

Grey Scale #13



A 1 2 3 4 5 6 M 8 9 10 11 12 13 14 15 B 17 18 19



DIE KULTUR DES MODERNEN  
ENGLAND  
HERAUSGEGEBEN VON ERNST SIEPER  
BAND VI

---

H. A. WALTER  
DIE NEUERE ENGLISCHE  
SOZIALPOLITIK

Colour Chart #13

Blue		
Cyan		
Green		
Yellow		
Red		
Magenta		
White		
3/Color		
Black		

Centimetres 1 2 3 4 5 6 7 9 10 11 12 13 14 15 16 17 18 19

Inches 1 2 3 4 5 6 7 8

DANES-PICTA.COM

DIE KULTUR DES MODERNEN  
ENGLAND

HERAUSGEGEBEN VON ERNST SIEPER

— BAND VI —

H. A. WALTER  
DIE NEUERE ENGLISCHE  
SOZIALPOLITIK

# Die Kultur des modernen England in Einzeldarstellungen

herausgegeben mit

Unterstützung des deutsch-englischen Verständigungskomitees  
und der König Eduard VII. Britisch-Deutschen Stiftung

von

**Dr. Ernst Sieper**

a. o. Professor der englischen Philologie an der Universität München

6. Band

**Die neuere englische Sozialpolitik**

Von H. A. Walter

---

München und Berlin 1914  
Druck und Verlag von R. Oldenbourg

2684

III. 339.g.

549 B.M.

# Die neuere englische Sozialpolitik

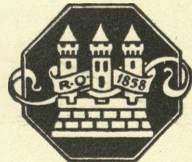
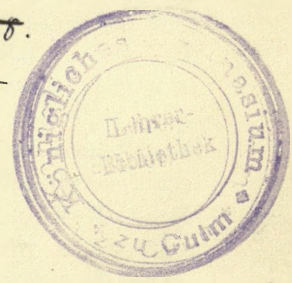
Von

H. A. Walter-London

Mit einem Geleitwort des englischen  
Schatzkanzlers D. Lloyd George

~~lit. 6504~~

~~VIII 8, 538.~~  
~~IN 440~~



München und Berlin 1914  
Druck und Verlag von R. Oldenbourg

8 958 III 3(43)

Alle Rechte,  
auch das der Übersetzung,  
vorbehalten



ZBIORNICA  
Kolegiów  
Zachodniopomorski

## Preface.

---

Books of this kind make for a better understanding and therefore for a more real sympathy between nations, since no one can judge fairly those whom he does not know. Hence it affords me great pleasure to accompany Dr. H. Walter's exposition of recent British social legislation with a word of commendation.

The author has very fairly reviewed the history of the earlier British legislation passed for the benefit of the working classes and has accurately stated the reasons for its insufficiency under modern conditions. In the main this legislation consisted of a body of *palliatory* measures. Some of these measures were effective for the immediate purpose; of others all that could be said was that they were good in motive though hopelessly bad in principle; but all or nearly all were inadequate simply because they were palliatives and nothing more.

In the past we have been trying to cure deep-seated social evils by homely remedies that never got below the surface, when all the time the only hope of lasting good lay in more drastic treatment. Occupied with measures that aimed merely at removing the effects of disease, we did not sufficiently trouble about the causes.

I cannot better illustrate the fundamental difference between the old and the new conception of social reform than by contrasting the *Poor Law* and the *National Insurance Act*, with its twofold provision for the time of sickness and of unemployment. The one is intended to relieve the need of the moment, and it achieves its purpose in a more or less effective manner, but it does not and cannot diminish poverty. The other is intended to relieve present need but also to cut off some of the most pro-

lific sources of impoverishment, viz. sickness, disablement, and want of work, and as time passes it will do this in an ever increasing degree.

It is the preventive as distinguished from the palliative side of social policy that the present Government has specially striven to emphasise. In this way a new direction has been given to our social legislation, and this direction will unquestionably determine that legislation for a long time to come.

Not too late, perhaps, but certainly not too soon, we are beginning to apply sound commercial principles to national life and enterprise. We have been like the shortsighted merchant who, in his eagerness to show large apparent profits, starves his business instead of keeping it well supplied with capital. No commercial undertaking, however large and however high its reputation, could permanently be carried on successfully on such a principle. One of the most important departments of national life which has been allowed to languish for want of capital, not only in this but in all countries, is the health and strength of the working classes. We are putting more capital into this branch of the national business — putting it in freely and confidently, knowing that it will in time yield an abundant return not only in the increased welfare and happiness of the workers but in larger material gain for the whole nation.

You have done the same thing in Germany by your own Insurance Legislation, and the fact that you are extending the operation of that legislation this year shows that you have found your past investments successful. I have often had occasion to acknowledge the great debt which not only my own country but the whole civilized world owes to Germany for the courage with which a generation ago she entered what was then a new and untried field of experiment.

With us the social insurance question was complicated by a multitude of factors which did not apply in an equal degree in countries where State initiative restricted the scope for individual and private effort, and hence we have held back for a long time. If I may accept Dr. Walter's opinion, however, the delay has not been disadvantageous. In legislating upon this question we have certainly been able to profit by the experience of other countries, and to do full justice to the peculiar traditions and characteristics of the British people.

In legislating in this and other ways for the benefit of the working classes we are convinced that the welfare and the best interests of the whole community will be served simultaneously. No attitude could be more shortsighted or more paralysing in its influence upon social policy than that of the man who shrinks at the immediate cost of great social reforms which aim at increasing the vigour and efficiency of the millions by whom the country's material wealth is produced.

I would like to illustrate this point by the Trade Boards Act of 1909, to which, I am glad to see, Dr. Walter gives prominence in his review of our recent social legislation. The object of this measure is to fix minimum rates of wages for what are known as the "sweated trades". The Act is almost as notable for what it has not done as for what it has done. When it was proposed we were assured by the prophets of evil who endeavour to impede all social progress that it would destroy the industries by which hundreds of thousands of people obtained a livelihood. The friends of the Bill did not for a moment share that apprehension. While they contended that trades which are not carried on under moral conditions, and which do not yield the workers a humane wage should be regarded as parasitic, and have no right to exist at all, they also pointed to the incontrovertible fact that hunger wages always and everywhere imply inefficient labour, and even from the standpoint of the employer are bad business.

But there was also the national aspect of the question. No nation whose prosperity depends upon its industrial efficiency can afford to tolerate on a large scale deplorable labour conditions of the kind which made the Trade Boards Act necessary. For of what use is it to level up the condition of the working classes by Factory-, Insurance- and other Acts while at the same time it is subject all along the line to the downward pull of a mass of underpaid labour, altogether outside the influence of organisation, too weak to rise and too low in the economic scale to fall further, yet because of its magnitude and diffusion exerting a depressing influence upon the general wages level and the standard of life of the entire labouring class?

After four years of the operation of the dreaded Act we are in a position to judge of its results. To-day between 150 000 and 200 000 workers of both sexes are benefiting by the Boards which

have been set up for their trades. For the trades in which they are employed minimum rates of wages have been fixed by agreement by representative bodies, composed of employers and workpeople. The effect is that the workpeople have larger earnings and that their standard of life has been raised, while on the other hand the employers have been compensated by more efficient labour and a larger output, and to-day they are among the best friends of the Act. During last session Parliament sanctioned the extension of the Act to additional trades, and when this extension comes into force it is estimated that between 300 000 and 400 000 persons will come under the operation of the Trades Boards.

While I welcome this book because it will assist our friends the German people to understand better what is being done for social reform in this country on so many different lines, I am not without hope that it will also help in propagating a wider and more statesmanlike conception of social reform as being preeminently an international concern. The acceptance of that conception is greatly to be desired. I would go further and assert that it is essential if the social reform movement is to go forward not with lagging and uncertain steps, as too often in the past, but with vigour, resolution and confidence.

Every country, it is true, is faced by special problems of its own, the resultant of many factors — tradition, race, institutions, temperament, and not least of possible failure to grapple promptly and resolutely with social evils as they have shown themselves. The general conditions and needs of modern societies, however, are so far similar that all nations can learn of and help each other in the great task of bringing social conditions into harmony with the ethical standards of the time.

For civilised nations at least those standards can no longer be local and sectional. The fact of their extended and extending *intercourse* their common commercial interests and intellectual aims, and not least the growing solidarity of labour, whose mental horizon has ceased to be limited by country, race, or even religion — these considerations alone compel modern statesmanship more and more to regard the problems of society as problems that are international and universal in character and import. In the solution of these problems all nations are bound, in duty to them-

selves and as an obligation to their common civilization, to take a part. Germany and Britain, each in its way, have in the past achieved notable successes in the fruitful field of social experiment. In that same field they may in the future find increasing opportunities for honourable emulation, with results beneficial to themselves and to all mankind.

**D. Lloyd George.**

---

## Geleitwort.<sup>1)</sup>

---

Bücher wie das vorliegende tragen zu einem besseren Verständnis und daher zu einer echteren Sympathie zwischen den Völkern bei, da naturgemäß niemand diejenigen gerecht beurteilen kann, die er nicht kennt. Deshalb bereitet es mir eine große Freude, Dr. H. Walters Buch über die neuere britische soziale Gesetzgebung ein Wort der Empfehlung vorauszuschicken.

Der Verfasser hat die Geschichte der früheren britischen Gesetzgebung, welche für die Wohlfahrt der arbeitenden Klassen geschaffen wurde, sehr zutreffend dargestellt und die Gründe ihrer Unzulänglichkeit unter den modernen Verhältnissen genau gekennzeichnet. In der Hauptsache bestand diese Gesetzgebung aus einer Summe von Palliativmaßnahmen. Einige von diesen Maßnahmen erwiesen sich als wirksam für den augenblicklichen Zweck; von anderen läßt sich nur sagen, daß sie gut gemeint, aber hoffnungslos schlecht im Prinzip waren; aber alle — oder fast alle — waren unzulänglich aus dem einfachen Grunde, weil sie Palliativmittel waren und sonst nichts.

---

<sup>1)</sup> Im Interesse derjenigen Leser, die des Englischen nicht mächtig sind, lassen wir das Geleitwort des englischen Schatzkanzlers in deutscher Übersetzung folgen.

Früher haben wir versucht, tiefsitzende, soziale Übelstände durch Hausmittel zu kurieren, die nie tiefer unter die Oberfläche eindringen, während doch von jeher die einzige Hoffnung auf dauernde Besserung in drastischer Behandlung lag. Mit Maßnahmen beschäftigt, die bloß darauf hinzielten, die Wirkungen der Krankheit zu beseitigen, kümmerten wir uns nicht genügend um die Ursachen.

Ich kann den grundlegenden Unterschied zwischen dem alten und dem neuen Prinzip sozialer Reformen nicht besser beleuchten als durch Gegenüberstellung des Armengesetzes (Poor Law) und des Staatlichen Versicherungs-Gesetzes (National Insurance Act) mit seiner doppelten Fürsorge für den Fall der Krankheit und Arbeitslosigkeit. Das erstere geht darauf hin, die Not des Augenblicks zu lindern, und es erfüllt seinen Zweck mehr oder minder wirksam; aber es verringert die Armut nicht und kann sie nicht verringern. Das Versicherungsgesetz ist bestrebt, die aktuelle Not zu lindern, aber auch die Hauptquellen der Verarmung — wie Krankheit, Invalidität und Arbeitsmangel — zu beseitigen und wird dies im Lauf der Zeit in immer wachsendem Maße tun.

Die gegenwärtige Regierung hat sich bemüht, — im Gegensatz zur palliativen — die präventive Methode der Sozialpolitik besonders zu betonen. Auf diese Weise ist unsere soziale Gesetzgebung in eine neue Richtung gelenkt worden, und diese Richtung wird zweifellos für diese Gesetzgebung auf eine lange Zeit hinaus bestimmend sein.

Nicht zu spät vielleicht, aber sicher auch nicht zu früh, beginnen wir jetzt gesunde kaufmännische Grundsätze auf das Leben und die Unternehmungen unserer Nation anzuwenden. Wir glichen dem kurzsichtigen Kaufmann, der in seiner Gier, große, augenfällige Gewinne zu zeigen, sein Geschäft zugrunde richtet, statt es mit Kapital hinreichend zu fundieren. Kein kaufmännisches Unternehmen, und wäre es noch so groß und sein Ruf noch so bedeutend, könnte dauernd mit solchen Grundsätzen erfolgreich weitergeführt werden. Einer der wichtigsten Zweige des nationalen Lebens, welchen man aus Mangel an Kapital nicht nur bei uns, sondern in allen Ländern hat verschmachten lassen, ist die Gesundheit und Kraft der arbeitenden Klassen. Wir stecken jetzt mehr Kapital in diesen Zweig des nationalen Geschäftes — mit

vollen Händen und voll Vertrauen, denn wir wissen, daß es mit der Zeit hohe Zinsen tragen wird, nicht nur durch den zunehmenden Wohlstand und die wachsende Zufriedenheit der Arbeiter, sondern auch durch größeren materiellen Gewinn für das ganze Volk.

Sie in Deutschland haben dasselbe getan durch Ihr eigenes Versicherungsgesetz, und die Tatsache, daß Sie den Wirkungskreis dieses Gesetzes heuer ausdehnen, ist ein Beweis dafür, daß sich Ihre frühere Kapitalsanlage als gewinnbringend erwiesen hat. Ich habe oft Gelegenheit gefunden, anzuerkennen, wie sehr nicht nur mein eigenes Heimatland, sondern die ganze zivilisierte Welt Deutschland zu Dank verpflichtet ist für den Mut, mit welchem es schon vor einer Generation ein damals neues und unbebautes Versuchsfeld betrat.

Bei uns war die Frage der sozialen Versicherung kompliziert durch eine Menge von Faktoren, die nicht im gleichen Grad in Betracht kamen für Länder, in denen die Initiative des Staates das Feld für persönliche und private Tätigkeit einschränkte, und daher haben wir lange damit zurückgehalten. Wenn ich mir indes Dr. Walters Meinung zu eigen machen darf, so ist diese Zurückhaltung nicht unvorteilhaft gewesen. Bei der gesetzlichen Regelung dieser Frage haben wir uns tatsächlich die Erfahrungen anderer Länder zunutze machen und den speziellen Traditionen und Eigentümlichkeiten des englischen Volkes voll und ganz gerecht werden können.

Durch solche und andere gesetzlichen Maßnahmen zugunsten der arbeitenden Klassen wird nach unserer Überzeugung dem Wohl und den eigensten Interessen der Gesamtheit in gleicher Weise gedient sein. Keine Haltung könnte kurzsichtiger sein oder in ihrem Einfluß auf die Sozialpolitik lähmender empfunden werden, als die eines Mannes, der zurückschreckt vor den momentanen Kosten der großen sozialen Reformen, welche auf eine Mehrung der Kraft und Leistungsfähigkeit jener Millionen hinielen, durch die der materielle Wohlstand des Landes hervor gebracht wird.

Ich möchte diesen Punkt gerne erläutern durch Hinweis auf das Lohnamts-Gesetz (Trade Boards Act) von 1909, welchem Dr. Walter, wie ich mit Freuden sehe, in seiner Übersicht über unsere moderne soziale Gesetzgebung besondere Bedeutung beimißt. Zweck dieser Maßnahme ist es, Mindestlohnsätze für die

sogenannten Schwitzgewerbe («sweated trades») festzusetzen. Das Gesetz ist beinahe ebenso beachtenswert um dessentwillen, was es nicht getan hat, als wegen dessen, was es getan hat. Als es eingebracht wurde, versicherten uns die schwarzseherischen Propheten, welche bestrebt sind, jeden sozialen Fortschritt zu verhindern, es würde die Gewerbe zugrunde richten, durch die Hunderttausende von Leuten ihren Lebensunterhalt verdienen. Die Freunde der Vorlage teilten diese Befürchtung auch nicht einen Augenblick. Sie behaupteten einerseits, daß Gewerbe, die nicht auf moralisch gesunder Grundlage betrieben werden und den Arbeitern nicht einen menschenwürdigen Lohn gewähren, als parasitisch zu betrachten seien und überhaupt keine Existenzberechtigung hätten. Andererseits wiesen sie auf die unbestreitbare Tatsache hin, daß Hungerlöhne immer und überall unfruchtbare Arbeit mit sich bringen und sogar vom Standpunkt des Arbeitgebers aus ein schlechtes Geschäft sind.

Aber die Frage war auch noch vom nationalen Standpunkt aus zu betrachten. Kein Volk, dessen Wohlfahrt von seiner industriellen Leistungsfähigkeit abhängt, kann in weiterem Umfange so elende Arbeitsbedingungen dulden wie die, welche das Lohnamts-Gesetz notwendig machten. Denn welchen Wert hat es, die Lage der arbeitenden Klasse durch Fabrikgesetze, Versicherung und andere gesetzliche Maßnahmen zu heben, wenn sie doch gleichzeitig auf der ganzen Linie dem schweren Druck einer Masse unterbezahlter Arbeit ausgesetzt ist, die ganz und gar außerhalb des Einflusses der Organisation steht? Infolge ihrer Schwäche ist eine Hebung und bei ihrem wirtschaftlichen Tiefstand ein weiteres Fallen unmöglich, und trotzdem übt jener Druck wegen seiner Schwere und Ausdehnung einen schädigenden Einfluß auf das allgemeine Niveau der Löhne und die Lebenshaltung der ganzen arbeitenden Klasse aus.

Vier Jahre nach der Verwirklichung des gefürchteten Gesetzes sind wir in der Lage, über seine Wirkung zu urteilen. Heute genießen 150 000 bis 200 000 Arbeiter beiderlei Geschlechts die Vorteile der Ämter, welche für ihre Gewerbe errichtet sind. Für die Gewerbe, in welchen jene Arbeiter tätig sind, wurden Mindestlohnratens auf dem Weg der Übereinkunft durch die vertretenden Körperschaften, bestehend aus Arbeitgebern und Arbeitnehmern, aufgestellt. Die Folge ist, daß die Arbeiter größeren Verdienst haben und daß ihre Lebenshaltung gehoben

wurde, während andererseits die Arbeitgeber durch bessere Arbeitsleistungen und größeren Ertrag entschädigt wurden, so daß sie heute zu den besten Freunden des Gesetzes gehören. Während der letzten Session hat das Parlament die Ausdehnung des Gesetzes auf weitere Gewerbe genehmigt, und wenn diese Ausdehnung in kraft tritt, werden schätzungsweise 300 000 bis 400 000 Personen die Wirkung der Lohnämter genießen.

Indem ich dies Buch willkommen heiße, weil es unseren Freunden, den Deutschen, helfen wird, besser zu verstehen, was für soziale Reform in unserem Lande auf so mannigfache Art und Weise getan wird, wage ich zugleich zu hoffen, daß es zur Verbreitung einer höheren und staatsmännischeren Auffassung der sozialen Reform, die ja eine Sache von vorwiegend internationalen Interesse ist, beitragen wird. Die allgemeine Annahme dieser Auffassung ist dringend zu wünschen. Ich möchte sogar weiter gehen und behaupten, daß sie unerläßlich ist, wenn die soziale Reformbewegung nicht mit tragen, unsicheren Schritten, wie dies früher nur zu häufig der Fall war, sondern mit Kraft, Entschlossenheit und Vertrauen vorwärts schreiten soll.

Für jedes Land ergeben sich zwar spezielle, ihm eigene, schwere Aufgaben, die Resultate aus vielen Faktoren — aus Überlieferung, Rasse, Institutionen, Temperament und nicht zum mindesten aus der Tatsache, daß man den sozialen Übelständen, sowie sie sich zeigten, nicht schnell und entschlossen zu Leibe ging. Die allgemeinen Verhältnisse und Bedürfnisse der modernen Gesellschaft sind jedoch insoweit ähnlich, daß alle Völker voneinander lernen und sich helfen können bei der großen Aufgabe, die sozialen Verhältnisse in Einklang zu bringen mit den ethischen Forderungen der Zeit.

Für Kulturvölker wenigstens können diese Forderungen nicht länger lokaler und partikularistischer Natur sein. Die Tatsache ihrer ausgedehnten und sich immer mehr ausdehnenden wechselseitigen Beziehungen, ihre gemeinsamen kaufmännischen Interessen und intellektuellen Ziele, und nicht zum wenigsten die wachsende Solidarität der Arbeit, deren geistiger Horizont nicht mehr durch Land, Rasse oder auch Religion beschränkt wird — diese Erwägungen allein schon zwingen die moderne Staatskunst immer mehr dazu, die Probleme der Gesellschaft als international und universal ihrem Charakter und ihrer Bedeutung nach zu betrachten. Zur Teilnahme an der Lösung dieser Probleme

sind alle Völker aus Pflicht gegen sich selbst und aus Verbindlichkeit gegen ihre gemeinsame Kultur und Moral verpflichtet. Deutschland und Britannien haben, jedes auf seine Weise, auf dem fruchtbaren Feld des sozialen Experiments in der Vergangenheit beachtenswerte Erfolge erzielt. Mögen sie auf demselben Gebiet auch in Zukunft mehr und mehr Gelegenheit finden zu ehrenvollem Wettkampf, zum Segen für sie selbst und für die ganze Menschheit!

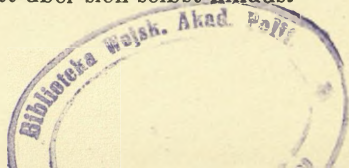
**D. Lloyd George.**

## Vorwort.

---

Die soziale Frage ist eine nationale Frage. Nirgends drängt sich diese Erkenntnis dem Beobachter so scharf auf, wie gerade in England. Das Studium der hier vorhandenen sozialen und sozialpolitischen Tendenzen bringt die Kenntnis des Landes und seiner Bewohner ein gut Teil vorwärts. Englische Literatur, die englische bildende Kunst, das englische Theater stellen Kulturabschnitte dar, mit denen nur geringe Teile des Volkes in direkter Berührung stehen und die ebenso sehr internationale als nationale Geltung haben. Englische Geistesgrößen sind häufig genug in Berlin und Paris bekannter als in London — trotz aller Volksbildungsbestrebungen englischer Reformer. Die geistige Kultur weiterer Volkskreise in England erschöpft sich nicht selten — leider auch heute noch — im Besuch von Varietétheatern und im Zusehen bei Pferderennen und Fußballwettkämpfen.

Maßgeblicher für die Beurteilung des englischen Wesens ist die Behandlung aller Fragen materieller Kultur, weil hier alle Schichten des Volkes zusammenarbeiten. Und hält man den sozialen Status der Mehrheit als entscheidend für die materielle Kultur des ganzen Volkes, so scheint das Studium der Sozialpolitik am meisten geeignet, uns den umfassendsten Einblick in das Volks- und Staatsganze zu gewähren. In Deutschland ist die Ansicht vorherrschend, daß die soziale Lage der Arbeiterschaft in allen Ländern mit kapitalistischer Produktionsweise die gleiche sei. Der Stand der Dinge sei nur verschieden nach dem mehr oder weniger weit fortgeschrittenen Stand des Kapitalismus auf seinem Wege zum Fortschritt über sich selbst hinaus.



Diese Ansicht beruht auf einer mehr oder weniger oberflächlichen Erfassung der Tatsachen. Die Grundtendenzen mögen die gleichen sein, aber überall machen sich besondere Einflüsse geltend, die dem Ganzen in den einzelnen Ländern ungleiche Züge verleihen. Der Charakter und das Temperament jedes Menschen sind von denen seiner Nebenmenschen verschieden, und die Nichtbeachtung dieser Tatsache hat für Unerfahrene sehr oft böse Folgen. Ähnlich verhält es sich mit den Völkern und ihren Einrichtungen. Rasseneigenheiten, historische, politische, kulturelle und wirtschaftliche Eigenheiten machen sich überall geltend, zurückdrängend oder fördernd, umbildend oder vorhandene Zustände über sich selbst hinaustreibend. Die Nichtbeachtung solcher Einflüsse führt zu einer mehr oder weniger schiefen Beurteilung durch Angehörige anderer Völker. Ohne Kenntnis der Einflüsse z. B., die die politische und wirtschaftspolitische Lage in Deutschland geschaffen haben, müßte der Ausländer zu einer gänzlich unzutreffenden Einschätzung der sozialpolitischen Forderungen der deutschen Sozialdemokratie kommen. So treibt das Studium der Sozialpolitik über die eigentlichen Fachgrenzen hinaus, und der sozialpolitische Schriftsteller ist vielfach in der Lage, Zusammenhänge aufzudecken, die anderen verborgen bleiben müssen.

Dies ist auch auf dem Gebiete der Beziehungen zwischen England und Deutschland der Fall. Dem nationalen Gegensatz liegen zum Teil wirtschaftliche Ursachen zugrunde. Eine Anzahl englischer Industrien ist in den Rückstand geraten, weil sie sich dem von Deutschland ausgehenden Tempo des Fortschrittes nicht anpassen konnten. Wenn das schon Anlaß zu einer gewissen Unzufriedenheit bot, so wurde diese jahrelang verstärkt durch die skrupellose Wahl der Argumente, deren sich ein Teil der Tarifreformer bediente. In zahlreichen Betrieben — so hieß es — seien Unternehmer, Angestellte und Arbeiter brotlos geworden, weil deutsche Waren frei nach England eingeführt würden, während die Einfuhr englischer Waren nach Deutschland durch Schutzzoll unterbunden würde. Dabei könne von »fair play« nicht die Rede sein. Die Deutschen — so erklärt man weiterhin — seien alljährlich in immer größeren Mengen nach dem Insellande gekommen, um den englischen Arbeitern Brot und Verdienst wegzunehmen. Auf diese Weise würden die besten Söhne des Landes zur Auswanderung gezwungen. —

Tatsächlich ist nun ein großer Teil der englischen Arbeiter starken Beschäftigungsfluktuationen ausgesetzt und kann vielfach nur bei niedrigen Löhnen, die nicht zur Lebensfristung hinreichen, Arbeit finden. So ist es nicht verwunderlich, daß sich im Geiste manches Durchschnittsengländers der unteren und mittleren Klassen unter dem Druck einer gewissenlosen Agitation allmählich die Überzeugung eingenistet hat, daß Deutschland an allen sozialen Übeln schuld sei. Unter dieser Massensuggestion leiden nicht nur übernationalistische Elemente, sondern sogar gewisse sozialistische Kreise. Derselbe Harry Quelch, der auf den Parteitag der sozialdemokratischen Partei in Deutschland für die Verbrüderung des internationalen Proletariats eintrat, war in England Schrittmacher für den Gedanken der allgemeinen Wehrpflicht und verlangte größere Flottenrüstungen, weil »der deutsche Kaiser Absichten auf den englischen Thron habe«. Die »British Socialist Party«, eine kleine, aber weit über den Kreis ihrer Mitglieder hinaus einflußreiche sozialistische Gruppe, unter Führung von Männern wie Robert Blatchford und Victor Grayson ist zum Teil militaristisch und antideutsch gesinnt.

Unter diesen Umständen scheint der Gedanke naheliegend, daß eine Besserung der sozialen Lage der englischen Arbeiterschaft viel zur Abschwächung antideutscher Strömungen im englischen Volke beitragen kann. Es sei daran erinnert, daß das Bewußtsein eines Gegensatzes zwischen den beiden Völkern zuerst in England gereift ist. Eine englandfeindliche Stimmung ist in Deutschland erst als Reaktion auf die Haltung gewisser Kreise in England entstanden, denen die Regierung teilweise in den letzten Jahren nachgegeben hat.

Die deutsche Industrie hat von jeher mit der englischen in Wettkampf treten müssen, ist emporgewachsen und hat auch dort, wo sie eine untergeordnete Stellung einnehmen mußte, nur sich selbst, nie der englischen Konkurrentin, die Schuld daran zugeschoben. Die Erwerbsmöglichkeiten sind infolge der schnelleren und stetigeren Entwicklung der deutschen Industrie für den deutschen Arbeiter größer, als für den englischen und die Stetigkeit des Erwerbs in Verbindung mit einer Reihe anderer Ursachen hat die soziale Lage des deutschen Arbeiters, die früher unbestritten ungünstiger war, in dem vergangenen Jahrzehnt der des englischen genähert und teilweise über dieselbe hinausgehoben — wenigstens soweit die Arbeiterschaft

beider Länder als Ganzes in Frage kommt, nicht nur einzelne Teile derselben. So haben sich antienglische Strömungen wirtschaftlichen Ursprungs innerhalb der deutschen Arbeiterschaft kaum bilden können. Und daher erscheint der Schluß nicht unberechtigt, daß eine erfolgreiche englische Sozialpolitik auch die Entwicklung der deutsch-englischen Beziehungen günstig beeinflussen wird. Schon aus diesem Grund muß es für die Deutschen von Interesse sein, zu verfolgen, was auf sozialpolitischem Gebiete in England in neuerer Zeit geschehen ist.

Ein Versuch hierzu soll in dem vorliegenden Werke unternommen werden. Ich beschränke mich dabei ausdrücklich auf die neuere englische Sozialpolitik. Die Sozialpolitik des neunzehnten Jahrhunderts ist dabei nur so weit berücksichtigt, als es notwendig war, das organische Wachsen des Neuen aus dem Alten heraus aufzuzeigen und die Bedeutung der einzelnen sozialpolitischen Maßnahmen im richtigen Ausmaß darzustellen. Diese Beschränkung scheint gerechtfertigt, weil die früheren Entwicklungen des öfteren von berufener Seite eine Schilderung erfahren haben, während die neueren Tendenzen bisher unberücksichtigt blieben. Die alten Entwicklungen, die heute zum größten Teile noch fortlaufen, haben auch, wie wir sehen werden, die sozialen Probleme einer Lösung nicht näher gerückt. Neben sie hat sich im letzten Jahrzehnt die neue Sozialpolitik geschoben, die mit einem wahren »embarras de richesse« von Gesetzen und Verordnungen das soziale Gefüge der englischen Nation umzugestalten sich bemüht. Für diese moderne englische Sozialpolitik gibt es bisher keinen Führer, keinen Historiker. Es kam alles so plötzlich, für die Allgemeinheit unerwartet, trotzdem theoretisch und propagandistisch seit mehreren Jahrzehnten für die Durchführung moderner sozialpolitischer Ideen gearbeitet worden ist.

Unter ungewöhnlich günstigen Umständen war es dem Verfasser möglich, diese Entwicklung Schritt für Schritt in ihrem Fortgang zu beobachten. Es mag sein, daß der nahe Beobachtungsposten der Darstellung hier und da eine zu subjektive Färbung verliehen hat. Dies läßt sich indes bei der Behandlung sozialpolitischer Fragen kaum vermeiden, namentlich, wenn man berücksichtigt, daß gegenwärtig in England die Opposition gegen Regierungsvorlagen vielfach weniger den Vorlagen als der Regierung gilt. Die neuere englische Sozialpolitik ist aus diesem Grunde ebenso Parteipolitik wie die Steuerpolitik, die Reform

des Oberhauses und die Frage der Regierung von Irland oder der Entstaatlichung der englischen Hochkirche in Wales. Das kann nicht ohne Einfluß auf die Darstellung solcher Fragen bleiben. Ich habe mich jedoch bemüht, als Maßstab für die Beurteilung der einzelnen Neuerungen nach Möglichkeit nur unbestrittene sozialpolitische Grundsätze gelten zu lassen und habe auch dort meiner Überzeugung Ausdruck gegeben, wo sie sich nicht mit der in den Gesetzen usw. niedergelegten in Einklang befindet. Ich bin auch nicht der Meinung, daß die Konservativen nicht versucht haben würden, neue Wege der Sozialpolitik zu beschreiten, wenn sie während der vergangenen Jahre im Amte gewesen wären. Die Chamberlainsche Richtung hat Notstandsarbeiten eingeführt, die Unfallentschädigung geschaffen und Alterspensionen vorbereitet. Aber ihre Sozialpolitik wäre wohl mehr helfend als vorbeugend gewesen und hätte deshalb niemals die Form eines so gigantischen Baues angenommen und wäre nie so durchgreifend gewesen, wie die des Kabinetts Asquith, dessen Leistungen in der Geschichte der internationalen Sozialpolitik beispiellos dastehen und auch kaum je wieder erreicht werden können. Es sei denn, daß in irgendeinem anderen Lande die sozialpolitische Reaktion, der die englische Arbeiterschaft in dem letzten Viertel des vergangenen Jahrhunderts ausgesetzt war, sich wiederhole.

Den krönenden Abschluß aller sozialpolitischen Reformen der letzten Jahre bildet das Versicherungsgesetz — die »National Insurance Act«. Die Vorlage dieses Gesetzes, die Durcharbeitung aller Einzelheiten und die Durchführung sind der Tatkraft eines einzigen Mannes zu verdanken, dessen Bedeutung als Sozialreformer heute nur von einem geringen Teile des englischen Volkes anerkannt wird: Lloyd George. Erst spätere Generationen werden zu einer unbefangeneren Einschätzung der Leistungen des Schatzkanzlers gelangen, der es gewagt hat, jahrhundertalte finanzpolitische und wirtschaftspolitische Traditionen, die das Emporsteigen der unteren Schichten des Volkes bisher gehemmt hatten, zu durchbrechen. Tatsächlich wäre es unmöglich gewesen, auch nur eine einzige der größeren Reformen durchzuführen, wenn nicht Mr. Lloyd George durch sein Budget von 1909 — das »Budget des Volkes« — neue Einnahmequellen erschlossen hätte. Hierdurch ist z. B. die Einführung der Alterspensionen in gleichem Maße ein Verdienst des Schatzkanzlers geworden,

wie des Premierministers Mr. Asquith, von dem die Initiative ausging. Eine andere ureigenste Idee Lloyd Georges war die der wirtschaftlichen Erschließung und Entwicklung der ländlichen Distrikte durch die »Developments Act«. Hier zeigt sich noch viel mehr als bei der staatlichen Versicherung das weitschauende konstruktive Talent des Staatsmannes. Dieses Gesetz — trotzdem es Millionen erforderte — schien so selbstverständlich, daß es fast ohne Diskussion angenommen wurde, und doch ist es von ebenso weittragender, wenn nicht größerer Bedeutung, als der Vorschlag die Konservativen — oder, wie sie sich jetzt nennen: Unionisten — zur Einführung des Schutzzolls sein würde. Mit seinen bisherigen Leistungen nicht zufrieden, tritt Mr. Lloyd George jetzt in eine neue Agitation für die Lösung der Landfrage, der »brennendsten Frage des Tages«. Selbst seinen politischen Gegnern muß die unermüdliche Energie des Mannes Bewunderung abzwängen.

Von den übrigen Mitgliedern der Regierung ist in diesem Zusammenhange noch Mr. Winston Churchill zu erwähnen, dessen sozialpolitische Verdienste in der Einführung der staatlichen Arbeitsnachweise, der Minimallöhne für Schwitzindustrien, des gesetzlichen Achtsturentages für Bergarbeiter und des Grubengesetzes liegen. Aber trotz dieser Leistungen wäre es nicht richtig, Winston Churchill als Reformers mit Lloyd George gleichzustellen. Lloyd George ist der ideelle Urheber der Maßnahmen, die er durchgeführt hat. Churchill dagegen der unübertreffliche Organisator der Ideen anderer.

In der hier folgenden Darstellung ist auf Maßnahmen Bezug genommen worden, die in Deutschland kaum unter den Begriff »Sozialpolitik« fallen würden, sondern eher der Wirtschaftspolitik des Staates einzureihen sind. Die Eigenart der englischen Verhältnisse macht ein Einbeziehen derselben in das vorliegende Werk nötig. Auf der anderen Seite wurde davon abgesehen, wohnungspolitische Fragen zu behandeln, da diese das Problem der Lebenshaltung nur indirekt beeinflussen. Wohnungspolitik in England will zunächst nicht billigere, sondern gesündere Wohnungen schaffen. Und ferner sei bemerkt, daß die soziale Frage Englands auf den folgenden Blättern so dargestellt ist, wie die Engländer sie sehen. Wenn das Gesamtbild hier und da andere Züge aufweisen sollte, als man in deutschen Werken über England zu sehen gewohnt ist, so ist dies darauf zurückzuführen, daß dem Verfasser die Auf-

fassungen und Urteile der Engländer vertrauter sind, als die der Deutschen, und daß die letzteren wohl meist vorzügliche Darstellungen der Lage der organisierten Arbeiter geben, aber das Problem der Ungelernten und Unorganisierten, das im Zentrum aller sozialpolitischen Diskussionen steht, entweder nicht kennen oder seine Bedeutung, von deutschen Zuständen beeinflußt, unterschätzen.

L o n d o n , Januar 1914.

**H. A. Walter.**

# Inhaltsverzeichnis.

	Seite
Geleitwort von D. Lloyd George . . . . .	V
Vorwort . . . . .	XIV
1. Kapitel: Alte und neue Sozialpolitik in England . . . . .	1
Allgemeines — Selbsthilfe — Armenpflege — Demoralisierende Folgen der Armenpflege — Praktische Sozialreformer — Christliche Sozialreform — Pusey und Manning — John Ruskin — Fabian Society — Thomas Carlyle — Aufstieg der Ungelernten — Die Forderung nach Staatshilfe — W. Stanley Jevons — L. T. Hobhouse und der soziale Liberalismus — Lord H. Cecil und die konservative Sozialpolitik.	
2. Kapitel: Trade Unions und Politik . . . . .	20
Sozialpolitische Forderungen der Trade Unions — Recht auf Arbeit und Mindestlöhne — Die Zentralisationsbestrebungen in der Arbeiterbewegung — Der Industrierat — Vorschläge zur Streikverhütung — Arbeiterpartei und Trade Unions — Der Fall Osborne. — Das Osborne Urteil — Trade-Unions-Gesetz von 1913 — Neue Strömungen in den Trade Unions.	
3. Kapitel: Die neue Arbeiterfrage . . . . .	38
Tätigkeit der Trade Unions für die Organisierten — Die neue Arbeiterfrage eine Frage der Ungelernten — Ursachen des Vorhandenseins großer Massen von Ungelernten — Zunftpolitik der Trade Unions — Englische Wirtschaftsmethoden — Vorherrschen von Handel und Transport — Mangel an fachlicher Ausbildung — Der Straßenhandel und seine Wirkungen — Umfang der Arbeitslosigkeit — Arbeitslöhne — Sinken der Kaufkraft des Lohnes — Vergleich der Lebenshaltung in England und Deutschland.	

	Seite
4. Kapitel: Notstandsarbeiten . . . . .	57
<p>Notstandsarbeiten als Arbeitslosenunterstützung — J. Chamberlains Rundschreiben von 1886 — Kommunale Notstandsarbeiten — Arbeitslosen-Gesetz von 1905 — Mißerfolg des Gesetzes — Kritik der Notstandsarbeiten.</p>	
5. Kapitel: Die Reorganisation des Arbeitsmarktes . . . . .	69
<p>Nicht Vermehrung der Arbeitsmenge, sondern Organisation des Arbeitsmarktss — Nicht viel Arbeiter teilweise, sondern wenige voll beschäftigt — Kommunale Arbeitsnachweise in London — Arbeitsnachweis (London) Gesetz von 1902 — Verstaatlichung der Arbeitsnachweise — Arbeitsnachweisgesetz von 1909 — Bisherige Resultate der Arbeitsnachweise.</p>	
6. Kapitel: Die Schaffung neuer Industrien . .	81
<p>Deckung des Arbeitsbedarfs durch den Staat — Frühere Versuche mit Kleinsiedelung — Kleinsiedelungs-Gesetz von 1907 — Resultate des Gesetzes — Private Ansiedelungsversuche — Aufforstung — Beschäftigungsmöglichkeiten bei Aufforstung — Landerschließungs-Gesetz von 1908 — Wegebau — Förderung der Landwirtschaft und ländlicher Industrien.</p>	
7. Kapitel: Die staatliche Versicherung gegen Arbeitslosigkeit . . . . .	92
<p>Die Forderung des »Rechtes auf Arbeit« — Arbeitslosenunterstützung in englischen Trade Unions — Finanzielle Grundlagen der staatlichen Arbeitslosenversicherung — Grundsätze der staatlichen Versicherung gegen Arbeitslosigkeit — Beiträge und Leistungen — Die Ausführung der Versicherung — Zur Kritik der staatlichen Versicherung gegen Arbeitslosigkeit — Die bisherigen Resultate der Versicherung.</p>	
8. Kapitel: Armenpflege und Alterspensionen	103
<p>Die Armenrechts-Kommission von 1905 — Vorschläge zur Reform der Armenpflege — Die Behandlung von verarmten Alten — Alterspensionen — Untersuchungs-Kommissionen und deren Vorschläge — Alterspensions-Gesetz von 1908 — Gesetzliche Bestimmungen über den Bezug von Alterspensionen — Zur Kritik des Alterspensions-Gesetzes — Folgeerscheinungen der Gewährung von Alterspensionen.</p>	

	Seite
9. Kapitel: Krankenpflege und Versicherung gegen Krankheit und Invalidität . . . . .	115
Krankenfürsorge unter dem Armenrecht — Unzulänglichkeit der bisherigen Krankenfürsorge — Reformvorschläge der Armenrechtskommission — Die staatliche Versicherungsvorlage — Das Versicherungs-Gesetz von 1911 und Ergänzungsgesetz von 1913 — Versicherungspflicht und freiwillige Versicherung auf Grund des Gesetzes. — Beitragsraten — Versicherungs-Vereine — Leistungen — Postzahler — Ausländer — Versicherungskomitees — Zuschußleistungen — Das Versicherungsamt — Finanzielle Grundlagen der staatlichen Versicherung — Die Ausführung des Versicherungsgesetzes.	
10. Kapitel: Zur Kritik des Versicherungsgesetzes . . . . .	134
Vergleich mit der deutschen Versicherung — Organisation — Beiträge — Leistungen — Versicherungsvereine und deren Selbstverwaltung — Arbeitgeber und staatliche Versicherung — Friendly Societies und Trade Unions — Ärzte und staatliche Versicherung — Die Möglichkeit künftiger Reformen.	
11. Kapitel: Arbeiterschutz und Unfallentschädigung . . . . .	145
Weiterführung des Arbeiterschutzes — Kohlengruben-(Achtstunden)-Gesetz von 1909 — Durchführung und Folgen des Gesetzes — Kohlengruben-Gesetz von 1911 — Die Haftpflichtfrage und das Arbeitgeber-Haftpflicht-Gesetz von 1880 — Gesetzentwürfe und Beratungen der neunziger Jahre — Arbeiter-Entschädigungs-Gesetz von 1897 — Arbeiter-Entschädigungs-Gesetz von 1906.	
12. Kapitel: Die Entwicklung des Lohnproblems . . . . .	154
Die Frage des Mindestlohns. — Mindestlöhne in Schwitzindustrien — Lohnamts-Gesetz von 1909 — Organisation des Lohnamts für Konfektionsschneiderei und seine Beschlüsse — Mindestlöhne in anderen Industrien — Der Generalstreik der Grubenarbeiter — Mindestlöhne im Bergbau und deren Folgen — Gewinnbeteiligung — Parlamentarische Erörterungen — Ergebnisse der Enquete über Gewinnbeteiligung — Aussichten der Ausbreitung von Gewinnbeteiligung in England.	
Rückblick und Ausblick . . . . .	174

## 1. Kapitel.

### Alte und neue Sozialpolitik in England.

Sozialpolitik ist im Verlauf des neunzehnten Jahrhunderts mehr und mehr in den Mittelpunkt der inneren Politik aller Industrieländer getreten — in dem Maße, wie die wirtschaftliche Entwicklung den Bevölkerungszuwachs der Industrie zu führte. Die arbeitenden Klassen, deren wirtschaftliche Lage sich als notdürftige Existenzfristung, teilweise sogar als absolutes Elend darstellt, begannen, die übergroße Mehrheit der Bevölkerung in diesen Staaten zu bilden. Der Druck der vorhandenen engen Existenzbedingungen verhinderte ein allgemeines Aufsteigen der unteren Schichten, das für eine gesunde Entwicklung der Völker eine unerläßliche Notwendigkeit bildet. Je zahlreicher die verelendete Masse und je schwieriger der Aufstieg aus ihr, desto gewisser besteht die Gefahr einer nationalen Katastrophe. Die Geschichte hat uns zum mindesten das eine gelehrt, daß die verschiedenen Klassen eines Volkes organische Teile des Volksganzen sind. Bleibt das Schicksal der ärmeren Klassen der Bevölkerung von den übrigen unbeachtet, so rächt sich dies früher oder später an der ganzen Nation. Es gibt heute kein staatliches Gemeinwesen, in der diese Erkenntnis sich noch nicht durchgerungen hat und jedes derselben sucht auf irgendeine Weise das Los der unteren Klassen nach Möglichkeit durch sozialpolitische Maßnahmen zu bessern.

Van der Borgh<sup>1)</sup> definiert Sozialpolitik als die Gesamtheit der Maßnahmen, welche die im Gesamtinteresse erforder-

---

<sup>1)</sup> Van der Borgh: »Grundzüge der Sozialpolitik.« Leipzig 1904. S. 1.

liche Einwirkung auf die sozialen Verhältnisse, d. h. auf die Verhältnisse der zum Gemeinwesen gehörigen Gesellschaftsklassen, bezwecken. In seiner Begründung weist er auf die Wesentlichkeit der Zweckbestimmung hin: Entscheidend sei die Förderung des Gesamtinteresses des Gemeinwesens; die wirtschaftliche Lage der einzelnen Klassen und ihr Anteil an den Kulturerrungenschaften sollen einander angenähert und dadurch die Klassenunterschiede abgeschwächt werden, und zwar nicht durch Herabdrückung der wirtschaftlichen Lage der bessergestellten Volksschichten, sondern durch eine Hebung der Lebensverhältnisse der schwächeren und schlechtergestellten Klassen.

Derartige Maßnahmen lassen sich vom Staate, von den ihm untergeordneten Selbstverwaltungsbehörden, von privaten Körperschaften, Verbänden, Vereinen, Unternehmern und anderen Einzelpersonen durchführen. Die deutsche Sozialpolitik hat, auf konservativ-bureaukratischer Grundlage sich entwickelnd, den Staat als leitendes und zum großen Teile auch ausübendes Organ in den Vordergrund gestellt. Ergänzend und fördernd trat hierzu die Tätigkeit der übrigen Faktoren. In England beschränkte sich die Tätigkeit des Staates zunächst auf den Arbeiterschutz. Alles übrige blieb den privaten Faktoren, besonders der organisierten Selbsthilfe überlassen, als deren Träger vornehmlich die »Trade Unions« (Gewerkvereine), die »Friendly Societies« (Hilfsvereine) und die »Co-operative Societies« (Genossenschaften) zu betrachten sind. Die Leistungen dieser Organisationen mit ihren Millionen von Mitgliedern sind vorbildlich für die Arbeiter aller Industrieländer geworden. Das Prinzip der Selbsthilfe ist in der Tat das sicherste Mittel zur Abschwächung der Klassengegensätze, soweit sie wirtschaftlich — nicht nur psychologisch — vorhanden sind. Selbsthilfe hat jedoch bestimmte Vorbedingungen, so den Willen zur Selbsthilfe und ein, wenn auch verhältnismäßig niedriges, so doch stetiges Einkommen. Wie wir sehen werden, fehlt es gerade in England an der Stetigkeit des Verdienstes, und die Geschichte wie die Resultate der auf Selbsthilfe gegründeten Bestrebungen haben gezeigt, daß nur eine Minderheit von Arbeitern die Notwendigkeit der Selbsthilfe erfaßt hat und ökonomisch in der Lage ist, ihr gerecht zu werden. In ihren besten Zeiten waren in den englischen »Friendly Societies« nicht mehr als sechs Millionen Personen gegen Krankheit versichert; die Leistungen der Kassen

waren vielfach unzulänglich, und eine große Zahl arbeitete nach den Angaben Mr. Lloyd Georges ständig mit einem Defizit. Die »Trade Unions«, welche die Arbeitslosenunterstützung eingeführt haben, hatten nach einer Erhebung des Handelsamtes vor Einführung des Versicherungsgesetzes 1 455 884 Mitglieder. Dazu kamen noch 534 832 Organisierte, die eine geringe Unterstützung in besonderen Fällen erhielten. Die Zahl der Berufstätigen betrug jedoch nach dem Zensus von 1901 14,3 Millionen. In einer vom englischen Handelsamte 1911 veröffentlichten internationalen Übersicht werden dieselben für das genannte Jahr auf 18 261 146 angegeben. Obgleich diese Ziffer nur Schätzung ist, die auf den jährlichen Statistiken von Geburten und Todesfällen, Ein- und Auswanderung seit 1901 beruht, wird sie der tatsächlichen Ziffer, die sich aus dem Zensus von 1911 ergeben wird<sup>1)</sup>, ziemlich genau entsprechen.

In der Zahl der Erwerbstätigen sind nun zwar auch Frauen und Jugendliche mit einbezogen, die meist nicht selbst Mitglieder der »Friendly Societies« sind, aber andererseits gehören den letzteren auch eine erhebliche Zahl von Gewerbetreibenden usw. an, so daß das Verhältnis der der Selbsthilfebewegung angeschlossenen Arbeiter zu der Gesamtzahl wahrscheinlich das gleiche bleibt wie in den obigen Ziffern, nämlich: 1 : 3; d. h. daß zwei Drittel der Arbeiter vor 1912 nicht gegen Krankheit versichert waren und acht Neuntel nicht gegen Arbeitslosigkeit. Diese Millionen wurden bei Elend, Krankheit, Alter, Arbeitslosigkeit von dem großen Reservoir der staatlichen Armenpflege aufgefangen.

Das englische Armenrecht (poor law) ist, als Armenrecht genommen, unvergleichlich. Jede im Elend befindliche Person hat in der Tat ein Recht auf Unterstützung, und ein Armenpfleger (guardian of the poor), der die Unterstützung einer solchen Person verweigert, macht sich strafbar. Ebenso ist eine Privatperson strafbar, die weiß, daß ein Kind, eine kranke oder sonst hilflose Person unterstützungsbedürftig ist und nicht für Unterstützung durch die Armenpfleger sorgt. Soweit erwachsene arbeitsfähige Personen in Frage kommen, gelten heute noch die Grundsätze eines Gesetzes (»Act for the relief of the poor«), das im Jahre 1601 von Englands großer Königin Elisabeth geschaffen wurde.

---

<sup>1)</sup> Die Veröffentlichung der Ziffern der Berufstätigen auf Grund der Zählung von 1911 ist bisher noch nicht erfolgt.

Danach sollten die Armenpfleger Flachs, Hanf, Wolle, Eisen und anderes Material anschaffen, um die Arbeitslosen mit Beschäftigung zu versehen. Dieses Gesetz, von den einen bis in den Himmel gelobt, von den anderen aufs schärfste kritisiert, wirkte ausgezeichnet ungefähr 150 Jahre lang. Zur besseren Kontrolle wurden von 1697 ab Armenhäuser (workhouses, Arbeitshäuser) errichtet, in die alle Unterstützungsbedürftigen aufgenommen wurden. Das darauf folgende rapide Anwachsen der Bevölkerung führte jedoch zu zahlreichen Durchbrechungen des Prinzips. Die Armenhäuser genügten bei weitem nicht, alle Unterstützungssuchenden aufzunehmen, und die Armenpfleger begannen, sich mit einem »labour test«, d. h. mit einer Arbeitsleistung außerhalb des Armenhauses zu begnügen. Die hierbei vielfach einreißende Korruption führte zu der großen Reform von 1834, durch die eine Art Abschreckungsprinzip eingeführt wurde. Die sog. offene Armenpflege wurde wieder beseitigt, und die Armenpfleger sollten in allen Fällen die Aufnahme ins Armenhaus verfügen. Jedoch dauerte es nicht lange, bis alles wieder beim alten war, denn nicht nur erwies sich das Zusammenhäufen von Kindern und Erwachsenen, Gesunden und Kranken, Familien, die zeitweise in Not geraten waren, und gewerbsmäßigen Landstreichern, Arbeitsscheuen und Verbrechern physisch und moralisch im höchsten Grade gefährlich, sondern der Zustrom konnte auch einfach nicht untergebracht werden. Man mußte aus diesem Grunde wieder auf die offene Armenpflege zurückgreifen und die Gesetze durch Nebengesetze und ministerielle Verordnungen modifizieren und modernisieren. Das Prinzip ist danach stets dasselbe geblieben, nur die Methoden der Durchführung änderten sich.

Die Armenpflege blieb nach wie vor eine Art Panazee für alle sozialen Übel. Unter ihrer Herrschaft brauchte kein Mensch in England zu verhungern, obdachlos umherzuirren oder bei Krankheit, Invalidität und Altersschwäche ohne angemessene Pflege und Behandlung zu sein — theoretisch wenigstens; in der Praxis kam es ganz anders. Doch selbst davon abgesehen brachte das geltende Armenrecht eines nicht zustande: es konnte die Entstehung neuer Übel nicht verhüten. Es suchte nur, vorhandenes Übel zu mildern, schaffte bessere Existenzbedingungen für das Lumpenproletariat und ließ die Arbeiterschichten, deren Lebenshaltung sich hart an der Grenze der

Existenzmöglichkeit bewegt, unberücksichtigt, so daß sie bei widrigen Umständen vielfach ins Lumpenproletariat versanken. Viele Männer, deren Namen als Kenner des Armenrechts guten Klang haben, neigen der Ansicht zu, daß die Armenpflege dem Fortschritt der Kultur in England sehr hinderlich war, weil durch sie die Existenz von Tausenden von Personen ermöglicht wurde, in deren Brust der Wunsch nach wirtschaftlichem Vorwärtskommen keine Stätte fand. Die Ursprünge des Armenrechts, namentlich das Gesetz von 1662, das die Freizügigkeit einschränkte, weisen darauf hin, daß man durch die Armenpflege versuchen wollte, eine neue, in das Kleid der Wohltätigkeit gehüllte Hörigkeit zu schaffen, nachdem die feudale Hörigkeit beseitigt war. Dieser Gedanke ist heute bewußt nicht mehr wirksam. Dagegen werden seine Wirkungen durch das Fortbestehen der mittelalterlichen Grundsätze des Armenrechtes auch jetzt noch erzeugt. »In den Massen des englischen Lumpenproletariats finden wir noch heute jene negativen Charakterzüge wieder, die dem Sklaven und Hörigen eigen sind: Mangel an Energie, an Fleiß, an Rechtlichkeitssinn, an Vorsorge.« So ein englischer Kritiker des »poor law«<sup>1)</sup>. Die Abwesenheit der genannten Charaktereigenschaften, die anderseits gerade bei dem englischen Arbeiter der oberen Schichten ungewöhnlich stark ausgeprägt sind, läßt sich durch nichts besser erklären, als durch die seit 300 Jahren anerzogene Gewißheit, daß von den Armenpflegern jederzeit Unterstützung erhältlich ist.

Das ist die große Wahrheit des staatlichen sozialpolitischen Zwanges, daß durch ihn auch demjenigen geholfen wird, der sich selbst nicht helfen kann oder der nicht genügend starken eigenen Willen zur Verbesserung seiner wirtschaftlichen Lage besitzt. Erst als man in England wahrzunehmen begann, daß die Arbeiterklasse als Ganzes — trotz aller Selbsthilfebestrebungen — aus dem sozialen Rahmen des Gemeinwesens herauszufallen begann, kam man zur Einsicht, daß Selbsthilfe nicht der sozialpolitischen »Weisheit letzter Schluß« ist. Aber nachdem die Notwendigkeit des Zwanges einmal erkannt war, erfolgte auch seine Durchführung und zwar mit einer fast revolutionären Gewalt, die das ganze Gefüge der alten Ordnung erschütterte. Unter den

---

<sup>1)</sup> Nassau William Senior: »Historical and Philosophical Essays« London 1865. II. Band, Seite 47.

herabfallenden Trümmern bildeten sich die starken Pfeiler einer neuen sozialen Ordnung, und schon beginnt man die Reste des alten Baues hinwegzuräumen, um dem neuen Luft und Licht zu geben und seine Architektur gefälliger zu gestalten. —

Für die neuere englische Sozialpolitik hat meist die deutsche als Vorbild gedient. Vielfach hat der Schüler den Lehrer übertroffen und Anregungen aus den sozialpolitisch fortgeschrittenen Kolonien — Neuseeland, Australien und Kanada — verwertet. Auch eigene neue Ideen sind hinzugekommen. So ist England wieder führend an die Spitze der sozialpolitisch interessierten Staaten getreten. Die Großzügigkeit der neuen sozialpolitischen Maßnahmen läßt sich nicht ableugnen. Ein Element der Schwäche liegt vielleicht in der mangelhaften Organisation der Einzelheiten, die teils aus der überhasteten Ausarbeitung, Beratung und Durchführung, teils daraus resultiert, daß nationale Organisation bisher etwas dem englischen Charakter Wesensfremdes war. Daher rührt auch der anfängliche passive oder gar aktive Widerstand unter den Betroffenen. Niemals vorher ist man so rücksichtslos mit dem Selbstbestimmungsrecht des Individuums umgesprungen. Der ruhende Pol im sozialen Getriebe Englands, die Freiheit des Individuums, ist aus seiner anscheinend unverrückbaren Lage verdrängt worden. Unter solchen Umständen ist es keineswegs verwunderlich, daß auch große Massen der Arbeiterschaft sich zunächst gegen die neuen sozialpolitischen Maßnahmen wandten.

Bemerkenswert ist, daß gerade die englischen Liberalen die staatsbürgerliche Freiheit so stark beschneiden. Gewaltige Kräfte müssen am Werke gewesen sein, um die scheinbar im englischen Volkscharakter verankerte Manchesterlehre, das »laßt gehen, laßt geschehen«, spurlos ins Nichts aufgehen zu lassen. Diese Theorie besaß ihre starken Fundamente in den wirtschaftlichen Interessen der englischen Fabrikanten- und Kaufmannskreise und hätte demnach alle Aussicht gehabt, die gegenwärtige Zeitperiode zu überdauern. Das ganze neunzehnte Jahrhundert hindurch ist der sozialpolitische Fortschritt teils gegen die Liberalen, teils nur unter ihrer halb widerwilligen Zustimmung zustande gekommen. Intellektuelle und moralische Kräfte begannen allerdings bereits in der Frühzeit des Industrialismus an der Theorie der Vertragsfreiheit — der Freiheit zum Verhungern, wie sie von den Sozialreformern genannt wurde — zu hämmern.

Wir begegnen in der ersten Hälfte des Jahrhunderts zunächst den Reformern der praktischen Arbeit; unter diesen ragt besonders die starke Persönlichkeit des Earl of Shaftesbury hervor, der einen tiefgreifenden Einfluß auf die Gestaltung der englischen Fabrikgesetzgebung vom Anfang der dreißiger Jahre ab ausübte. Auch der Reform des Armenrechts und des Wohnungswesens hat dieser wahrhaft edelgesinnte Mann einen Teil seiner Lebensarbeit gewidmet. Ein anderer Typus der praktischen Reformers war Robert Owen, der großherzige Fabrikant, dessen sozialpolitische Theorien und Experimente zwar tiefere Resultate nicht hinterließen, der aber durch die mustergültigen Fürsorgeeinrichtungen in seiner Baumwollspinnerei vorbildlich gewirkt hat und dem die Genossenschaftsbewegung in England wertvolle Anregungen verdankt. Auf diese Reformer folgte die christlich-soziale Bewegung, deren Vertreter in dem wachsenden Unglauben der Zeit die Wurzel alles sozialen Übels zu erkennen glaubten. Für die Durchdringung des sozialen Lebens mit christlichen Grundsätzen wirkend, suchten sie eine Abschwächung des Klassengegensatzes, ein harmonisches Zusammenwirken von Arbeitgeber und Arbeiter, aber auch eine Einschränkung des Egoismus bei den konkurrierenden Unternehmern selbst zu erreichen. Die bedeutenderen Vertreter dieser Gruppe waren F. D. Maurice und Charles Kingsley, der weiteren Kreisen in Deutschland auch als Romanschriftsteller bekannt geworden ist.

In einem gewissen Gegensatz zu dem Wirken dieser beiden Männer und ihrer Anhänger standen die fast mittelalterlich-orthodox zu nennenden Ideen des Oxforder Domherrn Pusey und der späteren römisch-katholischen Kardinäle Newman und Manning. Soweit die feindselige Haltung gegen die individualistischen Zeitströmungen in Frage kam, gingen die Oxforder mit den christlichen Sozialisten Hand in Hand. Auch der Glaube an die Bedeutung der christlichen Weltanschauung für die Lösung der sozialen Frage fand sich auf beiden Seiten. Nur wurden von Pusey und Newman Kirche und Klerus in den Mittelpunkt der sozialen Fürsorge gestellt. Diese Gruppe konnte nie darauf rechnen, in den breiten Massen Anhänger zu finden. Ihre Tätigkeit hat aber die nicht zu unterschätzende Wirkung gehabt, eine neue Generation der oberen Klassen wieder an ihre sozialen Pflichten zu erinnern.

Eine zweite sozialreformerische Bewegung ging unter dem Einfluß John Ruskins in den siebziger Jahren von Oxford aus. Des englischen Kunsthistorikers ökonomische Lehren sind noch heute in den englischen Arbeitermassen lebendiger als die von Karl Marx. Die gebildeten Klassen Englands hat Ruskin zu einem großen Teile jedoch nur indirekt beeinflußt — durch seinen Schüler, den leider früh verstorbenen Oxforder Gelehrten Arnold Toynbee. Die große Idee Toynbees, Angehörige der gebildeten Klassen für einige Zeit mitten in die Arbeiterbevölkerung zu bringen, um das Leben, die Sitten und die Ideen der letzteren kennen zu lernen, ist zu einem Markstein in der Geschichte der englischen Sozialpolitik geworden. Es ist nicht zu viel gesagt, daß alle modernen Reformideen in England nur deshalb auf einen fruchtbaren Boden fallen konnten, weil durch die direkte Berührung der gebildeten mit den arbeitenden Klassen im Osten Londons und an anderen Stellen ein größeres Verständnis für die Bedürfnisse der letzteren geschaffen wurde.

Eine Sondergruppe, deren Agitation durch Wort und Schrift viel zur Förderung der modernen Sozialpolitik beigetragen hat, ist die »Fabian Society« (Gesellschaft der Fabier). Diese Vereinigung zählte in ihren Reihen Sozialisten, sozialistische Radikale und parteilose Sozialreformer, die das eingehende Studium sozialer Probleme zusammenführte. Heute verdient die »Fabian Society« kaum noch ihren Namen, denn sie handelt nicht mehr nach den weisen politischen Grundsätzen des alten Römers, dessen Namen sie trägt, sondern ist eine ausgesprochen sozialistische Organisation der englischen »Intellektuellen« und als solche der Arbeiterpartei angeschlossen. Die früheren nicht-sozialistischen Mitglieder haben sich mit nur wenigen Ausnahmen zum Sozialismus bekannt oder sind aus der Gesellschaft ausgetreten.

Die Rolle, die Thomas Carlyle in dieser Ideenentwicklung gespielt hatte, darf dabei nicht unterschätzt werden. Schultze-Gävernitz<sup>1)</sup> konnte bereits vor zwanzig Jahren sagen, daß man durch das Studium Carlyles dem Verständnis der Gegenwart näher kommt. Die von ihm ausgehenden Ideen haben die feinsten

---

<sup>1)</sup> Dr. Gerhard v. Schultze-Gävernitz: »Zum sozialen Frieden.« Leipzig 1890, Band I S. 85.

Fasern des englischen Geisteslebens durchsetzt. Seine Werke lassen ein direkt zusammenhängendes System philosophischer oder politischer Ideen freilich nicht erkennen. Sie waren rein kritisch und gleichen Wurfgeschossen, die er gegen den individualistischen, auf Selbstsucht gerichteten Zeitgedanken schleuderte, um ihn zu vernichten. Doch gerade darum konnten die verschiedenartigsten Richtungen der Sozialkritik sich seiner Argumente bedienen. Carlyles Arbeit bestand in der Zerstörung des Zerstörungswerkzeuges, in der Negation der Negation eines Gesellschaftslebens, wie es vor dem Zeitalter des Industrialismus bestanden hatte und wie es sein Ideal darstellte. Er sah die Auflösung aller gesellschaftlichen Bande lebhaft sich vor seinen Augen vollziehen, verursacht von dem stetig sich ausbreitenden Unglauben, der den Egoismus zum herrschenden Prinzip der Gesellschaft erhebt. »Was wir Gesellschaft nennen, nähert sich mehr und mehr dem Zustande eines ungesellschaftlichen Kampfes ums Dasein. Der Schwache wird immer tiefer herabgedrückt, der Starke immer mehr emporgehoben werden . . . Die letzte Verrichtung der [im Auflösungsprozeß begriffenen D. V.] Gesellschaft ist der Schutz des Eigentums. Daher ist, solange Gewalt aus dem Kampfe ums Dasein ausgeschlossen ist, der Starke zugleich der Reiche, der Schwache zugleich der Besitzlose. Der Reiche aber, durch keine autoritären Glaubensvorstellungen mehr sozial motiviert, benutzt das bestehende System lediglich zur Ausbeutung des Armen . . . Der sogenannte freie Arbeitsvertrag ist nach Carlyle im Interesse der Besitzenden erfunden«<sup>1)</sup>.

Die Grundprinzipien, die den Ideen Carlyles unterliegen, sind allerdings eher ethischer als religiöser Natur und berühren sich darin mit den moderneren sozialetischen Strömungen. Es kommt nicht, wie bei den ersten Sozialreformern, reine Sympathie noch, wie bei der christlich-sozialen Bewegung, der Gegensatz gegen den Unglauben an sich in Frage. Vielmehr findet sich bei Carlyle das Prinzip einer absoluten Gerechtigkeit; einer Gerechtigkeit, die verletzt wurde, als die Arbeitgeber die Pflicht der Erhaltung des Arbeiters fallen ließen und nur noch die Pflicht einer Lohnzahlung für eine bestimmte Arbeitsquantität anerkannten.

---

<sup>1)</sup> a. a. O. S. 213 ff.

Als Heilmittel gegen das hieraus entstandene soziale Übel kennt Carlyle nur die Zurückdrängung des selbstsüchtigen Individuums. Altruismus soll wieder das herrschende Leitmotiv des menschlichen Handelns werden. Diese Forderung ist es, mit der er die sozialreformerischen Bewegungen der zweiten Hälfte des vorigen Jahrhunderts tief beeinflusste: den christlichen Sozialismus, der nach und nach verebbt ist, wie auch den Ruskinschen ethischen Sozialismus, der heute noch im englischen Volke fortlebt.

Es liegt nicht im Rahmen dieses Werkes, die beiden genannten Bewegungen in ihrem Fortschritt darzustellen. Sie haben glänzende Historiker in Brentano, Schultze-Gavernitz, H. von Nostitz u. a. gefunden. Brentano<sup>1)</sup> schließt seine Darstellung der christlich-sozialen Bewegung mit der Versicherung, daß der Abgrund, der ehemals in England die höheren und die unteren Klassen trennte, heute überbrückt sei. Wenige Jahre, nachdem dies geschrieben war, klaffte der Abgrund weiter denn je. Neue Volkselemente entstanden, an die man nicht gedacht hatte, als man glaubte, in der Selbsthilfe und Erziehung zur Selbsthilfe den Weg zur Lösung der sozialen Frage gefunden zu haben. Es zeigte sich, daß diese Elemente, die ihre Wünsche und Bitten bisher durch andere laut werden ließen, einen beträchtlicheren Teil des Volksganzen ausmachten, als man bisher geglaubt — und gefürchtet — hatte. —

Die moderne Organisation der Sozialpolitik ist durch die Eigenhilfe vorbereitet worden. Ohne die vorbildlichen Resultate der von den »Trade Unions«, »Friendly Societies« und »Co-operative Societies« ausgeübten Tätigkeit hätte der Gedanke des staatlichen Eingriffes in das Verhältnis von Arbeitgeber zu Arbeiter und der staatlichen Fürsorge für erwachsene männliche Arbeiter sich nicht so schnell entwickeln können. Hier sah man geeignete Wege zur Erreichung der Ideale der Sozialpolitik — sie wurden aber nur von einer Minderheit der Arbeiter freiwillig beschritten. Der große Rest konnte oder wollte nicht folgen. Das neue sozialpolitische Problem bestand nun darin, auch diesen Rest, freiwillig oder nicht, in der gleichen Richtung vorwärts zu bringen.

---

<sup>1)</sup> Lujo Brentano: »Die christlich-soziale Bewegung in England.«  
2. Aufl. Leipzig, 1883, S. 71.

Die älteren Sozialreformer unterstützten die Tätigkeit der »Trade Unions«, von der sie einen dauernden Einfluß auf die Gestaltung des Arbeitsvertrages und damit auf die Arbeitsbedingungen erwarteten. Ihre Hoffnungen wurden schwer enttäuscht. Daß das Resultat der Gewerksvereinstätigkeit ein zeitlich beschränktes sein mußte, ist schon von Sombart<sup>1)</sup> angedeutet worden: »Die Unternehmer hatten — dank vor allem der glücklichen ökonomischen Gestaltung jenes Zeitalters in England ohne Zweifel bis zu einem gewissen Grade geradezu ein eigenes Interesse, die Bestrebungen der Arbeiterschaft zur Besserung ihrer Lage innerhalb der bestehenden Wirtschaftsordnung, wenn nicht zu fördern, so doch auch nicht zu befeinden.« Die »glückliche ökonomische Gestaltung« hat seit den achtziger Jahren einer weniger glücklichen Platz gemacht. Die industrielle Ausnahmestellung, die das Land bis zum Ende der siebziger Jahre besaß, ist durch Deutschland und die Vereinigten Staaten, gefolgt von Frankreich, Belgien und anderen Ländern, erheblich eingeschränkt worden. Neue Industrien, wie die Fabrikation chemischer Produkte, sind entstanden, die in England vorläufig nur in geringem Umfange Fuß gefaßt haben; in anderen, wie z. B. der optischen Industrie, liegt das Schwergewicht der Tätigkeit nicht mehr wie früher in England. Sydney Whitman erwähnt in seinen »German Memories«<sup>2)</sup>, daß Kaiser Wilhelm I. einst seinen Feldstecher der Botschaft in London zusandte — mit der Anweisung, das Glas in demselben Laden reparieren zu lassen, wo er es einst gekauft habe. Heute bezieht man in England alle Erzeugnisse der optischen Industrie aus Deutschland.

Selbst in den Industriezweigen, in denen England noch führt, ist sein relativer Anteil an der Produktion und dem Export infolge der gesteigerten Ausfuhr anderer Länder stark zurückgedrängt worden. Die Bestätigung dieser Angabe findet sich in der folgenden Zusammenstellung der Ausfuhr heimischer Waren, die vom Handelsamte auf eine Anfrage des Abgeordneten H. Page Croft dem Unterhause vorgelegt wurde.

---

1) Werner Sombart: »Sozialismus und soziale Bewegung.« 6. Aufl. Jena 1908. S. 273 ff.

2) Sydney Whitman: »German Memories.« London 1912. S. 39.

Jahr	Ausfuhr in £ 1000 in		
	England	Deutschland	Vereinigte Staaten
1882	241 467	159 525	149 982
1892	227 216	147 705	184 647
1902	277 552	233 890	266 653
1912	480 196	447 840	472 539.

(In den englischen Ziffern für 1882 und 1892 ist die Ausfuhr von Schiffen noch nicht einbegriffen.)

Danach hat die Ausfuhr der Vereinigten Staaten im Jahre 1912 die Englands fast erreicht, und Deutschlands Ausfuhr bleibt nicht weit dahinter zurück. Die relative Steigerung von 1882 bis 1912 beträgt für England 99%, für Deutschland 181% und für die Vereinigten Staaten 215%. Die Aufnahmefähigkeit der Weltmärkte hat sich wohl immer gesteigert, aber der Anteil Englands hat überall eine relative Schwächung erfahren.<sup>1)</sup> —

Der Fortschritt des Industrialisierungsprozesses vermehrte jene Klasse von ungelernten Arbeitern, deren Forderungen zum ersten Male bei den Streiks der Dockarbeiter in den achtziger Jahren selbständig zum Ausdruck gebracht wurden, schneller als die der gelernten. Die älteren Historiker der englischen Sozialpolitik haben diese Vorgänge nicht mehr berücksichtigen können. Es spricht jedoch für ihren Weitblick, daß sie bereits damals die Tragweite der neuen Entwicklung voll erkannt haben. Schultze-Gävernitz sagt über den Ausstand der Dockarbeiter, daß er nur verständlich sei auf Grund jenes ungeheueren Gedankenumschwunges, welcher daran ist, die englische Gesellschaft umzugestalten<sup>2)</sup>. Ähnlich drückt sich auch Lujo Brentano in einem Briefe aus, der bei Schultze-Gävernitz<sup>3)</sup> zum Abdruck gelangt ist. Brentano glaubte, die Folgerung ziehen zu können, daß die Gewerkvereine der ungelernten Arbeiter sich als rein aggressive Organisationen nicht zu halten imstande sind, und daß somit eine soziale Revolution auch in England nicht zu befürchten sei. Damit hat er nur insofern recht behalten, als die soziale Revolution nicht eingetreten ist und auch kaum in der Form, wie man es sich damals

<sup>1)</sup> Bei einem Vergleich der Ausfuhr der drei Länder im Verhältnis zur Kopfzahl der Einwohner steht England allerdings noch immer weit über seinen Konkurrenten.

<sup>2)</sup> v. Schultze-Gävernitz a. a. O. S. 435.

<sup>3)</sup> a. a. O. S. 47 ff.

vorstellte, in Erscheinung treten wird. An ihre Stelle tritt die friedliche Umgestaltung der gesellschaftlichen Struktur durch die Tätigkeit des Staates. Aber die genannten Gewerkvereine sind aggressiv geblieben und haben auch die »Trade Unions« der gelernten Arbeiter mehr oder weniger in den Bannkreis ihrer Ideen gezogen.

Der »große Gedankenumschwung« kam zunächst nach außen hin nicht sehr stark zum Ausdruck. Die aufsteigenden tieferen Arbeiterschichten benutzten erst einmal die vorhandenen Formen der Gewerkvereinsbewegung zur Durchsetzung ihrer Ansprüche. Aber: »Die Massen sahen immer mehr und mehr ein, daß sie für die Arbeiterschaft als Ganzes nicht mehr alle Verbesserungen aus eigener Kraft herbeiführen konnten, daß sie vielmehr der Staatshilfe notwendig bedurften, selbst auch nur, um die Aufgaben zu lösen, die sich die Gewerkvereinsbewegung gesteckt hatte. (Unterstützung der Arbeitslosen usw.) Seitdem verschiebt sich der Schwerpunkt der Trade Unionpolitik immer mehr zugunsten der Staatshilfe, auf den Kongressen werden die alten, streng manchesterlichen Gewerkschaften immer mehr und mehr in die Minderheit gedrängt, bis sie schließlich selbst ihren puristischen Standpunkt verlassen und in die Bahn des Staatssozialismus einlenken«<sup>1)</sup>. Die Erklärung für diese Erscheinung ist einfach. Der Industrialisierungsprozeß, unterstützt durch die englischen Wirtschaftsmethoden und das Vorwiegen von Handel und Transport, vermehrte, wie oben erwähnt, die Zahl der ungelerten Arbeiter viel schneller, als die der gelernten. Beim Heranziehen der ersteren zur Gewerkvereinsbewegung dominierten ihre Anschauungen und Forderungen schon durch das bloße Gewicht der Masse. Die »alten« Gewerkvereine, die ihre wesentlichste Aufgabe in Unterstützungseinrichtungen erblickten, begannen zu stagnieren, während den »neuen«, die reine Kampforganisationen bildeten, Tausende von neuen Mitgliedern, auch aus den Kreisen der gelernten Arbeiter, zuströmten. Die Form der Agitation, welche die neuen Gewerkvereine unter der Führung der Sozialisten unternahmen, entzog ihnen teilweise die früher bestehende Sympathie der breiten Massen des Bürgertums und trug so zum Wiederaufleben des Klassengegensatzes bei.

---

<sup>1)</sup> Sombart a. a. O. S. 273 ff.

Damit soll nicht gesagt werden, daß die Forderungen der Arbeiter nach Staatshilfe nicht Verständnis und Unterstützung außerhalb ihrer Reihen fanden. Ohne die Ausbreitung staatssozialistischer Ideen auch im Bürgertum hätte sich eine Verwirklichung der wesentlichsten Arbeiterforderungen in so kurzer Zeit nicht ermöglichen lassen. Durch die älteren Sozialreformer waren die manchesterlichen Grundsätze ins Wanken gekommen. Neue Ideen zur Lösung der sozialen Frage sind, wenn man von dem Rufe zur Ausübung altruistischer Gesinnung absieht, von ihnen nicht gekommen. Nur Ruskin forderte Notstandsarbeiten und Alterspensionen. Der Gedanke des staatlichen Eingriffs in sozialpolitische Fragen wurde aber erst im Anschluß an die Vorgänge in Deutschland diskutiert und verbreitet, und zwar wesentlich mit akademischen Kritiken der Spencerschen individualistischen Theorien verknüpft. Einer der ersten, welche die Frage der staatlichen Eingriffe zugunsten der Arbeiter direkt aufstellten und zu beantworten suchten, war W. Stanley Jevons<sup>1)</sup>.

Jevons verlangt von der Gesetzgebung, daß sie alle sogenannten »absoluten Rechte« und »unwandelbaren Prinzipien« unberücksichtigt läßt. Gesetzgebung sei keine Wissenschaft, sondern praktische Arbeit, durch die menschliche Einrichtungen geschaffen werden. Zu den ersten »absoluten Rechten« gehört das der Freiheit des Individuums. Aber die bloße Tatsache der Existenz der menschlichen Gesellschaft, so erklärt er, macht Gesetze nötig, durch die die Freiheit der Einzelnen so weit eingeschränkt wird, wie es für die Schaffung einer größeren Durchschnittsfreiheit für alle Individuen notwendig erscheint. Die Schwierigkeit, welche die Gesetzgebung zu überwinden hat, besteht darin, den Grad des Eingriffs in die individuelle Freiheit und die individuellen Rechte festzustellen. Hier muß das Experiment Klarheit schaffen; die aus dem Experiment entspringende Erfahrung gibt dann den rechten Weg an. In Arbeiterfragen kommt es, nach Jevons, für die Gesetzgebung weniger

<sup>1)</sup> Jevons' Werk »The State in Relation to Labour« erschien zuerst im Jahre 1882. Eine zweite Auflage wurde 1887 herausgegeben. Nach Jevons' Tode erschienen zwei weitere Ausgaben, die erste mit Einführung von Michael Cababo im Jahre 1894 und die neueste mit Einführung von Francis W. Hirst im Jahre 1910. Aus der Tatsache der drei Neuauflagen allein ergibt sich schon die Bedeutung, die das Werk in der englischen sozialpolitischen Literatur einnimmt.

darauf an, die Freiheit des einzelnen Arbeiters zu beschneiden, als vielmehr Stellung zu nehmen zu den eigenen freiwilligen Regeln, die sich die Arbeiterklasse gegeben hat, d. h.: Beaufsichtigung der Regeln der Gewerkvereinstätigkeit. Die Haltung, die Jevons einzelnen, damals bereits auftauchenden Fragen gegenüber einnimmt, ist, wie er selbst erkennen läßt, von geringer Bedeutung. »Wir alle,« so erklärt er, »weichen in unseren Ansichten voneinander ab; in der Festlegung der Grundsätze, nach denen sich die Gesetzgebung zu richten hat, müssen wir jedoch einig sein.«

Jevons' Ideen sind, das ist charakteristisch, nur an die damals bereits bestehenden Gesetze geknüpft. Neue Wege der Sozialpolitik werden nicht angedeutet. Die Beeinflussung durch Bentham's Forderung des höchstmöglichen Glückes für die größtmögliche Zahl läßt sich deutlich erkennen. Dieselbe Beeinflussung hat auch bei der theoretischen Begründung der neueren staatlichen Sozialpolitik stattgefunden. Eine solche hat Professor L. T. Hobhouse in einer kleinen Schrift kürzlich durchzuführen versucht<sup>1)</sup>. Nach Hobhouse steht an der Spitze der liberalen Forderungen an den Staat und an alle inner- und außerstaatlichen Institutionen die Zurückweisung des autoritären Prinzips, des Prinzips der Bevormundung. Der Liberalismus glaubt an die Möglichkeit der Selbstbestimmung, der Selbstleitung des Individuums. Aber Freiheit beruht auf Selbstzucht, und wo Selbstzucht nicht vorhanden ist, muß der staatliche Zwang eingreifen. Daraus läßt sich verstehen, warum die wirtschaftspolitischen Prinzipien des neuen Liberalismus sich in Maßnahmen ausdrücken, die auf den ersten Blick hin bürokratisch oder sozialistisch erscheinen. Es sind dieselben Prinzipien wie früher, nur abgewandelt durch neue und tiefer liegende ökonomische und soziale Tatsachen. Die Anschauung früherer Generationen des Liberalismus war, daß der Selbstwille des Individuums und dadurch seine Konkurrenzfähigkeit geschwächt würde, wenn Alterspensionen, Krankheits- und Invaliditätsunterstützung und Arbeitsversorgung gänzlich oder zum größten Teile von den Steuerzahlern oder den Arbeitgebern anstatt von den Arbeitern allein gezahlt werden müßten. Man nahm an, daß in dem Maße, wie Lebensnotwendigkeiten auf an-

---

<sup>1)</sup> »Liberalism.« By L. T. Hobhouse, M. A., Professor of Sociology, London University. Verlag Williams & Norgate, London, o. J.

derem Wege als durch die eigene Arbeit erfüllt würden, der Lohnarbeiter den Anreiz zur Selbstfürsorge verlieren müsse, was in einem erheblichen Sinken der Löhne sich ausdrücken würde. Cobden, der Begründer der Freihandelsidee, glaubte, die strikte Zurückhaltung von Staatshilfe als ein ökonomisches Erziehungsmittel für die unteren Klassen verwenden zu können. Die Tatsache nun, daß trotz des Eigenwillens zur Arbeit und zum Vorwärtskommen Tausende und Hunderttausende keine Arbeit finden können, zeigt, daß in unserem sozialen System ein Fehler vorhanden sein muß, der die volle Bewegungsfreiheit des arbeitenden Individuums verhindert. Wenn der Staat aber von jedem Staatsbürger die Anstrengung zu ökonomischer Sicherung seines Lebens und das Streben nach dem Höchstertrage seiner Arbeit verlangt, so muß er auch die Vorbedingungen dafür jedem Einzelnen schaffen. Und wenn unser soziales System dem Individuum trotz vorhandenen Willens die volle Entfaltung seiner ökonomischen Kräfte und die Erzielung eines entsprechenden Gegenwertes für seine Tätigkeit unmöglich macht, so hat der Staat für eine Änderung dieses Zustandes zu sorgen. Die volle Durchführung dieses Grundsatzes mag schwierig, mag vielleicht mit einem völligen ökonomischen und sozialen Umbau der Gesellschaft verbunden sein. Das läßt sich nicht vermeiden, denn der staatlichen Notwendigkeit der freien Entwicklung aller vorhandenen Kräfte ist das Recht des einzelnen auf Möglichkeit der Entwicklung gleichgeordnet. Ohne Gewährung dieses Rechtes kann der Staat keinesfalls die Erfüllung der Pflicht zur Entwicklung fordern. Und da Arbeitsbedingungen nicht von dem einzelnen Arbeiter — auch nicht von dem einzelnen Arbeitgeber — beherrscht werden, sondern von einer nur schwer übersehbaren Masse sozialer Bedingungen und Kräfte, so kann kein einzelner, sondern nur die organisierte Tätigkeit der Gesellschaft, d. h.: der Staat, solche Fragen lösen. Das mag vielleicht Sozialismus genannt werden, aber es ist ein liberaler Sozialismus, grundverschieden von dem eigentlichen bürokratischen (official) Sozialismus, der illiberal ist.

Soweit Hobhouse. Man sieht, daß auch er keine Grenzen für die Tätigkeit des Staates aufgestellt hat. Genau wie Jevons ist er der Ansicht, daß jede einzelne Frage bezüglich ihrer Notwendigkeit und Zweckmäßigkeit untersucht werden müsse. Die gleiche Haltung wird von den Konservativen heute eingenommen.

In einem Werke, das in der gleichen Serie wie das Buch von Hobhouse, erschienen ist, sucht Lord Hugh Cecil<sup>1)</sup> die Theorien zu entwickeln, die dem neuen englischen Konservatismus zugrunde liegen. Er führt dort aus, daß der moderne Konservatismus die alten Tory-Traditionen übernommen habe, die der Tätigkeit und Autorität des Staates durchaus günstig sind. Die Konservativen beurteilen aber jeden Schritt zur Erweiterung der Aufgaben des Staates nicht nach einer allgemeinen Formel, sondern nach seinen eigenen Verdiensten. Konservative Sozialpolitik ist, wie die konservative Politik im allgemeinen, nicht notwendigerweise eine individualistische, und Konservatismus ist prinzipiell weder gegensätzlich zum Sozialismus noch zum Liberalismus. Der Unterschied zwischen den Konservativen und den beiden anderen Parteirichtungen besteht nur darin, daß die ersteren »fortbilden, um zu erhalten«, und vor allem sich von dem Prinzip absoluter Gerechtigkeit leiten lassen, damit nicht die einzelnen Individuen durch soziale Reformen verletzt werden. Sie erblicken nicht, wie Liberale und Sozialisten, in dem Vorhandensein von wirtschaftlichen Ungleichheiten an sich eine Ungerechtigkeit, die durch das Eingreifen des Staates beseitigt werden muß. Ungleichheit deutet wohl eine Ungerechtigkeit an, beweist aber nicht ihr Vorhandensein. Dieser Beweis läßt sich nur dann erbringen, wenn die Ungleichheit auf irgendeine Handlung des Staates zurückgeführt werden kann. Lord Hugh Cecil behauptet, daß die Ungleichheiten der menschlichen Natur die Ungleichheiten der Reichumsverteilung völlig erklären. Es kann infolgedessen von einem Recht der Notleidenden (darunter werden Arme sowohl wie Kranke, Alte, Arbeitslose usw. verstanden) auf Unterstützung nicht die Rede sein. Die Unterstützung Notleidender ist vielmehr eine Sache nationaler Wohltätigkeit oder nationaler Dankbarkeit oder reiner Nützlichkeit. Die Konservativen sind bereit, aus jedem der drei Gründe staatliche sozialpolitische Aktionen zu unterstützen.

Also Wohlfahrtspflege, nicht Sozialpolitik! Dabei hat der Mißerfolg des Armenrechts gezeigt, daß das Prinzip der Wohlfahrtspflege durchaus Schiffbruch gelitten hat. Die Hebung der Lebensverhältnisse der unteren Klassen läßt sich in England,

<sup>1)</sup> »Conservatism.« By Lord Hugh Cecil, M. A., M. P., Verlag Williams & Norgate, London, o. J.

wo bei 35 Millionen Einwohnern<sup>1)</sup> dauernd 2 Millionen (einschließlich Familienangehöriger) der Armenpflege unterstehen, nicht durch »nationale Dankbarkeit« oder »nationale Wohltätigkeit« oder auch nur vom reinen Nützlichkeitsstandpunkt aus erzielen. Der Zweck, nicht das Mittel, muß in den Vordergrund gestellt werden.

Auf die Frage, was die Konservativen an besonderen, von den liberalen und sozialistischen Forderungen verschiedenen, Vorschlägen zur Hebung der Lage der Arbeiterklasse zu bieten haben, gibt es somit nur eine negative Antwort. Die von der Partei eingesetzte sozialpolitische Kommission hatte bis Ende 1912 nur einige Leitsätze zur Wohnungs- und zur Armenrechtsreform ausgearbeitet. Erst im August des folgenden Jahres veröffentlichte sie Vorschläge über Streikverhütung und eine programmatische Erklärung zugunsten des Mindestlohnes. Diese Kommission setzt sich allerdings vorwiegend aus jüngeren Elementen der Partei zusammen, die dem liberal-unionistischen Flügel angehören, und ihre Vorschläge sind noch nicht als parteioffizielle Kundgebungen zu betrachten.

Inzwischen hat die liberale Regierung aber gehandelt und das meiste getan, was gegenwärtig getan werden konnte. Die von der Regierung eingebrachten Gesetzentwürfe sind von den Konservativen fast immer unterstützt worden. Lord Hugh Cecil gibt auch widerwillig zu, daß die Gefahr bestehe, die konservative Partei könne zu einer bloßen Variation des Liberalismus herabsinken. Hiergegen und gegen die weitere Gefahr, eine Partei der »Verteidigung des Besitzes« pure et simple zu werden, schützt sie allerdings ihre Stellung als »champions of religion«. Die Konservativen bilden die parlamentarischen Wächter für die staatlichen und finanziellen Interessen und Privilegien der Hochkirche, die sowohl von den Liberalen als von der Arbeiterpartei in Schulfragen, bei Fragen der Entstaatlichung der Kirche usw. angegriffen werden, um eine Gleichstellung der übrigen Konfessionen mit der Hochkirche herbeizuführen.

---

<sup>1)</sup> Diese Ziffern sind auf England und Wales bezüglich. Schottland und Irland haben eigene Armenverwaltung. Die Zustände in diesen beiden Teilen des Vereinigten Königreiches gleichen denen des eigentlichen England.

Die Halbheit der Konservativen in ihrer praktisch-politischen Betätigung ist, wie Lord Cecil zugibt, wiederholt zur Ursache eines parteipolitischen Zusammenbruchs geworden; so bei der Katholiken-Emanzipation, der großen Reformbill, der Aufhebung der Kornzölle und der Frage des Haushaltsvorstandswahlrechts. Entweder suchten die Führer der Partei hierbei das Rad der Entwicklung aufzuhalten, das dann über sie hinwegging, oder sie fielen ins andere Extrem: sie suchten, wie Disraeli mit seiner Wahlreform, ihre Gegner zu überbieten, was auch nur den letzteren Erfolg brachte. Wenn die Partei aus diesen Vorgängen nichts gelernt hat, so könnte man vielleicht einen neuen Zusammenbruch bei der zukünftigen Lösung sozialpolitischer Probleme voraussagen. Es kommen jedoch zwei Umstände ihr zugute, die früher fehlten: Einmal, daß die liberale Partei mit ihrem sozialpolitischen Programm so energisch vorgegangen ist, daß das natürliche konservative Gefühl der Nation sich gegen sie zu wenden beginnt, und zweitens, weil die neue unionistische Partei diesmal eine besondere Programmforderung stellt, die zwar nicht rein sozialpolitischer Natur ist, von deren Erfüllung sie aber wohltätige Einflüsse auf die Lage der unteren Klassen erwartet. Es ist dies Schutzzoll («tariff reform») Die Ausschließung ausländischer Erzeugnisse von den heimischen Märkten soll vermehrte Arbeitsgelegenheit für die englischen Arbeiter bringen und dadurch das Hauptübel, unter dem sie leiden, beseitigen. Schutzzoll ist der Mehrheit der Unionisten gleichbedeutend mit Sozialpolitik. Schutzzoll ist neben der Verteidigung des Besitzes<sup>1)</sup> und ihrer Stellung zur Hochkirche auch die einzige Frage, die sie in prinzipiellen Gegensatz zu den Liberalen bringt. Ob ihre Erwartungen sich erfüllen werden, muß der Entwicklung der nächsten zehn Jahre überlassen bleiben. Vorläufig haben sie, aus Rücksicht auf die freihändlerischen Strömungen in ihren eigenen Reihen, davon abgesehen, die Liberalen mit dieser Parole direkt anzugreifen.

---

1) z. B. bei der Steuerpolitik.

## 2. Kapitel.

**Trade Unions und Politik.**

Die Haltung der Arbeiterpartei als Vertreterin der Arbeiterinteressen im Unterhause gegenüber den Regierungsmaßnahmen ist leicht charakterisiert. Die Partei ist gezwungen, die staatliche Tätigkeit, namentlich für die Kreise der Ungelernten und Unorganisierten, für welche die »Trade Unions« selbst nichts zu tun in der Lage sind, anzuerkennen. Sind die letzteren doch selbst die Rufer nach staatlicher Sozialpolitik gewesen und stellen sie doch auch heute in immer größerem Maße ihre Forderungen an den Staat, weil sie nicht mehr imstande sind, die Arbeitgeber durch Streiks zur Anerkennung von Forderungen zu zwingen, die außerhalb des jetzigen Umfangs des kollektiven Arbeitsvertrages liegen.

Die Arbeiterpartei hat aus diesen Gründen die Regierungsvorlagen und die Politik der Regierung im allgemeinen unterstützt. Sie suchte, wo es ihr möglich war, die Regierungsvorschläge, entsprechend den Forderungen der Gewerkvereine, zu erweitern und möglichst jede direkte Belastung für sozialpolitische Zwecke von den Arbeitern abzuwenden. Darüber hinaus stellt sie aber zwei Forderungen auf, aus denen der Unterschied des sozialen Problems in Deutschland und England am deutlichsten erkennbar ist. Alle Wünsche anderer Art verschwinden hinter den dominierenden Forderungen: des »Rechtes auf Arbeit« und des »Mindestlohnes« oder »Lohnes zum Leben«. Diese Einseitigkeit der Arbeiterforderungen hat es mit sich gebracht, daß Fragen des Arbeiterschutzes kaum diskutiert werden und daß infolgedessen der letztere eine Art Geheimwissenschaft geblieben ist, deren Kenntnis auf die Fabrikinspektoren beschränkt bleibt. Bis in die letzte Zeit hinein sind Reformideen fast ausschließlich von den in Frage kommenden Ministerialabteilungen ausgegangen, und zwar gewöhnlich erst dann, wenn die Inspektoren auf Übelstände selbst aufmerksam wurden. Fast jeder Inspektor führt Spezialuntersuchungen aus, deren Resultate nur in den wenigsten Fällen der Öffentlichkeit bekannt werden. Auch daß der Arbeiter bezüglich der Eingehung seines Arbeitsvertrages rechtlich bessergestellt und vor Ausbeutung geschützt werden sollte, hört man fast gar

nicht. Die Tätigkeit der Gewerkvereine zur Erzielung kollektiver Arbeitsverträge wird als völlig ausreichend betrachtet, weil durch diese Verträge auch die Arbeitsbedingungen Unorganisierter geregelt werden. Aber der kollektive Arbeitsvertrag ist nur in wenigen Industrie- und Gewerbebezweigen die Regel. Ein Gesetz zur Festlegung der rechtlichen Beziehungen zwischen Herr und Diener — master and servant — existiert zwar, aber ist bei weitem nicht zureichend. Bei Streitigkeiten sind die Arbeiter und Angestellten auf den ordentlichen Rechtsweg verwiesen, der wegen der enormen Kosten kaum jemals beschritten werden kann. Die einzige rechtliche Maßnahme, die vor kurzem einmal erwähnt wurde, war ein Antrag des Abgeordneten Lansbury auf Einführung einer allgemeinen Pflicht zur Ausstellung eines Zeugnisses. Aus dem Fehlen weiterer Wünsche dieser Art ist ersichtlich, daß es der englischen Arbeiterschaft vor allen Dingen auf eine Stetigung und Hebung des Verdienstes ankommt. Alle übrigen Notstände sind entweder verschwunden oder im Verschwinden begriffen, oder sie werden nur wenig von den Massen gefühlt und als Übelstände erkannt.

Das Resultat der staatlichen Sozialpolitik entspricht keineswegs völlig den Wünschen der Gewerkvereine, da sie gehofft hatten, durch Aufstellung von Forderungen eine bedeutende Stärkung ihrer Mitglie­derzahl und auch ihres politischen und sozialen Ansehens zu erreichen. Diese Erwartung ist nur teilweise in Erfüllung gegangen. Befürchtungen sind sogar laut geworden, daß durch die Ausführung sozialpolitischer Maßnahmen seitens des Staates die künftige Entwicklung der Gewerkvereine eine Einschränkung erfahren würde.

Dies ist nun wohl kaum zu erwarten. Die Entwicklung der Dinge in Deutschland zeigt, daß die Tätigkeit der Arbeiterorganisationen eine notwendige Ergänzung der staatlichen Sozialpolitik ist. Selbst wenn der Staat eine Anzahl der Aufgaben der Gewerkvereine übernimmt, sind immer wieder neue Probleme vorhanden, deren Bedeutung für die Arbeiterschaft nur durch die Arbeiter selbst und ihre Organisationen sich feststellen läßt.

Soweit Unterstützungseinrichtungen in Frage kommen, haben die meisten der »Trade Unions«, die früher eine solche für ihre Mitglieder besaßen, sich als Träger der staatlichen Versicherung eintragen lassen. Für die Ausführung des Arbeiterschutzes, für das Lohnamtgesetz usw. bilden sie wertvolle Kon-

trollinstanzen, und nach wie vor gibt ihre Tätigkeit der Regierung Anregungen für neue Reformen. So wäre z. B. das Mindestlohngesetz für Bergarbeiter ohne die Agitation des Verbandes der Bergarbeiter-Gewerkvereine (Miners Federation) und den großen Streik nicht zustande gekommen, und die Streiks der letzten Jahre, z. B. der Transportarbeiter und der Eisenbahner, haben das Gewissen der Parteien und der öffentlichen Meinung gegenüber den Notständen, unter denen weite Kreise der Arbeiterschaft leiden, geweckt.

Es gibt wohl nur wenige Personen, die der Arbeiterschaft nicht zubilligen, daß ihre Forderungen bei den großen Streiks berechtigt waren. Dagegen hat das Wachsen der an den Streiks beteiligten Arbeitermassen Notstände gezeitigt, die den Unbeteiligten den Zwang zur Selbstverteidigung nahelegen mußten. Solange Streiks und Aussperrungen nur lokaler Natur waren, blieben die nachteiligen Folgen mehr oder weniger auf die Parteien beschränkt. Wenige Jahre haben aber genügt, um die frühere Zersplitterung der Arbeiterorganisationen zu verringern und dem Gedanken großer Industrieverbände Bahn zu brechen. Die von dem Allgemeinen Verbands der Gewerkvereine (General Federation of Trade Unions) unterstützten und teilweise von ihm selbst in die Wege geleiteten Zentralisationsbestrebungen haben überraschend große Erfolge gehabt. Von dem Übergang kleinerer Organisationen in größere und der Verschmelzung verschiedener kleinerer zu einer größeren abgesehen, sind neue Föderationen geschaffen oder ganze Industrieverbände gegründet worden.

Der größte der neugeschaffenen Verbände ist die »National Union of Railwaymen«, zu der sich nach dem großen Streik des Jahres 1912 die vier größeren Gewerkvereine der Eisenbahner zusammentaten. Die Mitgliedsziffer der neuen Union wird auf 180 000 angegeben. In einer Reihe anderer Industrien sind ähnliche Fusionen in Vorbereitung. Die künftige »United Garment Workers Union« soll 11 der bestehenden Gewerkvereine der Schneider umfassen. Ferner werden Verhandlungen geführt im Kreise der Bauarbeiter und Bauhilfsarbeiter (18 Organisationen mit 130 000 Mitgliedern), Metallarbeiter (205 Organisationen, 250 000 Mitglieder), Straßenbahner, Omnibusführer und -Schaffner, Kutscher und Chauffeure (5 Organisationen, 100 000 Mitglieder) und schließlich unter den Erd-, Dock- und Hafenarbeitern, Gas- und Ziegeleiarbeitern (10 Organisationen mit 324 000 Mitgliedern).

Diese großen Verbände sollen nur einem Zweck dienen, dem der Durchführung von Generalstreiks. Solche Streiks werden in Zukunft auch beschlossen werden, wenn es sich nur um unbedeutende lokale Forderungen handelt, die die Zweigvereine nicht durchzusetzen in der Lage sind.

Die neue Entwicklung der Gewerkvereinsbewegung ist eine Mischung jener Ideen, die der deutschen gewerkschaftlichen Organisation zugrunde liegen, mit denjenigen des französischen Syndikalismus. Sie unterscheidet sich von den radikalen kontinentalen Strömungen dadurch, daß sie den Wert der parlamentarischen Tätigkeit durchaus anerkennt. Die gleichen Organisationen, die danach streben, den Arbeitgebern durch Generalstreik ihre Bedingungen zu diktieren, kämpfen ebenso energisch um ihr Recht auf parlamentarische Politik. Ein Recht, das von den deutschen Gewerkschaften und Gewerkvereinen gänzlich abgelehnt wird; wenigstens im Prinzip, wenn auch in der Praxis wohl fast überall politische Propaganda zu finden ist. Aber so weit zu gehen, als Korporation parlamentarische Vertretung zu verlangen, ist noch keiner deutschen Arbeiterorganisation eingefallen; schwerlich wird diese Forderung auch jemals gestellt werden.

Die geringe Rücksichtnahme auf die Interessen Dritter, die sich in der Ausübung des Streikrechtes und der politischen Freiheit bei den englischen »Trade Unions« bemerkbar machte, führte nahezu zum Verluste dieser beiden Privilegien. Und während eine gewisse Beschränkung des Streikrechtes in Aussicht steht, hat die politische Aktion eine solche bereits erfahren.

Durch die obenerwähnten Streiks war die Gefahr einer wirtschaftlichen Katastrophe für England verschiedene Male ziemlich nahegerückt. Die Regierung tat ihr Möglichstes, um die Parteien zur Einigung zu bringen — im Interesse des ganzen Landes. Um Wiederholungen von Generalstreiks zu vermeiden, wurde nach Verhandlungen mit Arbeitgeber- und Arbeiterverbänden im Herbst 1911 ein Industrierat (Industrial Council) ernannt, der alle Fragen untersuchen soll, die mit industriellen Streitigkeiten in Zusammenhang stehen oder zu solchen führen könnten. Die Untersuchungen können sowohl vor wie nach dem Ausbruch eines Streiks eingeleitet werden. Eine Einschränkung der Arbeiten der in den einzelnen Industrien und Landes-  
teilen bestehenden Einigungsämter und Schiedsgerichte ist nicht

beabsichtigt; der Industrierat soll das Wirken dieser Instanzen nur ergänzen. Man hielt es aber auch für nötig, die aus dem Einigungsgesetz (Conciliation Act) von 1896 dem Handelsamt zustehenden Rechte der Vermittelung zu ergänzen und zu verstärken. Zum Vorsitzenden des Industrierates wurde Sir George Askwith ernannt, der verdienstvolle Leiter der Abteilung für Arbeiterwesen im Handelsamt. Mitglieder des Rates sind hervorragende Industrielle und Arbeiterführer.

Der Industrierat hat sich als solcher bisher wenig mit der Beilegung schwebender Differenzen befaßt, sondern die Einführung von Maßnahmen beraten, durch die das Ausbrechen von Streiks und Aussperrungen nach Möglichkeit verhindert werden kann. Die Regierung hatte den Industrierat um die Beantwortung folgender Fragen ersucht:

1. Welches ist die beste Methode zur Sicherung der Einhaltung von Kollektivverträgen?

2. Wie weit ist es möglich und auf welche Weise durchführbar, Kollektivverträge, die zwischen repräsentativen Körperschaften der Unternehmer und Arbeiter abgeschlossen sind, für die ganze Industrie bindend zu machen?

Im Verlaufe der Untersuchungen über diese Fragen beschäftigte sich der Vorsitzende, Sir George Askwith, besonders mit dem Studium der Resultate des kanadischen Streikgesetzes (gewöhnlich nach seinem Schöpfer »Lemieux-Act« genannt). Dieses Gesetz fordert die Beratung aller industriellen Streitfragen vor einem Einigungsamt. Streiks und Aussperrungen, die nicht einem solchen Amt zur Entscheidung vorgelegen haben, sind ungesetzlich. Das Gesetz ist auf Gruben, Bahnen, Schiffahrtslinien und ähnliche öffentlich-rechtliche Gesellschaften beschränkt. Die Parteien sind nicht an den Spruch des Amtes gebunden, aber in den meisten Fällen findet doch eine Einigung statt, da der Schiedsspruch ein gewisses moralisches Gewicht besitzt.

Auf Vorschlag des Vorsitzenden empfahl der Industrierat eine ähnliche Regelung der Frage für England. In Beantwortung der ersten von der Regierung gestellten Frage wird ausgeführt, daß Verträge, die zwischen Arbeitgebern und Arbeitern geschlossen worden sind, im allgemeinen auch gehalten werden. Die hauptsächlichsten Ausnahmen finden sich in Industrie- und Gewerbebezügen, die nicht organisiert sind oder in denen die Organisation einer der Parteien (oder beider) Lücken auf-

weist oder verhältnismäßig jungen Ursprungs ist. Andere Ursachen des Vertragsbruches sind der Abschluß eines Vertrages unter abnormen Verhältnissen, die einen späteren gerechten Ausgleich der Interessen erschweren, oder der Abschluß durch Vertreter, die nachher die Zustimmung ihrer Mandatgeber nicht erhalten können.

Geldstrafe für Vertragsbruch oder Verlust einer zu stellenden Kautions wurden nicht als zweckentsprechend angesehen. Dieses Urteil ist jedenfalls auf die Beeinflussung durch die Arbeitervertreter im Industrierat zurückzuführen; sie erklärten, daß Gewerkvereins-Führer bei Einführung von Geldstrafen nicht in der Lage sein würden, Verträge abzuschließen oder beim Abschluß auf einer äußerst kurzen Kündigungsfrist, mit der beiden Teilen nicht gedient ist, bestehen müßten. Wo freiwillig Kautions gegen Vertragsbruch eingeführt sind, sollen Einwände nicht erhoben werden. Im übrigen wird vorgeschlagen, Verträge nicht für eine längere Periode als drei Jahre abzuschließen.

Im Mittelpunkt der Verhandlungen stand die Frage, ob es wünschenswert oder zweckmäßig sei, die bestehenden freiwilligen Einrichtungen zur Einigung bei Arbeitsstreitigkeiten zu ergänzen. Man gelangte zu dem Schluß, daß eine Einmischung unnötig sei, solange bestehende Einrichtungen nicht voll ausgenutzt worden sind. Es wird jedoch anerkannt, daß die Interessen des unbetheiligten Publikums gesichert werden müssen, und es wird aus diesem Grunde befürwortet, vor dem Niederlegen der Arbeit eine bestimmte Zeit verstreichen zu lassen, während der die Parteien die Frage noch einmal beraten können. Es soll dabei auch irgendeiner amtlichen Instanz, welche die Interessen der Allgemeinheit vertritt, Gelegenheit zum Eingreifen in die Debatte gegeben werden.

Die Einführung des Schiedszwanges wird abgelehnt; man erachtet es aber für notwendig, daß jedes Einigungsamt einen Unparteiischen ernennt, der, falls er eine Einigung nicht erzielen kann, eine Entscheidung über die Streitfrage zu fällen hat, wie dies auch im kanadischen Gesetz vorgesehen ist.

Von aller Bevormundung der Parteien will man also absehen. Diese prinzipielle Entscheidung macht es jedoch unverständlich, warum diejenigen Kreise der Arbeitgeber und Arbeiter, die bei dem Abschluß des Vertrages nicht beteiligt waren, zur Anerkennung seiner Bestimmungen gezwungen werden sollen. Wenn

nämlich, so lautet der Vorschlag des Industrierates, zwischen repräsentativen Körperschaften von Arbeitgebern und Arbeitern für einen bestimmten Industriezweig oder einen Distrikt ein Vertrag abgeschlossen ist, der sich auf Regelung der Löhne, der Arbeitszeit oder der Arbeitsbedingungen bezieht, so kann das Handelsamt auf Antrag die Bestimmungen desselben für alle Arbeitgeber und Arbeiter der Industrie oder des Distrikts obligatorisch machen. Ausnahmen von dieser Bestimmung sind zulässig, wo die Verhältnisse der Industrie oder der Beschäftigung dies rechtfertigen. Vor der endgültigen Entscheidung können Einwände von allen Betroffenen geltend gemacht werden.

Trotzdem bleibt der Widerspruch bestehen, daß für organisierte Arbeitgeber und Arbeiter der Spruch einer Schiedsinstanz nicht bindend sein soll und daß Strafen für Vertragsbrüche der Parteien nicht vorgeschlagen werden, während die Außenstehenden, die bei der Abfassung der Verträge nichts zu sagen haben, durch Gesetz zur Anerkennung der Vereinbarungen zu zwingen sind. Zur Sicherung des industriellen Friedens ist es freilich vorteilhaft, daß auf beiden Seiten möglichst wenig »Außenseiter«, welche die Vereinbarungen unbeachtet lassen, vorhanden sind. Wenn jedoch kein Zwang für die Vertragschließenden besteht, dürfte er auch nicht für Außenstehende eingeführt werden.

Die Vorschläge des Industrierates nach dieser Richtung hin werden, wenn sie sich zu Gesetzesvorlagen verdichten sollten, auf starke Opposition stoßen. Sechs Arbeitgebermitglieder des Rates haben es abgelehnt, den Vorschlägen der Majorität zuzustimmen. Schwierigkeiten würden sich sowieso bei dem Versuch ergeben, die zwangsweise Befolgung der Bestimmungen eines Vertrages durch »Außenseiter« zu regeln. Ohne Androhung irgendeiner Strafe würde sich der Plan nicht durchführen lassen, und der Vorschlag einer solchen könnte kaum erfolgen, ohne daß auch den Organisierten gegenüber die gleiche Haltung gezeigt wird.

Die allgemeine Stimmung des englischen Volkes findet Ausdruck in denjenigen Worten des Berichtes, der von den Interessen der Allgemeinheit spricht. Der Bericht geht darin aber kaum weit genug. Der Staat kann nicht zulassen, daß um einige Pence Lohnerhöhung pro Tag oder um eine halbstündige Arbeitszeitverkürzung für 1000 oder 10 000 oder auch 100 000 Arbeiter Millionen anderer Erwerbstätiger und deren Familien in Mit-

leidenschaft gezogen werden. Es handelt sich bei einem Konflikt zwischen Arbeitgebern und Arbeitern nicht, wie bei einem Kampfe zwischen zwei Staaten, um unabhängige Gruppen, die in ihrem Tun und Lassen nur durch selbstgesetzte Grenzen gebunden sind, sondern um Gruppen, die dem Staatsganzen eingeordnet und darum dem Staatsinteresse untergeordnet sind. Es widerspricht dem Staatsgedanken des 20. Jahrhunderts an sich schon, daß der Interessenstreit zwischen zwei Gruppen innerhalb des Staates als Machtfrage anstatt als Rechtsfrage angesehen wird; ein solcher Zustand wird aber unerträglich, wenn vitale Interessen Unbeteiligter, die durch das Staatsrecht gesichert sind, durch Streiks und Aussperrungen verletzt werden. Die Einführung des Schiedszwanges kann bei der starken Strömung zugunsten desselben in England nur eine Frage der Zeit sein, wenn auch die Parteien mit Rücksicht auf die Wahlstimmen der organisierten Arbeiter sich heute noch gegen ihn aussprechen. Jeder neue nationale Streik wird durch seine Konsequenzen einen weiteren Schritt vorwärts auf dem Wege zur Erreichung dieses Zieles bilden. Die unbeteiligten Volkskreise lehnen es ab, sich zum Spielball der Interessengegensätze in Arbeitskämpfen machen zu lassen. —

Eine Beschränkung der bisherigen politischen Freiheiten der Gewerkvereine ist, wie bereits erwähnt, schon erfolgt. Bei der immer stärkeren Betonung der staatlichen Sozialpolitik ist das Vorhandensein von Arbeitervertretern im Parlament notwendiger denn je. Bereits seit Beginn der siebziger Jahre saßen Arbeiterabgeordnete im Unterhause auf den liberalen Bänken. Das Versagen der liberalen Partei in manchen Fragen, die von großer Wichtigkeit für die arbeitenden Klassen waren, bot Anlaß zur Gründung einer selbständigen parlamentarischen Gruppe, dem Komitee für Arbeiter-Vertretung (Labour Representation Committee) im Jahre 1900, das im Jahre 1906 den Namen Arbeiterpartei (Labour Party) annahm<sup>1)</sup>.

<sup>1)</sup> Die »Labour Party« ist nur eine Partei für parlamentarische Zwecke und ist nicht zu verwechseln mit der »Unabhängigen Arbeiterpartei« (Independent Labour Party). Diese letztere ist eine sozialistische Organisation, die im Jahre 1893 gegründet wurde und vergeblich versuchte, im Jahre 1895 einige Abgeordnete ins Parlament zu bringen. Die »Independent Labour Party« schloß sich jedoch dem »Labour Representation Committee« sofort bei seiner Gründung an.

Die »Labour Party« ist eine Vereinigung von »Trade Unions«, sozialistischen und Arbeitervereinen sowie Genossenschaften. Als Zweck wurde in ihrer Verfassung angegeben: die Gründung und Unterhaltung einer parlamentarischen Arbeiterpartei mit eigener Politik und eigenen Einpeitschern sowie die Sicherung der Wahl von Kandidaten, deren Wahlkosten von einer der angeschlossenen Organisationen getragen werden und die auf den Wahlkreis-konferenzen nominiert worden sind. Kandidaten wie Abgeordnete sind verpflichtet, die Verfassung der »Labour Party« anzuerkennen und die von der Parlamentsgruppe getroffenen Entscheidungen zu unterstützen; im Wahlkreise dürfen sie sich nur als Arbeiterkandidaten bezeichnen und unter keinen Umständen die Interessen einer Partei vertreten, die nicht für den Anschluß an die »Labour Party« geeignet ist. Der Beitrag, den die angeschlossenen Organisationen an die Partei zu zahlen hatten, wurde auf 15 sh. pro 1000 Mitglieder festgesetzt, und aus den so erhaltenen Summen sollten die Diäten der Abgeordneten sowie deren Wahlkosten bezahlt werden.

Die »Labour Party« erklärte sich durch Resolutionen im Jahre 1905 und 1908 für die Sozialisierung der Produktion, der Verteilung und des Austausches der produzierten Güter unter Kontrolle einer demokratischen Staatsform im Interesse des ganzen Gemeinwesens, für die vollständige Emanzipation der Arbeit von der Beherrschung durch Kapitalismus und Feudalismus und für die Herstellung sozialer und ökonomischer Gleichheit zwischen den Geschlechtern.

Nachdem schon seit der Gründung des »Labour Representation Committee« die liberalen und konservativen Mitglieder der »Trade Unions« gegen den Gedanken unabhängiger Arbeitervertreter opponiert hatten, löste die Gründung einer selbständigen Partei einen Sturm des Widerspruchs aus, der sich nach Annahme der sozialistischen Resolutionen noch steigerte. Die Mitglieder protestierten dagegen, daß Fonds, zu denen sie beigesteuert hatten, zur Unterstützung einer Partei verwandt werden sollten, deren Ziele sie nicht anerkannten. Auf der andern Seite waren sie viel zu gute Gewerkschaftler, um den »Trade Unions« aus diesem Grunde den Rücken zu kehren; vielleicht war auch der Gedanke an den Verlust von Rechten, die durch jahrzehntelange Mitgliedschaft erworben worden waren, ausschlaggebend. Eine Anzahl Abgeordneter, von den »Trade Unions« aufgestellt und als liberale

Kandidaten gewählt, wurde außerdem vor die Alternative gestellt, die Verfassung der Arbeiterpartei zu unterzeichnen oder zurückzutreten. Ihr Gewissen verbot ihnen beides, da sie als Abgeordnete des englischen Volkes nicht den Gewerkvereinen, sondern nur dem Wahlkreise Rechenschaft über ihre Tätigkeit schuldeten. Es kam zu einer Reihe lebhafter Auseinandersetzungen, die zu Prozessen führten, in denen der Streit um die politische Betätigung der »Trade Unions« zum Austrag gebracht werden sollte. Der erste dieser Prozesse, der auch dem ganzen Streit den Namen gab (»Osborne Case«), wurde gegen den Vereinigten Eisenbahnerverband (»Amalgamated Society of Railway Servants«) von Mr. Osborne, dem Sekretär der Zweigstelle Walthamstow, im Auftrage dieser Zweigstelle durchgeführt.

Der genannte Gewerkverein der englischen Eisenbahner trat dem »Labour Representation Committee« schon bei dessen Gründung bei. Im gleichen Jahre (1900) wurde Mr. Richard Bell, der Generalsekretär der »A. S. R. S.«, als Abgeordneter für Derby ins Parlament gewählt, und die »Trade Union« übernahm seine Auslagen auf den Reservefonds. Im Unterhause saß Mr. Bell bei den Liberalen. Im Dezember des folgenden Jahres tauchte die Frage einer stärkeren Vertretung der Eisenbahner auf, und das Exekutivkomitee beschloß, eine Urabstimmung über die Erhebung eines jährlichen Extrabeitrages von 1 sh. zwecks Ansammlung eines parlamentarischen Fonds herbeizuführen. Die Beteiligung bei der Abstimmung war äußerst gering. Nur 29% der Mitglieder gaben ihre Stimme ab, und zwar 14 239 für und 1744 gegen den Extrabeitrag. Eine Subkommission arbeitete daraufhin Satzungen über die Einrichtung und Verwaltung eines solchen Fonds aus, die im Januar 1903 von der Generalversammlung angenommen wurden. In den Satzungen war verlangt, daß die Aufstellung von Kandidaten nur unter Zustimmung des »Labour Representation Committee« erfolgen sollte.

Mr. Bell wurde auf dem Delegiertentag des Gewerkvereins in Bradford im Jahre 1904 von den Anhängern des »L. R. C.« heftig angegriffen, weil er sich weigerte, sich der parlamentarischen Arbeitergruppe anzuschließen. Die Versammlung entschied sich jedoch für ihn, und die Bedingung der Zustimmung des »L. R. C.« zu einer Kandidatur wurde fallen gelassen. Nach einem weiteren

fehlgeschlagenen Versuche gelang es aber den Freunden der Arbeiterpartei im Jahre 1906, mit geringer Majorität ein neues Amendement durchzubringen, das die Abgeordneten der »A. S. R. S.« verpflichtete, die Bedingungen der Arbeiterpartei anzuerkennen und zu unterzeichnen und sich dem Einpeitscher der Partei bei den Abstimmungen unterzuordnen.

Gegen diese Resolution protestierte der Zweigverein Walthamstow in einer Erklärung, die es als unzulässig hinstellte, daß die Union eine Politik treibe, durch welche die Gewerkvereins-Bewegung in den Ruf kommen könnte, zu ihren Aufgaben die finanzielle Förderung des Sozialismus zu zählen. Im Auftrage des Zweigvereins klagte dann dessen Sekretär Osborne zunächst auf Ungültigkeitserklärung der in den Jahren 1905 und 1906 vorgenommenen Satzungsänderungen. Das Recht der »A. S. R. S.«, die Interessen ihrer Mitglieder durch Vertretung im Parlament zu fördern, wurde nicht bestritten, aber behauptet, daß nicht die Interessen der Mitglieder, sondern die der »Labour Party« durch die Haltung der Organisation gefördert würden.

In der ersten Instanz wurde Osborne abgewiesen. Er appellierte gegen die Entscheidung, und die ganze Frage wurde vor dem »Court of Appeal« auf breiterer Grundlage als in der ersten Instanz verhandelt. Wir lassen die formellen Einwände der Vertreter des Klägers hier unberücksichtigt. Die Frage, um die es sich hauptsächlich handelte, war die, ob die Union Extrabeiträge ausschreiben dürfe, deren Nichtzahlung ev. zum Ausschluß führen könnte. Die kleine Mehrheit für die Amendierung der Satzungen im Jahre 1906 war erst nach dreijähriger Agitation erreicht worden, und sie betrug nur 50 000 gegen 45 000 Stimmen der Minorität. Die 45 000 Mitglieder der Minderheit wurden so gezwungen, Beiträge für eine Partei zu zahlen, deren Ziele nicht die ihren waren, soweit es sich um andere als Arbeiterfragen handelte. Ferner war festzustellen, ob die »Trade Unions« überhaupt berechtigt seien, aus den durch Extrabeiträge gesammelten Fonds Wahlkosten für parlamentarische Vertreter zu bestreiten und diesen Entschädigungen für die parlamentarische Tätigkeit zu zahlen.

Einer der Richter, Lord-Richter Farwell, warf diese Frage bei der Verhandlung auf. Der Anwalt der »A. S. R. S.«, Mr. Petersen, suchte die Berechtigung nachzuweisen, doch ließen sich aus seinen Gründen Konsequenzen ziehen, die er selbst nicht an-

erkennen wollte. Er gab zu, daß Arbeitgeber dasselbe Recht hätten, wie die »Trade Unions«. Sie dürften von ihren Arbeitern die Leistung von Beiträgen für ihre Partei unter Androhung von Entlassung bei Nichtzahlung fordern, wenn sie nur davon absehen, die Abstimmung bei der Parlamentswahl zu beeinflussen — ein Zustand, der nicht wünschenswert, aber nach des Anwalts Behauptung rechtlich unanfechtbar sei. Er drang mit seinem Argument jedoch nicht durch. Das Urteil des Vorrichters wurde aufgehoben und für den Kläger Osborne entschieden.

Von den Urteilsbegründungen der Richter interessiert besonders das des Lord-Richters Farwell. »Der Zwang zur Zahlung von Beiträgen für eine besondere Partei, den eine »Trade Union« ihren Mitgliedern auferlege«, so erklärte dieser, »ist illegal. Freiheit der Wahl ist der Eckstein der parlamentarischen Regierung; seine Entfernung würde das ganze Gebäude zerstören. Die gesetzgeberische Einmischung in die individuelle Freiheit freier Männer in einem freien Staate wird nur dadurch gerechtfertigt, daß durch die freie Wahl der Vertreter der gesetzgeberische Akt als eigener Akt der Bürger erscheint. Irgendein physischer oder moralischer Zwang, der einen Mann gegen seinen Willen und sein Urteil einen Abgeordneten unterstützen läßt, ist mit diesem System ebenso unverträglich als der direkte Zwang zur Abstimmung. Die Folgen mögen sogar heute bei der großen Anzahl der Wähler noch weitreichender sein. Es ist nicht genug, zu sagen, daß die Abstimmung nicht beeinflußt worden ist. Für die Sache der Freiheit ist es ebenso unerläßlich, daß niemand einen Kandidaten finanziell unterstützt, dem er sachlich opponiert. Ein Mann, der die Wahl des A wünscht und doch bewußt die Wahl des B finanziell unterstützt, macht sich selbst zum Narren und steht auf derselben Stufe wie jemand, der beide feindlichen Kandidaten wählen wollte. Einen Mann zu solcher Schwäche zu zwingen, heißt: ihn gleichzeitig verletzen und beleidigen, und es ist gleichzeitig auch eine Beleidigung des Gemeinwesens durch Beseitigung der Wahlfreiheit. In gleicher Weise ist es unkonstitutionell, daß die »A. S. R. S.« die gewählten Abgeordneten verpflichtet, vor allem die Interessen des Gewerkvereins wahrzunehmen. Dadurch werden die Wähler im Wahlkreise entrechtet gegenüber den im ganzen Lande verstreuten Gewerkvereinsmitgliedern, die zu einem großen Teile nicht einmal das Wahlrecht besitzen. Burke sagt in einer seiner Reden in Bristol: »Das Parlament

ist nicht ein Kongreß von Vertretern verschiedener gegensätzlicher Interessen, die jeder gegen die anderen Interessen vertreten und verteidigen muß, sondern die beratende Versammlung eines Volkes mit einem einheitlichen Interesse, dem des Ganzen — und nicht lokale Zwecke und lokale Vorurteile sollten dort maßgebend sein, sondern das allgemeine Wohl.« Ein Abgeordneter kann sich freilich einer Partei verpflichten, aber seine erste Pflicht gehört dem Vaterlande. Niemand würde versuchen, einen Millionär zu verteidigen, der die Mitglieder des Parlaments dafür bezahlt, daß sie für ein bestimmtes Gesetz stimmen, und der Fall wird dadurch nicht anders, daß man die Zahl mit sieben oder mit tausend multipliziert oder sie als Trade Union registriert.

Diese Ausführungen sind hier ausführlicher gegeben, weil sie in voller Klarheit die rein konstitutionellen Argumente gegen die bisherige Praxis der Gewerkvereinspolitik herausarbeiten. In ihnen drücken sich nicht nur die Rechtsprinzipien, sondern auch das Rechtsempfinden Englands aus.

Die unmittelbare Folge der Entscheidung war die Suspension des parlamentarischen Fonds der »A. S. R. S.« und die Ernennung von Vertrauensleuten zur Einsammlung freiwilliger Beiträge für Zwecke parlamentarischer Vertretung. Gegen das Urteil selbst wurde an das Haus der Lords appelliert. Der Rechtsstreit wurde hier vorwiegend nach der konstitutionellen Seite hin diskutiert. Bemerkenswert sind hauptsächlich diejenigen Erörterungen, die sich mit der Stellung der Abgeordneten in der politischen Tätigkeit der »Trade Unions« beschäftigen.

Zum besseren Verständnis der Sachlage sei hier bemerkt, daß die Arbeiterabgeordneten für ihre Tätigkeit bereits seit 1874 Entschädigungen aus den Fonds der »Trade Unions« erhielten. An sich widerspricht eine derartige Bezahlung der Volksvertreter dem Grundgedanken von der Unabhängigkeit der Vertreter der Nation. Aber alle Parteien haben die Praxis eingeführt, unbemittelte Vertreter zu unterstützen. Und es ließ sich seit den Wahlreformen, welche die unteren Kreise der Bevölkerung zu politischer Tätigkeit heranzogen, nicht umgehen, Kandidaten aufzustellen, die zwar finanziell abhängig waren, aber die Sympathie der Massen besaßen. Auch in den Wahlkreisen selbst wurden Subskriptionen für parlamentarische Vertretung ausgeschrieben. Wiederholt wurde um die Gewährung von Diäten an Parlamentsmitglieder petitioniert, ohne daß diese erfolgte.

Bei der Verhandlung vor den Lords nannte Osborne's Vertreter, Mr. Spencer Bower, die Praxis der privaten Entschädigung ungesetzlich und korrupt, weil die Abgeordneten dadurch ihre Stimmen verkauften. Dieser Vorwurf würde nun, wenn berechtigt, nicht nur auf die Arbeitervertreter, sondern auch auf hervorragende sehr ehrenwerte Mitglieder auf den Bänken der anderen Parteien gefallen sein. Das Haus selbst hätte die Praxis, wenn wirklich verwerflich, kaum geduldet. Auch die Arbeiterpartei hat es immer als selbstverständlich betrachtet, daß ihre Mitglieder die volle Freiheit der Abstimmung besitzen, wenn es sich um Fragen handelt, die nicht direkt Arbeiterinteressen berühren.

Es blieb nun aber für die bereits als Liberale gewählten Arbeiterabgeordneten der Zwang, die Verfassung der »Labour Party« zu unterzeichnen. Zwischen der Arbeiterpartei im Parlament und der Bergarbeitergruppe war im Jahre 1908 eine Verständigung herbeigeführt worden, wonach die letztere sich bei den folgenden Wahlen der »Labour Party« anschließen sollte. Die liberale Trade Union-Gruppe vereinbarte mit der Arbeiterpartei die Abhaltung gemeinsamer Besprechungen, und ferner wurde beschlossen, keine Kandidaten gegeneinander aufzustellen. Eine Anzahl der Abgeordneten weigerte sich jedoch, diesen Abmachungen zuzustimmen. Die Neuwahlen im Januar 1910 schufen eine Vereinfachung der Sachlage, weil die meisten liberalen Arbeiter nicht wiedergewählt wurden. Immerhin sind noch drei Bergarbeitervertreter vorhanden, die sich weigern, der »Labour Party« beizutreten: Thomas Burt, Fenwick und John Wilson.

Wie strittig die ganze Rechtslage war, ergab sich aus der Begründung der Entscheidung, die am 21. Dezember 1909 gefällt wurde. Einstimmig entschied der höchste Gerichtshof gegen die »A. S. R. S.«; die Ansichten der Richter gingen jedoch weit auseinander.

Die vom Earl of Halsbury gegebene führende Entscheidung stellt fest, daß die Zwecke der »Trade Unions« im Gesetz von 1871 ausgesprochen sind und daß es daher unmöglich ist, »das Steuerungsrecht für Zwecke aufrechtzuerhalten, die außerhalb der Aufgaben der »Trade Unions« liegen. Die Lords Macnaghten und Atkinson folgten im wesentlichen den Gedanken der Begründung des Vorsitzenden. Lord James of Hereford und Lord

Shaw gaben dagegen abweichenden Meinungen Ausdruck. Der erstere erklärte, daß er mit vielen der Argumente übereinstimme, die vom Vertreter der Beklagten aufgenommen worden seien. Er halte es für ganz im Interesse des Gewerkvereinswesens und der Arbeit liegend, daß die Fonds der Unions zur Entschädigung jener Parlamentsmitgliedern verwendet würden, die dieses Interesse vertreten. Er glaube auch nicht, daß der betreffende Abschnitt des Trade Union-Gesetzes von 1871 eine beschränkende und erschöpfende Definition gebe. Das Urteil, das Lord Shaw über diese Frage abgab, war etwas zurückhaltender; er lehne ab, darüber zu entscheiden. Die Gründe, aus denen die beiden letztgenannten Richter zu einer Abweisung des Appells kamen, liegen darin, daß die Kandidaten die Verfassung der »Labour Party« unterzeichnen sollten. Diese Forderung sei illegal und die Verwendung der Fonds für Entschädigung der Abgeordneten daher zu verbieten.

Dem Entscheid folgend, wurde eine Anzahl ähnlicher Prozesse in verschiedenen Industrien entschieden. Die »Labour Party« fühlte sich in ihrer Existenz bedroht, und die parlamentarische Vertretung der Arbeiterschaft schien ihrem vorläufigen Ende entgegenzugehen. Denn es war, wie die sofort eingeleiteten Versuche ergaben, nicht möglich, durch freiwillige Beiträge genügende Summen aufzubringen, um die Kosten der Vertretung im Parlament in dem bisherigen Umfange zu decken. Eine lebhafte Agitation zur Aufhebung des Osborne-Urteils setzte ein. Alle übrigen Forderungen der »Labour Party« und der »Trade Unions« mußten vorläufig gegenüber dem einen Wunsche nach Wiederherstellung der früher genossenen politischen Freiheiten zurückstehen.

Es wurde sofort eine Bill im Unterhause eingebracht, die als Amendement zum Trade Unions-Gesetz gedacht war und den Gewerkvereinen das Recht geben wollte, ihre Fonds für die Wahl von Vertretern in politischen Körperschaften und deren Entschädigung zu verwenden. Die Frage der Extrabeiträge blieb in diesem Entwurf gänzlich unberührt, da die »Trade Unions« beschlossen hatten, von solchen abzusehen und ihre allgemeinen Fonds für politische Zwecke in Anspruch zu nehmen. Die Bill gelangte über die erste Lesung nicht hinaus.

Am 22. November 1910 machte der Premierminister dann die Ankündigung über die Stellungnahme der Regierung zu der

Frage. Er weigerte sich, dem Verlangen der Arbeiterpartei und der Gewerkvereine nach Wiederherstellung des früheren Status zu entsprechen. Dagegen stellte er einen Gesetzentwurf über die Zahlung von Diäten an Parlamentsmitglieder in Aussicht. Die »Trade Unions« sollten nach seiner Absicht auch das Recht erhalten, Fonds für parlamentarische und kommunale Vertretung einzurichten, wenn die Mehrheit der Mitglieder dies beschließt. Ein Zwang zum Beitrag für diese Fonds darf auf die Mitglieder jedoch nicht ausgeübt werden, und auch die Rechte der sich Weigernden sollten darunter nicht leiden. Die allgemeinen Fonds sollten nicht für politische Zwecke in Anspruch genommen werden dürfen.

Die Arbeiter waren mit dieser Erklärung nicht zufrieden. Sie beschlossen, die Regierung um nähere Aufklärung zu ersuchen und bei ungenügender Antwort ihre eigene Bill wieder vorzulegen, sowie zu dem Regierungsentwurf solche Abänderungsanträge zu stellen, die geeignet waren, den »Trade Unions« die frühere politische Freiheit wiederzugeben.

Eine von Mr. Crawshay Williams vorgelegte Bill wollte auf etwas anderer Basis als der von der Regierung in Aussicht genommenen dasselbe Resultat erzielen. Im wesentlichen waren hier die Grundgedanken der oben genannten »Trade Unions Bill« wiedergegeben, aber jedes Einzelmitglied sollte berechtigt sein, die Rückzahlung desjenigen Teiles des Beitrages in jedem Jahre zu verlangen, der nachweislich für politische Zwecke verwandt worden ist. Ein Mehrheitsbeschluß sollte nicht notwendig sein und ebensowenig die Einrichtung separater politischer Fonds.

Eine Vereinfachung der Sachlage wurde durch die Gewährung von Diäten an die Mitglieder des Unterhauses geschaffen. Die Arbeiterabgeordneten erhielten hierdurch eine gewisse finanzielle Unabhängigkeit und ein großer Teil der Ausgaben für politische Zwecke fielen bei den »Trade Unions« fort. Immerhin blieben noch die Kosten der Agitation und der Wahl, die zum Teil sehr hohe waren. Die Regierung brachte ihre Bill am 25. Mai 1911 ein. Nach der zweiten Lesung erfolgte jedoch die Vertagung der Beratung bis zum Jahre 1912. Das Resultat der weiteren Diskussion war eine Verschärfung der Schutzbestimmungen für Mitglieder, die sich nicht mit der politischen Tätigkeit der Unions einverstanden erklären. Im Gesetz vom 7. März 1913 (»Trade Unions Act, 1913«) heißt es, daß die Fonds einer »Trade Union«

nicht für die Förderung politischer Zwecke verwendet werden dürfen, wenn nicht durch Majorität bei einer Abstimmung der Mitglieder die Förderung solcher Zwecke gutgeheißen worden ist. Um Streitfällen vorzubeugen, sind die »politischen Zwecke«, für die die Fonds der Gewerkvereine ohne Majoritätsbeschluß nicht verwandt werden dürfen, genau umgrenzt. Es handelt sich danach um die Deckung der Auslagen eines Parlamentskandidaten oder eines Kandidaten für irgendein anderes öffentliches Amt, ferner um die Kosten für Versammlungen, Verteilung von Druckschriften usw. für diese Kandidaten, die Bezahlung eines Mitgliedes des Parlaments oder des Inhabers eines anderen öffentlichen Amtes, die Kosten für die Aufstellung von Wählerlisten und die Wahl von Kandidaten und schließlich für politische Versammlungen, Verteilung politischer Literatur usw., wenn nicht der Hauptzweck derselben die Förderung von Aufgaben ist, die der »Trade Union« satzungsgemäß nicht erlaubt sind.

Wenn eine Mitgliederversammlung die »Förderung politischer Zwecke« durch Majoritätsbeschluß gestattet hat, so müssen die Kosten hierfür aus einem besonderen Fonds getragen werden. Jedem einzelnen Mitgliede ist mitzuteilen, daß es auf Antrag von der Beitragspflicht zu diesem Fonds befreit werden kann. Der Antrag ist spätestens innerhalb eines Monats nach der Annahme der Resolution einzureichen. Die Mitglieder können auch später jederzeit die Befreiung von der Beitragspflicht beantragen, doch tritt diese dann erst vom Beginn des nächsten Kalenderjahres an in Kraft. Die Mitglieder, die von dem Recht der Beitragsbefreiung für politische Zwecke Gebrauch machen, dürfen in keiner Weise in ihren satzungsgemäßen Rechten auf Unterstützung usw. beschränkt werden. Der Beitrag zu politischen Fonds darf auch nicht zu einer Bedingung der Aufnahme neuer Mitglieder gemacht werden. Jedes Mitglied, das sich benachteiligt glaubt, kann sich beschwerdeführend an den Aufsichtsbeamten für Hilfskassenwesen (Registrar of Friendly Societies) wenden, der die Beschwerde zu untersuchen hat und bindende Verordnungen erlassen kann.

Die »Trade Unions« haben sich im allgemeinen mit dem Trade Unions-Gesetz als einer Abschlagszahlung abgefunden. Die Forderung nach einer Wiederherstellung des alten Zustandes wird nach wie vor erhoben, doch darf mit ihrer Erfüllung kaum gerechnet werden. Bei den organisierten Arbeitern selbst macht sich

in letzter Zeit hier und da eine gewisse politische Müdigkeit fühlbar, und es fehlt nicht an Stimmen, die wie Mr. Robert Williams, der Generalsekretär der Transportarbeiter, eine völlige Trennung der politischen von der gewerkschaftlichen Bewegung nach deutschem Muster befürworten. Es darf allerdings nicht unerwähnt bleiben, daß auch eine starke Strömung vorhanden ist, welche die Genossenschaften mit den Gewerkvereinen und der Arbeiterpartei in eine einzige große Arbeiterorganisation bringen will, um einen größeren wirtschaftlichen Rückhalt für kommende Lohnkämpfe und einen größeren Rekrutierungskreis für sozialistische Politik zu haben. Hier findet sich auch eine Unterströmung gegen die Arbeiterpartei, die sich mit den antiparlamentarischen syndikalistischen Richtungen berührt. Aber solange der alte Keir Hardie noch parlamentarisch tätig ist, wird diese Gruppe kaum Aussicht auf Erfolg haben. Die Mehrheit der Trade-Unionisten ist heute noch immer der politischen Aktion günstig gesinnt.

Die Vorgänge der letzten Jahre sind nicht ganz ohne Rückwirkung auf die konservativen und liberalen Arbeiter geblieben, die sich wieder politisch selbständig zu machen suchen. Die konservative »Unionist Labour Party« hat nach dreijähriger Agitation eine Mitgliederzahl von 120 000 in 380 Zweigstellen erreicht und wird bei den kommenden Neuwahlen, unterstützt von der unionistischen Partei, eigene Kandidaten aufstellen.

Die liberalen Arbeiter haben einen ersten Erfolg bereits errungen. Bei der Nachwahl in Chesterfield im August 1913 ist der Bergarbeiterführer Kenyon als »liberaler und Arbeiterkandidat« gewählt worden, trotzdem die Arbeiterpartei gegen seine Kandidatur protestierte und einen sozialistischen Sonderkandidaten unterstützte. Auch ein Teil der Weber von Lancashire (angeblich drei bis vier »Trade Unions«) will aus der Arbeiterpartei austreten, und eine neue unpolitische »Trade Union« in Preston hat in kurzer Zeit über 1000 Mitglieder erhalten. Bei der Gesamtzahl der der Arbeiterpartei angeschlossenen Gewerkvereinsmitglieder mögen diese Sonderbestrebungen unbedeutend erscheinen, aber sie sind Zeichen der Zeit, die sich mehren. So ist gegenwärtig die englische Arbeiterbewegung in einem Umbildungsprozeß begriffen. Die verschiedensten sich widerstrebenden Elemente machen, wenn auch vorläufig nicht sehr stark, ihr Dasein geltend.

Der Klärungsprozeß wird Jahre andauern, und die endgültige Richtung der Entwicklung wird zu einem großen Teile von der Haltung der Regierung — liberal oder konservativ — abhängen.

### 3. Kapitel.

#### Die neue Arbeiterfrage.

Für die Lösung der Arbeiterfrage, wie sie in England noch vor 30 bis 40 Jahren bestand, ist durch die Tätigkeit der »Trade Unions« das Mittel gegeben. Zur Stetigung des Arbeitsverdienstes ihrer Mitglieder haben die Organisationen in vier Richtungen gewirkt. Gelegenheitsarbeit ist dadurch beseitigt worden, daß sie möglichst hohe Standardlohnsätze erkämpften, die es für die Arbeitgeber vorteilhafter machten, Arbeiter, auf die sie sich verlassen konnten, ständig zu beschäftigen. Dies ist z. B. durch den Londoner Dockstreik erreicht worden; die London Dock Co. beschäftigt jetzt fest angestellte Arbeiter und hat Vorzugslisten für Arbeiter, die bei Mehrbedarf zuerst eingestellt werden können. Auch in Liverpool ist ein ähnliches System eingeführt. Außerdem haben die Unions Arbeitsnachweise, die von den Arbeitgebern in Anspruch genommen werden. Bei Arbeitslosigkeit werden die Mitglieder der »Trade Unions« von ihren Organisationen unterstützt; wenigstens trifft dies bei einer großen Zahl der Organisationen hochqualifizierter Arbeiter zu. Bei langandauernder Wirtschaftsdepression ist — in der Textilindustrie und im Bergbau — die Vereinbarung getroffen worden, die Arbeitszeit aller Arbeiter zu verkürzen, anstatt einen Teil der Arbeiter zu entlassen. Die Beschäftigung jugendlicher Arbeiter ist auf ein bestimmtes Verhältnis zur Zahl der insgesamt beschäftigten Arbeiter gebracht worden. Auch die Ausbildung der Lehrlinge ist mehr oder weniger geregelt, insbesondere für die Buchdrucker und Maschinenbauer. Und daneben finden wir Kranken-, Alters-, Begräbnisunterstützung usw. Wenn für einen Teil der gelernten organisierten Arbeiter noch viel zu wünschen übrigbleibt, so rührt das daher, daß die hier angeführten Grundsätze noch nicht in vollem Umfange zur Anwendung gelangt sind. Die bisherige Zersplitterung des Gewerk-

vereinswesens stand einer einheitlichen Regelung hindernd entgegen.

Im allgemeinen herrscht eine rege Nachfrage nach tüchtigen Facharbeitern der verarbeitenden Industrien. Bei einem dreifachen Angebot von Arbeitern haben die staatlichen Arbeitsbörsen in den ersten Monaten ihres Bestehens Tausende von Stellen nicht besetzen können, weil die Arbeitgeber bestimmte Qualifikationen verlangten. Die Nachfrage kommt allerdings in erster Linie aus dem Norden Englands und dann aus einigen der Grafschaften des Zentrums und Südens. London, das wenig Industrie besitzt und wesentlich Handelszentrum ist, kann seinen Bedarf an gelernten Arbeitern mehrfach decken. Im Norden ist es den Schiffbaufirmen schwer geworden, genügend geschulte Leute für den Bau der in Auftrag gegebenen Kriegsschiffe zu finden. Im Juni 1912 z. B. fehlten in Barrow-in-Furness 1000 Mann, ähnlich war es in Hull, Newcastle-on-Tyne, Sunderland und auch in Devonport. Man fürchtet, daß durch diesen Mangel die rechtzeitige Fertigstellung der Kriegsschiffe unmöglich gemacht wird. Auch Industriezentren wie Birmingham und Manchester leiden fühlbar unter der Spärlichkeit ausgebildeter Arbeiter. Der Arbeitermangel macht sich mit dem Ansteigen der industriellen Konjunktur besonders stark bemerkbar. Hier ist ein Bericht aus Manchester vom September 1912:

»Qualifizierte und halbqualifizierte Arbeiter sind in Manchester einfach nicht zu haben. Der Arbeitermangel dauert in der Textilindustrie bereits seit 18 Monaten an. Die Maschinenindustrie hat ähnliche Erfahrungen durchgemacht und sogar ungelernete Arbeiter können sich ihre Arbeitsstelle nach Belieben aussuchen, so z. B. Erdarbeiter und Bauhilfsarbeiter. Für manche der höheren Arbeiterzweige ist die Rate der Arbeitslosigkeit bis auf 1% gesunken, während die normale Rate 4 bis 5% beträgt. Der Bericht des Gewerkvereins der Maschinenbauer (Amalgamated Society of Engineers) für den Bezirk Manchester sagt, daß gute Arbeiter nicht länger außer Arbeit zu sein brauchen, als notwendig ist, um von einer Arbeitsstelle zur anderen zu gelangen.« (Daily News.)

In diesem Bericht wird auch der Mangel an ungelerten Arbeitern angedeutet. Dieselbe Erscheinung zeigte sich damals auch in einigen anderen Distrikten des Landes, hervorgerufen durch die herrschende Hochkonjunktur. Der Mangel an quali-

fizierten Arbeitern bildet dagegen eine dauernde Erscheinung, die dadurch verschärft wird, daß die Arbeiter, wenn sie hohe Löhne verdienen können, nicht eine volle Arbeitswoche, sondern nur vier Tage in der Woche arbeiten. Lord Aberconway, Direktor von mehr als einem Dutzend der größten Schiffsbau- und Schiffahrtsgesellschaften, erklärte vor einigen Monaten, daß die Industrie 25% mehr Leute einstellen könnte, die aber nicht aufzutreiben sind. Dem Schiffsbau schließen sich andere Industrien mit den gleichen Klagen an.

Die neue Arbeiterfrage ist somit zunächst eine Frage der Sicherung der Lebenshaltung für ungelernete Arbeiter oder die Sicherung gegen Arbeitslosigkeit und gegen die Unstetigkeit der Arbeit, d. h. gegen die übliche Praxis der Unternehmer, Aufträge in möglichst kurzer Zeit mit möglichst vielen Arbeitern auszuführen und diese dann sofort zu entlassen. Man könnte die meisten der englischen »unskilled labourers« als »Gelegenheitsarbeiter« bezeichnen, ohne damit ein absprechendes Urteil über die Arbeiter selbst zu fällen. Das gegenwärtige soziale Problem für England wäre dann in einem Worte fast völlig erschöpft. Die Praxis der englischen Industriellen hat ja an sich schon mehr oder minder mit der permanenten Beschäftigung der Arbeiter aufgeräumt, und — wie oben erwähnt — war es das Bestreben der »Trade Unions«, die Arbeit wieder zu »decasualisieren«, d. h. wieder durchweg zu einer fortdauernden zu machen. Der »job«, die abgeschlossene Arbeitsleistung, sollte wieder zum »employment«, zur regelmäßigen Beschäftigung werden.

Die Tätigkeit der »Trade Unions« für die gelernten Arbeiter hat aber gerade die Lage der ungelerten noch verschlechtert. »Ein Resultat der Organisation der qualifizierten Arbeiter ist gewesen, daß es Außenseitern schwer gemacht wurde, sich die für den Wettbewerb in einem gelernten Berufe notwendigen Kenntnisse anzueignen. Die Unions haben bis zu einem gewissen Grade den Arbeitsmarkt innerhalb ihres Berufes eingeschränkt. Das unausbleibliche Resultat ist die Erhaltung einer ständigen Überfülle des Angebots auf dem Markte für ungelernete Arbeit gewesen. Dieser permanente Behälter des Überangebotes ungelerner Arbeit wird noch gespeist durch die periodischen Wirtschaftsdpressionen, die die schwächeren Mitglieder der gelernten Berufe in die Masse der ungelerten Arbeiter hinabwerfen, die

um eine bloße Existenz durch unregelmäßige Arbeit kämpfen.«<sup>1)</sup> Dies gilt besonders für die Arbeiter im englischen Baugewerbe, in dem seit über einem Jahrzehnt bis zum Anfang des vorigen Jahres eine ständige Krisis herrschte, die natürlich in den Großstädten am verheerendsten gewirkt hat. Die sog. »Casualisation«, d. h. die Herabdrückung der gelernten Berufsarbeiter des Baugewerbes zu Gelegenheitsarbeitern schritt während dieser Zeit ständig vorwärts. Das gleiche trifft auf andere Industrie- und Gewerbezweige zu, die auszusterben beginnen, wie z. B. die Lederbearbeitung in London. Es wäre vielleicht für die Arbeiter solcher Industriezweige möglich, in anderen Gegenden Englands wieder Arbeit zu finden, aber die Beweglichkeit der englischen Arbeiter ist nur eine äußerst geringfügige, namentlich, solange nicht die Anstellung an einem anderen Orte in sicherer Aussicht steht. Ein Beispiel von der geringen Mobilität der englischen Arbeiter hat sich kürzlich anlässlich des Schließens der Londoner Schiffsbaufirma »Thames Ironworks« gezeigt. Eine Anzahl Betriebsleiter von Schiffs- und Maschinenbaufirmen des Nordens kamen nach London, um unter den Arbeitslosen »Hände« anzuwerben, die sie dringend brauchten. Die meisten kehrten mit nur wenigen Leuten in ihr Werk zurück. Dagegen strömen die landwirtschaftlichen Arbeiter, die infolge des immer noch anhaltenden Rückganges der englischen Landwirtschaft in ihren Heimatdistrikten keine Arbeit finden können, in die Großstädte und vermehren dort die Reihen des ungelerten Proletariats.

Die ungelerten Arbeiter sind nicht in der Lage, sich durch Organisation diejenigen Vorteile zu schaffen, welche die Gewerkvereine der gelernten Arbeiter sich erkämpft haben, weil die Möglichkeit einer weit umfassenden Organisation gar nicht gegeben ist. Und selbst die Gewerkvereine der Dockarbeiter, diejenigen der Eisenbahner, der ungelerten Arbeiter usw. vermögen nichts Durchgreifendes zu unternehmen, da ihre Mitgliederzahl starken Schwankungen unterworfen ist. Dadurch unterscheiden sie sich gerade von den »alten« Organisationen. Das Problem wurde schon im Jahre 1891 von Hobson<sup>2)</sup> klar erkannt. Hobson führte das große Problem der Armut auf die Verhältnisse zurück, unter

---

<sup>1)</sup> John A. Hobson: *The Problem of the Unemployed*. London 1896, S. 20.

<sup>2)</sup> John A. Hobson: »*Problems of Poverty*«, London 1891, S. 227.

denen der ungelernete Arbeiter lebt. »Um unter den neuen Verhältnissen vorwärts zu kommen, müßte er sich organisieren. Er kann sich nicht organisieren, weil er zu arm, unwissend und schwach ist. Weil er sich nicht organisiert, bleibt er arm, unwissend und schwach.« Hobson sah damals keine Lösung vor Augen, weil an eine direkte sozialpolitische Tätigkeit des Staates neben der Armenpflege noch kaum gedacht wurde. Aber die Führer der ungelerten Arbeiter, die aus deren Reihen selbst hervorgingen, haben auch selbst den Weg gefunden. Sie richteten ihre Forderungen, die sich allmählich im »Recht auf Arbeit« und im »Lohn zum Leben« zu kristallisieren begannen, an den Staat.

Das Vorhandensein einer Arbeiterkategorie, deren Mitglieder keine besonderen Berufsqualitäten besitzen, ist für fast jeden Industriezweig infolge der maschinellen Arbeitsteilung eine unumgängliche Notwendigkeit. Für den ungelerten Arbeiter ist nur eine schnelle Anpassungsfähigkeit an jede Art Arbeit die Voraussetzung zu seiner Verwendungsmöglichkeit. Dies müßte an sich ein Faktor sein, der ihm das Auffinden neuer Arbeit außerordentlich erleichtert, denn normalerweise sind die Stellen für ungelernete Arbeiter häufiger als die für höher qualifizierte. In England wirkt jedoch eine ganze Reihe von Ursachen zusammen, die eine relative Seltenheit von gelernten und ein riesenhaftes Überangebot von ungelerten Arbeitern herbeigeführt haben. Zur Veranschaulichung sei hier nur angeführt, daß der englische Zensus von 1901 in der Gruppe der Berufstätigen ohne nähere Berufsbezeichnung 1 075 414 Personen aufführt, während die deutsche Berufszählung von 1907 in derselben Gruppe nur 205 603 Personen aufweist. Das sind in England 5,9% aller Berufstätigen, in Deutschland dagegen nur 0,7%. Diese Gruppe enthält im wesentlichen die keiner Industriegruppe zuteilbaren ungelerten Arbeiter.

Der eine der Gründe für die Bildung einer so zahlreichen Gruppe ungelerten Arbeiter ist schon angeführt worden: die zunftbildende Politik der »Trade Unions«, die strenger als in einer Kaste ihre Mitglieder von den ungelerten Arbeitern schied und den letzteren keinen Aufstieg ermöglichte. Ein anderer ist in der Tatsache zu suchen, daß Englands Handel so außerordentlich stark entwickelt ist. Verkehr- und Transportgewerbe arbeiten fast ausschließlich mit ungelerten Arbeitern. Diese beiden Gewerbebezüge

beschäftigen aber in England fast ebenso viele Personen als die großen Industrien Bergbau, Metallindustrie, Maschinen- und Schiffbau und Textilindustrie zusammen. Der Anteil der letzteren an der erwerbstätigen Bevölkerung betrug nach dem Zensus von 1901 19,81%, während die in Handel und Transport Beschäftigten 19,69% der Erwerbstätigen darstellten. Die entsprechenden Ziffern für Deutschland waren nach einer vergleichenden Zusammenstellung der englischen Regierung für das Jahr 1907: Industrie 13,99%, Handel und Transport 9,19%. Nun sind jedoch im englischen Zensus auch bei den einzelnen Industriegruppen Händler, Kaufleute sowie deren Angestellte und Arbeiter mitgezählt, z. B. Kohlenhändler und deren Arbeiter in der Gruppe Bergbau, Kaufleute und deren Arbeiter in der Textilindustrie, Baumaterialienhändler nebst Arbeitern im Baugewerbe usw. Die wirkliche Zahl der handeltreibenden und vom Handel lebenden Bevölkerung in England ist also noch höher, als es nach den obigen Ziffern erscheint. Daraus allein läßt sich schon die große Zahl der ungelerten Arbeiter erklären.

Verschärft wird der Zustand durch Ursachen wirtschaftlicher Natur, wie denn das soziale Problem von wirtschaftlichen Erscheinungen stark beeinflußt wird. England hat wenig Landwirtschaft<sup>1)</sup> und neben dem Kohlenbergbau fast gar keine bodenständigen Industrien. Rohmaterialien müssen importiert werden, desgleichen die meisten Erze sowie Bau- und Nutzhölzer. Die letzteren werden auch im Ursprungslande sehr oft schon bearbeitet. Die industrielle Chemie ist weit hinter der Deutschlands zurückgeblieben, und die Maschinenteknik war bis vor kurzem wegen der ungenügenden Ausbildung der eigenen Ingenieure vorwiegend auf das Ausland angewiesen<sup>2)</sup>. Das alles schränkt die Beschäftigungsmöglichkeiten für heimische Arbeiter ein, wenn auch das Patentgesetz von 1907 einen gewissen Zwang zur Fa-

---

<sup>1)</sup> Die unter Kultur befindliche Fläche ist nach dem letzten »Statistical Abstract« von 47 793 140 Acres im Jahre 1898 auf 46 793 747 Acres im Jahre 1912 zurückgegangen. Die Ernte in Weizen, Gerste, Hafer, Rüben, Kartoffeln und Heu verminderte sich äußerst stark. Die Weizenernte z. B. fiel von 74 885 280 Bushels auf 57 402 302 Bushels.

<sup>2)</sup> 1912 gab es nur 26 staatlich anerkannte technische Lehranstalten mit 440 Lehrern und 1501 Schülern neben den Universitäten. 111 andere Institute hatten technische Tageskurse eingerichtet, in denen von 1028 Lehrern 12 041 Schüler unterrichtet wurden.

brikation ausländischer patentierter Artikel in England ausübt und dadurch eine Tendenz zur Besserung unterstützt.

Die Kohlenindustrie allein könnte Tausende mehr beschäftigen, wenn die Nebenprodukte in der richtigen Weise ausgenutzt würden, wie dies auf dem Kontinent geschieht. Eine treffende, in ihrer Gegensätzlichkeit jedoch vielleicht zu scharf pointierte Gegenüberstellung der deutschen und englischen Arbeitsmethoden, durch die vieles erklärt wird, findet sich in einem kleinen, im Jahre 1909 von der »Daily Mail« herausgegebenen Werke über Deutschland<sup>1)</sup>. Es heißt da:

»Die englische Grube hat gewöhnlich einen Schacht, einen alten Förderstuhl und einen Ventilator, ferner das Kesselhaus und die Schienen für die Förderung der Kohlen zu den Waggons. Das ist alles. Die gewöhnliche deutsche Grube hat daneben Koksöfen zur kommerziellen Ausnutzung der ersten Nebenprodukte der Grube. Diese liefern auch das Gas für die Maschinen, welche die Luftkompressoren und die elektrischen Einrichtungen treiben. Ferner wird der Teer dann in einem eigenen Werk oder einem solchen, an dem die Grube beteiligt ist, bis zum letzten Gramm aufgearbeitet. Am Schluß des ganzen Prozesses bleibt nichts übrig, das noch verwertet werden könnte.«

Diese intensive Arbeitsmethode, welche die Beschäftigungsmöglichkeiten in Deutschland und auch in anderen Industrieländern so gesteigert hat, ist in England erst in den letzten Jahren bekannt geworden. Und sie ist fast ausschließlich auf die großen Werke beschränkt, denen die Anschaffung neuer Maschinen nichts ausmacht. Noch kürzlich erwähnte ein Redner auf der Jahresversammlung des »Chemical Institute«, daß eine einzige Firma in Bradford für £ 25 000 jährlich an Pottasche durch die Abflußröhren laufen läßt, während z. B. in Roubaix dadurch Salze im Werte von £ 100 000 jährlich gewonnen werden. Es ist vielfach aus solchen Vergleichen der Schluß gezogen worden, daß die englische Nation sich industriell auf absteigender Kurve befindet, aber es läßt sich doch aus manchen neueren Erscheinungen der Eindruck gewinnen, daß Shadwell<sup>2)</sup> im Recht ist, wenn er sagt,

<sup>1)</sup> »Our German Cousins« S. 28: The Business Man and his Methods. Ähnliche Klagen über die Rückständigkeit der englischen Werkstattstechnik finden sich auch oft in den Fachblättern und der Tagespresse.

<sup>2)</sup> Arthur Shadwell: »Industrial Efficiency«. New Edition, London 1909, S. 23.

daß es weniger ein Mangel an industriellen Fähigkeiten ist, der sich gegenwärtig in England zeigt, als vielmehr ein Mangel in der Anwendung dieser Fähigkeiten. Und seit Shadwell dies schrieb, ist vieles in Fluß geraten, was damals erst nur sich andeutete. Wer sich heute z. B. die Londoner City ansieht, muß zugeben, daß dort vielfach ein ganz anderer Typus von Kaufleuten tätig ist, als noch vor 10 Jahren, ein Typus, der die Fehler und Schwächen seiner Väter allmählich zu erkennen und abzulegen beginnt. Allerdings steht die City vielfach auch unter deutschem Einfluß. Auch die englischen Ingenieure und Chemiker der jüngeren Generation sind grundverschieden von den älteren. England steht auf allen Gebieten industriellen und kommerziellen Lebens in einer Übergangsperiode, deren Ergebnisse sich in den nächsten zwei Jahrzehnten seinen wirtschaftlichen Konkurrenten fühlbar machen werden.

Doch dies nur nebenbei. Wir können in dieser Darstellung nur auf diejenigen wirtschaftlichen Erscheinungen näher eingehen, die mehr oder weniger zu den herrschenden Übelständen auf sozialem Gebiete beigetragen haben. Und dazu gehört in erster Linie das Vorherrschen finanzieller und rein kommerzieller Tätigkeit, die das Land den schwersten wirtschaftlichen Gefahren ausgesetzt hat und noch aussetzt. Die Abhängigkeit Englands (und auch der englischen Industrie) vom Welthandel und die daraus entstehenden Folgen werden im allgemeinen viel zu sehr unterschätzt. Das englische Volk spürt alle, auch die kleinsten Schwankungen der internationalen Konjunktur am ersten, am intensivsten und am nachhaltigsten. Für die eingeführten Nahrungsmittel und Rohstoffe zahlt England mit den Einnahmen aus dem Export von Kohle und Baumwollwaren und aus dem Welttransport. Mr. Lloyd George rühmte vor einiger Zeit noch, daß England sich durch seine Schiffahrt die ganze Welt tributpflichtig gemacht habe. Aber diese tributären Einnahmen Englands haben doch auch ihre andere Seite. Sie verringern sich stark mit jeder Störung des wirtschaftlichen Fortschrittes in irgendeinem kleinen Weltwinkel — sei diese Störung durch Arbeiterunruhen oder durch politische Wirren oder durch den Rückgang der Wirtschaftskonjunktur hervorgerufen. Die letzte Wirtschaftskrisis ist z. B. in England erst während des Jahres 1911 völlig überwunden worden. Durch die chinesische Revolution, den türkisch-italienischen Krieg, die argentinischen Eisenbahnerstreiks,

den Balkankrieg haben Tausende von englischen Arbeitern ihre Beschäftigung verloren. Die derartigen Schwankungen ausgesetzten Industrie- und Gewerbebezüge, die, wie wir oben gezeigt haben, einen beträchtlichen Teil der Bevölkerung darstellen, leiden auch am meisten unter der Arbeitslosigkeit. Statistiken der Londoner Notstandskomitees (distress committees) zeigen unter den Arbeitslosen 40%, die aus den Verkehrs- und Transportgewerben kommen. An zweiter Stelle befinden sich die Baugewerbe, die ja nach dem weiter oben Gesagten eine Ausnahmestellung einnehmen; erst dann in weitem Abstände die übrigen Industrien, in denen größere Massen gelernter Arbeiter beschäftigt werden. Unbeschreibliche Zustände herrschen unter den Dockarbeitern in allen Hafenstädten, vor allem natürlich in London. Trotz aller Bemühungen des bekannten Sozialreformers Charles Booth und anderer, die Verhältnisse in den Londoner Docks zu bessern — Bemühungen, an denen auch die »Trade Unions« teilnahmen — hungern doch ungefähr 14000 Mann regelmäßig dort herum, um gegen Tagelohn zu arbeiten. Selbst bei verhältnismäßig gutem Geschäftsgang können nicht alle beschäftigt werden. Die durchschnittliche Zahl der Arbeitslosen in den Docks wird auf 2000 bis 3000 geschätzt.

Die Unregelmäßigkeit des englischen Wirtschaftslebens kommt ferner darin zum Ausdruck, daß jährlich 70000 bis 80000 Personen durch Konkurs ihrer Arbeitgeber auf die Straße geworfen werden. Auch alle übrigen Ursachen der Arbeitslosigkeit, die sich in anderen Ländern finden, sind hier wirksam. Das für England Charakteristische liegt darin, daß gegenwirkende Tendenzen bisher nicht vorhanden waren, so daß die Übelstände ungehindert wuchern konnten. Um nur eines hervorzuheben: Wenn infolge einer internationalen Wirtschaftskrisis der deutsche Export stationär bleibt oder zurückgeht, dann besinnen sich unsere Fabrikanten stets darauf, daß ja auch im Lande selbst Geschäfte gemacht werden können, daß auch hier ein Absatzmarkt vorhanden ist, der ein Hinübergleiten über ungünstige Perioden ermöglicht. Dieser innere Markt fehlt in England fast gänzlich. Der englische Arbeiter ist, wie wir noch sehen werden, kein Konsument, der für Exportschwankungen nur einigermaßen Ersatz bieten könnte, ebensowenig der englische Pachtbauer. Mannigfache Umstände haben zusammengewirkt, um die englische Bauernschaft wirtschaftlich auf eine womöglich noch niedrigere Stufe zu bringen, als wo

sie sich nach der Krisis der siebziger Jahre befand. Unter diesen Ursachen steht das Pachtsystem voran, weil es bis in die heutige Zeit hinein eine moderne Organisation der Landwirtschaft und den Übergang vom Weizen zu lohnenderen Fruchtarten (Zuckerrüben, Gemüse usw.), zur Viehzucht und zu landwirtschaftlichen Nebenindustrien in nennenswertem Umfange verzögert, wenn nicht gar verhindert hat.

In großem Maße ist die Bildung der »Reservearmee« von Gelegenheitsarbeitern unterstützt worden durch das Fehlen fachlicher Ausbildung der schulentlassenen Kinder. Die ungelerten Berufe ziehen die unerfahrene Jugend natürlich mehr an als dies der Fachausbildung möglich ist, weil das Leben freier und der Verdienst in den ersten Jahren ein größerer ist. Auf die Zukunft wird nur wenig Rücksicht genommen. Den Berufszweigen, die längere Ausbildung erfordern, wenden sich fast ausschließlich die Kinder der oberen Arbeiterschichten und des Mittelstandes zu. Alle übrigen treiben in die »Sackgassenberufe« (blind alley trades). Die erste Beschäftigung der Großstadtjugend ist dabei fast ausschließlich der Zeitungshandel in den Straßen. Der Nachteil dieser Beschäftigung liegt in der demoralisierenden Wirkung auf das kindliche Gemüt — gerade, wenn es am empfänglichsten ist. Wer einmal längere Zeit diesen Beruf ausgeübt hat, ist für eine geregelte Beschäftigung kaum mehr zu haben. Die Laufburschen, Büroburschen usw. haben schon eher Aussicht, eine höhere Stufe zu erreichen, denn allen intelligenten Jungen sind die Stellen der Handlungsgehilfen, Schreiber usw. offen. Diese Berufsgruppen gehören ebenfalls mehr oder weniger zu den ungelerten. Eine Lehrzeit besteht nicht, und die rechtliche Stellung ist die gleiche wie die des Arbeiters.

Über die Möglichkeit des Übertritts von einem ungelerten Beruf zu qualifizierter Beschäftigung veröffentlichte die Armenrechtskommission im Jahre 1910 einen besonderen Bericht. Mr. Cyril Jackson untersucht darin für die Kommission den Lebenslauf einer Anzahl Londoner Schuljungen, die Stellen als Lauf-, Ladenjungen usw. einnahmen. Bei der Erreichung des 21. Lebensjahres waren nur 13,6% zu einem qualifizierten Berufe übergegangen. 1,7% waren als Schreiber beschäftigt, 32,2% als halbqualifizierte Arbeiter, 3,4% als Kutscher, 29% als Gelegenheitsarbeiter usw. 10,2% waren Laufjungen geblieben, 3,4% waren zur Armee, 1,7% zur See gegangen und 5,1% waren ausgewandert.

Die Zahl der jugendlichen Straßenhändler ist unglaublich hoch. In England und Wales (ohne London) wurden im Jahre 1908 22 194 Lizenzen an Personen unter 16 Jahren (19 249 Knaben und 2945 Mädchen) abgegeben. In London, wo an Stelle der Lizenz ein Armschild tritt, waren im Juli 1909 13 873 Knaben und nahezu 1000 Mädchen als Straßenhändler bekannt, in ganz England und Wales also über 37 000 Jugendliche, und hierzu tritt noch eine nicht unerhebliche Armee von anderen, die nicht registriert sind oder in Ortschaften handeln, wo eine Lizenz oder ein Abzeichen nicht erforderlich ist. Ein erheblicher Teil war noch in schulpflichtigem Alter. In schottischen Ortschaften variierten die Ziffern je nach der Größe der Gemeinde von 10 bis 500. Die irische Statistik für Dublin, Cork, Belfast und Waterford zeigte 2087 Knaben und 381 Mädchen.

In den meisten Fällen handelt es sich, wie erwähnt, um Zeitungsverkauf. Die Wirkung dieser Beschäftigung auf die Jugendlichen ist ein höchst ungünstiger. Ein Ministerialkomitee sprach sich im Jahre 1910 dahin aus, daß sich bei Zeitungshändlern Neigung zu Glücksspielen, Wetten usw. entwickelt, bei Streichholzhändlern Neigung zum Bettel. Unter den jugendlichen Verkäufern der Abendblätter ist das Wetten ungemein weit verbreitet. Und Rev. J. C. Pringle, der von der Armenrechtskommission beauftragt worden war, die Ursachen der ausgebreiteten Arbeitsscheu zu studieren, kam zu dem Schlusse, daß das unregelmäßige und undisziplinierte Leben es der aufwachsenden Jugend in späterem Alter unmöglich mache, sich den Anordnungen und Kritiken zu fügen, die man beachten muß, um in Handel oder Industrie eine dauernde Beschäftigung zu erhalten.

Die vielfachen Ursachen, die zu der Unstetigkeit des englischen Wirtschaftslebens beitragen, können ferner den Arbeiter zu der bewußten oder auch nur instinktiven Auffassung bringen, daß die Erwerbung des Lebensunterhalts ein unvermeidliches Glücksspiel sei, und daß er sich kampff- und energielos dem Ausfalle des Spiels fügen müsse, selbst wenn er Kraft genug für den Daseinskampf besäße. Das reichliche Vorhandensein von Gelegenheitsarbeit erlaubt einem Manne jederzeit, eine Arbeitsstelle zu verlassen, bei der ihm vielleicht eine Kleinigkeit nicht gefällt. Sollte er nichts anderes finden, so kennt er aus seiner Jugend her Möglichkeiten des Erwerbs von ein paar Schillingen, und Frau und Kinder können ebenfalls Arbeit suchen und ihren

eigenen Lebensunterhalt sowie den des Familienoberhauptes verdienen. Die Einförmigkeit der Fabrikarbeit schläfert gleichfalls seine intellektuellen Fähigkeiten ein. Das alles findet sich auch in anderen Ländern, von denen keines frei ist von Arbeitsscheuen. Der Übelstand ist in England aber so weit verbreitet, daß viele sonst sehr einsichtige Personen die Überzeugung gewinnen konnten, Arbeitslosigkeit sei gleichbedeutend mit Arbeitsscheu — namentlich, da die üblen Charaktereigenschaften des Arbeitsscheuen sich sogar auf die höheren Arbeitergruppen, die unter umfangreicher Arbeitslosigkeit leiden, zu übertragen begannen. Der Leiter einer großen Maschinenfabrik erklärte gelegentlich der Beratungen der genannten Kommission, daß man einen englischen Arbeiter nicht ohne Aufsicht lassen darf. Der Deutsche sei viel gewissenhafter und der Amerikaner zu sehr auf Verdiensterhöhung und Vorwärtskommen bedacht, um seine Arbeit zu vernachlässigen.

Das Studium der Arbeitslosigkeit hat in den letzten zwanzig Jahren in England eine umfangreiche Literatur geschaffen. Man ist im Laufe der Ideenentwicklung immer mehr und mehr von der Ansicht abgekommen, daß persönliches Verschulden auch nur in einem einzigen Falle die entscheidende Ursache der Arbeitslosigkeit sein könne. Die Grenzen zwischen den einzelnen Elementen der vorhandenen Ursachengruppen sind niemals so klar zu erkennen, daß einem derselben die entscheidende Rolle zugeschrieben werden könnte. Arbeitslosigkeit wird daher, selbst wo notorische Arbeitsscheu in Frage kommt, von denen, welche die Frage eingehend studiert haben, mehr oder weniger als ein objektives Übel angesehen.

Den Umfang der Arbeitslosigkeit in England zu messen, ist ungemein schwierig, da bis zur Einführung des Versicherungsgesetzes eine systematische Zählung nie erfolgt ist. Die einzigen wertvollen früheren Ziffern sind die in der »Labour Gazette« des Handelsministeriums (Board of Trade) veröffentlichten. Sie beziehen sich jedoch nur auf die Mitglieder einer Anzahl von »Trade Unions«, welche Arbeitslosenunterstützung zahlen. Manche Berufsarten sind darin unverhältnismäßig stärker vertreten als andere, ebenso wichtige. Von den 2 Millionen Organisierter unterstehen dieser Arbeitslosenstatistik jetzt 900 000. Diese gehören zu den obersten Schichten der Arbeiterklasse, bei denen Arbeitslosigkeit nur ein verhältnismäßig seltenes Übel ist. Trotzdem ist der

Prozentsatz der Arbeitslosigkeit zeitweise hier bis auf 9,5% gestiegen und nur in Ausnahmefällen unter 2% zurückgegangen.

Die bei der Arbeitslosenversicherung erhaltenen Ziffern haben ergeben, daß der wirkliche Umfang der Arbeitslosigkeit in der Bau- und Metallindustrie jedoch ein viel größerer ist, als auf Grund der bisherigen Statistik angenommen wurde. Ein kürzlicher Vergleich hat folgende Differenzen gezeigt:

Industriezweig	Alte Methode	Neue Methode
Baugewerbe	4,7%	7,3%
Schiffbau	2,4%	3,4%
Maschinenbau	1,5%	2,3%

Danach wurde die Arbeitslosigkeit unter der alten Methode um mehr als 30% zu niedrig geschätzt. Die Gesamtzahl der Versicherten, welche Arbeitslosenunterstützung zu irgendeiner Zeit im ersten halben Jahre der Versicherung beantragten, stellte sich nach dem amtlichen Bericht auf rund 400 000 oder 18% der Versicherten. Dabei war die Periode mit zwei Ausnahmen (1889 und 1899) die günstigste seit 1874. Vergleicht man mit den Gewerkvereins-Ziffern für das erste halbe Jahr 1913 die entsprechenden Durchschnittsziffern der vorhergehenden 10 Jahre, so ergibt sich, daß in diesen Jahren die Rate der Arbeitslosen doppelt so hoch war wie 1913.

Über die Dauer der Arbeitslosigkeit in ungünstigen Wirtschaftsjahren liegen genaue Ziffern noch nicht vor. Für das erste Halbjahr 1913 wird im ersten Bericht über die Arbeitslosenversicherung angegeben, daß 30% der Arbeiter innerhalb der einwöchentlichen Wartezeit wieder Beschäftigung fanden.

Die Überfüllung des Arbeitsmarktes für Ungelernte macht die Konkurrenz der Arbeiter untereinander zu einer äußerst scharfen und hält die Löhne auf einer sehr niedrigen Stufe. Die englischen Arbeiter, die von der Schutzzoll-Liga nach Deutschland gesandt wurden, haben immer wieder ihr Erstaunen darüber ausgedrückt, daß die Löhne der ungelerten Arbeiter hier die der gelernten fast erreichten. Die deutsche Industrie hat eben einen zwar nicht relativ, aber absolut größeren und, worauf es noch mehr ankommt, stetigeren Bedarf an ungelerten Arbeitern, die nicht in so großer Zahl vorhanden sind wie in England.

Bis vor einigen Jahren gab es nur ungenaue Schätzungen über die Löhne englischer Arbeiter, soweit sie nicht organisiert

waren und dann Löhne bezogen, die den von den Gewerkvereinen anerkannten Sätzen entsprachen. Derartige Schätzungen ließen auf 32 sh. wöchentlich für gelernte und 22 sh. für ungelernte Arbeiter schließen. Von einzelnen wurde die Zahl der Arbeiter, die weniger als 18 sh. wöchentlich verdienen, auf 12 Millionen angegeben. Diesen Schätzungen mußte ebensoviel oder ebensowenig Glaubwürdigkeit beigemessen werden wie den Arbeitslosenschätzungen. In den letzten Jahren ist jedoch eine Reihe amtlicher Lohnenqueten unternommen worden, die zwar auch nur einen Teil der Arbeiterschaft umfassen, aber doch ein ziemlich vollständiges Bild für die in Frage kommenden Industrien geben. Die bedeutendste dieser Aufnahmen war die große Enquete von 1906/1907, deren Ergebnisse vom Jahre 1909 ab in Einzelbänden für jede Industrie veröffentlicht wurden. Es handelt sich dabei um Textilarbeiter, Arbeiter der Bekleidungsindustrien (Schneider, Schuhmacher, Wäschearbeiter usw.), Bauarbeiter, Holzarbeiter, Arbeiter öffentlicher Körperschaften, Schiffbauer, Metallarbeiter, Arbeiter im Druck- und Papiergewerbe und Landarbeiter. Außerdem wurde im Jahre 1909/10 eine Lohnstatistik der Eisenbahnangestellten und -Arbeiter aufgenommen.

In der **Textilindustrie** erstreckte sich die Enquete auf 44% der insgesamt Beschäftigten. Der Durchschnittswochenlohn für männliche Arbeiter betrug 28 sh. 1 d., für Frauen 15 sh. 5 d., für Jungen 10 sh. 5 d. und für Mädchen 8 sh. 11 d. Diese Löhne beziehen sich auf Personen, die »full time« arbeiteten, d. h. weder Überstunden leisteten, noch wegen Arbeitsmangel eine kürzere als die Normalarbeitszeit hatten.

Die **Bekleidungsindustrien** zeigten nur Angaben für 29% der beschäftigten Arbeiter. Hier betrug der Durchschnittswochenlohn für Männer 28 sh. 2 d., Frauen 13 sh. 6 d., Jungen 9 sh. 8 d., Mädchen 5 sh. 9 d. Die Differenz zwischen den einzelnen Branchen ist erheblich groß, da Maßschneider, Hut- und Schuhmacher zu den bestbezahlten Arbeitern Englands gehören, während andere Branchen der Industrie weit unter dem Durchschnitt stehende Löhne erhalten. Aber selbst bei den Maßschneidern erhebt sich der Durchschnittslohn der Männer nicht über 33 sh. 6 d. wöchentlich.

In den **Baugewerben** finden wir (Hilfsarbeiter eingeschlossen) einen Durchschnittslohn für Männer von 33 sh.,

für Jungen von 9 sh. 7 d. Die Löhne für Holzarbeiter sind um weniges niedriger. Auch in der Gruppe Schiffbau, Metallindustrie und Maschinenbau herrschen große Unterschiede, doch nicht so stark wie in den Bekleidungsgerben. Der Durchschnitt beträgt 27 sh. 4 d. für Männer, 12 sh. 8 d. für Frauen, 10 sh. 4 d. für Jungen und 7 sh. 4 d. für Mädchen.

In der Papierindustrie und verwandten Gewerben betrug der Durchschnittslohn für Männer 34 sh. 4 d., in der Töpferei, Glas- und chemischen Industrie 29 sh. 2 d., in der Nahrungs- und Genußmittelindustrie 26 sh. 4 d. Landarbeiter erhalten (Naturalien eingerechnet): Farmarbeiter 18 sh. 2½ d., Pferdehirten 19 sh. 2½ d., Viehhirten 19 sh. 2½ d., Schäfer 20 sh. Frauen sind nur in einigen Distrikten in geringer Zahl in der Landwirtschaft tätig.

Eine große Differenz in den Löhnen der einzelnen Gruppen besteht für die verschiedenen Distrikte des Reiches. Obenan stehen London und die nördlichen Grafschaften, an niedrigster Stelle Irland. Greifen wir z. B. die Bauarbeiter heraus, so finden wir Durchschnittslöhne in folgender Abstufung:

London . . . . .	38 sh. 8 d.
Nördliche Grafschaften . . . . .	33 » 6 »
Yorkshire, Lancashire, Cheshire . . . . .	33 » 1 »
Übriges England und Wales . . . . .	30 » 3 »
Mittelenglische Grafschaften . . . . .	31 » 10 »
Schottland . . . . .	33 » 9 »
Irland . . . . .	27 » 9 »

Überall handelt es sich um Löhne bei voller Arbeitszeit; Saisonschwankungen und die übrigen oben dargestellten Ursachen drücken den Betrag der Jahreslöhne jedoch erheblich herab, und dementsprechend erniedrigen sich auch die aus dem Jahresverdienst berechneten durchschnittlichen Wochenlöhne. Für die wichtigeren Industrien ergeben sich (alle Arbeitsgruppen eingerechnet) folgende Sätze:

	Jahreslohn	Wochenlohn
Baumwollindustrie . . . . .	£ 48.—.—	18 sh. 5½ d.
Wolle . . . . .	» 40.—.—	15 » 4½ »
Leinen . . . . .	» 29.10.—	11 » 4 »
Bleicherei, Färberei, Druckerei . . . . .	» 54.10.—	20 » 11½ »

	Jahreslohn	Wochenlohn
Damengarderobe (Werkstatt) . . . . .	£ 30.—.—	11 sh. 6½ d.
» (Fabrik) . . . . .	» 34.10.—	13 » 3 »
Hemden- und Blusenfabrikation . . . . .	» 30.10.—	11 » 8½ »
Schneiderei (Maß) . . . . .	» 54.10.—	20 » 11½ »
» (Konfektion) . . . . .	» 35.10.—	13 » 7½ »
Schuhfabrikation . . . . .	» 45.10.—	17 » 6 »
Wäscherei . . . . .	» 32.—.—	12 » 3½ »
Baugewerbe . . . . .	» 68.10.—	26 » 4 »
Hafenbau usw. . . . .	» 64.10.—	24 » 10 »
Sägemüller, Holzarbeiter . . . . .	» 55.10.—	21 » 4 »
Möbeltischler . . . . .	» 62.—.—	23 » 10½ »
Hüttenarbeiter . . . . .	» 74.10.—	28 » 7½ »
Eisen- und Stahlindustrie . . . . .	» 82.—.—	31 » 6½ »
Maschinen- und Kesselbau . . . . .	» 69.—.—	26 » 6½ »
Schiffbau . . . . .	» 70.10.—	27 » 1½ »
Waggonbau . . . . .	» 66.10.—	25 » 7 »

Diese Ziffern lassen sich mit denen der ersten Tabelle nicht vergleichen, weil hier auch die Löhne von Frauen und Jugendlichen mit einbezogen wurden. Aber Anhaltspunkte zum Vergleich sind bei den Schwerindustrien gegeben, wo Frauen nicht beschäftigt und die Ziffern für Jugendliche minimal sind. Es läßt sich daraus ersehen, daß die Durchschnittslöhne durchaus nicht so hoch über den deutschen stehen, wie vielfach angenommen worden ist. Der Gesamtjahresverdienst ist wegen der Regelmäßigkeit der Beschäftigung jedenfalls in Deutschland größer.

Stetigkeit der Löhne ist bei den Arbeitern öffentlicher Körperschaften und der Eisenbahngesellschaften zu finden. Die Löhne der ersteren stellen sich bei

	Jährlich	Wöchentlich
Gasanstalten . . . . .	auf £ 78.—.—	30 sh. — d.
Elektrizitätswerken . . . . .	» » 74.10.—	28 » 8 »
Straßenbahnen usw. . . . .	» » 72.10.—	27 » 11 »
Wasserwerken . . . . .	» » 70.10.—	27 » 1½ »
Wegebau		
in städtischen Distrikten . . . . .	» » 62.10.—	24 » ½ »
in ländlichen Distrikten . . . . .	» » 41.10.—	15 » 11½ »

Von den Eisenbahnern hatten im Jahre 1909 die Angestellten von 27 Gesellschaften einen Durchschnittslohn von 25 sh. 4½ d. wöchentlich. Weniger als 20 sh. verdienen 38,8%, von 21 sh. bis 30 sh. 49,8% und mehr als 30 sh. 11,4% der Arbeiter.

Soweit die Arbeiter der hier aufgeführten Industrien und Gewerbebezüge den »Trade Unions« angehörten, ist es ihnen stets möglich gewesen, ihre Löhne bei aufsteigender Konjunktur zu bessern. In den meisten Fällen wurden bei schlechtem Geschäftsgang aber auch entsprechende Lohnkürzungen vorgenommen. Eine Statistik über diese Lohnveränderungen wird vom Handelsamt unternommen, und zwar auf Grund der Berichte der Einigungsämter, der Streikstatistik und der Statistik über gleitende Lohnskalen. Das Nettoresultat der Veränderungen seit 1900 drückt sich in der folgenden Zusammenstellung aus:

Jahr	Lohnsteigerungen wöchentlich	Lohnreduktionen wöchentlich
1901	—	£ 76587
1902	—	» 72595
1903	—	» 38327
1904	—	» 39230
1905	—	» 2169
1906	£ 57897	—
1907	» 200912	—
1908	—	» 59171
1909	—	» 68922
1910	» 14534	—
1911	» 25927	—
1912	» 139404	» —
Insgesamt	£ 438674	£ 357001

Die Lohnreduktionen der schlechten Jahre sind danach erst im Jahre 1912 ausgeglichen worden, und schon stehen wir wieder am Beginn einer niedergehenden Wirtschaftsperiode. Es handelt sich hier nur um Lohnveränderungen für dieselbe Arbeit. Verminderung oder Erhöhung durch eine entsprechende Verminderung oder Vermehrung der Arbeitsleistung sind außer Berücksichtigung geblieben. Schon an der Lohnhöhe allein gemessen, stand der englische Arbeiter noch im Jahre 1911 schlechter da als 1900.

Viel schärfer macht sich diese Tatsache bemerkbar, wenn die Kaufkraft des Lohnes in die Berechnung einbezogen wird. Bis zur Jahrhundertwende ist auch noch eine Besserung der Lage zu verzeichnen. Aber vom Jahre 1900 an ist die Kaufkraft der Löhne gesunken. Es sei bemerkt, daß die obigen Lohnveränderungen nur eine kleine Zahl der Arbeiter betreffen. So sind an den Veränderungen des Jahres 1910 z. B. nur 548 938 Personen beteiligt. Nehmen wir die Zeit von 1901 bis 1910, so bleibt ein Nettoverlust an Löhnen für diese Arbeiter um £ 57 731 gegen das Jahr 1900 übrig. Was aber von erheblich größerer Bedeutung, ist die Steigerung der Preise für alle Lebensbedürfnisse. Diese hat sich in England ebenso fühlbar gemacht wie in Deutschland — trotz des englischen Freihandels.

Unter dem Sinken des Relativlohnes leidet die englische Arbeiterschaft mehr noch als unter der Arbeitslosigkeit. Diese hatte man im Laufe der Zeit als ein mehr oder weniger unabwendbares Übel beurteilen gelernt. Die verhältnismäßig hohen Löhne hatten einen Ausgleich geboten. Mit dem relativen Stillstand der Löhne von 1900 ab setzte nun eine Preissteigerung ein, die auf Grund amtlicher Ziffern in folgender Tabelle in Verhältniszahlen veranschaulicht ist:

Jahr	Löhne gleich	Kleinhandelspreise gleich
1900	100,0	100,0
1901	99,0	101,9
1902	97,7	101,6
1903	97,2	103,2
1904	96,6	104,3
1905	97,0	103,7
1906	98,4	103,2
1907	101,7	105,8
1908	101,2	108,4
1909	99,9	108,2
1910	100,2	109,9
1911	100,3	109,3

Danach stand sich der englische Arbeiter im Jahre 1911 um etwa 9% schlechter als im Jahre 1900. Eine eingehende Untersuchung der Ursachen verbietet sich an dieser Stelle. Es sei nur darauf hingewiesen, daß das Schutzzollargument nicht, wie dies in Deutschland geschieht, erhoben werden kann. Dagegen

scheint eine kürzlich vorgenommene amerikanische Untersuchung der Frage anzudeuten, nach welcher Richtung hin Aufklärung zu finden sein könnte. Die landwirtschaftliche Produktion für die Vereinigten Staaten hat sich seit 20 Jahren nicht sichtbar vermehrt, während die Bevölkerung sich rapid vermehrt hat. Das einfache Gesetz von Angebot und Nachfrage scheint hier die Teuerung ursächlich hervorgerufen zu haben. Für England trifft dies nicht in gleichem Maße zu, da die Eigenproduktion hinter der Einfuhr weit zu rücksteht und das Freihandelssystem stets Tendenzen zur Verbilligung der Preise infolge des größeren Angebots gezeigt hat. Diese Tendenzen werden jedoch durch die Weltmarktpreise, die zum Teil durch den amerikanischen Bedarf diktiert sind, aufgehalten.

Für den deutschen Leser entsteht nun die natürliche Frage: Ist die Lebenshaltung der Arbeiter in Deutschland oder in England besser? Soweit die Lohnsätze allein in Frage kommen, steht sich der g e l e r n t e Arbeiter in England zweifellos besser als sein deutscher Kamerad. Einer vergleichenden Übersicht des englischen Handelsamtes entnehmen wir die folgenden Zusammenstellungen:

L ö h n e für Arbeiter des Baugewerbes, des Maschinenbaues und der Druckereien in Deutschland verhalten sich zu den englischen Löhnen der gleichen Gruppen wie 83 : 100, d. h. die deutschen Löhne sind um 17% niedriger.

Die Arbeitszeit in den genannten Industrien verhält sich wie 111 : 100, d. h. die Arbeitszeit der Deutschen ist für die Woche um 11% länger.

Mietspreise sind bei zwei Räumen in Deutschland 5% billiger als in England; für drei Räume wird derselbe Satz gezahlt.

Preise für die Lebensmittel, die der deutsche Arbeiter verbraucht, sind in England 8% niedriger.

Dazu ist zu bemerken:

1. Die hier ausgewählten Klassen von Arbeitern geben nicht ein richtiges Bild. Dieses läßt sich nur einstellen, wenn die großen Gruppen der ungelerten Arbeiter mit berücksichtigt werden.
2. Die englischen Arbeiter leben vorwiegend in kleinen Häusern zu zwei bis drei Familien. In der Miete ist die Grund- und Gebäudesteuer mit enthalten.

3. Die Preise für Nahrungsmittel, Heizung usw. werden ziemlich gleich sein, wenn man berücksichtigt, daß in Deutschland Speck nur wenig gegessen wird, daß das deutsche Brot zwar teurer, aber auch nahrhafter ist als das englische, und daß die deutschen Öfen nicht so viel Kohlen verbrauchen wie der englische Kamin. Das Budget des deutschen Arbeiters wird stärker mit Steuern belastet, da der Engländer, abgesehen von dem im Mietsbetrag enthaltenen, solche erst zahlt, wenn er mehr als M. 3200 jährlich verdient.

Im allgemeinen scheint also der englische Arbeiter der drei genannten Gruppen dem deutschen gegenüber im Vorteil zu sein. Bei einem Überblick über *s ä m t l i c h e* Arbeitergruppen müssen wir aber zwei Erscheinungen ins Auge fassen, die Englands Schale tief unter die Deutschlands sinken lassen: die viel stärkere *a n d a u e r n d e* Arbeitslosigkeit, welche die tatsächlichen Löhne erheblich verringert, und die ungeheuere Zahl der Empfänger von Armenunterstützung (bis vor kurzem ungefähr eine Million in England und Wales bei einer Bevölkerungszahl von 35 Millionen).

Immerhin ist es äußerst schwierig, Vergleiche aus den wenigen vorhandenen Ziffern zu ziehen, da die Statistiken in beiden Ländern lückenhaft und die Methoden derselben verschieden sind. Schließlich kommt es ja in allen Fällen auch darauf an, wie aus den erhaltenen Löhnen der meiste persönliche Nutzen gezogen werden kann. Und an diesem Punkte wird alle Statistik versagen; der persönliche Eindruck, der bei den meisten Beobachtern nicht ganz vorurteilsfrei ist, muß entscheiden.

---

#### 4. Kapitel.

### Notstandsarbeiten.

Die auf den vorhergehenden Seiten wiedergegebenen Tatsachen und Ziffern beziehen sich wesentlich auf die Zeit nach 1900. Die neueren sozialpolitischen Reformen gründen sich auf diese Tatsachen. Sie knüpfen sich allerdings an Maßnahmen, die teilweise schon vor dem genannten Zeitabschnitt durchgeführt wurden. Das Grundübel, Arbeitslosigkeit, wurde bereits durch die Armenpflege zu bekämpfen gesucht. Ein Schritt darüber hinaus wurde durch die Einführung von Notstandsarbeiten getan.

Beim Eintritt wirtschaftlicher Notstände hatten sich die englischen Arbeiter seit langem an die Gemeindebehörden gewendet und von diesen Hilfe durch Beschäftigung bei kommunalen Arbeiten verlangt, welcher Forderung auch hier und da entsprochen wurde. Die Kosten wurden aus der Armensteuer gedeckt und die Versorgung mit Arbeit selbst als Armenunterstützung betrachtet. Es waren diese Notstandsarbeiten also nur eine Abart der unter dem Armengesetz zugelassenen Unterstützung erwachsener männlicher Arbeiter. Das Gesetz verlangte, daß bei Unterstützung einer solchen Person die Aufnahme ins Armenhaus verfügt oder ein »labour test« abgelegt werden solle, d. h. daß eine dem Werte der Unterstützung entsprechende Arbeit abzuleisten sei. Notstandsarbeiten trugen nur insofern einen anderen Charakter, als nicht die Aufnahme ins Armenhaus verfügt, noch reine Unterstützung gegeben wurde, sondern Auszahlung von Lohn als Unterstützung erfolgte.

Eine Änderung schlug nun Mr. Joseph Chamberlain — zweifellos beeinflußt von Ruskin — vor, indem er den Armenpflegern in Birmingham im Jahre 1885 nahelegte, durch Arbeitslose Arbeiten ausführen zu lassen, für die eine Geldentschädigung zu zahlen sei. Diese solle aber nicht als Armenunterstützung gewährt werden, sondern als Lohn für reguläre Arbeit. Das Armenpflegeamt (Board of Guardians) lehnte jedoch ab, dem Vorschlage näherzutreten. Im nächsten Jahre, als Mr. Chamberlain Präsident des Ministeriums für Selbstverwaltung (Local Government Board) wurde, sandte er ein Rundschreiben an alle Armenpflegeämter, in welchem er die Übertragung von Gemeindearbeiten an unverschuldet Arbeitslose, die mit der Armenunterstützung nicht in Berührung zu bringen seien, empfahl. Dieses Dokument bezeichnet einen Wendepunkt in der Geschichte der englischen Sozialpolitik, den ersten Gedanken der Abkehr vom »laissez faire«, die Einleitung einer neuen Epoche, so daß sein voller Wortlaut an dieser Stelle wohl wiedergegeben zu werden verdient. Das Rundschreiben lautete:

Local Government Board, Whitehall.

15. März 1886.

Die vom Local Government Board kürzlich eingeleiteten Untersuchungen haben unglücklicherweise den herrschenden Eindruck über das Vorhandensein von außergewöhnlichen Not-

ständen unter den arbeitenden Klassen bestätigt. Diese Notstände sind örtlicher Natur und zweifellos bis zu einem gewissen Grade auf die lange Fortdauer der strengen Witterung zurückzuführen.

Die Armenstatistik zeigt eine Steigerung, die allerdings noch nicht beträchtlichen Umfangs ist. Die Zahl der unterstützten Personen ist noch weit unter der Ziffer der in früheren Notstandsperioden Unterstützten zurückgeblieben.

Das Local Government Board hält es jedoch für seine Pflicht, sich nicht mit den Ziffern der Armenstatistik, deren Ergebnisse die einzigen sind, die in normalen Zeiten zur Kenntnis des Amtes kommen, zu begnügen, sondern hat eine Untersuchung der Verhältnisse der arbeitenden Klasse im allgemeinen unternommen.

Das Amt ist überzeugt, daß auch in den Reihen der Personen, die gewöhnlich sich um Armenunterstützung nicht bemühen, steigende Entbehrung vorhanden ist, und daß, wenn die industrielle Depression andauert, zu befürchten ist, daß große Massen von Personen, die sich für gewöhnlich in regelmäßiger Beschäftigung befinden, dem größten Elend anheimfallen werden.

Ein solcher Stand der Dinge gibt zu größtem Bedauern und ernstlicher Beachtung Anlaß.

Der Geist der Unabhängigkeit, der so viele Personen aus den arbeitenden Klassen veranlaßt, lieber die größten Entbehrungen zu erdulden und persönliche Opfer zu bringen, als das Stigma des Pauperismus auf sich zu laden, verdient die größte Sympathie und Achtung, und es ist die Pflicht und das Interesse der Allgemeinheit, diesen Geist durch alle ihr zur Verfügung stehenden Mittel zu erhalten.

Eine Abschwächung der allgemein bestehenden Vorschrift, daß jede erwachsene männliche Person, die wegen Arbeitslosigkeit um Unterstützung einkommt, eine Verfügung zur Aufnahme ins Armenhaus zu akzeptieren oder eine entsprechende Arbeitsleistung zu erfüllen hat, würde bedauerliche Folgen haben, weil dadurch die Zustände wiederhergestellt würden, wie sie vor der Reform des Armenrechts (1834. D. V.) bestanden. Sie würde die Unabhängigkeit der Arbeiterklasse zerstören und die Armensteuer zu einer fast unerträglichen Last erhöhen.

Es ist nicht wünschenswert, daß die arbeitenden Klassen mit der Armenunterstüt-

zung in Berührung kommen<sup>1)</sup>. Wenn erst einmal das ehrenhafte Gefühl, das sie jetzt dazu anhält, die Armenunterstützung zu vermeiden, geschwunden ist, ist es wahrscheinlich, daß die Armenbehörden bei der geringsten Gelegenheit in Anspruch genommen werden.

Das Local Government Board ist nicht im Zweifel, daß die Rechte und Vollmachten, die die Armenpfleger jetzt besitzen, völlig genügen, um die regelmäßigen Fälle von Armut in ausreichender Weise zu behandeln und die Nachfrage nach Unterstützung für diejenigen Schichten zu befriedigen, die gewöhnlich darum einkommen.

Wenn das Armenhaus überfüllt ist, oder wenn die Umstände so außergewöhnlich sind, daß erwachsene männliche Personen wegen Arbeitslosigkeit »offene« Unterstützung erhalten sollen, sind die Armenpfleger in den großen Bevölkerungszentren berechtigt, eine Arbeitsleistung zu fordern. Eine Unterstützung erfolgt dann nach der Diskretion der Armenpfleger. In anderen Bezirken, wo die Armenpfleger diese Ermächtigung noch nicht besitzen, wird eine Genehmigung erteilt, sobald sie erforderlich ist.

Diese Vorkehrungen genügen jedoch nicht, um außergewöhnliche Notstände zu behandeln. Die geforderte Arbeitsleistung besteht gewöhnlich im Steineschlagen und Wollezupfen. Diese Arbeiten sind ausgewählt, weil sie am wenigsten andere Arbeiter verdrängen können, aber sie bilden einen harten Druck für gelernte Handwerker und können in manchen Fällen die Arbeitsleistung derselben in ihrem eigenen Berufe ernstlich herabmindern. Spatenarbeit im Garten ist weniger dieser Kritik ausgesetzt, und wenn die Möglichkeit der Ausführung solcher Arbeiten besteht, ist das Amt bereit, die Armenpfleger durch Genehmigung der Pacht von Land für diesen Zweck zu unterstützen. Auf jeden Fall jedoch bringt die Annahme von Unterstützung aus den Händen der Armenpfleger, selbst wenn sie von der Verrichtung einer Arbeit begleitet ist, jene staatsbürgerliche Disqualifizierung mit sich, die mit der Armenunterstützung verbunden ist.

Was notwendig ist, um Handwerkern und anderen Personen beizustehen, die bisher trotz zeitweiliger Arbeitslosigkeit die Armenunterstützung vermieden haben, ist:

<sup>1)</sup> Dieser Satz ist vom Verfasser in Sperrdruck wiedergegeben, weil er den Kerngedanken des ganzen Rundschreibens darstellt.

1. Arbeit, die nicht das Stigma der Armenunterstützung mit sich bringt;
2. Arbeit, die von allen verrichtet werden kann, was immer ihre frühere Beschäftigung gewesen sein möge;
3. Arbeit, die nicht in Konkurrenz tritt mit derjenigen anderer Arbeiter, die gegenwärtig sich in Beschäftigung befinden, und schließlich
4. Arbeit, die nicht die Wiederaufnahme regulärer beruflicher Beschäftigung für diejenigen erschwert, die sich darum bemühen.

Das Amt hat kein Recht, die Durchführung irgendeines besonderen Vorschlages zu erzwingen, und die Aufgabe dieses Zirkulars ist, die Frage allgemein zur Beachtung der Armenpflegerämter und anderer Gemeindebehörden zu bringen.

Für Distrikte, in denen außerordentliche Notstände herrschen, wird empfohlen, daß die Armenpfleger mit den Gemeindebehörden in Verbindung treten und versuchen, mit den letzteren die Durchführung von Arbeiten zu erreichen, bei der ungelernete Arbeiter sofort Beschäftigung finden können. Diese Arbeiten können unter anderem von folgender Art sein:

- a) Spatenarbeit auf Rieselgütern;
- b) Anlegung von offenen Plätzen, Erholungsplätzen und neuen Kirchhöfen, sowie Beseitigung von Beerdigungsplätzen, die nicht mehr für diesen Zweck verwendet werden;
- c) Reinigung von Straßen, wo sie sonst nicht von den Gemeindebehörden ausgeführt wird;
- d) Anlage und Pflasterung neuer Straßen;
- e) Pflasterung bestehender Straßen und Anlage von Fußwegen auf Landstraßen;
- f) Anlage oder Erweiterung von Klär- und Wasserwerken.

Es sei bemerkt, daß Spatenarbeit eine Arbeitsart ist, die besondere Vorzüge für erwachsene männliche Personen hat, die sich außer Beschäftigung befinden. Jeder arbeitsfähige Mann kann graben, obgleich einige mehr leisten als andere, und die Arbeit ist in keiner Weise herabwürdigend und braucht nicht auf andere Beschäftigungsarbeiten irgendwie hindernd einzuwirken.

In allen Fällen, wo besondere Arbeiten eingeführt werden, um außerordentlichen Notständen abzuhelpen, scheint es notwendig zu sein 1. daß die beschäftigten Leute auf eine Empfeh-

lung der Armenpfleger hin eingestellt werden als Personen, deren Lebensumstände es nicht wünschenswert erscheinen lassen, daß sie ins Arbeitshaus gesandt oder als unterstützungsbedürftige Arme behandelt werden, und 2. daß die gezahlten Löhne etwas geringer sein sollen als die gewöhnlich für ähnliche Arbeiten gezahlten, damit die Vorspiegelung von Notständen verhütet und in allen, die die Arbeit ausüben, der Wunsch rege erhalten wird, sobald als möglich zu ihrer früheren Beschäftigung zurückzukehren.

Wenn die Arbeiten einen solchen Charakter haben, daß es notwendig erscheint, die Kosten durch Anleihen zu decken, können die Behörden darauf rechnen, daß auf seiten des Amtes der Wunsch vorhanden ist, den Antrag auf Genehmigung der Anleihe schnellstens zu erledigen. Wenn es sich als notwendig erweisen sollte, außergewöhnliche Vorkehrungen zu treffen, werde ich mich freuen, sofort über die Art und den Erfolg derselben bei den in Frage kommenden Bevölkerungsschichten unterrichtet zu werden.

J. Chamberlain.

Dieses Zirkular wurde bei der folgenden Notstandsperiode im November 1892 unter Sir Henry Fowler, damals Präsident des Ministeriums für Selbstverwaltung inhaltlich wiederholt. Eine erhebliche Zahl von Gemeinden führte infolgedessen die darin enthaltenen Anregungen aus, teilweise regelmäßig in jedem Jahre, teilweise bei absteigender Wirtschaftskonjunktur. So wurden Einrichtungen zur Unterstützung Arbeitsloser im Winter 1892/93 von 96 Gemeinden getroffen, von denen 77 an 26875 Personen Arbeit vergeben konnten.

Die Notstandsarbeiten blieben aber nach wie vor Unterstützung. Man konnte nicht erwarten, daß von Arbeitern, die niemals Straßenarbeiten und andere Erdarbeiten ausgeführt hatten, vollwertige Leistungen für den Lohn, den sie erhielten, gegeben wurden. Wenn auch Spatenarbeit für die meisten der Arbeitslosen geeignet war, so befanden sich doch immer noch Arbeitergruppen darunter, wie Buchdrucker, Buchbinder, Schneider, Kellner, Handlungsgehilfen, Mechaniker, Holzarbeiter usw., von denen man nur ungenügende Arbeit erwarten konnte. Soweit die Arbeiten nicht mit der Beschäftigung anderer Arbeiter kollidierten, war schließlich nicht viel dagegen einzuwenden.

Aber vielfach hätten die Arbeiten von organisierten arbeitslosen Leuten ausgeführt werden können, die sich bei den Notstandskomitees nicht meldeten. Auch der Schaden für die Gemeinden war beträchtlich, denn die Notstandsarbeiten waren teilweise 50 bis 100% teurer, als wenn man sie durch Arbeiter hätte ausführen lassen, die solche Arbeit gewohnt waren. Eine eigenartige Maßregel traf die Londoner Gemeinde Stepney, die ihre Kehrmaschinen außer Betrieb setzte, um die Straßen durch Arbeitslose mit dem Handbesen reinigen zu lassen. Dadurch wurden die Steuerzahler in einem einzigen Winter um £ 1000 mehr belastet. Um auch den gelernten Arbeitern geeignetere Arbeiten überlassen zu können, versuchte man es hier und da mit Bauarbeiten. Aber trotzdem Tausende von Bauarbeitern sich unter den Anmeldenden befanden, konnte man bei weitem nicht die erforderliche Zahl der gelernten Leute zusammenbringen.

Die Gewerkvereine ließen es an Kritiken der Notstandsarbeiten nicht fehlen. Sie verlangten, daß den Komitees vor allem Ermächtigung zur Erwerbung von Land, das die Arbeitslosen kultivieren könnten, gegeben werden sollte, und die Regierung sollte in schlechten Wirtschaftsjahren die Bearbeitung unbenutzter Landflächen in großem Maßstabe durchführen lassen.

Das Jahrzehnt 1890/1900 war mit der Verbesserung der Organisation von Notstandsarbeiten und der Durchführung von Neuerungen ausgefüllt. Viel wurde auch durch private Bemühungen geleistet, so z. B. durch das »Mansion House Committee« vom Jahre 1892 und durch ein anderes ähnliches Komitee im Jahre 1903. Ein Plan zur Durchführung von Arbeitslosenhilfe, angeregt von privater Seite, gelangte mit Unterstützung der Regierung, im Jahre 1904 zur Durchführung. Die verhältnismäßig günstigen Resultate veranlaßten die konservative Regierung dann im Jahre 1905, die allgemeine Einführung des hier geschaffenen Systems durch Gesetzgebung zu versuchen. Das am 11. August 1905 angenommene Arbeitslosengesetz (Unemployed Workmen Act) verlangte die Einrichtung von Notstandskomitees (distress committees) in allen städtischen oder ländlichen Gemeinden mit mehr als 50 000 Einwohnern. Den Komitees sollten in bestimmtem Verhältnis angehören: Gemeinderäte, Armenpfleger und andere Personen mit Erfahrungen auf dem Gebiete der Wohlfahrtspflege. Die Komitees hatten die Aufgabe, die Verhältnisse der Arbeiterschaft ihres Distrikts zu studieren und

Arbeitslosen nach Untersuchung jedes einzelnen Falles Hilfe zu gewähren. Diese Hilfe konnte erfolgen durch:

- a) Beihilfe zur Auswanderung,
- b) Hilfe zur Abwanderung oder zum Umzug in einen anderen Distrikt,
- c) Verschaffung von temporären Arbeiten oder Beihilfe zu der Ausführung von solchen.

Durch die Unterstützung sollte in keiner Weise die staatsbürgerliche Stellung der Arbeiter beeinträchtigt werden. Die Komitees erhielten ferner die Ermächtigung zur Gründung, Übernahme oder Unterstützung von Arbeitsnachweisen. Die Kosten für die Arbeiten der Komitees, für Arbeitsnachweise, Unterstützung und Auswanderung sollten aus den Gemeindesteuern aufgebracht werden, während für Aufwendungen anderer Art Mittel durch freiwillige Spenden oder durch Zuwendungen des Schatzamtes beschafft werden sollten. Die Dauer des Gesetzes wurde auf drei Jahre beschränkt, später aber von Jahr zu Jahr erneuert. In Ministerialverfügungen zum Gesetz wurde unter anderem noch bestimmt, daß bei Notstandsarbeiten der wöchentliche Lohn geringer sein sollte, als die Summe, die unter gewöhnlichen Verhältnissen von einem ungelerten Arbeiter für eine volle Arbeitswoche verdient werden kann. Arbeit sollte nur mit Zustimmung des Ministeriums für Selbstverwaltung in mehr als zwei aufeinanderfolgenden Jahren an dieselbe Person vergeben werden. Die Maximaldauer der Beschäftigung für eine Person wurde auf 16 Wochen jährlich festgesetzt, doch konnte diese Zeit unter Zustimmung des Ministeriums überschritten werden.

Es wurden auf Grund des Gesetzes im ganzen 102 solcher Notstandskomitees in der Provinz und 29 in Groß-London gegründet. Auf eine zahlenmäßige Wiedergabe der Resultate ihrer Tätigkeit an dieser Stelle verzichten wir. Schon von 1906 ab sah sich das Parlament veranlaßt, namhafte Zuschüsse zu leisten, da die aus Steuern aufgebrachten Summen bei weitem nicht ausreichten, um die Ausgaben der Komitees zu decken. Mit dem Jahre 1907 hatte die neue Wirtschaftskrisis eingesetzt, die den Prüfstein für die Leistungsfähigkeit der neuen Organisation bildete.

Ihrer ganzen Anlage nach war das Arbeitslosengesetz ein Experiment staatlicher Arbeitslosenhilfe. Und als solches hat sie einen völligen Mißerfolg gehabt, der von keiner Seite

mehr bestritten wird. Keine der an das Gesetz geknüpften Wünsche und Erwartungen ist auch nur annähernd zur Erfüllung gelangt. Die am schärfsten umrissene Kritik hat unseres Erachtens Mr. W. H. Beveridge<sup>1)</sup> geliefert: »Das Gesetz nahm seinen Anfang als ein sorgfältig beobachtetes Experiment zur Behandlung einer ganz besonderen Notlage — außerordentlicher industrieller Depression — durch Unterstützung außerhalb der Armenpflege. Alle einschränkenden Vorkehrungen sind eine nach der andern beseitigt oder vergessen worden. Die Unterstützung ist zum größten Teil nicht aus den Quellen gewährt worden, an die man zuerst dachte (freiwillige Spenden), noch an die Personen, für die das Gesetz es vorsah (Arbeiter, zeitweilig außer Beschäftigung und in außergewöhnlicher Notlage), noch in wesentlicher Übereinstimmung mit den Grundprinzipien des Gesetzes (daß weniger Unterstützung als Unabhängigkeit gewährt werden solle) noch mit dem im Gesetz erklärten Zweck (die Zurückführung zu regelmäßiger Beschäftigung)«.

Die Gründe, die von anderen Seiten gegen die Fortdauer der Unterstützung durch Notstandsarbeiten geltend gemacht werden, lassen sich wie folgt zusammenfassen:

1. Selbst wenn die Arbeiten notwendig sind, werden sie viel zu teuer ausgeführt. Die Arbeiter sind in vielen Fällen gänzlich ungeeignet. Um einer möglichst großen Zahl von Arbeitern Beschäftigung zu geben, wurde diese für den einzelnen auf 3 bis 6 Tage beschränkt, und die Leute mußten gerade aufhören, als sie sich an den Gebrauch der Werkzeuge zu gewöhnen begannen.
2. Die Durchführung kommunaler Notstandsarbeiten führt zur Einschränkung normaler Arbeit.
3. Notstandsarbeiten bessern die Lage des Arbeiters nicht, der bei Beendigung derselben ebenso in Not ist, wie beim Beginn. Das System der Notstandsarbeiten hat infolgedessen kein anderes Resultat als die Unterstützung von Gelegenheitsarbeitern.
4. Nur ein kleiner Teil der für die Notstandsarbeiten ausgeworfenen Summen fließt den Arbeitern zu. Ein großer Teil entfällt auf Material, Transport, Aufsicht usw., so

---

<sup>1)</sup> W. H. Beveridge: »Unemployment, a Problem of Industry.« London, Third Edition 1912, S. 189.

daß reine Unterstützung ohne Arbeitsleistung vielfach billiger wäre, besonders, wenn die Arbeiten nicht auf alle Fälle hätten ausgeführt werden müssen.

Die Armenrechtskommission bezeichnete in ihrem Bericht die kommunalen Notstandsarbeiten als einen absoluten Mißerfolg, der durch ihre staatliche Organisation durch das Arbeitslosengesetz noch vergrößert wurde. Die bekannt gewordenen Tatsachen zeigen, daß Notstandsarbeiten wirtschaftlich zwecklos sind. Wird notwendige Arbeit unternommen, so handelt es sich nur um eine Vorwegnahme, durch die später Leute, deren Beschäftigung bei den Gemeinderäten eine mehr oder weniger regelmäßige ist, arbeitslos werden. Arbeiten anderer Art sind dagegen nach Ansicht der Kommission entwürdigender, als offene Unterstützung. Elend und eine große Familie sollten niemals einen ausschlaggebenden Grund für Beschäftigung bei öffentlichen Arbeiten geben, sondern nur für Armenunterstützung. Für Anstellung kommt in erster Linie die Fähigkeit in Frage. Dieser Grundsatz ist unter dem Arbeitslosengesetz aber vernachlässigt worden.

Die Arbeitslosenbehörde für London, »Central (Unemployed) Body«, gab in ihrem Bericht für 1909 ebenfalls ein Urteil über das System der Notstandsarbeiten ab. Es sei unmöglich, so heißt es da, eine genügende Anzahl derjenigen Arbeiter zu finden, für die das Gesetz ursprünglich bestimmt war. Diese besseren Arbeitergruppen halten sich fern, weil trotz aller gegenteiligen Beteuerungen den Notstandsarbeiten doch zu sehr das Stigma der Armenunterstützung anhaftet. Die Londoner Arbeitslosenbehörde erwähnte, daß ihre besten Resultate durch die Arbeitsnachweise und die Auswanderungsbeihilfe erreicht worden seien.

Die Armenrechtskommission kam nach einer umfangreichen Untersuchung über die mannigfachen Wege zur Beseitigung der Arbeitslosigkeit, die vorgeschlagen worden waren, zu dem Schluß, daß die wirklich erfolgreichen Maßnahmen gegen Arbeitslosigkeit andere sind, als sie durch das Arbeitslosengesetz eingeführt wurden. Im wesentlichen handelt es sich nach der Ansicht der Kommission darum, Arbeit für die ungelerten Arbeiter der Städte zu schaffen. Die Notstandskomitees sind nur in der Lage, staatliche oder städtische Arbeiten ausführen zu lassen, Parkarbeiten, Straßenpflasterungen, Wegebauten, Drainagen, Aufforstungen, Urbarmachung von Ödland, Dammbauten usw. Diese Arbeiten sind für städtische Arbeiter so ungeeignet, wie nur

möglich. Nur eine kleine Anzahl von ihnen wird solche Arbeiten so ausführen können, daß sie für die Gesamtheit auch wirklichen Wert haben. Arbeiten dieser Art sollten nur ausgeführt werden, um den Zustrom der Arbeitslosen aus dem Lande in die Städte aufzuhalten. Die Lösung des Arbeitslosenproblems in den Städten liegt dagegen in einer besseren Organisation der Arbeiter und in einer größeren Rücksichtnahme auf letztere seitens der Arbeitgeber.

Die Frage der Organisation der städtischen Arbeit soll im nächsten Kapitel ausführliche Behandlung erfahren. Hier möchte der Verfasser nur der Ansicht Ausdruck geben, daß die Kommission mit ihrem abfälligen Urteil ein wenig über das Ziel hinausgeschossen hat. Es wurde bereits darauf hingewiesen, daß die kurz bemessene Dauer der Arbeit oft zur Folge hatte, daß die Arbeiter aufhören mußten, als sie sich gerade an die Arbeit zu gewöhnen begannen. Daran ist aber nur der unzweckmäßige Grundsatz schuld, die vorhandene Arbeit als Gelegenheitsarbeit zwischen möglichst viele Arbeiter zu verteilen, anstatt eine geringere Anzahl so lange wie möglich zu beschäftigen. Dauernde Arbeit hätte dazu beigetragen, die betreffenden Personen vor allem in landwirtschaftlichen und ähnlichen Arbeiten auszubilden und ihnen dadurch die Möglichkeit einer dauernden neuen Existenz zu schaffen. Die Möglichkeit läßt sich aus den Resultaten der Farmkolonie in Hollesley Bay beweisen. Hollesley Bay Farm, ursprünglich eine Landwirtschaftsschule, wurde im Jahre 1905 von Mr. Joseph Fels angekauft und dem Zentralkomitee für den Londoner Arbeitslosenfonds zur Bearbeitung überlassen. Als auf Grund des Arbeitslosengesetzes sich im Dezember 1905 das sog. »Central (Unemployed) Body« bildete, pachtete dieses die Farm, um sie später zu kaufen. Ursprünglich war beabsichtigt, sowohl Notstandsarbeiten in Krisenzeiten auf der Farm ausführen zu lassen, als auch dauernde Arbeit für Personen zu schaffen, die entweder an landwirtschaftliche Arbeit gewohnt waren oder dafür ein gewisses Interesse zeigten. Eine Anzahl Männer und Familien sollten dann auf dem Lande angesiedelt werden. Leider wurde das Bestreben der Leitung, eine wirkliche landwirtschaftliche Ausbildung durchzuführen, gehindert, indem von London große Massen Arbeitsloser nach der Kolonie gesandt wurden, die letztere als eine Art Strafanstalt betrachteten. Außerdem entschied das Ministerium, daß das Londoner Zentralkomitee nicht berechtigt

sei, Kleinsiedelungen vorzunehmen. Trotzdem wurden gute Erfolge mit der landwirtschaftlichen Ausbildung einer Anzahl der Leute erzielt, für die in den meisten Fällen das Überschreiten der für Beschäftigung festgesetzten Zeit von 16 Wochen vom Ministerium nachgesucht und bewilligt wurde. Da jedoch Arbeitsstellen in England nicht verschafft werden konnten, half man den Leuten zur Auswanderung nach den Kolonien.

Es kommt also mehr oder weniger darauf an, für die Leute im Lande selbst dauernde Beschäftigung zu finden, um mit Farmkolonien und landwirtschaftlichen Arbeiten einen vollen Erfolg zu erzielen. Und was hier von der Landwirtschaft gesagt ist, trifft auch auf eine Reihe von anderen Beschäftigungsarten zu, die in kurzer oder längerer Zeit erlernt werden können. Auf diese erzieherische Seite ist aber, wie gezeigt wurde, bei der Ausführung des Arbeitslosengesetzes nur wenig Gewicht gelegt worden.

Es ist kaum denkbar, daß in der künftigen englischen Sozialpolitik Notstandsarbeiten eine so große Bedeutung haben werden, wie sie in den vergangenen zwanzig Jahren besaßen. Die Erfahrung hat mit der Idee aufgeräumt, daß die bloße Verschaffung eines genügend großen Quantums von Arbeit zur Beseitigung der Arbeitslosigkeit genügen werde. »Arbeitslosigkeit«, so führt W. H. Beveridge<sup>1)</sup> aus, »ist nicht so sehr von der Menge industrieller Tätigkeit, als vielmehr von ihren Methoden abhängig, und solange die Methoden unverändert bleiben, wird Arbeitslosigkeit andauern oder wiederkehren, wie auch immer die Menge der vorhandenen Arbeit wächst. Fallende Nachfrage nach Arbeitskräften mag ein Symptom nationalen Verfalls darstellen, steigende Nachfrage ist aber kein Heilmittel gegen Arbeitslosigkeit.« Das läßt sich am besten daraus ersehen, daß selbst in den besten Jahren die Arbeitslosenrate in den englischen »Trade Unions« kaum jemals unter 2% sinkt.

---

<sup>1)</sup> a. a. O. S. 15.

## 5. Kapitel.

**Die Reorganisation des Arbeitsmarktes.**

Das oben erwähnte Buch von W. H. Beveridge hat der neueren Arbeitslosenpolitik in England die Richtung gegeben. In ihm wurden die Ergebnisse früherer Versuche zusammenfassend kritisiert, und das Problem selbst ist von einer ganz neuen Seite behandelt worden. Das Buch will nicht eine möglichst vollständige Sammlung von Vorschlägen zur Beseitigung der Arbeitslosigkeit geben, sondern mehr die Umrisse einer Arbeitslosenpolitik anzeigen. Wie schon in den Schlußsätzen des vorigen Kapitels angedeutet ist, behandelt Beveridge die Arbeitslosigkeit nicht als eine Frage der Zunahme oder Abnahme der Arbeitsmenge, sondern als eine solche der Arbeitsorganisation. Nicht auf die Menge der vorhandenen Arbeit kommt es an, sondern auf ihre Veränderungen und Fluktuationen. Durch diese Veränderungen werden gewisse Teile des Arbeitsvorrats (Arbeit hier im Sinne von Arbeitskraft verstanden) außer Beschäftigung gesetzt. Arbeitslosigkeit entsteht nun dadurch, daß diese Teile es schwierig finden, wieder vom Arbeitsprozeß absorbiert zu werden.

Die Lösung des Problems der Arbeitslosigkeit muß also darin bestehen, die industriellen Veränderungen glatter sich vollziehen zu lassen, und ferner darin, entweder die Arbeiterreserven die für die Verschiebungen auf dem Arbeitsmarkt notwendig sind, oder aber die Perioden ihrer Beschäftigungslosigkeit zu vermindern. Schließlich, wenn dieses Ziel nicht ganz erreicht werden kann, müssen für die noch vorhandenen unbeschäftigten Arbeiter genügende Existenzbedingungen geschaffen werden. Beveridge kommt so zur Verwerfung einer Anzahl der bisher gemachten und versuchten Vorschläge, die in ihrer Weise von Wert sein mögen, aber das Problem der Arbeitslosigkeit nicht berühren. Eine dieser Maßnahmen erblickt er in der Schaffung neuer Industrien (Aufforstung, Landgewinnung usw.). Jede solcher Maßnahmen muß von anderen Gesichtspunkten aus verteidigt und kritisiert werden, als denen, die mit dem Problem der Arbeitslosigkeit zusammenhängen. Sie mögen vermehrte Prosperität und einen steigenden Bedarf an Arbeitskräften bringen oder nicht. Alle Erfahrung zeigt uns, daß dieser steigende Arbeits-

bedarf kein Heilmittel gegen Arbeitslosigkeit ist. Auch Einschränkung der Geburtenziffer, Auswanderung, Herabsetzung der Arbeitszeit usw. sind Maßnahmen, die das Problem nur indirekt, nicht ausschlaggebend berühren. Diese Faktoren sind seit Jahrzehnten in Wirksamkeit gewesen, ohne daß sie irgendwelche Erfolge gezeitigt hätten.

Wenn aber das Problem darin liegt, eine genügende Reserve von Arbeitskräften für Fluktuationen in Bereitschaft zu halten, so ist die einfachste Lösung in dem ersten der oben genannten Vorschläge gegeben. Es können neue Industrien geschaffen werden, nicht um ihrer selbst willen zur Beseitigung von Arbeitslosigkeit, sondern als Reservoir für überschüssige Arbeitskraft, als Quellen eines elastischen Angebots, das sich steigern oder vermindern kann, wann und wie der Rest des Arbeitsmarktes dies erforderlich macht.

Die Regelung des In- und Abflusses von Arbeitskräften kann ausgeführt werden durch die Schaffung von Arbeitsnachweisen, von denen alle Arbeitgeber eines Gewerbe- oder Industriezweiges ihre Arbeiter holen, wie dies auch das Ziel der organisierten Arbeiter in ihren »Trade Unions« ist. Ein Grundzug des Nachweises von Arbeit muß aber sein, daß Beschäftigung, soweit als dies möglich ist, auf die kleinste Zahl von Arbeitern konzentriert wird, die für die in Frage kommende Arbeit genügen. Beschäftigungen, die aufeinander folgen, sollen so weit als möglich demselben Arbeiter übertragen werden, anstatt sie zwischen verschiedenen Leuten zu verteilen, deren jeder dann halb beschäftigungslos ist. Die Gruppe der Gelegenheitsarbeiter muß verschwinden und dies kann geschehen, indem man die Nachfrage nach ihnen beseitigt. Bei den Londoner Docks ist ein solches System der Einstellung, wie weiter oben bereits bemerkt wurde, seit 1891 eingeführt. Dadurch wird freilich eine Anzahl der Leute dauernd unbeschäftigt. Wo früher 1000 Gelegenheitsarbeiter arbeiteten, deren jeder nur teilweise Verdienst hatte, sind jetzt vielleicht 500 dauernd beschäftigt, die übrigen dauernd arbeitslos. Sie müssen sich also an anderer Stelle nach Beschäftigung umsehen. Wenn ihnen dies nicht gelingt, besitzt das Land entweder viel mehr Arbeiter, als es ernähren kann, oder die vorhandenen Arbeiter sind zu keiner Arbeit zu gebrauchen. Die letztere Folgerung dürfte die größere Wahrscheinlichkeit für sich haben. Sollte dies nicht (bei allen oder einem

Teil von ihnen) der Fall sein, so können sie, nach Beveridge, zu neu geschaffenen Industrien geführt oder zur Auswanderung angeregt werden.

Arbeitsnachweise wurden auf kommunaler Grundlage zuerst in London auf Grund der »Labour Bureaux (London) Act« von 1902 errichtet. Die einzelnen Gemeinden der Metropole erhielten durch dieses Gesetz das Recht zur Einrichtung und Erhaltung von Vermittlungsstellen. Die Kosten sollten aus den allgemeinen Steuern bestritten werden. Das Gesetz ist allerdings kaum jemals richtig zur Ausführung gelangt, da nur wenige kleine Gemeinden von der Ermächtigung Gebrauch machten. Dann trat 1905 das Arbeitslosengesetz in Kraft, das den Notstandskomitees in ganz England die Gründung neuer, oder die Übernahme bestehender Arbeitsnachweise oder deren finanzielle Unterstützung gestattete. Die Londoner Arbeitslosenbehörde sah zuerst die Unzulänglichkeit der Notstandsarbeiten ein und ernannte im März 1906 eine Kommission zum Studium der Arbeitslosenfrage, um namentlich die Idee der Arbeitsvermittlung auf eine wirksamere Weise in die Praxis umzusetzen. Vorsitzender der Kommission wurde Mr. Beveridge, der als Redakteur der Londoner »Morning Post« in diesem Blatte eine Reihe glänzender Aufsätze über die Frage veröffentlicht hatte. Entsprechend den Vorschlägen der Kommission wurden Ende 1906 25 Arbeitsnachweise in den verschiedenen Stadtteilen Londons eröffnet, die unter ungeheuren Schwierigkeiten und mit nur langsam eintretendem Erfolge es versuchten, einen zentralisierten Arbeitsmarkt für die Sechsmillionenstadt zu schaffen.

Das größte Hindernis zu einer wirksamen Ausgestaltung der Londoner Arbeitsnachweise lag darin, daß sie von einer Wohlfahrtskörperschaft eingerichtet waren. Die Vermittlung empfing dadurch, ebenso wie die Ausführung der Notstandsarbeiten durch die gleiche Körperschaft, den Anstrich von Armenhilfe. Die wirklich fähigen Arbeiter hielten sich meist von den Arbeitsnachweisen fern und die Arbeitgeber, da sie keine erfahrenen Arbeiter erhalten konnten, erst recht. Erst später, als in einzelnen Distrikten die »Trade Unions« mit den Arbeitsnachweisen in Verbindung traten, ihre Stellenlisten dort auslegten und zum Teil auch ihre Sitzungen in den Gebäuden abhielten, vermehrte sich die Zahl der eingetragenen Bewerber und der suchenden Arbeitgeber. Die Schaffung eines zentralen »Clearinghouse« er-

möglichte dann erweiterte Vermittlung von Arbeit außerhalb des Wohndistrikts des Arbeiters bzw. Arbeitgebers.

Inzwischen hatte Mr. Beveridge sein Buch über die Arbeitslosenfrage veröffentlicht; Mr. Winston Churchill berief ihn kurz darauf ins Handelsamt, wo er den Gesetzentwurf für Arbeitsnachweise (Labour Exchanges Bill) ausarbeitete, der später dem Parlament vorgelegt wurde. Das Gesetz gelangte am 20. September 1909 zur Annahme und ist seit dem 1. Januar 1910 in Wirksamkeit. Auch die Durchführung des Gesetzes wurde Mr. Beveridge übertragen.

Das Arbeitsnachweisgesetz bildete einen weiteren Schritt der Abkehr von früheren politischen Grundsätzen. Während bei den Notstandsarbeiten nur die Anregung vom Ministerium kam, die Durchführung aber den Gemeindebehörden nach Willkür überlassen wurde, ist bei den Arbeitsnachweisen die Selbstverwaltung ganz aufgehoben. Die Leitung ist zentralisiert und befindet sich gänzlich in den Händen des Ministeriums.

Das Handelsamt ist durch das Gesetz nicht nur ermächtigt worden, an allen Plätzen, an denen es für zweckmäßig erachtet wird, Arbeitsbörsen zu gründen, sondern es kann auch bestehende Vermittlungsämter, ob von Einzelpersonen oder Körperschaften oder lokalen Behörden eingerichtet, mit deren Einwilligung übernehmen oder mit ihnen so weit wie möglich zusammenarbeiten. Das Arbeitslosengesetz erhielt durch das neue Gesetz insofern eine Einschränkung, als die Arbeitsvermittlungsstellen der Notstandskomitees von 1911 ab nur noch dort bestehen dürfen, wo keine staatlichen Arbeitsnachweise vorhanden sind.

Für die Zwecke der Arbeitsvermittlung ist England (d. h. das Vereinigte Königreich) in 8 Distrikte eingeteilt worden, deren Grenzen sich im wesentlichen mit denen der vorhandenen Industriebezirke decken. Die Zentralbureaus befinden sich in London, Birmingham, Bristol, Doncaster, Warrington, Cardiff (für Wales), Glasgow (für Schottland) und Dublin (für Irland). In allen Städten wurden Arbeitsnachweise eingerichtet, von denen es drei Größenklassen gibt. Ungefähr 30 bis 40 sollten der Schätzung nach auf Städte mit mehr als 100 000 Einwohnern, 45 auf Städte mit 50 000 bis 100 000 Einwohnern und 150 auf kleinere Orte entfallen, doch sind diese Zahlen jetzt erheblich überschritten. Außerdem sind die Postanstalten der kleinsten Ortschaften ermächtigt, Meldungen von Arbeitssuchenden und offenen Stellen

entgegen zu nehmen. Die Meldungen werden von dort dem nächsten Arbeitsnachweis weiter gegeben. Jede offene Stelle, die nicht am Orte besetzt werden kann, ist dem nächsten Zentralbureau zu melden. Dieses versucht, geeignete Arbeitskräfte in den übrigen Orten des Distrikts zu finden, und setzt sich, wenn dies nicht gelingt, mit der Londoner Hauptstelle in Verbindung, welche die gewünschten Arbeiter aus anderen Distrikten heranzuziehen sucht.

In London wurden die bereits existierenden Bureaus der Arbeitslosenbehörde übernommen und durch einige neue in geeigneten Stadtteilen vermehrt. Die einzelnen Bureaus sind telephonisch miteinander verbunden, so daß die Besetzung offener Stellen mit Leuten aus anderen Stadtteilen schnellstens erfolgen kann. Jeder der Arbeitsnachweise hat vier Abteilungen: für qualifizierte Arbeiter, für Ungelernte, für Frauen und für Jugendliche. Besondere Arbeitsnachweise für die einzelnen Industriezweige sind, wo es erforderlich erscheint, in Aussicht genommen. Bis jetzt bestehen derartige Nachweise für die Packer, Träger usw., der Tuchindustrie in Manchester und für die gleichen Arbeiter der Baumwollbörse in Liverpool. Außerdem ist eine Zentralstelle für die Dockarbeiter in Liverpool eingerichtet.

Die Hauptaufgabe erblickte man jedoch zunächst in der Heranziehung möglichst vieler qualifizierten Arbeiter zu den Nachweisen. Man sah ein, daß die Arbeitgeber nur dann sich dauernd an die Arbeitsnachweise wenden würden, wenn sie darauf rechnen konnten, auch die besten und für ihre Zwecke geeigneten Leute zu bekommen. Die übrigen brauchten sie nicht suchen, sie kamen von selbst und boten sich an.

Die leitenden Beamten der Arbeitsnachweise sind für den Zweck ausgewählt worden, schnell und sicher über die Fähigkeiten der Arbeitssuchenden entscheiden zu können. Man hat aus diesem Grunde ausschließlich Männer der Praxis genommen, woraus der Regierung der Vorwurf gemacht wurde, einseitig ihre Freunde aus der liberalen und der Arbeiterpartei berücksichtigt zu haben. Dies wurde bestritten, wenn auch die Tatsachen darauf hinweisen mögen. Der den politischen Fragen Fernstehende braucht sich allerdings darüber weiter nicht aufzuhalten, denn die Konservativen hätten es ebenso gemacht. Die Abweichung von den üblichen Grundsätzen der Anstellung von Beamten läßt sich nur begrüßen, denn für die Führung der Arbeitsnach-

weise im Sinne des Gesetzes kommen andere Fähigkeiten in Frage als diejenigen, über welche bei den Eintrittsprüfungen zum Verwaltungsdienst ein Urteil abgegeben wird.

Bei der Besetzung der von den Arbeitgebern angemeldeten Stellen soll die Fähigkeit neben der Reihenfolge der Eintragung das ausschlaggebende Moment für die Auswahl der Arbeiter geben. Jede Parteilichkeit bleibt ausgeschlossen, ob es sich nun um liberale oder konservative oder sozialistische Arbeiter, um Organisierte oder Unorganisierte handelt. Die Arbeitssuchenden haben ein Formular auszufüllen, auf Grund dessen ihre Eintragung in die Bewerberliste auf sieben Tage erfolgt. Nach Ablauf dieser Zeit haben sie sich von neuem registrieren zu lassen, wenn sie in der Zwischenzeit nicht Arbeit gefunden haben. Von besonderer Wichtigkeit ist der Paragraph 2, Absatz 2 des Gesetzes, der besagt, daß keinem Arbeiter Nachteile daraus erwachsen dürfen, daß er sich weigert, Streikarbeit zu übernehmen oder eine Stellung anzutreten, bei welcher der angebotene Lohn geringer ist, als der im Distrikt für seinen Arbeitszweig übliche. Im übrigen übernimmt der eintragende Beamte keine Verantwortung mit Bezug auf Arbeitslohn und Arbeitsbedingungen. Lohntarife zwischen Arbeitern und Arbeitgebern, die für den Distrikt gelten, dürfen in den Arbeitsnachweisen zur Einsicht ausgelegt werden.

Die Bemühungen der Regelung des Zu- und Abzugs von Arbeitssuchenden haben es notwendig gemacht, für Reisekosten Geldmittel als Darlehen bereit zu halten. Hat ein Arbeiter so durch einen Arbeitsnachweis Stellung in einem anderen Wohn-distrikt gefunden, so kann er auf Ansuchen einen Schein erhalten, für den ihm am Bahnhofsschalter eine Fahrkarte nach dem betreffenden Ort ausgehändigt wird. Er muß den Betrag dann von seinem ersten Arbeitslohn zurückzahlen.

Das ganze System ist, wie bereits erwähnt, in der ersten Zeit auf die Erzielung möglichst guter Resultate mit gelernten Arbeitern eingestellt worden. Die Beschäftigung der ungelerten Gruppen soll nach und nach mit Hilfe der verschiedenen Hafenbehörden, der Docks, der staatlichen und kommunalen Verwaltungen für öffentliche Arbeiten usw. geregelt werden. Spezielle Aufmerksamkeit ist den Frauen gewidmet, für deren Abfertigung Damen engagiert sind, die lange Erfahrung im Geschäftsleben besitzen. Die Eintragung Jugendlicher sollte mit Hilfe der Schulbehörden ebenfalls später erfolgen.

Für eine wirksame Durchführung des Arbeitsnachweises glaubte man die Mithilfe der beteiligten Parteien nicht entbehren zu können. Für jeden Distrikt wurde mindestens ein beratendes Komitee von Arbeitgebern und Arbeitern in Aussicht genommen, und nach dem Londoner Vorbild sollen auch die »Trade Unions« in engere Beziehungen mit den Nachweisen treten. In erster Linie hatte man es darauf abgesehen, die Arbeiter aus den Wirtshäusern zu ziehen, wo sie bisher immer von Arbeitsgelegenheit erfahren hatten. Die Arbeitsnachweise sollten zu Zentralstellen für das industrielle Leben der verschiedenen Orte werden, in denen sie bestanden. Nur auf diese Weise glaubte man die Grundgedanken des Gesetzes zur Ausführung bringen zu können und eine Reorganisation des Arbeitsmarktes zu ermöglichen.

Die Stellung der Arbeitsnachweise beim Ausbruch eines Streiks oder einer Aussperrung hatte bereits vor Einführung des Gesetzes zu lebhaften Diskussionen Anlaß gegeben. Zunächst dachte man daran, die Forderungen der »Trade Unions« zu berücksichtigen und die Nachweise in einem solchen Falle zu sperren. Aber die Opposition der Arbeitgeber war doch zu stark, um sie gänzlich unberücksichtigt zu lassen, und man gestattete den beteiligten Parteien, eine Darstellung des Streitfalls in den Arbeitsnachweisen auszulegen, so daß sich Arbeitsuchende von der Auffassung der Lage auf beiden Seiten überzeugen können. Hierdurch scheint dem Interesse der Parteien wie dem der Arbeitsnachweise und der nichtbeteiligten Arbeiter am besten entsprochen.

Bei der Organisation des ganzen Systems sind hauptsächlich die Erfahrungen der deutschen Arbeitsnachweise berücksichtigt worden, über die ein ausführlicher Bericht im Jahre 1904 dem Handelsamt erstattet worden ist. Dabei war der offen ausgesprochene Leitgedanke der Regierung und der leitenden Organisatoren nicht eine bloße Nachahmung des deutschen Systems, sondern eine Verbesserung desselben. In der Tat scheint die Zentralisation des Arbeitsnachweises ein großer Fortschritt über das kommunale System Deutschlands hinaus. Die Arbeitslosigkeit mag bei einer Hochkonjunktur lokal sein oder nur beschränkte Distrikte umfassen, mit dem Wachsen der Industrien und mit ihrer steigenden Teilnahme am Welthandel wird sie jedoch, besonders bei niedergehender Konjunktur, zu einem nationalen Übel und muß als solches bekämpft werden. Sehr wertvoll wird auch die beabsichtigte Einführung der Spezialisierung nach

Industriezweigen sein, die für große Orte und Industriedistrikte eine absolute Notwendigkeit darstellt.

Das Arbeitsnachweisgesetz (Labour Exchanges Act) ist jetzt drei Jahre in Wirksamkeit. In der ersten Zeit wurde es aus parteipolitischen Gründen von den Konservativen scharf kritisiert. Die Kosten, so sagte man, ständen in gar keinem Verhältnis zu dem Erreichten. Aber diese Kosten schlossen die Kaufpreise und Baupreise für Gebäude in sich, zu deren Erwerb die Arbeitsnachweise berechtigt waren, sowie deren erste Einrichtungskosten. Diese Ausgaben werden nach Durchführung der gesamten Organisation völlig verschwinden. Dann bemängelte man auch die geringe Zahl der besetzten Stellen. Schiefe Darstellungen über das Wirken der Arbeitsnachweise gingen auch durch einen Teil der deutschen Presse, meist auf Grund verstümmelter Berichte. In Wirklichkeit konnte man, soweit dies bei der ungenügenden Organisation der industriellen Zustände in England möglich war, von sehr guten Erfolgen sprechen. Während der ersten fünf Wochen nach dem Inkrafttreten des Gesetzes waren ungefähr 80 Arbeitsnachweise in Tätigkeit. Die Gesamtzahl der Stellessuchenden betrug 270 000; mehr als die Hälfte versäumten jedoch die Wiederanmeldung nach der ersten Woche. Diese hatten entweder auf anderem Wege Stellung gefunden, oder sie gehörten zu dem großen Heere der »unemployables«, der Arbeitsscheuen, die das Interesse verloren, als die erste Woche ihre Hoffnungen auf einen leichten, gutbezahlten »job« nicht erfüllte.

Die Zahl der regelmäßig sich neu anmeldenden Arbeiter betrug nach Ablauf der fünf Wochen 104 000. Offene Stellen wurden in einer Zahl von 32 000 gemeldet, von denen 19 000 besetzt werden konnten. Der geringe Prozentsatz von besetzten Stellen zeigte, daß die Arbeiterschaft sich noch nicht an die Arbeitsnachweise gewöhnt hatte und daß ein wirklicher Mangel an geschulten Arbeitern vorhanden war. Die Arbeitsnachweise für Yorkshire suchten z. B. für eine Spezialarbeit 100 gelernte Arbeiterinnen, und es konnte in ganz Großbritannien keine einzige gefunden werden. Allerdings ist es ziemlich schwierig, weibliche Arbeiter zum Umziehen nach einem anderen Ort zu bewegen. Das Fernhalten der Arbeiter war aber auch in nicht geringem Grade auf die Haltung der »Trade Unions« zurückzuführen, die ihre Interessen bedroht glaubten.

Die vorliegenden späteren Jahresberichte zeigen bessere Resultate. Der Verfasser hatte kurz nach der Einführung des Gesetzes in einem deutschen Fachblatte die Zahl der im ersten Jahre voraussichtlich besetzten Stellen auf 250 000 bis 300 000 geschätzt, eine Ziffer, die man in England als zu optimistisch ablehnte. Die wirkliche Zahl der besetzten Stellen für die ersten zwölf Monate betrug nun aber nicht weniger als 404 525, überschritt also die obige Schätzung um nahezu 50%. Die Zahl der Stellessuchenden betrug 1 299 121, die der angemeldeten Stellen 507 733. Das Verhältnis zwischen angemeldeten und besetzten Stellen besserte sich demnach während des Jahres erheblich, doch blieben immerhin noch 20% unbesetzt.

Während des zweiten Jahres wurde eine Änderung der Statistik durchgeführt, so daß sich ein Vergleich mit dem ersten Jahre nicht gut ziehen läßt. Eine Anzahl von Gelegenheitsarbeiten wurde gesondert von dem allgemeinen Register geführt. Bei diesen Arbeiten fanden 112 492 Männer und 12 812 Frauen aushilfsweise Beschäftigung. Im übrigen betrug die Zahl der Stellessuchenden 1 945 763, die der angemeldeten Stellen 760 938 und der besetzten Stellen 593 739. Das dritte Jahr brachte eine erheblich stärkere Erweiterung der Tätigkeit der Arbeitsnachweise. Ende 1912 existierten bereits 414 Nachweise. Die Zahl der Arbeitssuchenden erreichte die Ziffer von 2 423 213, zu denen 27 787 Gelegenheitsarbeiter traten. Offene Stellen wurden in einer Anzahl von 1 019 583 gemeldet und davon 785 239 besetzt. Dazu kommen noch 266 622 »jobs«, die an 12 767 Gelegenheitsarbeiter vergeben wurden.

Auch die Zentralisation der Leitung hat sich bewährt. Durch die Vermittlung der Zentralstelle haben im ersten Jahre 24 990 im zweiten 65 427 Arbeiter, im dritten 96 189 außerhalb ihres Wohndistrikts Stellung gefunden. Von dem Recht auf Reisevorschuß machten im ersten Jahre 8842, im zweiten Jahre 10223, im dritten ungefähr 9700 Personen Gebrauch. Die Kosten hierfür sind fast in allen Fällen wieder zurückerstattet worden, 1910 £ 2291 von £ 2545 und 1911 £ 2839 von £ 2947. Der im Jahre 1912 vorgeschossene Betrag erreichte ungefähr die Summe von £ 3000.

Es bestehen gegenwärtig 17 Beiräte der Parteien und 39 Jugendbeiräte. Das Werk, das die letzteren hinsichtlich der Vermittlung von Stellungen und der Ratserteilung bei der Berufswahl ver-

richten, ist von unschätzbarem Werte. Durch ein besonderes Gesetz betr. Berufswahl (»Education Choice of Employment Act 1910«), ist das Zusammenarbeiten der Schulbehörden und der Fürsorgekomitees an den Schulen mit den Arbeitsnachweisen ermöglicht worden, damit vor allem der Zufluß zu den ungelernten Arbeiterschichten aus der schulentlassenen Jugend heraus vermindert wird. Auch die Organisation der Ungelernten ist, wie die oben genannten Ziffern zeigen, in Angriff genommen worden. Von den an Gelegenheitsarbeiter vermittelten Stellungen entfällt z. B. über die Hälfte auf die Tuchpacker in Liverpool, die, wie die Geschäftshausdiener in Manchester, einen eigenen Arbeitsnachweis besitzen. Unterstützt wird die Inanspruchnahme der Arbeitsnachweise für Gelegenheitsarbeiter durch das neue Versicherungsgesetz, dessen zweiter Teil, betreffend Arbeitslosenversicherung, den Nachweisen gestattet, für die Arbeitgeber die Beitragsfrage zu erledigen, so daß z. B., wenn drei Arbeiter je zwei Tage lang bei drei verschiedenen Arbeitgebern arbeiten, nur drei Beiträge gezahlt zu werden brauchen, während normalerweise jeder Arbeitgeber für jeden Arbeiter den Beitrag für zwei Tage zu entrichten hätte, alle drei Arbeitgeber zusammen also 9 Beiträge für je 2 Tage. Es wird in diesem Falle also angenommen, daß drei Arbeiter eine Woche hindurch an einer Stelle beschäftigt waren und dadurch ermäßigt sich, wie im Kapitel über die Arbeitslosenversicherung näher angeführt ist, der Beitrag für den einzelnen Arbeitgeber.

Auch der die Krankenversicherung behandelnde erste Teil des Versicherungsgesetzes hat in der Richtung der Stetigung des Arbeitsmarktes gewirkt, und zwar ist unter der Mitwirkung des Handelsamts für die Dockarbeiter in Liverpool eine ähnliche Einrichtung getroffen worden, wie sie seit langem in London besteht, nur noch umfassender. Für die Arbeit, die in Liverpool von durchschnittlich 15 000 Mann verrichtet werden könnte, sind durchweg 27 000 bis 28 000 Mann zur Verfügung. Sämtliche Leute, die am 15. Juli 1912 beschäftigt waren, sind registriert worden und haben eine Marke erhalten, ohne die sie nicht wieder Beschäftigung finden. Die Arbeitgeber erhalten perforierte Arbeitskontrollkarten für jeden Tag, auf denen sie die Nummer der beschäftigten Leute vermerken und die sie einer Zentralstelle zusenden, von der an jedem Sonnabend die Löhne ausbezahlt werden. Die Zentral-

stelle übernimmt auch die Erledigung der Verpflichtungen aus dem Versicherungsgesetz für die Arbeitgeber.

Die Resultate der Arbeitsnachweise haben diejenigen Optimisten enttäuscht, die von ihrer Tätigkeit die Lösung des ganzen Problems der Arbeitslosigkeit erwarteten, was niemals von der Regierung und von dem Organisator der Nachweise, Mr. Beveridge, beabsichtigt worden ist. Es scheint im englischen Volkscharakter zu liegen, Neuerungen jeder Art erheblich zu überschätzen und sie entweder über alle Massen zu loben oder mehr Kritik daran zu verwenden, als der Gegenstand in Wirklichkeit herausfordert. Der parteipolitische Gegensatz verstärkt in sozialpolitischen Fragen diese Erscheinung. Die Regierung wie die führenden Sozialpolitiker haben von vornherein erklärt, daß es sich bei der Schaffung von Arbeitsnachweisen nur um einen vorbereitenden Schritt handelt, um die Gewinnung eines neuen Stützpunktes, von dem aus die Bekämpfung der Arbeitslosigkeit in Angriff genommen werden kann. Die statistischen Ergebnisse sollen erst einmal die Menge der vorhandenen Arbeit und den Umfang der Arbeitslosigkeit feststellen. Die Bewegungen des Arbeitsmarktes werden dem einzelnen weniger fühlbar gemacht. Im Anschluß daran sollen die Leitgedanken, die Mr. Beveridge in seinem Buche ausgesprochen hat, zur Ausführung gelangen. Die Reserve der ungelerten Arbeiter ist zu beseitigen oder ihr Bedarf an Arbeit muß gedeckt werden, anderseits sind diese Leute irgendwie physisch und moralisch arbeitsfähig zu erhalten.

In der Richtung einer besseren Ausbildung der Jugend ist das Arbeitsnachweisgesetz selbst schon vorwärts geschritten. Wie oben angeführt, haben die an den Volksschulen bestehenden Fürsorgekomitees die Raterteilung bei der Berufswahl übernommen und sind mit den Arbeitsnachweisen zwecks Beschaffung von Stellungen in Verbindung getreten. Vielfach ist dabei eine Einwirkung auf die Eltern notwendig gewesen, die es vorziehen würden, wenn ihre Kinder sofort nach dem Austritt aus der Schule einen beträchtlichen Teil zu den Haushaltungskosten beitragen. Auch die Gewerkvereine müssen ihre Stellung revidieren, damit ein freieres Lehrlingssystem herbeigeführt werden kann.

Seit 1909 ist nun, von verschiedenen Seiten ausgehend, eine Bewegung ins Leben gerufen worden, die es sich zur Aufgabe gemacht hat, die bestehenden Zustände zu reformieren. Ein Komitee des Londoner Grafenschaftsrates verlangte, daß das schul-

pflichtige Alter auf das 15. Lebensjahr heraufgesetzt werden solle, und daß Kinder, die nach Erreichung desselben nicht in eine höhere Schule oder in eine Gewerbeschule übertreten, drei Jahre lang Halbtagskurse in einer Fortbildungsschule besuchen müssen, um sich genügende Kenntnisse in irgendeinem Berufe anzueignen.

Gegenwärtig können die lokalen Schulbehörden Kinder zwischen 12 (in landwirtschaftlichen Distrikten 11) und 14 Jahren, damit sie in der freien Zeit Arbeit übernehmen können, für eine bestimmte Stundenzahl vom Schulunterricht befreien. Dieses »Halbzeitsystem« ist von dem früher erwähnten Ministerialkomitee gleichfalls verworfen worden, da Gesundheit und Charakter der 80 000 Kinder, die hier in Frage kommen, großen Schaden leiden. Allerdings stehen Interessentengruppen, deren Opposition nicht so leicht zu überwinden sein dürfte, der Aufhebung des Halbzeitsystems gegenüber. Es handelt sich um die Textilindustriellen in Lancashire, Yorkshire und Belfast. Der frühere Minister für Erziehungswesen, Mr. Runciman, der jetzt Präsident des Landwirtschaftsamts ist, legte dem Parlament im Jahre 1911 einen Gesetzentwurf vor, in dem er das Alter für Halbtagschüler auf 13 Jahre erhöhen und den Besuch von Abendschulen für diese Gruppe obligatorisch machen wollte. Die Bill kam nicht zur Beratung, wohl aus dem Grunde, weil Mr. Runciman einsah, daß er keine Aussicht hatte, eine Majorität dafür zu erhalten. Die jetzt in Aussicht stehende Schulvorlage wird sich mit dem Problem aber sicher in der einen oder anderen Form befassen.

Von privater Seite werden große Anstrengungen gemacht, das Lehrlingswesen wieder zu beleben. Wir müssen es uns versagen, hier darauf einzugehen. Daneben ist aber zu erwähnen, daß das neue Versicherungsgesetz in seinem zweiten, auf Arbeitslosenversicherung bezüglichen Teil den Arbeitsnachweisen das Recht gibt, für die Ausbildung stellenloser Arbeiter zu sorgen, wenn diese in ihrem Berufe keine dauernde Stellung finden können und dies sich auf ungenügende Leistungen zurückführen läßt. In der Gegenwart verhindern die großen Kosten die allgemeine Einführung dieses Prinzips. Aber für die Zukunft ist hier den Reformern eine wertvolle Handhabe geboten, die bei zweckmäßiger Anwendung günstige Resultate erzielen kann.

---

## 6. Kapitel.

**Die Schaffung neuer Industrien.**

Die »Dekasualisierung« der ungelerten Arbeiterschichten hat, wie weiter oben ausgeführt wurde, zur Folge, daß eine große Anzahl von Arbeitern, die früher tageweise Beschäftigung gefunden hatten, jetzt dauernd frei werden. Diese Schichten müssen anderen Berufen zugeführt werden. Eine ziemlich schwierige Aufgabe, denn die Industrie ist nur imstande, bei aufsteigender Konjunktur größere Massen ungelerten Arbeiter aufzunehmen. Im zweiten Kapitel ist ausgeführt worden, daß intensivere Arbeitsmethoden einer großen Zahl von Arbeitern Beschäftigung geben könnten, aber zur Einführung solcher Methoden kann der Staat die Arbeitgeber nicht zwingen. Die Schaffung neuer Industrien im obigen Sinne kann ebenfalls nicht Aufgabe der privaten Unternehmung sein, wenigstens nicht im Rahmen staatlicher Arbeitslosenpolitik. Solange eine sozialistische Wirtschaftsordnung nicht besteht, werden individualistisch-kommerzielle und nicht sozialpolitische Gesichtspunkte das Wirtschaftsleben einer Nation beherrschen, und für imaginäre Kautschuk- und Kokosnußpflanzungen, Petroleumquellen und Zinnfelder in irgendeinem abgelegenen Teile des Erdballs wird in England eher Geld zu erhalten sein als beispielsweise für die Errichtung von heimischen Zuckerraffinerien, die englische Rüben verarbeiten.

Vor einem Jahrzehnt noch glaubten Sozialreformer, daß die Einführung eines allgemeinen achtstündigen Arbeitstages vermehrte Arbeitsgelegenheit herbeiführen würde. Heute ist man durch Erfahrung zu einer anderen Überzeugung gekommen. Verkürzung der Arbeitszeit ist bisher noch immer durch Betriebsverbesserungen ausgeglichen worden. Arbeitszeitverkürzung, so notwendig sie sich in manchen Berufen aus sozialhygienischen Gründen erweist, ist kein Mittel zur Lösung des Arbeitslosenproblems. Sonst hätte die allmähliche Verkürzung von mehr als 14 Stunden auf 9 bis 10 Stunden täglich ein greifbares Resultat dieser Art hinterlassen müssen.

Die Deckung des Arbeitsbedarfs für die frei gewordenen Arbeiterschichten hat durch den Staat zu geschehen. Dies ist

der Schluß, zu dem man nach Berücksichtigung aller früheren Erfahrungen gelangt ist. Es war hierzu nur nötig, die für Notstandsarbeiten gemachten Vorschläge in einer Weise durchzuführen, daß dadurch die Arbeiter dauernde Beschäftigung erhalten. In Frage kommen hauptsächlich landwirtschaftliche Kleinsiedelung und Aufforstung im Zusammenhang mit anderen Arbeiten innerer Kolonisation. Diese können dauernd größere Arbeitermassen aus den Gruppen der Ungelernten absorbieren und schaffen gleichzeitig auch neue Absatzmärkte für industrielle Produkte.

Gesetzgebung zur Förderung der Kleinsiedelung reicht in England bis ins fünfzehnte Jahrhundert zurück. Während der Regierung der Königin Elisabeth fand ein Gesetz Annahme, nach welchem kein neues Arbeiterhaus gebaut werden durfte, dem nicht mindestens 4 Acres Land beigegeben waren. Infolge der Obstruktion der Grundbesitzer blieb dieses Gesetz auf dem Papier stehen. Anfangs des 19. Jahrhunderts setzte dann eine Agitation ein, die zu den »Allotments Acts« von 1819 und 1831 führte. Auch diese Gesetze, die ebenfalls Zuweisung (allotment) von Land an Landarbeiter sichern sollten, blieben in der Ausführung wirkungslos. Das gleiche läßt sich von der »Allotments Extension Act« von 1882 sagen. Zwei andere Gesetze von 1887 und 1892 hatten begrenzte Erfolge. Diese sind jetzt durch die »Small Holdings and Allotments Act« von 1907 ersetzt worden. Auf Grund des Gesetzes von 1892 waren in 15 Jahren nur 900 Acres Land erworben und besiedelt worden. Die ausführenden Behörden hatten kein Mittel an der Hand, die Großgrundbesitzer zur Abgabe von Land zu zwingen. Die Konservativen würden damals auch unter keinen Umständen den Lokalbehörden oder gar dem Ministerium eine solche Gewalt in die Hände gegeben haben.

Die Liberalen holten das Versäumte im Jahre 1907 nach. Ihr Gesetz war eine zusammenfassende Wiederholung der Bestimmungen früherer Akte. Die Neufassung geschah zur stärkeren Betonung der früher nur nebenher gegebenen Bestimmungen zu einer planmäßigeren dichten Besiedelung des flachen Landes. Unter dem neuen Gesetz ist jede Person berechtigt, bei irgendeinem Grafschaftsrat um die Überlassung eines kleinen Gutes (Small Holding) von 5 bis 50 Acres einzukommen, wenn sich der Betreffende verpflichtet, das Land selbst zu bewirt-

schaften. Der Kaufpreis oder die Pachtsumme und die Bedingungen für Kauf oder Pacht sind vom Grafschaftsrat festzusetzen. Die Zwergbetriebsflächen (Allotments) bis zu 5 Acres dürfen nur an die Arbeiterbevölkerung des Kirchspiels oder Distrikts abgegeben werden, dessen Behörde die Übergabe durchführt; auch dürfen sie nur pachtweise vergeben und von dem Pächter nicht weiter verpachtet werden.

Sobald bei einem Grafschaftsrat Anträge zur Überlassung von Kleingütern oder Arbeiterland einlaufen, hat er zu versuchen, die erforderliche bezugsweise geeignete Fläche innerhalb oder außerhalb der Grafschaft von Privatpersonen oder Körperschaften zu kaufen oder zu pachten. Falls auf diesem Wege Land nicht erhältlich ist, kann Zwangspacht oder Zwangsentziehung erfolgen, nachdem die Erlaubnis des Ministers hierfür eingeholt und kein wohlbegründeter lokaler Widerspruch erhoben worden ist. Die Zwangspacht erfolgt für 14 bis 35 Jahre; für den Zwangskauf kann der Grafschaftsrat eine Anleihe mit 50 jähriger Amortisationsfrist aufnehmen. Das freihändig gekaufte Land kann in den vom Gesetz vorgesehenen Flächengrößen weiterverkauft werden; für zwangsweise erworbenes Land ist jedoch nur Verpachtung zulässig. Der Käufer eines Kleingutes hat  $\frac{1}{5}$  des Kaufpreises anzuzahlen, die Zahlung des Restkaufgeldes muß in halbjährlichen Raten in höchstens 50 Jahren erfolgen.

Während der ersten fünf Jahre seit dem Inkrafttreten des Gesetzes (bis zum 31. Dezember 1912) sind insgesamt 154 977 Acres erworben oder für späteren Erwerb durch die Grafschaftsräte zur Verfügung gestellt worden. Von der Gesamtfläche wurden 104 533 Acres für £ 3385 262 gekauft und 50444 Acres für £ 63528 jährlich gepachtet. Abgegeben wurden in den vier Jahren 124709 Acres an 8950 Einzelpersonen in Pacht, und 212 Acres wurden an 20 Personen verkauft. Außerdem wurden 6094 Acres an 49 Genossenschaften abgegeben, die das Land an 967 Mitglieder weiterverpachtet hatten. 2984 Personen hatten insgesamt über 37000 Acres direkt von den Besitzern durch Vermittlung der Grafschaftsräte erhalten. Das erworbene, aber noch nicht vergebene Land bot Raum für 2000 weitere Kolonisten. Einschließlich einer Anzahl Fälle, wo Land von Gemeindebehörden vergeben wurde, sind in den fünf Jahren 15 176 Personen angesiedelt worden. Der Bedarf an Land überstieg jedoch bei weitem die

verfügbare Fläche. Es waren in den fünf Jahren von 39 263 Einzelpersonen und von 74 Genossenschaften Anträge eingelaufen, und die beantragte Gesamtfläche stellte sich auf 653 875 Acres. Von den Antragstellern mußte jedoch eine große Zahl zurückgewiesen werden, weil sie für die Ansiedelung ungeeignet waren oder mehr Land haben wollten, als sie mit ihren Mitteln bewirtschaften konnten; oder sie traten zurück, weil ihnen der geforderte Pachtpreis zu hoch war. Aber trotzdem ist der aktuelle Bedarf an Land nicht leicht zu befriedigen. Eine Anzahl der Grafschaftsräte haben von dem Recht der Zwangspacht oder der Enteignung Gebrauch machen müssen. In den fünf Jahren sind darüber 436 Verordnungen vom Ministerium bestätigt worden.

Der Bildung von Genossenschaften wurde große Aufmerksamkeit gewidmet. Die Regierung stellte für Organisationszwecke zunächst £ 1200 jährlich zur Verfügung, welche Summe im Jahre 1910 für drei bis vier Jahre auf £ 20 000 erhöht wurde. Im Jahre 1910 bestanden 83 genossenschaftliche »Small Holdings and Allotment Societies« mit einer Gesamtmitgliederzahl von 8506 Personen. Das Kapital derselben stellte sich auf £ 13 988, (£ 5506 in Anteilen, £ 6913 in Anleihen und £ 1569 in Reserven). Diese 83 Genossenschaften besaßen insgesamt 8557 Acres Land und hatten Land an 6533 Pächter abgegeben. Die Pacht- und Steuerbeträge, welche die Genossenschaften zu entrichten hatten, beliefen sich auf £ 12 613, während sie von ihren pachtenden Mitgliedern £ 15 270 erhielten. Ende 1911 war die Zahl dieser Genossenschaften auf 189 gestiegen.

In einer Abhandlung über die deutsche Sozialpolitik würde die innere Kolonisation kaum erwähnt werden. Wenn auch nicht in so ausgedehntem Maße wie in England, sollten sich aber auch hier manche günstigen Resultate mit umfangreicheren Siedelungsversuchen erzielen lassen, wenigstens nur, damit der Zufluß der Landbevölkerung in die Städte endlich verringert wird. Wenn auch die Kleinsiedelung nur einen Teil des Arbeitsmarktes entlasten kann, so bildet sie doch einen wesentlichen Faktor in einem nationalen System der Deckung des Arbeitsbedarfes.

In England ist mit der Siedelung freilich auch der Versuch der Lösung der Agrarfrage verbunden. Konservative wie Liberale sind sich einig darüber, daß diese in der Richtung der Beseitigung des Großgrundbesitzes liegt. Die Ansichten über die Wege, auf denen das Ziel erreicht werden soll, sind jedoch grundsätzlich

voneinander verschieden. Die Liberalen, die zum Staatssozialismus neigen, wollen den Kleinsiedler zum Pächter von Gemeinde- oder Staatsland machen, während die Konservativen den Kleinbesitz befürworten. In dem Programm zur Landreform, welches von Mr. Lloyd George jetzt in einigen Reden entwickelt worden ist, findet sich das liberale Endziel noch nicht ausgedrückt. Die Kontrolle über das Landmonopol soll vorläufig mehr administrativ als finanziell ausgeübt werden.

Die staatliche Kleinsiedelung wird von der privaten in mancher Hinsicht ergänzt. Infolge der neuen Landsteuern von 1909 hat sich eine ganze Reihe der Großgrundbesitzer veranlaßt gesehen, einen großen Teil ihres Besitzes zu parzellieren und die neu geschaffenen Kleingüter den bisherigen Pächtern und anderen Interessenten zum Kauf anzubieten. Es ist dabei vielfach möglich gewesen, die Kaufpreise und die Verzinsung der Restkaufgelder niedriger zu halten als beim Verkauf durch die Grafschaftsräte, da die ziemlich hohen Verwaltungskosten der letzteren in Wegfall kommen.

Der Arbeitsmarkt ist, besonders in ungünstigen Wirtschaftsjahren, stark belastet durch die jährlichen Entlassungen von 13 000 bis 15 000 Reservisten der Armee, von denen ungefähr 8000 eine Pension nicht beziehen. Diese Leute unterzubringen, ist schwierig, weil sie die industriellen Fähigkeiten, die sie vielleicht vor dem Eintritt in die Armee besaßen, während des siebenjährigen Dienstes verlieren. Die Soldaten werden so oft das Opfer eines Systems, das für England noch als absolute Notwendigkeit erscheint. Unter dem Vorsitz von Feldmarschall Lord Methuen hat sich nun eine Vereinigung gebildet, die die Armeereservisten auf Musterfarmen landwirtschaftlich ausbilden und dann entweder auf Grund der »Small Holdings Act« in England oder aber in den Kolonien ansiedeln will. Zu den Vizepräsidenten gehören nicht nur hervorragende Offiziere wie Lord Roberts, Lord Grenfell usw. sondern auch eine Anzahl der besten Autoritäten über Siedelungsfragen, wie Sir Horace Plunkett, Honourable Edward Strutt, Mr. Henry Samuel, Mr. Henry W. Wolff u. a. Für die Zwecke der Vereinigung ist von Mr. Samuel bereits eine Farm erworben worden, auf der 400 Mann angesiedelt werden können.

Neben der Kleinsiedelung hat das Aufforstungsproblem als Mittel zur Verschaffung von Arbeit an Arbeitslose die Aufmerk-

samkeit der Reformer gefunden. Großbritannien ist heute das waldärmste Land Europas. Der Anteil der Waldfläche an der Gesamtbodenfläche beträgt in England 5,3%, in Schottland 4,6%, in Wales 3,9% und in Irland 1,5%. Die Ursachen dieser Waldarmut liegen keineswegs in klimatischen Bedingungen, sondern in der geringen Beachtung, die man der Forstkultur in volkswirtschaftlicher Hinsicht schenkte. Die traditionelle Pflanzmethode war mehr auf Baum- als auf Forstkultur zugeschnitten, was den Nutzwert des einzelnen Baumes verringerte. Die Sportliebe der englischen Forstbesitzer läßt ihnen ferner die Haltung des Wildes von größerer Bedeutung erscheinen als den kommerziellen Nutzen des Holzes.<sup>1)</sup>

Von Privateigentümern ist eine Initiative kaum zu erwarten. Einige wenige Großgrundbesitzer mögen vielleicht versuchen, die bereits bestehenden Forstflächen rentabler zu bewirtschaften, es wird aber kaum möglich sein, sie zur Umwandlung ihres Heidelandes in Forstland zu veranlassen. Sie müßten erhebliche Summen in die Pflanzungen stecken, die sich in absehbarer Zeit nicht verzinsen könnten, und müßten außerdem den Nutzen opfern, den sie jetzt aus dem Lande ziehen. Für den Privatbetrieb kommt daneben die Schwierigkeit des Heranziehens geschulter Forstwirtschaftler in betracht, da für die forsttechnische Ausbildung im Lande bis jetzt sehr wenig getan worden ist. Alle diese Gründe verweisen auf die Einrichtung staatlicher Forstverwaltung. Eine Kommission, die sich mit der Frage beschäftigte, empfahl allerdings die Kooperation mit Privatbesitzern in der Weise, daß Zwangseinteignung für Forstzwecke nicht stattzufinden braucht, wenn der Besitzer das Land frei zur Verfügung stellt, in welchem Falle der Staat das zur Bewirtschaftung erforderliche Kapital hergibt; der Gewinn wird dann geteilt, und es steht dem Besitzer jederzeit frei, den Anteil des Staates käuflich zu übernehmen.

Wieviel Land eigentlich für Forstzwecke in England zur Verfügung steht, läßt sich nicht mit Sicherheit feststellen. Professor Schlich, der einzige Forstwissenschaftler Englands von Bedeutung (übrigens ein Deutscher von Geburt), hält die Flächen,

<sup>1)</sup> Auch sonst schadet der Sport dem Forstwesen. Ein Forst von 130 Acres mit 8000 Bäumen ist in Surrey im vorigen Jahre niedergeschlagen worden, damit ein Golfspielfeld angelegt werden konnte.

die in der amtlichen Statistik als »Rauhes Bergland für Weidewecke« bezeichnet sind, für das bestgeeignete. Von dieser Kategorie sind ungefähr 13 000 000 Acres vorhanden. Dazu treten in Schottland 3 500 000 Acres, die jetzt für Rotwildhegung in Anspruch genommen sind, und in Irland 2 453 899 Acres unfruchtbares Bergland und 1 347 619 Acres Marsch und Moor. Wieviel von diesen Flächen zur Bewirtschaftung verwendet werden kann, hängt gänzlich davon ab, in welcher Höhe sie gelegen sind. Nimmt man an, daß das Land über 1500 Fuß Höhe zu rentabler Forstkultur nicht mehr geeignet ist, so bleiben ungefähr 1 500 000 Acres Berg- und Heideland in England und Wales, ferner 1 000 000 Acres Kulturland mit geringen Erträgen aus Ackerbau. In Schottland sind 6 000 000 Acres und in Irland ungefähr 500 000 Acres verfügbar, alles in allem demnach 9 000 000 Acres, die gegenwärtig eine Rente von 1 sh. bis 12 sh. pro Acre bringen und deren Erträge durch Forstkultur erheblich erhöht werden könnten, ohne daß dadurch der Anbau landwirtschaftlicher Produkte eine Einschränkung erfahren würde. Bei einer jährlichen Aufforstung von 150 000 Acres, wie die Königl. Kommission zum Studium der Küstenerosion und Aufforstung (Royal Commission on Coast Erosion and Afforestation) vorschlug, würde ein jährlicher Kostenaufwand von £ 2 000 000 erforderlich sein. Das Defizit wurde auf £ 90 000 im ersten Jahre, steigend bis zu £ 3 131 250 im vierzigsten Jahre, veranschlagt. Nach 80 Jahren — die gegenwärtig herrschenden Preise gerechnet, die zweifellos bis dahin erheblich steigen werden — würden die Kulturen einen Reinertrag von £ 17 500 000 bringen, was einer Verzinsung von 3% entspräche.

Diese volkswirtschaftliche Seite ist aber bei unserer Untersuchung von geringerer Bedeutung gegenüber der sozialpolitischen. Unter der jetzt herrschenden Benutzung für Schaf-, Pferde- und Rindviehzucht geben 1000 bis 2000 Acres Berg- und Hügelland nur für einen Mann Beschäftigung. Die Erfahrungen auf dem europäischen Kontinent zeigen, daß 75 Acres Forstareal für einen Arbeiter regelmäßige Beschäftigung für das ganze Jahr geben, vorausgesetzt, daß das Fällen des Holzes durch das reguläre Personal ausgeführt wird. Bei einer jährlichen Aufforstung von 150 000 Acres ergibt sich daher für England nach der Beendigung der Aufforstung von 9 000 000 Acres ein Personal von 120 000 Mann. Hierzu treten dann die beim Transport beschäftigten Arbeiter.

Die Zahl der Arbeiter, die bei der jährlichen Aufforstung Verwendung finden können, ist in den einzelnen Landesteilen dem Zustand des Bodens entsprechend sehr verschieden. Man rechnet im Durchschnitt mit der Beschäftigung von einem Mann pro 6 Acres für eine Saison von 24 Wochen. Die Forstkommision glaubte zwölf Mann und einen Aufseher pro 100 Acres in die Schätzung einstellen zu können. Die jährlich erforderliche Arbeiterzahl beträgt demnach rund 20 000, deren Arbeit sich allerdings nur auf fünf bis sechs Monate erstreckt. Es ist aber leicht möglich, für diejenigen, welche die Forstarbeit nicht bloß als staatliche Notstandsarbeit, sondern als reguläre Berufsarbeit auffassen, geeignete Beschäftigung in den Sommermonaten zu finden. In erster Linie ist Forstarbeit für den landwirtschaftlichen Arbeiter geeignet, der heute im Winter in die Großstädte flüchtet, um dort Arbeit zu suchen; Forstarbeit läßt die Leute dann gerade frei, wenn Großgrundbesitzer und Bauern für ihre Ernten Arbeitskräfte gebrauchen. Eine andere Kategorie von geeigneten Arbeitern stellen die kleinen Kolonisten. Eine Schwierigkeit für viele Personen, die sich auf Grund der »Small Holdings Act« ansiedeln wollten, bestand darin, daß dieselben mit wenigen Ausnahmen keine Winterbeschäftigung finden konnten, weshalb für die Kolonisation meist nur Personen in Frage kamen, die genügend Betriebskapital besaßen, um eine Fläche zu bewirtschaften, die ein volles Jahreseinkommen gewährt oder die noch eine andere Beschäftigung neben dem Ackerbau ausübten. Es würden mehr Betriebe von einem Acre oder nicht viel größerem Umfang geschaffen werden können, wenn deren Besitzer im Winter durch Forstarbeiten Beschäftigung fänden. Wenn somit auch die Gesamtziffer der im Forstbetrieb Beschäftigten keine allzu erheblich große sein wird und eine direkte Entlastung des städtischen Arbeitsmarktes kaum mit sich bringt, so wird doch die Landflucht gemindert, die Zahl der landwirtschaftlich tätigen Bevölkerung vermehrt und deren Lebenshaltung gehoben. Daneben werden immer noch mehrere tausend großstädtische Erdarbeiter usw. eine dauernde Beschäftigung finden können. Die in landwirtschaftlicher Kultur befindliche Fläche dürfte gleichzeitig eine Steigerung erfahren, wenn die Farmer sicher sind, für die Erntezeit eine genügende Zahl von Tagelöhnern zu bekommen.

Schließlich darf auch der teilweise Ersatz ausländischer Holzarten durch einheimische als Rohmaterial für industrielle und bau-

liche Zwecke nicht allzu gering eingeschätzt werden. Ein großer Teil der Holzeinfuhr besteht in halb- oder gänzlich bearbeitetem Material. Der Wert der Einfuhr von Holzwaren und bereits bearbeitetem Holze ausschließlich Grubenholz betrug z. B. im Jahre 1912 nicht weniger als £ 20208195 bei einer Gesamteinfuhr von £ 31 225 143. Nicht nur kann das Holz selbst im Inlande produziert werden, sondern auch die Zubereitung bis zum gebrauchsfertigen Zustand gibt neue Arbeitsgelegenheit beim Transport und Schneiden, bei Herstellung von Baumaterial, Türen, Fenstern usw. im Inlande. Der indirekte Zuwachs an Arbeitsmöglichkeit läßt sich schwer abschätzen. Professor Schlich berechnete, daß, wenn man alle auf Holzmaterial angewiesenen Industrien in Betracht zöge, je 18 Acres Waldland Arbeit für einen Mann liefern. Dies entspräche nach der Ausführung des staatlichen Projekts einer Zahl von 500 000 regelmäßig beschäftigter Arbeiter mit sicher mehr als einer Million Familienangehöriger.

Von den Vorschlägen der Aufforstungskommission ist bisher noch nichts zur Durchführung gelangt. Die Festlegung der Regierung auf eine Politik dieser Art, die große Geldmittel auf Jahrzehnte hinaus binden würde, ist nur nach reiflichster Erwägung möglich, um so mehr, als auch andere Vorschläge umfassender Natur hinsichtlich der Eindämmung und Kultivierung der weiten Strecken angeschwemmter Küstenstriche gemacht worden sind. Dagegen hat die Regierung die Durchführung eines Planes begonnen, der nach und nach alle derartigen Vorschläge in den Bereich ihrer Verwirklichung bringen wird. Es geschah dies durch die »Development Act« von 1909, ein Gesetz, das die wirtschaftliche Erschließung des Landes nach allen Richtungen hin sich zur Aufgabe macht.

Hierbei steht in erster Linie die Anlegung und Verbesserung der Landstraßen. Auf dem Internationalen Wegebau-Kongreß in Paris ergab sich, daß England eines der wenigen Länder ist, in dem eine staatliche Kontrolle der Landstraßen nicht besteht und das einzige Land, in dem die örtlichen Wegebaubehörden keine Zuschüsse von der Zentralregierung erhalten. Die Länge der Chausseen, die im Jahre 1908 von den Lokalbehörden unterhalten wurden, betrug insgesamt 44 220 km, bei einer Gesamtlänge des Landstraßensystems von 240 000 km.

Durch das oben erwähnte Gesetz wurde nun ein zentrales Wegeamt (Road Board) geschaffen, das Zuschüsse an lokale Wege-

baubehörden für neue Landstraßen oder für die Reparatur alter geben und selbst neue Straßen anlegen kann. Für diese Zwecke wurden dem Amt die Automobil- und die Benzinststeuer überwiesen, die für die Jahre 1909 bis 1911 £ 1100000 ergaben. Wie notwendig diese Straßenbauzuschüsse waren, zeigt sich daraus, daß in den genannten drei Jahren Gesuche um zusammen mehr als £ 7800000 einliefen. Bei der ungenügenden Höhe der Mittel mußte von der Unterstützung des Baues neuer Landstraßen bisher abgesehen werden. Außerdem beabsichtigt das Wegeamt, mit seinen Plänen nicht eher in größerem Umfange zu beginnen, bis die Wirtschaftslage sich zu verschlechtern droht. Es soll zu diesem Zweck ein Fonds von ungefähr £ 1000000 angesammelt werden, um bei größerer Arbeitslosigkeit mit der Anlage von Landstraßen den Arbeitsmarkt zu entlasten.

Neben dem »Road Board« hat die »Development Act« eine zweite neue Behörde geschaffen, die »Development Commission«. Diese hat die Aufgabe, Landwirtschaft, landwirtschaftliche Industrien und Forstwesen zu unterstützen, und zwar

1. durch Förderung wissenschaftlicher Untersuchungen,
2. durch Gründung von Lehrfarmen,
3. durch genossenschaftliche Organisation der Kleinsiedler und Farmer,
4. durch Anleitung zum Vertrieb landwirtschaftlicher Produkte,
5. durch Ausbreitung der Kleinsiedelungen unter der »Small Holdings Act«,
6. durch Förderung von Untersuchungen über Forstwesen und durch forstwirtschaftlichen Unterricht,
7. durch Ankauf von Land und Anlage von Forstungen.

Die übrigen Aufgaben der Kommission beziehen sich auf Landgewinnung und Drainage, Verbesserung des landwirtschaftlichen Transports, Errichtung und Verbesserung von Hafenanlagen, Verbesserung der Inlandwasserwege und des Fischereiwesens, sowie Gewährung von Zuschüssen für irgendeinen Zweck, der den wirtschaftlichen Fortschritt des Landes fördern könnte. Auch hier ist besonders auf die sozialpolitische Seite der Arbeiten Bedacht genommen. Um der Arbeitslosigkeit zu steuern, ist die Kommission verpflichtet, den Stand und die Aussichten des Arbeitsmarktes zu beachten und danach Mittel für die Ausführung öffentlicher Arbeiten zu gewähren. Die Kommission ist nicht

gezwungen, auf Anträge um Gewährung von Mitteln zu warten, sondern kann auch eigene Arbeiten ausführen lassen.

Bisher ist nicht viel geschehen, was sichtbare Resultate gezeigt hat. Die Kommission hat für Zwecke der verschiedensten Art Mittel bewilligt, in ihrem zweiten Jahresbericht wird jedoch ausdrücklich darauf hingewiesen, daß bei der Großzügigkeit der eingeschlagenen Politik Resultate in naher Zukunft nicht erwartet werden können. Das Parlament hat bis Ende des Finanzjahres 1914/15 im ganzen £ 2 900 000 bewilligt, und daraus sind den verschiedensten Behörden und Instituten Zuschüsse geleistet worden. Anscheinend ist das Auffinden geeigneter Körperschaften, welche die Ausführung von Arbeiten übernehmen sollen, mit einiger Schwierigkeit verbunden. Es wird sich aus diesem Grunde vielleicht eine Amendierung des Gesetzes nötig machen. Bis Ende des Finanzjahres 1914/15 sollen die folgenden Summen ausgegeben werden:

1. Für landwirtschaftliche Experimente und Untersuchungen sowie Ausbildung . . . . .	£	900 000
2. » Landindustrien (z. B. Tabakbau) . . . . .	»	70 000
3. » Pferdezzucht . . . . .	»	250 000
4. » Landwirtschaftliches Genossenschafts- wesen . . . . .	»	50 000
5. » Forstwesen . . . . .	»	350 000
6. » Hafengebauten . . . . .	»	450 000
		£ 2 070 000

Die der »Development Act« zugrunde liegende Idee, deren Vater Mr. Lloyd George ist, hat zweifellos etwas Geniales an sich. In ihr drückt sich das Selbstbesinnen des Volkes auf die eigenen wirtschaftlichen Kräfte aus, ein Selbstbesinnen, das viel stolzer klingt als das Schlachtgeschrei der Schutzzöllner: »Laßt den Ausländer zahlen.« Die Durchführung des Gesetzes muß für die wirtschaftliche Zukunft Englands von unberechenbarer Bedeutung werden. Das Privatkapital kann Aufgaben wie die hier aufgeführten nicht lösen. Es sucht leichtere, schnellere und größere Gewinne über See. So blieb nichts übrig, als die Wirtschaftsreform mit staatlichen Mitteln durchzuführen. Hierdurch wird gleichzeitig die zweite Forderung des Beveridgeschen Buches erfüllt: Reservoirs zu schaffen, die elastisch genug sind, um überflüssig gewordene Arbeitskräfte aufzunehmen und später ohne

Eigengefahr einen großen Teil davon wieder abzugeben. Die Erfüllung der dritten Forderung, die sich auf die Erhaltung der Arbeitsfähigkeit von Arbeitslosen bezieht, ist durch die Arbeitslosenversicherung angebahnt worden, die auf den folgenden Blättern besprochen werden soll.

---

## 7. Kapitel.

### Die staatliche Versicherung gegen Arbeitslosigkeit.

Eine Anzahl der alten »Trade Unions« hatte neben anderen Unterstützungszweigen für ihre Mitglieder auch Arbeitslosenunterstützung eingeführt. Die neuen Gewerkvereine machten meist aus der Not einen Grundsatz und lehnten die Einführung einer solchen Unterstützung ab. Praktisch wäre sie meist nicht durchführbar gewesen, weil die zu starke Arbeitslosenrate die kaum gesammelten Fonds zu schnell erschöpft hätte und genügend hohe Beiträge bei den geringen Löhnen und der großen Arbeitslosigkeit nicht erhoben werden konnten. Von den Führern dieser Gewerkvereine wurde statt dessen die Forderung des »Rechtes auf Arbeit« an den Staat gestellt, die zunächst mit Rücksicht auf die Erfolglosigkeit des »Arbeitslosengesetzes« und die immer stärker um sich greifende Arbeitslosigkeit auch bei den Liberalen und Konservativen einige Unterstützung fand. Die Forderung des Rechtes auf Arbeit (Right to Work) wurde auf der Jahreskonferenz der Arbeiterpartei im Jahre 1910 wie folgt formuliert:

»Nach der Ansicht der Konferenz ist Arbeitslosigkeit eine dem System des kapitalistischen Wettbewerbes immanente Erscheinung, die nicht durch eine bloße Änderung der Wirtschaftspolitik<sup>1)</sup> beseitigt werden kann. Die Konferenz fordert daher die Regierung auf, die wirklichen Ursachen und üblen Folgen der Arbeitslosigkeit nach den Grundzügen des Gesetzentwurfs betreffend Recht auf Arbeit zu bekämpfen. Zu diesem Zwecke soll ein Arbeitsministerium eingerichtet werden, dem die Gründung und Leitung der Arbeitsnachweise, die Einrichtung staat-

---

<sup>1)</sup> Die Konservativen agitierten für Einführung des Schutzzolls mit der Begründung, daß dadurch die Arbeitslosigkeit beseitigt werden würde.

licher Versicherung, die Organisation der Gelegenheitsarbeiter und die Einrichtung einer Maximalarbeitswoche von 48 Stunden übertragen werden soll. Die Konferenz spricht sich ferner für ein wohldurchdachtes Programm der Ausführung öffentlicher Arbeiten aus, bei denen nur die geeignetsten Arbeiter für die nach den für die Trade-Unions geltenden Bedingungen und Lohnsätzen zu beschäftigen sind. Den Gemeinde- und Grafschaftsräten sollen die Funktionen von Arbeitslosigkeitsbehörden übertragen werden. Die neuen Behörden haben jeder arbeitslosen Person, die sich als solche angemeldet hat und seit mindestens sechs Monaten im Distrikt wohnt, für höchstens sechs Wochen Arbeit zu verschaffen oder für den Unterhalt dieser Personen und ihrer Familienangehörigen Sorge zu tragen.«

Die von der Arbeiterpartei vorgelegte »Right to Work«-Bill wurde, wie erwähnt, zwar von einer Anzahl Liberaler und Konservativer unterstützt, aber von der Mehrheit des Unterhauses abgelehnt. Eine zweite Bill wurde ebenfalls abgelehnt, wobei die Zahl der Anhänger fast auf die Mitglieder der Arbeiterpartei beschränkt blieb. Das Prinzip des Gesetzes ist durchaus nicht neu, da schon in einem Gesetz der Königin Elisabeth die Gemeinden angewiesen wurden, die beschäftigungslosen Einwohner mit Arbeit zu versorgen und derselbe Grundsatz ja auch in der Armenpflege durchgeführt ist. Mr. John Burns, der für die Regierung sprach, lehnte (am 10. Februar 1911) die Bill mit der Begründung ab, daß durch sie der Organisation der Arbeiter in »Trade Unions« und »Friendly Societies« entgegengearbeitet werde. Anstatt daß die Arbeiter sich selbst durch Versicherung gegen Arbeitslosigkeit zu schützen suchen, würde die finanzielle Last ganz auf die Allgemeinheit geworfen. Versicherung sei der einzige Weg, um das in dem Entwurfe ausgedrückte Ziel zu erreichen.

Die »Right to Work«-Bill enthielt auch mancherlei Grundsätze, die im Lichte der neueren Erfahrungen durchaus anfechtbar erscheinen. Die Maximaldauer der Arbeit sollte z. B. auf höchstens sechs Wochen beschränkt bleiben, und doch haben die Notstandskomitees eingesehen, daß selbst 16 Wochen nicht genügen. Die Arbeiter sollten ferner kein Recht haben, sich die ihnen passende Arbeit auszusuchen, und bei Arbeitsverweigerung wurde Haft in einer Art Strafkolonie vorgeschlagen. Es sollten hier also wieder Grundsätze eingeführt werden, die von der Armenrechtskommission verworfen worden waren. Der Anreiz

zur Selbstfürsorge fehlte gänzlich, wenn man von dem neben-sächlichen Hinweis auf die Einführung staatlicher Versicherung absieht. Und doch war gerade diese die Hauptsache, denn alle übrigen Forderungen, mit Ausnahme der Errichtung eines Arbeitsministeriums, waren in unstreitig besserer Form schon erfüllt.

Die Einführung einer Arbeitslosenversicherung wurde erwartet, seit die Regierung das von Mr. Beveridge entworfene Programm durchzuführen begonnen hatte. Die Ausarbeitung bot jedoch ziemlich große Schwierigkeiten, da hier nicht, wie bei fast allen übrigen Vorlagen der neueren Zeit, kontinentale und speziell deutsche Einrichtungen und Erfahrungen benutzt werden konnten. Um einigermaßen brauchbare Unterlagen zu erhalten, wurde deshalb eine Erhebung über die Arbeitslosenunterstützung englischer »Trade Unions« durchgeführt. Diese ergab, daß von insgesamt 2 358 040 Mitgliedern von »Trade Unions« 1 990 716 solchen Organisationen angehörten, die Unterstützung irgendwelcher Art bei eintretender Arbeitslosigkeit gewährten. Aber nur 1 455 884 Personen hatten Anspruch auf Arbeitslosenunterstützung im engeren Sinne. Die Verschiedenartigkeit in der Höhe und der Dauer der Unterstützungen war einer der Gründe, welche die Regierung bewogen, zunächst nur zwei Industrien herauszugreifen und an diesen die Resultate der Versicherung zu studieren.

In den beiden Industrien (Baugewerbe und Metallindustrie), die in die staatliche Versicherung einbezogen werden sollten, ergab sich ein jährlicher Durchschnittssatz der Unterstützung von Arbeitslosen während der Jahre 1900 bis 1909 von 19 sh. 7 d. pro Kopf sämtlicher Mitglieder. Der Durchschnitt für das Baugewerbe allein betrug 14 sh. 6 d., für die Metallindustrien 23 sh. 4 d. Zur Feststellung der durchschnittlichen Dauer der Arbeitslosigkeit wurden die Ziffern für fünf repräsentative »Trade Unions« ausgewählt. Man entnahm diese Ziffern aus vier verschiedenen Jahren, und zwar je einem guten und einem mittelmäßigen sowie zwei schlechten Jahren. Dabei ergab sich für das Baugewerbe eine Arbeitslosigkeitsrate von 10,4%, entsprechend einer Dauer von 32,4 Tagen Arbeitslosigkeit auf je ein Mitglied und Jahr, und für die Metallindustrie eine Rate von 6,5 % oder 20,3 Tagen Arbeitslosigkeit pro Mitglied und Jahr. Die stärkere Arbeitslosigkeit unter den ungelernten Arbeitern ist dabei berücksichtigt.

Als Unterstützungssatz sind bei der staatlichen Unterstützung 7 sh. pro Woche festgesetzt worden. Dies ist ungefähr der Durchschnitt dessen, was die »Trade Unions« ihren Mitgliedern bewilligen. Die Maximaldauer der Unterstützung beträgt 15 Wochen, wodurch die Gesamtdauer der durchschnittlichen Arbeitslosigkeitsperiode zu ungefähr 70% gedeckt wird.

Für die staatliche Versicherung ist nun ausgerechnet worden, daß eine Unterstützung von 7 sh. wöchentlich für 70% der Dauer der Arbeitslosigkeit einen Kostenaufwand von 20 sh. pro Versicherten und Jahr erfordern würde. Diese Summe soll aufgebracht werden durch einen Wochenbeitrag der Arbeiter und Arbeitgeber von je  $2\frac{1}{2}$  d. Der Staat leistet einen Zuschuß von  $\frac{1}{3}$  der gesamten Beiträge, dafür zieht er aber 10% für Verwaltungskosten ab. Die Beiträge verringern sich außerdem dadurch, daß es den Arbeitgebern, wie unten ausführlicher dargestellt werden soll, erlaubt ist, geringere Jahrespauschalbeiträge für sich und ihre Arbeiter zu entrichten. Die Schätzung der Einnahmen und Ausgaben für jeden einzelnen Versicherten stellt sich dann folgendermaßen:

Beitrag des Arbeiters für ein Jahr . . . . .	9 sh. 2 d.
» » Arbeitgebers . . . . .	7 » 10 »
Zuschuß des Staates . . . . .	6 » $1\frac{1}{3}$ »
	<hr/>
	Zusammen 23 sh. $1\frac{1}{3}$ d.
Abzüglich 10% für Verwaltungskosten . . . . .	2 » $3\frac{2}{3}$ »
	<hr/>
Verbleibt für Unterstützung . . . . .	20 sh. $9\frac{2}{3}$ d.
Durchschnittliche Unterstützung . . . . .	20 » — »
	<hr/>
	Überschuß — sh. $9\frac{2}{3}$ d.

Der Gesamtüberschuß beläuft sich bei 2511500 Versicherten auf £ 108 488 jährlich. Man hatte vorher einen günstigeren Anschlag gemacht, den man aber fallen lassen mußte, als die ursprünglich für die Bauarbeiter vorgesehene Unterstützung von 6 sh. auf 7 sh. erhöht wurde. Falls die vorhandenen Summen die Ausgaben nicht decken, so ist die Möglichkeit gegeben, Beiträge oder Unterstützungsleistungen auf eine andere Basis zu bringen. Es sind jedoch ohnedies eine Anzahl Faktoren vorhanden, die den berechneten Überschuß vergrößern helfen. So z. B. die sechstägige Karenzzeit vor jeder Unterstützungsperiode. Bei der Statistik der »Trade Unions« sind verschiedene Arbeitslosigkeits-

perioden in einem Jahre als eine einzige gezählt worden, selbst wenn sie kürzer waren als eine Woche; die Karenzzeit fiel infolgedessen fort. Dann stellen sich auch die Beiträge des staatlichen Systems etwas höher, da für jede angefangene Arbeitswoche, mit Ausnahme von Gelegenheitsarbeit, der volle Beitrag zu zahlen ist, während in der obigen Aufstellung acht Wochen für Krankheit, Arbeitslosigkeit usw. in Abzug gebracht worden sind. Ferner wurde ein Reservefonds schon durch die Beiträge der ersten 26 Wochen geschaffen, da während dieser Zeit keine Unterstützungen zur Auszahlung gelangten.

Soweit die finanziellen Grundlagen des Systems, die wir hier nicht glauben übergehen zu dürfen. Wir geben nun im einzelnen die Bestimmungen des Gesetzes wieder. Die Arbeitslosenversicherung wurde bekanntlich als zweiter Teil der Nationalen Versicherungsbill (National Insurance Bill) dem Parlament vorgelegt und stellt die Paragraphen 84 bis 107 der inkraft getretenen »National Insurance Act« dar. Das Gesetz hat zwei Aufgaben: die zwangsweise Versicherung gegen Arbeitslosigkeit in bestimmten ausgewählten Gewerben und die Anregung zur freiwilligen Versicherung in allen übrigen Gewerben.

Zwangsversicherung bezieht sich auf alle Arbeiter über 16 Jahren in allen Zweigen des Baugewerbes — Hochbau, Bau und Reparatur von Eisenbahnen, Docks, Kanälen, Häfen, Kais, Brücken und Landungsstegen — auf Schiffbau, mechanische Industrien, Eisengießerei und Wagenbau, auf Sägemühlen und Holzschneiderei. Entscheidungen über Versicherungszwang werden in zweifelhaften Fällen durch einen Regierungsbeamten gegeben. Dabei soll weniger die Art des Unternehmens als die ausgeführte Arbeit den Ausschlag geben. Vorarbeiter und Werkmeister, die nicht selbst mitarbeiten, Handlungsgehilfen und Lehrlinge unterstehen dem Versicherungszwang nicht; ebensowenig Arbeiter, die in einem dauernden Anstellungsverhältnis bei staatlichen Arbeiten sich befinden.

Der Beitrag des Arbeiters und des Arbeitgebers ist auf je  $2\frac{1}{2}$  d. pro Woche festgesetzt. Ist der Arbeiter nur für einen Tag angestellt, so beträgt die gemeinsame Beitragssumme 2 d., für zweitägige Anstellung 4 d. Für Arbeiter unter 18 Jahren ist der gemeinsame Beitrag für die ganze Woche 2 d. In jedem der drei Fälle haben Arbeiter und Arbeitgeber die Hälfte zu tragen. Beiträge brauchen nicht während eines Urlaubs gezahlt zu werden, wenn Lohnzahlung nicht erfolgt; ebenfalls nicht bei Arbeitslosigkeit.

Die Zahlung der Beiträge erfolgt durch Einkleben von Marken in ein »Arbeitslosigkeitsbuch«, das der Arbeiter durch seinen Gewerkverein oder durch den nächsten Arbeitsnachweis erhält. Während der Beschäftigung bleibt das Buch in den Händen des Arbeitgebers.

Die Unterstützungssumme beträgt, wie schon erwähnt, 7 sh. pro Woche für eine Maximalzeit von 15 Wochen im Jahr. Für je fünf Beitragswochen kann jedoch nur eine Woche Unterstützung gezahlt werden. Arbeiter unter 17 Jahren erhalten keine Unterstützung, solche von 17 bis 18 Jahren erhalten wöchentlich 3 sh. 6 d. Für die erste Woche der Arbeitslosigkeit wird Unterstützung nicht gezahlt.

Ein Versicherter, der Mitglied einer »Trade Union« ist, übergibt bei Arbeitslosigkeit sein Buch dem nächsten Arbeitsnachweis und erhält eine Empfangsbestätigung, die er bei seiner »Trade Union« vorzuzeigen hat, worauf ihm die ihm zustehende Unterstützung ausbezahlt wird. Die »Trade Unions« haben bei der Auszahlung der Unterstützung völlige Unabhängigkeit. Sie lassen sich periodisch vom Handelsamt die auf ihre Mitglieder entfallende Summe für Arbeitslosenunterstützung auszahlen. Jede »Trade Union«, welche die Auszahlung von Unterstützung übernimmt, muß nachweisen, daß sie ihren Mitgliedern offene Stellen zu vermitteln in der Lage ist. Die Summen, welche die »Trade Unions« vom Handelsamt sich zurückerstatten lassen, betragen nur  $\frac{3}{4}$  der wirklich ausgezahlten Summen, so daß, wenn an einen Arbeiter z. B. 9 sh. 4 d. oder mehr pro Woche gezahlt werden, die Union 7 sh. zurückerhält. Ist die Unterstützung geringer, so wird auch entsprechend weniger vom Handelsamt zurückgezahlt. Hierdurch soll erreicht werden, daß die »Trade Unions« mehr als den staatlichen Satz von 7 sh. für Arbeitslosenunterstützung zahlen. Dies wird ihnen um so leichter möglich sein, als sie aus eigenen Mitteln bisher manchmal über 10 sh. wöchentlich geleistet haben.

Ein Arbeiter, der die Arbeitslosenunterstützung beziehen will, muß sich in die Liste eines staatlichen Arbeitsnachweises oder seiner »Trade Union« eintragen lassen und sich regelmäßig zur Kontrolle einfinden. Die für den Bezug der Unterstützung zu erfüllenden Bedingungen sind die folgenden:

1. Arbeit in einem der versicherungspflichtigen Gewerbe für wenigstens 26 Wochen während der vergangenen fünf Jahre;

2. Nachweis der Arbeitsfähigkeit und der Unmöglichkeit geeignete Beschäftigung zu finden. Der Arbeiter ist jedoch nicht gezwungen, Arbeit in einem Betriebe zu übernehmen, in dem Streik ausgebrochen ist oder er einen geringeren als den üblichen oder vorher bezogenen Lohn erhalten würde.

Arbeitslosenunterstützung wird nicht gezahlt, wenn der Arbeiter 1. direkt bei einem Streik oder einer Aussperrung beteiligt ist, 2. durch eigenes schlechtes Betragen seine Beschäftigung verloren hat, oder (während der ersten sechs Wochen Arbeitslosigkeit) wenn er die Stellung selbst aufgegeben hat, 3. wenn er sich in einem Gefängnis oder einem Armenhause oder einem anderen aus öffentlichen Mitteln erhaltenen Institut befindet, 4. wenn er Krankheits- oder Invalidenunterstützung auf Grund des Teiles 1 des Versicherungsgesetzes bezieht.

Die Regierung hat besondere Bestimmungen getroffen, die gewisse Erleichterungen für solche Arbeitgeber bieten, die ihre Arbeiter regelmäßig beschäftigen. So darf jeder Arbeitgeber einen Monat vor Beendigung jedes Jahres die Rückzahlung eines Drittels seiner Beiträge beantragen für jeden Arbeiter, den er das ganze Jahr hindurch beschäftigt hat. Während einer Wirtschaftskrisis können jedem Arbeitgeber, der anstatt seine Arbeiter zu entlassen, sie kürzere Zeit arbeiten läßt und Abzüge für die Beiträge vom Lohn nicht macht, die ganzen Beiträge oder ein Teil derselben erlassen werden. Ein Arbeitgeber, der Gelegenheitsarbeiter durch Vermittlung des staatlichen Arbeitsnachweises einstellt, kann dem letzteren die Erledigung aller Pflichten hinsichtlich der Versicherung übertragen. Er darf dafür aufeinanderfolgende Arbeitsperioden für einen oder auch für verschiedene Arbeiter als eine permanente Beschäftigung behandeln. Er braucht in diesem Falle nicht so viele Einzelbeiträge zu entrichten, und seine Leistungen ermäßigen sich auf diese Weise. Jeder Arbeiter, der 500 Wochenbeiträge gezahlt hat, kann nach Erreichung des 60. Lebensjahres seine gesamten Beiträge einschließlich  $2\frac{1}{2}\%$  Zinsen, aber abzüglich der für Unterstützung erhaltenen Summen ausbezahlt erhalten.

Wenn der Leiter eines Arbeitsnachweises bemerkt, daß ein Arbeiter wegen mangelnder Kenntnisse oder Geschicklichkeit wiederholt arbeitslos wird, kann er denselben veranlassen, geeignete Unterrichtskurse zu besuchen. Wenn der Arbeiter dies

unterläßt oder keine sichtbaren Erfolge dabei hat, muß ihm andere Arbeit als die bisherige überwiesen werden.

Die Gewerkvereine der versicherungspflichtigen wie aller übrigen Gewerbe sollen einen Zuschuß erhalten, wenn sie Arbeitslosenunterstützung für ihre Mitglieder einführen. Dieser Zuschuß soll einem Sechstel der gesamten ausgezahlten Summe entsprechen bis zum Höchstbetrag von 2 sh. pro Mitglied und Woche; er hat mit den Rückzahlungen auf Grund des Versicherungsgesetzes nichts zu tun, sondern erfolgt unabhängig davon. Die hierzu nötigen Gelder sollen vom Parlament besonders bewilligt werden.

Das Handelsamt hat die Ermächtigung erhalten, den Versicherungszwang auf irgendein anderes Gewerbe auszudehnen. Dies geschieht durch eine Verfügung, die, wenn nicht innerhalb 30 Tagen von einem der beiden Häuser des Parlaments Einspruch dagegen erhoben wird, Gesetzeskraft erhält. Die Voraussetzung zum Erlaß der Verfügung ist jedoch, daß die notwendigen Kosten für die ersten drei Jahre nicht die Summe von £ 1 000 000 pro Jahr überschreiten. Das Ministerium ist ferner berechtigt, die Unterstützungssätze innerhalb der Grenzen von 6 sh. bis 8 sh. nach Bedarf abzuändern und die jährliche Unterstützungsdauer unter 15 Wochen herunterzusetzen. Alle sieben Jahre ist eine Revision der Beitrags- und Unterstützungssätze in Aussicht genommen.

Die Arbeitslosenversicherung ist als solche wie in ihren einzelnen Bestimmungen im Anfang auf ziemlich heftigen Widerstand gestoßen. Konservative und Arbeiter begegneten sich zuerst in dem Wunsch, das Unterstützungssystem beitragsfrei zu machen und die sämtlichen Kosten auf den Staat abzuwälzen. Später versuchten die ersteren, die Versicherung fakultativ zu machen. Die Regierung blieb jedoch in diesen beiden Punkten fest. Das Verlangen nach Unterstützung ohne Leistungen hätte die englische Arbeiterklasse dem status des römischen Proletariats nahegebracht, dessen Grundsatz »Panem et circenses« in bedenklichem Umfang Anhänger zu finden begann. Diese Klippe, die das nationale Leben Englands bedrohte, ist durch die Arbeitslosenversicherung glücklich umschifft worden.

Viele Gründe sprechen auch dafür, daß es gut war, den Versicherungszwang beizubehalten. Ohne ihn hätte die staatliche Versicherung gar keinen Zweck gehabt, denn für freiwillige Versicherung war genügend Gelegenheit in den »Trade Unions«

vorhanden. Es war gerade der sozialpolitische Zwang, der diejenigen Schichten der Arbeiterschaft, die bisher versäumt hatten, für schlechte Zeiten Vorsorge zu treffen, an die anderen angliedern sollte. Auch die Erfahrungen mit den freiwilligen Versicherungen auf dem Kontinent sprachen dafür, einmal einen Versuch mit einer Zwangsversicherung zu machen. Bei freiwilliger Versicherung erscheint es unmöglich, die Arbeitgeber zu einem Beitrag mit heranzuziehen. Dieser Beitrag ist notwendig, wenn man den Staat und die Arbeiter nicht zu stark belasten will, außerdem aber auch gerechtfertigt. Arbeitslosigkeit ist wohl teilweise auch der Haltung der Arbeitgeber zuzuschreiben, und der Beitrag für die Versicherung gegen Arbeitslosigkeit läßt sich darum viel besser begründen, als Beiträge für Krankheits- und Invaliditätsversicherung. Der Mißerfolg des obligatorischen Systems in St. Gallen bietet noch keine genügenden Gründe für die Ablehnung des Systems an sich, denn er ist erwiesenermaßen in der mangelhaften Organisation zu suchen gewesen.

Die Einrichtung der Versicherung auf nationaler, anstatt kommunaler Grundlage ist eine wesentliche Bedingung für den Erfolg. Wie in früheren Abschnitten ausgeführt wurde, ist Arbeitslosigkeit kein lokales, sondern ein nationales Problem, wenigstens für England. Auch in Deutschland hat die Arbeitslosenunterstützung der Arbeiterorganisationen auf beruflicher, nationaler Grundlage nur gute Erfolge erzielt. Es wäre auch hier das Nächstliegende gewesen, weitergehende Versuche an die bestehenden Einrichtungen anzuschließen, wenn nicht der unglückselige politische Gegensatz zwischen Regierung und bürgerlichen Parteien auf der einen und den der Sozialdemokratie nahestehenden Gewerkschaften auf der anderen Seite das verhindert hätte. Hier sollte das englische Vorbild uns Fingerzeige geben. Die vergangenen beiden Jahre haben gezeigt, daß die englischen Gewerkvereine ihre Interessen mit noch energischeren Mitteln durchzusetzen sich bemühen, als die deutschen Gewerkschaften. Die Haltung der Regierung gegenüber den Arbeiterunruhen war nicht minder energisch, als dies bei ähnlichen Vorgängen in Deutschland der Fall sein würde. Diese Zwischenfälle hatten aber nicht den geringsten Einfluß auf die Haltung der Regierung in der Ausführung ihrer sozialpolitischen Pläne.

Die oben erwähnte Auswahl der beiden Industrien wurde des weiteren auch noch davon beeinflusst, daß beide die

charakteristischen Vertreter von zwei verschiedenen Industrie-  
gruppen sind. Das Baugewerbe weist große Saisonschwankungen auf, die bei den Metallindustrien fehlen. Diese sind dafür längeren Perioden günstiger bzw. ungünstiger Konjunkturen ausgesetzt. So kann die Wirkung der Arbeitslosenversicherung an zwei typischen Industrien studiert werden, und die gewonnenen Erfahrungen können später eventuell dazu dienen, die Versicherung anderer Industrien zu modifizieren.

Ob sich die Aufrechterhaltung des Unterstützungssatzes und der Unterstützungsdauer ermöglichen wird, läßt sich bei den jetzigen Übergangszuständen kaum absehen. Die Organisation der verschiedenen Zweige der Arbeitslosenpolitik ist in Angriff genommen, aber die ungewöhnlich günstige Wirtschaftslage bringt es mit sich, daß ihr Arbeiten jetzt noch nicht genügend beurteilt werden kann. Bis dies möglich ist, werden noch mindestens zwei bis drei Jahre vergehen. Die Regierung hat den Zeitpunkt der Einführung der Versicherung äußerst gut gewählt. Mit dauernder Beschäftigung und guten Löhnen fällt den Arbeitern die Zahlung der Beiträge viel leichter, als wenn sie unter einer ungünstigen Wirtschaftslage sich befinden. Wenn jetzt die Konjunktur wieder in eine absteigende Kurve gerät, werden sich die Wohltaten der Versicherung auch denen bemerkbar machen, die heute noch aus irgendwelchen Gründen dagegen eifern.

Über die bisherige Einrichtung und Ausführung des Gesetzes gibt ein von Mr. W. H. Beveridge gezeichneter Bericht des Handelsamts für das erste Verwaltungsjahr eine Reihe bemerkenswerter Ziffern. Der Bericht bezieht sich auf die Zeit von der Annahme des Gesetzes am 16. Dezember 1911 bis zum 12. Juli 1913. Unterstützungen sind zwar erst seit dem 8. Januar 1913 zur Auszahlung gelangt, aber das ganze System ist, wie Sir H. Llewellyn Smith, der ständige Sekretär des Handelsamts, in seinen einleitenden Bemerkungen ausführt, so neuartig und läßt so viele interessante Züge erkennen, daß es wünschenswert erschien, die Veröffentlichung des ersten Berichts nicht noch weitere sechs Monate hinauszuschieben.

Die Zahl der ausgegebenen Arbeitslosigkeitsbücher betrug etwas mehr als 2 500 000. Da eine Anzahl der Arbeiter stets wieder in eine andere, nicht versicherungspflichtige Beschäftigung übertreten, so muß, um die wirkliche Zahl der versicherten Arbeiter zu erreichen, von der genannten Zahl ein Abzug gemacht

werden. Sie wird demnach auf ungefähr 2 250 000 geschätzt, ungefähr 280 000 weniger als die Vorschätzung ergeben hatte. Die Differenz wird der Tatsache zugeschrieben, daß das Baugewerbe sich seit der Volkszählung von 1901 nicht in dem Maße entwickelt hatte, wie angenommen worden war.

An den gegenwärtigen Einnahmen gemessen, werden die Jahreseinnahmen aus Beiträgen ungefähr die Summe von £ 1 800 000 erreichen. Dazu kommt dann der staatliche Zuschuß von £ 600 000. Die Ausgaben für Unterstützungen, Rückzahlungen an »Trade Unions« und Verwaltungskosten werden ungefähr £ 700 000 im ersten Jahre der Unterstützung erreichen. Ein Überschuß von £ 1 610 000 ist investiert worden. Man hofft, diese Reserve verdoppeln zu können, ehe die Arbeitslosigkeit wieder größeren Umfang annimmt.

Die »Trade Unions« haben sich in großer Anzahl dem Versicherungssystem angeschlossen. 105 Vereine mit 539 775 Mitgliedern in den versicherungspflichtigen Industrien erhalten den nach dem Gesetz ihnen zustehenden Teil der ausgezahlten Unterstützung zurückerstattet, und davon haben 21 (meist im Baugewerbe) mit 86 000 Mitgliedern die Unterstützung erst seit dem Inkrafttreten des Gesetzes eingeführt. Auch die freiwillige Versicherung gegen Arbeitslosigkeit hat einen erfolgreichen Anstoß erhalten. Von den Gewerkvereinen der nicht versicherungspflichtigen Industrien haben sich 170 mit 564 000 Mitgliedern den staatlichen Zuschuß zur Arbeitslosenunterstützung gesichert.

Die ersten Anträge um Unterstützung liefen am 8. Januar 1913 ein, und ihre Zahl steigerte sich bis zum 12. Juli 1913 auf 559 021. Von diesen Anträgen kamen 415 788 direkt und 143 233 durch »Trade Unions«. Die Anträge wurden von ungefähr 400 000 individuellen Arbeitern gestellt, von denen 30% mehr als zweimal, einzelne bis zu elfmal während des halben Jahres arbeitslos wurden. Die wiederholten Anträge kamen hauptsächlich aus London, aus den südöstlichen englischen Grafschaften und aus Wales; diese Distrikte stellen reichlich zwei Drittel sämtlicher eingelaufener Anträge.

In nur 10,5% aller Fälle wurde der Antragsteller abgewiesen, und ein Zwölftel der Abgewiesenen machte von dem Recht der Berufung an einen Schiedsgerichtshof (Court of Referees) Gebrauch. Bis zum 28. Juni 1913 kamen 2907 solcher Fälle zur Verhandlung, von denen 1323 zugunsten der Antragsteller, 1563

zu ihren Ungunsten entschieden wurden, während in 21 Fällen ein Kompromiß erzielt werden konnte.

Gegen 24 Arbeitgeber und 48 Arbeiter wurde Strafverfolgung auf Grund des Gesetzes eingeleitet. Bei den ersteren handelte es sich (mit zwei Ausnahmen) um Nichtzahlung der Beiträge, bei den letzteren (mit einer Ausnahme) um die Abgabe falscher Erklärungen zwecks Erreichung der Unterstützung. Alle Arbeitgeber wurden zu Geldstrafen verurteilt, 20 Arbeiter zu Gefängnis, 21 andere zu Geldstrafe oder Gefängnis; die anderen Fälle wurden milder beurteilt.

In einer allgemeinen Übersicht weist Mr. Beveridge darauf hin, daß die abgelaufene Berichtsperiode eine Zeit beispielloser geschäftlicher Aktivität mit einem Maximum von Beschäftigung war. Für die vergangenen zehn Jahre betrug der Durchschnitt der Arbeitslosigkeit in den »Trade Unions« 4,9%, für die letzten zwölf Monate nur 2,1%. Das Verhältnis der im ersten Bericht enthaltenen Ziffern muß sich ändern, sobald die wirtschaftliche Hochkonjunktur wieder einer Depression Platz macht. Trotzdem während des halben Jahres ein Minimum von Arbeitslosigkeit herrschte, sind doch jede Woche im Durchschnitt 18 000 Arbeiter arbeitslos geworden, das sind ungefähr 5% der Versicherten. Beruhigend ist dabei die Tatsache, daß 30% während der Karenzzeit wieder Arbeit fanden und nur bei 1% die Arbeitslosigkeit länger dauerte als die Unterstützungsperiode. Ein endgültiges Urteil wird abgelehnt, bis das System eine Periode wirtschaftlichen Niedergangs überdauert hat. England kann unter den obwaltenden Umständen dieser Zeit ruhiger entgegensehen als irgendein anderes Land. Die Organisation der Arbeitslosenunterstützung für einen großen Teil der Arbeiter ist vorhanden, ferner ein nennenswerter Reservefonds, der zum Teil durch den Reservefonds der »Landeserschliessungs-Kommission« (Development-Commission) entlastet werden kann.

---

## 8. Kapitel.

### Armenpflege und Alterspensionen.

Durch die in den vorigen Kapiteln beschriebenen gesetzlichen Maßnahmen ist die Gruppe der zu unterstützenden Arbeitslosen dem Bereich des Armenrechts entzogen worden. Es ist freilich

keine Vorsorge für diejenigen Personen getroffen, die sich aller Arbeit zu entziehen suchen. Aber diese Frage gehört weniger zur Sozialpolitik, als vielmehr zur reinen Wohlfahrtspflege und sozialen Fürsorge des Staates. Die Versicherung gegen Arbeitslosigkeit in Verbindung mit der Tätigkeit der Arbeitsnachweise muß diese Elemente nach und nach von den arbeitswilligen Arbeitslosen ausscheiden, und es wird dann leichter sein, geeignete Maßregeln für Beschäftigungszwang in Haftkolonien usw. zu treffen.

Verschiedentlich ist auf den Bericht der Armenrechtskommission Bezug genommen worden. Diese Kommission war im Jahre 1905 von Mr. Balfour ernannt worden, um die Wirkung der Armenpflege zu studieren und besonders um festzustellen, ob die bisherige Organisation für die Notstände, die sich in den letzten Jahrzehnten eingestellt hatten, völlig genügte. An der Armenpflege Englands ist, solange sie besteht, ständig reformiert worden, aber wir wiesen schon an früherer Stelle darauf hin, daß die Grundzüge des Armenrechts kaum jemals wesentlich geändert worden sind. Mit den alten demoralisierenden Prinzipien der Armenpflege blieben auch deren Folgeerscheinungen bestehen. Und doch hat zu keiner Zeit die Armenpflege jemals Anspruch darauf machen können, daß sie den an sie gestellten Forderungen gewachsen sei. Im Jahre der letzten großen Reform, 1834, erforderte die Armenpflege ungefähr £ 7 000 000 jährlich. Man glaubte, daß England dem finanziellen und moralischen Zusammenbruch nahe sei. Heute ist die für Armenpflege, ärztliche Behandlung der ärmeren Klassen und Schulwesen erforderliche Summe auf £ 70 000 000 angestiegen, trotzdem sich die Bevölkerung kaum verdoppelt hat. Nach der Darstellung von Mrs. Sidney Webb wird diese Summe von lokalen Körperschaften verbraucht, die miteinander konkurrieren und dadurch die Kosten der Armenpflege nahezu verdoppeln. Die Arbeiten dieser Behörden werden von einem halben Dutzend verschiedener Regierungsressorts kontrolliert, die nicht nur nicht miteinander Hand in Hand arbeiten, sondern sogar oft in ihren Entscheidungen sich widersprechen. Namentlich ist dies der Fall, wo es sich um Versorgung von armen Schulkindern handelt, sowie bei der ärztlichen Behandlung und Verpflegung von armen Personen.

Historisch betrachtet sind diese Zustände einigermaßen erklärlich. Als im Jahre 1834 die Armenpflegeämter (Boards of

Guardians) eingerichtet wurden, gab es keine andere Behörde, die für die Bedürfnisse der unteren Klassen sorgte. Im Jahre 1848 wurden dann die lokalen Gesundheitsämter (Local Health Authorities) geschaffen, die ursprünglich nur für genügende Abwässerung zu sorgen hatten, später aber eine große Menge anderer kommunaler Gesundheitsdienste übernahmen, die von Jahr zu Jahr noch vermehrt werden. Das Jahr 1870 brachte die lokalen Schulbehörden (Local Education Authorities), die jetzt neben anderem auch die Pflicht haben, für eine genügende Ernährung der Kinder während des Schulbesuchs Sorge zu tragen. Später wurden die Behörden zur Überwachung der Geisteskranken (Local Lunacy Authorities) und die früher erwähnten Notstandskomitees (Distress Committees) gebildet. Alle diese Behörden kommen an der einen oder anderen Stelle mit den Armenbehörden in Konflikt oder greifen wenigstens in die Befugnisse derselben konkurrierend ein. Kein Wunder daher, daß die erwähnte »Commission on the Poor Laws and the Relief of Distress from Unemployment« einstimmig die bisherige Organisation der Armenpflege für nicht zufriedenstellend erklärte und sich für deren Beseitigung aussprach.

Der Bericht der Kommission erschien in zwei Teilen, da die Mitglieder sich bezüglich der Vorschläge für die Reform der Armenpflege nicht hatten einigen können. Die Minorität setzte sich zusammen aus dem Dean of Norwich, Mr. Francis Chandler, Mr. George Lansbury und Mrs. Sidney Webb, die mehr oder weniger alle Vertreter sozial-liberaler bzw. sozialistischer Anschauungen sind. Die Majorität wie die Minorität waren einig darüber, daß die bestehenden Armenbehörden sowie die Verwaltungsbezirke (Kirchspiele) abzuschaffen seien. Das gemischte Armenhaus ist demoralisierend und muß verschwinden, die Prinzipien der Reform von 1834 sind abzulehnen, und die Regierungsbehörden sollen die lokalen Behörden besser anleiten, kontrollieren und finanziell unterstützen. Die Stadtgemeinde und die Grafschaft sollen in Zukunft die Ausübung der Armenpflege übernehmen, aber während die Majorität eine neue Armenbehörde vorschlägt, die »Public Assistance Authority«, will die Minorität die Aufgaben der bisherigen Armenpflegeämter an die Gemeinde- bzw. Grafschaftsräte übertragen. Soweit Personen in Frage kommen, die nicht arbeitsfähig sind, seien diese den einzelnen Komitees dieser Behörden zu überweisen, und zwar Kinder im Schulalter

dem »Education Committee«, kranke Kinder unter Schulalter sowie alte Sieche dem »Health Committee«, Geisteskranke usw. dem »Asylums Committee« und alte Personen dem »Pensions Committee«.

Offene Armenpflege ist beizubehalten, aber besser zu organisieren. Das letztere ist der Vorschlag beider Gruppen. Auch über die Behandlung der Kinder sind sie sich einig, wenn auch der Wunsch der Minorität dahin geht, Kinder nicht mehr als »Paupers« zu betrachten. Wie die Kinder, sollen auch alte Personen nicht mehr mit anderen Gruppen im Armenhause zusammen untergebracht werden. Die Majorität beabsichtigt, sie in besonderen Instituten unterzubringen, während die Minorität vorschlägt, allen Personen von mindestens 60 Jahren, die nicht staatliche Alterspensionen beziehen, eine lokale Pension zu bewilligen und sie der Armenpflege zu entziehen. Vorschläge wurden auch gemacht für die Unterstützung von Kranken und Arbeitslosen, doch sind diese bis zu einem gewissen Grade durch die Gesetzgebung außerhalb der Armenpflege überholt.

Die »County Councils Association«, eine Vereinigung, der fast sämtliche Grafschaftsräte Englands angehören, veröffentlichte im Jahre 1911 eine Anzahl Vorschläge, welche die Vorzüge aus den Berichten der Majorität und Minorität der Kommission zusammenfassen sollen. Ein von den Befürwortern des Minoritätsberichts dem Parlament vorgelegter Gesetzentwurf gelangte nicht zur Beratung, da das Parlament zu stark mit anderen Vorlagen belastet war. Die Regierung wird auch kaum mehr dazu kommen, sich vor den Neuwahlen, die voraussichtlich im Jahre 1915 stattfinden, mit einer durchgreifenden Regelung des Armenwesens zu befassen. Dafür arbeitete der bisherige Minister für Selbstverwaltung, Mr. John Burns, an der Reform des Armenrechts von innen heraus, und viele der Vorschläge der Kommission sind auf administrativem Wege ihrer Verwirklichung näher gebracht worden. Die Konservativen haben sich für Inangriffnahme der Armenrechtsreform nach einem eventuellen Regierungswechsel verpflichtet.

Als besonders dringlich hatte man von jeher die Reform der Behandlung von alten Personen betrachtet. Ihre Unterbringung in Armenhäusern ist seit langem verurteilt worden. Schon die Armenrechtskommission von 1832 empfahl, ihnen den Genuß ihrer Unterstützung in ruhigerer Umgebung zu ermöglichen. In

den letzten beiden Jahrzehnten traten viele Reformer für die Unterbringung der alten Personen in besonderen Räumen der Armenhäuser ein. Das Ministerium gab diesem Wunsche in einem besonderen Rundschreiben Ausdruck. Später wurden die Armenpfleger angewiesen, die alten Personen möglichst aus dem Armenhause fernzuhalten und sie der offenen Armenpflege zu überweisen. Aber nur ungefähr 20 Armenpflegeämter befolgten diesen Vorschlag.

Die von der Minorität der Armenrechtskommission geforderte Heraushebung der alten Armen aus der Armenpflege wurde zuerst um das Jahr 1872 von G. C. T. Bartley verfochten, dem mit ausgearbeiteten Vorschlägen im Jahre 1878 Canon Blackley folgte. Der letztere empfahl die Einführung einer allgemeinen Versicherung gegen Alter und Krankheit, die jedoch von einer Kommission im Jahre 1885 abgelehnt wurde. Anfangs der neunziger Jahre setzte eine verstärkte Agitation ein. Eine ausführlichere Behandlung erfuhr die Frage, von Artikeln in Zeitschriften und einer Anzahl populärer Flugschriften abgesehen, zum ersten Male durch Mr. J. A. Spender, den jetzigen bekannten Herausgeber der liberalen »Westminster Gazette«. Dieser untersuchte in seinem Werke<sup>1)</sup> die Aussichten, die sich alten Personen zur Erwerbung ihres Lebensunterhalts durch Arbeit bieten, sowie andere in Frage kommende Möglichkeiten der Existenz, und gelangte zu der Überzeugung, daß die Gewinnung des Lebensunterhalts für die meisten dieser Personen eine Unmöglichkeit sei. Er empfahl die Einführung von Alterspensionen, falls eingehendere Untersuchungen, die noch vorzunehmen seien, seine Ansichten bestätigen sollten. Statistisches Material, aus dem zureichende Schlüsse hätten gezogen werden können, war damals noch nicht vorhanden, wenn man von der im Jahre 1890 von Mr. Thomas Burt angeregten Auskunft über die Altersklassifikation der Armenunterstützungsempfänger absieht. Nach dieser waren am 1. August 1890 41 180 Personen im Alter von 60 bis 65 Jahren und 245 687 Personen im Alter von mehr als 65 Jahren im Bezug von Armenunterstützung.

Soweit statistisches Material vorhanden und zugänglich war, wurde es damals gerade gesammelt und veröffentlicht von einem

---

<sup>1)</sup> J. A. Spender: »The State and Pensions in Old Age.« London 1892.

Manne, dessen Name für immer mit der Förderung des sozialpolitischen Fortschritts in England verknüpft bleiben wird: Mr. Charles Booth, dem genialen Sozialhistoriker Londons. Die Ergebnisse der Untersuchungen, die Mr. Booth vorgenommen hatte, sowie seine Vorschläge über Altersversorgung erschienen kurz nach der Herausgabe des Spenderschen Werkes. Sie wurden durch eine ausführlichere Arbeit im Jahre 1895 ergänzt.

Ungefähr zur gleichen Zeit war eine Kommission zur Untersuchung der Frage ernannt worden, die »Royal Commission on the Aged Poor«, der unter anderen auch der spätere König Edward VII. als Mitglied angehörte. Die Kommission diskutierte eine Anzahl damals bekannter Vorschläge, die zum Teil schon dem Parlament vorgelegt waren, konnte aber zu keinem Resultate gelangen. Auch ein Ministerialkomitee, das im Jahre 1898 berichtete, traf keine definitive Entscheidung, empfahl aber die Erweiterung des Arbeitsgebietes für ein neues Komitee, das sich dann später sehr günstig über einen, von Mr. Samuel Roberts dem Unterhause vorgelegten Gesetzentwurf betreffend alte, unterstützungsbedürftige Personen äußerte. Die finanziellen Grundlagen dieses Gesetzentwurfs wurden dann von einem Spezialkomitee von Fachleuten beraten und mit einigen Modifikationen im Jahre 1903 zur Annahme vorgeschlagen. Wenn man auch, wie die Konservativen es heute tun, der damaligen konservativen Regierung nicht nachrühmen kann, daß sie zuerst an die Durchführung von Alterspensionen gedacht habe, so steht es doch außer Zweifel, daß sie die Klärung des Problems ein gutes Teil gefördert hat. Von 1903 bis zum Fall des Ministeriums Balfour wurde jedoch nichts weiter unternommen.

Dagegen ließ die neue liberale Regierung sofort das in den verschiedenen Kommissions- und Komiteeberichten enthaltene Material sammeln und sichten. In der Budgetrede vom 7. Mai 1908 erwähnte Mr. Asquith zum ersten Male offiziell die Absicht der Regierung, Alterspensionen einzuführen. Zum Unterschied von den Altersversorgungssystemen, die in anderen Ländern eingeführt oder für England vorgeschlagen seien, habe sich die Regierung für das Prinzip völliger Beitragsfreiheit entschieden. Dieser Grundsatz wurde von den Konservativen und selbst von den besten Freunden der Regierung ziemlich scharf kritisiert. Man kann sich auch unwillkürlich des Eindrucks nicht erwehren, daß hier ein wenig der Gedanke an eine mögliche in-

direkte Beeinflussung eines Teils der Wählerschaft eine Rolle gespielt hat. Aber auf der anderen Seite war doch zu berücksichtigen, daß bisher die Armenunterstützung an Alte ebenfalls ohne Gegenleistung gegeben wurde. Die Armenpflegeämter waren ausdrücklich angewiesen, von einer Arbeitsleistung für Geldunterstützung bei alten Personen abzusehen. Die Schwierigkeiten der Beschäftigung von Personen höherer Altersstufen wurden außerdem mit jedem Jahre größer, denn jeder technische Fortschritt und jede neue finanzielle Belastung der Arbeitgeber führte zur Entlassung der alten und zur Einstellung junger Arbeiter. Bei der damals schon bestehenden Absicht der Einführung einer Krankheits-, Invaliditäts- und Arbeitslosenversicherung war es schwierig, noch weitere Beitragsforderungen an die Arbeiterschaft zu stellen. Ein anderer Grund für die Ablehnung der Beiträge lag darin, daß die übergroße Masse der Versicherten gar nicht das Alter von 70 Jahren erreicht. Die Einrichtung der Organisation für die Versicherung würde auch unvergleichlich hohe Kosten verursacht haben und, last not least, mußte man an die Opposition der großen Versicherungsgesellschaften und der »Friendly Societies« denken.

Der Regierungsentwurf wurde denn auch angenommen, nachdem einige Erleichterungen für den Bezug der Unterstützung hinzugefügt waren. Zu seinen Gunsten sprach, daß die erforderlichen Mittel infolge einer günstigen Budgetgestaltung vorhanden waren, und daß den Gemeinden eine Erleichterung von der Last der Armenunterstützung in Aussicht stand<sup>1)</sup>. Der vorletzte englische Zensus hatte ergeben, daß 1901 in England und Wales eine Bevölkerung von 2 408 426 Personen im Alter von über 60 Jahren vorhanden war. Bei der Armenzählung von 1906 wurden 379 902 Personen dieser Altersgruppe gezählt, die Armenunterstützung in irgendeiner Form bezogen. Das heißt mit anderen Worten, daß von den Personen über 60 Jahre jede sechste bis siebente entweder sich in einem aus öffentlichen Mitteln erhaltenen Institut befand oder Geldunterstützung von den Armenpflegern erhielt. Diese Personen waren freilich vorläufig von dem Bezug der Alterspension ausgeschlossen, aber der Zufluß,

---

1) Wenn diese nicht in einer Ermäßigung der Armensteuer zum Ausdruck kam, so liegt die Schuld nicht bei der Regierung, sondern bei den Gemeindebehörden.

der sich ohne Alterspensionen immer mehr gesteigert hatte, konnte durch letztere in mäßigen Grenzen gehalten werden oder mußte ganz aufhören.

Das Gesetz billigt jeder Person, welche die niedergelegten Bedingungen erfüllt, Altersunterstützung zu, und zwar so lange, als diese Bedingungen bestehen und der Empfänger nicht entsprechend den vorgesehenen Fällen disqualifiziert wird. Die erforderlichen Mittel werden jährlich vom Parlament bewilligt. Die Empfänger der Pension sollen dadurch in keiner Weise eine Einschränkung ihrer Wahlrechte und Privilegien erleiden oder auf irgendeine Weise benachteiligt werden. Die Regierung beabsichtigt, denen, welche die Altersunterstützung erhalten, diese auf Lebenszeit zu zahlen, selbst wenn später wegen zu hoher Kosten oder aus anderen Gründen das Parlament das System abschaffen sollte. Die Einführung der Alterspensionen war hinsichtlich der Rechte der Beziehenden nicht als Experiment gedacht, sondern nur hinsichtlich der Bedingungen der Qualifikation und Disqualifikation.

Die Voraussetzungen bzw. Bedingungen des Rechts auf Alterspension sind folgende:

1. Erreichung des 70. Lebensjahres,
2. Nachweis, daß der Antragsteller während der letzten 20 Jahre britischer Untertan gewesen ist und seinen Wohnsitz im Vereinigten Königreich gehabt hat,
3. Nachweis, daß das jährliche Einkommen nicht £ 31. 10 sh. übersteigt.

Sind diese Bedingungen erfüllt, so wird die Pension bewilligt. Die Höhe derselben richtet sich jedoch nach der Summe der Einnahmen, welche die Antragsteller haben. Betragen diese weniger als £ 21 jährlich, so stellt sich die Pension auf 5 sh. wöchentlich; sie stuft sich ab bis auf 1 sh. bei eigenen Einnahmen in der Höhe von £ 31. 10 sh.

Diese Bedingungen gaben Anlaß zu umfangreichen Debatten. Es ist zunächst nicht immer leicht, den geforderten Altersnachweis zu liefern. Geburtsregister sind in England und Wales erst im Jahre 1837 eingeführt worden und in Schottland und Irland noch viel später. Die Beamten sind infolgedessen angewiesen worden, nach dem Aussehen des Antragstellers zu urteilen, wenn nicht Heiratsurkunden, Taufzeugnisse, Versicherungsurkunden oder ähnliche Dokumente vorhanden sind und auch ein

Zurückgehen auf Volkszählungsformulare nicht möglich ist. Bezüglich der Feststellung der eigenen Einnahmen gelten die folgenden Bestimmungen: Es kommen zur Anrechnung

1. die Summen, die der Antragsteller mit einiger Sicherheit während des kommenden Jahres in bar erwarten darf,
2. der Jahreswert irgendwelcher Vorteile, die der Antragsteller aus der eigenen Benutzung eines etwa vorhandenen Grundeigentums zieht,
3. das jährliche Einkommen aus einem Besitz, der Zinsen tragen könnte, selbst wenn der Antragsteller von dieser Möglichkeit keinen Gebrauch macht,
4. das jährliche Einkommen aus irgendwelchen Versicherungen und Rechten.

Bei Eheleuten wird für jeden Teil die Hälfte des gemeinsamen Einkommens in Anrechnung gebracht. Die Bestimmungen sind ziemlich scharf gefaßt worden. Eine derselben (3.) wendet sich berechtigter Weise gegen Personen, die irgendeine Möglichkeit zur Erzielung von Einnahmen aus Kapital oder Grundbesitz aufgeben, um nicht die Pension zu verlieren. Aber besser wäre es gewesen, alle diese einschränkenden Bestimmungen ganz fallen zu lassen. Gerade die strebsameren Schichten der Bevölkerung gelangen nur in den teilweisen Genuß der Wohltaten des Gesetzes oder werden gänzlich ausgeschlossen. Die erste Bestimmung trifft Personen, die Zinsen aus Ersparnissen ziehen oder ein Haus vermietet haben oder eine Rentenversicherung eingegangen sind. Durch die zweite Bestimmung wird der Mietswert eines eigenen Häuschens als Einkommen angerechnet und durch die vierte die Auszahlung der Pension an Personen verhindert, die Pensionen anderer Art beziehen, selbst wenn diese vielleicht aus geringen Beträgen der Fonds der »Trade Unions« oder »Friendly Societies« bestehen. Alle diejenigen also, die Fürsorge für ihr Alter getroffen haben, werden benachteiligt und eine Belohnung gewissermaßen auf Sorglosigkeit und Leichtsinn gelegt. Vielfach sind unglückliche Verhältnisse daran schuld, daß jemand nicht in der Lage war, für sein Lebensalter irgendwelche Vorsorge zu treffen. Für die große Mehrzahl der oberen Schichten der englischen Arbeiterschaft trifft dies sicher nicht zu. Wenn schon von einem Beitrag für die Erlangung der Altersunterstützung abgesehen wurde, so hätten doch wohl nicht diejenigen benach-

teilt werden sollen, die freiwillig Versicherungen kleineren Umfangs eingegangen sind.

Die Alterspension wurde nach dem ursprünglichen Gesetz nicht gezahlt an Personen, die seit dem 1. Januar 1908 Armenunterstützung bezogen hatten. Davon waren aber ärztliche Behandlung, Hospitalpflege usw. auf Kosten der Armenpflege ausgenommen. Die Pension soll vorenthalten werden, wenn der Antragsteller dauernd versäumt hat, seinen Fähigkeiten und den ihm gebotenen Gelegenheiten, sowie seinen Bedürfnissen entsprechend für sich und seine Familie zu arbeiten. Diese Bestimmung ist eigentlich mehr als Vorsichtsmaßregel aufgenommen worden, um bekannten Landstreichern den Bezug der Pension unmöglich zu machen; denn es ist ziemlich schwer, im einzelnen Falle immer das persönliche Verschulden des Betreffenden nachzuweisen. Die Pension wird selbstverständlich während des Aufenthalts in einem Asyl, Armenhaus oder Gefängnis nicht gezahlt, und schließlich sind Personen ausgenommen, die während der letzten zehn Jahre zu Zuchthaus oder ohne die Option einer Geldstrafe zu Gefängnis verurteilt worden sind.

Die sog. »Pauperdisqualification«, die oben an erster Stelle erwähnt wurde, ist mit dem 1. Januar 1911 automatisch außer Kraft getreten. Auch die übrigen Bestimmungen sind durch eine Novelle etwas leichter gefaßt worden. Die Wohnsitzforderung ist auf zwölf Jahre herabgesetzt worden. Witwen von Ausländern und Frauen von solchen, deren Ehe gelöst ist oder die mindestens zwei Jahre von ihrem Ehemann verlassen worden sind, besitzen jetzt das Recht zum Bezug der Pension, ebenso Personen, deren Ehegatte Armenunterstützung erhält. Auch bestrafte Personen sind zugelassen, wenn seit dem Ablauf ihrer Strafe zwei Jahre verflossen sind.

Die Zahl der bis zum 29. März 1912 bewilligten Pensionen betrug nicht weniger als 942 160, und im Etat für das Jahr 1912/13 wurden für Auszahlungen £ 12 135 000 und für Verwaltung £ 512 346 gefordert. Die notwendigen Summen haben danach eine größere Höhe erreicht, als man vorausgesehen hatte. Durch die Steuergesetzgebung der Regierung sind jedoch die Mehrerfordernisse voll gedeckt. Es war ursprünglich gefordert, daß die Armenbehörden die Summe, die sie an jedem Armen ersparten, der die Alterspension bezog, an die Regierung zurückzuzahlen hätten. Der günstige Ausfall der Budgets ermöglichte jedoch

dem Schatzkanzler, von dieser Forderung abzusehen. Die Ersparnis der Armenbehörden muß sich daher auf jährlich mehr als £ 1 000 000 belaufen. Die Listen für England und Wales enthielten am 1. Januar 1910 195 924 Personen im Alter von über 70 Jahren, die Armenunterstützung bezogen, am 1. Januar 1911 dagegen nur 148 438 Personen, und am 4. Januar 1913 waren nur noch 57 770 Armenunterstützungsempfänger von über 70 Jahren vorhanden. Die Zahl der unterstützten Personen im Alter von mehr als 70 Jahren fiel bis zum 1. Januar 1912 um 89 581, diejenige der jüngeren Altersklassen ging nur um 345 zurück. Es handelt sich dabei natürlich meist um Personen, die Geldunterstützung erhielten. Die in Instituten befindlichen über 70 Jahre alten Armen haben nur in geringem Umfange sich entschlossen, dem Armenhaus den Rücken zu kehren und draußen mit 5 sh. wöchentlich sich durchs Leben zu schlagen. Der Rückgang betrug in dieser Gruppe von 1910 bis 1913 14,6%, für die der offenen Armenpflege Unterstehenden dagegen 93,8%.

Ein Nachteil hat sich allerdings herausgestellt. Es besteht keine persönliche Kontrolle über Pensionsberechtigte und Arme. Wenn z. B. ein Pensionsbezieher ins Armenhaus kommt, so muß er dort voll verpflegt werden, wenn er ärztliche Behandlung haben will. Die Armenbehörden haben kein Mittel, um die Kosten hierfür oder auch nur einen Teil derselben aus der Pension zurückzuerhalten. Die letztere darf von keiner Seite mit Beschlag belegt werden. Die Steuerzahler haben also hier doppelt zu zahlen. Noch ein anderer Fall ist möglich, und — so unglaublich es klingen mag — er hat sich wiederholt ereignet. Ein Pensionär geht zum Armenhaus, während er sein Buch draußen bei einem Freunde läßt. Am Freitag, dem Zahltag, verläßt er das Armenhaus, gibt das Geld aus, das er bei der Post abgehoben hat, und kehrt am nächsten Tag wieder in das Armenhaus zurück. Eine andere unliebsame Folgeerscheinung ist, daß die Pensionäre, die mit 5 sh. nicht existieren können, die große Zahl der Straßbettler vermehrt haben. Es haben sich ferner eine Anzahl Personen gefunden, die während ihres Aufenthalts im Armenhaus ihre Pension ansammeln lassen und dann die Beträge für längere Zeit auf einmal abheben. Gelegentlich einer Sitzung der Armenpfleger in Wandsworth (London) wurde bekanntgegeben, daß innerhalb einer Zeit von 20 Monaten 155 Personen in das Armen-

haus aufgenommen werden mußten, die Alterspensionäre waren. Im Jahre 1911 sei diese Zahl auf 246 angewachsen. Vom Mai 1909 bis Dezember 1911 hatte das Armenpflegeamt Wandsworth für Alterspensionäre die Summe von £ 5000 ausgegeben.

Noch andere Nebenerscheinungen von wenig wünschenswerter Natur sind mit den Pensionen verknüpft. Die Irländer machen sich nicht das geringste Gewissen daraus, ihr Alter um mehrere Jahre höher anzugeben, um früher in den Besitz der Unterstützung zu gelangen. Der Prozentsatz der Pensionäre in Irland geht infolgedessen weit über den der übrigen Teile des Reiches hinaus. Die Bewohner der landwirtschaftlichen Distrikte des ganzen Reiches sind in doppelter Hinsicht den Stadtbewohnern und industriellen Arbeitern gegenüber im Vorteil. Einmal ist ihr Durchschnittsalter bei weitem höher und die Aussicht, das 70. Lebensjahr zu erreichen, größer, sodann läßt es sich in manchen Gegenden der Provinz, besonders in Irland mit seinen niedrigen Löhnen und Preisen, ganz gut mit 5 sh. pro Woche auskommen. Hier besitzt dieser Betrag den doppelten und dreifachen Kaufwert als in London oder den großen Industriestädten.

So hat von der Einrichtung der Alterspensionen wohl die bäuerliche Bevölkerung den größten Vorteil. Und besonders in Irland macht sich dies bemerkbar, wo politische Gründe zur Schaffung kleinbäuerlicher Besitzer geführt haben. Das Land ist bekannt wegen der Langlebigkeit seiner Bewohner, eine Eigenschaft, die wohl an sich erfreulich, aber für die jüngere Generation manchmal sehr schmerzlich fühlbar ist. Denn die Besitzer der kleinen Güter behalten die Leitung so lange in ihren Händen, als es ihnen nur möglich ist, weil sie keine Mittel haben, von denen sie sonst leben könnten. Dies ist eine der vielen Ursachen zur Auswanderung der besten jungen Kräfte des Landes gewesen. Mit der Aussicht auf die Alterspension haben viele der Kleinbauern ihr Besitztum auf den ältesten Sohn übertragen lassen, der nun viel früher, als dies sonst der Fall gewesen wäre, heiraten kann, was nicht ohne Einfluß auf die Geburtenziffer des Landes bleiben wird. Dasselbe macht sich, wenn auch nicht in so starkem Maße, in der Farmerbevölkerung Englands und Schottlands bemerkbar.

Eine Ergänzung des Gesetzes in der Richtung einer besseren Berücksichtigung der industriellen Arbeiterschaft wird sich späterhin nicht umgehen lassen können. Zu dieser Ergänzung

gehört zunächst die Abstufung der Unterstützungen entsprechend den Teuerungsverhältnissen der Städte. Dann ist es wünschenswert, die Altersgrenze herabzusetzen, was durch das Versicherungsgesetz schon in Aussicht gestellt ist, und schließlich sollte, sobald die Mittel vorhanden sind, die einschränkende Klausel, betreffend die Anrechnung von Nebeneinnahmen, fallen. Sie widerspricht dem im Versicherungsgesetz ausgedrückten Grundsatz, daß die Selbsthilfe unterstützt und gefördert werden müsse. Ohne diese Konzessionen scheinen die Alterspensionen mehr für die bäuerliche, als für die industrielle Bevölkerung zugeschnitten.

---

9. Kapitel.

## **Krankenpflege und Versicherung gegen Krankheit und Invalidität.**

Der Gedanke einer allgemeinen Versicherung gegen Krankheit und Invalidität hatte vor der Aufnahme des Planes durch den tatkräftigen Schatzkanzler des Kabinetts Asquith in England nur wenige Fürsprecher gefunden. Die Idee schien so ungeheuerlich, daß selbst die kühnsten Sozialreformer an ihre Verwirklichung zu Lebzeiten der gegenwärtigen Generation nicht zu wagen glaubten. Es gab außerhalb eines kleinen Kreises von Personen, welche die Frage wirklich studiert hatten, nur wenige Freunde des Versicherungszwanges. Es gab dafür desto mehr Gruppen von Interessenten, die sich finanziell bedroht fühlten. Alle Arbeitgeber, vom Fabrikbesitzer bis zum Handlungsgehilfen, der sich ein Dienstmädchen hält, vom Warenhausbesitzer bis zum Farmer wehrten sich einmütig gegen den Vorschlag, Beiträge zu einer Versicherung der Arbeiter und Angestellten zahlen zu müssen. Die großen und kleinen »Friendly Societies«, die das Ende ihrer Existenz gekommen zu sehen glaubten, die Ärzte, die für die Einengung ihrer Privatpraxis fürchteten, und nicht zuletzt die zu Versichernden selber, die aus ihren niedrigen Löhnen noch eine verhältnismäßig hohe Summe abgeben sollten — alle fühlten sich einig in dem Bestreben, jeden Versuch zur Einführung einer Zwangsversicherung abzuwehren. Während die mit der Arbeits-

losenfrage in Verbindung stehenden Vorschläge jahrelang diskutiert worden waren und eine Beleuchtung von allen Seiten erfahren hatten, wurde der Gedanke der Versicherung gegen Krankheit und Invalidität dem Volke, ohne daß es sich damit vertraut gemacht hatte, vorgelegt und vom Parlament unter Anwendung parteipolitischen Druckes in Rekordzeit beraten und angenommen.

Krankenfürsorge war in England schon von jeher mehr oder weniger eine öffentliche Angelegenheit. Bis zum Jahre 1834 wurde die medizinische Behandlung von Angehörigen der arbeitenden Klassen wesentlich in den aus Mitteln privater Wohlfahrtspflege erbauten, eingerichteten und erhaltenen Hospitälern und Armenapotheken (dispensaries) ausgeübt. Diese Institute erhielten von den Armenbeamten der Kirchspiele Patienten zu festen Entschädigungssätzen zwecks Behandlung überwiesen. Auch aus den Armenhäusern wurden erkrankte Insassen zu den Hospitälern geschickt. Das Jahr 1834, das eine strengere Scheidung zwischen privater und öffentlicher Armenpflege gebracht hat, beeinflusste in diesem Sinne auch die Krankenfürsorge. Die Armenbehörden nahmen die Armenkrankenpflege nach und nach selbst in die Hand, und bis zum Inkrafttreten des Versicherungsgesetzes hat die Behandlung von Kranken durch die Armenbehörden dem Umfange nach diejenige der privaten Hospitäler weit überstiegen.

Diese Entwicklung hat sich jedoch nur äußerst langsam vollzogen. Vor 1834, dem Berichtsjahr der großen Armenrechtskommission, hatten die Armenaufseher (Overseers of the Poor), die Vorgänger der heutigen »Guardians«, fast der ganzen arbeitenden Bevölkerung in den armen Distrikten ärztliche Hilfe zuteil werden lassen. Die Zentralbehörde, damals die »Poor Law Commissioners«, erhob jedoch Einspruch als dies zu ihrer Kenntnis gelangte, weil die Armensteuern auf Grund der gesetzlichen Vorschriften nur für Fälle absoluter Verelendung zu verwenden waren. Die Kommission von 1838 empfahl dann, die ärztliche Hilfe in dem früheren Umfange beizubehalten, und zwar als eine besondere Form der Unterstützung, die nicht den Verlust staatsbürgerlicher Rechte mit sich bringen sollte. Die Behandlung armer Kranker im Armenhause selbst dauerte bis zum Jahre 1868. In diesem Jahre wurden besondere Krankenstationen eingerichtet, die sich nach und nach zu selbständigen Hospitälern entwickelten.

Seit der Trennung der Krankenstationen von dem eigentlichen Armenhaus wurde die Inanspruchnahme der ersteren eine immer stärkere, und zwar suchten dort auch Personen Behandlung, die zwar nicht eigentlich »Paupers«, aber doch nicht bemittelt genug waren, um die Kosten für Behandlung in einer Privatanstalt aufzubringen. Die Armenhospitäler stehen heute auf einer fast ebenso hohen Stufe, wie die allgemeinen Hospitäler, ja übertreffen sie vielfach. Die Mittel für notwendige Neueinrichtungen lassen sich von den »Guardians« viel leichter aufbringen als von den auf freiwillige Spenden angewiesenen Hospitälern.

Eine dritte Gruppe von Hospitälern gehört den lokalen Gesundheitsbehörden. Diese haben für die Verhütung und Behandlung ansteckender Krankheiten, der Tuberkulose und solcher Seuchen, die eine außergewöhnliche Säuglingssterblichkeit hervorrufen, tätig zu sein. Trotzdem die diesen Behörden gehörenden Anstalten nur für derartige Krankheiten bestimmt sind, findet man doch hier und da, besonders in ländlichen Distrikten, Tendenzen der Annäherung an die allgemeinen Hospitäler.

Die ablehnende Haltung der früheren Armenbehörden gegenüber der offenen Armenpflege kam in der Förderung von Krankenunterstützungsvereinen (sick clubs, work clubs, medical clubs, provident dispensaries, medical aid societies, friendly societies usw.) zum Ausdruck. Es sei dahingestellt, ob dieser Förderung wirklich, wie behauptet wird, der Wunsch nach Erhaltung der Unabhängigkeit der arbeitenden Klassen zugrunde lag oder nur der bloße Wunsch nach einer Einschränkung der Armensteuer. Jedenfalls wurden beide Zwecke dadurch erreicht. Alle die genannten Gruppen von Hilfsvereinen haben während des verflorbenen Jahrhunderts eine lebhaftige Tätigkeit entfaltet. Ein Überblick über diese Arbeit ist leider nicht möglich, weil nur Ziffern für diejenigen Vereine vorhanden sind, die sich als »Friendly Societies« haben eintragen lassen. Diese besaßen vor Einbringung des Versicherungsgesetzes ungefähr sechs Millionen Mitglieder, die gegen Krankheit versichert waren. Allerdings gaben sie nicht immer ärztliche Hilfe, sondern nur Krankenunterstützung, aus der die Mitglieder ihre Ärzte selbst zu bezahlen hatten. Die »provident dispensaries« sind dagegen Institute für medizinische Behandlung auf kooperativer Grundlage. Sie haben erstaunlich hohe Mitgliederzahlen erreicht, wie durch die Armenrechtskom-

mission festgestellt wurde. Auf dem Lande überwog das System der »medical clubs«. Es gab kaum einen Arzt, der nicht einen Klub besaß, dessen Mitglieder sich gegen geringe wöchentliche Beiträge ärztliche Behandlung sicherten. Für Erwachsene schwankte der Wochenbeitrag zwischen 1 d. bis  $1\frac{1}{2}$  d., für Kinder betrug er gewöhnlich  $\frac{1}{2}$  d. Auch die Gewerkvereine — das darf hier nicht unerwähnt gelassen werden — haben ihren Mitgliedern erhebliche Summen an Krankenunterstützung ausgezahlt. Alle diese freiwilligen Einrichtungen haben die Armenpflege erheblich entlastet. Ihre Grenzen liegen aber darin, daß sie nur für Personen mit einem bestimmten regelmäßigen Mindesteinkommen zugänglich waren. Alle übrigen verfielen nach wie vor der privaten oder öffentlichen Armenpflege.

Ein anderes Mittel der Erziehung zur Selbsthilfe war die Gewährung ärztlicher Behandlung als Darlehen von seiten der Armenpfleger. Die Unterstützten mußten die aufgewendeten Summen später zurückzahlen. Diese Rückzahlungen erfolgten in den allermeisten Fällen natürlich nicht. Den Armenpflegern, denen es nur darauf ankam, ihre Ausgaben so niedrig als möglich zu halten, war auch dieses Resultat recht, denn wer noch Rückzahlungen schuldete, kam nicht ein zweites Mal wieder. Das unmittelbare Objekt wurde also erreicht, aber der Gesundheitsstand der Nation mußte hierunter leiden.

Die vielen Faktoren, die in der englischen Gesundheitspflege zusammenarbeiteten, ließen vielfach den Eindruck entstehen, daß für die arbeitenden Klassen eine ausreichende Organisation der Krankenpflege geschaffen war. Beim Studium der Einzelheiten mußte man jedoch zu der Überzeugung gelangen, daß das Geschaffene weit von einem nur mäßigen Grade der Vollkommenheit entfernt blieb. Die Seltenheit von Privathospitälern in der Provinz brachte es mit sich, daß diejenigen Personen, die nicht einem Versicherungsinstitut beigetreten waren, sich zur Behandlung in die Krankenstationen der Armenhäuser und die Distriktskranken Häuser für Arme begeben mußten, wodurch sie vielfach das Stigma des Pauperismus auf sich luden.

Andere Nachteile für Patienten ergeben sich aus dem Mangel an Kooperation, der manchmal durch persönliche Eifersüchteleien oder Streitigkeiten unsachlicher Natur hervorgerufen ist. Durch dieses Nebeneinanderarbeiten wird die Ausübung der öffentlichen Krankenpflege außerordentlich verteuert, ohne daß dadurch

größere Leistungen erzielt werden. Von den Anomalien, die durch eine derartige Praxis entstehen, führt der Bericht der Armenrechtskommission eine Anzahl auf, die teilweise zur Illustration hier wiedergegeben seien:

1. Eine kranke Person in ziemlich günstigen Vermögensverhältnissen kann in einem Privathospital völlig freie Behandlung erhalten.
2. Ein erkrankter Arbeiter, vielleicht an derselben Krankheit leidend, wird wegen Überfüllung abgewiesen und muß nach dem Armenhaus gehen. Er wird dadurch Armenunterstützungsempfänger und kann eventuell sogar gezwungen werden, die aufgewendeten Summen oder einen Teil derselben zurückzuzahlen. Ist er hierzu nicht in der Lage, so können seine Angehörigen belastet werden.
3. Ein verunglückter Arbeiter aus Camberwell wird zur Krankenstation des Armenhauses geschafft, weil in diesem Teile Londons kein Privathospital existiert. In einem anderen Teile Londons kommt er in ein Hospital, in Barry dagegen in das Gemeindehospital, das der lokalen Gesundheitsbehörde gehört.
4. Fälle von Tuberkulose werden in Bradford im Armenhause behandelt, in Brighton im Hospital der Gesundheitsbehörde. Im ersteren Falle besteht Rückzahlungspflicht, im letzteren nicht.
5. Entziehung des Wahlrechts kann stattfinden, wenn die Armenpfleger nach der Behandlung noch eine Unterstützung bis zur völligen Genesung gewähren. Diese weitgefaßte Auslegung des Gesetzes erfolgte durch einen Entscheid des Appellationsgerichtshofes und macht es möglich, daß in einem Distrikt Wahlrechtsentziehung erfolgt, in einem benachbarten jedoch nicht.
6. Es besteht keine Grenze zwischen privater Wohlfahrtspflege und Armenpflege. Ein »pauper« kann bei akuter Erkrankung zu einem privaten Hospital geschafft werden, eine bemittelte Person, falls sich dieselbe Krankheit als chronisch erweist, einfach vom Hospital zum Armenkrankenhaus oder zur Krankenstation eines Armenhauses.

Die Liste solcher Widersprüche ließe sich ins Unbegrenzte verlängern. Die bändestarken Zeugenaussagen der Armenrechts-

kommission haben ein unerschöpfliches Material zur Kritik der bestehenden Zustände ergeben.

Auch die Zustände in den Krankenhäusern sind nicht so befriedigend, wie sie bei der Aufwendung so erheblicher Summen sein könnten und müßten. Es liegt dies an dem großen Fehler des bisherigen englischen Verwaltungssystems, der übertriebenen, fast von jeder Kontrolle entblößten Selbstverwaltung. Die Gesetze und Verordnungen geben zwar den ausführenden lokalen Behörden das Recht zur Durchführung von Maßnahmen, wie Anstellung von Pflegerinnen, Anschaffung von Instrumenten zu operativer Behandlung usw., allein ein Zwang hierzu besteht nicht. Die Armenpfleger bestimmen selbst über die Verwendung der aus der Armensteuer erhaltenen Summen, was meist ohne jede Sachkunde und nach falschen Sparsamkeitsgrundsätzen geschieht.

Noch schlimmer scheint es mit der Außenbehandlung unter dem Armenrecht bestellt. Für diese werden jährlich über £ 500 000 aufgewendet und eine Kontrolle über diese Ausgaben besteht absolut nicht. So wurde festgestellt, daß die Armenpfleger in manchen Orten die Zahl der zu Behandelnden so weit als möglich herabdrücken und Antragsteller möglichst abschrecken, während an anderen Stellen jeder einen Behandlungsschein bekommt, der nur darum nachsucht. An einem nicht namhaft genannten Orte wurden die Behandlungsscheine blanko unterzeichnet und an die Ladenbesitzer des Ortes abgegeben, die sie ihren Kunden zur Verfügung stellten.

Auch die Behandlung durch die Ärzte genügte durchaus nicht, weil die Armenpfleger an dem Honorar so viel wie möglich sparen wollten. Es sind auch lange nicht genug Ärzte vorhanden und die angestellten haben nicht genügend Zeit, um den Patienten eine solche Behandlung zu geben, wie sie im Interesse der Volksgesundheit nötig wäre. Selbst vom Standpunkt der Armenpflege aus wäre eine Besserung der Behandlung wünschenswert, weil die Erkrankungen Unbemittelter einen starken Einfluß auf den Stand des Pauperismus haben. Man hat in Nottingham festgestellt, daß 40% der unterstützten Armen ihre Lage einer Krankheit verdanken, durch die sie erwerbsunfähig wurden. In Glasgow war der Satz 50%, und Dr. Nathan Raw in Liverpool erklärte, daß bei 60% der unterstützten Personen die Armut daher komme, daß sie schwindsüchtig sind, nicht umgekehrt die Krankheit von der Armut.

Hier ist eine andere Seite des Arbeitslosenproblems aufgedeckt, die früher kaum jemals gestreift worden ist. In Deutschland haben sich Zustände dieser Art nicht entwickeln können, weil die Sozialgesetzgebung schon vor dem eigentlichen Einsetzen des Industrialismus eingeführt worden ist. Was hier an sozialen Übeln zutage trat, wurde von vornherein durch eine verständigere Haltung der Arbeitgeber und durch die staatliche Sozialpolitik gemildert.

Nach den Vorschlägen der Majorität der Armenrechtskommission soll die zu schaffende Behörde (Public Assistance Authority) ein besonderes Komitee für Krankenfürsorge ernennen, zu dem Mitglieder der erstgenannten Behörde, der Grafschaftsverwaltung, der Ärztevereinigungen, der Hospitäler usw. heranzuziehen sind, um dadurch ein einheitliches Vorgehen aller Institutionen für Krankenfürsorge zu schaffen. Zur Entlastung der Armenbehörden soll ein allgemeines System der obengenannten »provident dispensaries« für das ganze Land gebildet werden, denen alle Arbeiter mit einem bestimmten Maximaleinkommen beitreten sollten. Der Beitrag hierfür ist niedrig zu halten und alle Mitglieder sollen sich den Arzt selbst wählen dürfen. Auf Empfehlung des Arztes hin können sie in einer Anstalt behandelt werden. Die Minorität der Kommission glaubte nicht, daß durch Selbsthilfe und durch private Wohlfahrtspflege mehr zu erreichen ist, als schon getan wird. Die Krankenfürsorge soll nicht eine Angelegenheit der Armenpflege sein, sondern einer reinen Medizinalbehörde übertragen werden und soll schon einsetzen, ehe die vollständige Hilflosigkeit eingetreten ist.

Die Notwendigkeit einer stärkeren staatlichen Aufsicht wurde von beiden Richtungen der Armenrechtskommission anerkannt, aber nicht in besonderen Vorschlägen zum Ausdruck gebracht. Und doch hängt von einer stärkeren Formulierung der Wünsche der Regierung der Erfolg der Armenpflege, soweit sie nach Einführung der Krankenversicherung noch notwendig ist, ab. Die nachlässigen oder widerstrebenden Armenpflegeämter müssen zu einer besseren, zweckmäßigeren Ausübung ihrer Pflichten gezwungen werden. Das ist eine Forderung, die noch vor einem Jahrzehnt die größte Entrüstung aller Parteien hervorgeufen hätte. Durch das Städtebaugesetz, das Arbeitsnachweisgesetz, die neue Milchvorlage usw. sind aber Präzedenzfälle geschaffen worden, nach denen man auch vor einer mehr zentra-

lisierten Leitung der Armenpflege nicht mehr zurückschrecken braucht.

Nun sind allerdings durch das Versicherungsgesetz, das sich bereits in Vorbereitung befand, als der Bericht der Armenrechtskommission veröffentlicht wurde, die Vorschläge der letzteren zum größten Teile gegenstandslos geworden, soweit sie sich auf diejenigen Gruppen der unteren Klassen beziehen, die nur die Krankenfürsorge der Armenpfleger annahmen, weil die Möglichkeit anderer Hilfeleistung für sie nicht bestand. Mit Recht hat man vorläufig von einer Reform des Armenrechts abgesehen, weil erst abgewartet werden muß, in welchem Maße sich die Tätigkeit desselben durch die neuen sozialpolitischen Maßnahmen einschränkt. Wenn auch nicht unmittelbar, so doch nach Ablauf von spätestens einem Jahrzehnt wird die Krankenfürsorge unter dem Armenrecht fast gänzlich verschwunden sein. Bis dahin sind infolge der Tätigkeit der Arbeitsnachweise und der sich ausbreitenden Arbeitslosenversicherung wahrscheinlich alle diejenigen Personen auch gegen Krankheit und Invalidität versichert, die heute noch außerhalb des Gesetzes stehen, weil sie keine Beschäftigung haben.

Der Entwurf des Versicherungsgesetzes wurde von Mr. Lloyd George dem Parlament am 4. Mai 1911 vorgelegt, nachdem schon Jahre vorher die Vorlage erwartet, aber immer wieder hinausgeschoben worden war. Der allgemeine Eindruck, den man aus der Einführungsrede des Schatzkanzlers gewann, war der einer äußerst generösen und liberalen Fassung der Grundzüge des Entwurfs bei starker Unsicherheit über die Form der praktischen Ausführung. Das letztere war zum Teil beabsichtigt, denn Mr. Lloyd George wollte sich nicht auf eine zu enge Fassung des Entwurfs festlegen, um das Schicksal der Bill nicht zu gefährden. Es kam ihm namentlich darauf an, die Interessen der verschiedenen Beteiligten miteinander in Einklang zu bringen und auch die konservativen Unionisten an der Ausgestaltung des Gesetzes teilnehmen zu lassen.

Die Bill wurde zunächst von allen Parteien des Unterhauses rückhaltslos willkommen geheißen. Auch die Presse — die konservative einbegriffen — spendete Mr. Lloyd George, der noch wenige Monate vorher wegen seiner Landsteuern der bestgehaßte Mann Englands war, höchstes Loh. Die öffentliche Meinung hatte noch niemals vorher ein sozialpolitisches Gesetz mit solcher

Einmütigkeit willkommen heißen. Um den Parteien entgegenzukommen, lud der Schatzkanzler Vertreter der Arbeitgeber, der »Friendly societies«, der Gewerkvereine und der Ärzte ein, mit ihm zu konferieren, und bot auch den Konservativen an, eine Kommission zu ernennen, die den Entwurf beraten und sich wegen etwaiger Änderungen mit dem Schatzamt in Verbindung setzen solle. Auch einzelne Abgeordnete, die sich dafür interessierten, lud er zur Mitarbeit ein. Aber während die beteiligten Parteien der Aufforderung Folge leisteten, beschränkten die Konservativen ihre Mitarbeit auf die Kommissionsberatung. Und hier schien sie weniger das Bestreben nach Verbesserung der vorgeschlagenen Bestimmungen zu leiten, obgleich sie auch in dieser Richtung tätig waren, als vielmehr der Wunsch, die Beratung so weit als möglich hinauszuziehen und in ihrem Verlauf der Regierung möglichst oft Schwierigkeiten zu bereiten, um sie dadurch zum Rücktritt zu bewegen. Dieser Absicht gaben sie offenen Ausdruck, und Mr. Lloyd George konnte dem Erfolg der oppositionellen Pläne nur dadurch vorbeugen, daß er, unter Festhaltung an den Grundzügen des Entwurfs, den Forderungen der Interessenten so weit als möglich entgegenkam. Das Resultat der Amendierungen war, daß der Geltungsbereich des Gesetzes teilweise verringert und die vom Staate zu tragenden Kosten erhöht wurden. Ausländer sind gegenüber dem ursprünglichen Entwurf etwas besser gestellt worden, und auch sonst sind eine Anzahl Verbesserungen von weniger allgemeiner Bedeutung geschaffen.

Das Gesetz trat am 15. Juli 1912 in Kraft, und die Leistungen nahmen ihren Anfang am 15. Januar 1913. Es ist kaum möglich, jetzt schon eine volle Darstellung des Gesetzes und der Organisation der Ausführung sowie einen zureichenden Kommentar zu geben, da die Versicherungsbehörde noch fast täglich immer neue Ausführungsbestimmungen ausarbeitet. Außerdem bestehen eine große Zahl Übergangs- und Ausnahmestimmungen. In der hier folgenden allgemeinen Darstellung des Gesetzes sind letztere unberücksichtigt gelassen, weil sie für den Ausländer längere Erklärungen nötig machen würden, welche die Übersicht über das Ganze erschweren müßten.

Ein ergänzendes Gesetz wurde am 15. August 1913 angenommen und trat am 1. September 1913 in Kraft. Dieses Gesetz brachte eine Reihe technischer Änderungen und materieller Ver-

besserungen, von denen diejenigen, die das ursprüngliche Gesetz wesentlich ändern, in die Darstellung mit einbezogen worden sind.

Versicherungspflichtig sind unter der »National Insurance Act« mit bestimmten Ausnahmen alle Personen zwischen 16 und 70 Jahren, die im Vereinigten Königreich in irgendeinem Arbeitsverhältnis stehen, und zwar Handarbeiter ohne Rücksicht auf ihr Einkommen, sowie andere arbeitende Personen, wenn sie nicht mehr als £ 160 verdienen. Personen, die nicht dem Versicherungszwang unterliegen oder zu den von der Versicherungspflicht ausgenommenen Gruppen gehören, können sich freiwillig versichern, vorausgesetzt, daß sie weniger als 65 Jahre alt sind, ihren eigenen Lebensunterhalt erwerben und insgesamt ein Einkommen von nicht mehr als £ 160 jährlich besitzen. Für freiwillige Versicherung kommen in erster Linie alle kleinen Gewerbetreibende, Agenten usw. in Frage. Auch Personen, die für mindestens fünf Jahre zwangsversichert waren und dann auf Grund erhöhten Einkommens von der Versicherungspflicht befreit wurden, können sich freiwillig weiter versichern; sie erhalten jedoch auf Grund des Ergänzungsgesetzes nur Unterstützung, nicht auch ärztliche Behandlung.

Die Wochenbeiträge für die Versicherung sind auf 7 d. für männliche und auf 6 d. für weibliche Versicherte festgesetzt. Der Arbeitgeber hat diese Summe zu zahlen und kann dann jedem männlichen Arbeiter 4 d., jedem weiblichen Arbeiter 3 d. vom Wochenlohn in Abzug bringen. Das Abziehen eines höheren Betrages ist strafbar. Der Staat gibt einen Zuschuß von 2 d. für jeden Versicherungsbeitrag. Versicherte über 21 Jahre, die einen geringeren Lohn beziehen als 2 sh. 6 d. täglich, zahlen einen geringeren bzw. gar keinen Beitrag. Die auf sie entfallenden Beiträge werden vom Arbeitgeber und teilweise vom Staat übernommen. Die Verteilung stellt sich in diesen Fällen folgendermaßen:

Tagelohn	Beitrag des			
	Arbeiters	Arbeitgebers für männl.   weibl. Arbeiter		Staates
bis 1 sh 6 d	—	6 d	5 d	3 d
1 sh 6 d bis 2 sh	1 d	5 d	4 d	3 d
2 sh bis 2 sh 6 d	3 d	4 d	3 d	2 d

Im amendierenden Gesetz ist vorgesehen, daß Arbeiter, die tageweise beschäftigt sind, nicht mehr als 1 d. täglich an Beiträgen zu zahlen haben. In einem Industriezweig usw., in dem unregelmäßige Beschäftigung vorherrscht, wo also jeder Arbeitgeber und Arbeiter für eine angefangene Woche volle Beiträge zu leisten gehabt hätten, können Vereinbarungen über die Verteilung der einfachen Beitragssumme unter die einzelnen Arbeitgeber getroffen werden.

Für Irland sind niedrigere Beiträge eingeführt, da die obigen Sätze infolge der geringen Löhne und besserer Gesundheitsziffern als zu hoch erschienen. Für Krankheits- und Arbeitslosigkeitsperioden ist ein Beitrag nicht zu zahlen. Bei Arbeitslosigkeit besteht jedoch das Recht der Nachzahlung. Nach dem ursprünglichen Gesetz sollte der Arbeiter in diesem Falle auch die Beiträge des Arbeitgebers nachzahlen. Die Novelle von 1913 erläßt dieselben. Die Beiträge werden auch ermäßigt, wenn ein Arbeitgeber sich verpflichtet, im Krankheitsfall für sechs Wochen den vollen Lohn zu zahlen.

Die Beitragsraten für freiwillig Versicherte werden entsprechend dem Alter beim Eintritt in die Versicherung gestaffelt.

Als ausführende Organe der Versicherung gelten in erster Linie die von der Versicherungsbehörde genehmigten Versicherungsvereine (approved societies). Jeder Verein, jede der alten »Friendly societies«, jeder Gewerkverein usw. kann die Zulassung beantragen, die unter der Voraussetzung genehmigt wird, daß der Verein nicht zur Erzielung geschäftlichen Nutzens besteht. Die Satzungen müssen außerdem erkennen lassen, daß die Geschäftsführung der absoluten Kontrolle aller versicherten Mitglieder unterliegt, und daß die letzteren das freie Recht haben, die Leitung zu wählen und abzusetzen.

Versicherungskassen, die von Arbeitgebern für ihre Arbeiter geschaffen worden sind, können gleichfalls ihre Zulassung beantragen. Wenn der Arbeitgeber außer seinen Pflichtbeiträgen erhebliche Zuschüsse zu den Fonds der Kasse leistet oder irgendwelche finanziellen Garantien übernimmt, darf er in der Leitung vertreten sein, doch nicht mehr als mit einem Viertel der Stimmen. Der Eintritt in eine solche Betriebskasse darf jedoch nicht bei der Anstellung eines Versicherten zur Bedingung gemacht werden.

Jeder beantragende oder bereits zugelassene Versicherungsverein hat der Versicherungsbehörde eine Sicherheit zu stellen,

deren Höhe entsprechend den Versicherungsgeldern festgesetzt ist, die der Verein aller Wahrscheinlichkeit nach zu verwalten hat. Die Sicherheit dient zur Deckung von eventuellen Verlusten, welche den Mitgliedern durch Veruntreuungen oder durch Mißwirtschaft der Leitung oder der Beamten des Vereins erwachsen können. Die Höhe der Sicherheit kann jederzeit nach Bedarf geändert werden. Die Einzelheiten der Verwaltung des Versicherungsfonds, die Einrichtung von Zweigstellen und die Auflösung der Zweigstellen oder des Vereins selbst sind von der Zustimmung der Versicherungsbehörde abhängig.

Jede versicherte Person kann die Mitgliedschaft bei einem Versicherungsverein beantragen. Die Vereine haben jedoch das Recht, in Übereinstimmung mit ihren Satzungen die Antragsteller aufzunehmen oder abzulehnen. Die Ablehnung darf nicht lediglich aus Altersgründen erfolgen. Für jedes Mitglied eines Versicherungsvereins wird der Wert der Pflichten und Leistungen nach einer bestimmten Skala berechnet, und wenn ein Mitglied in eine andere Zweigstelle oder einen anderen Verein übertritt, so muß die berechnete Summe (transfer value) mit übertragen werden. Das gleiche ist der Fall, wenn ein Mitglied dauernd seinen Wohnsitz im Ausland nimmt und dort Mitglied eines Versicherungsvereins wird, der die gleiche Maßnahme für Mitglieder trifft, die sich dauernd in England niederlassen. Ähnliche Vereinbarungen können auch mit den englischen Kolonien oder fremden Staaten getroffen werden, deren Regierungen ein staatliches Versicherungssystem eingeführt haben.

Versicherungsvereine und deren Zweigstellen haben Bücher und Konten für staatliche Versicherung getrennt von denen ihrer übrigen Versicherungszweige zu führen. Die Vereine haben die regelmäßige Einschätzung ihrer Aktiven und Passiven aus der staatlichen Versicherung durch einen für diesen Zweck vom Schatzamt ernannten Sachverständigen zuzulassen. Diese Einschätzung hat alle drei Jahre zu erfolgen, doch kann die Versicherungsbehörde nach Bedarf auch längere oder kürzere Fristen ansetzen. Stellt sich bei der Schätzung ein Überschuß heraus, so kann dieser zu Zuschußleistungen an die Versicherten verwendet werden. Bei Feststellung eines Defizits hat der Verein der Versicherungsbehörde einen Plan vorzulegen, der die Tilgung des ersteren bis zur nächsten Einschätzung ermöglicht. Dies kann geschehen durch Erhebung von Sonderbeiträgen, durch

Erhöhung der ordentlichen Beiträge, Herabsetzung der Unterstützungsraten, Hinausschiebung des Krankheitstages, von dem ab die Zahlung der Unterstützung erfolgt, Verlängerung der Zeit, die verstreichen muß, um zwei aufeinanderfolgende Krankheiten nicht als eine einzige zu berechnen usw. Wenn der Verein sechs Monate, nachdem das Defizit festgestellt ist, noch keinen Tilgungsplan vorgelegt hat oder einen Plan, der von der Versicherungsbehörde gutgeheißen wurde, nicht durchführt, so kann die letztere die Verwaltung der Geschäfte übernehmen und zweckdienliche Maßnahmen zur Tilgung des Defizits treffen. Nach spätestens drei Jahren ist dann die Selbstverwaltung wiederherzustellen oder der Verein aufzulösen. Die Mitglieder werden im letzteren Fall anderen Vereinen überwiesen oder müssen ihre Beiträge auf dem Postamt einzahlen.

Anerkannt werden von der Behörde in erster Linie Vereine mit mindestens 5000 Mitgliedern. Die kleineren müssen sich zu Verbänden zusammenschließen oder werden von der Behörde örtlich zusammengruppiert. Die assoziierten Vereine werden dann als ein einziger betrachtet und unterstehen der Leitung eines gemeinsamen Finanzkomitees, obgleich sie im übrigen ihre Selbständigkeit behalten.

Die Leistungen, welche die Versicherten für ihre Beiträge erhalten, sind folgende:

1. Medical benefit, d. i. ärztliche Behandlung einschließlich der Lieferung von Arzneien, Bandagen usw. Diese wird nach dem Ergänzungsgesetz auch Personen über 70 Jahren gewährt.
2. Sanatorium benefit, d. i. Behandlung von Tuberkulosekranken in Sanatorien oder ähnlichen Instituten oder auf andere Weise. Andere Krankheiten können auf Anordnung des Amtes für Selbstverwaltung unter Zustimmung des Schatzamts eine gleiche Behandlung erfahren.
3. Sickness benefit, d. i. regelmäßige Unterstützungszahlung während Arbeitsunfähigkeit, die durch Krankheit oder geistige oder körperliche Schwäche hervorgerufen worden ist. Die Zahlung erfolgt vom vierten Tage der Arbeitsunfähigkeit ab für eine Zeit von nicht mehr als 26 Wochen.
4. Disablement benefit, d. i. regelmäßige Unterstützung für Invalidität bei einer Fortdauer der Krankheit oder Schwäche nach Ablauf von 26 Wochen bis zur Erlangung

der Arbeitsfähigkeit bzw. bis zur Erreichung des 70. Lebensjahres.

5. Maternity benefit, d. i. einmalige Wochenbettunterstützung von 30 sh. an die Ehefrau eines Versicherten sowie an jede selbstversicherte weibliche Person. Die Unterstützung wird auch gezahlt, wenn der Ehemann vor der Geburt des Kindes stirbt. Das Gesetz von 1913 stellt ausdrücklich fest, daß diese Unterstützung der Mutter, nicht dem Vater gehört.
6. Additional benefits, das sind Zuschußleistungen für Mitglieder von Versicherungsvereinen, denen hierzu die Genehmigung erteilt worden ist.

Die Unterstützungen werden nur beim Aufenthalt im Vereinigten Königreich gewährt. Die Ehefrau oder Witwe eines Versicherten, die selbst versichert ist, kann doppelte Wochenbettunterstützung erhalten. Während der ersten sechs Monate nach dem Inkrafttreten des Gesetzes wurde nur die Behandlung in Sanatorien durchgeführt, die übrigen Leistungen erfolgten erst vom 15. Januar 1913 ab. Die Unterstützungsraten sind, unter Berücksichtigung der Änderungen durch das Gesetz von 1913, wie folgt gestaffelt:

Alter	Männer			Frauen		
	1.—13. Woche	13.—26. Woche	Invali- dität	1.—13. Woche	13.—26. Woche	Invali- dität
16 bis 21 Jahre (ledig)	5.—	5.—	5.—	4.—	4.—	4.—
do. (verheir.)	10.—	5.—	5.—	7.6	5.—	5.—
über 21 Jahre . . .	10.—	5.—	5.—	7.6	5.—	5.—
über 50 Jahre (wenn nicht 1 Jahr nach Inkrafttreten d. Ge- setzes beigetreten).	7.—	5.—	5.—	6.—	5.—	5.—
60—70 Jahre . . .	5.—	5.—	5.—	5.—	5.—	5.—

Für den Fall, daß ein Versicherter mit seinen Beitragszahlungen im Rückstand ist, waren im ursprünglichen Gesetz genaue Vorschriften über die Herabsetzung der Leistungen gegeben. Das Ergänzungsgesetz verlangt die Festsetzung einer Frist, innerhalb derer die Beiträge nachgezahlt werden können. Sollte

die Nachzahlung nicht erfolgen, so tritt eine Reduktion der Unterstützung ein, die jedoch nicht höher sein darf, als dem Leistungswert der ungezahlten Beiträge entspricht.

Diejenigen versicherungspflichtigen Personen, die einem Versicherungsverein nicht beitreten können oder nicht beitreten wollen oder von den Vereinen, bei denen sie sich zur Aufnahme melden, abgewiesen werden, haben ihre Beiträge in einen besonderen Fonds zu entrichten, der von der Postbehörde verwaltet wird. In den meisten Fällen handelt es sich um chronisch Kranke, Trunksüchtige und ähnliche Personen, deren Unterstützung den Vereinen unverhältnismäßig hohe Kosten verursachen würde. Auch die Leistungen an die Postzahler erfolgen aus diesem sog. »Deposit Contributors Fund«, und zwar nur nach Maßgabe der von den Versicherten gezahlten Beitragssummen. Wenn diese Summen erschöpft sind, hört die Unterstützungszahlung auf. Die ärztliche Behandlung erfolgt jedoch noch bis zum Ende des laufenden Jahres. Beim Tode eines Versicherten dieser Gruppe werden  $\frac{4}{7}$  des ihm gutstehenden Betrages seinen Hinterbliebenen ausbezahlt. Es handelt sich hier also weniger um eine Versicherung als um zwangsweises, von den Beiträgen der Arbeitgeber und des Staates unterstütztes Sparen für Krankheitsperioden. Die Einrichtung, die eine große Anzahl Personen teilweise ohne eigene Schuld benachteiligt, ist jedoch nur provisorisch vorgesehen, um die Vereine nicht von vornherein zu stark mit Ausgaben zu belasten. Die Gruppe der Postzahler soll nur bis zum 1. Januar 1915 bestehen bleiben.

Ausländer sollten zunächst nur als Postzahler der Versicherung unterstellt werden. Der Beitritt zu den Versicherungsvereinen ist ihnen später gestattet worden, doch werden sie hier besonders geführt, nicht als ordentliche Mitglieder. Sie erhalten infolge des Wegfalls des staatlichen Zuschusses nur  $\frac{7}{9}$ , Frauen nur  $\frac{3}{4}$  der Unterstützungssätze. Die Kosten für die übrigen Leistungen dürfen ebenfalls nicht aus den vom Parlament bewilligten Mitteln gedeckt werden. Ausgenommen sind nur solche Personen, die am 4. Mai 1911 Mitglied eines zugelassenen Versicherungsvereins waren und mindestens fünf Jahre in England ansässig sind. Ferner solche Personen, die auf Grund eines Gegenseitigkeitsvertrags, den ihr Heimatstaat mit England geschlossen hat, dieselben Rechte erhalten wie englische Staatsbürger.

Besondere Bestimmungen sind noch getroffen für weibliche Versicherte, die sich verheiraten, für Angehörige des Heeres, der Flotte und der Handelsflotte, für Gewerbe mit starker Saisonfluktuation, für Betriebe, in denen der Arbeitgeber Kost und Logis gewährt, für Personen, die sich in Anstalten befinden usw.

Die Versicherungsvereine haben nur einen Teil der Aufgaben, die die Ausführung des Gesetzes stellt, zu erfüllen. Sie verwalten für ihre Mitglieder Krankenunterstützung, des ferneren Invaliden- und Wochenbettunterstützung. Die ärztliche Behandlung, Verpflegung in Sanatorien und die Verwaltung der Unterstützung für die Postzahler untersteht den Versicherungskomitees (insurance committees). Dies sind Ausschüsse von Vertretern der Versicherten (sowohl Vereine wie Postzahler), der Gemeinde- und Grafschaftsräte und der Ärzte unter Hinzutritt anderer, von der Versicherungsbehörde ernannter Personen. Diese Versicherungskomitees sollen in allen Stadtgemeinden und allen Grafschaften eingerichtet werden, und zwar mit einer Mitgliederzahl von mindestens 40 und höchstens 80 Personen. In den Bereich der Aufgaben der Komitees fällt außerdem auch die Abfassung von Gesundheitsberichten und Statistiken, die Veranstaltung von Vorträgen über hygienische Fragen, die Veröffentlichung von Flugschriften usw.

Für die Durchführung ärztlicher Behandlung haben die Versicherungskomitees Vereinbarungen mit den Ärzten auf Grund der von der Versicherungsbehörde erlassenen Bestimmungen zu treffen. Die Ärzte, die sich für die Behandlung unter dem Versicherungsgesetz zur Verfügung stellen, werden in eine an die Versicherten herauszugebende Liste aufgenommen. Nach bestimmter Frist müssen die Versicherten den Arzt bezeichnet haben, durch den sie sich künftig behandeln lassen wollen. Die Ärzte haben jedoch das Recht auf Ablehnung der Versicherten. Diejenigen Versicherten, die eine Wahl nicht treffen oder die von den Ärzten, an die sie sich wandten, abgewiesen worden sind, werden unter die Ärzte des Ortes oder Distrikts möglichst gleichmäßig verteilt. Wenn die Zahl der Ärzte in einem Versicherungsdistrikt zu einer angemessenen Behandlung nicht genügt, können die Versicherungskomitees Ärzte anstellen, die ihre volle Zeit der Behandlung der Versicherten zu widmen haben, oder sie können es den Versicherten überlassen, auf welche Weise sie sich Behandlung sichern wollen. In diesem Falle wird

den letzteren ein den Kosten der Behandlung entsprechender Geldbetrag ausgezahlt.

Es ist oben erwähnt worden, daß Versicherungsvereine, die einen Überschuß erzielen, ihren Mitgliedern Zuschußleistungen gewähren dürfen. Eine Liste derselben ist von Mr. Lloyd George den Vereinen zur Auswahl vorgelegt worden. Es gehören dazu:

1. ärztliche Behandlung der nicht versicherten Angehörigen der Mitglieder;
2. volle oder teilweise Zahlung der Kosten für zahnärztliche Behandlung;
3. Erhöhung der Unterstützungsraten für alle Mitglieder der Vereine oder auch nur für Familienväter;
4. Zahlung der Unterstützung vom ersten, zweiten oder dritten Krankheitstage ab, anstatt vom vierten Tage;
5. Zahlung von Invalidenunterstützung, auch wenn nicht volle Arbeitsunfähigkeit vorhanden ist;
6. Erhöhung der Wochenbettunterstützung;
7. Unterstützung während der Rekonvaleszenz;
8. Bau oder Pachtung von Gebäuden für Rekonvaleszentenheime und Unterhaltung solcher Heime;
9. Zahlung von Alterspensionen als Zuschuß zu den staatlichen Pensionen oder auf andere Weise;
10. Unterstützung an Mitglieder, die sich in Not befinden, einschließlich der Streichung der Beitragsrückstände;
11. Zahlung von Beiträgen an Altersversorgungskassen, denen die Mitglieder angehören;
12. Unterstützungszahlungen an Mitglieder, die sich in Anstalten befinden. (Diese erfolgen unter den gewöhnlichen Bestimmungen nicht, aber das Ergänzungsgesetz erlaubt die Gewährung der den Mitgliedern zustehenden Summen in anderer Form.);
13. Zahlungen an Mitglieder, die wegen Ansteckungsgefahr nicht arbeiten dürfen.
14. Rückzahlung aller Beiträge oder eines Teiles derselben.

In dieser Liste finden sich Zuschußleistungen für Überschüsse in jeder Höhe, so daß Vereine mit kleinen Überschüssen nicht zu warten brauchen, bis sich in weiteren drei Jahren die verfügbare Summe erhöht hat.

Um die Vereine nicht für Krankheiten zahlen zu lassen, die durch persönliche Schuld Dritter entstanden sind, können

alle Instanzen beim Ministerium eine Untersuchung beantragen, wenn irgendwo eine Steigerung der Krankheitsrate eintritt, die sich auf bestimmte Arbeitsbedingungen, schlechte Wohnungsverhältnisse, unhygienische Zustände irgendwelcher Art, unreines Wasser, ungenügende Wasserversorgung, Verstöße oder Unterlassungen hinsichtlich gesetzlicher Vorschriften usw. zurückführen läßt. Gleichzeitig kann eine Forderung des Ersatzes jener Ausgaben eingereicht werden, die durch die in Frage kommenden Zustände veranlaßt worden sind. Wenn bei der Untersuchung sich herausstellt, daß während dreier Jahre vor dem Datum derselben oder beim Ausbruch einer ansteckenden Krankheit die Krankheitsrate den Durchschnitt um mehr als 10% übersteigt und daß die Steigerung sich gänzlich oder teilweise auf eine der vorgenannten Ursachen zurückführen läßt, so kann die dafür verantwortliche Person, Körperschaft oder Firma zur Zahlung der entstandenen Mehrkosten verurteilt werden.

Die zentrale Leitung des Versicherungswesens liegt in den Händen des Versicherungsamtes (Insurance Commissioner), einer Behörde, deren Mitglieder vom Schatzamt ernannt werden und die ihren Sitz in London hat. Einer der Commissioners muß Arzt sein. Zweigstellen der Behörde können nach Bedarf eingerichtet werden. Das Versicherungsamt hat ein beratendes Komitee von Sachverständigen zu wählen, in dem Arbeitgeberorganisationen, Versicherungsvereine, Ärzte und andere Personen vertreten sind und dem auch mindestens zwei Frauen angehören sollen. Für Schottland, Irland und Wales sind besondere Zentralstellen eingerichtet und die vier Versicherungsämter besitzen ein gemeinsames Komitee, das über Fragen berät, welche über den Verwaltungsbereich der einzelnen Länder hinausreichen.

Die finanzielle Verwaltung des Gesetzes geschieht in folgender Weise: Alle Einnahmen aus Beiträgen und Regierungszuschüssen fließen in einen Fonds, den »National Health Insurance Fund«, der von dem Versicherungsamt geleitet wird. Dieses leistet alle Zahlungen an die Versicherungsvereine und Versicherungskomitees. Das Versicherungsamt hat von Zeit zu Zeit festzustellen, welche den einzelnen Vereinen usw. gutstehenden Beträge nicht für die Auszahlungen erforderlich sind. Diese Summen werden in Regierungs-, Gemeindegeldern usw. angelegt, oder es werden damit ungedeckte Verpflichtungen der Vereine bezahlt.

Die Finanzierung des Versicherungswesens ist auf Grund einer Mitgliedschaft vom 16. bis zum 65. Lebensjahre berechnet. Bei der Einführung des Gesetzes sind die meisten der Versicherungspflichtigen älter als 16 Jahre gewesen, wodurch ein Beitragsverlust entsteht, der durch Reserven zu decken ist. Das Versicherungsamt muß für die einzelnen Jahresklassen den Kapitalwert dieser notwendigen Reserve feststellen und für jede Person über 16 Jahre, die einem Versicherungsverein beitrifft, wird dem letzteren der entsprechende Reservewert gutgeschrieben. Die allmähliche Schaffung der Reserve erfolgt durch Rückstellung eines Betrages von  $1\frac{5}{9}$  d. für Männer und  $1\frac{1}{2}$  d. für Frauen aus allen Wochenbeiträgen, die in den »National Health Insurance Fund« gezahlt werden. Solange der Reservewert für jedes Mitglied von dem Versicherungsamt nicht gezahlt worden ist, werden den Vereinen jährlich 3% Zinsen gutgeschrieben. Nach Zahlung der Reservewerte, die in ungefähr 15 bis 16 Jahren beendet sein soll, werden die zurückgehaltenen Teile der Beiträge für andere Zwecke frei, und es ist beabsichtigt, aus ihnen die Kosten für die Herabsetzung der Altersgrenze für Pensionsbezug von 70 auf 65 Jahre zu decken.

Wir haben nun in großen Zügen das System der Krankheits- und Invaliditätsversicherung vor unseren Augen. Diese Darstellung zu geben war notwendig, weil nur so ein ungefährer Vergleich mit dem deutschen Versicherungssystem erfolgen kann. Ein solcher Vergleich soll im nächsten Kapitel in Verbindung mit einer kritischen Würdigung des englischen Systems von allgemeinen Gesichtspunkten aus durchgeführt werden. Vorher seien nur kurz noch einige Ziffern über die bisherige Ausführung des Gesetzes wiedergegeben.

Der Umfang der neugeschaffenen Versicherungsorganisation ergibt sich aus der Tatsache, daß über 2000 Versicherungsvereine mit über 20 000 Zweigstellen in England (die Ziffern für Schottland, Irland und Wales stehen noch aus) als anerkannte Versicherungsvereine unter der »National Insurance Act« eingetragen sind. Diese Vereine besitzen 10 325 000 Mitglieder, die der Versicherungspflicht unterliegen. Außerdem sind 320 537 Postzahler vorhanden. Für die Leitung der ärztlichen Behandlung usw. sind 236 Versicherungskomitees gebildet worden. Am 14. April 1913 hatten sich insgesamt 18 584 Ärzte für die Behandlung von Versicherten zur Verfügung gestellt, und nur in drei Distrikten

konnte eine genügende Liste von Ärzten nicht zusammengestellt werden.

Vom 21. Juli 1912 bis 31. Mai 1913 wurden im ganzen 342 848 351 Beitragsmarken verkauft und diese ergaben mit dem Staatszuschuß eine Einnahme von £ 15 771 628 für den Versicherungsfonds. An die Versicherungsvereine gelangten £ 3 934 042 zur Auszahlung und an die Versicherungskomitees £ 1 371 175, so daß ein Bestand von £ 10 429 898 am Schlusse der Berichtsperiode sich ergab. 19 097 Personen erhielten Behandlung in Sanatorien oder zweckentsprechende Heimbehandlung, und für diese Zwecke wurden £ 171 888 ausgegeben. Das Versicherungsamt schlug vor, die Sanatorienbehandlung auch auf die Familienangehörigen solcher Versicherten auszudehnen, die behandelt worden sind. Wieviel Personen Unterstützung und ärztliche Behandlung erhalten haben und wieviel für diese Zwecke sowie für Wochenbettunterstützung bisher ausgezahlt worden ist, läßt sich noch nicht feststellen, da nur ein kleiner Teil der Versicherungsvereine Angaben für das erste Vierteljahr gemacht hat.

---

## 10. Kapitel.

### Zur Kritik des Versicherungsgesetzes.

Ein Vergleich des englischen Versicherungssystems mit dem deutschen ist das Nächstliegende, was uns interessiert. Die deutsche Gesetzgebung hat die Vorschläge, die Mr. Lloyd George ausgearbeitet hatte, zu einem wesentlichen Maße beeinflußt, und der Minister hat gegenüber den Personen, welche die Vorschläge an sich ablehnten, immer wieder von neuem auf die Erfolge der deutschen Versicherung hingewiesen.<sup>1)</sup>

Die englische Vorlage war weit umfassender als das deutsche Gesetz vor der Annahme der Reichsversicherungsordnung. Trotzdem bei der Kommissionsberatung die Höhe des Einkommens für Beschäftigte, die nicht Handarbeiter sind, auf £ 160 festgelegt wurde, bedeutete dies noch immer einen weiten Fortschritt gegenüber der deutschen Grenze von M. 2000 für Arbeiter und Angestellte. Es waren in der englischen Vorlage

---

<sup>1)</sup> Vgl. das Vorwort von Mr. Lloyd George.

auch landwirtschaftliche Arbeiter und häusliche Dienstboten von vornherein einbegriffen, und sogar Heimarbeiter wurden dem Gesetze unterstellt. Die ursprüngliche Differenz zwischen dem Geltungsbereich des englischen und dem des deutschen Gesetzes ist durch die Reichsversicherungsordnung ausgeglichen worden, und die Zahl der in Deutschland Versicherten wird im Verhältnis zur Gesamtbevölkerung ungefähr doppelt so groß sein als die Zahl der Versicherten unter dem englischen Gesetz.

Das englische System hat vor dem deutschen die Einfachheit und Einheitlichkeit der Organisation voraus. Die unmittelbare Verbindung der Invalidenunterstützung mit der Krankenunterstützung, die nach Ablauf von 26 Wochen automatisch hergestellt wird, macht den kostspieligen Verwaltungsapparat überflüssig, der in Deutschland für die Invaliditätsversicherung existiert. Von großem Vorteil für die glatte, schnelle Durchführung des Gesetzes ist auch die Bestimmung, nach der der Nachweis des Grades der Arbeitslosigkeit fallen gelassen wird. Ein Arbeiter ist entweder mit 5 sh. wöchentlich zu unterstützen oder nicht. Etwas anderes gibt es nicht. Und es ist ausdrücklich vorgesehen, daß die Invaliditätsunterstützung, falls genügend Mittel vorhanden sind, auch gezahlt werden kann, wenn nicht volle Arbeitsunfähigkeit vorliegt. Gleichzeitig soll verhütet werden, daß alle unverbrauchten Summen nutzlos sich anhäufen. Die Versicherten haben Anspruch auf den vollen Betrag der nicht zur Auszahlung für ordentliche Unterstützung erforderlichen Summen. Anstatt diese sich ansammeln zu lassen — wie bei der deutschen Invaliditätsversicherung — werden von den Versicherungsvereinen Zuschußleistungen an die Mitglieder gegeben. Die Kapitalansammlung in Deutschland ist allerdings insofern von Vorteil, als die finanzielle Grundlage der Versicherung ein für allemal gesichert ist und spätere Beitragserhöhungen oder Erhöhung des staatlichen Zuschusses sich von vornherein erübrigen.

Die obligatorische Wochenbettunterstützung der englischen Versicherung wird in Deutschland nur von einer beschränkten Anzahl von Krankenkassen gezahlt. Dagegen ist in England die zahnärztliche Behandlung nur als Zuschußleistung vorgesehen. Auch die Behandlung in Hospitälern fehlt, die in Deutschland eine nennenswerte Rolle spielt. Die Versicherungskomitees haben nur das Recht, Hospitälern ihres Distrikts aus den für ärztliche

Behandlung verfügbaren Mitteln Zuschüsse zu zahlen und dadurch die Behandlung von Versicherten zu ermöglichen. Ohne diese Zuschüsse würden die Hospitäler, die sonst jedermann offen stehen, Versicherte in den meisten Fällen abweisen. Diese nebensächliche Behandlung der Hospitalfrage ist einer der schwächsten Punkte des englischen Systems. In ihm liegt eine unzulängliche Auffassung der Bedeutung, welche Hospitäler für die moderne Krankenfürsorge haben und eine Überschätzung der Behandlung im Hause des Patienten. Die hygienischen und sanitären häuslichen Verhältnisse der englischen Arbeiterschaft sind — im Durchschnitt gesehen — schlimmer als die in Deutschland. Nur in wenigen Fällen wird es möglich sein, dem Versicherten in seiner eigenen Wohnung dasjenige Maß an Pflege und Behandlung zu geben, das zu seiner schnellen und dauernden Gesundung notwendig ist. Wenn die Hospitäler eine dauernde Unterstützung von den Versicherungskomitees nicht erhalten, so wird eine große Zahl von ihnen über kurz oder lang ihre Pforten schließen müssen. Denn die meisten sind nur auf freiwillige Spenden angewiesen, und von den Personen, die bisher regelmäßig freiwillige Beiträge zahlten, haben viele erklärt, dies in Zukunft nicht mehr tun zu wollen, weil sie für derartige Zwecke durch ihre Versicherungsbeiträge schon genug belastet sind. Erfahrung wird der Regierung zeigen, daß hier eine Unterlassungssünde vorliegt, die sobald als möglich gutzumachen ist. Hospitäler sind mehr als Experimentier- und Ausbildungsanstalten; als solche aber scheint man sie in England vielfach ausschließlich zu betrachten.

Ein weiterer Mangel des englischen Gesetzes ist wohl auch in der ungenügenden Staffelung der Beiträge zu erblicken. Man hat anerkannt, daß für Irland infolge der niedrigen Löhne und der niedrigen Krankheitsraten auch niedrigere Beiträge als in den übrigen Teilen des Reiches am Platze sind. Aber auch in den letzteren bestehen, wie wir früher gesehen haben, erhebliche Differenzen sowohl in den Löhnen derselben Arbeitergruppen als auch zwischen den verschiedenen Gruppen. Der Arbeiter, der nur 16 sh. wöchentlich verdient, hat aber nach dem staatlichen Versicherungsgesetz einen ebenso hohen Beitrag zu entrichten, wie der Arbeiter der qualifizierten Berufe, dessen Einkommen sich wöchentlich auf £ 4 bis £ 5 stellt. Die mehr einheitlichen Beitragsraten in England bewirken, daß Arbeitgeber und Arbeiter bei höheren Löhnen weniger, bei niedrigeren Löhnen mehr zu zahlen

haben als in Deutschland. Die Übernahme eines Teils der Arbeiterbeiträge durch die Arbeitgeber bei Löhnen unter 15 sh. wöchentlich bedeutet wohl eine Erleichterung für die Arbeiter und eine moralische Verurteilung niedriger Löhne, ist aber bei weitem keine genügende Beitragsstaffelung. Außerdem ist diese Verurteilung in solcher Verallgemeinerung gegenstandslos, weil der Schluß, daß die größten Gewinne immer bei niedrigen Löhnen erzielt werden, nicht immer zutrifft. Beitragszahlung soll wie in Deutschland während einer Krankheit nicht stattfinden. Eine vorzügliche Einrichtung bei dem englischen System ist, daß der Versicherte beim Verlassen einer Arbeitsstelle nicht ohne weiteres aus der Versicherung ausscheidet, da die Versicherung nicht auf lokal-beruflicher Grundlage erfolgt, sondern mehr an die Persönlichkeit des Versicherten geknüpft ist. Die Beiträge können während einer Periode von Arbeitslosigkeit gestundet werden, und jeder Versicherungsverein hat das Recht, seinen arbeitslosen Mitgliedern die auf sie entfallenden Beiträge während der Arbeitslosigkeit zu erlassen. Es besteht hier also eine größere Liberalität in der Sicherung der bisher erworbenen Rechte des Versicherten als in Deutschland.

Die Vereinheitlichung der Versicherung in Deutschland hat einen Fortschritt gebracht, den das englische Gesetz nicht besitzt: die Hinterbliebenenversicherung. Ferner besteht in Deutschland die von den Krankenkassen gezahlte Sterbefallunterstützung. Diesen beiden Einrichtungen muß aber gegenübergestellt werden, daß in England die Regierung die gesamten Kosten für Alterspensionen trägt, daß diese Pensionen an größere Bevölkerungsschichten ausgezahlt werden als in Deutschland, und daß sie in absehbarer Zeit vom 65. Lebensjahr ab zuerkannt werden sollen. Nach den Erklärungen der Regierung ist in Deutschland auf die Herabsetzung der Altersgrenze für den Bezug von Altersrenten vorläufig nicht zu rechnen. Sterbefallunterstützung erfolgt in England in weitestem Umfange durch »Trade Unions« und »Friendly Societies«.

Den Versicherungsvereinen gegenüber besteht in England eine ähnliche Liberalität wie gegenüber den einzelnen Versicherten. Die »Friendly Societies« haben eine viel größere Unabhängigkeit unter dem Versicherungsamt und dem Schatzamt als die deutschen Krankenkassen unter der Aufsichtsbehörde. Dies drückt sich schon in den Zulassungsbedingungen aus. Ganz gleich, ob die Vereine einer Religionsgemeinschaft oder einer Partei angehören,

sie können als Versicherungsträger zugelassen werden, wenn sie nur die übrigen Bedingungen erfüllen. Sogar sozialdemokratische oder anarchistische Vereine würden anerkannt werden, wenn sie dazu den Wunsch hegten, was bei den letzteren ja ausgeschlossen ist.

Die Darstellung, nach welcher die Selbstverwaltung der Versicherungsvereine nur auf dem Papier stehe, wie sie von einem der angesehensten sozialpolitischen Blätter Deutschlands verbreitet wurde und auch durch einen großen Teil der deutschen Presse ging, ist durchaus falsch oder zum mindesten schief gesehen, weil der Verfasser derselben mit dem Wortlaut des Entwurfs und mit den Verhältnissen Englands nicht vertraut war. Die im vorigen Kapitel wiedergegebenen Bestimmungen lassen gar keinen Zweifel darüber, daß die Mitglieder absoluten Einfluß auf die Leitung der Geschäfte eines Vereins haben müssen. Soweit Bestimmungen über die Verfassung eines Vereins vom Versicherungsamt aufgestellt worden sind, sollen sie nur diesen Einfluß der Mitglieder sichern. Man möchte dadurch zu verhindern suchen, daß reine Erwerbsgesellschaften zugelassen werden. Daß der Staat einen Einblick in die Finanzgebarung der Vereine haben muß und darüber Bestimmungen festlegt, ist selbstverständlich, weil das Parlament Zuschüsse bewilligt, für deren Verwendung es den Steuerzahlern verantwortlich ist. Es ist auch von Wichtigkeit zu wissen, daß die meisten der Versicherungsvereine vor der Einführung der staatlichen Versicherung mit Defizits gearbeitet haben. Diese Tatsache allein rechtfertigt eine sachgemäße Kontrolle. Auch die Invaliditätsversicherung liegt in den Händen der Versicherungsvereine, während wir dafür in Deutschland eine mehr oder weniger bürokratische Organisation besitzen. Die Leitung der ärztlichen Behandlung usw. wird von den Versicherungskomitees ausgeführt, jedoch sind in letzteren die Versicherten ebenfalls vertreten.

In dem ursprünglichen Gesetzentwurf war eine Vertretung der Postzahler in keiner Weise vorgesehen. Dies ist nachgeholt worden durch die Bestimmung, daß neben den Versicherungsvereinen auch die Postzahler Vertreter in den Versicherungskomitees haben sollen. Die Nachteile, denen die Postzahler zweifellos unterliegen, werden verschwinden, weil für ihre Aufnahme in Versicherungsvereine oder für die Bildung besonderer Versicherungsvereine für sie nach dem 1. Januar 1915 Sorge getragen ist.

Von allen Interessenten stellen sich die Arbeitgeber am ungünstigsten. Ihnen eine Vertretung bei den Versicherungsver-einen einzuräumen, ist nicht möglich. Ihre Arbeiter mögen vielleicht Hunderten von verschiedenen Vereinen angehören. Die direkte Vertretung hätte nur bei einer lokalen oder beruflichen Organisation, wie sie in Deutschland besteht, sich ermöglichen lassen können. In die Versicherungskomitees werden die Arbeitgeber vielleicht hier und da Vertreter entsenden, aber nicht als solche, sondern höchstens vielleicht als Gemeindevertreter usw. So bleiben nur die Sitze, die ihnen im Beirat für das Versicherungsamt zugebilligt worden sind. Dieser Beirat kann indessen nur Vorschläge machen, nicht selbst Entscheidungen treffen. Bei der Ausarbeitung des Gesetzentwurfs wurden die Arbeitgeber nicht, wie die übrigen Interessenten, um ihre Meinung gefragt, und so konnten sie ihre Einwendungen nur bei den parlamentarischen Beratungen geltend machen. Ihre Stellung bei diesen Beratungen war prekär, denn es war so leicht, ihre Einwände, die nur vom krassesten Egoismus diktiert erschienen, abzulehnen. Dabei machte sehr oft die Summe der Beiträge, die zu leisten war, einen wesentlichen Teil des Betriebsgewinns aus, und es ließ sich erwarten, daß die Arbeiter neue Lohnforderungen stellten, um die Abzüge für Beiträge vom Lohn nicht selbst tragen zu müssen. Die Arbeitgeber machten die gleichen Argumente geltend, die in Deutschland zu hören sind, wenn die sozialpolitische Gesetzgebung den Arbeitgebern eine neue Last auferlegt. Aber während man in Deutschland die Vorzüge der staatlichen Versicherung nach und nach zu schätzen begonnen hatte, schienen den englischen Arbeitgebern die neuen Lasten ohne jeden erkennbaren Nutzen. Um ihren Einwendungen vorzubeugen, hatte Mr. Lloyd George eine Umfrage über die Wirkungen der staatlichen Versicherung unter deutschen Arbeitgebern veranstaltet und die erhaltenen Antworten in einem besonderen Bericht dem Parlament vorlegen lassen. Fast jede dieser Antworten läßt erkennen, daß die Förderung der Gesundheit und des Wohlbefindens der Arbeiter nicht zum wenigsten zu dem großen Erfolge Deutschlands auf den Weltmärkten beigetragen hat. Die Sozialversicherung hat eine höher qualifizierte, leistungsfähigere Arbeiterklasse entstehen lassen. Nachstehend einige Äußerungen von Leitern industrieller Unternehmungen in Deutschland, die für die erhaltenen Antworten charakteristisch sind:

»Der Beweis, daß die Versicherungsgesetze von finanziellem Nutzen für die Arbeitgeber sind, liegt in der Tatsache, daß der Arbeitgeber daran interessiert ist, eine gesunde und leistungsfähige Arbeiterschaft zur Verfügung zu haben« (Werkzeugmaschinen- und Munitionsfabrik mit 1500 Arbeitern). »Die Arbeitgeber gewinnen direkt und in beträchtlichem Umfange durch die Schaffung und Erhaltung einer produktiveren und leistungsfähigeren Arbeiterschaft« (Elektrizitäts- und Maschinenbaugesellschaft).« Es muß anerkannt werden, daß eine gesunde Arbeiterschaft für die Industrie weit nützlicher ist als eine physisch geschwächte« (Elektrizitätsindustrie). »Vom Standpunkt des Arbeitgebers aus machen sich diese Gesetze bezahlt dadurch, daß die Leistungsfähigkeit der Arbeiter sich erhöht« (Chemische Fabrik mit 7500 Arbeitern).

Soweit sich ersehen läßt, haben sich auch in England die Arbeitgeber mit dem Gesetz abgefunden. Eine kleine Anzahl hat unter dem Einfluß einiger Preßorgane versucht, eine Boykottbewegung durchzuführen, die aber im Sande verlaufen ist.

Die Aussicht auf eine Ermäßigung der Armenlasten hat zu dieser vernünftigen Haltung der englischen Arbeitgeber wohl wesentlich beigetragen. Nach Angabe des früheren Ministers für Selbstverwaltung, Mr. John Burns, liegen den Unterstützungsfällen auf Grund des Armenrechts bis zu 30% Notstände zugrunde, die auf eine vorhergegangene Krankheit zurückzuführen sind. Ein voller Ersatz der Armen- durch die Krankenunterstützung ist vorläufig nicht zu erwarten, denn die gewährten 10 sh. werden nicht ausreichen, um einen erkrankten Arbeiter, der eine große Familie hat, zu erhalten. Hier wird nach wie vor das Armenrecht helfend eingreifen müssen. Andere Neuausgaben werden auch dadurch für die Armenpfleger entstehen, daß die Versicherungsärzte eine Anzahl Personen zur Hospitalbehandlung an die Armenkrankenhäuser überweisen lassen. Die Kosten hierfür lassen sich jedoch von den Versicherungskomitees decken. Überhaupt wird von der rein medizinischen Armenunterstützung der größte Teil nach und nach verschwinden.

Die Haltung der Versicherten war entschieden in dem Augenblick, als »Friendly Societies« und »Trade Unions« beschlossen, mit dem Gesetz einen Versuch zu machen. Die anfängliche widerstrebende Haltung wurde von der konservativen Presse eifrig unterstützt. Als aber Mr. Lloyd George seine Konferenzen mit

den Vertretern der Vereine abhielt und dabei zeigte, daß er durchaus bereit war, den Forderungen derselben entgegenzukommen, schlug die feindselige Stimmung um. Von den Forderungen, welche die »Friendly Societies« aufgestellt hatten, verweigerte der Schatzkanzler nur zwei: die Zahlung der Krankenunterstützung vom ersten, anstatt vom vierten Tage der Erkrankung ab und die Erledigung der Streitpunkte zwischen den Ärzten und den Vereinen durch direkte Verhandlungen. Die Früherzahlung der Unterstützung ist den »Friendly Societies« jedoch als Zuschußleistung freigestellt.

Während der Beratung der Versicherungsvorlage gewannen die »Friendly Societies« nur wenig neue Mitglieder, und viele konnten ihren bisherigen Mitgliederstand nur unter den größten Anstrengungen behaupten. Dies änderte sich mit der Annahme des Gesetzes, die einen enormen Mitgliederzuwachs brachte. Von den Versicherten sind den zugelassenen »Friendly Societies« ungefähr 6 000 000 Personen beigetreten. Von den früher freiwillig Versicherten haben 80% ihre freiwillige Versicherung aufrechterhalten, und von den Neueingetretenen hat ein Drittel außer den staatlichen auch eine freiwillige Versicherung übernommen. Die Zahl der freiwillig versicherten Mitglieder ist dadurch außerordentlich gestiegen. Genaue Ziffern haben sich noch nicht feststellen lassen. Ein großer Teil des Zuwachses entstand dadurch, daß kleinere lokale Vereine sich auflösten und entweder korporativ den größeren Organisationen beitraten oder ihren einzelnen Mitgliedern den Beitritt empfahlen.

Die Gewerkvereine erhoben von Anfang an ihre Stimme gegen die Beitragspflicht und stimmten dem Gesetze nur zu, weil es eine Abschlagszahlung auf ihre Forderung war. Man befürchtete auch, daß eine zu starke staatliche Kontrolle über die Organisationen ausgeübt werden würde. Bisher wurden Streikunterstützung, Krankenunterstützung, Arbeitslosenunterstützung usw. aus einem gemeinsamen Fonds gezahlt. Bei der Zulassung als Versicherungsverein mußten die Fonds getrennt verwaltet werden. Der Allgemeine Verband der Gewerkvereine (General Federation of Trade Unions) beauftragte einen ihr nahestehenden Handelsrevisor mit einer Untersuchung, ob das Gesetz den Gewerkvereinen Schaden oder Nutzen bringen würde, und dieser, Mr. Levine, kam zu dem Schluß, daß die Übernahme der staatlichen Versicherung für dieselben nur von Vorteil sein könnte.

Ihre finanzielle Position, so erklärte er, würde sich bessern, wodurch auch die nicht der Regierungskontrolle unterstellten Unterstützungszweige profitieren könnten. Es sei empfehlenswert, keinen Zwang auf die Mitglieder auszuüben, sondern ihnen den Beitritt zum Versicherungsfonds freizustellen. Dieser Rat wurde denn auch befolgt und hat Resultate erzielt, die man durchaus günstig beurteilt. Denn die großen Organisationen haben eine beträchtliche Steigerung der Mitgliederzahl erfahren, wenn diese auch nicht an die der »Friendly Societies« heranreicht. Der Eisenbahnerverband z. B. hat 70 000 neue Mitglieder gewonnen, die als dauernder Besitzstand zu betrachten sind, während man früher immer mit starken Fluktuationen zu rechnen hatte. Die Versicherung macht dieser Fluktuation ein Ende. Die Ladengehilfen erhielten 50 000 bis 60 000 neue Mitglieder, und ähnliche Ziffern befinden sich auch bei den anderen »Trade Unions«, die ihre Unterstützungskasse als Versicherungsträger haben einzeichnen lassen. Nach einer Erklärung des Sekretärs des Gewerkevereinsverbandes soll abgewartet werden, was sich in drei Jahren mit den vorhandenen Überschüssen machen läßt, ehe eine Novelle, die sehr nötig sei, eingebracht wird.

Sowohl »Friendly Societies« wie »Trade Unions« bedauern, daß Erwerbsgesellschaften, die nach dem Buchstaben des Gesetzes ausgeschlossen sein sollten, doch als Versicherungsträger zugelassen worden sind. Diese Versicherungsgesellschaften haben Tochtergesellschaften gegründet, deren Statut den Bedingungen des Gesetzes entsprechen soll, die aber doch von der gründenden Gesellschaft in mehr oder weniger starkem Maße abhängig sind. Diese Gesellschaften haben anscheinend einen großen Teil der Versicherten aufgenommen. Die »Friendly Societies« in England besitzen ungefähr 4 618 000 zwangversicherte Mitglieder. Die zugelassenen Gesellschaften der »Trade Unions« haben ungefähr 1 190 000, kleinere Vereine 690 000 Mitglieder; Postzahler sind in der Zahl von ungefähr 320 500 angemeldet. Danach sind den zugelassenen »Societies« der Versicherungsgesellschaften über 3 800 000 Personen beigetreten. Dies ist möglich gewesen, weil die Gesellschaften durch ihre Agenten in viel intensiverer Weise als die anderen Organisationen die Versicherten bearbeiten konnten.

Größere Schwierigkeiten als mit den Arbeitern und Arbeitgebern hatte die Regierung mit den Ärzten. Die übergroße Mehr-

zahl derselben gehört einer Standesvereinigung, der »British Medical Association« an. Diese Vereinigung hatte, wie oben erwähnt, gegen den ursprünglichen Entwurf eine Anzahl Bedenken erhoben, die mit Ausnahme von zweien von Mr. Lloyd George berücksichtigt wurden. Die Ärzte verlangten, daß alle Personen, die ein Einkommen von mehr als £ 2 wöchentlich haben, ihren Arzt selbst bezahlen und die auf sie entfallende Unterstützung für Behandlung nur als Zuschuß zu den wirklichen Behandlungskosten erhalten sollten. Der Schatzkanzler überließ den Versicherungskomitees der einzelnen Distrikte die Entscheidung hierüber. Die größte Schwierigkeit, welche die Ausführung der ärztlichen Behandlung zu dem in Frage kommenden Zeitpunkt (15. Januar 1913) bedrohte, war aber die der Entschädigung für die Behandlung. Die von den »Friendly Societies« für ihre Ärzte bewilligten Honorare betragen durchschnittlich 4 sh. jährlich pro Kopf der Mitglieder. Mr. Lloyd George schlug ein Honorar von 6 sh. pro Mitglied vor, während die Ärzte Bezahlung im Verhältnis zur Behandlung verlangten. Die Summe von 6 sh. wurde dann schließlich auf 9 sh. erhöht, in welchen Betrag 2 sh. für zu liefernde Arzneimittel eingeschlossen waren. Falls der Arzt ablehnt, diese zu liefern, ermäßigt sich die Summe um 1 sh. 6 d. Die restlichen 6 d. gelten als Entschädigung für den notwendigen Verbrauch von besonderen Arzneimitteln. Die »B. M. A.« lehnte auch diesen Vorschlag ab, aber eine große Zahl ihrer Mitglieder trat aus oder zeichnete wenigstens ihren Namen in die Liste der behandelnden Ärzte ein. Beim Inkrafttreten der Behandlung am 15. Januar 1913 waren ungefähr 15 000 Ärzte zur Verfügung, die man für zureichend erachtete. Hätten sich nicht genügend gefunden, so würde die Regierung eigene Ärzte für die Versicherung angestellt haben, die Hand in Hand mit den lokalen Gesundheitsbehörden arbeiten sollten. Hätte sich nach Ablauf von drei Monaten herausgestellt, daß die Ärzte nicht zufrieden waren, so würde man immer noch auf dieses Aushilfsmittel haben zurückgreifen können; es hätte einen großen Schritt auf dem Wege zur Verstaatlichung der Krankenbehandlung bedeutet. Aber bisher ist eine neue Bewegung der Ärzte nicht eingeleitet worden.

Das Gesetz ist nun in voller Wirksamkeit. Als es noch beraten wurde, erklärte der Führer der Unionisten, Mr. Bonar Law, daß er das Gesetz aufheben würde, wenn er die Regierung übernehme, vorausgesetzt, daß nicht große Verpflichtungen unter

demselben eingegangen wären. Dies ist jetzt geschehen und an ein Aufheben des Gesetzes nicht mehr zu denken. Dagegen werden sowohl Liberale wie Konservative die nächstbeste Gelegenheit benutzen, um weitere Schwächen und Fehler, die dem Gesetz in den Einzelheiten zweifellos anhaften, zu beseitigen. Sollten die Liberalen nach den Neuwahlen wieder die Majorität haben, was sie allerdings selbst kaum erwarten, so werden sie die ersten sein, um das Gesetz ständig zu reformieren.

Zu den nächsten Dingen, welche die Konservativen ändern würden, gehört die einheitliche Rate der Beiträge und Leistungen. Eine Staffelung wird bereits jetzt von ihnen verlangt und findet auch bei den Liberalen Anhänger. Eine Schwierigkeit der Neuordnung würde es bilden, wenn sie erst nach mehr als drei Jahren zur Durchführung käme, weil dann vielleicht manche der Versicherungsvereine zu einer Herabsetzung der Beiträge gekommen sein werden. Es scheint die Absicht der Arbeiterpartei zu sein, hierauf und auf die allmähliche Abschaffung des Beitragszwanges besonders hinzuwirken. Im Zusammenhang mit der Staffelung kann auch die Ermäßigung der Beiträge, die heute gefordert wird, durchgeführt werden. Bei Berufszweigen, die eine besonders günstige Sterblichkeitsrate aufweisen, wie bei dem der Land- und Forstarbeiter, häuslichen Dienstboten usw., ließe sich damit anfangen. Ob die Arbeitgeber nach drei Jahren noch nach einer Ermäßigung ihrer Beiträge rufen werden, ist sehr fraglich, denn sie werden inzwischen von den Wohltaten des Gesetzes einen Teil geerntet haben. Auf alle Fälle sollte den Arbeitgebern eine Vertretung in den Versicherungskomitees zugebilligt werden.

Andere Vorschläge sind von verschiedenen Seiten gemacht worden, aber es ist müßig, an dieser Stelle über ihre Notwendigkeit und Durchführbarkeit zu diskutieren. Das künftige Schicksal des Versicherungsgesetzes und seine Reform werden im wesentlichen von der Gestaltung seines Wirkens in den nächsten drei Jahren und von dem Ausgang der politischen Konstellation während dieser Zeit abhängen.

---

## 11. Kapitel.

**Arbeiterschutz und Unfallentschädigung.**

Die Weiterführung des Arbeiterschutzes in allen Einzelheiten darzustellen, liegt nicht im Rahmen dieses Werkes, weil fast alle getroffenen Maßnahmen nur Ergänzungen älterer Gesetze sind. Die bienenfleißige Arbeit der Fabrik- und Grubeninspektoren verdient die weiteste Anerkennung. Jeder neue Band der jährlichen Berichte der Fabrikinspektoren weiß von neuen Untersuchungen, neuen Vorschlägen und neuen Reformen zu berichten. Alle bewegen sich aber mehr oder weniger in den von früher her bekannten Bahnen. Daß daneben auch einzelne Mißstände vorhanden sind, ist von untergeordneter Bedeutung, denn wo sind diese nicht vorhanden? Die geringe Zahl der Inspektoren ist am meisten zu bedauern. Viele Arbeitgeber rechnen mit dieser Tatsache bei der Einrichtung ihrer Werke. Die erhebliche Anzahl von Fabriken, Werkstätten, Gruben usw., die auf den einzelnen Beamten entfallen, machen eine genügende Beaufsichtigung fast unmöglich und die Inspektoren haben sich vielfach damit begnügen müssen, eingelaufene Beschwerden zu untersuchen. Als weiterer Übelstand wird die geringe praktische Vorbildung der Inspektoren beklagt, die im Parlament zu dem Ausspruch geführt hat, daß die »von der Schule gekommenen jungen Leute eine Kolbenstange nicht von einem Pumpenschwengel unterscheiden können«. Unter einem Ministerium, das den ernsthaften Willen hat, mit solchen Übelständen aufzuräumen, ist es jedoch nicht notwendig, in der Kritik zu weit zu gehen. Gegenwärtig wird ein Plan ausgearbeitet, der dem Arbeiterschutz das Verständnis weiterer Kreise eröffnen soll. Das Handelsministerium beabsichtigt, nach deutschem Muster ein Museum für Arbeiterschutz einzurichten, und die Inspektoren, deren fast jeder ein spezielles Arbeitsgebiet hat, sollen ihre Erfahrungen und die Resultate ihrer Untersuchungen unter sich austauschen und auch regelmäßige Konferenzen mit den Fabrikanten und Arbeitgebern abhalten.

Zwei Gesetze sind aber in neuerer Zeit geschaffen worden, die an dieser Stelle besonders erwähnt werden müssen, weil sie in ihren Einzelheiten von den früheren Bestimmungen des

Arbeiterschutzes erheblich abweichen und über die bisherigen Grundsätze des Schutzes erwachsener männlicher Arbeiter weit hinausgehen. Beide beziehen sich auf den Kohlenbergbau.

Das Kohlengruben- (Achtstunden-) Gesetz (Coal Mines — Eight Hours — Act) von 1909 brachte den Bergleuten die Erfüllung einer Forderung, für die sie seit 20 Jahren gearbeitet hatten. Gesetzentwürfe zur Einführung eines achtstündigen Arbeitstages waren in den Jahren 1893, 1894, 1900 und 1901 vorgelegt worden, aber niemals über die zweite Lesung hinausgelangt. Mr. (jetzt Lord) Gladstone ernannte im Jahre 1906 ein Komitee zur Untersuchung der sich möglicherweise einstellenden wirtschaftlichen Folgeerscheinungen eines achtstündigen Arbeitstages für Arbeiter in Kohlengruben. Das Komitee gelangte zu dem Schluß, daß die durchschnittliche tägliche Arbeitszeit 9 Stunden drei Minuten betrage, und zwar 8 Stunden 36 Minuten für Hauer und 9 Stunden 28 Minuten für andere unter Tag beschäftigten Arbeiter. Die Arbeitszeit variierte beträchtlich in den verschiedenen Distrikten. Unter Berücksichtigung der Pausen und kürzerer Arbeitszeit an einzelnen Tagen sei die theoretische durchschnittliche Arbeitswoche auf 49 Stunden 53 Minuten zu berechnen. Die vorgeschlagene Verkürzung würde die Woche um 10,27% ihrer Dauer beschränken. Auf Grundlage der Produktion von 1906 berechnete das Komitee, daß hierdurch ein Produktionsverlust von 25 783 Tonnen entstehen werde. Es habe sich aber feststellen lassen, daß die wirkliche Arbeitszeit der Grubenarbeiter um 13,36% kürzer sei als die theoretische durchschnittliche Arbeitszeit. Die Gesundheit und der körperliche Zustand der Bergarbeiter vergleiche sich vorzüglich mit irgendeiner anderen Gruppe der industriellen Arbeiterschaft, und das Komitee sei überzeugt, daß eine gesetzliche Beschränkung der Arbeitszeit unter Tag keine bemerkenswerten Änderungen hervorbringen werde. Das unmittelbare Resultat würde eine Erhöhung der Preise, der Löhne und der Nachfrage nach Arbeitern sein. Der Umfang und die Dauer eines möglichen Geschäftsrückganges, der durch die Einschränkung der Produktion unausbleiblich sei, hänge von dem Willen der Arbeitgeber und Arbeiter ab, in dem Bestreben zur Verringerung der Mißstände, denen das Publikum und besonders die Exportfirmen bei der Einführung des neuen Systems ausgesetzt seien, zusammenzuarbeiten. Es sei aber auf alle Fälle ratsam, der Regie-

rungsbehörde, welche die Gruben überwacht, das Recht zu erteilen, im Notfalle das Gesetz ganz oder teilweise aufzuheben.

Die Regierung brachte ihren Entwurf am 1. August 1907 ein, aber dieser gelangte wie die früheren nicht zur Durchberatung. Dagegen wurde ein gleicher Entwurf von Mr. Winston Churchill nach seinem Eintritt in das Ministerium des Innern am 20. Februar 1908 vorgelegt, der Gesetzeskraft erhielt und am 1. Juli 1909 in Wirksamkeit trat. Die Maximalarbeitszeit oder vielmehr der Maximalaufenthalt eines Arbeiters unter Tag wurde auf 8 Stunden in je 24 Stunden festgesetzt. An nicht mehr als 60 Tagen im Jahre darf die Arbeitszeit bis zu einer Stunde verlängert werden. Der König hat das Recht, unter Zustimmung des Staatsrats während eines Krieges oder in Zeiten einer nationalen Gefahr, eines nationalen Notstandes oder einer wirtschaftlichen Störung, die den Bedarf an Kohle über die Quantität der Vorräte hinaus steigert, das Gesetz teilweise oder ganz für eine bestimmte Zeit aufzuheben.

Das Gesetz hat nicht alle Forderungen der Arbeiter erfüllt. Die Zeit des An- und des Ausfahrens ist in die achtstündige Arbeitszeit keineswegs eingerechnet. Es war ursprünglich vorgesehen, daß nach Ablauf von fünf Jahren entweder die Anfah- oder die Ausfahrzeit eingerechnet werden solle, aber die Regierung akzeptierte ein Amendement, nach welchem diese Bedingung wieder aufgehoben wurde.

Die Einführung des Gesetzes war zunächst mit ungeheuren Schwierigkeiten verknüpft. Die Grubenbesitzer in Südwaies erklärten, daß die Verminderung der Produktion sie zwingen würde, doppelte Schichten einzuführen, und sie würden auch von ihrem Recht auf 60 Extrastunden jährlich vollen Gebrauch machen. Die Arbeiter wollten nur in Einzelfällen, wenn beide Parteien örtliche Abkommen darüber trafen, der Doppelschicht zustimmen, und sie bezweifelten das Recht zur Forderung der Extrastunde, wenn nicht eine dringende Notwendigkeit dafür gegeben sei. Bezüglich der ersten Forderung gaben die Grubenbesitzer nach, aber wegen der letzteren wollten sie den Ausgang eines Prozesses abwarten, der zur Entscheidung der Frage, ob die Besitzer nach Belieben Extrastunden bis zu 60 im Jahr einlegen könnten oder nicht, eingeleitet war. Dieser Prozeß wurde zugunsten der Arbeitgeber entschieden, die nun eine Klage auf Schadenersatz auf Grund eines Gesetzes von 1875 einreichten. Dies und eine Reihe anderer Gründe führten zur Streikerklärung, doch konnte

eine Einigung noch an demselben Tage erzielt werden, an dem der Streik beginnen sollte. Die Grubenbesitzer zogen ihre Klage zurück und verzichteten auf die 60 Stunden. Auch die übrigen Streitfragen wurden zugunsten der Arbeiter geregelt. In Schottland beschlossen die Grubenbesitzer, eine Lohnreduktion von  $12\frac{1}{2}\%$  durchzuführen, was von den Arbeitern abgelehnt wurde. Die Vereinigung der Grubenarbeitergewerkvereine griff ein und beschloß einen allgemeinen Streik für ganz Großbritannien für den Fall, daß die Besitzer nicht nachgeben sollten. Der Streik wurde noch in der letzten Stunde durch die Intervention des Ministeriums abgewendet. In Northumberland und Durham entstanden Streitigkeiten über die Anordnung der Schichten, und obgleich die Führer zu einer Einigung mit den Grubenbesitzern gelangten, brachen in vielen Gruben lokale Streiks aus. An anderen Stellen war es die Erklärung der Arbeitgeber, die Erspausen von 30 auf 15 Minuten herabzusetzen, die zu Streiks zu führen drohten. Mr. Churchill, als Schiedsrichter angerufen, entschied für eine Herabsetzung auf 20 Minuten.

Die Erregung auf seiten der Arbeitgeber wie der Arbeiter hat sich nach und nach gelegt, und beide Teile haben sich jetzt mit den Zuständen abgefunden. Es wurden dieselben Erfahrungen gemacht, wie bei der Einschränkung der Arbeitszeit für Textilarbeiter vor 67 Jahren und wieder vor 10 Jahren. Der Produktionsverlust war gering und war bald wieder ausgeglichen. Die Arbeitgeber begannen, die weniger leistungsfähigen Arbeiter — alte und nicht voll arbeitsfähige Personen —, des weiteren diejenigen, die sich ohne derartige Gründe nachlässig in ihrer Arbeit zeigten, zu entlassen und dafür jüngere und besser arbeitende Leute einzustellen. Die Arbeiter auf der anderen Seite fehlen nicht mehr so oft beim Anfahren, wie es früher, wenn z. B. irgendwo ein Fußballwettkampf stattfand, der Fall gewesen war. Auch technische Verbesserungen begannen in vermehrtem Maße Eingang in die Bergwerksbetriebe zu finden, so daß man nur zu der Überzeugung gelangen kann, daß die Einführung des Achtstundentages sowohl für Arbeiter als für Arbeitgeber segensreiche Folge gehabt hat.

Das zweite der genannten Gesetze ist das Kohlengruben-Gesetz von 1911, das am 1. Juli 1912 in Kraft getreten ist. Man ist in England im allgemeinen wenig geneigt, dem Arbeiten der sog. Königlichen Kommissionen großen Wert beizumessen, da

ihre Untersuchungen nur langsam erfolgen und in den meisten Fällen definitive Resultate nicht bringen. Falls wirklich Vorschläge gemacht werden, so vergehen vielfach Jahre, bis diese zur Durchführung gelangen. Bei der im Jahre 1906 ernannten »Royal Commission on Coal Mines« traf dies nicht zu. Das Unglück in Whitehaven und die Vermehrung der Unfälle in allen Grubendistrikten des ganzen Landes veranlaßten die Regierung, sofort nach der Ausgabe des Berichtes Maßnahmen zur Einführung und Ausbildung von Rettungsbrigaden zu treffen, Vorschriften über die Organisation des Rettungswesens zu erlassen und eine bessere Regelung des Grubenarbeiterschutzes vorzubereiten.

Diese erfolgte durch das genannte Gesetz von 1911, in dem nicht nur die alten Grubengesetze zusammengefaßt sind, sondern das auch für eine wirksamere Durchführung der gesetzlichen Bestimmungen über den Bergarbeiterschutz Sorge trägt. Für die Ausführung der Sicherheitsvorschriften muß nach dem Gesetz jetzt in jeder Grube ein verantwortlicher Betriebsleiter vorhanden sein, dem zur Ausführung der besonderen Befugnisse verantwortliche Unterbeamten zugeteilt sind. Der Abschwächung der Kohlenstaubgefahr, der Ventilation, der Frage der Sicherheitslampen usw. sind besondere Abschnitte gewidmet. Das Grubengesetz stellt bisher den weitesten direkten Eingriff des Staates in die Leitung industrieller Unternehmungen dar, insofern als es die Anstellung von Grubenleitern und Unterbeamten, die nicht ein Fähigkeitszeugnis besitzen, verbietet. Die Verantwortlichkeit ist genau abgegrenzt. Bisher haben die schuldigen Personen bei Unfällen nicht immer zum Schadenersatz herangezogen werden können, weil der Nachweis der Verantwortlichkeit nicht zu erbringen war. Nicht nur sind die Grubenleiter und Unterbeamten zur sorgfältigen regelmäßigen Inspektion angewiesen, sondern auch die Arbeiter können aus ihrer Mitte Sicherheitsmänner wählen oder andere Personen, die im Bergbau praktische Erfahrung haben müssen, dazu bestimmen.

An dem Fortschritt des Arbeiterschutzes in Fabriken wird, wie bereits erwähnt, durch die Inspektoren fleißig gearbeitet. Für eine Reihe wichtigerer Probleme sind besondere Ministerialkomitees ernannt worden. Eine allgemeinere Untersuchung über die Ursachen der starken Unfallvermehrung in den Fabriken durch ein Ministerialkomitee fand im Jahre 1911 statt, doch ist man

sich nicht einig geworden, ob die relative Unfallhäufigkeit wirklich größer ist als früher, oder ob die Anmeldungen der Unfälle infolge des neuen Unfallentschädigungsgesetzes häufiger sind. Vorgeschlagen wurde aber u. a. die Verbesserung der Schutzvorrichtungen an Maschinen und die Abfassung von Vorschriften über Raum- und Luftverhältnisse in Fabriken. Von den gesetzlichen Maßnahmen auf dem Gebiet des Arbeiterschutzes verdienen noch besonders hervorgehoben zu werden: das Verbot von weißem Phosphor (1908), die Regelung der Ventilation in Baumwollstoffabriken (1911) und das Ladenschlußgesetz von 1912, das den Ladenangestellten der meisten Branchen einen wöchentlichen freien Nachmittag gewährt und die Mahlzeitspausen regelt.

Die Haftpflicht des Arbeitgebers für Unfälle seiner Angestellten wurde zuerst im Arbeitgeber-Haftpflicht-Gesetz (Employers Liability Act) vom Jahre 1880 ausgesprochen. Vorher bestand für den Arbeitgeber nur auf Grund des ordentlichen Rechtes eine Pflicht zur Zahlung eines Schadenersatzes an seine Arbeiter, wenn er durch persönliche Nachlässigkeit den Unfall verschuldet hatte. Das Gesetz von 1880 legte die Haftpflicht auch für den Fall fest, daß Angestellte oder Arbeiter, die im Auftrage ihres Arbeitgebers handelten, den Unfall eines anderen Angestellten oder Arbeiters verursachten. Eine teilweise Verbesserung des Haftpflichtgesetzes wurde von Mr. Asquith bereits durch eine im Jahre 1893 vorgelegte Bill versucht. Bei der Beratung derselben erklärte sich Mr. Joseph Chamberlain für die öffentlich-rechtliche Regelung der Unfallentschädigung nach deutschem Vorbild. Unterstützt wurde Mr. Chamberlain damals von dem sozialpolitischen Sprecher der Konservativen, Sir John Gorst. Im Oberhaus trat Lord Salisbury für eine allgemeine Versicherung mit staatlicher Unterstützung ein. Die Bill wurde jedoch zurückgezogen, nachdem sie vom Oberhaus mit Amendements versehen worden war, mit denen die Regierung sich nicht einverstanden erklären wollte. Es handelte sich um Klauseln, die den Arbeitgebern die Möglichkeit ließen, an Stelle der staatlichen Regelung der Unfallentschädigung eine solche außerhalb des Gesetzes durch Vertrag mit dem Arbeiter treten zu lassen. Es hieß allerdings damals, daß die Regierung diesen Grund nur als Vorwand benütze, um dadurch Agitationsmaterial gegen das Oberhaus zu erhalten. Ob dies zutraf, bleibe

dahingestellt. Die Liberalen sind jedenfalls auch heute noch Gegner von solchen Ausnahmeklauseln, wenn sie auch ihr Prinzip nicht immer haben durchsetzen können.

Der Bill von 1893 folgten bis 1897 sechs weitere Entwürfe, darunter der Gesetzentwurf betr. Entschädigung an Arbeiter (Compensation to Workmen-Bill) von 1895, in der zum ersten Male an Stelle der Haftpflicht das Prinzip der Unfallentschädigung rein zur Geltung kam. Die Bill war konservativen Ursprungs, oder vielmehr, sie stammte von jener bereits erwähnten Gruppe von Liberalen, die sich auf Grund der irischen Frage unter J. Chamberlains Führung von Mr. Gladstone getrennt und als liberal-unionistischer Flügel zu den Konservativen gesellt hatte. Im wesentlichen kamen von dieser Seite auch alle übrigen modernen Anregungen zu konservativer Sozialpolitik zwischen 1890 und heute.

Die liberalen Unionisten legten auch die Bill von 1897, die »Workmen (Compensation for Accidents) Bill« vor. Die Erweichung der alten individualistischen Prinzipien hatte in den wenigen Jahren seit 1893 so große Fortschritte gemacht, daß die Einführung der Entschädigung an Stelle der früheren Haftpflicht dieses Mal kaum nennenswerten Widerspruch fand. Nur die Zwangsversicherung der Arbeitgeber wurde abgelehnt. Die Bill erlangte am 6. August 1897 Gesetzeskraft unter dem Namen »Arbeiter-Entschädigungs-Gesetz (Workmen's Compensation Act) von 1897«. Sie beschränkte das Recht auf Unfallentschädigung nur auf die sog. gefährlichen Betriebe, das sind Eisenbahnen, Fabriken, Gruben, Steinbrüche, alle Zweige des Ingenieurwesens und Bauarbeiten an Gebäuden von mehr als 30 Fuß Höhe. Eine Novelle vom Jahre 1900 fügte zu diesen Industriegruppen alle landwirtschaftlichen Betriebe. Das Gesetz billigte, im Falle ein Arbeiter bei und infolge seiner Arbeit einen Unfall mit tödlichem Ausgange erlitt, den Hinterbliebenen desselben, wenn sie vollständig von ihm als Verdiener abhängig waren, eine Summe als Entschädigung zu, die dem dreijährigen Durchschnitt des Lohnes, den der Verunglückte zuletzt erhalten hatte, entsprach, aber mindestens £ 150 betragen mußte und £ 300 nicht überschreiten durfte. Waren vorher wöchentliche Unterstützungszahlungen erfolgt, so konnten diese von der Gesamtsumme in Abzug gebracht werden. Waren die Hinterbliebenen nur zum Teil auf den Verdienst des Getöteten

angewiesen, so durften sie mit dem Arbeitgeber eine Summe bis zur vorgenannten Höhe als Entschädigung vereinbaren oder durch Schiedsspruch festsetzen lassen. Bei Nichtvorhandensein von Hinterbliebenen hatte der Arbeitgeber die Kosten für Arzt und Begräbnis zu tragen. War der Unfall nicht tödlich verlaufen, der Verletzte aber länger als zwei Wochen arbeitsunfähig, so war vom Beginn der dritten Woche ab eine Unterstützung bis zur Höhe von 50% des Lohnes zu zahlen, die aber nicht mehr als £ 1 wöchentlich betragen sollte.

Die Liberalen haben schnell eingesehen, daß ihre frühere Vorliebe für das Haftpflichtprinzip auf ungenügender Erfassung der industriellen Zustände beruhte. Sofort nach ihrer Übernahme der Regierung im Jahre 1906 legten sie ein neues Unfallentschädigungsgesetz im Entwurf vor, durch das die früheren aufgehoben werden sollten. Die Vorlage bezweckte hauptsächlich eine Ausdehnung der Unfallentschädigung auf alle beschäftigten Personen mit Ausnahme der im Dienste des Heeres und der Flotte befindlichen. An Stelle der 14 tägigen Karenzzeit für den Bezug der Unterstützung trat eine solche von einer Woche, und für Arbeiter unter 21 Jahren wurde die Höchstunterstützung auf 10 sh. wöchentlich normiert. Dafür sollen sie jedoch, wenn sie weniger als 10 sh. verdienen, 100% des Lohnes als Unterstützung erhalten. Während im Gesetz von 1897 Entschädigungsansprüche abgewiesen wurden, wenn der Unfall durch absichtliches Verschulden des Verunglückten hervorgerufen worden war, sollte diese einschränkende Bestimmung nach dem neuen Entwurf nur für Fälle gelten, in denen der Unfall nicht Tod oder dauernde Arbeitsunfähigkeit hervorgerufen hat.

Der Entwurf brachte ferner auch die Entschädigungspflicht für Arbeitsunfähigkeit, welche durch die Art der Beschäftigung in Form einer Krankheit verursacht worden ist. Eine Liste der Krankheiten sollte vom Ministerium herausgegeben werden.

Die Vorlage gelangte fast unverändert als »Workmen's Compensation Act, 1906« zur Annahme. In diesem Gesetz sehen wir das erste Anzeichen des Hinneigens der Liberalen als Partei zu staatssozialistischen oder, wie die Konservativen behaupten, rein sozialistischen Ideen. Die Unfallentschädigung ist eine der schwersten Lasten, die den englischen Arbeitgebern in neuerer Zeit aufgebürdet worden ist, namentlich im Bergbau, wo der Achtstudentag, der Minimallohn und das

Grubengesetz später eine weitere Erhöhung der Betriebskosten verursachten. Selbst ohne den Versicherungszwang haben sich die Arbeitgeber daher veranlaßt gesehen, sich gegen Zahlung von Unfallentschädigung für ihre Angestellten und Arbeiter zu versichern. Die steigenden Leistungen der Versicherungsgesellschaften für solche Zwecke haben durch entsprechende Steigerung der Prämien in den letzten beiden Jahren ihren Ausgleich gefunden. Nach der Statistik für 1910 sind in diesem Jahre pro Kopf der Beschäftigten in den sieben großen Industrien — Gruben, Steinbrüche, Eisenbahnen, Fabriken, Häfen, Docks, Bauwesen und Schifffahrt — 7 sh. 8 d. als Unfallentschädigung ausgezahlt worden. Der Satz für Fabriken ist mit 4 sh. 3 d. der niedrigste. Eisenbahnen erforderten 8 sh., Steinbrüche 10 sh. 3 d., die Schifffahrt 12 sh. 5 d., das Baugewerbe 12 sh. 10 d., Bergbau 20 sh. 2 d. und Docks 20 sh. 6 d. pro Kopf der Beschäftigten. Es hat sich ergeben, daß nur in sehr wenigen Fällen gerichtlicher Ausgleich der Differenzen über Notwendigkeit und Höhe der Entschädigung erfolgt. Von 381 850 Fällen, in denen im Jahre 1910 Entschädigung gezahlt wurde, kamen nur 5006 vor einem Gerichtshof zur Entscheidung. Bei 78,6% derselben entschied der Richter zugunsten des antragenden Arbeiters bzw. seiner Hinterbliebenen. Dieser Prozentsatz ist ebenso hoch, wie derjenige der eingereichten Klagen niedrig. Der englische Arbeiter legt anerkanntermaßen eine ziemlich große Sorglosigkeit gegen Unfallgefahren an den Tag und verschuldet Unfälle sehr oft selbst durch Unachtsamkeit und Leichtsin. Die Notwendigkeit der Unfallentschädigung ist aber bereits so stark in das englische Rechtsbewußtsein eingedrungen, daß selbst bei zweifelhaften Fällen der Arbeitgeber freiwillig zahlt oder der Richter zugunsten des Arbeiters entscheidet.

Ogleich das Arbeiter-Unfallentschädigungsgesetz von 1906 die entsprechenden früheren Gesetze aufgehoben hat, bleibt die Haftpflichtgesetzgebung noch bestehen, und es ist dem Arbeiter bzw. seinen Rechtsnachfolgern überlassen, unter welchem Gesetz sie Ansprüche stellen wollen. Auch außergesetzliche Regelung durch Vertrag ist zulässig. Natürlich kann der Unfallanspruch nur einmal geltend gemacht werden. Es zeigt sich aber von Jahr zu Jahr, daß die ältere Gesetzgebung außer Gebrauch gesetzt wird. Die Ansprüche zufolge des Haftpflichtgesetzes werden von denen nach dem Entschädigungsgesetz allmählich verdrängt, so

daß die Aufhebung des ersteren kaum mehr als eine Frage der Zeit ist, wenigstens soweit Entschädigungsansprüche von Arbeitern gegen ihre Arbeitgeber in Frage kommen.

Ein auf Unfallentschädigung bezüglicher Absatz befindet sich noch im neuen Krankenversicherungsgesetz. Danach darf Krankenunterstützung nicht gezahlt werden, wenn der Verletzte Unfallentschädigung bezieht. Ist die Unfallentschädigung jedoch geringer als die auf Grund des Krankenversicherungsgesetzes gezahlte Unterstützung, so darf die »Friendly Society«, der der betreffende Versicherte angehört, die Differenz auszahlen.

---

## 12. Kapitel.

### Die Entwicklung des Lohnproblems.

Im zweiten Kapitel ist angedeutet worden, daß die »Trade Unions« und die Arbeiterpartei neben dem »Recht auf Arbeit« den »Mindestlohn«, den »Lohn zum Leben« an erster Stelle in ihr sozialpolitisches Programm aufgenommen haben. Diese Forderung wurde für alle Arbeiter ohne Unterschied des Alters und Geschlechts gestellt. Die englischen Arbeiter haben mehr aus ihrer materiellen Notlage heraus, als von irgendwelchen sozialistischen Theorien beeinflußt die Forderung der Existenzsicherung auf diese Weise geltend gemacht. In der Form, wie die Forderung zunächst gestellt wurde, erscheint sie vorläufig undurchführbar. Bei der Beratung einer Resolution, die im April 1911 die Mitglieder der Arbeiterpartei Crooks und Thorne dem Unterhaus vorlegten, wurde von liberaler wie konservativer Seite kein Zweifel darüber gelassen, daß der einheitliche Minimallohn von 30 sh. pro Woche für alle erwachsenen Arbeiter heute eine Utopie darstelle. Der konservative Abgeordnete Steel-Maitland wandte sich mit dem Argument gegen die Resolution, daß selbst die Gewerkvereins-Lohntarife verschiedene Sätze für verschiedene Distrikte und Städte aufweisen. Für die Regierung erklärte Mr. Tennant, daß sie die Resolution nicht unterstützen könne. Es seien Lohnstatistiken für 7 300 000 Personen vorhanden, von denen 60% weniger als 30 sh. wöchentlich verdienen. Um ihnen den geforderten Mindestlohn zu gewähren, seien

£ 88 000 000 jährlich erforderlich. Dabei stellten sie nicht einmal die Hälfte der arbeitenden Bevölkerung des Reiches dar. Die englische Industrie sei nicht imstande, eine plötzliche Vermehrung der Löhne um solche Summen zu ertragen. Auch an die Einführung von Mindestlöhnen für Arbeiter in Regierungswerkstätten sei nicht zu denken, wenigstens nicht an kollektive Minimallöhne.

Im Hinblick auf die niedrigen Durchschnittslöhne, die in England Geltung haben, und auf die gleichzeitige Steigerung der Preise scheint eine allgemeinere Erhöhung der Löhne jedoch durchaus gerechtfertigt. Die Organisation des Arbeitsmarktes, die Arbeitslosen- und Krankenunterstützung mögen einen Teil zur Besserung der Zustände beitragen. Für die organisierten Arbeiter können die Gewerksvereine die Erhöhung der Löhne durchsetzen. Aber selbst hier sind dem Erfolg ziemlich enge Grenzen gezogen, wie die Streikergebnisse jährlich von neuem beweisen. Nach Schätzungen von Mr. Seebohm Rowntree arbeiten einschließlich der landwirtschaftlichen Arbeiter fast eine Million Männer für weniger als 20 sh. wöchentlich und ungefähr  $1\frac{1}{2}$  Million für 20 sh. bis 25 sh. Unter diesen  $2\frac{1}{2}$  Millionen befinden sich nach Professor Bowleys Schätzung  $1\frac{1}{2}$  Millionen Industriearbeiter. Für eine Familie von fünf Personen sind nach Rowntree mindestens 28 sh. 8 d. bei allergrößter Sparsamkeit zur Erhaltung, zum Leben notwendig.

Daß das Parlament in absehbarer Zeit sich zur Festsetzung eines allgemeinen Mindestlohnes in dieser Höhe entschließen könnte, ist nicht glaubhaft. Dieselben Gründe, die gegen den Lohn von 30 sh. sprechen, gelten auch für einen Mindestlohn von 28 sh. 8 d. Aber die Regierung und auch die Opposition sind sich ihrer Verantwortlichkeit in dieser Frage bewußt und haben sich entschlossen, für einzelne Arbeiterkategorien Mindestlöhne einzuführen. Außerdem wurde am 10. Mai 1909 eine Resolution vom Unterhause angenommen, in der gefordert wird, daß bei Regierungslieferungen oder Arbeiten für die Regierung die Unternehmer Löhne zu zahlen haben, die den im Distrikt oder in einem Nachbardistrikt üblichen entsprechen. Für Verstöße gegen diese Resolution soll eine Geldstrafe vorgesehen werden. Diese Leitsätze dienen der Regierung bei Vergabe von Arbeiten und Lieferungen als Richtschnur.

Mindestlöhne selbst wurden zuerst für die Arbeiter einer Anzahl sog. Schwitzindustrien eingeführt. Die Verhältnisse, die in

diesen Industrien existieren, sind auch in Deutschland wohlbekannt, und eine Schilderung derselben kann an dieser Stelle füglich unterbleiben. Das Interesse der Öffentlichkeit wurde seit der Untersuchung der Frage durch eine Kommission des Oberhauses im Jahre 1889 ständig wachgehalten. Sir Charles Dilke legte im Jahre 1896 im Unterhause eine Bill vor, die bis zur zweiten Lesung gelangte. 1906 veranstaltete die »Daily News« eine »Schwitzindustrie-Ausstellung«, und 1908 sammelte ein »Komitee für Heimarbeit« eine Menge Material und schlug auf Grund desselben die Schaffung von Lohnämtern für Heimarbeit vor, die Minimallöhne festsetzen sollten. Als Resultat der oben genannten Ausstellung hatte sich eine »Liga gegen das Schwitzsystem« (National Anti-Sweating League) gebildet, die eine eifrige Agitation veranstaltete und auch Vorschläge in einem neuen Gesetzentwurf niederlegte, der 1908 und 1909 eingebracht wurde. In der Thronrede des letztgenannten Jahres wurde in Aussicht gestellt, daß die Regierung sich mit der Frage befassen würde, und dieses Versprechen wurde am 25. März eingelöst, als Mr. Winston Churchill, damals noch Handelsminister, den »Gesetzentwurf betr. Lohnämter« dem Unterhause vorlegte. Die Bill ging schnell durch alle Instanzen, erhielt die Zustimmung des Königs am 20. Oktober und trat am 1. Januar 1910 in Kraft. Das Gesetz erhielt die Bezeichnung »Trade Boards Act 1909«.

Es sei bemerkt, daß sich die Bestimmungen des Gesetzes nicht nur auf Heimarbeiter, sondern auf sämtliche Arbeiter der in Frage kommenden Industrien beziehen. Ein Zwang für die Errichtung von Lohnämtern, wie wir die »Trade Boards« zutreffender bezeichnen wollen, ist für vier Industriezweige vorgesehen. Es sind dies:

1. Konfektionsschneiderei und jede andere Schneiderei-  
branche, von der das Handelsamt glaubt, daß das  
Fabrikationssystem im allgemeinen dem der erstgenannten  
ähnlich ist;
2. Das Anfertigen von Kästen oder Kastenteilen aus Papier,  
Pappe, Span oder ähnlichem Material.
3. Fertigmachen von Spitzen und Netzen (mit Maschine  
hergestellt) sowie Reparaturen und Stopfen beim Fertig-  
machen von Spitzengardinen;
4. Herstellen von Ketten (Hämmern und Schlagen).

Durch diese Bestimmungen unterscheidet sich das Gesetz von dem Dilkeschen Entwurf, in dem der Zwang zur Einführung von Mindestlöhnen noch nicht ausgesprochen war. Es blieb hier dem Ermessen des Ministeriums überlassen, Lohnämter zu schaffen. Die Zwangsbestimmungen verdanken ihre Aufnahme in das Gesetz dem Wirken der oben erwähnten Liga. Durch Verfügung des Handelsamts kann mit Zustimmung des Parlaments das Gesetz auch auf andere Gewerbe oder einzelne Arbeitszweige eines Gewerbes ausgedehnt werden, wenn sich zeigt, daß die Lohnhöhe, verglichen mit den Löhnen für andere Beschäftigungen, eine außergewöhnlich niedrige ist. Den Lohnämtern wurde die Verpflichtung auferlegt, dem Ministerium auf sein Ersuchen Berichte über Angelegenheiten zu geben, die mit den Verhältnissen der einzelnen dem Gesetz unterstehenden Gewerbe zusammenhängen.

Die Lohnämter sollen sich aus Vertretern der Arbeiter und Arbeitgeber zusammensetzen, zu denen eine Anzahl vom Handelsamt ernannter Mitglieder treten. Die Zahl der ernannten Mitglieder — ebenso wie die Wahl des Vorsitzenden — unterliegt gleichfalls der Bestimmung des Ministeriums; die Zahl dieser Mitglieder soll jedoch in jedem Falle geringer sein als die Hälfte der von den Parteien gewählten Mitglieder. Frauen sollen sowohl bei den gewählten, wie bei den ernannten Mitgliedern zugelassen sein, und auch die Beteiligung von Heimarbeitern bei den Beratungen ist vorgesehen.

Jedes Lohnamt kann Distriktskomitees schaffen, die teilweise aus Mitgliedern des Lohnamts, teilweise aus Nichtmitgliedern, die aber Vertreter von Arbeitern und Arbeitgebern sein müssen, bestehen. Die Distriktskomitees haben Vorschläge über Mindestlohnsätze dem Lohnamt einzureichen, und kein von anderer Seite eingereichter Vorschlag darf durchgeführt werden, ehe er nicht den Distriktskomitees des Gewerbes vorgelegen hat.

Mindestlöhne können von den Lohnämtern sowohl für Zeitarbeit als auch für Stückarbeit eingeführt werden. Je nach den Verhältnissen im Gewerbe ist es gestattet, für den ganzen Umfang der Produktion oder nur für einzelne Arbeitsprozesse, für einzelne Städte oder Distrikte oder für das ganze Königreich einen Satz zu fixieren. Wo kein allgemeiner Stücklohnsatz eingeführt ist, kann das Lohnamt auf Ersuchen eines Arbeitgebers einen Spezialstücklohnsatz normieren. Die Einführung des Mindest-

lohns ist jedoch den Beteiligten drei Monate vorher bekanntzugeben. Diese Frist ist auch bei Änderungen, Herabsetzungen, Erhöhungen oder bei Aufhebung des Mindestlohns einzuhalten. Sechs Monate nach der Bekanntmachung hat dann das Ministerium eine Verfügung (obligatory order), zu erlassen durch die der Mindestlohn zur Pflicht gemacht wird, wenn nicht besondere Verhältnisse herrschen, die es angezeigt erscheinen lassen, den Zwang zur Zahlung eines bestimmten Satzes noch hinauszuschieben. In diesem Falle muß ebenfalls eine entsprechende Verfügung (order of suspension) durch das Ministerium ergehen. Diese bleibt in Kraft, bis eine »obligatory order« erlassen ist, um die das Lohnamt jederzeit nach Ablauf von drei Monaten ersuchen kann. Die Entscheidung über Einführung des Mindestlohns kann auch vom Ministerium einem Lohnamt überlassen werden, so daß in diesem Falle die nachfolgende Bestätigung durch das Ministerium sich erübrigt. Für den Fall, daß eine fristgebende Verfügung ergangen ist, hat der Mindestsatz Geltung für folgende Fälle:

- a) wenn keine unterzeichnete Einwilligung des Arbeiters vorliegt, in der er mit einem geringeren als dem Mindestlohn sich einverstanden erklärt;
- b) wenn der Arbeitgeber dem Lohnamt eine schriftliche Erklärung zugehen läßt, nach welcher er den Mindestsatz als für sich verbindlich ansieht.

Es sei hierzu bemerkt, daß keine staatlichen oder Gemeindebehörden Arbeiten oder Lieferungen vergeben dürfen, wenn der Arbeitgeber nicht die erwähnte Erklärung abgegeben hat. Eine Ausnahme darf stattfinden, wenn das Ministerium die Genehmigung erteilt.

Der zweite Fall, daß ein Arbeitgeber freiwillig sich zur Zahlung des Mindestlohns verpflichtet, mag verhältnismäßig selten vorkommen, doch läßt sich annehmen, daß eine Anzahl Firmen vor der Einführung des Gesetzes die höheren Löhne zu zahlen gewillt waren, unter der Voraussetzung, daß sie keine Schleuderkonkurrenzpreise zu fürchten hätten. Die Verpflichtung schließt gleichzeitig das Eingeständnis in sich, bei Nichteinhaltung des Versprechens die Strafe auf sich zu nehmen, die bei obligatorischer Geltung vorgesehen ist. Diese Strafe beläuft sich bis zu £ 20 für die einzelne Übertretung und bis zu £ 5 für jeden weiteren Tag nach der Verurteilung. Selbstverständlich ist den

Arbeitern auch die Differenz zwischen dem gezahlten Lohn und dem Mindestlohn nachzuzahlen.

Für den Fall, daß zwar ein Mindestzeitlohnsatz, doch kein allgemeiner Stücklohnsatz festgelegt ist, muß der gezahlte Gesamtlohn den Zeitlohnsatz ebenfalls erreichen. Von allen Bestimmungen kann aber eine Ausnahme gemacht werden, wenn ein Arbeiter nicht voll arbeitsfähig und daher nicht in der Lage ist, den Mindestzeitsatz zu verdienen. Das Lohnamt hat ihm dann die Erlaubnis zu geben, für eine geringere Lohnsumme Arbeit anzunehmen.

Für die besonderen Verhältnisse der Heimarbeiter ist der Absatz 9 des Gesetzes von Wichtigkeit:

»Jeder Ladeninhaber, Händler oder Gewerbetreibende, der mit einem Arbeiter in Form eines geschäftlichen Auftrages ein Übereinkommen trifft, das den Arbeiter zur Ausführung von Arbeiten veranlaßt, für die ein Mindestlohn festgesetzt ist, soll als der Arbeitgeber des Arbeiters angesehen werden und der Reinverdienst des Arbeiters nach Abzug der für die Ausführung nötigen Auslagen als Arbeitslohn.«

Diese Bestimmung beugt der Umgehung des Gesetzes vor, die ermöglicht würde, falls Heimarbeiter, die Familienangehörige oder ein paar Angestellte beschäftigten, als selbständige Gewerbetreibende gelten könnten.

Zur Ausführung des Gesetzes bzw. zur Kontrolle der Ausführung sind die Beamten der Lohnämter berechtigt, sich die Lohnlisten und Heimarbeiterlisten der Arbeitgeber vorlegen zu lassen und davon Abschriften anzufertigen. Auch die Angestellten des Arbeitgebers sind verpflichtet, jede gewünschte Auskunft zu erteilen. Ferner haben die Beamten das Recht, jederzeit Fabriken, Werkstätten und Räume, die für Heimarbeit verwendet werden, zu inspizieren und sich Auskunft über Arbeiter, Arbeit und Löhne geben zu lassen. Jede Auskunftsverweigerung, falsche Auskunft, Vorlegung falscher Listen usw. kann mit einer Geldstrafe bis zu £ 5 belegt werden. Eine Strafe bis zur Höhe von £ 40 trifft ferner jeden Arbeitgeber, der sich weigert, eine Bekanntmachung über die Höhe des Mindestlohns an einer allen Arbeitern sichtbaren Stelle anzubringen.

In dem Gesetz und den Bestimmungen über seine Ausführung sind auch sonst alle erdenklichen Maßnahmen getroffen, um einer Umgehung oder Übertretung vorzubeugen. Man rechnete damit,

daß es den Arbeitgebern möglich sein werde, den Arbeitern das Bestehen des Gesetzes geheimzuhalten oder seine Bestimmungen falsch darzustellen. Die Bestimmung, daß die Lohnämter das Register ihrer Beschlüsse, der Erklärungen der Arbeitgeber usw. öffentlich auszulegen haben, kann den Analphabeten in Irland, den entlegenen Gegenden Englands und Schottlands oder im Osten Londons, wo Tausende der englischen Sprache nicht oder nicht vollkommen mächtig sind, wenig nützen. Die Inspektoren haben auch in London kaum Gelegenheit, eine nennenswerte Zahl von Heimarbeitern zu besuchen. Für die ersten Jahre schien die Ergänzung der amtlichen Inspektion durch freiwillige Hilfstätigkeit unentbehrlich. Diese Einsicht hat die »Liga gegen das Schwitzsystem« veranlaßt, auch der Ausführung des Gesetzes ihre Aufmerksamkeit zuzuwenden, und im Verein mit den Gewerkvereinen hat sie durch Versammlungen und Flug-schriften, Ausbau der gewerkschaftlichen Organisationen für Heimarbeiter und durch Überwachung geholfen, den Hundert-tausenden von Heimarbeitern die Wohltaten des Gesetzes auch wirklich zugute kommen zu lassen.

Die Bildung der Lohnämter und die Erörterungen über die Höhe der Mindestlohnsätze nahmen eine verhältnismäßig lange Zeit in Anspruch. Als erstes trat das Lohnamt für Konfektions-schneiderei in Tätigkeit, dessen Organisation hier eingehender dar-gestellt werden mag. Die vom Handelsamt erlassenen Bestimmun-gen sehen vor, daß das Amt nicht weniger als 29 und nicht mehr als 37 Mitglieder zählen darf, von denen 3 bis 5 vom Ministerium ernannt werden, das auch die beiden Vorsitzenden bestimmt. Der Rest der Mitglieder besteht aus einer gleichen Anzahl von Vertretern der Arbeitgeber und Arbeiter. 10 Vertreter von Fabrikbesitzern werden vom Ministerium einer Liste ent-nommen, welche Vorschläge für sechs Distrikte, in die das ganze Land eingeteilt ist, enthält. Außerdem werden drei andere Arbeitgeber bestimmt, die nicht Fabrikbesitzer sind. Die Aus-wahl der Arbeitervertreter erfolgt ebenfalls durch das Ministerium von einer vorgelegten Liste, nachdem das erstere sich versichert hat, daß unter den Vorgeschlagenen sich eine genügende Anzahl Heimarbeiter befinden.

Das Ministerium behält sich die Ermächtigung vor, nach einer vorhergehenden dreimonatigen Ankündigung und Verständigung mit dem Lohnamt auch andere Zweige der Schneiderei dem letz-

teren zu unterstellen. Die Dauer der Tätigkeit des Lohnamts ist auf drei Jahre beschränkt, dann erfolgt Neubildung.

Jedes Mitglied des Lohnamts hat eine Stimme. Die Abstimmung kann auf Verlangen der Hälfte der Arbeiter oder Arbeitgeber folgendermaßen vorgenommen werden: Es stimmen beide Parteien unter sich ab, und die Abstimmung der Majorität jeder Partei gilt als Abstimmung der ganzen Partei. Die von der Regierung ernannten Mitglieder nehmen an dieser Abstimmung nicht teil; sie entscheiden nur, wenn eine Übereinstimmung zwischen den Parteien nicht erzielt werden kann. Die Verfassung der Distriktskomitees, die den Lohnämtern bei der Festsetzung der Mindestraten behilflich sein sollen, falls dies notwendig erscheint, ist eine ähnliche; nur der Abstimmungsmodus hat einen anderen Charakter. Jedes Mitglied hat eine Stimme; wenn jedoch bei irgendeiner Sitzung die Zahl der Vertreter von Arbeitern oder Arbeitgebern höher ist, als die der anderen Partei, so kann die in der Mehrheit befindliche Partei veranlassen, daß eines oder mehrere ihrer Mitglieder sich der Stimme enthalten, um dadurch Stimmgleichheit herbeizuführen. Falls ein solches Abkommen nicht getroffen ist, kann der Vorsitzende die Abstimmung vertagen.

Vielfach ist es bedauert worden, daß die Arbeiter ihre Vertreter nicht selbst wählen, sondern daß die Regierung dieselben ernennt. Die Wahl hat sich nur in einem einzigen Falle (Kettenfabrikation in Cradley Heath) durchführen lassen; in den übrigen war eine Wahl infolge der großen Zahl der in Frage kommenden Arbeiter mit allzu erheblichen Schwierigkeiten verknüpft.

Das Lohnamt für die Schneiderei, trotzdem es als erstes ins Leben trat, hat erst nach zwei anderen zu einer Festsetzung der Lohnraten kommen können. Die erste Einigung kam in der Kettenindustrie zustande. Hier wurde ein Mindestlohn von  $2\frac{1}{2}$  d. pro Stunde für weibliche Arbeiter festgesetzt, was eine Lohn-erhöhung um 60 bis 70% gegenüber den bisher gezahlten Sätzen bedeutete. Abzüge hiervon dürfen nicht gemacht werden. Weibliche Heimarbeiter, die mit eigenen Werkzeugen arbeiten, erhalten  $3\frac{1}{4}$  d. Für Männer betragen die Mindestlöhne 5 bis 7 d. pro Stunde, je nach der Stärke des Materials, und für Heimarbeiter  $6\frac{2}{3}$  bis  $9\frac{1}{3}$  d. Akkord-Mindestlöhne sind ebenfalls vereinbart.

Der Durchführung der Beschlüsse stellten sich zunächst Schwierigkeiten entgegen, weil die Zwischenmeister das Inkraft-

treten der Mindestlöhne so weit als möglich hinauszuschieben versuchten. Es wurde ihnen eine Frist von sechs Monaten gewährt, um in dieser Zeit die neuen Sätze zur Einführung zu bringen. Wäre die volle Frist eingehalten worden, so hätten diese Zwischenmeister ein großes Lager von Ketten zu den alten niedrigen Preisen anfertigen lassen können, und nach Ablauf der Zeit wäre eine starke Arbeitslosigkeit bis zur Räumung des Vorrats eingetreten. Die »Gewerkvereins-Liga für Frauen« (Women's Trade Union League) und die »Liga gegen das Schwitzsystem« gaben den Arbeitern und Arbeiterinnen den Rat, den Vertrag nicht zu unterzeichnen, und die letzteren wurden infolgedessen ausgesperrt. Den Arbeitern wurde nicht nur die moralische und finanzielle Unterstützung des Publikums zuteil, sondern auch eine große Anzahl der besseren Arbeitgeber erklärten sich bereit, zu den neuen Sätzen sofort Arbeit zu vergeben.

In der Spitzenindustrie von Nottingham beträgt der neue Minimalstundenlohn  $2\frac{3}{4}$  d. Hier war es früher den Arbeiterinnen kaum möglich, 1 d. pro Stunde zu verdienen, und die Arbeitgeber selbst versuchten, höhere Sätze für Zwischenpersonen freiwillig einzuführen. Durch Schmutzkonzurrenz wurden diese Bemühungen vereitelt.

Die Beschlüsse der obigen beiden Lohnämter haben sich so schnell fassen und durchführen lassen, weil die beiden Industrien örtlich beschränkt sind und nur eine verhältnismäßig geringe Arbeiterzahl beschäftigen. Sowohl die Kartonfabrikation, wie die Schneiderei haben eine weite geographische Verbreitung, und in der ersteren unterstehen dem Gesetz ungefähr 50 000, in der letzteren sogar 250 000 Arbeiter und Arbeiterinnen. In beiden Fällen beschäftigten sich die Lohnämter mit der Frage, ob es zweckmäßiger sei, einen einheitlichen Satz einzuführen, oder ob in den verschiedenen Landesteilen verschiedene Sätze in Geltung treten sollten. Es wurde von beiden Ämtern entschieden, daß der Einheitssatz die größeren Vorteile aufzuweisen habe. In der Kartonfabrikation wurde infolgedessen ein Mindeststundenlohn für weibliche Arbeiter von 3 d. vereinbart, während in der Konfektionsschneiderei für weibliche Arbeiter ein Stundenlohn von  $3\frac{1}{4}$  d., für männliche Arbeiter ein solcher von 6 d. festgesetzt wurde.

Die Lehrlingsfrage fand in jeder der vier Industrien entsprechende Behandlung. Es bestand die Gefahr, daß die Arbeitgeber versuchen könnten, die Bestimmungen des Gesetzes durch

vermehrte Einstellung von Lehrlingen zu umgehen. Das Lohnamt für die Kartonagenindustrie hat, um dem vorzubeugen, bestimmt, daß alle Anfänger einen Erlaubnisschein des Lohnamts besitzen müssen. Der zu zahlende Lohn muß mindestens 4 sh. pro Woche betragen und in drei Jahren durch vierteljährliche Zulagen die Höhe des Lohnes für Erwachsene erreichen. Personen über 18 Jahre dürfen nicht als Lehrlinge eingestellt werden. Das Verhältnis der letzteren zur Gesamtzahl der Beschäftigten darf eine bestimmte Grenze nicht überschreiten, und jede lernende Person muß die Gewähr einer geeigneten Ausbildung erhalten.

Der Erfolg der Lohnämter ist nach dem oben Gesagten unbestreitbar. Die materielle Lage der am schlechtesten Bezahlten unter den männlichen und weiblichen Arbeitern Englands hat sich im Verhältnis zu dem bisherigen Einkommen bedeutend gebessert, wenn auch der jetzige Lohn noch äußerst gering ist und weit hinter den geforderten Mindestlöhnen der Arbeiterpartei zurückbleibt. Von wesentlicher Bedeutung ist die Einbeziehung von erwachsenen männlichen Arbeitern in das Gesetz, deren Schutzbedürftigkeit dadurch prinzipiell anerkannt wird. Im Schneideregewerbe war es namentlich das Hereinströmen von Russen und Polen, hauptsächlich Juden, das den Lohn auf einer so außerordentlich niedrigen Stufe hielt. Diese Leute nahmen Stellung gegen Kost und Logis ohne jeden Lohn an, bis sie festen Fuß im Lande gefaßt hatten. Auch jetzt wird dies noch vorkommen, aber einer weiten Ausdehnung des Systems ist doch der Riegel vorgeschoben.

Eine Ausdehnung des Gesetzes auf andere Industrien erfolgte bereits im Jahre 1913. Danach sollen Mindestlöhne eingeführt werden für Herstellung von Konserven eingekochter und eingemachter Früchte, von Pickles und Saucen, ferner für Fabrikation von Hemden und Zinkwaren und endlich für Anfertigung von Stickereien. Die Einbeziehung gewisser Arbeitsprozesse in Dampfwäschereien wurde vorläufig abgelehnt. Von vielen Seiten wird auch die Einführung eines Mindestlohnes für landwirtschaftliche Arbeiter gefordert. Allerdings ist hier das Problem verwickelter als in irgendeinem Zweige der Industrie oder einem Gewerbe. Aber eine Vereinheitlichung der unteren Grenze für Landarbeiterlöhne ist wohl möglich, ohne die Landwirtschaft allzu stark zu belasten. Ein Mindestlohn für Land-

arbeiter ist auch in dem Landreformsystem des Schatzkanzlers einbegriffen. Diese Reform soll den Interessen aller beteiligten Bevölkerungsgruppen dienen, aber im Mittelpunkt steht nach den Ausführungen von Mr. Lloyd George doch die Klasse der Landarbeiter, die heute völlig vom Land losgetrennt erscheint und die nicht genügend verdient, um menschenwürdig zu wohnen. Ein Mindestlohn soll die herrschenden Mißstände beseitigen helfen, der Staat soll durch eine besondere neue Behörde Landarbeiterwohnungen errichten, denen ein Stück Land zur eigenen Bewirtschaftung beigegeben ist und die den Farmern durch höhere Löhne entstehenden höheren Betriebskosten sollen auf den Grundbesitzer abgewälzt werden. Ein großer Teil der Konservativen hat diese Reformen gutgeheißen und einige ihrer Abgeordneten hatten sogar vor dem Beginn der Agitation des Schatzkanzlers einen Gesetzentwurf eingereicht, der für 15 landwirtschaftliche Distrikte, in denen die Löhne besonders niedrig sind, in Kraft treten sollte.

Inzwischen hat die Einführung von Mindestlöhnen eine bedeutende Erweiterung erfahren durch das Vorgehen der Bergarbeiter von ganz England in dem denkwürdigen Generalstreik von 1912. Die Abstimmung unter den Mitgliedern des Verbandes der Bergarbeiter-Gewerkvereine im Januar ergab eine Majorität von 330 000 Stimmen für den Streik zur Erkämpfung des Prinzips eines individuellen Mindestlohns für jeden erwachsenen Arbeiter und jeden Jungen in allen Grubendistrikten des Landes. Verhandlungen zwischen dem Verbands und den Grubenbesitzern führten keine Einigung herbei, und Mitte März waren ungefähr 850 000 Bergleute im Ausstand, während mehr als 200 000 Arbeiter über Tag ausgesperrt wurden. Die Kohlenknappheit, die der Streik mit sich brachte, führte auch zu ernstesten Schädigungen in anderen Industrien, namentlich im Transportgewerbe. Der Umfang der Verluste, die Arbeitgeber und Arbeiter während dieser schicksalsschweren Wochen erlitten haben, wird nie festgestellt werden können. Die Gewerkvereine der Bergleute allein zahlten im März über eine Million Pfund Sterling an Streikunterstützung aus. Die Gewerkvereine der Eisenbahner, Dockarbeiter usw. hatten infolge der Unterbrechung der Transporte große Summen für Arbeitslosenunterstützung aufzuwenden, und die übrigen Industrien waren in mehr oder weniger großem Maße in gleicher Weise in Mitleidenschaft gezogen.

Das Merkwürdige an dem gewaltigen Streik war der Idealismus, mit dem die Bergarbeiter sich daran beteiligten. Vier Fünftel von ihnen hatten keine eigenen Forderungen zu stellen. Sie kämpften für das restliche Fünftel, das bisher niedrigere Löhne erhalten hatte, als dem Durchschnitt entsprach, der auf Grund der Vereinbarungen zwischen Arbeitgebern und Arbeitern erzielt wurde. Gefordert wurden 5 sh. täglich für jeden Erwachsenen, der unter Tag arbeitet, und 2 sh. für jeden Jungen. Die Sätze für Hauer sollten nach den vorherrschenden Umständen und nach Distrikten variieren. Während der Einigungsverhandlungen regte die Regierung die Einführung eines Mindestlohns an, der den Arbeitern eine ihrer Arbeitsleistung angemessene Entschädigung sichert und bei dem gleichzeitig eine Kontrolle der Arbeitsleistung als Sicherheit gegen unzulässige Ausnützung seitens der Arbeiter vorgesehen ist. Die Höhe des Lohnes sollte durch Distriktsämter, die aus Mitgliedern beider Parteien bestehen und einen unparteiischen Vorsitzenden erhalten sollten, bestimmt werden. Die meisten der Grubenbesitzer erklärten sich hiermit einverstanden, nur die Verbände von Schottland und Süd-Wales weigerten sich, und die Arbeiter blieben auf den von ihnen vorgeschlagenen Sätzen bestehen.

Die Regierung sah zur Beendigung des Streiks keinen anderen Ausweg, als legislativ einzugreifen. Der Premierminister erklärte, daß die Regierung sich nach den eingeholten Informationen von der Notwendigkeit eines Mindestlohns für Bergarbeiter überzeugt habe, da infolge von Schwierigkeiten beim Abbau ein Arbeiter sehr oft nicht einen angemessenen Lohn verdienen könne, selbst wenn er sich die größte Mühe gebe. Bestimmte Lohnsätze in die vorzulegende Bill einzufügen, lehnte Mr. Asquith jedoch ab. Die Festlegung könne nur, so führte er aus, unter Berücksichtigung der in den einzelnen Grubendistrikten herrschenden Verhältnisse erfolgen, und die Einführung eines festen Lohnes durch Parlamentsakte würde die Möglichkeit von Lohnverschiebungen aufheben, die auch im Interesse der Arbeiter wünschenswert seien. Die Arbeiterpartei stimmte bei der dritten Lesung gegen die Bill, weil die von den Arbeitern geforderten Lohnsätze nicht aufgenommen worden waren.

Das neue Gesetz über Mindestlöhne für Grubenarbeiter verlangt, daß jeder in einer Kohlengrube unter Tag beschäftigte Arbeiter einen Lohn erhalten müsse, der nicht niedriger ist, als

das vom Gesetz festgelegte Minimum des Distrikts. Die Lohnämter der einzelnen Distrikte haben besondere Bestimmungen für alte und nicht voll arbeitsfähige Arbeiter zu schaffen. Arbeiter gehen ihres Rechts auf den Mindestlohn verlustig, wenn sie nicht die volle Arbeitswoche ableisten und nicht eine bestimmte Menge Kohlen fördern. Abänderungen der Lohnsätze und der Distriktsbestimmungen können jederzeit nach Übereinkunft erfolgen oder nach Ablauf eines Jahres durch Antrag eines Arbeitgebers oder Arbeiters, deren jeder eine erhebliche Zahl seiner Berufsgenossen vertreten muß. Im letzteren Fall ist eine dreimonatige Kündigung einzuhalten.

Die Einführung der Mindestlöhne für Bergarbeiter hat eine viel weittragendere Bedeutung als die für die Arbeiter der »Schwitzindustrien«. Die Bergarbeiter gehören zu den bestbezahlten Arbeiterkategorien Englands. Ihre Arbeit unterscheidet sich von derjenigen anderer Gruppen dadurch, daß sie, weil im Erdinnern verrichtet, einen höheren Grad von Gefährlichkeit besitzt. Auf diese Tatsache hat sich aber sowohl die Forderung der Arbeiter, also auch das Gesetz nicht gestützt, vielmehr darauf, daß an den sog. »schwierigen Plätzen« eine Arbeitsmenge verrichtet wird, zu der die Menge der gewonnenen Kohle in keinem Verhältnis steht. Es wird entweder zuviel Gestein mit herausgebrochen oder der Arbeiter kann an die Kohle nur unter großen Schwierigkeiten herankommen. Da der Lohn der Bergleute auf Grund der Tagesförderung berechnet wird, so entsteht dem Arbeiter ein unverschuldeter Lohnausfall, wenn er an einem »schwierigen Platz« arbeitet, wo es ihm unmöglich ist, die durchschnittliche Tagesförderung zu erreichen.

Ähnliche Gründe für Mindestlöhne lassen sich auf eine große Reihe anderer Industrien und Gewerbezweige in Anwendung bringen und werden von den Sozialisten auch geltend gemacht. Was kann der Arbeiter dafür, daß das Fehlen von Maschinen in manchen Industrien die Produktion beeinträchtigt und dadurch den Wert der menschlichen Arbeitskraft herabmindert? Oder warum soll der Arbeiter darunter leiden, daß unter dem System der freien Konkurrenz der Fabrikant gezwungen ist, billig zu verkaufen? Warum soll der Arbeiter sich mit einem Lohnsatz zufrieden geben, der nicht seine allernotwendigsten Lebensbedürfnisse deckt, trotzdem seine Arbeitskraft voll ausgenutzt wird? Wenn die Bergarbeiter Mindestlöhne von 4 sh.

bis 7 sh. täglich zugebilligt erhalten, warum sollen entsprechend geringere Sätze anderen Arbeiterkategorien vorenthalten werden?

Dies sind Fragen, auf die sich eine ablehnende Antwort nur schwer geben läßt, wenn einmal die Notwendigkeit von Mindestlöhnen im Prinzip anerkannt worden ist. Und das letztere ist durch die Aktion der englischen Regierung geschehen, wenn sie auch eine allgemeine Einführung von Mindestlöhnen ablehnt.

Mindestlöhne bedeuten nicht eine Vollendung der bisherigen sozialpolitischen Gedankengänge, sondern einen Schritt über diese hinaus zu neuen Zielen. Aus den bestehenden Zuständen heraus hat sich der Mehrheit des englischen Parlaments die Notwendigkeit der Zeit wider Willen aufgedrängt. Es war nicht nur die Furcht vor einer nationalen Katastrophe, die durch eine längere Dauer des Streiks heraufbeschworen worden wäre — dafür zeugt schon die Haltung von Angehörigen der Regierungs- und der Oppositionspartei nach dem Streik. Der Weg wird in derselben Richtung fortgesetzt werden müssen. Das Endresultat wird allerdings den weitgehenden Hoffnungen der Arbeiter und mancher Sozialreformer kaum entsprechen. Mindestlöhne können nur dann die gewünschte Wirkung haben, wenn sie für kleine Bevölkerungsgruppen bestehen. Eine allgemeine Hebung der unteren Lohngrenze muß in einem neuen Anziehen der Preise eine fast naturnotwendige Folgeerscheinung haben, und die Arbeiter sind dabei um wenig gebessert. Der »Lohn zum Leben«, den sie zu erringen suchen, drückt sich nicht in dem absoluten Lohnsatz aus, sondern in dem günstigsten Verhältnis von möglichst hohen Löhnen zu möglichst niedrigen Preisen. Die Einführung von Minimallöhnen in größerem Umfange wird daher zweifellos zu weiteren Eingriffen des Staates auf wirtschaftlichem Gebiete führen müssen, damit der Ausgleich zwischen Lohnhöhe und Lebenshaltungskosten hergestellt wird.

Sehen wir nun zu, wie die Wirksamkeit des Mindestlohns für Bergarbeiter sich in der Praxis gestaltet hat. Die Resultate der Beratungen waren für die Arbeiter nicht so günstig, wie sie erwartet hatten. Nicht nur wurden die geforderten Löhne für Hauer abgelehnt, sondern in der Mehrheit der Fälle wurde auch die Forderung von 5 sh. verweigert. Die bewilligten Mindestlöhne für Hauer bewegen sich in den einzelnen Distrikten zwischen 5 sh. 21/2 d. und 7 sh., die für andere Arbeiter zwischen

4 sh. und 5 sh. 6 d. Weder Arbeiter noch Arbeitgeber scheinen — selbst abgesehen von den Lohnsätzen — mit dem Gesetz zufrieden. Die Beschwerden der Arbeitgeber gipfeln darin, daß es nicht möglich ist, aus den Arbeitern das Höchstmaß von Leistung herauszubringen, das notwendig ist, damit die Höhe des Lohns sich rechtfertigt. Die finanziellen Ergebnisse des Jahres 1912 scheinen bei den meisten Gruben jedoch das Gegenteil zu beweisen. Trotz des Produktionsausfalls während des Streiks und der erhöhten Unkosten stellen sich die Betriebsgewinne (und die Dividenden) in vielen Fällen höher als im Jahre 1911. Neben der Preissteigerung der Kohle hat hierzu die vermehrte Produktion in der letzten Hälfte des Jahres beigetragen.

Von den Arbeitern zeigte sich auf der letzten Konferenz in Blackpool ein kleiner Teil mit dem Gesetz und dessen Wirksamkeit zufrieden. Ein etwas größerer Teil hielt die Ausführung für unzulänglich und forderte die Vertreter in den Lohnämtern auf, für Abhilfe der Beschwerden zu wirken und durch den Einfluß der Organisation die Arbeitgeber zur vollen Erfüllung ihrer Pflichten zu zwingen. Eine dritte, anscheinend die größte Gruppe, wollte in den Streik treten, um die »unerträglichen Zustände« zu beseitigen und vor allem eine Erhöhung der Mindestsätze zu erzwingen.

In der Tat haben eine Anzahl Gruben sich veranlaßt gesehen, die ihnen zugestandenen Rechte in weitestem Maße auszunutzen. Arbeiter, die nicht genügend verdient hatten, erhielten ihren Mindestlohn ausgezahlt und wurden einfach entlassen. Hiergegen gibt es kein Mittel, denn die Gruben können einstellen und entlassen, wen sie wollen. Andere Gruben verlangen vor der Einstellung von Leuten, die an anderer Stelle entlassen worden sind, ein Zeugnis. Leute, die ihren Mindestlohn nicht verdient haben, finden infolgedessen keine Beschäftigung. Dies ist eine Erscheinung, die von einzelnen Gewerkvereinsbeamten vorausgesehen worden ist, die aber bei der Masse der Mitglieder erst jetzt in vollem Umfange Würdigung findet. Ferner ist hier und da die Praxis eingeführt worden, daß die Arbeiter ihren verdienten Lohn in den Lohnbüchsen erhalten mit der Aufforderung, sich die Differenz zwischen dem verdienten und dem Mindestlohn selbst an der Kasse abzuholen. Man will hierdurch die Arbeiter abschrecken, namentlich wenn es sich nur um einige Schillinge handelt. Im Norden Englands sind die Arbeiter nicht mit dem

Entscheid zufrieden, daß sie 100% ihrer Arbeitszeit ableisten oder einen zuverlässigen Grund für ihr Fernbleiben angeben müssen, wenn sie den Mindestlohn beziehen wollen. Dies bedeutet eine erschwerende Bedingung für jene Distrikte, wo es traditionelle Sitte für die Arbeiter ist, in hellen Haufen zu einem Pferderennen oder zu einem Fußballwettkampf zu gehen. Besonders schwierig ist die Lage in Süd-Wales, diesem industriellen Pulverfaß Englands. Nur eines ist sicher: daß ein neuer nationaler Streik wegen des Mindestlohns nicht ausbrechen wird. Die Lage in den einzelnen Distrikten ist vielfach so grundverschieden, daß die entstehenden Streitfälle nur lokal beigelegt werden können. Und vor allem haben sich (mit drei Ausnahmen) die Distrikte finanziell verblutet. Der Verband der Bergarbeiterorganisationen wird aus diesem Grunde von einheitlichem Vorgehen Abstand nehmen, aber jeden Distrikt unterstützen, in dem die Reibungen zu einem offenen Bruch führen. Es wird jedoch berichtet, daß in den meisten Distrikten die Lage nach und nach ruhiger zu werden beginnt.

Bereits oben wurde darauf hingewiesen, daß es sehr fraglich sei, ob die Festsetzung von Mindestlöhnen die erwarteten Erfolge haben wird. Läßt sich durch die Erhöhung des Lohnes nun die Lebenshaltung der Arbeiter nicht dauernd erhöhen, so wird sich auch der Gedanke, daß die Einführung von Mindestlöhnen zur Einschränkung von Arbeiterunruhen führen wird, als irrig erweisen. Das australische Vorbild hat dies gezeigt. Das Streben nach Lohnerhöhung ist verdienstlich, zeigt es doch den intellektuellen Fortschritt der Arbeiterklasse eines Landes besser als irgendein anderer Gradmesser. Das Streben nach Besserung der Lebenshaltung liegt in jeder menschlichen Person. Der Unterschied zwischen den Arbeitern und den übrigen Kreisen der Bevölkerung liegt nur darin, daß bei den letzteren dies Streben nach Aufstieg ein ganz individuelles ist und sich in der Entwicklung und Fortbildung irgendwelcher persönlichen Qualitäten äußert. Die Lohnerhöhungen der Arbeiter sind im Gegensatz dazu meist kollektiv und ziehen eine Erhöhung der individuellen Arbeitsleistung nur bei einem Teile der Arbeiter nach sich. Die modernen Lohnsysteme suchen diesen Nachteil auszugleichen, können aber nur in dieser einen Richtung wirken und lassen ihrerseits die Frage unberührt, auf welche Weise die Steigerung der Löhne am besten in ein richtiges Verhältnis zum Unternehmergewinn gebracht werden kann. Darauf läuft letzten Endes

die Arbeit der »Trade Unions« hinaus. Und das ist ein sozialpolitisches Problem, dessen Wichtigkeit für die Gestaltung des industriellen Lebens ausschlaggebend sein kann. Die Argumente der Arbeiter bei Lohnforderungen stützen sich gewöhnlich nicht darauf, daß es ihnen nicht möglich ist, mit den ihnen bewilligten Löhnen auszukommen, sondern darauf, daß ihrer Ansicht nach der Unternehmergeinn in gar keinem Verhältnis zu der vom Unternehmer aufgewendeten persönlichen Arbeitsleistung steht. Viele Sozialreformer haben sich dieser Argumentation angeschlossen, und man ist vielfach zu der Überzeugung gelangt, daß eine Beteiligung des Arbeiters am Unternehmergeinn der beste Weg sei, um weiteren Schlußfolgerungen der Arbeiter die Spitze abzubiegen. Die sozialpolitischen Vorgänge und Erörterungen der letzten Monate haben dieses Problem daher in den Vordergrund öffentlichen Interesses geschoben.

Je weiter wir in die Strömungen des wirtschaftlichen und sozialen Lebens forschend eindringen, desto mehr gewinnen wir die Überzeugung, daß alle Vorschläge zur Lösung der sozialen Frage, die sich auf eine einzige Maßregel oder eine einzelne Gruppe von solchen konzentrieren, unzureichend bleiben müssen. Das soziale Leben ist so kompliziert, daß es sich nicht durch feste Regeln fassen läßt und daß sich nach jeder Maßnahme, die bisher getroffen worden ist, herausstellte, daß irgendwelche Interessen entweder vergessen oder gar verletzt worden sind. Die Aufgabe des modernen Sozialpolitikers ist es nicht mehr, für die größtmögliche Wohlfahrt der größtmöglichen Masse zu arbeiten, sondern für die Wohlfahrt aller so zu wirken, daß die einzelnen möglichst wenig dadurch geschädigt werden. Das gleiche gilt von politischen wie von sozialpolitischen Maßnahmen, von denen man früher — und das ist noch nicht sehr weit zurück — das Millenium für die Arbeiterklasse erhoffte. So ist Gewinnbeteiligung, die als Allheilmittel für die sozialen Übel gepriesen wurde, nichts mehr als ein einziges Glied in einer langen Kette von Maßnahmen, die bestimmt sind, die Lohnfrage umzugestalten. Wie wenig das Problem bisher geklärt worden und wie wenig seine Lösung als soziale Panazee zu betrachten ist, hat die Untersuchung aller bestehenden Gewinnbeteiligungssysteme, die vom englischen Handelsamt unternommen wurde, zeigen können.

Die Frage der Gewinnbeteiligung wurde im Jahre 1912 im Unterhause zum ersten Male angeschnitten, als die konservativen

Abgeordneten Peto und Lord Hugh Cecil in einem Amendement zur Thronrede der Regierung den Vorwurf machten, daß sie keine geeigneten Schritte unternommen habe, um eine bessere Verteilung der Industriegewinne auf der Grundlage der Gewinnbeteiligung herbeizuführen. Mr. Peto erklärte, daß er — obgleich er Schutzzöllner sei — glaube, daß bei Gewinnbeteiligung in allen Industrien, selbst unter einem Freihandelssystem, England durch niedrige Produktionskosten und Steigerung der produktiven Energie alle Konkurrenten aus dem Felde schlagen würde. Die Regierung könne durch Steuerpolitik die Einführung von Gewinnbeteiligung unterstützen und bei Vergabung von öffentlichen Arbeiten Firmen, die ihre Arbeiter am Betriebsgewinn beteiligen, bevorzugen. Lord Cecil und der liberale Abgeordnete Taylor, einer der bekanntesten Industriellen, welche Gewinnbeteiligung eingeführt haben und für ihre allgemeine Einführung wirken, unterstützten das Amendement. Für die Regierung erklärte Mr. Robertson, daß er prinzipiell Anhänger der Gewinnbeteiligung sei. Er bestritt aber, daß die Regierung selbst etwas in der Sache tun könne. Gegen den Vorschlag, daß die Regierung bei Vergabung von Arbeiten Firmen vorziehen solle, die Gewinnbeteiligung eingeführt haben, würde sich im Hause selbst eine scharfe Opposition bilden. Die Zeit dafür sei heute noch nicht gekommen.

In der Tat: die Zeit ist noch nicht gekommen, um den Arbeitgebern irgendeiner Industrie zu diktieren, daß sie ihren Arbeitern einen Anteil am Betriebsgewinn auf Grund gesetzlichen Zwanges geben müssen. Es sind seit 1829 bis Ende Juli 1912 im ganzen 299 Unternehmungen bereit gewesen, Gewinnbeteiligung in irgendeiner Form durchzuführen. Zur Zeit der Enquete waren es nur noch 133, und von diesen wieder hatten 81 erst seit 1901 Gewinnbeteiligung eingeführt, so daß die Lebensfähigkeit der letzteren noch nicht zweifellos festgestellt ist. Von den eingegangenen Systemen haben 38 länger als 10 Jahre existiert, 63 oder ungefähr  $\frac{2}{5}$  sind eingegangen, weil Unternehmer oder Angestellte einsahen, daß die erwarteten Folgen sich nicht eingestellt hatten.

Man hatte die Erwartungen jedenfalls zu hoch geschraubt. Arbeitgeber wie Arbeiter sind Menschen mit denselben menschlichen Eigenschaften, und die Vereinbarung einer Beteiligung am Betriebsgewinn ist wohl in jedem einzelnen Fall getroffen worden, weil von der einen Seite gesteigerte Arbeitsleistungen, von der anderen eine beträchtliche Erhöhung des Verdienstes

erwartet wurde. Die Prosperität eines Unternehmens hängt aber nicht nur von der Quantität und Qualität der Arbeit ab, sondern neben der Fähigkeit der Leitung auch von Ursachen, über die weder die Arbeiter noch die Arbeitgeber eine Kontrolle haben. Die Arbeitgeber waren auch sehr oft darüber enttäuscht, daß die vermehrte Arbeitsleistung der Arbeiter sich nicht einstellte, während dies wieder seinen Grund hatte darin, daß die Arbeiter nicht viel von dem angeblichen Betriebsgewinn sahen, weil er frühestens halbjährlich zur Verteilung kam und dann auch meist nicht ausgezahlt, sondern einem Wohlfahrtsfonds zugeführt oder zum Ankauf von Kapitalanteilen verwendet wurde. Hierdurch wurden die Arbeiter mehr oder weniger an das Unternehmen gebunden, und dies entspricht dem Wunsch des modernen Arbeiters gewöhnlich nicht. Namentlich, wenn dabei die Absicht des Arbeitgebers sichtbar wird, durch das Versprechen von Gewinnbeteiligung den Lohn auf einer Stufe zu halten, die niedriger ist als bei anderen Unternehmungen, welche die Gewinnbeteiligung nicht eingeführt haben. Bedeutsam ist auch, daß die meisten der Arbeitgeber, die vom Handelsamt befragt worden sind, antworteten, daß die Einführung von Gewinnbeteiligung den Ausbruch von Streiks verhütet hat. Es gibt eine Reihe von Arbeitgebern, und ihre Zahl ist in England nicht gering, die in ihrer sozialen Gesinnung den Forderungen der Arbeiter weit entgegenkommen, aber es gibt auch andere, die Gewinnbeteiligung nur eingeführt haben, um mit geringeren Betriebskosten arbeiten zu können. Die Durchführung von Gewinnbeteiligung und ebenso ihr dauerndes Bestehen hängen also ganz davon ab, in welchem Geiste Arbeitgeber und Arbeiter in den Vertrag eintreten. Und deshalb läßt sich die Einführung nicht durch Gesetzgebung ermöglichen.

Die Frage ist um so komplizierter, als nicht jedes System für jedes Unternehmen paßt. Es sind allerdings so viele verschiedene Einrichtungen vorhanden, daß jeder Unternehmer dabei etwas für seinen Betrieb Passendes finden sollte. Die Auswahl hängt jedoch von einer ganzen Anzahl von Umständen ab, die eine große Erfahrung und gute Urteilsfähigkeit zur Voraussetzung haben.

Ist somit für die Gegenwart etwas Entscheidendes nicht zu erwarten, so ist doch eine Bewegung entstanden, welche die Frage zu diskutieren und die Regierung günstig zu beeinflussen sucht.

Ein Komitee von Industriellen und von Parlamentsmitgliedern wurde unter dem Vorsitz von Lord Grey gebildet, das für den Gedanken der Gewinnbeteiligung Werbearbeit verrichten, die einzelnen existierenden Systeme, die Voraussetzungen ihres Erfolges, die Ursachen von Mißerfolgen studieren, an Arbeitgeber und Arbeiter Rat erteilen, sich mit der Frage der gesetzlichen Förderung des Problems beschäftigen will usw. Lord Wolmer übersandte dem Premierminister ein Memorandum, das von 157 konservativen, 72 liberalen, 10 irischen und zwei Arbeiterabgeordneten unterzeichnet war und in dem die Ernennung einer Königlichen Kommission angeregt wird, deren Aufgabe es sein soll, die Möglichkeit der Anwendung der Gewinnbeteiligung in den englischen Industrien zu untersuchen. Die Arbeiterpartei steht der Bewegung nicht freundlich gegenüber, da man eine Schädigung der »Trade Unions« durch die Einführung von Gewinnbeteiligung befürchtet.

Der Abgeordnete Peto hat dem Parlament auch einen Gesetzentwurf vorgelegt, durch den die Einführung von Gewinnbeteiligung erleichtert werden soll. Danach sollten Aktiengesellschaften durch bloße Genehmigung des Handelsamts, ohne Inanspruchnahme des Handelsgerichts die Erlaubnis erhalten, Gewinnbeteiligung einzuführen. Neue Gesellschaften, die öffentliche Arbeiten ausführen, wie Gas-, Elektrizitäts-, Wassergesellschaften usw., sollten ihre Gesetzentwürfe nur dann vom Parlament bewilligt erhalten, wenn sie Gewinnbeteiligung eingeführt haben. Die Bill setzt eine Normaldividende von 5% fest. Aller Betriebsgewinn über diesen Satz hinaus ist zwischen der Firma und den Arbeitern zu teilen. Für je 1% Dividende über 5% sollten die Arbeiter  $\frac{1}{20}$  ihres Lohnes erhalten. Gesellschaften, die durch irgendwelche Umstände nicht in der Lage sind, so hohe Extrasummen an Löhnen zu zahlen, würden beim Handelsamt eine Ermäßigung ihrer Verpflichtungen beantragen können.

Die Auszahlung der Betriebsgewinne an die Arbeiter scheint in der Tat die beste Form der Gewinnbeteiligung zu sein. Denn einmal sollte es das Recht jedes Menschen sein, frei über sein Eigentum zu verfügen — vorausgesetzt, daß ein Recht der Arbeiter auf Gewinnbeteiligung geschaffen wird —, und dann ist die Anlage des Gewinnanteils in Aktien der Gesellschaft nicht immer wünschenswert. So z. B. wenn eine Firma mit kleinem Kapital hohe Dividenden und auch verhältnismäßig große

Summen an ihre Arbeiter auszahlen kann. Solche Firmen haben gar keine Verwendung für neues Kapital, das die Dividendenrate außerdem noch herabmindern würde.

Zusammenfassend kann behauptet werden, daß die Frage der Gewinnbeteiligung das rege Interesse der Regierung, ob sie nun der liberalen oder der konservativen Partei angehört, finden wird. Von Interesse ist dabei die Stellung, welche die Arbeiterpartei einnehmen wird. Wenn die Arbeiter unter dem Gesetz eine Aussicht auf wesentliche Erhöhung ihres Verdienstes erhalten, sollte sie eigentlich dem Entwurf, der vorgelegt werden wird, zustimmen. Die »Trade Unions« mögen vielleicht darunter leiden (was noch gar nicht so sicher ist), aber die »Trade Unions« sind nicht Selbstzweck und dienen auch anderen Zwecken als der Er kämpfung besserer Löhne und Arbeitsbedingungen durch Streiks. Wenn diese Tatsache zwei Jahrzehnte lang infolge der Agitation und der industriellen Kämpfe in den Hintergrund getreten ist, so ist man sich ihrer durch das Versicherungsgesetz wieder bewußt geworden.

---

## Rückblick und Ausblick.

In seiner »Geschichte unserer Zeit«<sup>1)</sup> stellt Justin McCarthy die Reformtätigkeit des Kabinetts Gladstone im Beginn der siebziger Jahre des vorigen Jahrhunderts als unvergleichlich in der neueren Geschichte hin. Der sich damals zeigende Ausbruch politischer Energie ist aber durch die Leistungen des gegenwärtigen liberalen Kabinetts weit in den Schatten gestellt worden. Die sozialen Reformen der verflossenen acht Jahre bilden einen legislatorischen Rekord, den es schwer sein dürfte, zu überbieten. Trotzdem ist die sozialpolitische Energie der Regierung nicht erschöpft. Die augenblicklich herrschende Ruhepause ist nach der Erklärung des Premierministers nur auf Überladung mit anderen parlamentarischen Geschäften zurückzuführen, und die Richtlinien der künftigen Politik sind durch die Reden Mr Lloyd Georges zur Reform des ländlichen und städtischen Grundbesitzes bereits festgelegt.

---

<sup>1)</sup> Justin McCarthy: »Short History of our own Times«. New Edition. London, Chatto & Windus. 1907. S. 360.

Entsprechen nun aber die Resultate der bisherigen Gesetzgebung auch den gehegten Erwartungen oder auch nur der angewendeten Arbeit? Der Sekretär des »Allgemeinen Verbandes der Gewerkvereine«, Mr. Appleton, erklärte, daß die Arbeiter mit der bisherigen sozialpolitischen Gesetzgebung der Liberalen zufrieden seien, denn es wären zum ersten Male Gesetze geschaffen, deren Durchführung die sozialen Notstände wirklich beseitigen und nicht nur ihre endgültige Beseitigung hinauschieben. Die konservative Opposition verneint die Frage mit dem Hinweis auf die offenbaren Mängel, die sich in der Ausführung der Gesetze vielfach bemerkbar machen, und auf die Tatsache, daß trotz der liberalen Sozialpolitik noch Not und Elend im Übermaß vorhanden sind.

Nach den Gesichtspunkten, die uns bei einer objektiven Beurteilung leiten müssen, haben wir zu fragen, ob durch die geschilderten sozialpolitischen Maßnahmen eine Hebung der Lebenshaltung der unteren Klassen unter Berücksichtigung der Förderung des Gesamtinteresses der Nation erfolgt ist. Oder vielmehr, ob diese in angemessener Zeit zu erwarten ist. Denn vorurteilsfreie Beobachter wissen, daß sichtbare Resultate vorläufig nicht erwartet werden können. Es ist wohl möglich, zu zeigen, daß bestimmte gesetzgeberische Maßnahmen von Erfolg begleitet waren, und die Resultate sind, soweit dies möglich war, oben im Zusammenhang wiedergegeben worden. Darüber hinaus läßt sich aber ein klares Bild nicht gewinnen. Einmal, weil zur Meßbarkeit der sozialen Hebung das Vorhandensein von jahrelangen Statistiken über Löhne, Preise, Mieten, Arbeitslosigkeit, Produktion, Konsum, Sparkasseneinlagen, Armenpflege usw. gehört, die eben teilweise erst durch die neuen Maßnahmen geschaffen werden können, und dann, weil der ganze Charakter der neuen Gesetzgebung ein so schnelles Reifen der Resultate gar nicht zuläßt. Der ganze Mißerfolg der früheren englischen Sozialpolitik, von der Armenpflege bis zu dem Arbeitslosengesetz, lag darin begründet, daß immer versucht wurde, bereits bestehenden begrenzten Notständen abzuhelpen. Dadurch ließen sich aber nur sehr wenig umfangreiche Mißstände erfassen. Das Elend schien mit jeder neuen Maßnahme nur zu wachsen. Bielefeld<sup>1)</sup>

---

<sup>1)</sup> Dr. O. Bielefeld: »Eine neue Ära englischer Sozialgesetzgebung.« Leipzig 1898, S. 2.

charakterisiert die früheren Maßnahmen äußerst zutreffend, wenn er sagt, daß sie der tatsächlichen Entwicklung nur zögernd folgen und meist weit hinter ihr zurückbleiben. Von der neueren Sozialpolitik kann man dies nicht mehr sagen. Hier handelt es sich um ein weitschauendes Erfassen künftiger Gestaltung der Dinge. Infolgedessen können sich die Resultate erst in der Zukunft bemerkbar machen. Bestehendes Elend wird nur zum Teil beseitigt, aber die Bildung neuer Notstände wird vermieden. Der staatliche Zwang macht seine wohltuenden Wirkungen gerade da bemerkbar, wo früher die Grenze zwischen Existenzmöglichkeit und Elend war und wo der Arbeiter niemals einen Halt finden können. Bei einer so günstigen Wirtschaftslage, wie sie augenblicklich gerade besteht, können die Organisation der Arbeitsvermittlung, die Arbeitslosen-, Kranken- und Invalidenversicherung (in diesen ist das Rückgrat, der Kern der neuen Sozialpolitik zu sehen), ihre segensvollen Wirkungen nicht voll zur Geltung bringen. Aber warten wir ab, bis die wirtschaftliche Kurve wieder auf absteigender Linie sich bewegt. Wenn dann die Ausgaben für Armenpflege nur ebenso hoch oder vielleicht gar geringer sind als im laufenden Jahre, dann ist die Zweckmäßigkeit der getroffenen Maßnahmen für England erwiesen. Bei den übrigen Reformen, wie Alterspensionen, Mindestlöhnen für Heimarbeiter usw., ist trotz vorhandener Mängel und Schwächen der Beweis bereits erbracht.

Staatliche Sozialpolitik nimmt der sozialen Fürsorge das persönliche Element. Das hat wohl seine Schattenseiten, aber es führt dazu, daß mit geringeren Mitteln mehr geschehen kann als durch Armenpflege, private Fürsorge und Selbsthilfe. Es ist ein sozialpolitisches System geschaffen, in das sich das englische Volk nach und nach hineinleben wird, wie sich andere Völker hineingelebt haben. Es soll jedoch nicht der Eindruck erweckt werden, als ob die Selbsthilfe in England erstickt oder ihr durch die staatliche Sozialpolitik der Boden entzogen sei. Im Gegenteil: Fast jedes einzelne der neuen Gesetze, selbst das Arbeitsnachweisgesetz, sucht den Einzelnen zu dem Grundsatz zu erziehen, daß er sich nicht mit dem vom Staat Gebotenen begnügen, sondern sich freiwillig weitere wirtschaftliche Vorteile sichern soll.

Die Frage, ob durch die staatliche Sozialpolitik auch das Gesamtinteresse gefördert worden ist, läßt für uns Deutsche gar

keine andere als eine bejahende Beantwortung zu. Die englischen Arbeitgeber mögen zwar teilweise noch über die Belastung erbittert sein, die ihnen auferlegt worden ist, aber sie können sich damit trösten, daß die deutschen Arbeitgeber ähnliche Lasten seit Jahrzehnten tragen. Abzuleugnen ist auf keinen Fall, daß der Bergbau schlechter dasteht als die übrigen Industriezweige, und daß die Einführung des Achtstundentages und der Mindestlöhne zur Schließung einiger Gruben geführt hat, die bei der Erhöhung der Betriebskosten nicht mehr lohnend abbauen können. Da jedoch in den allermeisten Fällen eine sichtbare Verringerung der Betriebsgewinne kaum erfolgt ist, läßt sich nicht einsehen, warum in einzelnen Gruben die Arbeiter — lediglich, um den Profit der Besitzer nicht zu gefährden — geringere Löhne erhalten sollen. Bei der letzten Generalversammlung der Fernhill Collieries z. B. erklärte der Vorsitzende, Mr. D. A. Thomas (der gleichzeitig der Vorsitzende der großen wallisischen Vereinigung »Cambrian Collieries« ist), daß die Minimallöhne nur eine Erhöhung des Produktionspreises um 1 d. ( $8\frac{1}{3}$  Pfennige) pro Tonne ergeben hätten.

Der geringe Ausfall an Arbeitsgelegenheit, der durch die Schließung der erwähnten Gruben entstand, ist an anderen Orten mehrfach ersetzt worden. Allerdings: hätten die Arbeiter in allen Fragen es immer in der Hand gehabt, alle ihre Forderungen, auch die weitgehendsten, durchzusetzen, so hätte wohl die Gefahr einer Schädigung des Gesamtinteresses entstehen können. Die Regierung hat mit dem Einhalten gemäßigten Fortschritts den Interessen des ganzen Volkes gedient, besser, als wenn sie, den Wünschen der Konservativen entsprechend, weniger gegeben hätte.

Was hätte übrigens an die Stelle des Geschaffenen gesetzt werden können? Selbst die größten Gegner der Regierung wären in Verlegenheit, wenn man ihnen diese Frage vorlegen würde. Im Eingangskapitel ist bereits darauf hingewiesen worden, daß die Konservativen sich beschränken mußten, Abänderungsvorschläge zu den Regierungsvorlagen zu stellen. Vieles von dem, was die Liberalen getan haben, ist auch vorher von der Opposition in Aussicht genommen oder diskutiert worden. Nur kam sie fast niemals über die Vorstadien hinaus. Eine schärfere Kritik der Konservativen hätte keiner ihrer Gegner geben können als diejenige, welche einer der fähigsten Journalisten aus ihren eigenen Reihen, Mr. G. R. Sims, unlängst in der Wochenschrift »The

Referee« veröffentlichte. Mr. Sims sprach klar aus, daß die Konservativen wohl über Sozialreform reden, aber das Handeln immer den Radikal-Sozialisten (damit sind die Liberalen gemeint) überließen. »Die Konservativen haben sich in der Opposition nicht weiser gezeigt als in der Regierung. Sie haben gegenüber den Alterspensionen keineswegs eine staatsmännische Haltung eingenommen, und sie haben die Mängel des Versicherungsgesetzes übermäßig vergrößert und seine Wohltaten verkleinert.«

Es ist nicht zu erwarten, daß die Konservativen, wenn sie wieder zur Regierung gelangen, irgendeine der liberalen Maßnahmen aufheben werden. Sie werden sich bemühen, Verbesserungen durchzuführen. Im übrigen haben sie kein eigenes sozialpolitisches Programm, dem die ganze Partei zustimmt. Die von den früheren liberalen Unionisten vorgeschlagene Wohnungsreform steht neben der Reform des Armenrechts auch im Programm der Liberalen. Ebenso werden Mindestlöhne und Gewinnbeteiligung in einer irgendwie durchführbaren Form die Zustimmung der Liberalen erhalten. Nach der neueren Entwicklung sehen die Konservativen sogar davon ab, die Frage des Schutzzolls vorläufig vor die Wähler zu bringen, so daß man nicht ersehen kann, was sie den Massen beim nächsten Wahlkampf Positives versprechen können. Bei den Nachwahlen der vergangenen Jahre wurde nicht für eigene Forderungen, sondern nur gegen die Maßnahmen der Regierung gekämpft.

Sehen wir aber hiervon einmal ab und versuchen wir, anzunehmen, daß eine konservative Mehrheit kommen wird, die dann eine Urabstimmung über die Einführung des Schutzzolls vornimmt und hierbei von den Wählern die Zustimmung zu einer Tarifpolitik erhält. Wird es möglich sein, durch die Schaffung eines Zolltarifes nach deutschem Vorbild die Lage der arbeitenden Klassen wesentlich zu heben? Ich wage nicht, diese Frage hier zu beantworten oder auch nur des längeren zu diskutieren. Die von der Schutzzolliga nach Deutschland gesandten Personen sind gewiß, daß der gewünschte Erfolg eintreten wird. Sie haben erklärt, daß der deutsche Arbeiter in jeder Hinsicht besser gestellt ist wie sein englischer Kamerad. Der Grund hierfür soll nach ihrer Ansicht in dem Zollschutz der deutschen Arbeit zu suchen sein. Kenner der beiden Länder werden skeptischer sein. Die wirtschaftlichen und technischen Verhältnisse sind in den beiden Ländern grundverschieden, und es ist zum mindesten

zweifelhaft, ob die Zustände in England einen genügend starken wirtschaftlichen Unterbau für die Last der Schutzzölle bieten.

Sollten die Liberalen indessen aus den nächsten Wahlen siegreich hervorgehen, so wird ihre sozialpolitische Tätigkeit sich vorwiegend auf die Erweiterung und Verbesserung des bisher Geschaffenen erstrecken. Gerade die Tatsache, daß große Teile der neueren Gesetzgebung vielfach den Charakter eines sozialpolitischen Experiments tragen, bietet Raum für derartige Kleinarbeit in Hülle und Fülle. Die Ausgestaltung der sozialpolitischen Organisation wird dann vielleicht auch zur Schaffung eines eigenen Ministeriums für Arbeiterfragen führen, das von der Arbeiterpartei erstrebt wird.

Der Verfasser hofft, daß es ihm gelungen ist, die sozialpolitische Entwicklung Englands auf den vorliegenden Blättern so zu schildern, wie sie gesehen zu werden verdient. Möge dem großen Reformwerk der Erfolg beschieden sein, daß es eine Gesundung der sozialen Zustände Englands herbeiführt und ein neues, kraftvolles, rassenhaftes Geschlecht heranzieht, das, mit Arbeitswillen ausgerüstet, nicht mehr neidisch auf den Nachbar zu schauen braucht. Ein Volk, das nicht um seine wirtschaftliche Existenz bangt, wird sich auch um seine nationale Existenz nicht zu sorgen haben, und deshalb wird ein neues, bis in seine letzten Glieder wirtschaftlich starkes England leichter seine Hand zur Verständigung bieten, als das von gestern, das sich durch Deutschlands Aufstieg bedroht fühlte.

---

R. Oldenbourg, Verlagsbuchhandlung, München und Berlin

# DIE KULTUR DES MODERNEN ENGLAND

## IN EINZELDARSTELLUNGEN

herausgegeben

mit Unterstützung des deutsch-englischen Verständigungskomitees  
und der König Eduard VII. Britisch-Deutschen Stiftung

von **Dr. ERNST SIEPER**

a. o. Professor der engl. Philologie a. d. Universität München

- Band 1:** Dr. E. Schultze, Die geistige Hebung der Volksmassen in England. 177 Seiten 8°. Gebunden M. 4.—
- Band 2:** Dr. E. Schultze, Volksbildung und Volkswohlfahrt in England. 205 Seiten 8°. Gebunden M. 4.50
- Band 3:** Architekt Berlepsch-Valendas, Die Gartenstadtbewegung in England, ihre Entwicklung und ihr jetziger Stand. 190 Seiten 8°. Mit 10 Textabbildungen und 19 Tafeln. Gebunden M. 4.50
- Band 4:** Prof. Dr. H. W. Singer, Der Präraphaelitismus in England. 126 Seiten 8°. Mit 12 Vollbildern. Gebunden M. 3.75
- Band 5:** Dr. E. Stahl, Das englische Theater im 19. Jahrhundert, seine Bühnenkunst und Literatur. X und 258 Seiten 8°. Mit 12 Bildertafeln. Gebunden M. 4.50
- Band 6:** Dr. H. Walter, Die neuere englische Sozialpolitik. Mit einem Geleitwort von Lloyd George. XXIII und 179 Seiten 8°. Gebunden M. 4.—

### Weitere Bände werden behandeln:

Regierungsweise und politisches Leben in England von Prof. Dr. Jul. Hatschek-Göttingen. England als Kolonialmacht von Dr. Karl Pfülf-Hamburg. Kunst und Kunstgewerbe im heutigen England von Anna Simons-Berlin. Grundzüge des englischen Rechts von Dr. Karl Korsch-London. Englischunterrichtswesen von Oberstudienrat

Dr. G. Kerschensteiner-München. Die englische Presse von \*. Das höhere Schulwesen in England von Prof. Dr. Karl Breul-Cambridge. Der englische Nationalcharakter von Prof. Dr. E. Sieper-München. Die Hauptströmungen in der modernen englischen Literatur von Prof. Dr. Fr. Brie.— Geschichte der englischen Frauenbewegung.

### Einige Urteile der Presse über die ersten vier Bände:

... Alle vier Bände sind geradezu meisterhaft geschrieben und sollten im Besitze jedes Lehrers der neueren Sprachen, aber auch jedes Politikers und Nationalökonomen sein, der sich ernsthaft mit der ja jetzt im Vordergrund des Interesses stehenden Frage über das Verhältnis von England und Deutschland beschäftigt. *Literarisches Zentralblatt.*

... Kein anderes Volk hat je ein so aufs großartigste angelegtes, wichtiges Unternehmen wie dieses geplant und ausgeführt, es ist so recht eine deutsche Tat im Dienste der Gerechtigkeit gegen andere Völker. Die ersten vier Bände sind durchweg auf der Höhe ihrer Aufgabe. Der größte Störenfried zwischen den Völkern ist ihre Unwissenheit übereinander. Werke, wie dieses, verdienen den Nobelschen Friedenspreis. *Über Land und Meer.*

R. Oldenbourg Verlagsbuchhandlung, München und Berlin

---

# Deutschland und England

in ihren wirtschaftlichen, politischen und kulturellen Beziehungen

Verhandlungen der Deutsch-Englischen Verständigungskonferenz  
(vom 30. Oktober bis 1. November 1912)

Im Auftrage der Vereinigten Komitees herausgegeben von

**Dr. Ernst Sieper**

a. o. Professor der engl. Philologie a. d. Universität München

XVI und 166 Seiten 8°.

Geheftet M. 2.50

---

Flugschriften des Deutsch-Englischen Verständigungskomitees

Herausgegeben von Ernst Sieper

**J. A. Hobson: Die Furcht vor Deutschland**

Mit einer Einleitung von Earl Loreburn

Autorisierte Übersetzung. 28 Seiten 8°. Preis M. —.50

**Ernst Sieper: Die wirtschaftliche Rivalität  
zwischen Deutschland und England**

Ein Vortrag, gehalten vor den vereinigten Handelskammern von Elberfeld, Barmen, Solingen, Lennep und Remscheid. Mit einem Einleitungs- und Schlußwort von Geheimrat Dr. von Böttinger. 22 Seiten 8°. Preis M. —.50

In Vorbereitung befinden sich: **Vademecum für Studienreisen in England; Deutschland und England, was können beide Länder voneinander lernen.**

---

## Englische und französische Volks- und Landeskunde in fremdsprachigen Lesebüchern für höhere Schulen

Herausgegeben von

**Dr. phil. Wilhelm Ricken** und **Dr. phil. Ernst Sieper**

Direktor der Oberrealschule zu Hagen i. W.

Professor an d. Universität in München

Bis jetzt sind erschienen:

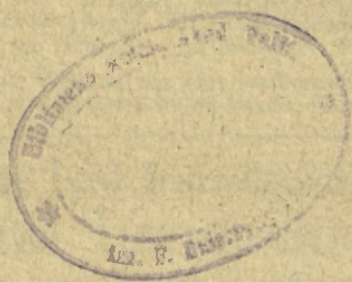
Band I: **Geography of the British Isles** von Dr. W. Ricken. 2. Auflage. Preis M. 1.40.

Band II: **The great Drama of 1066, With an introductory Chapter on the oldest History of England** von Dr. W. Ricken. Preis M. 1.40.

Band III: **Livre de Poésie française** von Dr. W. Ricken et Dr. A. Krüper. Preis M. 1.60.

Band IV: **English Folk- and Fairy Tales** von Mrs. E. Rhys. Preis M. 1.40.

Weitere Bändchen sind in Aussicht genommen.





39230/  
2.