zu verdienen, ermangelt, sollen Arbeiten, die ihren Fähigkeiten und Kräften gemäß sind, angewiesen werden.

Der darauf folgende § 3, den der Reichskanzler damals nicht zitierte, lautet:

„Diejenigen, die nur aus Trägheit, Liebe zum Müßiggang oder anderen unordentlichen Neigungen die Mittel, sich ihren Unterhalt selbst zu verdienen, nicht anwenden wollen, sollen durch Zwang und Strafen zu nützlichen Arbeiten unter gehöriger Aufsicht angehalten werden.“



ausreichendes Land haben, ist also, solange sie gesund sind, für ihre Ernährung gesorgt, und wenn sie nicht mehr arbeiten können muß der Gutsherr sie versorgen. Dabei ist aber gleich hier zu betonen: es handelt sich hier nicht bloß um ein Recht auf Arbeit seitens der Bauern, sondern auch um einen rechtlichen Zwang derselben zur Arbeit seitens der Gutsherren.

Den Gewerbbetrieb finden wir in den Händen von privilegierten Gewerbtreibenden, der zünftigen Handwerksmeister und der Freimeister, unter diesen als gewerbliche Arbeiter die Gesellen. Nur richtig ausgebildete Gesellen durften beschäftigt werden, und zwar haben dieselben da, wo Beschäftigung ist, ein Recht von den Meistern beschäftigt zu werden. Wo aber keine Beschäftigung war, hatten sie ein Recht auf Unterstützung seitens der Gewerksältesten während dreier Tage und auf Wanderunterstützung, wenn sich innerhalb dieser Zeit keine Arbeit fand. Diese Wanderunterstützung sowie die Unterstützung in Krankheit und Not erhielt der Geselle aus der Gesellenkasse, wo diese unzureichend war, aus der Gewerkskasse, und bei deren Unzulässigkeit erst sollte die Stadt- und Kämmereikasse zutreten. Lohn ebenso wie das Kostgeld oder die Beköstigung wurden von der Zunft unter Mitwirkung der Staatsbehörden festgesetzt. Aber auch hier ist zu betonen, daß es sich hier nicht bloß um ein Recht auf die vorhandene Arbeit zu diesen Bedingungen, sondern auch um einen Zwang, zu denselben zu arbeiten, handelte. Wer sich weigert zu diesen Bedingungen „an den nach den Gesetzen des Staats zur Arbeit bestimmten Tagen“ etwa vorhandene Beschäftigung zu verrichten, wird mit Gefängnis, ja im Wiederholungsfalle mit Zuchthaus bestraft.

Gerieten aber auf dem Lande Personen, die nicht erbunterthänig waren, und in der Stadt solche, die nicht zu den privilegierten Handwerkern und Gesellen gehörten, in Not, — Hilfsbedürftige, die offenbar nur sehr wenig zahlreich vorkommen konnten, — so fielen sie, wenn sie in eine Dorf- oder Stadtgemeinde wirklich aufgenommen waren oder zu den gemeinen Lasten derselben zuletzt beigetragen hatten, dieser Gemeinde zur Last, die fremden Bettler dagegen sollten in Landarmenhäusern untergebracht und darin zur Arbeit angehalten werden. Die Kosten dieser Unterstützungen waren aus dem Ertrage der Arbeit der Unterstützten und eventuell aus der Besteuerung derjenigen, die von der Beseitigung des Straßenbittels Vorteil zogen, zu bestreiten.

Die Frage nach den Prinzipien der damaligen Ordnung des Erwerbs- und Unterstützungswesens ist demnach folgendermaßen zu beantworten: Von einem Recht auf Arbeit ähnlich dem *droit au travail*, um dessentwillen die Pariser Arbeiter im Juni 1848 die Straßenschlacht schlugen, ist keine Rede. Bei dem letzteren handelte es sich um ein Recht nicht etwa Privilegierter sondern Aller, nicht etwa auf vorhandene Arbeit, sondern daß ihnen Arbeit beschafft werde, und zwar spielten dabei die Bedingungen, zu denen diese Arbeit beschafft



werden sollte, eine große Rolle: sie sollten günstiger sein als die von den Arbeitgebern ihnen gebotenen<sup>1)</sup>. Auch hat Fürst Bismarck gezeigt, daß er nicht an dieses *droit au travail* dachte<sup>2)</sup>, indem er sich ja nicht auf das französische Dekret vom 25. Februar 1848, sondern vielmehr auf das preußische Landrecht berief. Um das letztere aber richtig zu beurteilen, sind vor allem die Personen zu unterscheiden, um die es sich handelt. Was die gewerblichen Arbeiter angeht, so haben wir es zu thun mit einer Kategorie, die im Jahre 1848 gar nicht mehr vorhanden war, um Arbeiter mit exklusiven Erwerbsprivilegien. Außerdem handelt es sich um Hörige und sodann um verarmte Bürger und Vagabunden. Jene Gewerbs-Arbeiter haben ein Recht, etwa vorhandene Arbeit zu Bedingungen, die unter der Mitwirkung der Staatsbehörden festgesetzt worden, zu verrichten; allein wenn keine Arbeit vorhanden ist, so haben sie nicht etwa ein Recht, daß solche beschafft werde, sondern nur ein Recht auf Unterstützung; dafür unterliegen sie aber auch einem Zwang, etwa vorhandene Arbeit zu den festgesetzten Bedingungen zu verrichten. Ähnlich verhält es sich mit den hörigen Bauern. Die übrigen haben selbst gar kein Recht, keinen im Rechtsweg verfolgbaren Anspruch. Vielmehr handelt es sich hier nur um ein Recht des Staats, von gewissen Personen oder Korporationen zu fordern, daß sie arbeitslosen Personen gegen Verrichtung von Zwangsarbeit Unterstützung gewähren. Es handelt sich also um dieselbe Ordnung der Erwerbs- und Unterstützungsverhältnisse, wie sie in England unter der Königin Elisabeth durch das Lehrlingsgesetz von 1562 und das Armengesetz von 1601 bestimmt worden ist. Hier wie dort nicht so sehr das Streben, unbeschäftigten Arbeitskräften Beschäftigung, als vielmehr Erwerbszweigen die Arbeitskräfte, deren sie dringend bedurften, zu schaffen und das Land von der Vagabundenplage zu befreien. Nur daß die englischen Gesetze ihre Bestimmungen nicht wie das philosophische Jahrhundert mit schönfärbenden allgemeinen Lehrsätzen einleiteten, das preußische Landrecht dagegen in der Formulierung dieser um so unvorsichtiger sein konnte, als es ja wie die ganze preußische Wirtschaftspolitik des 18. Jahrhunderts ein untermölkertes Land vor Augen hatte. Davon daß es statt der Arbeitgeber, welche nach Arbeitern, einmal beschäftigungslose Menschen geben werde, die nach Arbeit verlangten, hatte man damals noch keine Ahnung.

Was nun hat diese alte Ordnung gestürzt?

1) Das Dekret vom 25. Febr. 1848 besagte: „Die provisorische Regierung der Republik verpflichtet sich, dem Arbeiter seine Existenz durch die Arbeit zu garantieren; sie verpflichtet sich, allen Bürgern Arbeit zu verschaffen. Sie ist der Ansicht, daß alle Arbeiter sich associieren müssen, um die Früchte ihrer Arbeit zu erhalten.“ Was dies bedeutete, zeigt folgende Stelle bei Sigmund Engländer, Geschichte der französischen Arbeiterassoziationen, Hamburg, 1864, II, S. 263: „Da dieses Dekret Gesetzeskraft besaß, so nahmen Tausende von Arbeitern dieses Versprechen buchstäblich, verließen ihre Meister, mit denen sie sich nicht über eine Erhöhung des Arbeitslohnes verständigen konnten, und forderten Arbeit vom Staate.“ Vgl. daselbst das weitere.

2) So stellte es der Abgeordnete Richter dar. Vgl. Stenogr. Berichte über die Verhandl. d. Reichstags, V. Legislaturperiode, IV. Session, 1884, I. Bd. S. 495.



Hierbei haben zwei Strömungen zusammengewirkt, die auseinander zu halten ganz unentbehrlich ist: gewisse den Idealen der Zeit huldigende Theoreme und gewisse Interessen, deren Vertreter, harte Realpolitiker, sich dieser Doktrinen, wo sie ihnen förderlich waren, bedienten. Und zwar begegnen wir diesen beiden Bundesgenossen von innerlich so verschiedener Art bei der Zerstörung sowohl der alten Erwerbsordnung als auch des alten Unterstützungswesens.

Die Doktrin, welche gegen die alte Ordnung anstürmte, war die der französischen Physiokraten, Adam Smith's und seiner Schule. Die idealen Forderungen, die sie verwirklichen wollten, gehen von dem alten Postulate des Christentums aus, daß der Mensch im Menschen niemals bloß ein Mittel erblicken dürfe, sondern ein jeder zur größtmöglichen Entfaltung aller seiner Anlagen berufen sei. Es sei gleich hier bemerkt, daß dasselbe Ideal nicht nur in verschiedenen Denkschriften Stein's und Hardenberg's hervortritt, sondern auch als der Träger aller sozialistischen Postulate von denen St. Simon's angefangen bis zu denen der heutigen Sozialdemokraten erscheint.

In Verfolgung dieses Ideals bekämpfte die physiokratische Schule die alte Ordnung und zwar stützte sie ihre Angriffe teils auf das Naturrecht, teils auf Gesichtspunkte ökonomischer Zweckmäßigkeit.

Auf das Naturrecht: „Gott“, so sagte sie<sup>1)</sup>, „machte das Recht zu arbeiten zum Eigentum jedes Menschen, indem er ihm Bedürfnisse gab und ihn auf die Arbeit als auf das notwendigste Befriedigungsmittel derselben verwies, und dieses Eigentum ist das erste, das heiligste, das unverjährbarste“. Und von diesem Standpunkt aus verlangte sie die Beseitigung der exklusiven Gewerbsrechte, der Lehrlingsbeschränkungen, der Lohnregelungen.

Dasselbe verlangte sie aber auch aus Gesichtspunkten der Zweckmäßigkeit. Sei doch die angebliche Fürsorge des Gesetzgebers für das Wohl des einzelnen nicht bloß eine Heuchelei, sondern auch eine unverschämte Anmaßung. Lehre doch der Eigennutz einen jeden am besten, was am meisten ihm dienlich sei. Von jeglicher Einmischung der Behörden befreit, werde er daher seinen Vorteil und damit den des Ganzen am Besten verwirklichen.

Vom Standpunkt des natürlichen Rechtes wie der Zweckmäßigkeit also die Forderung nach Freiheit des Arbeitsvertrags.

Und von denselben Gesichtspunkten aus verlangte man die Beseitigung der alten Armengesetzgebung.

Aus Gründen des Naturrechts: die Gerechtigkeit verlange, daß jeder Konsument einer Ware auch deren Produktionskosten trage. Zu den Produktionskosten der Arbeit gehört auch der Unterhalt des Arbeiters bei Arbeitsunfähigkeit und Arbeitslosigkeit. Durch die überkommene Armengesetzgebung würden diese Kosten dem Armensteuerpflichtigen aufgebürdet, und der Konsument, der bei exportierten Waren noch dazu ein Ausländer sei, erhalte somit Zuschüsse aus öffentlichen Mitteln in dem Maße, indem er konsumiere. Denn

1) Vgl. Turgot, Oeuvres, ed. Daire II. die Proklamation von 1776 über die Gewerbefreiheit, ferner A. Smith, Wealth of Nations, 1. Buch, Kap. X.



in dem Maße, in dem die alte korporative Organisation des Gewerbebetriebs aufhörte, lockerte sich gleichzeitig die damit verbundene Unterstützungspflicht der zum Gewerbe gehörigen, und es trat in erhöhtem Maße die Unterstützungspflicht der Gemeinden in den Vordergrund. Es trugen jene Unterhaltskosten somit entweder die Heimatsgemeinden, an welche die hilflos gewordenen Arbeiter zurückgeschickt wurden, oder die Bewohner der Orte, an welchen diese sich niedergelassen hatten. Dabei kam es oft vor, daß die Arbeitgeber selbst, wenn sie nämlich nicht am Orte ihres Fabrikbetriebs wohnten, von der Armensteuer der Gemeinden ganz frei waren. Unter allen Umständen aber trugen einen Teil der Produktionskosten der Industrieerzeugnisse Personen, welche weder von der Arbeit der zu Unterstützenden, als diese arbeitsfähig waren, noch von dem Produkt, das mit Hilfe dieser Arbeit hergestellt worden war, irgend welchen Vorteil gezogen hatten.

Aber auch aus Zweckmäßigkeitsgründen sei die überkommene Armengesetzgebung verwerflich: denn die weitgehende Armenfürsorge lasse in Arbeiterbevölkerung ein Gefühl der Selbstverantwortlichkeit nicht entstehen, lähme die Arbeitslust und halte die Arbeiter ab, für die Tage der Arbeitsunfähigkeit und Arbeitslosigkeit selbst Fürsorge zu treffen.

Daher vor allem das Verlangen, nach Beseitigung der alten die Erwerbsfreiheit beschränkenden gewerblichen Ordnung auch die alte Armengesetzgebung zu beseitigen. Mit der Beseitigung der alten Erwerbsordnung werde jedem Arbeitsfähigen die rechtliche Möglichkeit gegeben, selbständig für sich zu sorgen; die Armengesetze seien so zu ordnen, daß er es im Alter büßen müsse, wenn er diese Fürsorge unterlasse. Zwar könne auch denen, die nicht für sich sorgten, mit Rücksicht auf die Sicherheit des Ganzen und aus Gründen der Menschlichkeit nicht jede Unterstützung versagt bleiben; allein diese solle den Unterstützten in so geringem Maße und in so abschreckender Weise zu Teil werden, daß sie aufs äußerste zur Selbstfürsorge angespornt würden. Und als das zweckmäßigste Mittel der Fürsorge empfahl man den Arbeitern die Versicherung für den Fall der Krankheit, des Unfalls, der Invalidität, des Alters, die Versicherung der Witwen und Waisen und die für den Fall der Arbeitslosigkeit. Gebe die freie Erwerbsordnung dem Arbeiter die Möglichkeit, sich einen Lohn zu verschaffen, der ihm die Führung einer menschenwürdigen Existenz und eine fortschreitende Beteiligung an den Segnungen der Gesittung gestatte, so müsse er auf dem Wege der Versicherung Vorsorge treffen, daß er bei Krankheit, Unfall, Invalidität, Alter und Arbeitslosigkeit und seine Familie im Fall seines Todes jene den Ansprüchen des gesitteten Menschen entsprechende Lebenshaltung, wenn auch in beschränkterem Maße, aufrecht zu erhalten im Stande sei. Auch bestehe erst dann die zur Führung eines menschenwürdigen Daseins unentbehrliche Sicherheit der Existenz.

Mit einem großen Teile dieser von der Doktrin gestellten Forderungen stimmten überein die des industriellen Großbetriebs, dessen Interessen nunmehr in den Vordergrund traten.



Sowohl die überkommenen Beschränkungen des selbständigen Gewerbbetriebs als auch alle Einmischungen der Gesetze und Behörden in die Bestimmungen des Arbeitsvertrags waren der Großindustrie ebenso lästig, wie sie den Doktrinären verhaßt waren. Wie diese so verlangte auch sie Gewerbefreiheit und Freiheit des Arbeitsvertrags von jeglicher Regelung.

Nicht minder unerträglich aber war ihr die überkommene Ordnung des Unterstützungswesens. Denn die Art und Weise, wie die Unterstützungspflicht der Gemeinden geregelt war, entsprach einer Gesellschaftsorganisation auf Grund agrarischer Ansiedlung und den Bedürfnissen einer im großen und ganzen sehr sesshaften Bevölkerung. Ja es gab in einzelnen Ländern besondere gesetzliche Bestimmungen, welche jeder Gemeinde das Recht gaben, jede Person, die sich innerhalb ihrer Grenzen niederlassen wollte, alsbald in ihre Heimath zurückzusenden, wenn irgend Gefahr ihrer späteren Verarmung vorhanden war. Diese Bestimmungen waren zuerst in England in der Zeit der Restauration entstanden. Damals begann die Minderung jenes Bauernstandes, der noch Cromwell's Schlachten geschlagen hatte, durch die Großgrundbesitzer auf dem Wege der Einhegungen umfangreicher zu werden; ihren Höhepunkt erreichte sie aber in der 2. Hälfte des 18. Jahrhunderts, bis der Bauernstand schließlich völlig verschwand. Der Bauer aber, der sein Land los wurde, zog nach den Städten, vor Allem nach London. Die Folge war: die Zahl der Unterstützungsbedürftigen nahm hier in hohem Maße zu, und London beantragte daher 1662 den Erlaß jenes Niederlassungsgesetzes. Der Großgrundbesitz aber, der beim Wegzug des früheren Bauern zur Stadt den Landarbeiter verlor, stimmte dieser Beschränkung der Freizügigkeit völlig zu und hielt sie um so hartnäckiger fest, je mehr er im 18. Jahrhundert zum intensiveren Betrieb der unter einer systematischen agrarischen Schutzzollpolitik aufblühenden Landwirtschaft der Arbeitskräfte bedurfte. Wie in England erlangten dann auch in den meisten deutschen Ländern die Gemeinden das Recht, die Niederlassung jedes besitzlosen Arbeiters, der ihnen einmal zur Last fallen könnte, zu hindern, und nur in dem unter dünner Bevölkerung ganz besonders leidenden Preussen konnten die Gemeinden den arbeitsfähigen Personen wenigstens den Aufenthalt nicht versagen. Die Ausbreitung der Großindustrie brachte dagegen eine Neuansiedelung der Bevölkerung mit sich, und der früher verhältnismäßig seltene Ortswechsel der Arbeiter wurde nunmehr nahezu die Regel. An verhältnismäßig wenigen Orten konzentrierte sie große Arbeitermassen, und ebenso rasch, wie sie diese mußte anziehen können, mußte sie im Stande sein, sie wieder abzustößen. Während infolge der bei steigender Konjunktur unerhörten Nachfrage nach Arbeitskräften die Bevölkerung in bis dahin unbekanntem Maße zunahm, entstanden bei sinkender Konjunktur nunmehr Massen von Unbeschäftigten, die nach Arbeit verlangten. Da versagten das Recht auf Arbeit des Elisabethischen Armengesetzes und des preußischen Landrechts und die für die untervölkerten agrarischen Verhältnisse ihrer Zeit getroffenen Einrichtungen völlig. Für solche



Massen konnte in den Landarmenhäusern nicht mehr Arbeit, gleichviel zu welchen Bedingungen, geschafft werden. Da aber auch die alten gewerblichen Unterstützungskassen weggefallen oder ungenügend waren, fielen die brotlos und arbeitsunfähig gewordenen Arbeiter somit einfach der Unterstützung der Gemeinden zu, und diese, durch die steigende Armenlast aufs äußerste gedrückt, bedienten sich aller Bestimmungen, welche ihnen die alte Heimatsgesetzgebung an die Hand gab, um sich dieser Unterstützungen zu erwehren. In England und den meisten deutschen Staaten suchten die Gemeinden vor allem die Ansiedlung aller Personen, die ihnen möglicherweise einmal zur Last fallen konnten, zu hindern. In Preußen wo dies rechtlich nicht möglich war, wehrten sich die Heimatsgemeinden nach Kräften, ihre Angehörigen wieder aufzunehmen, wenn sie ihnen, nachdem sie Jahre lang an anderen Orten gearbeitet hatten und ihnen völlig fremd geworden waren, arbeitslos oder arbeitsunfähig zurückgeschickt wurden. Daraus entstanden aber nicht nur menschenunwürdige Verhältnisse für die Arbeiter, sondern auch der Großbetrieb sah sich entweder in der Heranziehung der Arbeitermassen, deren er zu seiner Entfaltung bedurfte, oder in dem Wiederabstoßen derjenigen, deren er nicht mehr bedurfte, oft aber auch in beidem gehemmt<sup>1)</sup>. Die Folge war: zwei mächtige Interessentengruppen, die Armensteuerverpflichtigen, welche über die zunehmenden Lasten klagten, und die Großindustrie verlangten dringend die Beseitigung der alten Ordnung des Unterstützungswesens.

Man vereinigte sich also auch hier mit den Forderungen der Doktrin, und gingen diese auch noch weiter, als man selbst wollte, so konnte man doch fürs erste die Ausführungen der Doktrin zur Zerstörung der alten lästigen Ordnung nutzbar machen. Und so drangen von den Interessen der Realpolitiker getragen die jene idealen Ziele verfolgenden Forderungen der Doktrinäre in England wie in Deutschland in der Gesetzgebung durch. Die Gewerbefreiheit wurde eingeführt, die Freiheit des Arbeitsvertrags wurde zur Grundlage des Arbeitsverhältnisses gemacht, die alte Armengesetzgebung wurde abgeschafft und das Unterstützungswesen auf Grundlage der Selbstverantwortlichkeit und unter Anpassung an die neuen industriellen Bedürfnisse zu regeln versucht. Daß es aber die stark realpolitischen Gesichtspunkte der verschiedenen mächtigen Interessentengruppen

1) Anders freilich die Entwicklungsgeschichte der oberelsässischen Industrie! Sie zog in der ersten Hälfte dieses Jahrhunderts die Arbeitskräfte aus Deutschland und der Schweiz an sich in dem Maße, in dem sie ihrer bedurfte, ohne Einspruch seitens der Gemeinden befürchten zu müssen. Denn sobald die Arbeiter arbeitslos und arbeitsunfähig waren, wurden sie unter Zuhilfenahme der Fremdenpolizei aus Frankreich ausgewiesen, und so dieser Teil der oberelsässischen Produktionskosten auf die deutschen und schweizerischen Heimatsgemeinden der Arbeiter abgewälzt. (Vgl. Herkner, Die oberelsässische Baumwollindustrie und ihre Arbeiter, Straßburg, 1887, S. 125, 133 ff.) Eine solche durch die Lage an der Grenze verursachte Begünstigung der industriellen Entwicklung durch die alte Gesetzgebung, welche dieselbe sonst allenthalben hemmte, dürfte in der Geschichte der Industrie übrigens nahezu einzig dastehen!



waren, die sei es zur Vornahme dieser Neuerungen führten, sei es die eingeführten gegenüber den auf die Einführung folgenden rückläufigen Bestrebungen hielten, zeigt sich nicht bloß in dem konkreten Hergang beim Erlaß und bei der Aufrechterhaltung dieser Neuerungen<sup>1)</sup>, sondern vor allem in denjenigen Forderungen der Theoretiker im Interesse der Arbeiter, welche, wie z. B. die Koalitionsfreiheit, erst viel später und nach langen Kämpfen durchgesetzt wurden.

In England wurde die Gewerbefreiheit 1814 gesetzlich eingeführt, und die Armenpflege wurde durch die Gesetzgebung von 1834 und 1846 entsprechend den Bedürfnissen der neuen industriellen Ansiedlung auf Grundlage der Selbstverantwortlichkeit umzugestalten versucht. In Preußen traten die gedachten Veränderungen in der Erwerbsordnung der Arbeiter, der ländlichen wie der gewerblichen, infolge der Gesetzgebung ein, welche seit 1806 den preußischen Staat zu reformieren begann. Auf dem Gebiete des Unterstützungswesens erfolgte die Neugestaltung durch das Gesetz über die Verpflichtung zur Armenpflege vom 31. Dezember 1842 und das Ergänzungsgesetz vom 21. Mai 1855.

Welches waren nun die Grundsätze über das Unterstützungswesen auf welchen diese neue Gesetzgebung beruhte?

Als für die weitere Betrachtung hervorragend wichtig sind besonders zwei Neuerungen zu betonen.

Die eine bezieht sich auf die Veränderung in der Doktrin, zu der sich das Gesetz von 1842 bekannte. Es wurde oben gezeigt, daß auch nach dem preußischen Landrecht — abgesehen von den privilegierten Handwerksgesellen und den hörigen Bauern — niemand ein Recht auf Arbeit oder Unterstützung besaß, sondern daß nur der Staat ein Recht hatte, von gewissen Personen oder Korporationen zu fordern, daß sie arbeitslosen Personen gegen Verrichtung von Zwangsarbeit Unterstützung gewährten. Allein nichtsdestoweniger hatte sich das preuß. Landrecht erlaubt, an die Spitze seiner einschlägigen Bestimmungen einige allgemeine Lehrsätze zu stellen, welche, allein betrachtet, die Vorstellung, es stände den Armen ein Recht auf Unterstützung zu, erwecken können. Dies hört nun auf, und zwar ist es für die Veränderung in den wirtschaftlichen Verhältnissen, die einge-

1) In Frankreich scheiterte der Versuch Turgot's 1776, die alte zünftige Ordnung zu beseitigen, an dem Widerstand der Interessenten; es gab eben damals in Frankreich noch keine Großindustrie von Bedeutung. Erst 1789 fielen die Zunftprivilegien. Aber auch hier hätten nach eingetretener Reaktion die auf Wiederherstellung des Alten gerichteten Bestrebungen triumphiert, hätte nicht der seit der Revolution aufgekommene Großbetrieb seine Interessen in der Gesetzgebung zur Geltung gebracht. — In England gingen nahezu 40 Jahre seit dem Erscheinen des Werkes von A. Smith hin, ehe die alte Gewerbeordnung beseitigt wurde. Als dies 1814 stattfand, geschah es ausschließlich auf Andrängen der Großindustrie und unter lebhaftem Widerspruch seitens der Arbeiter; und ganz ähnlich verhielt es sich 1834 bei der Abschaffung des Elisabethischen Armengesetzes. — Daß in Preußen bei der Bauernbefreiung seit 1806 die Rücksicht auf das wohlverstandene Interesse der Rittergutsbesitzer der treibende Faktor war, hat Knapp in seinem Werke über die Bauernbefreiung in den älteren Teilen Preußens aktenmäßig dargethan. Auch gelangte in Preußen, ähnlich wie in Frankreich, die 1810 eingeführte Gewerbefreiheit zum vollen Siege erst, nachdem eine Großindustrie entstanden war, deren Interessen mit der Durchführung der neuen Doktrin aufs engste verknüpft waren.



treten war, von Wichtigkeit, zu betonen, auf wessen Betrieb die Veränderung stattfand. Das untervölkerte Preußen alten Bestandes, das der Arbeitskräfte entbehrte, hatte sich, wie wir sahen, den Luxus von Sätzen erlauben können, die möglicherweise als sehr weitgehend gedeutet werden konnten. Ganz anders die Bedürfnisse in den vorgeschrittenen Rheinlanden mit ihrer dichten, unter dem Einfluß des aufkommenden industriellen Großbetriebs rasch zunehmenden Bevölkerung. Hier mußte man das Gefährliche allgemeiner Sätze, die, weit gedeutet, zu Unmöglichkeiten zu führen schienen, am ersten erkennen. Als nun der Entwurf eines neuen Gesetzes über die Verpflichtung zur Armenpflege den Provinziallandtagen vorgelegt wurde, in dem eine ausdrückliche Bestimmung darüber, daß dem Armen ein Klagerecht auf Unterstützung nicht zustehen solle, fehlte, fand der Entwurf auf dem rheinischen Landtage deshalb Widerspruch. „Es ward auf dem Landtage die Ansicht verteidigt, daß eine Verpflichtung der Kommunen zur Obsorge für die Armen nicht anerkannt und eine gesetzliche Verpflichtung zur Vorsorge für die Armut nicht festgestellt werden dürfe.“ Die Folge war, daß der § 33 des umgearbeiteten Gesetzes bestimmte, daß der Arme niemals ein Recht auf Verpflegung gegen einen oder den anderen Armenverband haben solle, und über den Sinn dieses Paragraphen lassen die dem umgearbeiteten Entwürfe beigegebenen Motive keinen Zweifel, wenn sie schreiben: „daß falsches Mitleid und mißverstandene Humanität in diesem Zweige der öffentlichen Ordnung leicht zu viel thun, daß jedes Zuviel hierbei sehr nachteilige Folgen habe und als Aufmunterung wirke, sich in den Stand der Armen zu begeben, und daß mithin als eine Kardinalmaxime der Armenverwaltung festgehalten werden müsse, nicht mehr als das äußerste Bedürfnis zu gewähren und nichts weiter als das wirkliche Umkommen im Elende verhüten zu wollen, überhaupt aber gar kein Recht, keinen im Rechtswege verfolgbaren Anspruch des Armen auf Unterstützung anzuerkennen, sondern nur über die eventuelle Verpflichtung der Kommunen und Provinzen dahin, daß jenes Äußerste vermieden werde, als über eine Verpflichtung, die ihnen nur gegen das Ganze, dem Staate gegenüber, nicht aber gegen die einzelnen Armen obliegt, zu statuieren“<sup>1)</sup>. Das Verhältnis, wie es allerdings bereits in den Einzelbestimmungen des preußischen Landrechts zum gesetzlichen Ausdruck gelangt war, wird jetzt also auch prinzipiell anerkannt. Den Armen wurde ein Recht auf Unterstützung ausdrücklich aberkannt. Die subsidiarische Verpflichtung der Armenverbände zur Armenpflege wurde ausdrücklich als nur gegenüber dem Staate bestehend erklärt, und, wie das Plenum des Obertribunals am 21. Februar 1853 aussprach, auch die Aufgabe des Staates zur Fürsorge für die Armen wurde nur mit Rücksicht auf „die aus der Not, Hilfsbedürftigkeit und Nahrungslosigkeit entstehenden Gefahren für die Sicherheit und die sittlichen Zustände der Gesellschaft“ als bestehend bezeichnet. Das Maß der

1) Vergl. Entscheidungen des Königlichen Obertribunals, Bd. 24, S. 251.



Fürsorge aber bestimmt, wie als besonders wichtig nochmals zu betonen ist, die von den Motiven aufgestellte „Kardinal-Maxime der Armenverwaltung“ dahin, daß die Unterstützung „nicht mehr als das äußerste Bedürfnis gewähren und nichts weiter als das wirkliche Ummkommen im Elend verhüten“ soll.

Die andere Neuerung, deren Einführung bereits 1831 ins Auge gefaßt worden war<sup>1)</sup>, aber erst 1855 zur vollen Durchführung kam, ist die Einführung des Unterstützungswohnsitzes. Die Heimatgemeinden werden von der Pflicht zur Verpflegung und Erhaltung ihrer Angehörigen, die ihnen, nach Verbringung ihres arbeitskräftigen Alters an anderen Orten, zum Zweck der Unterstützung zurückgeschickt werden, frei, wenn diese Gemeindeglieder an einem anderen Orte einen Wohnsitz erworben und den erworbenen Wohnsitz ein Jahr lang fortgesetzt haben.

Welches waren nun die Wirkungen der Einführung dieser Grundsätze? Haben die daraus entsprungenen Bestimmungen das, was von ihnen erwartet wurde, gehalten?

Man erkennt: das Ziel der preußischen Gesetze war ähnlich wie das der genannten englischen, einmal die Minderung der Armenlast, indem der Antrieb der Armen zur Selbstfürsorge möglichst gesteigert werden sollte, und sodann die Beseitigung der Zurücksendung unterstützungsbedürftiger Armer an die Heimatgemeinden und der endlosen damit verbundenen Reibungen und Leiden. Auch waren die Mittel, die man in Preußen ergriff, im ganzen dieselben wie in England. Nur gab es einen gewichtigen Unterschied.

In England beschränkte man sich, um die Zahl der unterstützungsbedürftigen Armen zu mindern, darauf, die Armenpflege äußerst abschreckend zu machen und die Ausbreitung der freien Hilfskassen unter der Arbeiterbevölkerung möglichst zu erleichtern. Dagegen unterließ man es, einen Zwang der Arbeiter zum Beitritt zu diesen Kassen auszusprechen. In Preußen dagegen entsprach zwar das erstere, wie wir gesehen haben, gleichfalls den festgestellten „Kardinalmaximen der Armenverwaltung“. Dagegen bestimmte die preußische Gewerbeordnung von 1845, daß alle an einem Orte beschäftigten Arbeiter durch Ortsstatut verpflichtet werden könnten, den Arbeiterhilfskassen beizutreten, die an dem Orte bestehen. Man behielt also den in der alten zünftigen Ordnung bestehenden Hilfskassenzwang für die gewerblichen Arbeiter an den Orten bei, welche durch Ortsstatut seine Beibehaltung anordnen sollten. Und es ist bekannt, wie diese Bestimmung i. J. 1876 aus der preußischen Gewerbeordnung von 1845 in das Reichsgesetz betreff. die Abänderung des Tit. VIII der Gewerbeordnung vom 8. April 1876 überging und damit für das ganze Geltungsgebiet der D. G.-O. Rechtskraft erlangte.

Trotz dieser Verschiedenheit war die Verschiedenheit der Wirkungen der im übrigen ähnlich gearteten Gesetzgebung in England

1) Vergl. Flottwell, Das Bundesgesetz über den Unterstützungswohnsitz, seine Väter und seine Feinde. Preussische Jahrbücher, 43. Band, S. 588 ff., 44. Band, S. 8 ff. 1879.



und Preußen nicht groß. In beiden Ländern wurden die erstrebten Ziele nur unvollkommen erreicht.

Allerdings fehlte es nicht an einer Menge freier Hilfskassen, welchen eine sehr große Anzahl der englischen Arbeiter unter dem durch die neue Armengesetzgebung geschaffenen Zwang der Not beitrug. Und ebenso machten sehr zahlreiche Gemeinden in Preußen von dem Rechte, durch Ortsstatut einen Hilfskassenzwang auszusprechen, Gebrauch. Allein weder die eine noch die andere Art von Zwang konnte zu einer unter allen Umständen wirksamen Arbeiterversicherung führen.

Damit die bei diesen Hilfskassen bewirkte Versicherung unter allen Umständen wirksam sei, war nämlich nötig:

1) daß der Arbeiter Prämien zahle von ausreichender Höhe; — dies setzte den Bezug eines ausreichend hohen Lohnes voraus;

2) daß er seine Prämien stetig bezahle, da mit jeder Unterbrechung der Zahlung seine Versicherung erlosch; — dies setzte voraus, daß er stetig beschäftigt sei;

3) daß er nicht willkürlicher Entlassung aus der Kasse, in die er gezahlt hatte, ausgesetzt sei; und dies setzte voraus, einmal, daß mit der Entlassung aus der Beschäftigung nicht auch seine Mitgliedschaft der Kasse erlösche, und sodann, daß er im Stande sei, auch wenn entlassen, die erforderlichen Prämien weiter zu zahlen.

Ohne Erfüllung dieser drei Bedingungen war bei der Organisation der Hilfskassen in England wie in Preußen die Wirksamkeit jeder Arbeiterversicherung für den Fall der Krankheit, des Alters oder des Todes ausgeschlossen. In der Vergangenheit allerdings hatte eine wirksame Arbeiterversicherung in den Gesellenladen bestanden. Denn hier gab es

1) eine Garantie der nötigen Lohnhöhe; denn die Behörden setzten den Lohn entsprechend dem Bedürfnisse des Arbeiters fest;

2) die nötige Stetigkeit der Beschäftigung; denn die gewerblichen Arbeiter hatten ein Andere ausschließendes Recht auf die vorhandene Arbeit und, wo keine Arbeit vorhanden war, ein Recht auf Unterstützung;

3) den nötigen Schutz gegen willkürliche Entlassung in den langen Verdingungsterminen, in dem durch die Gesellenladen gewährten Schutze und vielfach in der Bestimmung, daß die Arbeiter nicht durch die Arbeitgeber, sondern durch die Behörden angenommen und entlassen wurden.

Mit der Proklamierung der „Freiheit des Arbeitsvertrags“ kamen alle diese Maßnahmen in Wegfall. Die Folge war:

1) eine sehr große Schwierigkeit, daß der Arbeiter Prämien in der erforderlichen Höhe bezahle. Daher die Insolvenz aller Arbeiterversicherungskassen in England, wo die Arbeiter des Rückhalts von Organisationen zur Hochhaltung der Löhne entbehren oder eine abnehmende Konjunktur ein Sinken der Löhne und damit der möglichen Beitragshöhe herbeiführt.

2) Die zweite Folge war, daß jede Krise, welche den Arbeiter



beschäftigungslos machte, gleichzeitig ihre bis dahin gezahlten Versicherungsprämien unwirksam machte. So gingen in den Jahren 1869 bis 1879 von den mehr als 50 000 Mitgliedern des oberschlesischen Knappschaftsvereins über 10 % infolge von Krisen ihrer Versicherungsansprüche verlustig.<sup>1)</sup>

3) Die dritte Folge war, daß jeder Arbeitgeber es nunmehr in seiner Macht hatte, durch beliebige Entlassung des Arbeiters dessen Versicherung für den Fall des Alters, dessen Witwen- und Waisenversicherung ganz oder teilweise unwirksam zu machen. Ich erwähne hier nur, daß ein oberelsässer Großindustrieller in einer Zuschrift an die „Straßburger Post“<sup>2)</sup> sogar von „Härten“ gegenüber „den älteren Arbeitern vieler Fabriken“ berichtet hat, wenn „sie bald Berechtigung zu der ihnen nach gewisser treuer Dienstzeit versprochenen Pension hätten“ — also von einer Entlassung von Arbeitern ohne jegliche vorausgegangene Differenz, etwa über die Arbeitsbedingungen, sondern lediglich, um denselben die versicherte Altersunterstützung nicht auszahlen zu müssen!

Das Ergebnis war, daß in Preußen, trotzdem hier in den meisten Industriestädten die obligatorische Kranken- und Sterbefallversicherung durch Ortsstatut eingeführt war, ebenso wie in England die Armenlast außerordentlich stieg. So betrugen z. B. in Berlin<sup>3)</sup> die an die Ortsarmen gezahlten Unterstützungen i. J. 1869 noch 1 239 467 Mark und die Ortsarmen waren 1,44 % der Bevölkerung. Dieser Prozentsatz nahm in den Kriegsjahren 1870—71 begreiflicherweise zu, um in den darauf folgenden Jahren des Aufschwungs bis auf 1,21 % herabzugehen. Aber im Jahre 1878 betrug er wieder 1,40 % und die Summe der Unterstützungen 2 091 188 Mark.

In den folgenden Städten mit großem Industriebetrieb betrugen die Zwangsbeiträge zu den Kosten der Armenpflege in Prozenten der Staatssteuer<sup>4)</sup>:

Namen der Städte:	Jahre	
	1876	1879/80
Barmen	48	51
Altona	45	53
Stettin	30	41
Düsseldorf	31	33
Elberfeld	36	39
Aachen	30	36
Krefeld	36	50
Dortmund	21	51
Essen	32	46
M.-Gladbach	67	72
Bochum	23	47
Königshütte	19	30
Hagen a. W.	41	52

1) Vgl. Brentano, Der Arbeiterversicherungszwang etc. Berlin 1881. S. 55.

2) Straßburger Post vom 3. Mai 1887.

3) Adickes, Ztschr. f. d. ges. Staatswiss. 1881, S. 252.

4) Adickes, Ztschr. f. d. ges. Staatswiss. 1881, S. 419 ff.



Ganz besonders bemerkenswert ist es, daß eine Spezialerhebung für die 46 Städte des Regierungsbezirks Oppeln eine Steigerung der Ausgaben für Armenzwecke in der Zeit von 1872—1877 von durchschnittlich 41 % ergab. „Diese Steigerung traf hauptsächlich die dem oberschlesischen Montanbezirk angehörigen Städte“<sup>1)</sup>. Die in diesem Montanbezirk beschäftigten Berg- und Hüttenarbeiter gehörten aber nicht nur obligatorischen Kranken- und Sterbekassen, sondern größtenteils auch obligatorischen Invaliden- und Alterskassen an!

Ebensowenig aber wurden die Ziele erreicht, welche das Gesetz von 1855 über den Unterstützungswohnsitz im Auge hatte. Es geschah dies ebensowenig, wie es in England durch das Gesetz über unausweisbare Arme von 1846 geschehen ist. Im Gefolge von beiden Gesetzen begann nun jenes Streben der von einer Unterstützungspflicht bedrohten Gemeinden, den eventuell Unterstützungsbedürftigen vor Eintritt der Pflicht einer andern Gemeinde aufzuhalten, das zu so vielen Erörterungen den Anlaß gab. Gar mancher Arbeiter, dessen Periode der Arbeitsunfähigkeit herannahte, wurde bloß aus dem Grunde entlassen, damit die Unterstützungspflicht Anderen zufiele, und am Ende eines arbeitsreichen Lebens mußte er dann von Gemeinde zu Gemeinde wandern, um jedesmal wieder vor Ablauf der eine Unterstützungspflicht der Gemeinde begründenden Frist entlassen zu werden und schließlich an einem Orte, dem er fremd geworden war, unter unfreundlichen Menschen sein elendes Alter zu enden. Diejenigen Gemeinden aber, die nicht im Stande waren, ihre Armen in dieser Weise von sich auf andere abzuwälzen, sahen ihr Armenbudget in der erschreckendsten Weise sich steigern. Besonders seit das norddeutsche Gesetz vom 6. Juni 1870 das System des Unterstützungswohnsitzes zuerst auf das Gebiet des Norddeutschen Bundes und dann auf das des ganzen Deutschen Reiches mit Ausnahme Bayerns und Elsaß-Lothringens ausgedehnt hat, sind diese Übelstände in der Öffentlichkeit lebhaft erörtert worden. Dabei trat im Gefolge dieser Ausdehnung dieselbe Erscheinung hervor, die sich auch bei der Ausdehnung der Grundsätze der alten preußischen Gewerbeordnung auf die übrigen Bundesstaaten beobachten ließ. Man fing an über das Gesetz zu schelten, nicht nur, wo es wirklich Neuerungen brachte. Das Schimpfen wirkte ansteckend. Und selbst in den preußischen Landesteilen, deren Gesetzgebung bereits seit Menschengedenken von ganz denselben Grundsätzen ausgegangen war, wurde über diese als über die allerverderblichste Neuerung geklagt!

Indes nicht bloß die Erscheinung, daß eine längst bestehende Gesetzgebung als eine Neuerung kritisiert wurde, auch die Ursache derselben war beim Unterstützungswesen dieselbe wie bei der Gewerbeordnung.

Als die Entwicklung der Großindustrie und die Neuansiedlung der Bevölkerung, die sie zur Folge hatte, noch ganz in den Anfängen

1) Adickes, Tübinger Ztschr. f. d. ges. Staatswiss. 1881, S. 263.



waren, machten sich die Übelstände, welche in dem Mangel einer den Bedürfnissen entsprechenden gesetzlichen Ordnung lagen, nicht in dem Maße fühlbar wie später, als mit der vorgeschrittenen Entwicklung auch diese Übelstände eine quantitativ größere Bedeutung erlangten. Was damals nur von Wenigen empfunden wurde, wurde nun ein allgemeines Leiden, und so eiferte man denn mit den Übrigen gegen die neuen Gesetze, ohne sich bewußt zu sein, daß es sich bei diesen nicht um etwas Neues, sondern nur um neue Auflagen von längst Gültigem handelte.

Bei den nunmehr auftauchenden Plänen zur Abhilfe sind abermals die beiden Strömungen auseinanderzuhalten, die wir, seitdem es die Zerstörung der alten Erwerbsordnung und des alten Unterstützungswesens galt, nebeneinander begegnet haben.

Die eine Strömung verfolgt das alte Ziel der Physiokraten wie der Sozialisten, die unentbehrlichen wirtschaftlichen Grundlagen für die verhältnismäßige individuelle Selbstentfaltung Aller zu höchstem, sittlichem Lebensglück zu schaffen. Sie erstrebt, den Arbeiter von der Unsicherheit seiner Existenz und der Notwendigkeit jedweder Armenunterstützung durch Ausbildung der Arbeiterversicherung zu befreien, und zwar sollte die Hilfe, welche ihm durch diese werde, eine je nach seiner Lebenshaltung verschiedene sein.

Dieses Ziel suchten die Gewerkvereine auf dem Wege der Freiheit und der Selbsthilfe, die Sozialdemokratie auf dem Wege des Zwangs und der Staatshilfe zu erreichen. Die ersteren verlangten zu dem Zwecke einerseits Beseitigung des noch bestehenden Hilfskassenzwangs, andererseits die notwendigen freiheitlichen Voraussetzungen, um durch Agitation die Arbeiter zum freiwilligen Beitritt zu ihren Kassenorganisationen zu bewegen. Die andern verlangten die Ausdehnung des bestehenden Krankenkassenzwangs auf die Invaliden-, Alters-, Witwen- und Waisenversicherung und Staatszuschuß zu ihrer Durchführung.

Beide Richtungen fanden Unterstützung bei Theoretikern.

Die andere Strömung war die gewisser höchst einflußreicher Interessentengruppen.

Unter diesen war von besonderer Wichtigkeit die der unter der steigenden Armenlast seufzenden Gemeinden, sowohl der städtischen, vertreten durch sehr rührige und mitunter auch sehr intelligente Stadträte und Bürgermeister, als auch der ländlichen, deren Wortführer Rittergutsbesitzer und Landräte waren. Hatte der Krankenversicherungszwang da, wo er durch Ortsstatut eingeführt war, auch nicht allen versicherten Arbeitern eine wirksame Unterstützung gebracht, so hatte er doch immerhin die Armenkasse von einer nicht unbeträchtlichen Anzahl von Arbeitern befreit. Im Vergleich zu diesem Vorteil legte man auf die Verluste der Arbeiter, wenn sie bei eintretender Arbeitslosigkeit infolge der Unfähigkeit, weitere Beiträge zu zahlen, ihre Unterstützungsansprüche verloren, keinen sonderlichen Wert. Daher verlangte man dringend, daß der Versicherungszwang auf die Invaliden-, Alters-, Witwen- und Waisenversicherung ausgedehnt



und dadurch die Armenlast der Gemeinden des weitem gemindert werde. Auch versprach eine geeignete, das ganze Reich umspannende Versicherungsorganisation die Beseitigung der so widrigen Streitigkeiten der Gemeinden untereinander über die Unterstützungspflicht, des Herumhetzens der von Arbeitsunfähigkeit bedrohten Arbeiter von Ort zu Ort und jener Versuche der Gemeinden, durch Überlistung einer andern Gemeinde die Unterstützungspflicht zuzuschieben. Was aber den Betrag angeht, der den Arbeitern aus den Versicherungskassen gewährt würde, so genügte es dem Interesse der Gemeinden, wenn er nur das Maß der bisherigen Armenunterstützung erreichte.

Zu dieser Gruppe kam als andere sehr einflußreiche Interessentengruppe die der Industriellen.

Zwar zeigte sich nicht das Interesse aller Gewerbetreibenden als übereinstimmend. Vielmehr schieden sich hier, wie ja auch bei vielen anderen Bestimmungen der Gewerbeordnung, die Interessen der Kleingewerbetreibenden von denen der Großindustriellen.

Nach der zu Anfang der siebziger Jahre noch geltenden Gesetzgebung waren in Preußen die Arbeiter der Kleingewerbetreibenden gezwungen, den Ortskrankenkassen beizutreten, und die Handwerksmeister selbst waren zur Zahlung eines Drittels der zu ihrer Versicherung nötigen Beiträge verpflichtet. Dies empfanden die letzteren angesichts der Freiheit, deren ihre Arbeiter seit der durch die Gewerbeordnung von 1869 für ganz Deutschland statuierten Koalitionsfreiheit genossen, als drückende Last<sup>1)</sup>. Sie hatten nicht die Macht, gleich den Großindustriellen, durch die Art der Organisation mit

1) So der allgemeine Deutsche Handwerker- und Arbeitgertag in Dresden von 1873. Derselbe forderte zur Unterstützung einer an den Reichstag oder den Bundesrat zu richtenden Petition auf, die, da sie für den Standpunkt der Kleingewerbetreibenden ungemein bezeichnend und dabei völlig vergessen ist, hier, soweit sie sich auf unsere Dinge bezieht, wörtlich wiedergegeben werden soll. Es wird darin verlangt:

„3) Endliche Regelung der Gesetzgebung über die Kranken-, Hilfs- und Sterbekassen für Gesellen, Gehilfen und Fabrikarbeiter gemäß § 141 der Gewerbeordnung, und Abschaffung der teilweise noch bestehenden Beitragspflicht der Arbeitgeber zu den Gesellen- und Fabrikarbeiter-Kranken-, Hilfs- und Sterbekassen.

„Welche Summe des Unfriedens und Haders die mangelhaften und unklaren Vorschriften der §§ 140 und 141 der Gewerbeordnung zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern, welche zahllosen Streitschriften sie zwischen den Verpflichteten und den Gemeindebehörden namentlich in Preußen bereits hervorgerufen und noch fortwährend überall da erzeugen, wo gesetzliche Zwangskassen besonders mit gleichzeitiger Beitragspflicht der Arbeitgeber bestehen, davon dürften die gesetzgebenden Faktoren kaum eine Ahnung haben, denn sonst würde den gegenwärtigen unerträglichen Zuständen gewiß schon ein Ziel gesetzt sein.

„Handelt es sich aber um die Frage, in welcher Weise die bezüglichen Verhältnisse von neuem durch die Gesetzgebung allgemein zu regeln sind, so kann nach dem teilweisen Vorgange auch der süddeutschen Staaten es sich:

- a. nur darum handeln, daß die Beitragspflicht der gewerblichen Arbeitgeber zu den örtlichen Kranken-, Hilfs- und Sterbekassen allgemein beseitigt, daß ferner
- b. die zwangsverbindliche Einführung solcher Kassen nur für alle in einer Gemeinde oder einem Gesamtarmenverbande wohnhafte Personen erfolgt, welche nicht einer höheren Steuerleistung unterworfen und daselbst nicht ortsangehörig sind, d. h. daselbst nicht ihren Unterstützungswohnsitz haben, und daß endlich



den einzelnen Betrieben verbundenen Betriebskassen diese freiheitlichen Bestimmungen thatsächlich in Frage zu stellen, und waren daher auch unfähig, sich für das von ihnen zu zahlende Drittel durch Verschlechterung der Arbeitsbedingungen schadlos zu halten. Da sie aber auch durch Steuern zur Deckung der Kosten der allgemeinen Armenpflege herangezogen wurden, klagten sie, daß eine doppelte Armensteuer von ihnen erhoben werde, und erklärten es für unbegreiflich, wie man sie angesichts der die Gesetzgebung beherrschenden Tendenz, die Arbeiter von jeder Bevormundung durch die Arbeitgeber zu befreien, weiterhin zur Tragung eines Teils der Versicherungsprämien verpflichten könne.

c. allgemeine zwangsverbindliche Invaliditäts- und Altersversorgungskassen von Staats- oder Reichswegen eingeführt werden, da unter den gegenwärtigen wirtschaftlichen und gewerblichen Verhältnissen die aus der Invalidität und Altersversorgung — welchen außerdem körperliche oder geistige Verbildung, Krüppelhaftigkeit, Siechtum, Blödsinn, Wahnsinn u. s. w. gleichzustellen sein werden — erwachsenden zufälligen und drückenden Armenlasten unmöglich von einzelnen, in den meisten Fällen ganz unberechtigt beschwerten, und zudem oft thatsächlich ganz leistungsunfähigen örtlichen Gemeinden getragen werden können.

„Zu a. erscheint es unbegreiflich, wie bei der überall zur Geltung gelangten Tendenz der modernen Gesetzgebung, die Arbeitnehmer von der Bevormundung der Arbeitgeber zu befreien und das Bewußtsein der Selbständigkeit, Selbsthilfe und Selbstverantwortlichkeit in ihnen rege zu erhalten, die Arbeitgeber zur Mitleistung von Beiträgen für die Kranken- und Hilfskassen ihrer Arbeitnehmer verpflichtet werden können. Außerdem ist die Beitragspflicht bei dem fortwährenden Wechsel des Arbeitsverhältnisses nicht nur äußerst schwer genau zu fixieren und führt nicht nur zu einer Unsumme von Plackereien und Unannehmlichkeiten für die gewerblichen Arbeiter, sondern sie ist in der Sache auch durchaus eine Ungerechtigkeit sowohl letzteren, als oft auch der Mehrzahl der gewerblichen Arbeitnehmer gegenüber. Die gewerblichen Hilfskassen sollen den Zweck haben, zur Entlastung der Armenpflegekosten beizutragen, welchen Zweck sie auch in hohem Grade erfüllen und somit an und für sich in gewissem Umfange auch erhalten werden mögen. Indes da die gewerblichen Arbeitgeber und meist auch die Arbeitnehmer bereits durch ihre Steuern für die Deckung der Armenpflegekosten aller übrigen Klassen der Bevölkerung ihrer Ortsgemeinden beitragen, so werden sie durch die Beitragspflicht sowohl zur Deckung der allgemeinen, als auch der besonderen Armenlasten für ihre Berufsgenossen doppelt belastet und entlasten dadurch die übrigen Klassen der Bevölkerung, für welche die Gewerbetreibenden dagegen selbst die volle Armenlast mitzutragen haben.

„Demnach empfiehlt sich nicht nur aus Gründen der Zweckmäßigkeit, sondern auch der Gerechtigkeit die vollständige Beseitigung derjenigen öffentlichen Unterstützungskassen, welche unterschiedslos und lediglich die gewerblichen Arbeitgeber und Arbeitnehmer der Ortsgemeinden zu Beiträgen für besondere gewerbliche Unterstützungskassen haftbar machen.

„Zu b. dagegen erscheint es dringend geboten, daß Kranken- und Sterbe-Hilfskassen innerhalb der einzelnen Gemeinden und Armenverbände für alle diejenigen Personen daselbst eingerichtet werden, welche am Orte ihres Aufenthalts nicht heimatsberechtigt sind oder nicht ihren Unterstützungswohnsitz haben, und für welche auch thatsächlich die bezüglichen Hilfs- und Armenkassen am meisten in Anspruch genommen werden. Man wird annehmen können, daß alle diejenigen in einer Ortsgemeinde sich aufhaltenden Fremden, welche zu einem gewissen höheren Steuersatze daselbst veranlagt sind und diesen Steuersatz wirklich bereits leisten, nicht der öffentlichen Fürsorge anheimfallen werden, und deshalb diese von der Beitragspflicht zu den bezüglichen Unterstützungskassen frei lassen können; indes nichts berechtigt zu der Verpflichtung für eine Ortsgemeinde, daß sie ohne Äquivalent, meist ohne Aussicht auf Wiedererstattung und im besten Falle nur erst nach langen und weitläufigen Verhandlungen mit anderen und fremden Ortsgemeinden, die Krankenfürsorge für alle Personen übernehmen soll, welche zufällig und vorüber-

N. F. Bd. XVI.

2



Sie verlangten vor allem Befreiung von den ihnen in verschiedenen Städten durch Ortsstatut auferlegten Verpflichtungen. Ihr Interesse ging dahin, die Entwicklung freier Hilfskassen zu fördern<sup>1)</sup>. Und wenn sie daneben verlangten, daß „allgemeine zwangsverbindliche Invaliditäts- und Altersversorgungskassen von Staats- oder Reichswegen eingeführt würden“, so dachten sie dabei an nichts weniger, als daß die Kosten derselben ihnen zu einem Drittel aufgebürdet werden sollten. Vielmehr betrachteten sie die ganze Frage nicht vom Standpunkt des Arbeitgebers, von dem aus gesehen die Sache für sie, wie gezeigt, gar keinen Vorteil bot. Sie betrachteten sie lediglich vom Standpunkt des Armensteuerpflichtigen und dem einer Abwälzung der Armenlast von der Gemeinde auf Staat oder Reich.

Viele Großindustrielle hatten dagegen nicht nur Krankenkassen, sondern auch Invaliden- und Alterskassen mit ihren Betrieben verbunden. Diesen Kassen zahlten sie aus eigenen Mitteln Zuschüsse,

gehend sich in ihr aufhalten und durch hinreichende wirtschaftliche Leistungen am Orte ihres Aufenthalts sich noch nicht den geringsten Anspruch auf eine wirtschaftliche Gegenleistung erworben haben. Die Errichtung von Krankenkassen für ortsanwesende Fremde und durch dieselben ist daher ein dringendes Gebot der Gerechtigkeit, andererseits aber auch eine Maßregel der höchsten Zweckmäßigkeit, da bei dem Bestande solcher Kassen die Krankenkosten-Erstattungspflicht der Armenverbände für ihre auswärtigen Ortsangehörigen beseitigt und dadurch das gesamte Armenpflegeverfahren in höchst bedeutsamer Weise erleichtert, wie den Gemeindebehörden eine Unsumme von Schreibereien, Weitläufigkeiten und Opfern aller Art erspart werden könnte.

„Gleichzeitig aber würde auch dadurch diejenige Klasse der Bevölkerung zu verhältnismäßiger Heranziehung für die öffentlichen Lasten gezwungen werden, welche gegenwärtig sich denselben gänzlich entzieht und lediglich andere Personen in der ungerechtfertigten Weise für sich haftbar macht.

„Zu c. aber ist es zweifellos, daß die oft erdrückende Armenlast, von welcher einzelne Gemeinden durch die öffentliche Invaliditäts- und Alters-Versorgung zahlreicher ihrer Mitglieder, der die Versorgung für Krüppel und Geisteskranke gleichsteht, getroffen werden, nur eine gerechte Ausgleichung dadurch erfahren kann, daß jene Versorgung von Staats- oder Reichswegen durch Errichtung einer allgemeinen öffentlichen Versorgungskasse übernommen wird. Dafür, daß einer bestimmten Gemeinde, in welcher Jemand zufällig oder durch „Abschiebung“ seinen letzten Aufenthalt gehabt, für welche er wirtschaftlich jedoch oft wenig oder gar nichts geleistet hat, die schließliche lebenslängliche Armen-Versorgung des Hilfsbedürftigen zur Last fallen soll, läßt sich auch nicht die geringste Rechtfertigung finden, und es erscheint daher sowohl aus Gründen der Gerechtigkeit, als auch der Humanität gegen die zu Versorgenden selbst, durchaus geboten, daß allgemeine Staats- oder Reichs-Unterstützungskassen für die öffentliche Invaliditäts- und Alters-Versorgung errichtet werden, zu denen die einzelnen Gemeinden nach Verhältnis der in ihnen unterstützungswohnsitzberechtigten Personen Beiträge zu leisten haben und aus welcher sie sodann die Unterstützungen für die in ihnen wohnhaften Hilfsbedürftigen der Invalidität und des Alters empfangen.“

1) Es ist charakteristisch für das kurze Gedächtnis unserer Zeit, daß man heute ganz vergessen hat, daß die zünftlerischen Handwerksmeister, überhaupt alle Kleingewerbetreibenden, schon seit 1869 gegen die Ortskrankenkassen mit Beitragspflicht der Arbeitgeber waren. So hat man heute nur verwunderte Entrüstung, wenn nach Erlaß des Krankenkassengesetzes von 1883 so viele Handwerksmeister ihren Arbeitern die diesen aus anderen Gründen sehr willkommene Arbeitsbedingung stellen, daß sie einer freien Hilfskasse statt der Ortskrankenkasse beiträten. Und doch erscheint dies nach dem im Text Dargelegten so leicht verständlich. Es erledigen sich damit und aus der sofort zu citierenden Äußerung Karl Grad's auch die gegen mich gerichteten Bemerkungen Theodor Lewald's in Schmoller's Jahrbuch IX, S. 1134.



die mitunter sogar beträchtliche waren. Allein diese Zuschüsse bedeuteten für sie nicht wie für die Kleingewerbtreibenden einen Verlust, sondern eine sehr gewinnbringende Anlage<sup>1)</sup>. Sie rentierten sich nämlich in niedrigeren Löhnen und größerer Gefügigkeit der Arbeiter nach allen Richtungen hin. Denn der Arbeiter, der in eine solche Kasse Beiträge gezahlt hatte, verlor alle ihm dadurch entstandenen Unterstützungsansprüche, sobald er aus dem Arbeitsverhältnisse der Fabrik schied. Mitunter bestimmte dies ausdrücklich das Kassenstatut; mitunter bestimmte es allerdings sogar ausdrücklich das Gegenteil, aber thatsächlich mit der gleichen Wirkung: denn der ausgeschiedene Arbeiter sollte, um sich seine Ansprüche zu erhalten, nicht nur seine eigenen Beiträge, sondern auch den Betrag der früheren Zuschüsse des Arbeitgebers weiter entrichten. Hier drohte somit jede Entlassung dem Arbeiter nicht nur in der Gegenwart das Brot zu nehmen, sondern ihn auch aller erworbenen Unterstützungsansprüche zu berauben. Solche mit den Betrieben verbundene Invaliden- und Altersversorgungskassen gaben somit die Macht, alle Bestimmungen der Gewerbeordnung über die Freiheit des Arbeitsvertrags, insbesondere die Koalitionsfreiheit, zu paralisieren und die Arbeiterschaft völlig unterthänig zu machen. Dabei ist selbstverständlich, daß, um diese Wirkung zu erreichen, die Unterstützung, welche diese Kassen in Aussicht stellten, erheblich mehr betragen mußte, als den invaliden und alten Arbeitern sonst an Armenunterstützung zu teil geworden wäre: die eventuell in Aussicht stehende Rente stand im Verhältnis zur Lebenshaltung der Arbeiter des betreffenden Betriebs. — Die zwangsmäßige Einführung von Invaliden- und Alterskassen nach diesem Vorbild wurde nunmehr die Lösung vieler sehr einflußreicher Großindustrieller.

Wie allzeit in der Geschichte, so drängten aber begreiflicherweise auch hier weder die Vertreter der Armensteuerpflichtigen noch die gedachten Großindustriellen bei ihrem Verlangen nach weiterer Ausbildung des Arbeiterversicherungszwangs ihren Interessenstandpunkt allzusehr in den Vordergrund. Auch diesmal bediente man sich zur Begründung sehr realpolitischer Postulate vielmehr der Ausführungen der den dargelegten idealen Zielen zustrebenden Theoretiker und machte Anlehen selbst bei den Wünschen, welche sehr vorgeschrittene Arbeiterparteien beseelten. Besonders, seitdem Schäffle die Zwangsversicherungspostulate Marlo's ausgegraben hatte, und mit dem Umsichgreifen der Zwangsschwärmerei der „immer noch weiter gehenden“ Staatssozialisten entstand eine enthusiastische Zwangsversicherungslitteratur. Bei der dieser Schule eigentümlichen „prinzipiellen“ Begründung ihrer Postu-

1) So äußerte sich der Fabrikdirektor Karl Grad aus Logelbach in der Reichsenquête für die Baumwoll- und Leinenindustrie unter dem 30. November 1878 folgendermaßen über die Ursachen, warum die Löhne im Norden von Frankreich höher als im Elsaß seien: „Um Arbeiter zu erhalten, sehen sich die Industriellen des Nordens genötigt, sie durch den Reiz höherer Löhne anzulocken und wissen sie vielleicht nicht genug durch Unterstützungs- und Pensionskassen zu fesseln, wie sie in allen Fabriken des Elsasses zum Vorteil der Arbeitgeber wie der Arbeiter bestehen. Diese Philanthropie ist seitens der Industriellen unserer Gegend ein ganz gutes Geschäft.“



late konnte aber der Leser ihrer Schriften gar keine Ahnung von den sehr realpolitischen Gesichtspunkten erlangen, von denen aus die vorgenannten Interessentengruppen zu ihrem Verlangen nach weiterer Ausdehnung des Versicherungszwanges gelangten. Es entstand bei Anhängern wie bei Widersachern desselben die sehr allgemeine Vorstellung, als handle es sich wirklich nur darum, den verschiedenen Kategorien der Arbeiterklasse für den Fall der Invalidität und des Alters ein Einkommen zu sichern, wie es ihrer Lebenshaltung, als sie noch arbeitsthätig waren, angemessen war, und wie es zur vollen Entfaltung der Anlagen eines jeden unentbehrlich erschien. An diese Vorstellung knüpften sich sowohl die weitgehendsten Erwartungen als auch die Befürchtungen. Statt daß man sich klar gewesen wäre, daß es sich bei den Befürwortern der zwangsweisen Invaliden- und Altersversicherung um zwei sehr verschiedene Ziele handelte, einmal um das sehr wichtige, aber viel bescheidenere einer unserer heutigen großindustriellen Produktionsweise und der durch sie hervorgerufenen Neuansiedlung und größeren Beweglichkeit der Bevölkerung entsprechenden Organisation unseres Armenwesens, und sodann um das viel weitergehende ideale Ziel, jedem Arbeiter bei Invalidität und Alter ein seiner früheren Lebenshaltung angemessenes, ausreichendes Einkommen zu sichern, hielt das große Publikum das letztere Ziel für das einzige.

Als Problem erschien bloß dies: wie läßt sich bei unserer heutigen Wirtschaftsorganisation dem invalid oder alt gewordenen Arbeiter dieses Einkommen sichern?

## II. Die bisherigen Versuche, das Problem zu lösen.

In dem Gedankengang derjenigen, welche in Deutschland der Ausdehnung des Versicherungszwangs auf die Invaliden- und Altersversicherung das Wort redeten, hat der Versicherungszwang der Bergleute stets eine große Rolle gespielt.

In dem Bergbau besteht nämlich ein Invaliden- und Altersversicherungszwang seit fast unvordenklicher Zeit. Er nahm hier seinen Anfang, als im Bergbau ebenso wie in den Handwerkszünften Besitz und Arbeit noch ungetrennt waren <sup>1)</sup>, als die Bergherren, Lehnträger und Mietsinhaber der Gruben diese noch selbst als Meister mit ihren Werkmeistern und Knechten bauten. Damals bestand unter ihnen eine Gildegenossenschaft, und wie bei allen diesen Genossenschaften entsprach auch hier der Garantie des Einkommens, welche die ausschließenden Rechte auf den Gewerbebetrieb gaben, eine Pflicht der Genossen, aus dem so garantierten Einkommen sich gegenseitig zu unterstützen. Auch nachdem an die Stelle dieses genossenschaftlichen Betriebs des Bergbaues der moderne große Bergbau-Unternehmer zu treten begonnen hatte, trat in dem Verhältnisse zwischen Sicherung eines Einkommens durch die Gewerbsorganisation und der Pflicht der so Gesicherten zu gegenseitiger Unterstützung keine Änderung ein.

1) Vergl. O. Gierke, Das deutsche Genossenschaftsrecht, I, 444.



So schloß nach den bis 1860 giltigen Bestimmungen des preußischen Landrechts nicht der Betriebsunternehmer die Kontrakte mit den Leuten, die auf seinen Gruben beschäftigt waren: dies that der Schichtmeister. Ja der Betriebsunternehmer bestimmte nicht einmal über Annahme oder Entlassung seiner Berg- und Hüttenarbeiter: dies that das Bergamt. Das preußische Landrecht behandelte also diese Arbeiter wie eine Art von öffentlichen Beamten. Der Staat stellte sie an und entließ sie; er bestimmte die Arbeitsbedingungen; er verpflichtete diese Quasibeamten auch zu gegenseitiger Unterstützung im Alter.

Dabei muß man ferner noch einige wirtschaftliche Bedingungen des Bergbaues in der Zeit des Ursprungs dieser Bestimmungen ins Auge fassen. Noch hatten die großen Fortschritte im Verkehrswesen dem Bergbau einen Massenabsatz in ferne Gegenden nicht möglich gemacht; er arbeitete nur erst für einen ziemlich stetigen lokalen Markt und war daher noch nicht ähnlichen Schwankungen unterworfen wie heute. Die naturgemäße Konzentration des Gewerbes auf wenige Gegenden macht ferner in demselben selbst heute noch die Frage, wie die Freizügigkeit mit der Altersversicherung zu vereinigen ist, zu einer praktisch unwichtigen.

Seitdem ist der Bergbau ein großen Absatz- und Betriebschwankungen unterworfenen Gewerbe geworden. An die Stelle der Annahme und Entlassung der Bergleute und der Festsetzung und Zahlung des Schicht- und Gedinglohns durch die Bergbehörde ist seit 1860 der sog. freie Arbeitsvertrag getreten. Dagegen hat der preußische Staat den Altersversicherungszwang für die Bergleute nach wie vor beibehalten. Und auf Antrag des bekannten Großindustriellen Stumm aus Neunkirchen, diesen Altersversicherungszwang auf alle Fabrikarbeiter auszudehnen, schlug eine Kommission des Deutschen Reichstags durch Bericht vom 26. Juni 1879 eine diesbezügliche Resolution zur Annahme vor<sup>1)</sup>. Wegen Schlusses der Session ist der Bericht damals nicht mehr zur Verhandlung gekommen. Indes ist bemerkenswert, daß der damalige Präsident des Reichskanzleramts, Staatsminister Hofmann, sich dem Gedanken gegenüber ablehnend verhielt<sup>2)</sup>, und ebenso in den Kommissionssitzungen die Regierungskommissarien, als welche damals die Geheimen Ober-Regierungsräte Nieberding und Lohmann fungierten<sup>3)</sup>.

Da kamen die Forderungen nach Weiterausbildung des Haftpflichtgesetzes und die Weigerung des Reichskanzlers, die Unfallfrage weiter auf Grund der Prinzipien dieses Gesetzes zu behandeln. Das Haftpflichtgesetz führe nur zu einer Verschärfung des Gegensatzes zwischen Arbeitgeber und Arbeiter. Ja, der preußische Bevollmächtigte zum Bundesrat, Geh. Rat Lohmann, erklärte<sup>4)</sup> im Reichstage als das

1) Vgl. Aktenstücke zu den Verhandlungen des Deutschen Reichstages 1879, No. 16, 28, 314.

2) Verhandlungen des Deutschen Reichstages, IV. Legislaturperiode, 2. Session, 1879, I, S. 175.

3) Vgl. Aktenstücke zu den Verhandlungen des Deutschen Reichstages 1879, No. 314.

4) Vgl. Stenogr. Berichte über die Verhandlungen des Reichstages, V. Legislaturperiode, II. Session 1882/83, III. Bd., S. 2032.



Wesen der ganzen modernen Arbeitsgesetzgebung „die Beschränkung des freien Arbeitsvertrags“, „weil die konsequente Durchführung dieser Grundlage der modernen Wirtschaftsordnung eben zum Ruin der beteiligten Klassen führen würde“. An die Stelle des Haftpflichtgesetzes soll nunmehr Unfallversicherungszwang treten. Im Zusammenhang mit einem Gesetze, welches denselben regelt, wird ein neues Krankenkassengesetz erlassen. Als Wichtigstes aber wird die staatliche Fürsorge für diejenigen, welche durch Invalidität und Alter erwerbsunfähig werden, bezeichnet. Wiederholt wird in Kaiserlichen Botschaften auf die Notwendigkeit dieser Fürsorge zurückgekommen, zuletzt in der vom 14. April 1883. Diese stellte die Vorlage eines diesbezüglichen Gesetzes für die nächstfolgende Session, die von 1884, in Aussicht und verlangte mit Rücksicht darauf vom Reichstag eine frühere Beratung des Budgets für 1884/85. Obwohl dieses Budget in der von der Botschaft verlangten Zeit verabschiedet wurde, so erfolgte doch die damals angekündigte Vorlage weder 1884, noch 1885, noch 1886. Erst im März 1887 kündigte der Staatsminister von Bötticher dem Reichstage an, die Vorlage sei für die Session von 1887/88 zu erwarten.

Und nach meiner obigen Darlegung der Voraussetzungen, unter denen allein eine ausreichende und wirksame Arbeiterversicherung herbeigeführt werden kann, erscheinen die der Erreichung dieses Zieles entgegenstehenden Schwierigkeiten in der That so groß, daß es für diese wiederholte Verzögerung gar keiner Entschuldigung bedarf. Denn abgesehen von der Fülle von Detailfragen, welche die Regelung der Altersversicherung für die Arbeiter einzelner Gewerbe ganz besonders schwierig machen, macht sich bei dieser Regelung eine prinzipielle Frage von der äußersten Wichtigkeit geltend. Es besteht nämlich, wie oben dargelegt wurde, ein notwendiges Korrelatverhältnis zwischen Erwerbsordnung und Ordnung des Unterstützungswesens. Die Art und Weise, wie die Altersversicherung geregelt wird, beeinflußt also auch maßgebend die Gestaltung des ganzen Arbeitsverhältnisses und damit die unserer ganzen Wirtschaftsorganisation.

Um eine wirksame Versicherung herbeizuführen, genügt es nämlich keineswegs, den Versicherungszwang gesetzlich auszusprechen. Der Versicherungszwang allein kann unmöglich zu einer ausreichenden und wirksamen Versicherung desjenigen führen, der nicht die Mittel besitzt, die dazu nötigen Prämien zu zahlen. Und deshalb führt der Versicherungszwang auch nur da zu einer wirksamen Versicherung, wo er eingeführt ist für Beamte mit fester Anstellung oder für Personen mit einer privilegierten Erwerbsfähigkeit, wie sie die alten zünftigen Handwerker oder vor 1860 die preußischen Bergarbeiter besaßen. Es führt nur da zu einer wirklichen Unterstützung des Versicherten entsprechend der früheren Lebenshaltung desselben, wo der Staat diesem ein ausreichendes Einkommen garantiert, aus dem die Prämien gezahlt werden können.

Ich habe dies s. Z. für die in den siebenziger Jahren bestehenden



Zwangskassen nachgewiesen<sup>1)</sup> und bin nie widerlegt worden. Auch zeigt sich, wie wenig der bloße Versicherungszwang die Armenpflege vor der Fürsorge für die Versicherten zu bewahren vermag, in den oben mitgeteilten Daten über die Zunahme der Armenlast in den siebenziger Jahren.

Nur für eine Art der Versicherung besteht die Notwendigkeit eines Korrelatverhältnisses zwischen Versicherungszwang und Garantie eines Einkommens, aus dem die Prämien bezahlt werden, nicht, für die Unfallversicherung. Diese Ausnahme aber gehört recht eigentlich zu denen, welche die Regel bestätigen. Denn sie besteht nur wegen der Eigentümlichkeit der Gefahr, gegen die hier versichert wird. Diese Gefahr besteht nur bei der Arbeit. Solange die Gefahr dauert, fehlt also niemals jenes Einkommen aus Arbeit, ohne welches die Versicherungsprämien des Arbeiters nicht gezahlt werden können. Daher kann jedermann in dem Unfallversicherungsgesetze von 1884 eine im großen und ganzen vortreffliche Leistung begrüßen, deren segensreiche Wirkungen gewiß nicht ausbleiben werden.

Dagegen fehlt bei dem Krankenkassengesetz die Garantie jenes Einkommens, aus dem die Prämien bezahlt werden. Infolge dessen droht eine Unwirksamkeit der Krankenversicherung einzutreten, so oft Entlassungen, sei es wegen rückgängiger Konjunktur, sei es wegen Differenzen mit dem Arbeitgeber, den Arbeiter für länger als drei Wochen erwerbslos machen. Indes, mag das erstere bei so großen kommerziellen Katastrophen wie derjenigen in den siebenziger Jahren sich der Armenpflege auch sehr fühlbar machen: der Arbeiter legt der Krankenunterstützung keine so große Bedeutung bei, daß er durch die Rücksicht auf ihren möglichen, zudem nur vorübergehenden Verlust sich im Verhalten gegenüber dem Arbeitgeber bei Wahrnehmung seiner wirtschaftlichen Interessen bestimmen ließe. Auch das Krankenkassengesetz von 1883 hat daher für das Arbeitsverhältnis praktisch keine Bedeutung.

Anders dagegen mit der Altersversicherung. Sollte dem Arbeiter, was so oft angekündigt worden, im Alter eine Rente von solchem Betrage gesichert werden, daß mit Rücksicht auf dieselbe seine Ausöhnung mit der bestehenden Gesellschaftsordnung zu erwarten war — also ein seiner früheren Lebenshaltung angemessenes, zur Verwirklichung des den sozialen Reformern vorschwebenden idealen Zieles ausreichendes Einkommen — so waren die Beiträge, welche dem Arbeiter mittelst des Zwangs abgenommenen werden mußten, sehr beträchtlich. Hier bestand die Gefahr, daß ein Altersversicherungszwang, der nicht einmal zu einer wirklichen oder ausreichenden Versicherung aller zur Versicherung Gezwungenen führen würde, die Arbeiter der Sozialdemokratie, statt sie ihr zu entreißen, geradezu in die Arme treiben würde.

Wie also sollte die Altersversicherung organisiert werden, damit sie wirklich zu einer wirksamen und ausreichenden Versorgung führte und der beabsichtigte sozialpolitische Zweck damit erreicht werde?

1) Vgl. Brentano, Die Arbeiterversicherung gemäß der heutigen Wirtschaftsordnung, Leipzig 1879, S. 129 ff., und Brentano, Der Arbeiterversicherungszwang, seine Voraussetzungen und seine Folgen, Berlin 1881, S. 39 ff.



Die Antwort auf diese Frage war um so schwieriger, als keinerlei bisherige Erfahrungen einen Anhalt gaben, wie es etwa zu machen sei.

Da war zuerst England<sup>1)</sup>. Das Grundprinzip der Arbeiterversicherung ist hier die Freiwilligkeit. Dem entsprechend notwendig eine Abstufung der Prämien nach dem Alter der Eintretenden; ohne dies kein Beitritt der jungen Arbeiter. Weitere Folge: der Wiedereintritt eines infolge von Erwerbslosigkeit Ausgetretenen ist nur zu

1) Für England vergleiche Dr. J. M. Baernreither, Die englischen Arbeiterverbände und ihr Recht, I. Tübingen, 1886. Eine ausführliche Besprechung dieses vortrefflichen Werkes in diesen Jahrbüchern, die ich beabsichtigt hatte, habe ich mich durch Mangel an Zeit genötigt gesehen, bis zum Erscheinen des 2. Bandes zu vertagen. Indes sei es mir schon heute gestattet, bei dieser Erwähnung der englischen Arbeiterversicherung gewisse Angriffe zurückzuweisen, die mir aus Anlaß meiner früheren Besprechung eines anderen Buches über englische Arbeiterversicherung geworden sind, und zu deren Klarstellung ich bisher keine Gelegenheit hatte. Herr Dr. phil. Wilhelm Hasbach, seitdem Professor in Greifswald, hat im Jahre 1883 ein Buch erscheinen lassen unter dem Titel: Das englische Arbeiterversicherungswesen. Geschichte seiner Entwicklung und Gesetzgebung. Leipzig, Verlag von Duncker & Humblot. Ich habe dieses Buch in der Deutschen Literaturzeitung vom 19. Juli 1884 besprochen und dabei pflichtgemäß den durchweg tendenziösen Charakter und die methodischen und formalen Mängel desselben, aber auch alles Gute, was ich ihm nachrühmen konnte, hervorgehoben. Darauf erhielt ich im Februar des folgenden Jahres (1885) von der Redaktion der D. L.-Z. eine Erwiderung des Dr. Hasbach zugesandt, nach der meine Rezension „von Irrtümern und groben Entstellungen“ wimmeln sollte. Diese Erwiderung nebst meiner darauf gegebenen Antwort sind in der D. L.-Z. vom 28. Februar 1885 abgedruckt. In meiner Antwort habe ich alle die mir gemachten Vorwürfe Punkt für Punkt zurückgewiesen, Herrn Dr. Hasbach auf die Stellen aufmerksam gemacht, welche die Abwesenheit jeglichen Übelwollens auf meiner Seite darthaten, und ihn auf das mit dem meinen übereinstimmende Urteil der Hauptautorität auf dem von ihm behandelten Gebiete, des englischen Chief Registrar of Friendly Societies, hingewiesen. „Ich erwarte“, so schloß ich, „daß Dr. Hasbach nun auch Herrn Ludlow derselben „Irrtümer“ und „groben Entstellungen“ wie mich beschuldigt.“ Darauf hat Dr. Hasbach abermals erwidert, und zwar in einem Inserate, welches in der D. L.-Z. vom 4. April 1885 zum Abdruck gelangt ist.

Die Beurteilung dessen, was dieses Inserat an Versuchen einer sachlichen Widerlegung enthält, kann ich getrost ohne jedes weitere Wort jedweden überlassen, der das Hasbach'sche Buch und meine Besprechung desselben zur Hand nimmt. Hat doch zudem die seitdem verflossene Zeit in dem oben angeführten Buche Baernreither's eine neue Bearbeitung des englischen Arbeiterversicherungswesens zu tage gefördert, die jede weitere sachliche Widerlegung meinerseits unnötig macht. Denn aus diesem Buche, welches kein anderes Ziel verfolgt, als zu erzählen, wie es wirklich ist, kann sich nun jedermann überzeugen, daß es, wie es nach Methode, wissenschaftlicher Unbefangenheit und Form den direkten Gegensatz zu dem Hasbach'schen Werke bildet, auch aufs glänzendste das Urteil rechtfertigt, welches ich über dieses gefällt habe.

Noch mehr glaube ich allerdings die gegen mich gerichteten Injurien übergehen zu sollen, aus denen das Inserat im wesentlichen besteht. Denn nach den gleich zu erzählenden Erfahrungen, die ich mit Herrn Hasbach gemacht habe, wird jeder begreifen, daß persönliche Angriffe des Herrn Hasbach mich nicht verletzen können. So sei nur bezüglich eines Punktes eine Ausnahme gemacht. Es handelt sich um die zwei Sätze meiner Rezension, von denen Herr Hasbach erzählt, daß ich sie aus einer Rezension seines Buches seitens des genannten Chief Registrars of Friendly Societies, J. M. Ludlow, abgeschrieben habe. Hier allerdings bedarf es der besonderen Aufklärung.

Wie ich in meiner in der Deutschen Literaturzeitung vom 28. Februar 1885 abgedruckten Antwort bereits erwähnt habe, stand ich z. Z., als das Hasbach'sche Buch eben erschienen war, in ziemlich reger Korrespondenz mit Herrn Ludlow. Wie schon dargethan, stimmten wir in der Beurteilung des Buches völlig überein. Ich hatte Ludlow



höheren Prämien als die früher von ihm gezahlten möglich. Allein obwohl das Kranken- und Begräbnisversicherungswesen auf dieser Grundlage zur großartigsten Entfaltung gelangt ist, befindet sich die Altersversicherung noch in den Anfängen. Es hängt dies zusammen mit dem für die angelsächsische Rasse charakteristischen Wagegeist und dem Streben, sich zu verbessern. Es liegt dem Arbeiter mehr daran, sich in die Lage zu setzen, in der er jede Konjunktur, welche ihm die Gegenwart bietet, aufs vorteilhafteste für sich auszunutzen vermag, und sich so emporzuarbeiten, als unter Verzicht darauf auf ein sicheres Plätzchen als altes Männlein zu spekulieren. Von der Altersversicherung befürchtet er, daß sie ihm die Möglichkeit des Emporkommens erschwere. Denn die Prämien, um eine ausreichende Altersrente zu sichern, sind hoch. Die dadurch bedingten Opfer zu bringen, ist er um so weniger geneigt, da ja jede Entlassung, sei es infolge einer abnehmenden Konjunktur oder infolge von Differenzen mit dem Arbeitgeber, ihn erwerblos machen und so außer Stand setzen kann, die Prämien weiter zu zahlen. Daher findet sich die Altersversicherung dort nur bei den Gewerkvereinen einigermaßen entwickelt, welche durch die Versicherung gegen jede Art von Arbeitslosigkeit jene Garantie eines Einkommens bieten, ohne welche der Arbeiter keine Aussicht auf die Wirksamkeit seiner Versicherung hat. Aber

mitgeteilt, daß ich das Buch zu rezensieren habe. Da schrieb er mir, trotz aller Berechtigung meiner sachlichen Anstände, möge ich mit dem jungen Manne, der vorankommen wolle, doch nicht zu streng sein, und schickte mir gleichzeitig eine Rezension, die er selbst über das Buch geschrieben hatte, und welche trotz seiner Anstände alles, was sich dem Hasbach'schen Buche Gutes nachsagen ließ, hervorhob. Ich war sofort bereit, diesen Wunsch zu erfüllen, und schrieb dem entsprechend den Schlußabsatz meiner Rezension. Um dem Buche ja gerecht zu werden, entnahm ich dabei der Ludlow'schen Besprechung alles Lob, was ich mit unterschreiben konnte. Das sind die beiden Sätze, die abgeschrieben zu haben, Herr Hasbach mir vorwirft! Daß umgekehrt Ludlow meine Ausstellungen nicht „oversevere“ fand, habe ich in meiner Antwort in der D. L.-Z. vom 28. Februar 1885 bereits mitgeteilt.

Zeigt dies, daß meine Besprechung einer übelwollenden Absicht gegen Herrn Hasbach entsprang? Ueberführt mich insbesondere meine Herübernahme jener lobenden Sätze einer Illoyalität gegen Herrn Hasbach?! — Ging ich doch in meiner Rücksichtnahme auf Herrn Hasbach noch sehr viel weiter! Als die Redaktion der D. L.-Z. mir die erste, in der D. L. Z. vom 28. Februar 1885 abgedruckte Erwiderung des Herrn Hasbach zur Beantwortung sandte, sah ich, daß diese Erwiderung lediglich die bekannte Empfindlichkeit junger Autoren, nicht aber die Irrigkeit des von mir gefüllten Urteils beweise. Bevor ich der Redaktion meine Antwort einsandte, schickte ich sie daher an Herrn Hasbach, damit er in seinem Interesse von der Erwiderung, die ich in der ihm mitgeteilten Weise beantworten müsse, abstehe. Und Herr Hasbach? Er beharrte auf seiner Erwiderung, dankte mir aber brieflich für meine freundliche Absicht und — veröffentlichte jenes Inserat, in dem er mich persönlich mit Schmähungen überhäufte!!

Ich will nun nicht untersuchen, welches Gefühl es war, welches Herrn Hasbach abgehalten hat, diese seine Injurien mir überhaupt zuzuschicken, da ich ihn persönlich gar nicht kenne. Obwohl er am Schlusse des Inserates erklärte, „so viel an ihm liege, werde er mir seine übrigen Berichtigungen so bald wie möglich zukommen lassen“, sandte er mir nicht einmal dieses Inserat zu, und nur zufällig erfuhr ich davon, als mir ca. 4 Wochen, nachdem es erschienen war, die betreffende Nummer der D. L. Z. in einer Journalmappe zukam! Damals konnte ich dann nicht mehr erwidern. Daher kommt meine Aufklärung so spät. Indes, wenn auch spät, so war ich es mir doch schuldig, den Sachverhalt aufzudecken.



einerseits kann das englische System, weil auf Freiwilligkeit beruhend, niemals zu einer allgemeinen Altersversicherung der Arbeiter führen; namentlich sind es die untersten Schichten der Arbeiterbevölkerung, die nie daran teilnehmen werden. Andererseits ist es gerade diese auf den Gewerkvereinen beruhende Organisation des Arbeitsverhältnisses und die Verwirklichung der Freiheit des Arbeitsvertrags, welche sie mit sich bringt, wogegen die neue deutsche Sozialpolitik gerichtet erscheint. Nicht nur daß, wie gezeigt, der Vertreter der preußischen Regierung die in ihr liegende konsequente Durchführung der Freiheit des Arbeitsvertrags für den Ruin aller beteiligten Klassen erklärt hat, es ist auch bekannt, wie man in den letzten Jahren durch jede Art von Feindseligkeit gegen Fachvereine eine Entwicklung nach dieser Richtung im Keime zu ersticken bemüht war. Eine Entwicklung ähnlich der englischen lag also völlig außerhalb des Rahmens der deutschen Sozialpolitik.

Da war ferner Frankreich<sup>1)</sup>. — Hier hat Napoleon III. durch das Gesetz vom 18. Juni 1850 eine Altersrentenkasse geschaffen. Dieselbe enthält eine Einrichtung, die bezweckt, die Verluste der Rentenansprüche, welche dem Arbeiter infolge eintretender Erwerbslosigkeit drohen, wenigstens teilweise abzuwehren. Statt periodische Prämien soll der Arbeiter, so oft er dazu imstande ist, Kapitalien von minimalem Betrage, nämlich von 5 Franken, einzahlen; je nach seinem Alter bei der Einzahlung erwirbt er dafür in einem Alter, das er selbst wählen kann, meist zwischen 50 und 60 Jahren, eine größere oder geringere Rente. Der Beitritt zu dieser Altersrentenkasse steht den Arbeitern frei. Nur für die in den Staatswerkstätten beschäftigten Arbeiter wurde am 1. Juli 1862 die Zwangsversicherung bei der Altersrentenkasse eingeführt.

Allein auch die geschilderte in Frankreich getroffene Einrichtung hat den Widerspruch zwischen dem Altersversicherungszwang und einer Erwerbsordnung, welche die Garantie eines Einkommens nicht kennt, nicht zu lösen vermocht. Dieser Mangel an einem stetigen Einkommen hatte eben die Folge, daß der Arbeiter nicht die Anzahl von Minimalzahlungen machen konnte, die nötig gewesen wäre, um ihm eine ausreichende Altersrente zu sichern. Wenn die Rente nur einigermaßen den gekennzeichneten Forderungen entsprechen, d. h. wenn sie auch nur 300 Franken im Jahr betragen soll<sup>2)</sup>, muß ein Lohnabzug von so hohem Betrage wie 30 Franken jährlich in frühem Alter begonnen und darf bis zum Alter des Rentenbezugs nie unterbrochen werden! Wegen der Unmöglichkeit, diese Bedingung zu erfüllen, beträgt die mittlere Altersrente der dem Versicherungszwang nicht unterliegenden Arbeiter<sup>3)</sup> 70 Franken jährlich, die der Arbeiter der Staatswerkstätten, welche der Kasse beizutreten gezwungen sind, dagegen

1) Vgl. Dr. jur. M. v. d. Osten, Die Arbeiterversicherung in Frankreich. Leipzig 1884.

3) Vgl. v. d. Osten a. a. O. S. 91 ff.

4) Vgl. v. d. Osten a. a. O. S. 72—75, 84, 91—94, 121.



auch nur 90 Franken im Jahr. Auch hier also hat der bloße Versicherungszwang dem Versicherten kein ausreichendes Einkommen zu sichern vermocht.

Da waren endlich die schon erwähnten Knappschaftskassen in Deutschland! — Soll der Bergmann hier im Alter die in Aussicht gestellte Rente beziehen, so muß er ununterbrochen bis zum Eintritt der Altersversorgung die verlangten Prämien bezahlen. Allein jede Entlassung, sei es wegen rückläufiger Konjunktur, sei es, weil er mit fortschreitendem Alter weniger arbeitsfähig geworden<sup>1)</sup>, sei es wegen Differenzen mit dem Arbeitgeber, setzt ihn außer Stand, dies zu zahlen. Sie beraubt ihn nicht nur des Verdienstes in der Gegenwart, sondern auch der durch seine bisherigen Beitragszahlungen erworbenen Rentenansprüche. So schieden von 1869 bis 1879 in der Gesamtheit der preussischen Knappschaftsvereine ca. 34,4 Proz. der Mitglieder, welche Alters- und Invalidenversicherungsbeiträge bezahlt hatten, aus diesen Vereinen aus, und die Mehrzahl verlor damit die durch ihre Beiträge erworbenen Ansprüche<sup>2)</sup>. In einzelnen Betrieben war der Prozentsatz noch größer, in andern allerdings geringer. Aber hier mußte die Wahrung der Ansprüche mitunter durch Hinnahme der größten Willkür der Arbeitgeber erkaufte werden. Wie weit diese gehen konnte, hatte ein Vorkommnis in der Rheinprovinz i. J. 1881 gezeigt<sup>3)</sup>. Hier hatte ein durch die humanen Wohlfahrtseinrichtungen für seine Arbeiter bekannter großer Eisenindustrieller seinen Arbeitern verboten, eine bestimmte Zeitung zu lesen, bestimmte Wirtshäuser, in denen die Zeitung auflag, zu besuchen, durch ihre Frauen die fragliche Zeitung austragen zu lassen, ja selbst bei gewissen Geschäftsleuten, die als Gesinnungsgenossen des Blattes galten, zu kaufen! Und mittelst der Androhung von Entlassung und des damit verbundenen Verlustes der Rentenansprüche hatte er seinen Willen durchgesetzt.

Bei solcher Ordnung der Altersversicherung wäre der unserer Erwerbsordnung zu Grunde liegende sog. freie Arbeitsvertrag allerdings bis auf den letzten Schatten beseitigt gewesen. Aber hätte bei einer Nachahmung solcher Einrichtungen von der in Aussicht gestellten Befriedigung der legitimen Wünsche der Arbeiter und der Versöhnung der sozialdemokratischen Massen mit der bestehenden Gesellschaftsordnung die Rede sein können?!

Keinem der bisherigen Versuche war es also gelungen, in einer befriedigenden Weise das Problem zu lösen, wie dem invaliden und alten Arbeiter das als Ziel vorschwebende, seiner früheren Lebenshaltung entsprechende, ausreichende Einkommen, das die Arbeiter von der Sozialdemokratie abbringen sollte, zu verschaffen sei. Auch schien die Lösung mit dem Fortbestand der Grundprinzipien der heutigen Wirtschaftsordnung ganz unvereinbar. Sollte aber eine Lösung unter radikaler Preisgebung derselben versucht werden? Man war darauf

1) Vgl. oben S. 13.

2) Vgl. Brentano, Der Arbeitsversicherungszwang u. s. w., S. 59.

3) Vgl. Brentano, a. a. O. S. 56.



um so gespannter, als die Regierung die Ordnung der Altersversicherung zwar wiederholt als den wichtigsten Teil der begonnenen Sozialreform in Aussicht gestellt hatte, aber über die Grundzüge derselben bis ganz vor kurzem das strengste Geheimnis beobachten ließ.

### III. Der Charakter der in Aussicht gestellten Alters- und Invalidenversicherung der Arbeiter.

Wenige Tage vor der Eröffnung der diesjährigen Reichstagssession wurde endlich das so lange gehütete Geheimnis geoffenbart. Die Reichsregierung veröffentlichte die Grundzüge der beabsichtigten Alters- und Invalidenversicherung der Arbeiter. Und beeilen wir uns zu erklären: die hier gegebene Lösung ist in ihrer Art eine vortreffliche. Allerdings nur in ihrer Art. Welches aber ist diese Art?

Die in Aussicht gestellte Lösung überwindet nicht etwa die Schwierigkeiten, welche dem, was man bisher unter Alters- und Invalidenversicherung erstrebte, wie gezeigt wurde, im Wege stehen. Was man bisher in England, in Frankreich, im deutschen Bergbau mit der Altersversicherung der Arbeiter gewollt und zwar vergeblich gewollt hat, ist auch hier nicht erreicht. Es ist aber gar nicht der Gegenstand, womit die veröffentlichten Grundzüge sich beschäftigen. Sie haben das Ziel jener Bestrebungen einfach fallen gelassen, und damit waren sie allerdings nicht in der Notwendigkeit, sich mit der Überwindung der Schwierigkeiten, die ihm im Wege standen, zu beschäftigen. Sie lösen die Frage der Alters- und Invalidenversorgung vielmehr lediglich vom Standpunkt der Armenpflege und insbesondere derjenigen, welche an der Tragung der Kosten derselben ein Interesse haben, der Armensteuerpflichtigen. Dagegen lassen sie zunächst unberührt, was sowohl die Arbeiter als auch die Theoretiker der verschiedensten Richtungen und ebenso die Großindustriellen von der Alters- und Invalidenversicherung erwarteten. Mit kurzen Worten: was die Grundzüge als unmittelbar bevorstehend ankündigen, ist lediglich eine Armensteuerreform, aber allerdings eine Armensteuerreform, welche alle Mißstände der bisherigen Armenpflege-Ordnung zu beseitigen verspricht.

Dieser ausschließliche Charakter der beabsichtigten Reform als Armensteuerreform zeigt sich in fast jeder Bestimmung der Grundzüge.

Vor allem in den Ansprüchen, welche die Versicherten erwerben. Es wird zwischen einer Invaliden- und einer Altersrente unterschieden. Jene ist die höhere. Sie beginnt als Minimum mit dem, was für die Altersrente das Maximum ist, nämlich mit 120 Mark, und steigt nach Ablauf der ersten 15 Beitragsjahre für jedes vollendete weitere Beitragsjahr um je 4 Mark jährlich bis zum Höchstbetrag von jährlich 250 Mark. Die Altersrente von 120 Mark erhält ohne Rücksicht auf seine Erwerbsfähigkeit derjenige, welcher das 70. Lebensjahr vollendet hat, sofern er nicht bereits die Invalidenrente empfängt. Da nun die wenigsten Versicherten das 70. Lebensjahr erreichen, ohne daß sie vor-



her invalide geworden wären, die meisten Versicherten dieses Alter aber überhaupt nicht erreichen, wird die praktische Bedeutung dieser Altersrenten eine sehr unerhebliche sein. Die Rente, welche als Regel gezahlt wird, wird die Invalidenrente sein. Als Invalide im Sinne der Grundzüge gilt aber nur „derjenige, welcher in Folge seines körperlichen oder geistigen Zustandes weder im Stande ist, die gewöhnlichen Arbeiten, welche seine bisherige Berufsthätigkeit mit sich bringt, regelmäßig zu verrichten, noch durch andere, seinen Kräften, Fähigkeiten und der vorhandenen Arbeitsgelegenheit entsprechende Arbeiten den Mindestbetrag der Invalidenrente zu erwerben“.

Es handelt sich also nur darum, dem Versicherten den Betrag zu sichern, welcher dem Verarmten schon bisher, sei es direkt oder indirekt, auf dem Wege der Armenunterstützung, der gesetzlichen oder freiwilligen, zu teil wurde. Auch diesen Betrag aber erhält der Versicherte nur ähnlich wie seitens der Armenpflege, nämlich nur insofern er nicht auf irgend eine Weise sich noch selbst so viel verdienen kann. Desgleichen wird die Invalidenrente, ähnlich wie bisher die Armenunterstützung, dem Empfänger entzogen, wenn in seinen Verhältnissen eine Veränderung eintritt, welche ihn nicht mehr als dauernd völlig erwerbsunfähig erscheinen läßt.

Es ist aber noch etwas Weiteres als ganz bezeichnend zu beachten. Nicht nur, daß der den Versicherten in Aussicht gestellte Betrag nicht größer ist, als zur Entlastung der bisherigen Armenpflege erforderlich ist: jener Gedanke, daß dem invaliden und alt gewordenen Arbeiter eine seiner Lebenshaltung zur Zeit der Arbeitsfähigkeit angemessene Rente zu teil werde, also die Erfüllung der von jenem idealen Ziele, dem Arbeiter eine menschenwürdigere Existenz zu schaffen, getragenen Versicherungsforderungen, wird sogar ausdrücklich abgewiesen. Alle versicherten Personen ohne jedwede Ausnahme, der öffentliche und Privat-Beamte mit einem Einkommen von nahezu 2000 Mark, wie der hoch bezahlte Arbeiter der Industrie mit den gleichen Einnahmen, erhalten ganz dieselbe Rente wie der landwirtschaftliche Arbeiter, dessen Taglohn in manchen Gegenden Preußens nur 60 Pf. beträgt. Wer eine größere Rente wolle, heißt es, möge sich durch Beteiligung bei anderen Versicherungsanstalten, z. B. bei der Kaiser Wilhelmsspende, eine Zusatzrente versichern. Dagegen wird es „wenigstens für jetzt“ ausdrücklich als unthunlich erklärt, sich freiwillig bei den zu Trägern der ganzen Organisation erkorenen Berufsgenossenschaften höhere Renten zu sichern. Das, was bis jetzt als die Aufgabe der Alters- und Invalidenversicherung galt, wird also von den Grundzügen für diese Berufsgenossenschaften ausdrücklich abgelehnt und der Freiwilligkeit überwiesen.

Wie in der Bemessung der Ansprüche der Versicherten, zeigt sich ferner in dem Umfang der Versicherung der Charakter der Maßregel als Armensteuerreform. Die Versicherung soll nämlich etwa 12 Millionen, d. h. alle Personen, männliche und weibliche, umfassen, welche nach menschlicher Voraussicht einmal der Armenpflege zur Last fallen könnten, d. h. im Einzelnen: alle Personen mit einem Jahreseinkommen unter



2000 Mark, nicht bloß die gewerblichen und landwirtschaftlichen Arbeiter von jederlei Art, die Handlungs- und Apotheker-Gehilfen und Lehrlinge und die Seeleute, sondern auch die Dienstboten und eventuell, wenn es dem Bundesrat gutdünkt, die selbständigen Gewerbetreibenden der Hausindustrie, ja sogar die Reichs-, Staats- und Kommunal-Beamten, deren Pensions- oder Wartegeldansprüche weniger als 120 Mark jährlich betragen. Und dabei wird die Beschränkung der Ansprüche aller dieser Personen von so verschiedener Einkommenshöhe auf das Maß des von der Armenpflege bisher Geleisteten ausdrücklich damit motiviert, daß „das öffentliche Interesse, welches den Beitrittszwang rechtfertigt, nur insoweit beteiligt sei, als sämtlichen Arbeitern die Möglichkeit einer bescheidenen Lebenshaltung nach Fortfall ihrer Arbeitsfähigkeit zu sichern sei, und in dieser Beziehung brauche ein Unterschied nach der bisherigen Lebensstellung nicht gemacht zu werden“.

Endlich tritt der Charakter des Projektes als Entwurf einer Armensteuerreform noch in der Abhängigkeit der Ansprüche der Versicherten von ihrem Geschlechte, von ihrer Nationalität und ihrem Wohnorte und in der eventuellen Substitution der Ansprüche der zur Armenunterstützung Verpflichteten an die Stelle der Ansprüche der Versicherten hervor.

Was zunächst das Geschlecht angeht, so sollen die Frauen nur zwei Drittel der Renten der Männer erhalten. Allerdings sollen sie auch nur zwei Drittel ihrer Beiträge zahlen. Aber warum diese Verschiedenheit in den Beiträgen und in den Renten? Könnte man doch auch von Frauen die gleichen Beiträge erheben und ihnen die gleichen Renten gewähren! Die Antwort ist einfach: eine Frau gilt als billiger zu unterhalten. Verarmt sie, so kostet sie der Armenpflege weniger als ein verarmter Mann. Dementsprechend erscheinen bei den Frauen auch nur geringere Beiträge, weil auch nur geringere Renten notwendig.

Ähnlich verhält es sich mit der Abhängigkeit der Renten von Wohnort und Nationalität. Als Regel ist ein Anspruch auf Renten, der durch Prämienzahlungen bei einer Versicherungsanstalt erworben ist, eben weil durch solche Zahlungen des Berechtigten erworben, etwas, was nur von diesen Zahlungen, nicht aber von Wohnort oder Staatszugehörigkeit abhängig ist. Anders hier. Der Anspruch ist hier nur vorhanden, soweit sonst die Verpflichtung einer inländischen Gemeinde zur Unterstützung bestehen würde. Daher bestimmen die Grundzüge, daß die Zahlung der Renten einzustellen ist, solange der Berechtigte nicht im Inland wohnt. Ist der Berechtigte aber ein Ausländer, so kann nach allgemeinen Grundsätzen<sup>1)</sup> jeder hilfbedürftige Ausländer aus dem Reichsgebiete ausgewiesen werden, und bisher mußten solche Ausländer nach § 60 des Gesetzes über den Unterstützungswohnsitz vom 6. Juni 1870 von demjenigen Ortsarmenverbände vorläufig

1) Vgl. Laband, Das Staatsrecht des Deutschen Reichs. 2. A. I. Band. Freiburg i. Br. 1888. S. 144.



unterstützt werden, in dessen Bezirke sie sich bei dem Eintritt der Hilfsbedürftigkeit befanden. An Stelle dieser letzteren vorläufigen Unterstützung sollen nunmehr entsprechend beschränkte Ansprüche an diejenige Alters- und Invalidenversicherungsanstalt treten, an die der Ausländer während seines Aufenthaltes im Reichsgebiet Beiträge zu zahlen gezwungen war. Diese soll ihn nämlich, wenn er erwerbsunfähig geworden ist, mit dem dreifachen Betrage der Jahresrente abfinden können, und alsdann wird er ausgewiesen.

Was ferner die gedachte Substitution angeht, so bestimmen die Grundzüge: Soweit von Gemeinden oder Armenverbänden an hilfsbedürftigen Personen Unterstützungen für einen Zeitraum geleistet sind, für welchen diesen Personen ein Anspruch auf Alters- oder Invalidenversicherung zustand, geht dieser Anspruch im Betrag der geleisteten Unterstützung auf die betreffende Gemeinde oder den Armenverband über. Das Gleiche gilt für den Betriebsunternehmer und solche Kassen, welche die den Gemeinden oder Armenverbänden obliegende Verpflichtung zur Unterstützung Hilfsbedürftiger auf Grund gesetzlicher Vorschrift erfüllt haben.

Auch dürfte eine Beeinträchtigung des eben dargelegten Charakters des beabsichtigten Gesetzes als Armensteuergesetz nicht etwa darin erblickt werden können, daß die Alters- und Invalidenrenten neben den aus gesetzlichen, statutarischen oder auf Vertrag beruhenden Verpflichtungen zur Fürsorge für alte, kranke, erwerbsunfähige oder hilfsbedürftige Personen gewährt werden sollen, daß somit der erwerbsunfähig gewordene Arbeiter die Invaliden- oder Altersrente voll und ganz auch dann erhalten soll, wenn er von einer anderen Versicherungskasse Invaliden- oder Altersrenten bezieht. Denn dies ist gerade die notwendige Folge davon, daß es sich bei dem Projekte nicht um das handelt, was bisher mit der Invaliden- und Altersversicherung erstrebt wurde, sondern bloß um eine zweckmäßigere Organisation der Armenpflege. Jene bisher erstrebte Invaliden- und Altersversicherung soll ja daneben nach wie vor bestehen, und die Grundzüge verweisen die Arbeiter sogar darauf, damit sie höhere Renten sich sichern. Will man aber es nicht nahezu unmöglich machen, daß die Arbeiter dieser Weisung folgen, so muß man entweder bestimmen, daß derjenige, der sich eine höhere Rente durch Beiträge an eine freie Kasse oder eine Betriebskasse sichern will, von den Zwangsbeiträgen zur Alters- und Invalidenversicherung frei ist und die beabsichtigten Reichszuschüsse dann der betreffenden Kasse zukommen lassen, oder man muß zulassen, daß derjenige, der zweimal Beiträge bezahlt, auch bei eintretender Invalidität oder im Alter die einer jeden Zahlung entsprechenden Renten voll erhält. Ohne die eine oder die andere Bestimmung würde der Versicherung höherer Renten jedweder Boden entzogen. Die erstere Alternative ist unmöglich, da bei ihr das ganze System des Projektes, die Verwaltung der Alters- und Invalidenrenten den Berufsgenossenschaften des Unfallgesetzes zu übertragen, gestört würde. Daher haben sich die Grundzüge für die zweite Alternative entschieden. Wer sich bei einer freien Kasse oder Betriebskasse freiwillig höhere Renten versichert, soll also



bei eintretender Erwerbsunfähigkeit sowohl diese höheren Renten als auch die Alters- und Invalidenrenten erhalten. Dagegen gehören zu jenen fortbestehenden gesetzlichen Verpflichtungen zu Zahlungen, neben denen die Alters- und Invalidenrenten bezahlt werden sollen, eben nicht die Verpflichtungen der Gemeinden zur Armenunterstützung. Diese erlöschen vielmehr, wie schon mitgeteilt, mit dem Anspruch auf Alters- und Invalidenrente der sonst zu Unterstützenden.

Ergiebt sich aus dem Dargelegten, daß es sich bei dem beabsichtigten Gesetze lediglich um eine zweckmäßigere Ordnung der Armenpflege handelt, so kann weiter nicht laut genug betont werden, daß das Projekt die so gestellte Aufgabe in ganz vorzüglicher Weise löst.

So erscheint die Art und Weise, wie die nötigen Mittel aufgebracht werden sollen, als ein großer Fortschritt, verglichen mit der jetzigen Deckungsweise der Ausgaben für Wohlthätigkeitszwecke und Armenpflege. Ein Drittel derselben zahlen die Arbeiter selbst, ein Drittel die Arbeitgeber, ein Drittel das Reich, und zwar sollen fürs erste bei männlichen Arbeitern für den Kopf und Tag 2 Pfennige vom Arbeitgeber und 2 vom Arbeiter entrichtet werden. Die Beiträge der Arbeiter werden für diese vom Arbeitgeber entrichtet und bei der regelmäßigen Lohnzahlung vom Lohne in Abzug gebracht. Das Reich leistet seinen Zuschuß durch Übernahme von einem Drittel derjenigen Gesamtbeträge, welche an Renten in jedem Jahre thatsächlich zu zahlen sind. Die Beiträge sollen mittelst eines sehr zweckmäßig gedachten Markensystems an die Berufsgenossenschaften entrichtet werden, von denen jede für die Zwecke der Alters- und Invalidenversicherung eine Invalidenversicherungsanstalt zu errichten hat. Handelt es sich um Personen, welche der Unfallversicherung noch nicht unterliegen, so sollen an Stelle der Berufsgenossenschaften Kommunalverbände treten, damit auch hier eine Befreiung der Gemeinden von der Armenlast eintrete. Sollen die Beiträge auch fürs erste für alle Berufsgenossenschaften gleich hoch sein, so ist doch für die Zukunft in Aussicht genommen, daß für jede Berufsgenossenschaft entsprechend den von ihr über früheren oder späteren Eintritt der Invalidität gesammelten Erfahrungen die Beiträge besonders geregelt werden.

Diese Anordnung bedeutet eine weitgehende Entlastung der Armensteuerpflichtigen jeglicher Art.

Darunter befinden sich freilich solche, deren Entlastung mancherlei Anfeindung begegnet. So gab es <sup>1)</sup> am 1. Dezember 1880 15829 Gutsbezirke in Preußen, wovon allein 15076 in den Provinzen Ost- und Westpreußen, Pommern, Posen, Schlesien, Brandenburg und Sachsen. In allen diesen hatte der Großgrundbesitz die Armenlast bisher allein zu tragen. Nach den Grundzügen soll er nur mehr ein Drittel dessen zahlen, was zur Unterstützung von Invaliden und Altersschwachen notwendig ist. Indes nur dem Vorurteil dürfte es möglich sein, hierin

1) Vergl. Jahrbuch f. d. amtl. Statistik d. preuß. Staats. V. S. 13.



einen Vorwurf gegen das Gesetz zu erblicken. Denn die der früheren Hörigkeit der Landarbeiter korrelierte Unterstützungspflicht der Guts-herren wurde bereits durch das Zirkularreskript vom 15. März 1809 als durch das Edikt vom 9. Oktober 1807 für aufgehoben erklärt, und es blieb nur ihre Unterstützungspflicht bestehen, insoweit der Gutsbezirk die Stelle der Landgemeinden vertritt. Da ist es denn selbstverständlich, daß in dem Maße, in dem die beabsichtigte Alters- und Invalidenversicherung alle Gemeinden entlastet, auch die Großgrundbesitzer entlastet werden müssen. Ja vielleicht ließe sich sogar sagen, daß in dem Maße, in dem dies geschieht, erst jene früher zugestandene Entbindung von der Unterstützungspflicht zu einer Wahrheit wird, gleichwie andererseits auch die Hörigkeit der Landarbeiter durch das beabsichtigte Gesetz erst thatsächlich völlig beseitigt werden dürfte: denn erst durch dasselbe wird eine von allen Schikanen in der Handhabung des Unterstützungswohnsitzgesetzes freie Zugfreiheit zur Wirklichkeit. Gegenüber diesem den Landarbeitern zufallenden Vorteil aber würde selbst ihre Belastung mit einem Drittel der Beiträge wenig ins Gewicht fallen, sogar wenn nicht, wie es bei den überaus dürftigen Lohnverhältnissen der nordöstlichen Lohnarbeiter der Fall sein wird, auch dieses Drittel auf dem Großgrundbesitz liegen bleiben würde. Thatsächlich wird dieser nur um das vom Reiche zuzuschießende Drittel entlastet werden. Vor allem aber ist zu bemerken, daß das Deutsche Reich 46 885 704 Einwohner zählt<sup>1)</sup>, während die Bewohner der genannten 15 829 Gutsbezirke nur wenig über 2 Millionen betragen dürften<sup>2)</sup>. Speziell in Preußen gab es am 1. Dezember 1880 neben jenen Gutsbezirken 37 668 Landgemeinden und 1287 Stadtgemeinden. Im Etatsjahre 1883/84 gaben die Städte 35 864 765 Mark, die Landgemeinden 12 901 534 Mark für Wohlthätigkeit und Armenpflege aus<sup>3)</sup>. Auf den Kopf der Bevölkerung fielen dort 3,79, hier 0,82 Mark. Im Vergleich zu der Entlastung, welche durch das beabsichtigte Gesetz diesen Stadt- und Landgemeinden zu teil wird, kann von einer besonderen Begünstigung des Großgrundbesitzes auf dem rechten Elbeufer doch nicht die Rede sein.

Aber noch etwas Weiteres ergibt sich aus der Betrachtung des bisherigen Armenbudgets der Städte und Landgemeinden. Vergleicht man nämlich mit den Personen, welche bisher die Armensteuern zu tragen hatten, diejenigen, welche sie von nun an entrichten sollen, aber zu einem großen Teile weiterwälzen werden, so zeigt sich, daß ebensowenig wie bei einer tieferen Betrachtung der bisherigen Verstaatlichungen, wie z. B. der Eisenbahnen, auch bei dieser Zentralisierung der Verwaltung der Armenpflege von einer Zunahme des Kommunismus in der Volkswirtschaft die Rede sein kann oder etwa gar von einer

1) Statist. Jahrbuch f. d. Deutsche Reich, 1887.

2) 1875 gab es noch 16 036 Gutsbezirke mit 2 015 930 Bewohnern. (Vgl. Gerstfeld, Vergleichende Zahlen und Bilder zur Reichssteuerfrage, Leipzig, 1881, S. 20.) Seitdem ist die Zahl der Gutsbezirke zurückgegangen. Die heutige Zahl der Bewohner der Gutsbezirke dürfte daher im Texte eher noch zu hoch gegriffen sein.

3) Vergl. Zeitschrift d. Königl. preuß. statist. Bureaus, XVI. Ergänzungsheft, S. 264 N. F. Bd. XVI.



neuen Bestätigung jenes angeblichen, so oberflächlich aufgestellten Gesetzes der wachsenden öffentlichen Ausgaben. Bedeutet doch im Gegenteil die Art, wie hier die Armensteuern verteilt werden sollen, eine weitgehende Annäherung an jenes Postulat einer individualistischen Doktrin, daß ein jeder die Produktionskosten der Arbeit ersetzen solle, soweit er ihre Früchte genieße. Während bislang der ganze Betrag der Alters- und Invalidenunterstützung der gewerblichen Arbeiter in einer durch die historische Entwicklung bedingten Unordnung diesen oder jenen Armensteuerpflichtigen zufiel, sollen von nun an wenigstens zwei Drittel dieser Last den Konsumenten der hergestellten Produkte zufallen, und nur der Reichszuschuß im Betrag von einem Drittel der fälligen Renten bleibt als ein Rest der früheren kommunistischen Deckungsweise. Dagegen dürfte das Projekt trotz mancher entgegenstehender Beteuerungen, welche in den jüngsten Tagen von industrieller Seite zu hören waren, nach einiger Zeit erneute schutzzöllnerische Bestrebungen hervorrufen.

Fragt man weiter nach der Hauptschwierigkeit, welche alle Versuche, die Alters- und Invalidenversicherung der Arbeiter unter Fortbestand der heutigen Ordnung des Arbeitsverhältnisses in einer wirklichen Weise durchzuführen, bisher scheitern ließ, so erscheint sie bei der Art, wie hier eine Alters- und Invalidenversicherung beabsichtigt wird, als thatsächlich gar nicht vorhanden; der Grund aber ist eben der schon oben bemerkte, weil statt dessen, was mit der Alters- und Invalidenversicherung bisher erstrebt wurde, hier nur eine so notdürftige Rente gewährt werden soll, als zum Ersatz der Armenunterstützung notwendig ist.

Da die Rente, die in Aussicht gestellt wird, so geringfügig ist, brauchen nämlich auch die Beiträge, welche erhoben werden, nur geringfügig zu sein. Fehlt nun dem Arbeiter auch die Stetigkeit in der Beschäftigung, die zur stetigen Zahlung selbst dieser geringfügigen Beiträge unentbehrlich ist, so macht es ihm dieser geringe Betrag derselben doch nicht von vornherein unmöglich, nicht nur die verabsäumten eigenen Beiträge, sondern auch, wie die Grundzüge es verlangen, die des Arbeitgebers nachzuzahlen. Bei Beträgen, wie sie zur Versicherung von Renten, wie sie bisher stets erstrebt wurden, notwendig würden, wäre dies allerdings undenkbar. Hier aber erscheint das Verlangen der Grundzüge, daß ein Arbeiter, um die Invalidenrente zu beziehen, während 5 Jahre, und um die Altersrente zu beziehen, während 30 Jahre jährlich an 300 Tagen Beiträge gezahlt habe, trotz der fehlenden Stetigkeit in der Beschäftigung noch als erreichbar.

Nur wenn ein Arbeiter erwerbsunfähig wird erweislich infolge einer Krankheit, welche der Versicherte bei der Arbeit aus Veranlassung derselben sich zugezogen hat, soll von dem Erfordernis, daß er während 5 Jahren an 300 Tagen Beiträge gezahlt habe, abgesehen werden. Und auch dieses erscheint von dem Gesichtspunkte aus, daß es sich um ein Gesetz betreff. die Ordnung der Armenpflege handelt, ganz konsequent. Würde der Arbeiter doch ohne dies ganz unverschuldet der nur unter entehrenden Bedingungen gewährten Armenunterstützung anheimfallen,



Somit erscheinen alle Invaliden [der Arbeit dieser schimpflichen Armenunterstützung entrückt. Sie alle erhalten die Invaliden- oder Altersrente, zu deren Ermöglichung sie selbst ein Drittel beigesteuert haben. Dagegen soll diese Rente jenen nicht zu teil werden, welche erweislich sich die Arbeitsunfähigkeit vorsätzlich oder durch schuldhaftige Beteiligung an Schlägereien oder Raufhändeln oder durch geschlechtliche Ausschweifungen zugezogen haben. Diese sollen allerdings auch nicht verhungern oder erfrieren. Aber für sie bleiben die entehrenden Bedingungen der Armenunterstützung bestehen.

Es erscheint also in den Grundzügen die Unterstützung der Invaliden und Alten vortrefflich geordnet für jene Zeit, wenn das Gesetz einmal voll eingebürgert sein wird. Dagegen dürfte doch eine der für die Übergangszeit getroffenen Bestimmungen Bedenken erregen.

Es heißt nämlich: „Auf Personen, welche zur Zeit des Inkrafttretens dieses Gesetzes das 40. Lebensjahr vollendet und mindestens während der letzten drei Jahre an je 300 Arbeitstagen in einer die Versicherungspflicht begründenden Beschäftigung gestanden haben, findet die Vorschrift, daß Altersrenten erst nach Ablauf von 30 Beitragsjahren zu gewähren sind, keine Anwendung. Solche Personen erhalten vielmehr nach zurückgelegtem 70. Lebensjahre Altersrente auch dann, wenn sie nachweislich während derjenigen Zeit, welche an der Erfüllung der dreißig Arbeitsjahre fehlt, thatsächlich in einer Beschäftigung gestanden haben, welche nach diesem Gesetze die Versicherungspflicht begründen würde. Bei versicherungspflichtigen Personen, welche zur Zeit des Inkrafttretens dieses Gesetzes das 60. Lebensjahr vollendet haben, bedarf es des vorbezeichneten Nachweises nur für die Dauer von zehn Jahren“.

Nach diesem Wortlaute wird die Stetigkeit der Beschäftigung während der drei Jahre, welche dem 70. Lebensjahre vorausgehen, zur Bedingung des Bezugs der Altersrente gemacht. Wie wenige Arbeiter selbst im kräftigen Mannesalter dürften imstande sein, nachzuweisen, daß sie während drei aufeinanderfolgenden Jahren an 900 Tagen ununterbrochen beschäftigt waren, geschweige denn Personen im Alter von 67 Jahren! Die Schwierigkeit wäre aber zu beseitigen, wenn von Personen, welche zur Zeit des Inkrafttretens des Gesetzes nicht das 40., denn auch dies ist zu hoch gegriffen, aber das 30. Lebensjahr vollendet haben, einfach nur verlangt würde, daß sie während derjenigen Zeit, welche an der Erfüllung der 9000 Beitragstage fehlt, thatsächlich in einer Beschäftigung gestanden haben, welche nach diesem Gesetze die Versicherungspflicht begründen würde.

Vortrefflich erscheint dagegen die weitgehende Beteiligung der Arbeiter an der Verwaltung der Alters- und Invalidenversicherungsanstalten der Berufsgenossenschaften, welche die Grundzüge in Aussicht nehmen. Es ist diese Heranziehung der Arbeiter zu der Selbstverwaltung nicht bloß aus sozialpolitischen Gründen von Wichtigkeit, sie hat eine hervorragend unterstützungs-technische Bedeutung. Wieviel hat die bisherige Armenpflege nicht unter simulierenden Invaliden zu leiden gehabt! Während die Heranziehung der Arbeiter zur Tragung der von



der Zahl der Invaliden abhängigen Lasten ihr Interesse an der Entlarvung aller Simulanten schärft, giebt die Beteiligung der Verwaltung ihnen die Gelegenheit, die gemachten Beobachtungen zur Geltung zu bringen. Das Hauptbedenken, das gegen die Verstaatlichung der Armenpflege bisher erhoben wurden, daß dieselbe zur Verschwendung in den Unterstützungen führen möge, erscheint hiermit beseitigt.

Endlich: das große Problem der Versöhnung der Freizügigkeit mit der Gerechtigkeit in der Verteilung der Armenlasten erscheint nunmehr gelöst. Als für immer ausgeschlossen erscheinen jene widerwärtigen Streitigkeiten der Gemeinden untereinander über die Verpflichtung zur Unterstützung der einzelnen Arbeitsunfähigen. Alle jene gegenseitigen Überlistungsversuche, sich die Arbeiter vor Eintritt der Arbeitsunfähigkeit zuzuschieben, werden mit dem Interesse daran künftig hinwegfallen. Einerlei, wo der Arbeitsunfähige sich aufhält, er erhält die Unterstützung aus derselben Kasse, und die Post mit ihren allgegenwärtigen Zweiganstalten verabreicht ihm pünktlich am vorgeschriebenen Tag die Bezüge, die er zu fordern berechtigt ist.

Ja, während bisher ein mit schweren sozialen Schäden verbundener Andrang von Personen, welche der Arbeitsunfähigkeit nahe waren, nach den großen Zentren der Bevölkerung stattfand, läßt sich jetzt eine Rückwanderung der arbeitsunfähig gewordenen Städter aufs Land vielleicht erwarten. Nicht nur, daß die Dürftigkeit der in Aussicht gestellten Renten dazu nötigt, die billigsten Orte aufzusuchen. Es wäre denkbar, daß auf dem Lande förmliche Invalidenkolonien entstünden. Gestatten doch schon die Grundzüge den Gemeinden, in denen nach Herkommen der Lohn ganz oder zum Teil in Form von Naturalleistungen gewährt wird, zu bestimmen, daß die Renten der in ihrem Bezirke wohnenden Rentenempfänger bis zu drei Vierteln ihres Betrages ebenfalls in Form von Naturalleistungen gewährt werden. Der Anspruch auf Rente zu demjenigen Betrage, bei welchem Naturalleistungen zu gewähren sind, soll alsdann auf die Gemeinden übergehen, wogegen ihnen die Leistung der Naturalien obliegt. Es ließe sich denken, daß sich hieraus große Invalidenanstalten entwickelten, in welchen die Invaliden, gegen Verzicht auf drei Viertel ihrer Rente zu Gunsten der Anstalt, Aufnahme und Verpflegung fänden, eine Vorstellung, die viel Versöhnendes hat, wenn man damit die gegenwärtige häufige Mißhandlung der auf die Armenunterstützung reduzierten alten Arbeitsunfähigen vergleicht.

Betrachtet man das vorliegende Alters- und Invalidenversicherungsprojekt zusammen mit den vorausgegangenen Gesetzen über Kranken- und Unfallversicherung, so erscheint somit die große Aufgabe eine den Bedürfnissen unserer durch die Großindustrie geschaffenen Wirtschaftsorganisation und der durch sie bedingten neuen Ansiedlungsweise entsprechende Organisation der Armenpflege zu finden, in zweckdienlichster Weise gelöst.

Wie oft nicht schon, seit diese neuen Verhältnisse sich entwickelten, ist die Forderung aufgetreten, das Armenwesen von den auf einer agrarischen Ansiedlung beruhenden Gemeinden loszulösen und die Armen-



pflege dem Staat zu übertragen. In Frankreich wie in England<sup>1)</sup> hat es schon im vorigen wie in diesem Jahrhunderte wiederholt nahezu fanatische Verfechter dieses Verstaatlichungsgedankens gegeben, und in keinem der beiden Länder haben sie einer zahlreichen Gefolgschaft entbehrt. Als sich dann Fürst Bismarck am 2. April 1881 im Reichstage für den Übergang der Armenpflege aus der Verwaltung der Gemeinden in die des Staates erklärte<sup>2)</sup>, wurden allenthalben, und zwar selbst von Männern von den Anschauungen eines Schäffle oder Adickes<sup>3)</sup>, dieselben Befürchtungen laut, die man auch in jenen Ländern gegenüber solchen Plänen geäußert hatte. Man besorgte, daß mit dem Wegfall des bisherigen Interesses der Gemeinden an einer sparsamen Armenverwaltung auch die Kosten dieser unerhört steigen würden. In den teilweise bereits durchgeführten, teils projektierten Versicherungsgesetzen sind durch die Beteiligung der Arbeiter selbst sowohl an den Beiträgen als auch an der Verwaltung nun auch diese Bedenken beseitigt. In der That erscheint hier der Verstaatlichungsgedanke der Armenpflege in einer genialen und einwurfsfreien Weise verwirklicht.

Aber einige Beachtung verdient auch die allgemeinere Bedeutung der durch diese Versicherungsgesetze geschaffenen neuen Verwaltungsorganisationen.

Es ist nämlich bemerkenswert, wie die durch die Großindustrie geschaffene neue Wirtschaftsorganisation und die durch sie bedingte neue Ansiedlungsweise der Menschen dazu führt, gerade durch die Neuordnung des Armenwesens, die sie notwendig macht, auch die alten politischen Verwaltungsorganisationen durch Neubildungen zu überlagern, die auf neuen Principien aufgebaut sind. Für England hat Baernreither<sup>4)</sup> nachgewiesen, wie es die durch die Bedürfnisse der neuen industriellen Ansiedlung hervorgerufenen Reformen in der Armenverwaltung waren, welche das alte Selfgovernment der Grafschaften zu untergraben begannen. Dasselbe wurde überlagert durch eine neue Selbstverwaltung unter Beiziehung technisch ausgebildeter, besoldeter Beamten, wie die boards of guardians, unter zentralisierenden Spezialbehörden, wie die poor law commissioners, und einer beaufsichtigenden staatlichen Zentralinstanz, the local government board. Für Deutsch-

1) Herr Dr. Aschrott hat in dem Novemberheft 1887 (S. 361 ff.) dieser Jahrbücher auf die Projekte Blackley's aufmerksam gemacht. Dieselben sind mir seit Jahren bekannt. Allein wenn auch, wie ich nicht erst oben (S. 26), sondern wiederholt schon viel früher (vgl. z. B. in Schönberg's Handbuch, 1. Auflage, I, S. 993 den letzten Absatz meiner Abhandlung) hervorgehoben habe, die unterste Schicht der englischen Arbeiterbevölkerung von den Gewerkvereinen keinen Nutzen hat, so glaube ich doch trotz allen Spektakels, welchen nicht die englischen Arbeiter, sondern das Gesindel von ganz Europa, das in der ersten Handelsstadt der Welt sich naturgemäß aufhäuft, auf Trafalgar Square machen, nicht daran, daß die Projekte Blackley's im heutigen England mehr Aussicht auf Verwirklichung haben als die ähnlichen Projekte seiner Vorgänger zur Zeit, da sie auftauchten.

2) Stenogr. Bericht über die Verh. d. Reichstages, IV. Legislaturperiode, IV. Session, 1881, I, S. 716.

3) Vgl. A. Lammers, Staatsarmenpflege. Berlin 1881. S. 12 ff.

4) Vgl. Baernreither, Die englischen Arbeiterverbände und ihr Recht. Tübingen 1886. I, S. 113 ff.



land scheint die angebahnte Reform in der Armenpflege die gleiche Rolle zu übernehmen. An Stelle der durch die alte Selbstverwaltung der Gemeinden geführten Armenpflege tritt eine neue Selbstverwaltung unter Beiziehung technisch ausgebildeter, besoldeter Beamten in den Berufsgenossenschaften, unter zentralisierenden Spezialbehörden, wie dem Reichsversicherungsamte, und unter der höchsten Zentralinstanz des Reichs, dem Reichskanzler. Wie die Großindustrie mit den durch sie hervorgerufenen Bedürfnissen die alten engen Schranken lokaler Märkte und beschränkter Absatzgebiete durchbrochen und im Zollvereine ein einheitliches nationales Wirtschaftsgebiet geschaffen hat, schafft sie nun auch die diesem einheitlichen Wirtschaftsgebiete entsprechende einheitliche Zentralverwaltung des Reichs.

#### IV. Die sozialpolitische Bedeutung der beabsichtigten Alters- und Invalidenversicherung.

In dem ersten Teile dieser Abhandlung wurde gezeigt, daß in den Forderungen, welche seit der Mitte des 18. Jahrhunderts zur Umgestaltung der wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Verfassung geführt haben, zwei Strömungen zu unterscheiden sind: der Gedankengang der Philosophen und idealen Politiker und der wichtiger und einflußreicher Interessenten. Die ersteren verlangen Reformen, um dem seit dem Christentum die Welt beherrschenden Postulate, daß der Mensch im Menschen niemals bloß ein Mittel erblicken dürfe, vielmehr ein jeder zur größtmöglichen Entfaltung seiner Anlagen berufen sei, zur Verwirklichung zu verhelfen. Jene Interessenten verlangen eine wirtschaftliche und soziale Ordnung entsprechend ihren Bedürfnissen. Der erstere Gedankengang findet sich, wenn auch nicht ausschließlich, so doch naturgemäß vor allem in der Doktrin. Die harten Realpolitiker aber bedienen sich dieser, wo sie ihnen geeignet scheint, ihren oft sehr wenig idealen Interessen zur Geltung zu verhelfen.

Inwiefern bewahrheitet sich diese allgemeine Beobachtung auch in dem vorliegenden Alters- und Invalidenversicherungsprojekt?

Daß auch hier die verschiedensten an einer Neuordnung des Unterstützungswesens Interessierten sich der Ausführungen der von idealen Zielen geleiteten Doktrin bedienen, um ihren Zweck zu erreichen, wurde schon oben hervorgehoben. Ferner wurde soeben in dem dritten Teile dieser Abhandlung gezeigt, daß in dem vorliegenden Projekte gewissen äußerst wichtigen realen Interessen in einer geradezu musterhaften Weise Rechnung getragen wird: den Interessen der Gemeinden an einer Armensteuerreform, überhaupt den Interessen aller Armensteuerverpflichtigen und nicht minder der bisherigen Almosenempfänger. Dagegen haben wir gesehen, daß man den Gedanken einer Alters- und Invalidenversicherung, welche den Ersatz der bisherigen Armenunterstützung überschreiten würde, in den „Grundzügen“ fallen gelassen hat.

Indes muß sofort noch ein Weiteres hinzugefügt werden. Es läßt sich nicht sagen, daß auf dem beschränkten Gebiete der Armensteuer-



reform, welches allein die Grundzüge ins Auge gefaßt haben, die Sonderinteressen irgend einer Bevölkerungsklasse eine besondere Bevorzugung erlangt hätten. Gewiß, die Alters- und Invalidenversicherungswünsche, welche die Handwerksmeister auf dem allgemeinen deutschen Handwerkertage von Dresden 1873 geäußert haben, scheinen erfüllt. Aber gerade dieser Klasse, welche schon die Beiträge zu den Ortskrankenkassen kaum mehr zu tragen vermag, dürfte die hier gewordene Erfüllung ihrer Wünsche leicht verhängnisvoll werden, und alle Innungsbestrebungen dürften an diesem Verhängnisse kaum etwas zu ändern im Stande sein. Aber wie wir gesehen haben: die Handwerksmeister hatten diese Wünsche weniger in ihrer Eigenschaft als Arbeitgeber denn als Armensteuerepflichtige geäußert. Dagegen haben Wünsche bezüglich der Alters- und Invalidenversicherung, wie sie den Arbeitgebern als solchen eigentümlich sind, in den Grundzügen keine Berücksichtigung gefunden. Insbesondere sind jene oben dargelegten Pläne gewisser Großindustrieller, wonach eine der verschiedenen Lebenshaltung der einzelnen Arbeiterklassen angemessene Alters- und Invalidenversicherung entsprechend ihren Interessen zwangsweise eingeführt werden sollte, nicht zur Ausführung gekommen.

Angesichts der somit nach jeder Richtung vorzüglichen Befriedigung, welche die dringendste realpolitische Forderung der Gegenwart, die Reform des Armenunterstützungswesens, in den „Grundzügen“ findet, dürften vielleicht die meisten geneigt sein, auf alle weitergehenden idealen Postulate zu verzichten. Einer solchen Beurteilung wäre auch unzweifelhaft zuzustimmen, wenn nicht diese idealen Postulate heute eine eminent realpolitische Bedeutung gewonnen hätten. Dieselben sind nämlich heute nicht bloß die Postulate gewisser Doktrinäre, über die man unter Bewilligung eines succès d'estime zur Tagesordnung übergehen kann. Es sind die Postulate der bei weitem zahlreichsten Interessentengruppe selbst geworden, die, in der Sozialdemokratie organisiert, nun ebenso wie die übrigen Interessentengruppen die Berücksichtigung dieser ihrer sehr realen Interessen verlangt. Und daß in der Zeit der allgemeinen Wehrpflicht, der notwendigen Basierung des öffentlichen Haushalts auf die sogen. indirekten Steuern und des allgemeinen Stimmrechts die Postulate dieser Interessentengruppe eine sehr realpolitische Bedeutung haben, ist wiederholt dadurch anerkannt worden, daß man in der feierlichsten Weise die Zerstörung der staats- und gesellschaftsfeindlichen Tendenzen dieser Interessentengruppe für das vornehmste Ziel der deutschen Sozialpolitik erklärt hat.

Dieses Ziel nun wird durch das vorliegende Alters- und Invalidenversicherungsprojekt wohl schwerlich erreicht werden. Gleichwie das Sozialistengesetz seinen Zweck nicht im geringsten erfüllt hat<sup>1)</sup>,

1) Folgendes ist das Resultat der 1887 in Berlin erschienenen, nach amtlichen Quellen gearbeiteten Schrift über den „Sozialismus und Anarchismus in Europa und Nordamerika während der Jahre 1883 bis 1886“: Die Sozialdemokratie gedeiht im Gegensatz zu dem in den slavisch-romanischen Ländern wuchernden Anarchismus vornehmlich in germanischen Ländern. Sie hat ihren Hauptsitz in Deutschland, der deutschen Schweiz,



so dürften auch diejenigen Zeitungen Recht behalten, welche alsbald nach Veröffentlichung der „Grundzüge“ erklärten, daß ein denselben entsprechendes Gesetz wohl keinen einzigen Arbeiter der Sozialdemokratie abtrünnig machen dürfte. Und in der That, wenn ein solches Gesetz auch für eine gesitteten Verhältnissen entsprechende Beseitigung der äußersten Not aller Armen sorgt, so werden doch die hauptsächlichsten Übelstände, unter denen die Arbeiter als solche leiden, durch dasselbe ebensowenig wie durch die v<sup>er</sup>ausgegangenen Versicherungsgesetze berührt, ja selbst die Übelstände, welche sie auf dem Gebiete der Arbeiterversicherung bedrücken, werden dadurch nicht beseitigt.

Um diesen Ausspruch zu rechtfertigen, muß ich auf Dinge zurückkommen, die ich anderwärts <sup>1)</sup> schon öfters des Breiteren dargelegt habe.

Die Hauptmißstände der Arbeiter, und zwar diejenigen, unter denen sie als solche — d. h. nicht ebenso wie alle übrigen Personen mit geringen Mitteln —, leiden, sind die Folgen der fehlerhaften Grundanschauungen der heute geltenden Gesetzgebung über das Arbeitsverhältnis.

Die heutige Gesetzgebung hat den Arbeiter zum freien Mann erklärt und hat dementsprechend auch die Arbeitsbedingungen der Regelung durch freien Vertrag zwischen Arbeitgeber und Arbeiter überlassen. Ist sie hiervon auch in einigen ganz untergeordneten Punkten abgewichen, so ist nichts destoweniger noch heute das Prinzip, welches das Arbeitsverhältnis beherrscht, die Freiheit des Arbeitsvertrags. Diese von der Gesetzgebung vorausgesetzte Freiheit des Arbeiters findet sich aber da, wo die Arbeiter nicht organisiert sind, in der Wirklichkeit nicht. Zwei Eigentümlichkeiten des Arbeiters als Warenverkäufer berauben den Arbeiter thatsächlich dieser Freiheit: seine regelmäßige Armut und die Untrennbarkeit seiner Arbeit von seiner Person. Durch letztere erlangt derjenige, welcher die Arbeitskraft eines Arbeiters miethet, mit Notwendigkeit nicht bloß die Verfügung über die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit des Arbeiters sondern auch

---

Dänemark; neuerdings hat sich auch Holland zugänglich für sie gezeigt. Auch nach England und Nordamerika ist sie durch Deutsche eingeführt worden. Seit dem Sozialistengesetz ist die Zahl der Sozialdemokraten in Deutschland gewachsen, und die sozialdemokratische Propaganda der Deutschen nach außen in Zunahme. Zugleich hat die gewalttätigere Richtung innerhalb der Sozialdemokratie zugenommen. Frohne wurde verdrängt durch Bebel-Liebknecht-Vollmar. Diese selbst wurden drohender in ihren Redeweisen. Ja es tauchten nun auch Anarchisten in Deutschland und den subgermanischen Ländern auf und die Polemik dieser gegen Bebel und Konsorten wird immer heftiger. Auf dem letzten sozialdemokratischen Kongresse in der Schweiz sind die letzteren der weitergehenden Strömung sogar unterlegen. Von Holland, Dänemark, England, Nordamerika, lauter germanischen Ländern ohne Ausnahme, berichtet der Verf. dagegen, daß die Sozialdemokraten entweder nicht die führenden Arbeiter oder doch friedlicher sind. So muß man ihm wohl zustimmen, wenn er S. 1 schreibt, daß das Sozialistengesetz seinem Zwecke nicht entsprochen habe.

1) Zuletzt in der ersten Auflage von Schönberg's Handbuch der politischen Ökonomie, I, 920 ff.



gleichzeitig eine Herrschaft über seine Person. Der Arbeitsvertrag wird dadurch aus einem bloßen wirtschaftlichen Vertrag gleichzeitig ein Herrschaftsvertrag. Und umgekehrt: wie in Folge jener Untrennbarkeit die Arbeitsbedingungen auch das persönliche Schicksal des Arbeiters physisch, geistig und moralisch beeinflussen, so beeinflussen auch alle Zufälle, welche die Person des Arbeiters treffen, wie Krankheit, Unfall, Invalidität, Alter, Tod auch seine wirtschaftliche Existenz und die seiner Familie.

Die Folgen dieser Eigentümlichkeiten für die nichtorganisierten Arbeiter sind dreifache. Sie sind nämlich die Ursache:

1) der thatsächlichen Abwesenheit der von der Gesetzgebung vorausgesetzten Freiheit des Arbeiters beim Abschluß des Arbeitsvertrags. Statt daß die Behörden, wie früher, die wirtschaftlichen Arbeitsbedingungen bestimmen, wird der Preis der Arbeit durch den Arbeitgeber einseitig festgesetzt.

2) der unbeschränkten Herrschaft, welche der Arbeitgeber durch einseitige Bestimmung auch aller übrigen Bedingungen des Arbeitsvertrags über das physische, geistige und sittliche Dasein, die Ausgabenwirtschaft und das soziale und politische Leben des Arbeiters erlangt.

3) einer völligen Unsicherheit der wirtschaftlichen Existenz, vermöge welcher die Annäherung an jenes ideale Ziel, einem jeden die volle Entfaltung aller seiner Anlagen zu ermöglichen, ganz außer Frage gestellt wird.

Die deutsche Gesetzgebung über Arbeiterversicherung hat den letzteren Übelstand, was die nachteiligen wirtschaftlichen Wirkungen von Krankheit und Unfällen angeht, in dem oben dargelegten Maße beseitigt. Die beabsichtigte Alters- und Invalidenversorgung wird dem invaliden Arbeiter eine Armenunterstützung wenigstens ohne entehrende Bedingungen schaffen. Allein indem sie die Versicherung höherer Renten gänzlich ungeregelt läßt, läßt sie auch alle die Mißstände, welche mit dieser Versicherung heute verknüpft sind, fortbestehen.

Was ist die Folge?

Es wird nach wie vor jene mit den einzelnen Betrieben verbundenen Invaliden- und Alterskassen geben mit allen den für den Arbeiter nachteiligen Wirkungen, wie sie oben genannt wurden. Nach wie vor werden die Herren dieser Betriebe ihren Arbeitern zur Arbeitsbedingung machen, daß sie in diese Kassen Beiträge zahlen und ihnen gegen diese Zahlungen Invaliden- und Altersversorgung in Aussicht stellen. Und nach wie vor werden die Arbeiter aller dieser wohl-erworbenen Ansprüche verlustig gehen, wenn sie, sei es wegen rückgehender Konjunktur, sei es, weil sie aus irgend einem anderen Grunde entlassen worden, aus dem Betriebe ausscheiden. Nach wie vor werden also diese Betriebskassen als Mittel zur Verstärkung der ohnedies schon so großen Abhängigkeit des Arbeiters vom Arbeitgeber dienen. Nach wie vor werden sie dazu führen, den letzten Rest der von der Gesetzgebung vorausgesetzten Freiheit des Arbeitsvertrags in der Wirklichkeit zu beseitigen. Und nach wie vor wird sich dieses



Abhängigkeitsverhältnis nicht bloß in der Verschlechterung der wirtschaftlichen Arbeitsbedingungen, sondern auch in den verschiedensten sozialen, sittlichen, geistigen und politischen Beziehungen geltend machen. Nach wie vor werden sie das wichtigste Mittel zur Begründung einer industriellen Feudalität.

Da ist es denn naturgemäß, daß die Arbeiter angesichts der wiederholten Botschaften, daß ihnen in dem deutschen Kaiser ein neuer Schutzherr erstanden sei, sagen: wir haben bisher nicht bloß darunter gelitten, daß jede Krankheit, jeder Unfall, daß Invalidität, Alter und Tod uns und die Unseren einer nur durch schimpfliche Armenunterstützung gemilderten Not ausgesetzt haben. Es ist ganz vortrefflich, daß Ihr diesen Mißstand beseitigt habt, indem Ihr einer schuldlos entstandenen Not nunmehr Unterstützung ohne Entehrung zu teil werden laßt. Aber noch viel mehr leiden wir darunter, daß wir so wenig Einfluß haben auf die Bestimmung unserer Lohnhöhe, und daß die Löhne, die wir erhalten, uns unzureichend erscheinen. Noch viel mehr leiden wir darunter, daß dem Arbeitgeber keine Grenzen gezogen sind in der Herrschaft, die er durch beliebige Bestimmung unserer Arbeitszeit und aller möglicher anderer Arbeitsbedingungen über unser persönliches Leben als Menschen ausübt. Ganz besonders drückt es uns, daß Einrichtungen, wie Alters- und Invalidenkassen, welche an unsere Mißstände anknüpfen und dazu dienen sollen, sie zu beseitigen, benutzt werden, jene unsere wirtschaftliche und persönliche Abhängigkeit noch weiter zu vergrößern. So lange diese genannten, uns eigentümlichen Mißstände nicht beseitigt sind, kann davon keine Rede sein, daß wir uns mit der bestehenden staatlichen und gesellschaftlichen Ordnung befreunden. Ihr aber habt die Hebung unserer Lage als Arbeiter und die Herbeiführung des Friedens der Berufsklassen als Ziel der deutschen Sozialpolitik hingestellt!

Übrigens erklärt die den „Grundzügen“ beigegebene Denkschrift, daß nur „für jetzt“ auf die Regelung der Versicherung höherer Renten als der in Aussicht genommenen bei den Berufsgenossenschaften verzichtet werde, und mit Notwendigkeit werden die Dinge dazu führen, daß auch diese Regelung nicht ausbleibt.

Die in den Arbeiterkreisen von oben erregten Hoffnungen und die unleugbaren Bedürfnisse der Arbeiter werden mit unbezwingbarer Logik aber noch darüber hinaus führen. Sie werden es dahin bringen, daß die Berufsgenossenschaften, um mit den Worten der Denkschrift zu reden, einen noch „festeren Kitt“ und noch „mehr Inhalt erhalten“, als dies selbst durch die beabsichtigte Alters- und Invalidenversicherung geschieht. Die Zukunft wird ihnen auch die Regelung der Arbeitsbedingungen, der wirtschaftlichen wie der das persönliche Leben der Arbeiter betreffenden, sowie der Annahme und Entlassung der Arbeiter übertragen.

Daß dies nicht unmöglich ist, wie heute so häufig behauptet wird, zeigt, daß eine ähnliche Ordnung des Arbeitsverhältnisses im vorigen Jahrhundert in allen modernen Ländern, ja daß sie im preußischen



Bergbau noch bis zum Jahre 1860 gesetzlich bestand<sup>1)</sup>. Allerdings war die damalige Ordnung, indem es Behörden außerhalb der Parteien waren, welche die Regelung vornahmen, und die Parteien sich dieser ohne weiteres zu unterwerfen hatten, eine unfreie.

Daß dies aber auch bei vollkommener Freiheit und unter den Verhältnissen des entwickeltsten modernen Großbetriebes nicht unmöglich ist, zeigen die englischen Schieds- und Einigungskammern, d. h. Kommissionen, bestehend aus einer gleichen Anzahl von Arbeitgebern und Arbeitern, welche für ihr Gewerbe und ihren Distrikt periodisch alle Arbeitsbedingungen regeln.

Und wie hier erst die unserer modernen Gesetzgebung vorschwebende Gleichberechtigung der Kontrahenten beim Abschluß des Arbeitsvertrages verwirklicht wurde, so würde sie bei uns verwirklicht, würde die Regelung den Berufsgenossenschaften übertragen. Denn unter allen Vorzügen, welche diese auszeichnen, ist dieses der vornehmste, daß die Gleichberechtigung der Arbeiter mit den Arbeitgebern dabei in dem liberalsten und sozialpolitisch weisesten Maße zum Ausdruck gelangt ist.

Allerdings würde einer solchen Organisation für lange Zeit noch ein Fehler ihres Ursprungs anhaften. In England hat die Thatsache, daß die Industrie die langen, hartnäckigen, Geld und Friede raubenden Arbeitszwistigkeiten nicht länger ertragen konnte, zur Entstehung und Ausbreitung der Schieds- und Einigungskammern geführt. Da sie sich im Verlaufe eines Jahrhunderts aus der energischsten Geltendmachung des Widerstreits der Interessen gleichsam organisch entwickelten, haben alle beteiligten Parteien ihre Entwicklung gewissermaßen an sich erlebt. Bei uns wird es sich bei der Übertragung der besagten Funktionen an die Berufsgenossenschaften um eine Organisation von oben handeln, die als solche die Parteien fürs erste fremd anmuthen wird.

Gewiß gibt es niemand, der hiergegen empfindlicher sein kann, wie ich, und nachdem ich bereits 1872 im 29. Bande der Preussischen Jahrbücher<sup>2)</sup> für eine ähnliche Organisation von oben für Deutschland eingetreten war, habe ich aus dem eben angeführten Grunde diesen Gedanken später wieder fallen lassen.

Indes fehlen zwei unentbehrliche Voraussetzungen in Deutschland, damit die Dinge sich hier ähnlich wie in England entwickeln.

Die eine ist die Koalitionsfreiheit. Denn trotz des § 152 der Deutschen Gewerbeordnung besteht infolge der zahllosen Erschwerungen der Vereine und Versammlungen, um vom Sozialistengesetz und seinen auffallenden Anwendungen gar nicht zu reden, die Koalitionsfreiheit in Deutschland thatsächlich nicht. Und ebenso beweisen Aussprüche und Thaten der Leiter der deutschen Sozialpolitik, daß an eine wirkliche Gewährung derselben gar nicht zu denken ist. Aber

1) Ähnlich wie zwischen Bergbauunternehmer und Gruben- oder Hüttenarbeitern, Schichtmeister und Bergamt wirkte in der Hamburger Seeschiffahrt bis zur neuen deutschen Seemannsordnung als Mittelsperson zwischen Rheder und Seelenten der Wasserschaut.

2) In dem Aufsatz: Die Gewerkvereine im Verhältnis zur Arbeitsgesetzgebung.



damit Schieds- und Einigungskammern aus dem Verständnisse der Parteien selbst erwachsen, ist unentbehrlich, dem Gegensatz ihrer Interessen vorher freie Entwicklung zu gestatten.

Die anderen uns fehlenden Voraussetzungen sind solche, vor deren Bedeutung ich mich bei einem nun nahezu sechsjährigen Aufenthalte in einem Teile des Reichs, in dem die politischen Erwägungen sich unabweisbar selbst in scheinbar ganz entfernter liegende Betrachtungen eindrängen<sup>1)</sup>, nicht verschließen konnte: es fehlen uns gewisse Voraussetzungen politischer und geographischer Art.

1) Wie wichtig es übrigens ist, bei solchen politischen Erwägungen sich nicht zu verkehrten Rücksichten bestimmen zu lassen, zeigt die Geschichte der Einführung der Deutschen Gewerbeordnung in Elsaß-Lothringen. Wie Herkner in dem oben bereits zitierten Buche gezeigt hat, hat die Deutsche Regierung, statt durch Einführung der deutschen Arbeiterschutzgesetzgebung die noch heute deutsche Arbeiterbevölkerung des Elsaßes zu gewinnen zu suchen, in der Hoffnung, die Fabrikanten, deren Mehrzahl unversöhnlich französisch gesinnt ist, sich geneigt zu machen, die deutsche Gewerbeordnung seiner Zeit in Elsaß-Lothringen nicht eingeführt. Dazu hat nun allerdings Schmoller in seinem Jahrbuch, XI. Jahrgang, S. 1331, bemerkt: „Es ist fast unbegreiflich, daß der Verfasser die Nichteinführung der deutschen Gewerbeordnung im Elsaß nur unter dem Gesichtspunkt der Fabrikantenbegünstigung sucht. Hätte er sich auch nur oberflächlich erkundigt, so hätte er wissen müssen, daß die Hauptschwierigkeit darin lag, daß mit voller Einführung derselben die deutsche Regierung ein Hauptmittel ihrer Macht und ihres Einflusses, wie es die französische Gewerbegesetzgebung in die Hände der Bureaukratie gelegt hat, verliert. Auch jetzt, da endlich und mit Recht die Gewerbeordnung eingeführt werden soll, macht es, wie ich höre, große Schwierigkeiten in allen möglichen Materien doch das alte französische, der Regierung günstigere Recht beizubehalten.“ Diese Kritik ist aus mehr als einem Grunde auffallend. Die französische Gesetzgebung ist strenger als die deutsche Gewerbeordnung nur in ihren Vorschriften über die Presse, das Buchdruckergewerbe, Theater, Wirtschaftskonzessionen u. dgl. Um diese Bestimmungen handelt es sich aber gar nicht in dem Herkner'schen Buche. Wie bereits die am 9. Juni und die jetzt wiederum dem Reichstag zugegangene Gesetzesvorlage zeigt, hat es ferner gar keine Schwierigkeit gemacht, in allen diesen Beziehungen die alte französische Gesetzgebung weiter bestehen zu lassen. Was aber die Bestimmungen angeht, um die es sich in dem Herkner'schen Buche handelt, so hat Herr Unterstaatssekretär Stüttgen selbst am 2. Dezember 1887 im Reichstage erklärt: „Der gegenwärtige Zustand (der Gewerbe) gründet sich vorzugsweise auf Gesetze, die, schon fast ein halbes Jahrhundert alt, den modernen Anforderungen des Gewerbewesens und insbesondere auch der Technik nicht mehr entsprechen. Es ist namentlich die Gesetzgebung außerordentlich lückenhaft in Bezug auf die Aufsichtsbefugnisse der Verwaltungsbehörden hinsichtlich des Arbeiterschutzes, der Beschäftigung jugendlicher Arbeiter, über sanitäre Einrichtungen in den Fabriken u. s. w.“ Da heißt es denn doch päpstlicher sein als der Papst, will man wie Schmoller es thut, die bisher unterbliebene Nichteinführung der deutschen Gewerbeordnung, mit Rücksicht auf die größere Macht entschuldigen, welche die französische Gewerbegesetzgebung in die Hände der Bureaukratie gelegt habe! Und dies noch dazu angesichts der Nachweise Herkner's, daß die Verwaltung bisher nicht einmal diese französische Gewerbegesetzgebung ausgeführt hat! Da hätte nur noch gefehlt, daß Schmoller auch die Einführung des milderen deutschen Haftpflichtgesetzes an Stelle der zuletzt von den Gerichten sehr scharf interpretierten Art. 1382—1384 des Code Civil aus Rücksichten der Machterweiterung der deutschen Bureaukratie erklärt hätte! Auch kann man sich nur wundern, daß er dies nicht getan hat. Hat er doch keinen Anstand genommen, sogar die politische Gesinnung derjenigen, welche der Regierung wegen der Nicht-Einführung der Gewerbeordnung Vorwürfe machten, zu verdächtigen als die Gesinnung „mißmutiger“ Beamten und Professoren, „welche vielfach für ihre deutsche Heimat radikale und fortschrittliche Ideale im Busen tragend, für das Elsaß eine möglichst bürokratische und drakonische Präfekturwirtschaft ersahen“!!



Denn ganz anders ist die Lage Deutschlands als Englands.

Als in England die Arbeiterfrage sich zu entwickeln begann, war die englische Nation bereits zu ihrer politischen Einheit gelangt. Sie hatte bereits nach außen den Abschluß erlangt, den sie zu ihrer vollen Entwicklung bedurfte. Dabei ist diese nationale Organisation des englischen Volkes durch eine glückliche insulare Lage gegen alle Anfeindungen von außen geschützt. Was ist die Folge? Die Fragen der inneren Politik kann man dort lediglich nach den ihnen eigentümlichen Gesichtspunkten zum Austrag gelangen lassen, unbeeinträchtigt von allen Rücksichten auf die Stellung Englands nach außen. Deshalb auch dort die Möglichkeit, die Arbeiterfrage in allen Zweigen des öffentlichen Lebens ihrer naturgemäßen Entwicklung zu überlassen. Deshalb vor allem dort die Möglichkeit einer gewerblichen Organisation, bei der man die Klassenkämpfe sich ruhig austoben läßt, bis die harte Erfahrung des Lebens den Klassen die zu einer Neuordnung auf dem Boden der Freiheit nötige Erziehung hat zu teil werden lassen.

Die einheitliche Organisation des deutschen Volkes sowie die anderer mitteleuropäischer Länder dagegen ist noch nicht gleich der des englischen Volks in dem Maße erreicht, wie sie die deutsche Nation sowie die anderen mitteleuropäischen Länder zu ihrer vollen Entwicklung bedürfen. Noch schwieriger sind Deutschland und jene Länder im Vergleich zu England daran infolge ihrer geographischen Stellung zwischen mächtigen sie anfeindenden Nachbarn. Die Folge ist: noch ist man hier nicht in der glücklichen Lage von England, die Lösung der inneren Fragen lediglich auf Grundlage der einer jeden eigentümlichen Gesichtspunkte versuchen zu dürfen. Die Rücksicht auf die Stärke des Ganzen nach außen ist leider dasjenige, was das Übergewicht über jede andere Erwägung stets haben muß. Man kann hier jene den inneren Frieden und damit die Stärke nach außen erschütternden Kämpfe um die Herbeiführung einer Neuordnung des Gewerbslebens nicht mit dem Gleichmut ertragen wie in England. Hier vielmehr die Notwendigkeit einer Abkürzung des Erziehungsprozesses zu dieser Ordnung durch zielbewußte Leitung der Entwicklung seitens der Herrschenden.

Und zwar ist dies nötig, nicht nur, damit das Deutsche Reich und die in ähnlicher Lage befindlichen Länder zur vollen Entfaltung ihrer Macht und zum Vollbesitz der zu ihrer Entwicklung nötigen Bedingungen gelangen, sondern im Interesse der Arbeiter selbst.

Denn wie hier des öfteren betont wurde, handelt es sich in der Arbeiterfrage, seitdem sie vor hundert Jahren zum ersten Male akut wurde und nach Lösung verlangte, darum, die Arbeiter in die Lage zu versetzen, in der ihnen die Annäherung an das ideale Ziel aller Menschen, die volle Entfaltung aller ihrer Anlagen und Fähigkeiten, ermöglicht wird. Dieses seit dem Christentum aufgestellte Ziel ist nicht bloß das der Doktrin, sondern auch das Postulat <sup>37</sup> jeder neuen zu realpolitischer Bedeutung gelangten Interessentengruppe, der Arbeiter. Diesem Ziel sich zu nähern, ist aber den Menschen nur möglich als Gliedern eines staatlichen Ganzen durch Beteiligung an den Segnungen



der fortschreitenden Kultur dieses Ganzen. Auch die Lösung der Arbeiterfrage hat die fortschreitende Entwicklung des staatlichen Ganzen, dem die Arbeiter angehören, zu ihrer unentbehrlichen Voraussetzung.

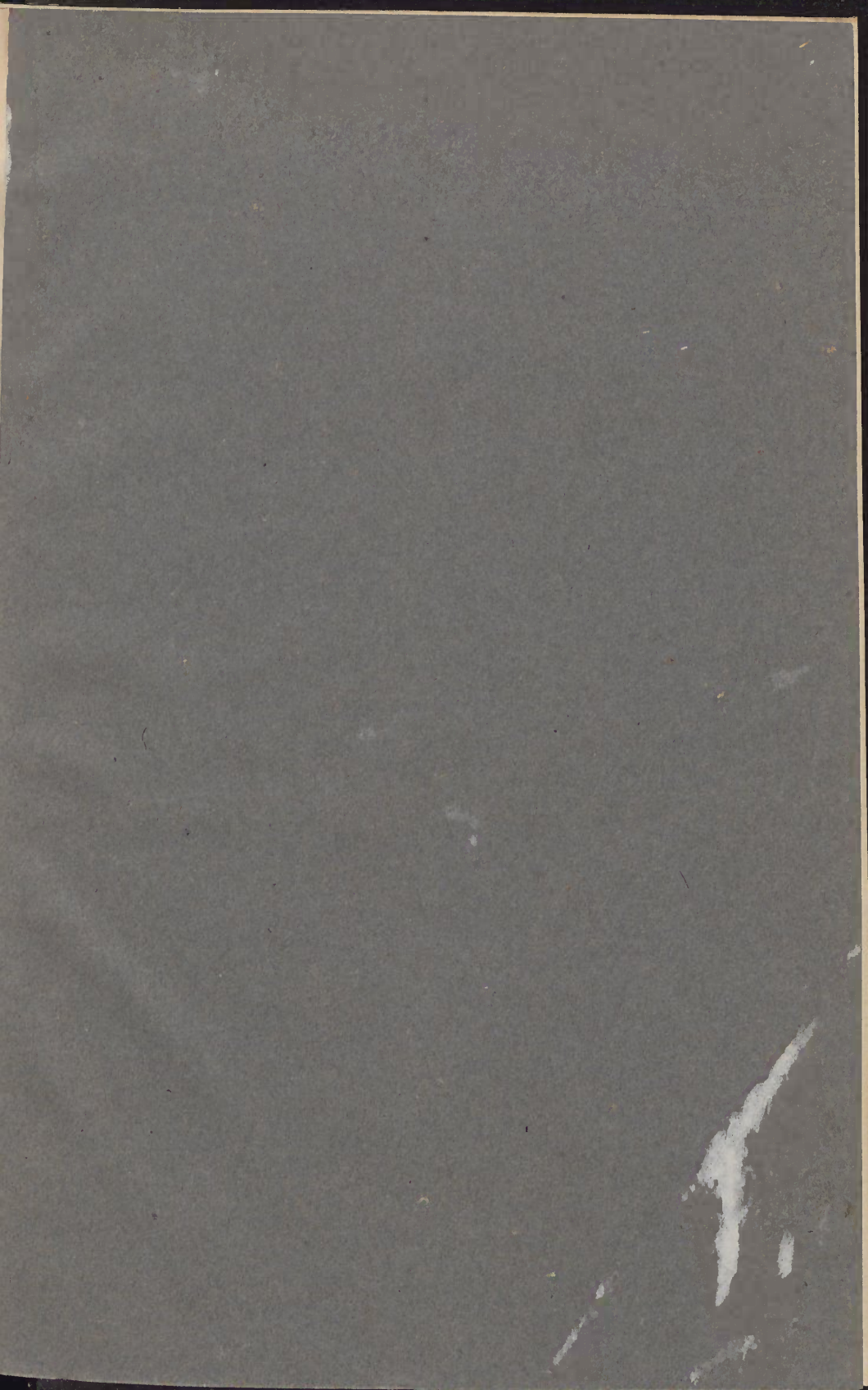
Es ist ganz selbstverständlich, daß angesichts solcher Erwägungen alle subjektiven Wünsche bezüglich einiger relativ immerhin untergeordneter Einzelheiten der Entwicklung in den Hintergrund treten; und so möchte ich zum Schlusse nur noch Eines hervorheben. Erst wenn auch die Regelung der wirtschaftlichen und persönlichen Arbeitsbedingungen und die Annahme und Entlassung der Arbeiter den Berufsgenossenschaften übertragen wäre, könnte von einer Annäherung an jene Ziele die Rede sein, von deren Erreichung der Reichskanzler, wie eingangs bemerkt, die Bekehrung der Arbeiter von der Sozialdemokratie erwartet. Dann erst wäre eine unseren wirtschaftlich und sozial vorgeschrittenen Verhältnissen entsprechende Umbildung des „Rechts auf Arbeit“, wie es das preußische Landrecht versteht, gegeben. Dann hätte der Arbeiter, solange er gesund ist, ein Recht auf die vorhandene Arbeit zu Bedingungen, wie sie nicht durch die Willkür des Stärkeren festgestellt werden. Er hätte Pflege, wenn er krank ist und Versorgung, wenn er alt ist. Nicht schon mit Annahme des beabsichtigten Alters- und Invalidenversicherungsgesetzes, sondern erst mit der Übertragung der Regelung des gesamten Arbeitsverhältnisses auf die Berufsgenossenschaften wird der konsequente Ausbau der deutschen Sozialpolitik, wird ihre Krönung vollendet sein.

Straßburg i. E., den 14. Dezember 1887.

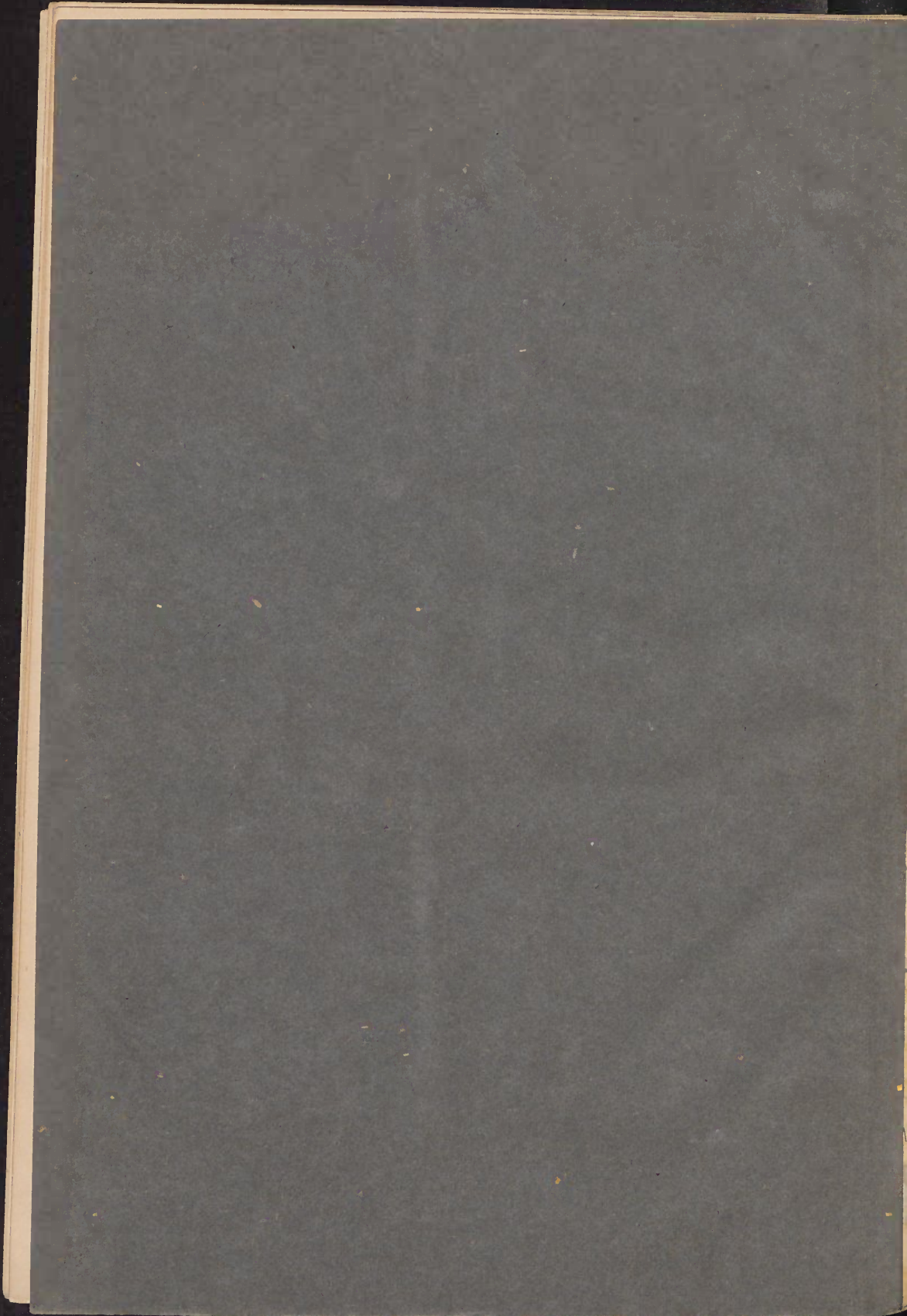
Lujo Brentano.

III 94

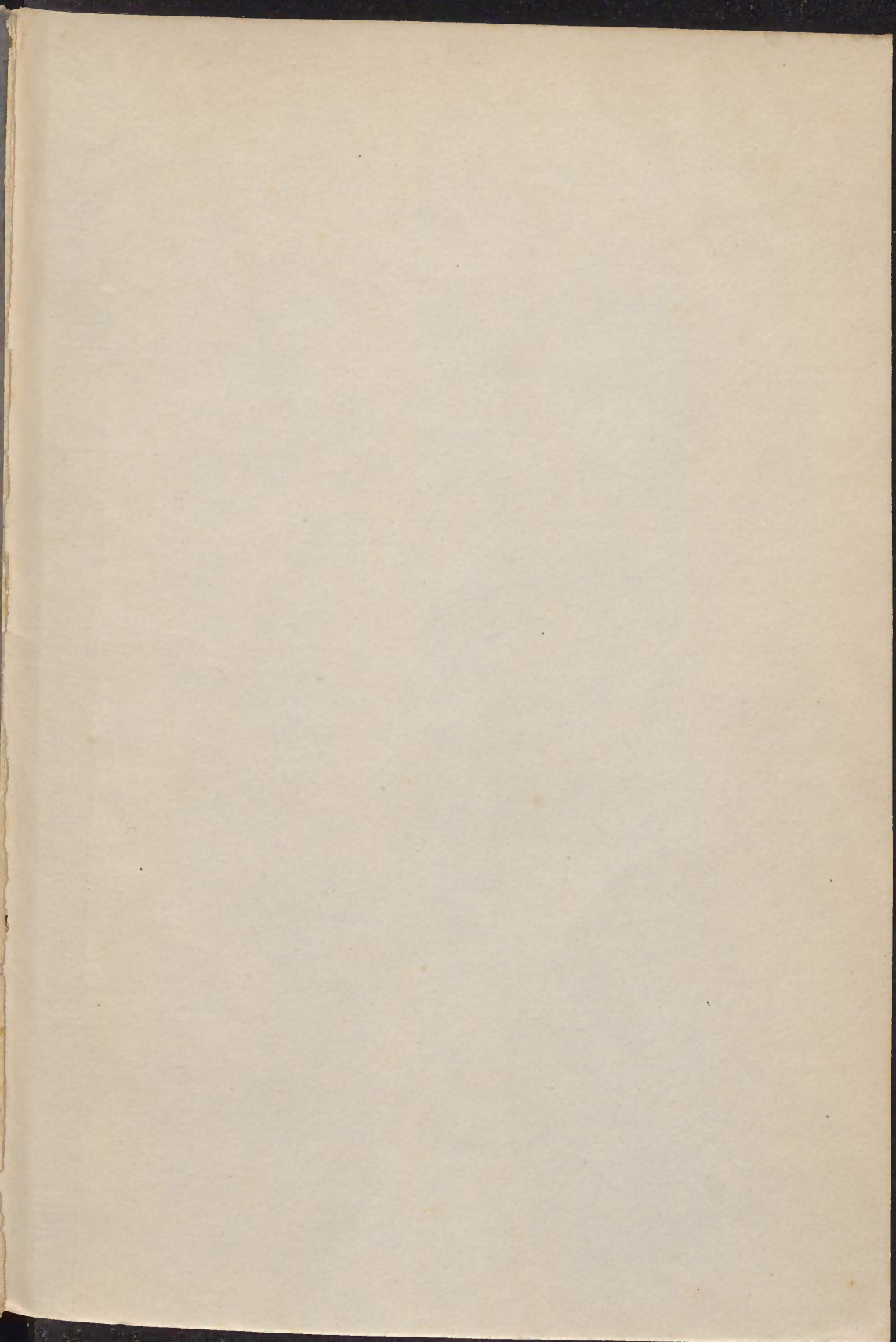
















206\$07967284