

Sozialpolitik und Verwaltungswissenschaft.

Aufsätze und Abhandlungen

von

Dr. I. Jastrow,

Privatdozent an der Universität Berlin, Stadtrat in Charlottenburg.

Band I.

Arbeitsmarkt und Arbeitsnachweis.
Gewerbegerichte und Einigungsämter.



Berlin.

Druck und Verlag von Georg Reimer.

1902.

Vorwort.

Was in dem vorliegenden Buche unter „Sozialpolitik“ und unter „Verwaltungswissenschaft“ verstanden wird, ist in den einleitenden Abschnitten ausführlich dargelegt. Wiederholt sind Versuche gemacht worden, den Teil des Staatslebens herauszufinden, der für sozialpolitisch gelten soll: die Arbeiterversicherung, den Arbeiterschutz, diesen oder jenen Bestandteil der Wirtschaftspolitik. Der Verfasser will diesen Versuchen nicht einen neuen hinzufügen. Ihm ist die Sozialpolitik „die Politik, aufgefaßt unter sozialem Gesichtspunkte“. Da hierbei Politik im Sinne von Verwaltungspolitik gebraucht ist, so ergibt sich, daß die Sozialpolitik kein anderes Objekt hat, als die Verwaltungswissenschaft überhaupt. Sie durchdringt alle ihre Teile, indem sie jeden unter sozialem Gesichtspunkte betrachtet.

Die hier vertretene Auffassung von Sozialpolitik und Verwaltungswissenschaft ist dieselbe, die ich im Laufe der letzten Jahre meinen Vorlesungen zu Grunde zu legen pflegte. Mit der Einfügung der Sozialpolitik in den akademischen Unterrichtsstoff war in einer Beziehung eine gewisse Gefahr verbunden: Reformgedanken sind ein wenig geeigneter Stoff für die junge Generation, wenn ihr das, was reformiert werden soll, noch nicht bekannt ist. Universitäts-Vorlesungen über Sozialpolitik müssen des festen Bodens ermangeln,

wenn sie sich nicht auf der breiteren Grundlage einer Verwaltungswissenschaft erheben. Zu dem Nachweis, daß dies, von jenen mehr pädagogischen Gründen abgesehen, auch in rein wissenschaftlicher Beziehung erforderlich und möglich ist, ist das vorliegende Werk bestimmt. Allerdings reicht der gegenwärtige Stand der Wissenschaft noch nicht aus, um auf dieser Grundlage die Aufführung eines in sich geschlossenen wissenschaftlichen Systems zu gestatten. Es wird in dem Ersten Buche der Versuch gemacht, die Grundlinien eines solchen Systems zu skizzieren. In der Hauptsache ist jedoch nur die Behandlung einzelner, wenn auch besonders wichtiger, Gegenstände aus der Sozialpolitik und Verwaltungswissenschaft in Aussicht genommen. Um dies anzudeuten, ist dem Titel die Bezeichnung „Aufsätze und Abhandlungen“ eingefügt.

Als solche Gegenstände sind für den ersten Band Arbeitsnachweis und Gewerbegericht ausgewählt. Das hatte zunächst den rein äußerlichen Anlaß, daß meine Tätigkeit im Verbands deutscher Arbeitsnachweise und im Verbands deutscher Gewerbegerichte mir die Sammlung des gesamten einschlägigen Materials ohnedies notwendig machte. Doch stellte sich heraus, daß auch aus sachlichen Gründen diese beiden Gegenstände für eine Einführung besonders geeignet waren. Es sind beides junge Einrichtungen, die im Entstehen beobachtet werden konnten. Zusammengefaßt bilden sie ein einheitliches Ganze, an dem die Beziehungen der geplanten sozialpolitischen Verwaltungswissenschaft zu den beiden Wissenschaften, aus denen sie herauswachsen soll, zur Nationalökonomie einerseits und zur Jurisprudenz andererseits, deutlich vor Augen geführt werden konnten. Dabei war nach der juristischen Seite eine Erdrückung durch Einzelheiten nicht zu befürchten, da das materielle Recht des Arbeitsvertrages und die mannigfachen Streitfragen, die das Bürgerliche Gesetzbuch hervorgerufen hat, nicht in den Rahmen dieses ersten Bandes fallen. Der Arbeitsnachweis gab eine ausgezeichnete Gelegenheit, an einem einzelnen Beispiele die fruchtbaren Beziehungen

eines Verwaltungszweiges zu allen anderen darzulegen, während an dem Gewerbegericht, soweit es Gerichtsbehörde ist, die mehr isolierte richterliche Tätigkeit besprochen werden konnte. Beide Einrichtungen sind in Deutschland eigenartig ausgebildet; aber bei beiden ist die deutsche Entwicklung nicht so selbständig, daß nicht die zahlreichsten Anknüpfungspunkte für internationale Vergleiche gegeben wären. Hierbei war das Augenmerk darauf gerichtet, für das einzelne Problem das Beispiel nach Möglichkeit aus dem Lande zu entnehmen, das in dieser Beziehung am lehrreichsten war. In dieser Art sind zum Vergleiche Einrichtungen aus England und seinen australischen Kolonien, aus Frankreich, Italien, Nordamerika und teilweise den skandinavischen Staaten herangezogen (vergl. hauptsächlich die Abschnitte: „Die Eingliederung des Arbeitsnachweises in die öffentliche Verwaltung“ und: „Das Einigungsverfahren in internationaler Vergleichung“).

Die hier behandelten Verwaltungseinrichtungen sind auf die Mitwirkung weiter Kreise, insbesondere der gewerblichen Unternehmer und Arbeiter, angewiesen. Der Verfasser ist bestrebt gewesen, diese Teilnahme durch eine möglichst gemeinverständliche Darstellung nach Kräften zu fördern. Literatur-Angaben und wissenschaftliche Nachweise sind für den Schluß des ganzen Werkes aufgespart. Inzwischen wird in den meisten Fällen aus den von mir geleiteten oder mitherausgegebenen Zeitschriften, „Arbeitsmarkt“ und „Gewerbegericht“, mit Hilfe der Inhaltsverzeichnisse das Material sich auffinden lassen. Daß sich nicht für jeden Satz eine gedruckte Quelle anführen, daß ein erheblicher und gerade der wichtigste Teil der in Betracht kommenden Tatsachen sich nur durch eigene Anschauung und eigene Erfahrung gewinnen läßt, ist im Wesen der Verwaltungswissenschaft begründet und bildet für sie keineswegs einen Nachteil gegenüber anderen Fächern.

Die Sammlung des Materials, das den einzelnen Arbeiten zu Grunde liegt, geht in ihren Anfängen bis in den Beginn der

90er Jahre zurück, wo in Deutschland die ersten Gewerbeberichte auf Grund des Reichsgesetzes und die ersten paritätischen Arbeitsnachweise begründet wurden. Die Umfragen und Aufnahmen, an deren Hand die Ergebnisse der früheren Beobachtungen auf das Laufende gebracht worden sind, wurden zumeist in den Jahren 1897 bis 1901 veranstaltet. Von meinen teils in den genannten Organen, teils in Conrads Jahrbüchern für Nationalökonomie und Statistik veröffentlichten Vorarbeiten sind nur solche aufgenommen worden, die nicht inzwischen durch die Ereignisse überholt waren. Berichtigungen und Hinweise auf übersehene Einrichtungen, sowie Zusendung einschlägiger Materialien an die unten angegebene Adresse werden stets mit Dank angenommen werden.

Charlottenburg-Berlin, im September 1902.

Berlinerstraße 54.

Dr. Jastrow.

Inhalt.

Erstes Buch: Einleitung.

	Seite
1. Was ist Sozialpolitik?	3
<p>Ursprung des Arbeiterschutzes in England S. 3. — Widerstand in Deutschland. „Sozialpolitische Gesetzgebung“ als Arbeiterversicherungs-Gesetzgebung S. 4. — Umschwung nach dem rheinisch-westfälischen Bergarbeiter-Streik und deutsche Arbeiterschutzes-Gesetzgebung S. 6. — „Sozialpolitische Gesetzgebung“ als Zusammenfassung für Arbeiterversicherung und Arbeiterschutz S. 8. — Unmöglichkeit dieser und jeder andern Beschränkung auf einzelne Ressorts S. 8. — Sozialpolitik ist die Politik, aufgefaßt unter sozialem Gesichtspunkte S. 14. — Politik als Verwaltungspolitik S. 15.</p> <p>„Sozial“ im Unterschiede von rein staatlicher Auffassung schlagwortmäßig seit Rousseau S. 15 — im Unterschiede von rein wirtschaftlicher Auffassung S. 18 — in beiden Beziehungen gegensätzlich zu individueller Auffassung S. 19. — Dritte Bedeutung im Gegensatz von Arbeiterklasse und Bourgeoisie S. 21. — Sonderbedeutung von Sozialismus und Sozialist S. 24.</p> <p>Zusammenfassung S. 26.</p>	
2. Was ist Verwaltungswissenschaft?	28
<p>Verwaltungsrecht und Staatsrecht S. 28. — Das Verwaltungsrecht ist für die praktische Ausübung des Verwaltungsdienstes überall erforderlich, aber nirgends ausreichend S. 29. — Bedürfnis nach einer Verwaltungswissenschaft S. 32. — Einheitlich für alle Ressorts S. 33. — Juristen und Verwaltungsmänner; Affektorismus S. 34.</p> <p>Verwaltung und Justiz S. 37. — Öffentliche und private Verwaltung S. 38. — Allgemeine und Spezialverwaltung S. 39. — Verfassungs- und Verwaltungspolitik S. 42.</p>	
3. Die Beziehungen von Sozialpolitik und Verwaltungswissenschaft	43
<p>Einfluß der Sozialpolitik auf die Verwaltungswissenschaft: die Verwaltungsakte sind nach ihren Wirkungen auf die einzelnen sozialen Schichten zu betrachten S. 43. — Berücksichtigung des Ideenlebens der einzelnen Schichten; Bedeutung des Radikalismus S. 45. — Einfluß der Verwaltungswissenschaft auf die Sozial-</p>	

politik: Konservativer Charakter jeder Verwaltungstätigkeit S. 46. — Berücksichtigung des Gesamtzusammenhanges der Verwaltung S. 46 — des Zusammenhanges öffentlicher und privater Verwaltung S. 47. — Gegensatz von Manchesterismus und Sozialpolitik, abgeschwächt und durch eine andere Gruppierung ersetzt S. 49.

Inwieweit das Verlangen nach sozialpolitischer Verwaltungswissenschaft neu S. 49. — Alte Polizeiwissenschaft: Mohl, Gneist, Stein S. 50. — Erfahrung als Grundlage der Verwaltungswissenschaft S. 51.

Zweites Buch: Arbeitsmarkt und Arbeitsnachweis.

1. Der Arbeitsmarkt im Vergleich zu anderen Märkten . . . 55

Ältere Art des Preiskampfes durch Warensperre. Überall überwunden, nur nicht auf dem Arbeitsmarkt (Streiks und Aussperrungen) S. 55. — Grund: überall Berichterstattung, nur nicht auf dem Arbeitsmarkt S. 57. — Der Arbeitsmarkt der einzige Markt ohne Organisation S. 59.
2. Das Problem der Berichterstattung über den Arbeitsmarkt 62

Beginn einer Berichterstattung über den Arbeitsmarkt 1896/7 S. 62. — Pünktlichkeit nach Monatschluß S. 63. — Die Berichterstattung kann nicht wie andere Marktberichte bei den Preisen (Börsen) einsetzen S. 63 — sondern nur bei den Mengen von Angebot und Nachfrage S. 65. — Diese zu ermitteln an den öffentlichen Arbeitsnachweisen S. 66. — Programm der Berichterstattung S. 66. — Praktische Ausführung S. 71. — Weitere Ausbildung S. 74.

Zweiter Anhaltspunkt der Berichterstattung: Die Mitgliederziffern der Krankenkassen S. 76. — Begründung dieser Berichterstattung S. 79. — Weiterer Ausbau S. 82.

Die Berichterstattung über den Arbeitsmarkt in England S. 83 — Frankreich S. 84 — Belgien S. 85. — Österreich S. 85. — Vergleich mit Deutschland S. 86.
3. Regelmäßige Jahreschwankungen des Arbeitsmarktes . 89

Kenntnis der regelmäßigen Jahreschwankungen, wichtig für das Erkennen von Unregelmäßigkeiten (Krisen) S. 89. — Versuch von Durchschnittsberechnungen und Änderungsreihen S. 90. — Die Schwankungen an den Arbeitsnachweisen sind nicht identisch mit Schwankungen am offenen Arbeitsmarkt S. 111 — aber gleichwohl als Anhalt brauchbar S. 111. — Unterschied am männlichen und weiblichen Arbeitsmarkt S. 11. — Berliner Jahreschwankungen und Änderungsreihen S. 98.
4. Charakteristische Büge des Arbeitsmarktes 101

Landläufige Vorstellungen von der Überfüllung des Arbeitsmarktes S. 101. — Die intensivsten Erscheinungen des Arbeitsmarktes sind aber nicht Arbeitslosigkeit, sondern Fälle von Arbeitermangel S. 101. — Der Mangel an ländlichen Arbeitern nur Spezialfall S. 102. — Die ältere optimistische Auffassung durch die Furcht vor Überfüllung nicht widerlegt S. 105. — Die übertriebenen Vorstellungen von Überfüllung suchen sich mit den Ziffern abzufinden S. 106. — Der weibliche Arbeitsmarkt zeigt noch Mangel an Arbeitskräften S. 108. — Frage, inwieweit Überfüllung oder Menschenmangel, nicht schlechthin zu beantworten S. 110. — sondern nur in Form einer fortlaufenden Berichterstattung über den Arbeitsmarkt S. 111.
5. Messungsmethode. Kritische Bedenken 114

Bisherige Einwände gegen die Berichterstattung über den Arbeitsmarkt S. 112. — Besprechung der Einwände S. 114. — Die Zuverlässigkeit wissenschaft-

licher Ergebnisse hängt nicht bloß von der Sicherheit der Grundlagen ab, sondern auch von dem Zusammenstimmen der Ergebnisse S. 116.

6. Die nächsten Aufgaben der Arbeitsnachweis-Statistik . . . 119

Aussonderung nach Berufen S. 117. — Verbesserung der Aufschreibungen S. 119. — Vormerkungsfrist S. 121. — Bayerischer Verbandstag S. 122). — Individual-Statistik S. 124. — Die gegenwärtige Statistik der Monatssummen kann nur einen provisorischen Charakter beanspruchen S. 124 — ist als Augenblicksstatistik zu beurteilen; Unterschied von der rückschauenden Statistik S. 127.

7. Der Arbeitsnachweis in den einzelnen Gewerben . . . 129

Die Formen des Arbeitsnachweises in den einzelnen Gewerben viel erörtert S. 129 — aber Mangel einer geordneten Übersicht über die Bedeutung; Aufnahme von 1897/99 über den gewerkschaftlichen Arbeitsnachweis im Verhältnis zu andern S. 130. — Baugewerbe S. 131. — Steine und Erden S. 132. — Metalle und Maschinen S. 132. — Textilindustrie S. 134. — Bekleidung und Reinigung S. 134. — Nahrungsmittel S. 135. — Holz-, Leder- und Schnitzindustrie S. 136. — Graphische Gewerbe S. 136. — Handel, Verkehr, Beherbergung S. 137. — Ergebnis: Der gewerkschaftliche Arbeitsnachweis ist minimal, — aber nicht mit anderen Formen des Arbeitsnachweises im Kampf, sondern mit der Umschau S. 138.

8. Die Verfassung des öffentlichen Arbeitsnachweises in Deutschland 139

Grundsätzlicher Gegensatz von kommunaler und Vereinsorganisation in Ab schwächung begriffen S. 139. — Kommunale Arbeitsnachweise zu Abweichungen vom Gemeinde-Wahlrecht genötigt S. 139. — Frankfurter System der Anlehnung an das Gewerbegericht S. 140. — Vereins-Arbeitsnachweise an die Gemeinden angelehnt S. 140. — in Berlin ebenfalls an das Gewerbegericht S. 141. — Ver zeichnis der öffentlichen Arbeitsnachweise S. 142. — Angebliche Unfähigkeit der städtischen Verwaltung durch die Erfahrung widerlegt S. 144. — Bedeutung der Parität S. 145. — Arbeitsnachweis-Deputation und Städteordnung S. 147.

Zurücktreten des Prinzipienstreits in der Gebührenfrage S. 151. — in der Streit-Klausel S. 154.

9. Die Leistungen des öffentlichen Arbeitsnachweises in Deutschland 158

Die Gegner des pärtitätlichen Arbeitsnachweises S. 158. — Die angebliche Untätigkeit der öffentlichen Arbeitsnachweise geprüft an der preussischen Statistik S. 159. — ergibt, daß die pärtitätlichen tätig sind, die „bureaufraktischen“ untätig S. 160. — Die Behauptung, daß nur Ungelernte vermittelt würden, veraltet. S. 162. — Die Erfolgslosigkeit in der Dienstboten-Vermittlung ebenfalls über wunden S. 163. — Umschwung in der Stellung der Gewerkschaften S. 166.

10. Die Verbände der Arbeitsnachweise 169

Sieben Landesverbände S. 169. — Organisation der einzelnen, namentlich des bayerischen S. 170. — Anbahnungen von Beziehungen über ganz Deutschland: Sozialer Kongreß, Arbeitsnachweis-Konferenz, Verband deutscher Arbeits nachweise S. 177.

11. Die Eingliederung des Arbeitsnachweises in die öffent liche Verwaltung 179

Die Beziehungen eines neuen Verwaltungszweiges zu den alten sind schon in seinen Anfangsstadien zu pflegen S. 179. — Dies die Aufgabe der Verwaltungs w i s s e n s c h a f t S. 179.

Armenpflege als Mutter-Messort des Arbeitsnachweises S. 181. — aber jetzt grundsätzlich zu trennen S. 182. — auch bei Unentgeltlichkeit S. 184. — Vorbeugende Armenpflege S. 185.

Gewerbegericht als Wahlkörper für den Arbeitsnachweis S. 186. — Sachliche Beziehungen S. 187. — Einigungsamt und Arbeitsnachweis sind beide Arbeitsvertrags-Vermittlung S. 189. — Theoretische S. 191 — und praktische Bedeutung dieses Zusammenhanges S. 192. — Besetzung mit denselben Personen S. 194 — nicht grundsätzlich zu verlangen S. 195. — Stellung der Deputation im städtischen Verwaltungskörper S. 197.

Arbeiterversicherung. Weitere Aufgaben der Krankenkassen in der Berichterstattung über den Arbeitsmarkt S. 199. — Sonstige Beziehungen S. 200. — Markenerlös der Invaliden-Versicherung als Maßstab für den Arbeitsmarkt S. 201. — Materialien der Unfallversicherung S. 209. — Berufsgenossenschaften und Arbeitsnachweis S. 209. — Problem des Arbeitsnachweises für Unfallverletzte S. 211. — Arbeitsbeschaffung für Genesende durch die Invalidenversicherung S. 216. — Kapitalsgewährung für Arbeitsnachweis-Gebäude (Berlin) S. 219.

Arbeitslosen-Fürsorge als Bestandteil der öffentlichen Verwaltung S. 220. — Der Arbeitsnachweis jetzt grundsätzlich nicht mehr dazu zu rechnen S. 221. — Notstandsarbeiten S. 223. — Mannheimer System S. 227. — Arbeitsnachweis und Arbeitsbeschaffung S. 230. — Gegenwärtige Stellung der deutschen Stadtverwaltungen S. 233. — Grundsätzliche Unterscheidungen und Abgrenzung gegen die Armenpflege S. 235. — Frankfurter Steinlageplatz-Ordnung S. 236. — Kosten und Etatisierung der Notstandsarbeiten S. 237. — Staatlicher Regelungsversuch in Frankreich S. 240. — Arbeitsverschiebung in die tote Jahreszeit als regelmäßige Verwaltungseinrichtung; Preussischer Ministerial-Erlaß S. 242. — Einschlägige Aufgaben des Arbeitsnachweises S. 244. — Denkschrift der Mannheimer Arbeiter-Kommission S. 245.

Arbeitslosen-Unterstützung und Arbeitslosen-Versicherung in historischen Beziehungen zum Arbeitsnachweis S. 247 — in Gewerbevereinen und Gewerkschaften S. 248. — Versicherungstechnik und Arbeitsnachweis in dem Problem der Arbeitslosen-Versicherung S. 249. — Streit-Versicherung S. 251. — Praktische Beispiele der Arbeitslosen-Versicherung S. 253. — Stellung der politischen Parteien S. 255. — Entwurf am Berliner Brauer-Nachweis S. 257. — Sparzwang S. 258. — Genter System S. 259.

Arbeitslosen-Zählungen in theoretischer und praktischer Hinsicht S. 260. — Amtliche Zählungen S. 261 — Feststellung der Arbeitslosigkeit an den Arbeitsnachweisen S. 261. — Gewerkschaftliche Aufnahmen S. 262. — Einfache Formulare S. 263. — Gewerkschaftliche Zählung in Berlin S. 264 — des Hirsch-Dunderschen Verbandes S. 267. — Wichtigkeit periodischer Wiederholung und einfachen Verfahrens S. 268. — Arbeitslosen-Versammlungen S. 268. — Arbeitslosen-Meldungen S. 269. — Stuttgarter Versuch S. 271. — Zählung der Beschäftigten S. 276 — in Betriebs-Krankenkassen S. 277.

Fürsorge gegen Arbeitermangel S. 279 — mit Unrecht vernachlässigt S. 280. — Verschlebene Stellung des Arbeitsnachweises zum vereinigten S. 280 — und zum notorisch großen Arbeitermangel S. 281. — Leutenot S. 281. — Landwirtschaftliche Vorschläge zur Beseitigung S. 283.

Lehrlings-Vermittlung und Verwaltung von Erziehung und Unterricht. Eigenartige Stellung der Lehrlingsvermittlung innerhalb des Arbeitsnachweises S. 286. — Berufswahl und öffentliche Verwaltung S. 287. — Erziehungs-Beiräte S. 288. — Bürgerliches Gesetzbuch und Gemeinde-Waisenpflege S. 289. — Lehrlings-Abteilung des Ostmarie-Vereins S. 290. — Zusammenwirken von Armenkinderpflege, Schule und Arbeitsnachweis S. 291. — Berufswahl in der Zwangserziehung S. 291. — Rücksicht auf die Lage des Lehrlingsmarktes S. 293. — Berufstafel S. 294. — Beschaffung von Lehrstellen und Kampf gegen Lehrlingszüchtung S. 297. — Gewerbenovelle und Aufgaben

des Arbeitsnachweises S. 297. — Handwerkskammern gegen Lehrlingszüchtung S. 298. — Positive Fürsorge für geeignete Lehrmeister S. 300 — fast gänzlich vernachlässigt S. 301. — Beaufichtigung der Lehrherren und Verhältnis zur Fortbildungsschule S. 302. — Spezialfall staatlicher Tätigkeit für Lehrstellenbeschaffung: Wiersinnige Kinder S. 304. — Spezialfall staatlicher Anstalten für Ausbildung von Lehrpersonal: Lehr-Schmiedemeister S. 306. — Aufgaben der Arbeitsnachweise S. 307.

Arbeitsbedingungen und Lohnklausel bei öffentlichen Arbeitern. Einwirkung auf gleichmäßige Vertragsbedingungen liegt im Interesse jedes Vermittlungsgeschäftes S. 307 — für den Arbeitsnachweis Anknüpfungspunkt: Submissionen S. 308. — Entwicklung der Lohnklausel in Frankreich S. 309 — in England S. 314 — in Belgien S. 317 — in Deutschland S. 318. — Preussische Eisenbahn-Verordnung von 1846 S. 320. — Die Beziehungen von Einigungsamt und Arbeitsnachweis machen die Lohnklausel unter Umständen unabwetzlich S. 321. — Reform der Submissionsbedingungen im Allgemeinen S. 321.

Gewerbliche und Verkehrs-Verwaltung S. 322. — Arbeitsnachweis trotz Unentgeltlichkeit Bestandteil der Gewerbeverwaltung S. 323 — und mit geschäftlicher Rührigkeit zu betreiben S. 324. — Telephon S. 326. — Ablehnung der Gebührenfreiheit S. 327. — Tarifreform S. 329. — Eisenbahn S. 330. — Ermäßigungen für Arbeitsnachweise S. 331. — Stundung S. 335. — Gegenwärtiger Stand S. 336. — Eisenbahn-Tarifreform S. 337.

*

Beispiele scheinbar entlegener Ressorts: Auswärtiges, Krieg, Strafrechtspflege.

Auswärtige Angelegenheiten S. 338. — Deutsche Ausländerpolitik S. 339. — Verhältnis der Ausweisungen zum Arbeitsmarkt am lehrreichsten entwickelt in Amerika S. 343. — Chinesenfrage S. 343 — und Mißstände in den Oststaaten S. 345. — Grundsätzliche Stellung zur Ausländerfrage S. 347. — Die nationale und die Arbeitsmarkt-Seite untrennbar S. 349. — Internationale Organisation des Arbeitsmarktes S. 350. — Keine dazu in Deutschland S. 350. — Spezialfall einer abgeschlossenen internationalen Regelung in einem kleinen Erwerbszweige: Notenstecher S. 352. — Auskunftserteilung über den Arbeitsmarkt im Auslande S. 353.

See- und Marine. Reservisten-Entlassung und Arbeitsmarkt S. 354. — Reservisten-Nachweise S. 355. — Reservisten-Vermittlung in den allgemeinen Arbeitsnachweisen S. 357. — Kriegsbeendigung und Arbeitsmarkt, Aufgaben der Demobilisierung S. 360 — bei Beendigung des China-Feldzuges S. 362. — Mißbrauch des Arbeitsnachweises für Werbezwecke S. 363. — Niederländische Werbepläne S. 364.

Strafrechtspflege. Einfluß der Gefängnisarbeit auf den Arbeitsmarkt S. 366. — Historische Entwicklung S. 367. — Verlangen nach landwirtschaftlicher Verwendung S. 369. — Individualisierung nach den Fähigkeiten für den Arbeitsmarkt als Aufgabe der Strafanstalts-Verwaltungen S. 371. — Arbeitsvermittlung für entlassene Strafgefangene S. 375.

Einwirkungen des Arbeitsmarktes auf die Kriminalität: Arbeitslosen, Landstreichen u. S. 382. — Mißbrauchung des Arbeitsnachweises zu Bescheinigungen S. 383. — Verminderung dieser Delikte durch Organisation des Arbeitsmarktes (Würzburger Statistik) S. 385. — Bisherige sachwidrige Behandlung dieser Delikte S. 387 — zukünftige Behandlung in erster Linie unter dem Gesichtspunkte des Arbeitsmarktes S. 391. — — — Problem der Bestrafung des Vertragsbruches S. 393. — Ausschluß vom Arbeitsnachweis gegenwärtig und bei vollendeter Organisation S. 398.

Drittes Buch: Gewerbegerichte und Einigungsämter.

	Seite
1. Die allgemeine Bedeutung der Gewerbegerichte	405
Stellung der Gewerbegerichte im Staatsorganismus unbedeutend; in den Augen der Arbeiter höchst bedeutungsvoll S. 405. — Vernachlässigung des Arbeitsvertrages im heutigen Vertragsrecht S. 406 — widergespiegelt in der Gerichtsverfassung S. 407. — Ursprung der Gewerbegerichte in Frankreich und Deutschland S. 408. — Erste Heranziehung der Arbeiterklasse zur täglichen Verwaltung S. 410. — Umwandlung des Begriffs des Ehrenamtes S. 411. — Regelung des Vorstzes; französisches und deutsches System S. 412. — Vorläufer dieser Entwicklung in der Arbeiterversicherung S. 416. — „Paritätisch“ S. 417.	
2. Die Errichtung der Gewerbegerichte durch die Gemeindeverwaltungen	419
Befürchtung, daß das Gewerbegerichts-Gesetz unpraktisch bleiben werde S. 419 — nicht bewährtheit (ältere und neuere Gewerbegerichte) S. 420 — ergänzender Zwang für Gemeinden bis 20 000 Einwohner und mangelhafte Wirkung dieses Zwanges S. 424. — Befestigung des Vorstzenden S. 424.	
3. Die Begrenzung der Zuständigkeit	426
Zuständigkeit nicht nach der Höhe des Objekts, sondern nach der Gattung der Streitigkeiten S. 426. — Kompetenz-Zweifel durch die Novelle nicht beseitigt S. 427. — Begriff des „gewerblichen Arbeiters“ nicht erklärt S. 428. — Massen-Beispiele von Kompetenz-Zweifeln aus der Praxis S. 429. — Innungs-Schiedsgerichte S. 436. — Zusammentreffen mehrerer Kompetenz-Zweifel und theoretische Formulierung der Kompetenz-Frage im Prozeß S. 438.	
4. Die Verhältniswahl	441
Politischer Ursprung der Verhältniswahl und veränderte Stellungnahme zur Einführung bei den Gewerbegerichten S. 441. — Beispiele aus dem bisherigen Wahlsystem S. 442. — Preussische „Vorschläge“. — Bedürfnis nach einer einfachen Formulierung. „Märktische Fassung“ S. 443. — Bisherige Erfolge S. 444.	
5. Verfahren und Statistik	446
Statistische Aufnahmen S. 446. — Schleunigkeit S. 446 — im Vergleiche mit den ordentlichen Gerichten S. 447. — Gerichtsferien S. 453 — Gültliche Erlebigung S. 455 — im Vergleiche mit den ordentlichen Gerichten S. 457. — Berufung in der Regel unzulässig S. 459 — Abschaffung praktisch bewährt S. 460. — Überschätzung der Rechtsmittel S. 464.	
6. Rechtsprechung	466
Klagen über Parteilichkeit S. 466 — veranlaßt durch ungenaue Berichte S. 467 — und mangelnde Kenntnis der Gewerbe-Ordnung auf Seite der Arbeitgeber S. 468 — Sozialdemokratische Weisiger S. 469. — Besprechung von Gewerbegerichtsmännern S. 471. — Gesetzesverletzende Urteile und ihre belehrende Wirkung (Berliner Lithographen-Streit) S. 472. — Tendenz in der Rechtsprechung S. 474. — Die Zusammenfassung der Gewerbegerichte das erste organische Mittel zur Beseitigung von Tendenzen S. 479 — Zunehmendes Vertrauen der Arbeitgeber zu den Gewerbegerichten S. 479.	
7. Kaufmännische Gewerbegerichte	482
Der Handel untersteht der Gewerbeordnung und ist den Gewerbegerichten nur durch ausdrückliche Bestimmung entzogen S. 482. — Bewegung für kauf-	

	Seite
männliche Gewerbegerichte und Antrag Baffermann zum Anschluß an Amtsgerichte S. 483. — Prüfung der Frage vom Standpunkt der Parteien S. 484 — der Amtsgerichte S. 485 — der Gewerbegerichte S. 486. — Die Handlungsgehilfen gegen den Anschluß an die Amtsgerichte S. 489. — Neueste Verhandlungen S. 490.	
8. Anfänge der deutschen Einigungsämter	492
Bisherige Schlichtungserfolge S. 492. — Gewerbegerichte ohne einigungsamtliche Kompetenz S. 492. — Ausbildung eines einigungsamtlichen Verfahrens im Gewerbegericht Berlin S. 493 — Entscheidende Wendung zu Gunsten der Einigungsämter im Hamburger Hafestreif S. 496. — Novelle S. 499.	
9. Das deutsche Einigungsverfahren in internationaler Vergleichung	500
Private und staatliche Einigungsämter in England und in den australischen Kolonien S. 500. — Vergleich mit Belgien, Skandinavien u. s. w. S. 501. — Besondere Versuche in Frankreich und in Deutschland S. 501. — Zusammensetzung des Einigungsamtes: ob für Einzelfälle oder ständig S. 502 — ob privat oder behördlich S. 504. — (Kritik der gegenwärtigen deutschen Mittelstellung S. 506) — ob territorial oder lokal S. 507. — — — Verfahren: S. 511. — Grundsätze des Reichsgesetzes S. 512. — praktisch bewährt S. 514. — Ansaß zum Zeugniszwang S. 515. — — — Entscheidungsnorm: nach Recht, Billigkeit oder Machtverhältnis S. 516. — Rechts- und Interessenkreis im finnländischen Senats-Gutachten und im italienischen Gesetz S. 517. — Belgische private Kammern S. 519. — Englische boards of conciliation and arbitration S. 520. — Allgemeine Grundsätze S. 521. — Zweck: kollektiver Arbeitsvertrag S. 524. — — — Vollstreckbarkeit: S. 526.	
10. Gutachten und Anträge	532
Ursprung im Frankfurter Schiedsgericht S. 532. — Bisheriger geringer Umfang der Gutachter-Tätigkeit S. 533. — Andere Mittel für Interessen-Wahrnehmung S. 534. — Bedeutung der Verhältniswahl S. 535. — Anträge S. 536. — Bisherige Gegenstände S. 536.	
11. Die Zukunft der deutschen Gewerbegerichte	533
Durchweg bewährt mit Ausnahme der Zuständigkeits-Begrenzung S. 539. — Übersicht der Kompetenz-Zweifel S. 539. — Entweder allgemeine Arbeitsvertrags-Gerichte S. 541 — oder „Gemeindeggerichte“ für kleine Objekte S. 541. — Vermittlicher Mittelweg S. 543.	
12. Der Verband deutscher Gewerbegerichte	544
Eigenart eines Verbandes richterlicher Behörden S. 544. — Bedürfnis und Entstehung S. 545. — Ausbreitung und Tätigkeit S. 546.	

Tabellen.

	Seite
Tab. 1. Deutsches Reich 1896—1901. Jahreschwankungen des Andranges an den Arbeitsnachweisen	91
„ 2. Dasselbe. Änderungsreihen („zusammen“)	90
„ 3. „ „ („männliche“)	95
„ 4. „ „ („weibliche“)	96
„ 5. Vergleich der drei Änderungsreihen	96
K u r v e der durchschnittlichen Jahreschwankungen	97
„ 6. Berlin 1890—1901. Jahreschwankungen	98
„ 7. Dasselbe. Änderungsreihen	99
„ 8. Arbeitsnachweis des Berliner Vereins zur Besserung der Strafgefangenen 1883—1900	378
„ 9. Dasselbe. Unterscheidung nach Berufen unter den Strafenlassen und den nachgewiesenen Stellen. 1885—1900	379
„ 10. Geographische Verbreitung der Gewerbegerichte im Deutschen Reich 1896 und 1900	422
„ 11. Verbreitung der Gewerbegerichte nach Größenklassen 1896 und 1900	421
„ 12. Rechtsprechung der deutschen Gewerbegerichte. Übersicht nach Staaten und Landesstellen	448
„ 13. Rechtsprechung der größten deutschen Gewerbegerichte 1896 und 1900	450
„ 14. Berufungen bei 6 deutschen Gewerbegerichten	460

Erstes Buch.

Einleitung.

1. Was ist Sozialpolitik?

Die Gesetzgebung, die man heute als die sozialpolitische zu bezeichnen pflegt, hat ihren Ausgangspunkt von England genommen. Hier, in dem Heimatlande der Dampfmaschine, wo sich zuerst die Glanzseite der neuen Fabrikation zeigte, wurde man auch zuerst auf ihre Rehrseite aufmerksam. In die Jahre 1767 und 1785 fällt die Erfindung der ersten brauchbaren Spinn- und Webemaschinen, und nur 10 Jahre später hören wir bereits von einer gewaltigen Erregung der öffentlichen Meinung über die veränderten Arbeiterverhältnisse im Textilgewerbe. Wo die Herstellung des Gewebes durch Handarbeit aufhörte, und an ihre Stelle die Bedienung einer Maschine trat, wurde der gelernte Spinner und Weber entbehrlich. Und da für die Bedienung der neuen Maschinen auch die schwächste Arbeitskraft brauchbar war, so griff man auf die billigste, die kindliche Arbeitskraft. Die Kirchspiele, die nach alter Sitte die Waisenknaben ihres Bezirks an Meister in die Lehre zu geben hatten, gaben jetzt diese Kinder in Massen an die neuen Fabriken; damit entstand eine Kategorie von Arbeitern, die, nicht im Stande, sich selbst zu schützen, jeder erdenklichen Verschlechterung des Arbeitsverhältnisses ausgesetzt waren. Im Laufe weniger Jahre entwickelte sich in England ein förmlicher Kinderhandel. Als im Jahre 1795 in Manchester eine Epidemie ausbrach, wurde sie auf eine Schiffsladung Kinder zurückgeführt, die kurze Zeit vorher im dortigen Hafen eingetroffen war. Dieses Ereignis wurde in ganz England besprochen. Man verlangte einen gesetzgeberischen Schutz der Fabrikinder. Daraus ging die „Moral and Health Act“ von 1802 hervor, das Muttergesetz der englischen

Fabrikgesetzgebung. Neben einigen allgemeinen gesundheitlichen Anordnungen über Arbeitsräume enthielt dieses erste englische Fabrikgesetz hauptsächlich Bestimmungen zum Schutze der Fabrikkinder. Die Nachtarbeit wird für sie verboten, und bestimmte Essenspausen bei Tage werden für sie vorgeschrieben. Spätere Gesetze haben hieraus eine genaue Festsetzung der Arbeitszeit für Fabrikkinder entwickelt, ähnliche Vorschriften für jugendliche und sodann auch für weibliche Arbeiter geschaffen. Auf die Arbeitszeit der erwachsenen Männer übten diese Beschränkungen von selbst eine Einwirkung, da es sich in Betrieben mit gemischtem Personal empfahl, die Arbeitszeit-Beschränkungen, welche die Gesetzgebung nur für junge und weibliche Arbeiter verlangte, einheitlich für alle durchzuführen. Andere Beschränkungen, welche diese Gesetzgebung schuf, wurden allgemein für alle auf Grund eines Arbeitsvertrages beschäftigten Personen in Geltung gesetzt. So namentlich der Schutz gegen Übervorteilungen bei der Lohnzahlung, die ausdrückliche Vorschrift, daß der Lohn stets in barem Gelde auszusahlen sei, daß den Arbeitern Waren weder statt baren Geldes gegeben, noch auch nur kreditiert werden dürfen (Truck-Verbot). Diese Bestimmungen zur Beschränkung des freien Arbeitsvertrages gelten für alle Arbeiter ohne Unterschied von Alter und Geschlecht. Die Ausführung der neuen Gesetzgebung wurde schon im Jahre 1833 unter den Schutz einer eigenen unabhängigen Beamten, der Fabrikinspektion, gestellt, deren Befugnisse im Jahre 1844 erheblich verschärft wurden. Die gesamte einschlägige Gesetzgebung erhielt eine einheitliche Zusammenfassung in dem „Fabrik- und Werkstätten-Gesetz“ von 1878 und 1883.

England gegenüber war der Kontinent zurückgeblieben. Namentlich in Deutschland herrschte in der Zeit, in welcher zuerst der Norddeutsche Bund und dann das Deutsche Reich eine einheitliche Gewerbeverfassung erhielten, eine entgegengesetzte Politik. Fürst Bismarcks Ideal blieb in dieser Beziehung auch in der Folgezeit die möglichst ungehinderte Stellung des einzelnen Unternehmers in seinem Betriebe. Und wenn nach seiner Ansicht in die inneren Angelegenheiten des einzelnen Betriebes der Staat sich möglichst wenig einmischen sollte, so befand er sich darin mit einer in Deutschland weitverbreiteten Anschauung in Übereinstimmung. Dieser Anschauung wurden zwar in den verschiedenen aufeinander folgenden Gewerbeordnungen

einzelne Zugeständnisse abgerungen; aber aus der Gewerbegesetzgebung einen Haupthebel zur Fürsorge für die Arbeiter zu machen, hat der damalige Leiter der deutschen Politik mit seinen Ansichten nicht für vereinbar gehalten. Es sollte vielmehr die Fürsorge für die Arbeiter, auf die allerdings auch er ein großes Gewicht lege, Gegenstand einer ganz besonderen, von der Gewerbeverfassung losgelösten Gesetzgebung bilden und dann in so umfassendem Maße geübt werden, daß die Arbeiterbevölkerung dadurch allein befriedigt und von weiteren Forderungen abgehalten würde. Die Grundsätze dieser Politik sind niedergelegt in der Kaiserlichen Botschaft Wilhelms I. vom 17. November 1881. Die Botschaft geht von der Anschauung aus, daß die Heilung der sozialen Schäden zunächst „im Wege der Repression sozialdemokratischer Ausschreitungen“ zu suchen sei. Aber sie betont, daß man diese Heilung nicht „ausschließlich“ auf jenem Wege suchen dürfe, sondern „gleichmäßig auf dem der positiven Förderung des Wohles der Arbeiter“. Hierfür entfaltet die Botschaft ein umfassendes Programm: Für den kranken Arbeiter sollte das Krankenkassenwesen, das bisher in örtlicher Verschiedenheit entstanden war und vielfach gänzlich fehlte, gleichmäßig über das ganze Reich hin organisiert werden. Gegen Folgen der Betriebsunfälle sollten die Arbeiter auf Kosten der Unternehmer versichert werden, und für den Verlust der Erwerbsfähigkeit durch Alter oder Invaldität wurde ein Anspruch der Arbeiter auf staatliche Fürsorge grundsätzlich anerkannt. Noch bei keinem Volke der Erde hatten so umfassende Veranstaltungen für Arbeiterinteressen bestanden. Von ihrer Ausführung (und sie wurden im Laufe des nächsten Jahrzehnts ausgeführt) versprach Fürst Bismarck sich eine augenfällige Wirkung auf die Arbeiterbevölkerung. Indem durch diese Versicherungsgesetze eine große Anzahl kleiner Rentenempfänger geschaffen würde, schaffe man ebensoviele Personen, die dadurch an der Erhaltung des Bestehenden interessiert würden. Für die in der Botschaft von 1881 verheißene und alsbald in Angriff genommene Gesetzgebung bürgerte sich in Deutschland der Ausdruck „sozialpolitische Gesetzgebung“ ein. Unter sozialpolitischer Gesetzgebung verstand man seit damals die Gesetzgebung über Kranken-, Unfall- und Invalidenversicherung.

Unter der Herrschaft dieser in sich geschlossenen und zusammenhängenden Politik stand Deutschland acht Jahre, von 1881—1889,

bis der große rheinisch-westfälische Bergarbeiter-Streik mit einem Schlage klar machte, daß die Leistungen der neuen Gesetzgebung und die Forderungen der Arbeiter, zu deren Beruhigung sie bestimmt war, auf ganz verschiedenen Gebieten lagen. Am 4. Mai 1889 traten Bergarbeiter auf der Zeche Hibernia aus örtlichen Gründen in Ausstand. Als den Forderungen der Ausständigen sich auch die Arbeiter einiger benachbarter Gruben anschlossen, entstand daraus ein allgemeiner Bergarbeiter-Ausstand mit einer Schnelligkeit, die sich nur erklären ließ, wenn man annahm, daß hier ein unbemerkter reichhaltiger Zündstoff bereit lag. Bereits am 14. Mai schätzte man die Zahl der Streikenden in Rheinland-Westfalen auf 90 000 Mann, dazu kamen aber noch im Saargebiet 13 000, in Sachsen c. 10 000, in Schlesien 15—20 000 Mann. Der Aufsehen erregende Waldenburger Streik von 1869 hatte nur 7000, der größte bis dahin in Deutschland vorgekommene Ausstand, der Essener Streik von 1872, auch nur 10 000 Bergleute umfaßt. Die Bergbehörden waren von der Bewegung völlig überrascht. Man wäunte die Arbeiterbevölkerung durch die Versicherungs-Gesetzgebung, die den besten Willen der leitenden Kreise so unzweifelhaft zeige, beruhigt oder doch auf dem Wege der Beruhigung. Und jetzt brach eine so allgemeine Arbeiterbewegung aus, die nicht etwa ein schnelleres Fortschreiten auf dem Wege jener Gesetzgebung verlangte, sondern mit ganz anderen Forderungen kam: achtstündige Arbeitszeit, Abschaffung zwangsweiser Überwachungen, bessere Form der Abkehrscheine, reellere Berechnung der Abzüge für Pulver, Öl &c. Wenn diese Forderungen von den Behörden unbemerkt in so ungeheurer Ausdehnung und mit solcher Intensität sich verbreiten konnten, so war damit der Beweis geliefert, daß die Forderungen der Arbeiter auf diesem Gebiete lagen, nicht auf dem, in welchem damals die Gesetzgebung arbeitete.

Die heute in Deutschland lebende Generation kennt kein Ereignis, das auf irgend einem Gebiete des öffentlichen Lebens mit solcher Plötzlichkeit einen Umschwung herbeiführte, wie der rheinisch-westfälische Bergarbeiter-Ausstand vom Mai 1889. Jene Versicherungs-Gesetzgebung hatte zum Gegenstande den kranken, den unfallverletzten, den invalide und alt gewordenen Arbeiter. Objekt der Arbeiterforderungen aber war gerade die Verbesserung der Lage des gesunden und kräftigen Arbeiters. Indem jene Gesetzgebung sich

abmühte, dem kranken Arbeiter seine Gesundheit wieder zu verschaffen, dem Unfallverletzten eine Entschädigung zu gewähren, indem man auch dem invaliden und alten Arbeiter eine Beihilfe in Aussicht stellte, nahm man zwar Aufgaben in Angriff, die an sich durchaus nützlich waren. Aber wenn sie selbst alle auf das glänzendste gelöst worden wären, so wäre von dem, was die Arbeiterbevölkerung in ihrem politisch vordringenden Teile verlangte, nichts erfüllt. Die oberen Gesellschaftsklassen Deutschlands standen in jenen Tagen wie vor einer neuen Offenbarung.

Der Ausdruck der damaligen Stimmung waren die beiden Botschaften Wilhelms II. vom 4. Februar 1890. Bei aller herzlichsten Pietät gegen die Versicherungs-Gesetzgebung Wilhelms I. spricht die preussische Botschaft es mit ausdrücklichen Worten aus, daß die bisherigen Maßnahmen die ganze Aufgabe nicht erfüllen könnten. Neben den weiteren Ausbau der Arbeiterversicherung wird als zweiter Teil des Werkes eine Revision des Gewerbeordnungs-Abschnittes über die Fabrikarbeiter gestellt, „um den auf diesem Gebiete laut gewordenen Klagen und Wünschen, soweit sie begründet sind, gerecht zu werden“. Als Zielpunkt dieses zweiten Teiles der Gesetzgebung wird bezeichnet: „die Zeit, die Dauer und die Art der Arbeit so zu regeln, daß die Erhaltung der Gesundheit, die Gebote der Sittlichkeit, die wirtschaftlichen Bedürfnisse der Arbeiter und ihr Anspruch auf gesetzliche Gleichberechtigung gewahrt bleiben“. Neben die Versicherungsgesetze soll also eine Gesetzgebung zur Regelung von Arbeitszeit und Arbeitsart treten, in Form einer Revision der Gewerbeordnung. An demselben Tage ordnete ein Erlaß an den Reichskanzler die Einberufung einer Staaten-Konferenz an „behufs einer internationalen Verständigung über die Möglichkeit, denjenigen Bedürfnissen und Wünschen der Arbeiter entgegenzukommen, welche in den Umständen der letzten Jahre und anderweit zu Tage getreten sind“, und als Gegenstand der gemeinsamen Prüfung wurden ausdrücklich die Bestrebungen bezeichnet, „über welche die Arbeiter dieser Länder unter sich schon internationale Verhandlungen führen“. Für diese Konferenz bürgerte sich der Ausdruck Arbeiterschutz-Konferenz ein, ebenso wie man die neue Fassung des Titel VII der Gewerbeordnung, die als Ergebnis der Reichstags-Verhandlungen unter dem 1. Juni 1891 verkündet wurde, „als deutsches Arbeiterschutz-Gesetz“ zu bezeichnen pflegt.

Seit dieser Botschaft Wilhelms II. hat sich der Sprachgebrauch in Deutschland verschoben. Die Bezeichnung sozialpolitische Gesetzgebung im Sinne von Arbeiterversicherungs-Gesetzgebung ist nicht ganz erloschen (man begegnet ihr namentlich in den Tageszeitungen noch sehr häufig). Überwiegend aber neigt der Sprachgebrauch jetzt dazu, sozialpolitische Gesetzgebung als gemeinsamen Ausdruck für Arbeiterschutz und Arbeiterversicherung zusammen zu gebrauchen.

Legt man den bisherigen Sprachgebrauch zu Grunde und sucht man, davon ausgehend, sich über die Grenzen klar zu werden, die für eine Sozialpolitik als Wissenschaftszweig zu ziehen wären, so stellt es sich als unmöglich heraus, bei diesen Grenzen haltzumachen. Dies nicht etwa bloß in dem Sinne, wie die Bewältigung jedes Wissensstoffes auch eine weitgehende Beschäftigung mit zahlreichen Nachbargebieten verlangt; sondern für den, der aus Arbeiterschutz und Arbeiterversicherung eine Sozialpolitik als Wissenschaft begründen will, drängt sich die Notwendigkeit auf, mit diesen Objekten zugleich, und zwar vollkommen gleichberechtigt mit ihnen, andere in den Kreis dieser Wissenschaft einzubeziehen. Geht man beispielsweise in der gesetzlichen Beschränkung der Arbeitszeit noch so weit, schließt man sich selbst der radikalsten heute bestehenden Forderung, dem gesetzlichen Achtstundentage für sämtliche Arbeiter, an, so kann der Zweck der Arbeiterschutz = Maßregel hiermit allein nicht erreicht werden. Denn ob diese Maßregel der Arbeiterbevölkerung zum Schutze oder zum Verderben gereicht, hängt nicht bloß von der Gewährung der Ruhezeit ab, sondern auch von dem Gebrauche, der von der Ruhezeit gemacht wird. Der heilsame oder schädliche Gebrauch der Ruhezeit hängt von dem Bildungsgrade, der Gelegenheit zu bildenden Vergnügungen u. s. w. ab. Gibt es eine Wissenschaft, die sich mit den Maßregeln zur Verkürzung der Arbeitszeit zu beschäftigen hat, so gehört die Lehre von der Volksbildung, zum mindesten so weit sie die Voraussetzung für einen heilsamen Erfolg der Maßregel darstellt, in die neue Wissenschaft. Hierbei ist es völlig unerheblich, ob man meint, daß der heutige Bildungsgrad der Arbeiterbevölkerung genüge, um besondere Maßregeln nach dieser Seite hin überflüssig zu machen, und daß auch Ausnahmen (zum Beispiel in den östlichen Grenzprovinzen) verhältnismäßig leicht zu überwinden scheinen. Denn die Abgrenzung eines Wissensgebietes kann nicht nach dem

geschehen, was in einem Lande zu einer Zeit zutrifft, sondern die Abgrenzung muß begrifflich und allgemeingiltig vorgenommen werden. Unter diesem Gesichtspunkte ist es unmöglich, den Arbeiterschutz wissenschaftlich zu behandeln, ohne auch die Lehre von der Hebung des Volksbildungs-Niveaus als mindestens gleichberechtigten Gegenstand einzufügen. Noch deutlicher wird die Notwendigkeit der Ausdehnung an anderen Zusammenhängen. Millionen von Arbeitern müssen in ihrer Ruhezeit in die Schenke gehen, weil sie keinen anderen erträglichen Aufenthaltsort haben, weil in ihrer Wohnung sämtliche Familienmitglieder in ein oder zwei Räumen zusammengepfercht sich aufhalten, und die Luft durch jeden längeren Aufenthalt der Personen bei Tage nur noch verschlechtert wird. Das ganze Wohnungssystem beruht zum Teil darauf, daß der Familienvater entweder in der Arbeitsstätte oder in der Schenke ist. Vergrößerung der freien Zeit bedeutet Entziehung der Arbeitsstätte als Aufenthaltsstätte. Es ist unmöglich, eine Sozialpolitik als Wissenszweig so abzugrenzen, daß gesetzliche Bestimmungen über Arbeitszeit hineinfallen, aber die Regelung der Wohnungsfrage nicht hineinziele.

Dieselbe Ausdehnungs-Notwendigkeit wie bei Maßregeln des Arbeiterschutzes zeigt sich auch bei denen der Arbeiterversicherung. Krankenkassen-, Unfall-, Invalidenversicherung sind Veranstaltungen mit dem Zwecke, die Folgen der Krankheit, der Unfallverletzung, der Invalidity zu mildern. Die Wissenschaft, zu der diese Dinge gehören, muß notwendigerweise sich auch mit der Verhütung der Ereignisse befassen, deren Folgen gemildert werden sollen. Eines vom andern zu trennen, wäre wissenschaftlich unausführbar. Am deutlichsten zeigt sich das in der Unfallversicherung, wo auch in der Praxis von vornherein die Unfallverhütung mit zu demselben Verwaltungszweig gezählt wurde. Die Berufsgenossenschaften als Träger der Unfallversicherung erhielten gleich bei ihrer Begründung die Befugnis, Unfallverhütungs-Vorschriften zu erlassen und Revisions-Ingenieure anzustellen, die sich von dem Vorhandensein der Unfallverhütungs-Vorrichtungen zu überzeugen haben. Aber auch in der Invalidenversicherung fehlte es von vornherein nicht an Anzeichen, die auf die Notwendigkeit einer solchen Ausdehnung hinwiesen. Daß die Anstalt, die einem Invaliden eine lebenslängliche Rente zu geben verpflichtet ist, auch berechtigt sein muß, ihm, wenn die ärzt-

liche Kunst es gestattet, statt dessen seine Gesundheit wiederzugeben, ist selbstverständlich. Von da ist aber nur ein kleiner und unbedeutender Schritt dazu, auch dem, der noch nicht Invalide ist, eine gesetzliche Fürsorge dergestalt zuzuwenden, daß es zur Invaldität und zur Forderung einer Rente garnicht erst kommt. Hierbei ist die deutsche Invalidenversicherung nicht mehr auf die Ausheilung der Krankheit im engsten Sinne beschränkt, seitdem ihr die Berechtigung gegeben ist, auch „Anstalten für Genesende“ zu beschicken. Die vorbeugende Fürsorge für völlig Gesunde wird am wirkungsvollsten geschehen, wenn die Invalidenversicherung nicht sowohl für den Einzelnen, wie für die ganze Schicht der versicherungspflichtigen Bevölkerung Maßregeln trifft. Daher ist der Versicherungsanstalt die Befugnis gegeben, einen Teil ihrer Gelder auf Veranstellungen auszuleihen, die eine Verminderung der Invaliditätsgefahr in ihrem Bezirke zu bewirken insofern geeignet sind, als sie „ausschließlich oder überwiegend der versicherungspflichtigen Bevölkerung zu gute kommen“. Wenn die Versicherungsanstalten einen Teil ihrer Gelder zu mäßigem Zinsfuß ausleihen, um eine Verbesserung der Arbeiterwohnungen in ihren Bezirken herbeizuführen, so sehen wir auch an dieser Stelle die Unzertrennlichkeit der Wohnungsfürsorge von der „sozialpolitischen Gesetzgebung“. Was aber von der Wohnungsfürsorge gilt, gilt von jeder anderen Maßregel zur Hebung der Volksgesundheit und der Volkswohlfahrt überhaupt. So besitzen denn die Invalidenversicherungs-Anstalten nicht nur Krankenhäuser und Genesungsheime, sie unterstützen die Errichtung von Volksbädern und Schlachthäusern, von Kanalisationen und Wasserleitungen. Für Herbergen zur Heimat und Gewerkschaftshäuser haben sie Kapitalien flüßig gemacht. Die Förderung landwirtschaftlicher Meliorationen, Wegebauten, Maßregeln zur Förderung der Viehzucht spielen, innerhalb der gesetzlich erlaubten Grenzen, in ihrer Vermögensverwaltung eine Rolle, die der bloßen Aussicht auf höheren Zinsgenuß übergeordnet ist. Für den Fall, daß eine Versicherungsanstalt in eine günstige Vermögenslage kommt, stellt sich der Zusammenhang der Invaliditäts-Verminderung mit allen Maßregeln zur Hebung des Lebensniveaus so bedenkenfrei dar, daß das Gesetz in seiner neuesten Fassung sich kurzerhand zu der Erlaubnis entschlossen hat, Überschüsse „im wirtschaftlichen Interesse“ der Versicherten, sowie ihrer

Angehörigen zu verwenden; und in der Tat findet eine solche Verwendung z. B. schon in der Weise statt, daß den Angehörigen eines Kranken, der in eine Heilanstalt gebracht wird, über die gesetzliche Verpflichtung hinaus bares Geld in die Hand gegeben wird. Eine Maßregel, die von dem klaren Gedanken diktiert ist, daß die beste Vorbeugung der Invaliderität in einem Schutz der Gesunden gegen Nahrungsorgen liegt. Tatsächlich wird schon heute unter den Leitern der Invaliderversicherungs-Anstalten nicht der am höchsten geschätzt, der mit den Einzelheiten dieses Versicherungsgeschäftes am besten vertraut ist (diese Vertrautheit wäre in wenigen Wochen oder Monaten zu erwerben), sondern wer die Weite des Blickes und die praktische Lebenserfahrung besitzt, um die 10 oder 20, ja sogar 80, 90 oder 100 Millionen Mark, die das Vermögen einer derartigen Anstalt bilden, in solcher Art in die volkswirtschaftlichen Kanäle zu leiten, daß sie fruchtbringend und gesundheitspendend wirken. — Bei den Krankenkassen tritt ähnliches in der Praxis weniger in die Erscheinung, weil die meisten Krankenkassen nur klein sind und einer Ausdehnung ihrer Aufgaben geradezu ängstlich aus dem Wege gehen müssen. Aber in Einzelfällen tritt auch hier schon die Ausdehnungsnotwendigkeit mit solcher Energie hervor, daß die Kassen sich ihr garnicht entziehen können. Das zeigt sich namentlich bei Krankheiten, die in der Regel Invaliderität zur Folge haben. Ein Schwindsüchtiger, der sich krank meldet, wird zunächst von seiner Krankenkasse ein Vierteljahr hindurch (oder bis zum Ablauf der statutenmäßigen Verlängerung dieser Frist) unterstützt. Dann ist der Kranke auf sich selbst angewiesen, bis der Zeitpunkt eintritt, wo er einen Anspruch auf Invaliderrente geltend machen kann. Ohne Zweifel kann sich dieses Geschäft aktenmäßig und ohne Gesetzesverletzung abwickeln. Daß es aber einen Sinn hätte, in tausenden von Fällen diese Abwicklung vorzunehmen und alles, was dazu dienen könnte, ihr vorzubeugen, als außerhalb des Ressorts liegend zu betrachten, das wird kein Verständiger behaupten wollen. Wenn daher die Invaliderversicherungen Deutschland mit einem Netz von Lungenheilstätten überziehen, um die Invaliderität zu verhüten, so haben auch die Krankenkassen eingesehen, daß es in ihrem Interesse liegt, Vorbeugungsmaßregeln dagegen zu ergreifen, daß der, der den Keim der Lungenchwindsucht in sich trägt, „krank“

(im Sinne des Gesetzes) werde. Der große Kongreß zur Bekämpfung der Tuberkulose als Volkskrankheit, der im Mai 1899 in Berlin tagte, ist undenkbar ohne die vorhergegangene Tätigkeit der Versicherungsanstalten; und wie sehr die Krankenkassen einsahen, daß hier ihre Angelegenheit verhandelt wurde, zeigte sich darin, daß ihre Vertreter im Anschluß an den Kongreß eine eigene Konferenz abhielten, um aus den Verhandlungen das Ergebnis für die Krankenkassen-Verwaltungen zu ziehen. — Der Zusammenhang mit weiterreichenden Maßregeln tritt in den drei Versicherungsarten nicht gleich anschaulich zu Tage; aber die innere Notwendigkeit ist vollkommen die gleiche. Wer für einen abgehauenen Arm die Rente zu zahlen hat, besitzt ein Interesse daran, seine Maschine so einzurichten, daß sie keine Arme abhaut. Aber was hier grobsinnlich in die Erscheinung tritt, ist gar nichts anderes als das Interesse, das auch die Invalidenversicherung an Verhütung der Invalidität, die Krankenkasse an Verhütung der Krankheit besitzt. Mag man dieser Ausdehnung in der Praxis gewisse Grenzen setzen, in der Wissenschaft sind nachträgliche und vorbeugende Maßregeln nicht so voneinander zu trennen, daß aus jenen für sich allein eine Wissenschaft gebildet werden könnte, die nicht auch diese mit umfassen müßte.

Hält man sich daher an den heute herrschenden Sprachgebrauch, wonach Arbeiterversicherung und Arbeiterschutz als „sozialpolitische Gesetzgebung“ bezeichnet werden, so kommt man von hier aus in jedes Ressort des Staatslebens. Mag man im Arbeiterschutz sich von der Lohnregulierung noch so fernhalten, gewisse einschlägige Vorschriften werden heute schon von allen Seiten als unbedingt notwendig anerkannt, z. B. die Vorschrift der Barzahlung (das Truckverbot), die Unterfügung willkürlicher Abzüge, der Beschlagnahme u. s. w. Aber es hätte keinen Sinn, Gesetze zu geben, die auf die Löhnung einen Einfluß haben sollen, und sich darum nicht zu kümmern, ob die Gerichte auch so eingerichtet sind, daß der Arbeiter sie in Anspruch nehmen kann. Hohe Gerichtskosten, langwierige Verhandlungen, unverständliche Amtssprache würden alle Rechte, die dem Arbeiter gegeben werden, wiederum in der Ausführung vereiteln. Wer irgend eine auch noch so eng begrenzte Lohnpolitik will, muß auch eine Einrichtung der Gerichte wollen, die volkstümlichen Anforderungen entspricht. Die Praxis

hat sich zunächst soweit damit abgefunden, daß sie besondere „Gewerbegerichte“ verlangt und eingerichtet hat. Wissenschaftlich pflegt man seit damals die Gewerbegerichte mit zum Arbeiterschutz zu rechnen und aus der Justiz gewissermaßen herauszuheben. Dies ist auf die Dauer garnicht haltbar, schon aus dem einfachen Grunde, weil ein einmal bestehendes volkstümliches Gericht früher oder später den anderen Gerichten seine Verfassung und sein Verfahren aufnötigt. Die Gründe, die zur Einführung der Gewerbegerichte nötigten, lassen sich Punkt für Punkt für eine volkstümliche Ausgestaltung der gesamten Gerichtsverfassung verwenden. Gleiche Gedankengänge führen in Ressorts, mit denen jene „sozialpolitische Gesetzgebung“ zunächst gar keine direkten Beziehungen unterhält. Je mehr von den oben skizzierten Erweiterungs-Aufgaben in Angriff genommen wird, desto dringender wird die Frage, wie die Geldmittel dafür aufgebracht werden sollen. Der Sozialpolitiker, der sein Fach wissenschaftlich auffaßt, kann unmöglich auf diese Frage antworten, sie gehöre nicht in sein Fach, sondern in ein anderes Fach. Er hat Rede und Antwort zu stehen, wie er sich die Aufbringung der Mittel denkt. Und wenn er es nicht kann, so würde man ihm mit Fug und Recht entgegenhalten, er möge seine Wissenschaft erst nach dieser Seite hin vervollständigen, bevor er verlangt, sie anerkannt zu sehen. Ja, schließlich reicht die Sozialpolitik, von allen einzelnen Ressorts abgesehen auch in das Gebiet der „allgemeinen Staatsverwaltung“ hinein. Wenn ein Sozialpolitiker Maßregeln für die Arbeiter verlangt, sich aber um den Aufbau des Staates im ganzen nicht kümmert, von dem es schließlich abhängt, ob in die Ämter, in die Parlamente, in die Gemeindeversammlungen Vertreter ihrer Interessen hineinkommen, so würde er einem Baumeister gleichen, der einen prächtigen Aussichtsturm errichtet, aber die Frage, ob durch den umliegenden Sumpf ein Weg zu bahnen sei, als nicht zu seiner Aufgabe gehörig betrachtet. Über Ämterbesetzung und Wahlrecht sind, rein wissenschaftlich angesehen, sehr verschiedene, mehr aristokratische oder mehr demokratische Meinungen möglich. Auch innerhalb der Sozialpolitik als Wissenschaft sind hierüber alle erdenklichen verschiedenen Ansichten zulässig. Allein unvereinbar mit einer wissenschaftlichen Auffassung von der Sozialpolitik wäre die Vorstellung, als ob alle diese Dinge nicht zu ihr gehörten.

Das Ergebnis ist: Alle bisherigen Versuche, ein sozialpolitisches Ressort des Staatslebens sachgemäß abzugrenzen und von den andern Ressorts zu unterscheiden, sind mißlungen, und alle nur möglichen derartigen Versuche müssen notwendigerweise wiederum mißlingen. Denn es gehört zum Wesen der Sozialpolitik, daß sie in alle Ressorts des Staatslebens hineinführt. Dadurch aber wird eine sach- und wortgemäße Auffassung nicht erschwert, sondern erleichtert. Die Sozialpolitik ist: die Politik aufgefaßt unter sozialem Gesichtspunkte; d. h.: die Sozialpolitik umfaßt das Gesamtgebiet der Politik —, jedoch immer nur unter sozialem Gesichtspunkte.

Das Wort „Politik“ wird in dreifach verschiedenem Sinne gebraucht. Im täglichen Verkehr ist die „Politik“ der Inbegriff aller Ereignisse des öffentlichen Lebens, die augenblicklich zur Entscheidung stehen, sei es nun im Verhältnis der Staaten untereinander (äußere Politik), oder innerhalb eines Staates (innere Politik). In diesem Sprachgebrauch ist die augenblickliche Wichtigkeit der Sache ein wesentliches Merkmal. So ist es gemeint, wenn bisweilen Gespräche über Politik verboten werden, weil man von der Unterhaltung alles auszuschließen sucht, was wegen der augenblicklichen Wichtigkeit im öffentlichen Leben nicht wohl ohne Gefahr der Erregung erörtert werden kann. Da fast alles, was innerhalb eines Staates nur einigermaßen augenblickliche Wichtigkeit besitzt, von den Parteien in ihr Programm aufgenommen wird, so umfaßt Politik in diesem Sinne ziemlich genau: die auswärtige und die Partei-Politik, d. h. den Inbegriff aller Gegenstände, welche in einem gegebenen Zeitpunkt entweder dem Staate im Verhältnis zu andern Staaten, oder innerhalb des Staates seinen Parteien von Wichtigkeit sind. — Gänzlich abgewendet von jedem Zusammenhang mit dem augenblicklichen Interesse ist der Begriff der Politik, wie er seit Plato und Aristoteles zur Bezeichnung wissenschaftlicher Werke verwendet worden ist. Im altgriechischen Sprachgebrauch bedeutete das Wort nichts, als „die Lehre vom Staat“ schlechthin. Nachdem im Laufe der Jahrhunderte eine größere Anzahl von Spezialwissenschaften ausgeschieden, das Staats- und Völkerrecht den Juristen, die Wirtschaftslehre der Nationalökonomien zugefallen ist, blieb in der „Politik“ als Wissenschaft nichts übrig als die Lehre von der Natur und den Formen

des Staates (Monarchie, Aristokratie, Demokratie u. s. w.). Diese beiden Anwendungen des Wortes — Tagespolitik und Politik als Wissenschaft — sind ziemlich unberührt nebeneinander hergegangen. Daher ist jeder, der sich für Politik interessiert, ungemein enttäuscht, wenn er eines Tages ein Buch dieses Titels angekündigt sieht und in der Hoffnung, nun über alles aufgeklärt zu werden, was den Gegenstand politischer Gespräche bildet, sich auf die Lektüre stürzt. Er findet nichts von alledem, was augenblicklich von Wichtigkeit ist; er findet im Gegenteil eine Wissenschaft, die sich gänzlich vom augenblicklichen Interesse zu befreien sucht und den Staat sozusagen unter ewigen Gesichtspunkten betrachten will. — Neben diesen beiden Anwendungen des Wortes gibt es aber noch eine dritte, die freilich niemals selbständig, sondern immer nur in Zusammensetzungen vorkommt. Wir sprechen von einer Finanzpolitik, einer Agrarpolitik, einer Gewerbe-, Eisenbahn-, Kirchen-, Schulpolitik u. s. w. Hierbei denken wir keineswegs an Maßregeln, die gerade augenblicklich von Wichtigkeit sind. Wir machen es z. B. einem Minister zum Vorwurf, wenn er seine Gesetze nach augenblicklich wichtigen Umständen einrichtet, aber die Grundsätze einer festen Finanzpolitik dabei außer acht läßt. Es schwebt in diesem Sprachgebrauch vielmehr der klare Gedanke vor, daß es in jedem Ressort des Staatslebens gewisse Grundsätze gibt, die praktisch zu beobachten und auch wissenschaftlich zu entwickeln sind. Politik in diesem Sinne ist Verwaltungspolitik. Praktisch angesehen ist die Verwaltungspolitik eines Ressorts der Inbegriff aller Maßregeln, die in Bezug auf dieses Ressort ergriffen werden; wissenschaftlich ist es die Lehre von diesen Maßregeln.

Wenn wir die Sozialpolitik erklären als die Politik, aufgefaßt unter sozialem Gesichtspunkte, so ist dabei das Wort Politik im Sinne von Verwaltungspolitik verstanden.

Nunmehr aber ergibt sich die weitere und schwierigere Frage, was unter dem Wort „Sozial“ zu verstehen ist.

Das erste mir bekannte Ereignis, das das Wort Sozial in schlagwortmäßiger Verwendung in die Kulturwelt hineinschleuderte, ist das Erscheinen von Rousseaus „contrat social“ im Jahre 1762. Die noch immer nicht ausgerottete Vorstellung, als ob der eigenartige

Gedanke Rousseaus darin gelegen habe, die Verfassung des Staates auf den Abschluß eines Herrschaftsvertrages zurückzuführen, ist geeignet, mit aller nur denkbaren Schärfe, an der Hauptsache vorbeizulenten. Der Gedanke, daß jeder Herrschaft ein Vertrag vorangegangen sei, in welchem das Volk die Herrschaft an den König abgetreten habe, hat Jahrhunderte vor Rousseau den Vordergrund politischer Erörterungen eingenommen. Er spielt in den Staatsphilosophien des Mittelalters eine hervorragende Rolle. Die Absetzung von Kaisern und von Päpsten hat ihren theoretischen Rückhalt an der Lehre, daß im Falle des Mißbrauches der Herrschaftsvertrag als gebrochen und hinfällig anzusehen sei. Auch war man schon vor Rousseau über jene Fragestellung nach dem Ursprung der Herrscherrechte über das Volk weiter rückwärts gegangen und hatte die Frage aufgeworfen: woher stammt das Volk, das einem Einzelnen die Herrschaft überträgt? Dieses Volk tritt nicht als eine bloß zufällige Ansammlung von Personen, sondern als eine Einheit auf. Wodurch hat es diese Einheit gewonnen? Auch hierauf hatten bereits vor Rousseau andere Theoretiker geantwortet: durch einen Vertrag. Die einzelnen zusammenhanglos nebeneinander lebenden Menschen vereinigen sich zu einer Gemeinsamkeit (Vereinigungsvertrag) und übertragen die Herrschaft über diese Vereinigung, sowie über ihre Mitglieder einem bestimmten Organe (Herrschaftsvertrag): einem erblichen Monarchen, einem Senat, einem in Zwischenräumen zu wählenden Präsidenten. Diese beiden Elemente einer Staatserklärung hat Rousseau vorgefunden: den Vereinigungsvertrag und den Herrschaftsvertrag. Er hat diesen letzteren gestrichen und aus jenem die ausschließliche Hauptsache gemacht. Nach Rousseau schaffen die einzelnen nebeneinander lebenden Menschen, indem sie sich durch einen Vertrag zusammentun, eine „Gesellschaft“ mit der Wirkung, daß diese Gesellschaft der Souverän über die Einzelnen ist und bleibt. Das ungeheuer Revolutionierende dieser Lehre lag darin, daß ein Übergang etwa von der Monarchie zur Demokratie sozusagen ein bloßes Spielwerk wurde. Nicht einmal mehr die Kraftanstrengung der Kündigung eines Herrschaftsvertrages war dazu erforderlich; denn der wahre Souverän war ja doch immer die Gesellschaft selbst geblieben, mochte sie sich je nach vorübergehenden Verhältnissen eines monarchischen, aristokratischen oder demokratischen Organs bedienen

haben. Wenn in unsrer Zeit nachgewiesen worden ist, daß auch dieser Gedanke schon vor Rousseau von einem deutschen Gelehrten genau in derselben Art gelehrt und selbst praktisch verwendet worden ist, so ändert dies an der Seite des Sachverhaltes, die wir hier im Auge haben, nichts. Uns interessiert hier ausschließlich die Erfassung des Augenblickes, in dem zum erstenmal das Wort Sozial schlagwortmäßig mit großer Wirkung auftrat. Dies geschah genau in der dem Worte sprachlich zukommenden und aus dem Lateinischen ins Französische übernommenen Bedeutung „Gesellschaftlich“. Rousseau hat den Herrschaftsvertrag aus der Theorie gestrichen und Volk, Staat, Herrschaft ausschließlich auf einen Gesellschaftsvertrag begründet; mit dem Titel seines Werkes ist das Wesentliche seiner wissenschaftlichen Tat gezeichnet. Damit ist die „Gesellschaft“ als ein neuer und ursprünglicher Begriff in die Wissenschaft eingeführt. — Die Gesellschaft ist ein weiterer Begriff als der Staat. Der Staat und das positive Recht schaffen bestimmte Einrichtungen. Die wissenschaftliche Betrachtung des Zusammenlebens der Menschen ist aber an das, was staatlich (rechtlich) feststeht, nicht gebunden; die Wissenschaft hat völlig unabhängig von den Satzungen des Staates zu betrachten, wie sich das Zusammenleben der Menschen als rein tatsächlicher Vorgang (etwa ähnlich den Formen des Zusammenlebens der Tiere) gestaltet. Diese gesellschaftliche Auffassung, einmal in die Wissenschaft hineingeworfen, ist aus ihr nicht wieder verschwunden. Sie hat ein besonders deutliches Objekt an der Einteilung des Volkes in Gruppen gefunden. Wo diese Einteilung vom Staate durch Recht und Gesetz sanktioniert ist, da zerfällt das Volk in mehrere Stände (Adel, Bürger, Bauern zc.). Fast überall ist in den modernen Verfassungen der Unterschied der Stände aufgehoben worden. Für die politisch-rechtliche Betrachtung des Staates war damit dieser Unterschied nicht vorhanden. Dennoch lebte er weiter und war für jeden aufmerksamen Beobachter zu erkennen. Als alte Stände im politischen (rechtlichen) Sinn haben sie aufgehört; sie bestehen fort als Klassen im gesellschaftlichen Sinn. Die Beobachtung von Klassenbildungen und Klassenverschiedenheiten, völlig unabhängig davon, ob das staatliche Recht sie anerkennt oder ignoriert, ist in der Wissenschaft das ausgesprochenste Symptom der gesellschaftlichen, der „sozialen“ Auffassung. Die gesellschaftliche Auffassung läßt sich nicht dazu zwingen, die Existenz dessen zu

leugnen, was das staatliche Recht nicht mehr anerkennt, sondern sie macht gerade dieses Fortbestehen zum Gegenstande der Untersuchung.

Indem die soziale Auffassung der menschlichen Gemeinschaften sich von der staatlichen emanzipierte, vollzog sie für sich nur eine Befreiung, die auf anderem Gebiet genau um dieselbe Zeit ebenfalls im Gange war. Dieses andere Gebiet ist das wirtschaftliche. Während hier die ältere Auffassung von dem Gedanken beherrscht war, daß die Vermehrung des Wohlstandes die Aufgabe der Obrigkeit sei, verfocht eine neue Richtung die Anschauung, daß die wirtschaftliche Entwicklung ihren Gang unabhängig vom Staate gehe, daß sie ein Naturvorgang sei. Wegen dieser Betonung der natürlichen Entwicklung und des steten Hinweises auf die natürlichen Hilfsquellen eines Landes nannte man die neuere Richtung die „physiokratische“. Die Entwicklung der physiokratischen Richtung fällt genau in dieselbe Zeit wie das Erscheinen des „contrat social“. Als ihr Begründer gilt der Leibarzt Ludwigs XV., Quesnay. Seine „ökonomischen Tafeln“ erschienen im Jahre 1758, und 18 Jahre später, im Jahre 1776, war daraus der systematische Bau der neuen Auffassung vom wirtschaftlichen Leben in Adam Smith' Hauptwerk hervorgegangen. Hatte die neue Nationalökonomie mit der sozialen Auffassung das Negative gemeinsam, daß sie sich beide gleichzeitig von der rein staatlichen (rechtlichen) befreiten, so waren sie aber positiv voneinander durchaus verschieden. Die Lehre der Physiokraten, Adam Smith' und seiner Nachfolger, betrachtet als einziges Ziel des Volkswirtes die Vermehrung des Volkswohlstandes. Die soziale Auffassung aber, auch wo sie sich auf wirtschaftliches Gebiet begibt, würde betonen, daß die Vermehrung des Wohlstandes an sich für die Bewertung eines gesellschaftlichen Körpers noch nicht entscheidend ist; hierfür kommt es vielmehr auch darauf an, wie der Wohlstand unter die verschiedenen Schichten des Volkes verteilt ist. Die Summe des Wohlstandes kann in zwei Völkern genau die gleiche sein, und dennoch kann das eine, wenn man seine wirtschaftliche Verfassung unter gesellschaftlichem Gesichtspunkte betrachtet, von dem anderen völlig verschieden sein, indem dort einer reichen Oligarchie eine in Armut schwachtende Masse gegenübersteht, während hier eine gewisse Gleichmäßigkeit der Verteilung statthat. So steht die soziale Auffassung

vom menschlichen Gemeinleben von vornherein wie zur rein politischen, so auch zur rein wirtschaftlichen in einem Gegensatz.

Sowohl in politischer wie in wirtschaftlicher Beziehung trat immer deutlicher hervor, daß es zwei Arten gab, das Zusammenleben von Menschen wissenschaftlich zu betrachten. Da eine Gemeinschaft sich aus einzelnen Menschen und nur aus solchen zusammensetzt, so kann man, um die Gemeinschaft zu erkennen, die Einzelnen betrachten. Eine Gesamtheit ist mit Tatkraft und Weisheit geleitet; man findet den Grund hiervon darin, daß in ihr tatkräftige und weise Männer vorhanden sind. Geht man von der Voraussetzung aus, daß in einer Gemeinschaft von Menschen nichts enthalten sein kann, als was die einzelnen Individuen ihr zuführen, so muß auf diesem Wege eine vollständige Erkenntnis des Gemeinschaftslebens möglich sein. Diese Betrachtungsweise, die überall vom Einzelnen, vom Individuum, ausgeht, ist die individuelle. Ihr steht die soziale Betrachtungsweise gegenüber. Sie geht umgekehrt von der Anschauung aus, daß der einzelne Mensch die Eigenschaften besitzt, die ihm von den Gemeinschaften, denen er angehört, zugeführt werden. Er besitzt Körperstärke und verstandesmäßige Begabung infolge der Abstammung von kräftigen und geistig begabten Eltern; er besitzt Tapferkeit und Zähigkeit, weil er in einem spartanischen Gemeinwesen aufgewachsen ist; Sparsamkeit oder Verschwendungssucht, schwere oder leichte Auffassung des Lebens, weil die Verkehrskreise, denen er angehörte, ihn nach der einen oder nach der anderen Seite formten. Für diese Auffassung ist der einzelne Mensch der Schnittpunkt aller gesellschaftlichen (sozialen) Kreise, denen er angehört. — Die individuelle Auffassung, bis ins schroffste Extrem fortgetrieben, würde nur Individuen anerkennen und in einem Zusammensein von Menschen nichts erblicken als bloße Beziehungen zueinander, die von diesen geschaffen und von diesen gelöst werden: Anarchismus. Die soziale Auffassung, in ihr Extrem getrieben, würde dabei anlangen, nur die Gemeinschaft als berechtigtes Lebewesen anzuerkennen, das Individuum aber in all und jedem dem Gemeinschaftszwecke unterzuordnen. In diesem Sinne sind philosophische Aussprüche benutzt worden, wie der, daß der Staat früher sei als der Mensch, daß erst der Staat der wahre Mensch sei; nach dieser Richtung liegen ebenso die asketischen Ideale des Mittelalters, deren

Ziel die Beugung des Individuums bis zur Selbstvernichtung des Individualwillens ist. Allein es ist nicht gerade notwendig, daß die Gegensätzlichkeit sich in diesen Extremen zeigt. Sie tritt schon darin hervor, daß die individuelle Auffassung von der Betrachtung des Einzelnen ausgeht und auf diesen das Hauptgewicht legt, während umgekehrt die soziale Auffassung ihren Ausgangspunkt von der Gemeinschaft nimmt und auf diese das Hauptgewicht zu legen geneigt ist. Auch in dieser schwächeren Form bleibt des Gegensätzlichen genug übrig. Die individuelle Richtung, die annimmt, daß die Gemeinschaft ihre Kräfte aus der Stärke der Individuen ziehe, wird es für die Hauptaufgabe der Staatsweisheit halten, die Verfassung so einzurichten, daß die Individuen möglichst stark gedeihen können. Ihr stehen die sogenannten Individualrechte: Redefreiheit, Preßfreiheit, Vereins- und Versammlungsfreiheit u. s. w., in erster Linie, und die ganze übrige Staatsverfassung hat sich dem anzupassen. Die soziale Auffassung muß diese Rechte nicht etwa notwendigerweise bekämpfen, aber sie wird das Hauptgewicht darauf legen, die Gemeinschaft so zu gestalten, daß sie den Individuen möglichst viel gute Eigenschaften zuführen kann; sie wird daher in der Politik weit mehr geneigt sein, Rechte der Einzelnen zu Gunsten eines starken Gesamtwillens einzuengen. In wirtschaftlicher Beziehung hat in der Tat die individuelle Richtung eine Schule ausgebildet, die das völlig freie Gewährenlassen der Einzelnen für das Ideal erklärt (Manchesterium), während eine soziale Richtung zwar der wirtschaftlichen Freiheit des Einzelnen durchaus nicht feindlich gegenüberzustehen braucht, aber das Hauptgewicht doch immer auf die Ausgestaltung der Wirtschaftsgemeinschaft legen und jedenfalls viel leichter bereit sein wird, auch in wirtschaftlicher Beziehung die Freiheit des Einzelnen zu beschränken.

Die soziale Auffassungsweise ist nicht auf das politische und wirtschaftliche Gebiet beschränkt; sie ist anwendbar auf jede Art menschlichen Zusammenlebens, mag der Zweck sein, welcher er wolle. Eine religiöse Gemeinschaft findet ihre kennzeichnenden und unterscheidenden Eigenschaften in ihrem Glaubensbekenntnis und ihrer Pflichtenlehre. Ihre Ausbreitung und ihr Bestand aber hängt keineswegs ausschließlich von ihren Dogmen ab, sondern auch von der Art, wie diese Dogmen vertreten werden: von der Unterordnung

ihrer Mitglieder unter einen einheitlichen Willen, oder von ihrer Sicherung gegen ein allzu schroffes Einheitsverlangen; von der Aufbringung der erforderlichen Geldmittel und von dem Schutze gegen Mißbrauch der Kirchensteuern; kurzum von der gesellschaftlichen Verfassung, in der die Religionsgesellschaft lebt. Man kann nun die Religionsgesellschaften behandeln entweder nach ihren Dogmen (wie dies die Kirchengeschichte in der Regel tut) oder vom Standpunkte des Gemeinschaftslebens, vom sozialen Standpunkte. Selbst das Gedeihen eines Vergnügungsvereins hängt keineswegs bloß von den Vergnügungen ab, die er zu bieten vermag, sondern auch von der Art der Leitung, von der Höhe der Beiträge, von der Gestaltung der Vorstandsorgane, die über die Verwendung dieser Beiträge zu beschließen haben, von der mehr oder minder weitgehenden Heranziehung der einzelnen Mitglieder, kurzum von seiner sozialen Verfassung. Die soziale Anschauung tritt mit dem Anspruche auf, daß das Wesen der menschlichen Gemeinschaften sich nicht erfassen lasse, wenn man sich nur mit dem Zwecke beschäftigt, dem sie dienen, mag dieser ein religiöser, ein unterhaltender, ein politischer, ein wirtschaftlicher oder sonst irgendwelcher sein; daß man vielmehr, wenn man ihr Wesen ergründen will, immer auch auf die Form des gesellschaftlichen Zusammenlebens eingehen müsse. Danach bestimmt sich genauer, was oben als ein Gegensatz des Sozialen zum Politischen und zum Wirtschaftlichen bezeichnet war. An sich besteht ein solcher Gegensatz nicht. Das Politische und das Wirtschaftliche ist vielmehr Objekt sozialer Betrachtungsweise. Ein Gegensatz besteht zu der rein politischen und der rein wirtschaftlichen Auffassungsweise, indem diese nur den politischen oder nur den wirtschaftlichen Zweck des Zusammenlebens im Auge haben, während die soziale Anschauungsweise auch auf die Formen der Vergesellschaftung eingehen will, die ihre Bedeutung haben unabhängig von dem politischen und dem wirtschaftlichen Zwecke, dem sie in diesem Falle dienen.

Eine dritte gegensätzliche Betonung entstand im 19. Jahrhundert dadurch, daß die Volksschicht, die hauptsächlich für die soziale Auffassung eintrat, dieser auch ihr Gepräge gab, im Gegensatze zu den Schichten, die an der älteren Auffassung festhielten. Diese neue Schicht war die Arbeiterklasse, die sich als Klasse der Besitzlosen im Gegensatze zu

den besitzenden Klassen fühlte. Die Arbeiterklasse verfolgte jene Forderung, menschliche Angelegenheiten unter sozialen Gesichtspunkten, unter Berücksichtigung der Wirkungen auf die verschiedenen sozialen Schichten zu betrachten, hauptsächlich deswegen, weil die Unterlassung einer derartigen Analyse zu einer unwillkürlichen Beschränkung auf die Interessen der Besitzenden geführt hatte, auch da, wo diese vermeintlich in voller Weitherzigkeit vorgegangen waren. Die Bewegung, in der diese neue Auffassung vor ganz Europa zu lautem Ausdruck gelangte, war die Februar-Revolution von 1848. Die erste französische Revolution hatte die Frage, was der dritte Stand sei, dahin beantwortet, daß er im Gegensatz zu den privilegierten Ständen, Adel und Geistlichkeit, das Volk sei; sie hatte alle Standesunterschiede beseitigt und die einheitliche Anrede „Bürger“ geschaffen; das Königtum, bei dem Frankreich nach seinen mannigfachen Wandlungen angelangt war, nannte sich mit Stolz ein „Bürgerkönigtum“. Dieser ganzen Bewegung, mochte sie sich in republikanischen oder in monarchischen Formen geäußert haben, wurde nunmehr der Krieg erklärt. In jeder dieser Formen seien tatsächlich nur die besitzenden Klassen zu Worte gekommen, und sie hätten ihren eigenen beschränkten Horizont für das Weltganze gehalten. Jetzt wollte man das Königtum nicht stürzen, um an seine Stelle eine Republik zu setzen, die von demselben beschränkten Ideenkreis beherrscht war, sondern man verlangte die soziale Auffassung, die ein Volk unter Berücksichtigung aller seiner Schichten betrachtete, die mit der Fiktion aufräumte, daß der dritte Stand das Volk sei, die hinter diesem der vordringenden Arbeiterklasse zu ihrem Rechte verhalf, das heißt, man verlangte die „soziale Republik“. In die provisorische Regierung von 1848 wurde ein Arbeiter aufgenommen. Ein Hauptvertreter jener Richtung, Ledru-Rollin, wurde aus der provisorischen Regierung auch in den Vollziehungsausschuß übernommen, der von der konstituierenden Nationalversammlung eingesetzt wurde. Auf den Präsidenten dieser Republik, den späteren Kaiser Napoleon III., ging als ihr Erbteil die „soziale Frage“ in dem Sinne der Arbeiterfrage über. — Das Schlagwort Sozial im Sinne einer Berücksichtigung der Arbeiterinteressen hat auch auf die deutsche Revolution des Jahres 1848 eingewirkt. Diese Bewegung machte zwar für Deutsch-

land im großen und ganzen die Kreise mobil, die in Frankreich in der ersten Revolution sich gegen den alten Staat erhoben hatten: den „dritten Stand“. Aber hinter ihm, teils zu dem gemeinschaftlichen Zwecke mit ihm gehend, teils auch schon in bewußtem Gegensatze, sah man bereits den in der Folgezeit vielgenannten „vierten Stand“. Die Arbeiter verlangten die soziale Auffassung und meinten damit eine Auffassung zu Gunsten der Arbeiterklasse. Hierbei scheint infolge eines fruchtbaren Mißverständnisses in Deutschland der Gegensatz eine noch deutlichere Zuspitzung gefunden zu haben. Die französische Sprache besitzt für Bürger zwei Ausdrücke, indem sie den Staatsbürger im Sinne des allgemeinen gleichen Bürgerrechtes *citoyen* nennt, hingegen den Stadtbürger als den privilegierten Inhaber von Bürgerrechten im Unterschiede von der übrigen Einwohnerschaft als *bourgeois* bezeichnet. Der *bourgeois* war für die hereinstürmende Arbeiterklasse genau ebenso der Inbegriff des ungerecht Privilegierten, wie ehemals für den Bürgerstand Adel und Geistlichkeit es gewesen waren. Gegen die Bourgeoisie war hauptsächlich die soziale Republik verlangt worden, wiewohl sie schließlich mit ihr gemacht wurde. Louis Philippe hatte sich *roi-citoyen* nennen lassen. Wenn man aber in Deutschland vom „Bürgerkönigtum“ sprach, so erweckte der Monarch, der, um Papiere an der Börse billig einzukaufen, eigens krank wurde und mit Gerüchten über die Gefährdung der Monarchie die Kurse drückte, die Vorstellung des *bourgeois* auf dem Throne. In Deutschland erblickte man in dem Bürgerkönigtum und der Forderung der sozialen Republik den Gegensatz von Bourgeoisie und Arbeiterklasse. So ging der Gegensatz von bürgerlicher und sozialer Auffassung unter den verschiedensten Formen in den Schlagwörterchatz über.

Das Wort Sozial war in Aufnahme gekommen, im Gegensatze zuerst zu der rein politischen, sodann zu der rein wirtschaftlichen Auffassung. Zu den beiden Reibungen war eine dritte hinzugekommen, indem die Klasse, welche die soziale Auffassung hauptsächlich forderte, sie als die Auffassung zu ihren Gunsten im Gegensatze zur Bourgeoisie stempelte. Von den drei Betätigungsfeldern für das Wort „Sozial“ stand für die weitere Entwicklung des Sprachgebrauchs das wirtschaftliche in einer Beziehung verschieden von den

beiden anderen. Hier fehlte es an jedem großen Ereignis, das, den Sprachgebrauch bestimmend, auf eine Generation mit einer gewissen Plötzlichkeit eingewirkt hätte. Weder ein Buch, wie der *contrat social* hat hier wortprägend gewirkt, noch ein Ereignis wie die Februar-Revolution bedeutungspendend. Die Entwicklung ist hier durchaus allmählich verlaufen. Trotz der großen Reihe von Autoren, die den Gegensatz der sozialen Auffassung zur wirtschaftlichen betonten, trotz der Denker ersten Ranges, die sich unter ihnen befinden, hat es doch niemals einen Augenblick gegeben, in dem der lesenden und disputierenden Mitwelt zu klarer Bedeutung gelangte, daß dieselben Dinge entweder unter rein wirtschaftlichen oder unter gesellschaftlichen Gesichtspunkten aufgefaßt werden können. Da nun aber sowohl die soziale Auffassung wie die wirtschaftliche beide dadurch hochgekommen waren, daß sie sich von der rein staatlichen (rechtlichen) emanzipiert hatten, und da mit dieser Emanzipation die Gebildeten aller Nationen reichlich zu tun hatten, ja, da sogar die wissenschaftliche Literatur mit diesem Stadium noch nicht einmal vollständig fertig geworden ist, so kann es nicht wundernehmen, daß die Gemeinsamkeit in mancher Beziehung stärker gewirkt hat, als das Unterscheidende. So gehen die Ausdrücke Sozial und Wirtschaftlich bisweilen durcheinander. Da übrigens jede gesellschaftliche Entwicklung eine wirtschaftliche, und umgekehrt jede wirtschaftliche Entwicklung eine gesellschaftliche ist, so wird jene Vermengung dadurch bisweilen entschuldigt (nur daß es niemals als gerechtfertigt bezeichnet werden kann, wenn Sozial gesagt wird, wo Wirtschaftlich gemeint ist). — Jene allmähliche Einführung des Gegensatzes war der Einwirkung solcher Richtungen geöffnet, die eine soziale Beeinflussung des wirtschaftlichen Lebens zu einem bestimmten Ziele hin forderten. So kam der Name Sozialismus für eine derartige Beeinflussung auf. Er taucht zuerst in England in einem verhältnismäßig kleinen Kreise auf, der sich den stolzen Namen eines Vereins aller Volksklassen gab. Es waren die Anhänger Owens, die für die Forderung einer Abschaffung des Privateigentums zu Gunsten des Gesamteigentums den Namen Sozialismus prägten. Das Wort wird in diesem Kreise programmatisch im Jahre 1835 gebraucht, ist im Jahre 1837 in die Literatur aufgenommen, verbreitet sich von England nach Frankreich und Deutschland und hält sodann seinen

Siegeszug durch die Sprachen aller zivilisierten Völker. Alle Versuche, zwischen Sozialismus und Kommunismus Unterschiede festzustellen, sind gescheitert. Beides bezeichnet die Richtungen, die das Privateigentum durch Gesamteigentum ersetzen wollen. Hierbei ist es nicht erheblich, ob diese Ersetzung das gesamte Eigentum oder nur einen wesentlichen Teil erfassen soll. Der Sozialismus in der verbreitetsten Richtung, die durch Marx begründet worden ist, erstrebt das Gesamteigentum lediglich an den Produktionsmitteln. — Zu diesem Worte Sozialismus ist dann das Eigenschaftswort Sozialistisch gebildet worden, welches eine Unterart von Sozial bezeichnet. In der Anwendung auf das Wirtschaftsleben ist sozial jede Auffassung, die die gesellschaftliche Seite der wirtschaftlichen Entwicklung betont. Sozialistisch ist die Auffassung, die diese Betonung in der einen bestimmten Schulrichtung vornimmt, daß die Vergesellschaftung des Privateigentums (sei es im ganzen, sei es zu einem wesentlichen Teile) verlangt wird. Selbstverständlich kann jede sozialistische Richtung sich sozial nennen (und die sozialistische Demokratie hat von diesem Rechte Gebrauch gemacht, indem sie sich Sozialdemokratie nannte), aber nicht umgekehrt. Durch jene Prägung des Wortes Sozialismus ist in den Sprachgebrauch eine Zweideutigkeit hineingekommen. An sich kann sprachlich Sozialismus nur eine wissenschaftliche Richtung bedeuten, die vom Sozialen, Gesellschaftlichen, ausgeht, ebenso wie Individualismus eine Richtung bezeichnet, die vom Individualen ausgeht; Sozialist müßte das technische Wort für den Anhänger einer solchen Richtung sein, ebenso wie Individualist für den Anhänger der anderen Richtung. In dieser Beziehung ist Sozialismus keine andere sprachliche Bildung als Positivismus, Naturalismus, Monotheismus. Nun ist aber seit zwei Menschenaltern das Wort Sozialismus festgelegt nicht sowohl für die Anschauungsrichtung, wie für ein ganz bestimmtes Ergebnis, nämlich dafür, daß es richtig sei, das Privateigentum zum wesentlichen Teile der Gemeinschaft zu geben, ja, wie man nach der Entwicklung des letzten Menschenalters wohl kurzweg sagen könnte, für die Richtung, welche die Verstaatlichung der Produktionsmittel verlangt; unter einem Sozialisten versteht man dementsprechend einen Anhänger der Lehre, die jene Umwandlung des Privateigentums oder die Verstaatlichung der Produktionsmittel fordert. Darum ist aber jener

sprachliche Sinn der Endungen „-ismus“ und „-ist“ nicht hinfällig geworden. Es ist heute noch möglich, das Wort Sozialismus im dem Sinne zu gebrauchen, daß es jede Richtung umfaßt, die vom Sozialen ausgeht, völlig ohne Rücksicht darauf, ob sie zu weitgehenden oder weniger weitgehenden Ergebnissen gelangt. Das Wort Katheder-Sozialismus ist ausgegangen vom Sozialismus in der radikalen Bedeutung. Als H. B. Oppenheim im Jahre 1873 in einem Feuilleton der Nationalzeitung den Professoren, die gegen die individualistische Richtung des volkswirtschaftlichen Kongresses Front machten, zurief, sie verträten gewissermaßen einen Katheder-Sozialismus oder Süßwasser-Sozialismus, da war das spottweise gemeint in dem Sinne, sie verträten eine radikale Richtung, mehr ins Harmlose überseht. Seitdem aber der Name Katheder-Sozialist, wie dies mit so vielen Spottnamen gekommen, zu einem Ehrentamen geworden ist, zeigt sich, daß die spottfreie Bedeutung sprachlich gar nicht ungerechtfertigt ist. Das Wort Sozialismus in einem ganz weiten Sinne, weit mehr in dem der Problemstellung als einer bestimmten Beantwortung zu gebrauchen, ist sogar die wissenschaftlich korrektere Anwendungsweise, und der Hinweis auf das Katheder deutet gar nicht übel auf die Rückeroberung des wissenschaftlichen Sprachgebrauches hin. — Dementsprechend muß man sich vor Augen halten, daß das Wort Sozialismus auf zweierlei Art gebraucht werden kann, in einem weiteren und in einem engeren Sinne, und dasselbe gilt von dem Worte Sozialist.

Diese Zweideutigkeit mag zwar psychologisch eine gewisse Unsicherheit im weiteren Umkreise herbeiführen; allein an sich ergreift sie das Wort Sozial noch nicht. Nichts von dem, was wir über Entwicklung und Gebrauch dieses Wortes ausgeführt haben, wird durch diese Zweideutigkeit irgendwie erschüttert.

Überblicken wir sonach unser Gesamtergebnis, so hat sich gezeigt, daß es unmöglich ist, die Sozialpolitik als einen neuen Zweig staatlicher Tätigkeit zu fassen, der zu den alten, die Zahl dieser Zweige vermehrend, hinzukäme. Die Sozialpolitik ist vielmehr: die Politik, aufgefaßt unter sozialem Gesichtspunkte. Das Wort Politik ist hierbei gefaßt in dem Sinne von Verwaltungspolitik. Das Wort Sozial bezeichnet die Anschauungsweise, die in

der Betrachtung menschlichen Zusammenlebens von der Gemeinschaft ausgeht und auf diese das Hauptgewicht legt, im Unterschiede von der individuellen Anschauung, die von dem Einzelnen ausgeht und auf diesen das Hauptgewicht legt. Der Unterschied tritt auf staatslichem (rechtlichem) Gebiete hervor, indem hier die individuelle Anschauung nur Einzelpersonen sieht und Gemeinschaften nur insoweit, wie der Staat (das Recht) sie anerkennt, während die soziale Anschauung zum Gegenstande ihrer Betrachtung und Berücksichtigung jede Art von Gruppierungen macht, die sich in Wirklichkeit äußert, ohne Rücksicht darauf, ob der Staat sie anerkennt oder nicht (Stände — Klassen). Der Unterschied macht sich auf wirtschaftlichem Gebiete geltend, indem die individuelle Anschauung nur die einzelnen und die (objektive) Vermehrung des Wohlstandes im Auge hat, während die soziale Anschauung auch die Verteilung des Wohlstandes unter die verschiedenen Schichten der Bevölkerung betrachtet. Endlich tritt in unsrer Zeit der Gegensatz noch nach einer anderen Richtung in die Erscheinung, indem die Arbeiterklasse, welche die energischste Verfechterin der sozialen Anschauungsweise geworden ist, ihr das Gepräge einer Anschauungsweise zu Gunsten der Arbeiterklasse, im Gegensatz zur Bourgeoisie, aufgeprägt hat.

2. Was ist Verwaltungswissenschaft?

In dem hergebrachten Sprachgebrauch der Wissenschaft, der sich in Deutschland an die Einteilung des Universitätsunterrichts anschließt, kommt die „Verwaltung“ in den Vorlesungen und Lehrbüchern über Verwaltungsrecht zur Geltung, die neben denen über das Staatsrecht hauptsächlich im Laufe der letzten drei Jahrzehnte erwachsen sind. Über die Abgrenzung des Verwaltungsrechtes vom Staatsrecht gibt es nicht viel weniger Definitionen, als Autoren, die sich damit beschäftigt haben. Dennoch ist es möglich, eine Erklärung zu geben, die fast durchgehends dem herrschenden Sprachgebrauche der Praxis entspricht. Das Verwaltungsrecht ist das Recht der einzelnen Verwaltungszweige, während man beim Staatsrecht das Recht des Staatsorganismus als eines Ganzen im Auge hat. Die Frage, wer befugt ist, einen Lehrer anzustellen, gehört in das Verwaltungsrecht der Unterrichtsverwaltung; die Lehre vom Recht der Beamtenanstellung im allgemeinen gehört in das Staatsrecht. An wen ich mich zu wenden habe, wenn mir der Landrat einen Jagdschein versagt, darüber muß ich Aufschluß im Verwaltungsrecht der landwirtschaftlichen Verwaltung (Forstwirtschaft) suchen; allein die Lehre von der Überordnung der höheren Behörden über die unteren im allgemeinen, von den daraus hervorgehenden Rechten, von der Beschränkung dieser Rechte u. s. w. gehört in das Staatsrecht.

Wenn daher im Verwaltungsrecht alle Zweige der Verwaltung abgehandelt werden, so verschafft es trotz dieser Vollständigkeit dennoch nicht die Kenntnisse, die zum Verwalten nötig sind. Dies möge an einem Beispiele dargelegt werden. Wir nehmen hierfür

eine ländliche Gemeinde, die, in einiger Entfernung von einer Großstadt gelegen, anfängt, sich mehr nach städtischer Art auszuwachsen, und die sich nicht weiter in der altväterlichen Art des Haus-an-Haus-Reihens vergrößern kann, sondern für die neuen Gemeindeteile einen einheitlichen Bebauungsplan festsetzen will. Die Gemeinde sieht ein, daß der Dorfschulze alten Schlages für die neuen Aufgaben nicht mehr genügt, und stellt an ihre Spitze einen Verwaltungsmann, dessen Qualifikation durch seine Kenntnis des Verwaltungsrechts erbracht wird. Kraft dieser Kenntnis des Verwaltungsrechts weiß in der Tat der neue Gemeindevorsteher anzugeben, wie der Bebauungsplan zustande kommt. Er kennt, wenn wir annehmen, daß der Ort in Preußen liegt, das Fluchtlinien-Gesetz vom 2. Juli 1875. Er weiß danach: 1. daß er und sein Kollegium (der Gemeindevorstand) den Bebauungsplan festzusetzen hat; 2. daß dies im Einverständnis mit der Gemeindevertretung erfolgen muß; 3. daß die Zustimmung der „Orts-Polizeibehörde“ erforderlich ist. Er kennt namentlich die Tragweite der letzteren Bestimmung und weiß, daß gegen eine ungerechtfertigte Versagung der Zustimmung ihm der Weg an den Kreisauschuß offen steht; ebenso, wenn er selbst die Orts-Polizeibehörde darstellt, daß dieser Weg auch gegen ihn beschritten werden kann. Er weiß ferner, daß selbst beim Übereinstimmen aller beteiligten Behörden der Bebauungsplan noch nicht in Kraft treten kann, daß vielmehr 4. erst noch eine öffentliche Auslegung und Bestimmung von Fristen für Einwendungen erfolgen müsse; 5. die Behandlung derartiger Einwendungen; sodann 6. die förmliche Feststellung; 7. die Offenlegung; endlich 8. auch die Art und Weise, wie für das Unternehmen die Kosten aufzubringen, insbesondere bis zu welchem Grade und in welcher Art die Anlieger, die von dem Unternehmen den Vorteil haben, auch zur Kostendeckung herangezogen werden können. In allen diesen und der großen Fülle noch weiter dazu gehörender Vorschriften findet sich aber keinerlei Anleitung darüber, wie denn nun die Linien zu ziehen sind, die den Bebauungsplan bestimmen. Die alte Art der Städteanlegung, durch einen Festungsgürtel beengt, zog die beiden Linien, die die Straße begrenzen, möglichst nahe aneinander. Gegenüber dieser Einengung verlangte man für die Bewohner der modernen Städte Luft und Licht und führte ein System breiter Straßen ein.

Je höher an diesen breiten Straßen die Häuser gen Himmel wuchsen und nach hinten in derselben Höhe sich um einen Hof herumgruppierten, desto mehr sah man, daß der größte Teil der Bevölkerung gar nicht an der Luft und Licht gewährenden breiten Straße, sondern an einem engen schlotartigen Lichthof wohnte. Es erhob sich nun die Parole, die großen Häuserblocks durch kleine Straßen zu teilen, d. h. man wandte sich wieder von dem Kultus der breiten Prachtstraße ab und verlangte mehr bescheidene schmale Straßen. Wie breit sollen nun in einem guten Bauungsplane die Straßen sein? Ist 20 oder 30 Meter eine gute normale Breite? Soll man in manchen Hauptstraßen noch darüber hinaus, in Nebengassen noch darunter gehen? — Gegenüber dem poetischen Reize der krummen und winkligen Straßen der mittelalterlichen Städte hat man in der Neuzeit seinen Ehrgeiz darein gesetzt, Straßen womöglich von einem bis zum anderen Ende des Ortes gerade verlaufen zu lassen. Der Verkehr rollte sich vorzüglich ab, aber der Wind sauste ebenso vorzüglich hindurch. So ist man in neuerer Zeit stutzig geworden und fragt sich, ob es nicht praktischer ist, den Straßenzug ab und zu zu unterbrechen und in die geradlinig verlaufenden Straßen mitten hinein Straßen-Dreiecke zu legen. — Wie soll das städtische Bild im ganzen orientiert sein? Läßt man die Linien wie Meridiane und Parallellkreise der Landkarte genau von Norden nach Süden und von Osten nach Westen ziehen, so erleichtert dies namentlich dem Fremden die Orientierung in hohem Maße. Aber neben der auch hier wichtigen Rücksicht auf die in der Gegend vorherrschende Windrichtung kommt allgemein in Betracht, ob es richtig ist, ganze Straßenzüge der ungemilderten Bestrahlung durch die Mittagssonne auszusetzen oder durch Züge von Nordwesten nach Südosten Sonne und Schatten mehr gleichmäßig zu verteilen. — Es leuchtet ein, daß bei gleich genauer Beobachtung aller Vorschriften des Verwaltungsrechtes das Ergebnis ein guter oder auch ein sehr schlechter Bauungsplan sein kann. Es ist auch gar nicht gesagt, daß in dem vom Verwaltungsrecht vorgesehenen Einspruchsverfahren etwaige Mängel zum Vorschein kommen müssen. Denn unter den oben erwähnten Mängeln befinden sich zwar manche, die den Interessenten zum Widerspruch reizen (z. B. zu große Straßenbreite, deren Kosten von den An-

liegern zu tragen sind), aber die meisten stehen mit Privatinteressen nicht in einem sichtbaren oder wenigstens nicht in einem leicht erkennbaren Zusammenhange. Zuweilen wird der Einspruch von Interessenten sich gerade gegen gute Eigenschaften des Bebauungsplanes richten, und aus dem Verwaltungsrechte ist keine Norm für diese Güte oder ihr Gegenteil zu entnehmen. Übrigens kann die Leistung des Verwaltungsmannes nicht darin bestehen, daß er einen beliebigen Bebauungsplan macht, aus dem nachher im Einspruchsverfahren etwas erträglich Gutes wird; sondern wenn die Herstellung von Bebauungsplänen zu den Aufgaben des Verwaltungsmannes gehört, so muß er befähigt sein, ihn von vornherein gut zu machen und um die Sachkenntnis in seinem Fach anderen ebenso überlegen sein, wie überall der Fachmann den Laien überragt. Für alles dieses versagt in unserem Beispiel das Verwaltungsrecht vollständig. — Andererseits aber ist klar, daß ohne die Kenntnis des Verwaltungsrechtes der Bebauungsplan nicht zustande gekommen wäre. Der hervorragendste Kenner des Städtebaues würde nicht imstande sein, der Gemeinde zu einem Bebauungsplane zu verhelfen, wenn er nicht das Verwaltungsrecht beherrscht. Der vorzüglich aufgestellte Plan würde, wenn die gesetzlichen Vorschriften nicht erfüllt sind, nicht in Kraft treten und also nie ausgeführt werden können.

Daselbe Verhältnis läßt sich an jeder größeren Verwaltungsaufgabe dartun. Will eine Gemeinde eine Gasanstalt anlegen, so ist aus dem Verwaltungsrecht zu ersehen, welche feuer- und gewerbe-polizeilichen Vorschriften für Gasanstalten innezuhalten sind, welche Vorschriften für die Bewilligung der Anstalt als einer kommunalen Einrichtung in Betracht kommen, inwieweit der Magistrat an die Zustimmung der Stadtverordneten gebunden ist (Geldbewilligung), inwieweit er selbständig vorgehen kann (Beamtenernennung) u. s. w. Allein, ob die so zustande gebrachte Gasanstalt gut oder schlecht wird, hängt mit der größeren oder geringeren Kenntnis des Verwaltungsrechtes gar nicht zusammen. Für die Größe einer Gasanstalt und die Fassungsvermögen der Rohrleitungen kommt beispielsweise nur der Bedarf eines einzigen Tages im Jahre in Betracht, nämlich des 24. Dezember. Wer die Gasanstalt anlegt und sie nicht auf diesen Tag einrichtet, der kann erleben, daß am Heiligabend die Bevölkerung ihm die Scheiben einschlägt, und daß

die Übeltäter nicht einmal zu fassen sind, weil auch die Strafen in tiefem Dunkel liegen. Wenn es ein so feststehender Satz ist, daß die Größe der Gasanstalt nach dem mutmaßlichen Bedarf des 24. Dezember zu bemessen ist, so muß die Wissenschaft, die der Verwaltungsmann braucht, so eingerichtet sein, daß er das aus ihr ersehen kann; die Wissenschaft des Verwaltungsrechts lehrt es nicht. — Der gewiegte Kenner des Finanzrechts wird aus seiner Rechtskenntnis allein niemals eine Antwort auf die Frage schöpfen, wann es vorteilhafter ist, eine Anleihe zu 3%, wann zu 3½ oder 4% aufzunehmen; er muß hierzu die Geld- und Börsenverhältnisse, die Bedingungen der Rückzahlung, das Verhältnis des Agiogewinnes zur Mehrzahlung von Zinsen u. s. w. kennen.

Daß in allen diesen Dingen für die Erfüllung der Verwaltungsaufgaben die Kenntnis des Verwaltungsrechts unentbehrlich ist, und daß sie sich gleichwohl niemals mit den Kenntnissen deckt, die erforderlich sind, um die gute Ausführung der Verwaltungsaufgabe zu sichern, das erklärt sich dadurch, daß zum weitaus größten Teile das Verwaltungsrecht negativ ist. Es gibt in der Hauptsache die rechtlichen Schranken an, die der Tätigkeit des Verwaltungsmannes gesetzt sind. Die Vorschrift, daß der Bebauungsplan offenzulegen, daß für die Gasanstalt die Bauerlaubnis einzuholen, daß für die Anleihe die Beschlüsse der Repräsentativ-Körperschaften erforderlich sind, haben im wesentlichen die Bedeutung, daß es unzulässig ist, einen Bebauungsplan anders als im Offenlegungsverfahren, eine Gasanstalt anders als mit Bauerlaubnis, eine Anleihe anders als mit jener Zustimmung in die Welt zu setzen. Welche Rücksichten aber zu nehmen sind, damit ein guter Bebauungsplan, eine ausreichende Gasanstalt, eine sachgemäße Anleihe zustande käme, damit beschäftigt sich das Verwaltungsrecht in der Regel nicht. Hierin gerade läge die Hauptaufgabe einer Verwaltungswissenschaft. In einem vollständigen System der Verwaltungswissenschaft würde das Verwaltungsrecht in jedem Zweige als ein unentbehrlicher, aber in keinem als der wesentliche Bestandteil eine Rolle spielen.

Die erste Frage, die die Verwaltungswissenschaft zu beantworten hat, lautet: Wie wird verwaltet? Erst die zweite würde lauten: Wie soll verwaltet werden? Das Material zur Beantwortung der zweiten Frage kann aus keinem anderen Schöpfbecken als dem der

praktischen Verwaltung entnommen werden. Die Verwaltungswissenschaft ist eine empirische Wissenschaft. Sie muß mit Sammlung der Erfahrungs-Tatsachen beginnen, und erst auf diese Art, induktiv, gewisse Grundsätze finden, aus denen sie nachher, deduktiv, andere ableiten kann. Aber gerade wegen dieser Unentbehrlichkeit der Tatsachen-Kennntnis könnte man auch schlechthin sagen, die Verwaltungswissenschaft habe es mit der Frage zu tun, wie verwaltet werden soll; denn in der Beantwortung würde die Erledigung der ersten Frage, wie tatsächlich verwaltet wird, mit unumgänglicher Notwendigkeit enthalten sein.

Es ergibt sich nun freilich die Frage, ob bei der unendlichen Mannigfaltigkeit und Ausdehnung der Verwaltungsaufgaben eine solche Wissenschaft als einheitliche überhaupt noch möglich ist. Kann es Sache ein und derselben Wissenschaft sein, anzuleiten, wie in der Schule die Lektüre der Klassiker, in der Feuerwehr die Einrichtung der Dampfsprizen, in der Landwirtschaft die Drainage zu gestalten ist? Scheitert der Aufbau einer solchen Wissenschaft nicht von vornherein daran, daß es niemals einen Menschen geben kann, der dies alles beherrscht?

An diesen Einwänden ist zunächst soviel richtig, daß die Einheitlichkeit dieser Wissenschaft nur herzustellen ist, wenn für jeden Verwaltungszweig die Einzelheiten der Technik ausgeschieden werden. Um den Zusammenhang mit der Technik zu wahren, dazu genügen drei Dinge: der Verwaltungsmann muß aus ihr das Wichtigste — d. h. das für ihn Wichtigste — kennen; er muß mit der Technik sich so viel beschäftigt haben, um zu wissen, in welchen Punkten er genauere Auskunft einzuholen hat; endlich drittens muß er wissen, welcher Techniker für die einzelnen Fragen der geeignete Fachmann ist. Eine fernere Einschränkung muß dahin zugegeben werden, daß der Verwaltungsmann nicht alle Zweige in gleich hohem Maße beherrschen kann; er wird in der Regel einen oder einige Verwaltungszweige als sein eigentliches Betätigungsfeld betrachten. Aber mit diesen Einschränkungen ist der Satz aufrecht zu erhalten: daß der Verwaltungsmann alle Zweige der Verwaltung als sein Fach im weiteren Sinne zu betrachten hat.

Mit diesem Satze steht und fällt auch die Einheit der Verwaltungswissenschaft. Der Satz befindet sich in Übereinstimmung

mit dem herrschenden System, wonach die Verwaltungsmänner wechseln, und heute die Finanzen dirigiert, wer vorgestern noch die Polizei verwaltete, wonach ein abgedankter Diplomat Theater-Intendant werden und direkt aus der höheren Kirchenverwaltung der Weg an die Spitze eines großen Krankenhauses führen kann. Freilich so sicher wie jener Satz mit dem herrschenden System übereinstimmt, so sicher ist er auch im Widerspruch mit einer weitverbreiteten — vielleicht heute die Mehrzahl der Gebildeten umfassenden — Meinung, die es für unrichtig hält, daß in jedem Verwaltungszweige die Sachkenner in den unteren Ämtern bleiben, während die oberen einer nur untereinander wechselnden Schicht von Verwaltungsmännern vorbehalten sind. Dieser Widerspruch äußert sich in den Klagen über den Affessorismus in der Verwaltung. Er ist im Begriff, sich zu der grundsätzlichen Forderung zu verdichten, daß an die Spitze jedes Verwaltungszweiges ein Fachmann gestellt werden müsse: an die Spitze der Unterrichtsverwaltung ein Lehrer, an die der Medizinalverwaltung ein Arzt, an die der Eisenbahnverwaltung ein Ingenieur u. s. w. Soweit diese Forderungen betonen, daß das gegenwärtige System die spezielle Sachkenntnis in den einzelnen Verwaltungszweigen nicht zu genügendem Einfluß kommen lasse, haben sie Recht. Allein sieht man genauer zu, so richtet sich alles, was diese Kritik anführen kann, nicht dagegen, daß Verwaltungsmänner an der Spitze aller Ressorts stehen, sondern weit mehr dagegen, daß die, die heute an der Spitze stehen, vielfach nicht Verwaltungsmänner, sondern nur Juristen sind. Daß die verwaltungsrechtliche Vorbildung zur Verwaltung nicht befähigt, ist richtig; aber daß es keine einheitliche zur Verwaltung aller Zweige befähigende Vorbildung gebe, ist damit in keiner Weise bewiesen. Über das Vorherrschen der Juristen in der Verwaltung ließe sich noch viel Schärferes sagen, als jene kritische Opposition ausspricht, oder mit der Faust in der Tasche in sich hineinspricht. Denn für einen großen Teil der Juristen, die bei uns in die Verwaltung gelangen, würde es noch einen auffälligen Euphemismus darstellen, wenn man sagen wollte, sie seien einseitig verwaltungsrechtlich vorgebildet. Es mangelt ihnen oft alle und jede Kenntnis des Verwaltungsrechts, und sie besitzen lediglich vermöge ihrer privatrechtlichen Vorbildung eine gewisse Anstelligkeit, um sich im Laufe der

Zeit durch eine Reihe von Fehlern hindurch allenfalls in das Verwaltungsrecht hineinzuarbeiten. Allein wenn auch der Assessordismus darin irrt, daß er den Assessor für genügend vorbereitet hält, um alle ordentlichen Verwaltungsämter fachgemäß verwalten zu können, so hat er doch darin recht, daß es eine solche allgemeine und einheitliche Vorbereitung geben soll. Und wenn heute trotz der in den weitesten Kreisen der Nation anerkannten Mangelhaftigkeit dieser Vorbildung sich der Assessordismus gleichwohl hält, so ist dies ein starkes Indizium dafür, daß er irgend eine in der That notwendige Staatsfunktion erfüllt. Diese dürfte in der Notwendigkeit eines irgendwie einheitlichen Standes von Verwaltungsmännern liegen, die nicht Spezialisten in der Verwaltung der Eisenbahnen, oder der Finanzen, oder der Polizei u. s. w., sondern Verwaltungsmänner als solche sind. — Die angemessene Art, dem Assessordismus in der Verwaltung entgegenzutreten, läge dementsprechend nicht darin, daß man das einzig Richtige am Assessordismus, nämlich die Einheitlichkeit der Vorbildung, bekämpft, sondern umgekehrt darin, daß die, die an seine Stelle treten wollen, sich diesen seinen einzigen Vorzug anzueignen suchen. Das heißt: die Techniker sollen nicht darauf ausgehen, den Stand von Verwaltungsmännern zu negieren, sondern sie sollen umgekehrt sich selbst zu Verwaltungsmännern ausbilden; sie sollen in ihrer Ausbildung, so sehr auch ein jeder seinen Zweig pflegen möge, darauf bedacht sein, sich alle die Kenntnisse zu erwerben, die der Verwaltungsmann im allgemeinen braucht. Wenn wirklich einmal ein Lehrer an die Spitze des Unterrichtsministeriums tritt, so wird er dazu nicht deswegen befähigt sein, weil er es versteht, den Homer vorzutragen oder die sphärische Trigonometrie klar und einfach auseinanderzusetzen, sondern weil er weiß, wie ein Schulhaus zu bauen ist, das den Anforderungen des Unterrichts und der Hygiene in gleichem Maße entspricht, wie die Geldmittel für die Schule aufzubringen sind, nach welchen Grundsätzen Ruhegehalts- und Alterszulage-Klassen eingerichtet werden, welche Mittel es gibt, um den Fortschritten der Unterrichtsverwaltung in andern Ländern zu folgen u. s. w. Der Ingenieur Freycinet ist in Frankreich nicht deswegen Eisenbahn-Minister geworden, weil er seiner Vorbildung nach befähigt war, Tracierungslinien und Dampfkessel-Revisionen zu beurteilen, sondern weil er ein Mann war, der mit dieser Kenntnis die Fähigkeit ver-

band, große Beamtenkörper zu leiten und Organismen in Bewegung zu setzen; weil er diese Fähigkeiten in so hohem Maße besaß, daß er ebensogut wie das Eisenbahn- auch das Auswärtige und das Kriegsministerium verwaltet hat. Ein Techniker kann, wenn er außer seiner Technik von Verwaltung nicht mehr versteht, als was gerade damit im notwendigen Zusammenhange steht, immerhin ein leidlich guter Verwaltungsmann in seinem Fache sein; ja er kann unter Umständen auch Hervorragendes in dieser Verwaltungstätigkeit leisten. Ein Stand von Technikern in irgend einem Zweige kann es aber zur Geltung in der Verwaltung nur dann bringen, wenn er sich als Stand von Verwaltungsmännern fühlt und demgemäß für sich in Anspruch nimmt, nicht bloß seine Technik, sondern nötigenfalls und in bestimmtem Umfange auch die anderer Verwaltungszweige zu be- meistern.

Alles das tritt am deutlichsten an der Spitze der Verwaltung in die Erscheinung, wo (namentlich in parlamentarisch regierten Ländern — aber auch in andern —) oft genug nur der ein Ministerium erhält, der nicht gerade lange wählt, ob er die Domänen oder die Justiz oder Posten und Telegraphen übernimmt. Allein im Prinzip ist auf jeder Stufe zu verlangen, daß der Verwaltungsmann für die Verwaltung im allgemeinen vorbereitet sein soll, mag auch für einzelne Ämter eine spezielle Vorbereitung daneben noch erforderlich sein oder nicht. Die Einheitlichkeit einer Verwaltung ist nur dann zu wahren, wenn in dem Personal ein Wechsel aus einem Verwaltungszweig in den andern wenigstens zuweilen und nicht als bloße Ausnahme stattfindet. Nur so auch ist es zu erreichen, daß in dem einzelnen Verwaltungszweig die Beziehungen zu allen anderen erkannt und gepflegt werden.

Fassen wir danach die Verwaltungswissenschaft als die Wissenschaft von der besten Verwaltung, so folgt daraus schon, daß wir das Wort Wissenschaft nicht in dem stolzen Sinne eines großen Bestandteiles in einem System der Wissenschaften gebrauchen. Diese Disziplin ist Wissenschaft nur in demselben Sinne, wie es etwa die Chirurgie ist. Sie ist Kunstanleitung auf theoretischer Grundlage. Solche Disziplinen sind für den, der das Fach ausüben will, nicht

in jedem Stadium und unter allen Umständen unentbehrlich. Es gab schon eine Chirurgie von ziemlicher Entwicklung, als noch immer ein einzelner Feldscher mit gutem Blick in der Erfassung des richtigen Moments für eine Operation dem theoretisch Gebildeten überlegen sein konnte. Bei dem bescheidenen Stande der heutigen Verwaltungswissenschaft wird sich gar nicht leugnen lassen, daß es auch heute noch unter Umständen einen geborenen Verwaltungsmann geben kann, der ohne jede theoretische Schulung den rite vorgebildeten Verwaltungsmännern sich überlegen zeigt. Je weiter ein Wissenszweig fortschreitet, desto seltener wird dieser Fall. Wie er heute in der Chirurgie bereits unmöglich ist, so wird bei zunehmender Vervollkommnung die Verwaltungswissenschaft auch einmal die Höhe erreichen, auf der sie jedem, der in der Verwaltung etwas leisten will, unentbehrlich ist. — Übrigens ist eine gewisse theoretische Kenntnis der Verwaltungswissenschaft auch heute schon selbst dem Verwaltungsgenie notwendig. Denn mag er selbst für seine Person kraft außerordentlicher natürlicher Beanlagung ohne diese Vorbildung häufiger das Richtige treffen als andere mit ihr, so beruht doch die Verwaltung auf einem Zusammenarbeiten und einem Sineinandergreifen der Teile; und um dieses herbeizuführen, um in jedem Augenblicke zu wissen, wie die anderen arbeiten, kann auch der Genialste des bescheidenen Maßes von Kenntnissen, das die heutige Verwaltungswissenschaft bietet, nicht entraten. Nur muß man nicht die äußerliche Auffassung haben, daß der geistig hochstehende Mann dies gerade in seinen Studienjahren gelernt haben und ein Abgangszeugnis darüber besitzen müsse. Die erfolgreichste Schule für die Verwaltung bleibt schließlich die Verwaltung selbst.

Zum Vorstehenden sind zur Vermeidung von Mißverständnissen noch einige zusätzliche Bemerkungen zu machen. Es ist herkömmlich, im Verwaltungsrecht die Verwaltung der Justiz entgegenzusetzen und diese also von der Verwaltung auszuscheiden. Dieser Sprachgebrauch hat in der politischen Entwicklung der europäischen Staaten seinen Grund und ist für die Terminologie, innerhalb deren er entstand, nicht underechtiert. Für die obige Darlegung konnte dieser Sprachgebrauch nicht als bindend erachtet werden. Das Prozeßrecht ist tatsächlich das Verwaltungsrecht der Gerichte. Ebenso wenig kann

die Begrenzung der Verwaltung auf die „innere“ Verwaltung unter Ausscheidung des Auswärtigen hier maßgebend sein.

Umfaßt sonach für uns die Verwaltung alle Zweige der Staatsverwaltung, so würde sie in wissenschaftlicher Abgrenzung nicht einmal darauf zu beschränken sein. Daß auch die Gemeinde ihre Verwaltung hat, würde zwar der Beschränkung auf den Staat nicht im Wege stehen, da es auch sonst üblich ist, die Gemeinden, selbst in ihrer autonomen Tätigkeit, als Glieder des Staates aufzufassen oder wenigstens im Systeme unterzubringen. Allenfalls könnte man sich auch mit der Kirchengemeinde und der Kirche als Gesamtorganismus aus Gründen historischer Entwicklung abfinden. Aber „Verwaltung“ findet auch da statt, wo alle und jede Berührung mit dem Staatsleben fehlt. Verwaltet wird überall, wo Menschen zu dauernder Gesamttätigkeit organisiert sind. Ein kaufmännisches Geschäft hat ebensogut seine Verwaltung, wie das Bureau eines Landrates. Und gerade gegenwärtig nimmt der Handel Organisationsformen an, in denen die genaue Ähnlichkeit, ja sogar die Identität mit dem, was im Staate Verwaltung genannt wird, unverkennbar ist. Bedeutet schon die Aktiengesellschaft einen Schritt nach dieser Seite hin, so noch mehr die vielfachen Beziehungen der Handelsgesellschaften untereinander in Gestalt von mehr innerlichen oder äußerlichen Fusionen, ferner die Herstellung von Kartellen, Syndikaten, Trusts, die Gesellschaften und Einzelunternehmen gemeinsam umfassen und die Tätigkeit von oben nach unten von einer Zentralstelle aus leiten. Die ideale Verwaltungswissenschaft müßte so ausgestaltet sein, daß sie jede Art von Verwaltungstätigkeit in gleichem Maße berücksichtigt, und der bloße Umstand, daß die Tätigkeit staatlich ist oder mit dem Staate zusammenhängt, dürfte auf die wissenschaftliche Erforschung keinen ausschließlich bestimmenden Einfluß üben. Faßt man die Verwaltungswissenschaft in diesem Umfange, so würde sie geradezu ein Kapitel der allgemeinen Soziologie darstellen. Aber auch so lange diese Höhe nicht zu erklimmen ist, darf doch jener weite Geltungsbereich der Verwaltungswissenschaft nicht ganz außer Augen gelassen werden. Schon deswegen nicht, weil garnicht feststeht, welche Aufgaben der Staats-, welche einer privaten Verwaltung zufallen. Noch vor dreißig Jahren galt es in Deutschland als die weitaus überwiegende Meinung, daß die Verwaltung von

Eisenbahnen Sache der Privaten sei, daß es einen Ausnahmezustand darstelle, wenn der Staat, der die Aufsicht führe, gleichzeitig Konkurrent der Beaufichtigten sei. Heute ist die entgegengesetzte Ansicht in Deutschland wahrscheinlich ebenso allgemein, und sicher ist der entgegengesetzte Zustand allgemein. Gemeinnützige Einrichtungen, für die noch vor wenigen Jahren Verein auf Verein begründet wurde, werden von Gemeinden übernommen, ohne daß darin ein Systemwechsel erblickt würde. Selbst eine Verwaltungswissenschaft, die die Absicht hätte, sich auf die öffentliche Verwaltung zu beschränken, könnte die private nicht ignorieren; denn auch das gehört zum Verwaltungsmann in Staat und Gemeinde, gerüstet zu sein auf die neuen Aufgaben, die der öffentlichen Verwaltung aus der privaten zu wachsen oder doch täglich zu wachsen können.

Unsere Ausführungen über die Stellung der Verwaltung in der juristischen Literatur gingen von der Disziplin des Verwaltungsrechtes gegenüber der des Staatsrechtes aus. Diese Gegenüberstellung kann eine sprachliche Berechtigung für sich nicht in Anspruch nehmen. Ein vollständiges System des Staatsrechtes ist ohne das Recht der Staatsverwaltung nicht denkbar. In der Tat haben die älteren Lehrbücher des Staatsrechtes stets alles mitbehandelt, was über das Recht der Verwaltung zu sagen war. Erst als die Abschnitte über dieses eine immer steigende Bedeutung erhielten und die Loslösung einer besonderen Disziplin unter dem Namen des Verwaltungsrechtes notwendig machten, blieb auf der Rest- oder Stammwissenschaft der alte Name des Staatsrechtes haften. Dieses „Staatsrecht im engeren Sinne“ behandelt das, was nach Ausschcheidung des Rechtes der einzelnen Zweige noch übrig blieb. Es ist daher in der juristischen Literatur auch vielfach bereits zugestanden, daß für das heutige Staatsrecht der Name Verfassungsrecht angemessener wäre. — Einer Einteilung des gesamten Staatsrechtes in Verfassungs- und Verwaltungsrecht liegt ein deutlich erkennbares Einteilungsprinzip zu Grunde. Verfassung bezeichnet einen Zustand, Verwaltung eine Tätigkeit. Da aber eine Zustandsbeschreibung mehr auf das Allgemeine, eine Tätigkeitsbeschreibung auf das Besondere gerichtet ist, so steht jene Einteilung mit der von uns gegebenen Erklärung des Verwaltungsrechtes keineswegs im Widerspruch. Das Verwaltungsrecht wäre auch hiernach das Recht der einzelnen Ver-

waltungszweige (der Heeres-, Finanz-, Unterrichts-, Gewerbeverwaltung u. s. w.), während in das Verfassungsrecht die Teile des Staatsrechtes gehören, die allen Verwaltungszweigen gemeinsam sind: Monarchie, Parlament, Begriff des Beamtentums als solchen, Grenzen des Staatsgebietes, Staatsangehörigkeit u. s. w. Es läuft also die Zweiteilung des Staatsrechtes im Grunde genommen auf nichts anderes hinaus, als auf den üblichen juristischen Schematismus des „Allgemeinen Teiles“ und des „Besonderen Teiles“. — Wie man aber auch die Zweiteilung gestalte, so läßt sie sich in keiner Weise so durchführen, daß nicht gewisse Schnittflächen übrig blieben, die beiden Kreisen gemeinsam sind. Auch die Verfassungsinstitute bedürfen einer Verwaltung. Ein Parlament muß ebensogut seine Bureauräume, seine Aktenführung, seine Kassenrechnung, seine Bibliothek haben, wie jede Verwaltungsbehörde. Soweit die hierauf bezüglichen Bestimmungen überwiegend unter dem Gesichtspunkt ihrer Bedeutung für das Verfassungsleben im allgemeinen betrachtet werden — so z. B. die Frage, ob das Parlament selbst seine Beamten ernennt oder ob sie ihm von der Regierung gestellt werden; ob das Parlament selbst die etatsmäßig feststehenden Gelder für die Ausstattung seines Gebäudes verwenden kann, oder ob dies Sache der Regierung ist (Inscription am Reichstagsgebäude), — insofern weist man diesen Fragen mit Recht ihren Platz im Verfassungsrecht an. Allein je reicher entwickelt ein parlamentarisches Leben ist, je länger es besteht, desto umfangreicher wird seine Verwaltung in ihren Einzelheiten, und es fällt schließlich jeder wesentliche Unterscheidungsgrund zwischen diesen Einzelheiten des Verwaltungsrechtes und denen anderer Ressorts fort. Man kann die Frage, ob die Regierung das Recht habe, von den Unterschriften der Petitionen Kenntnis zu nehmen, oder ob der Reichstag eine bei ihm eingereichte Petition als sein Eigentum verwalten dürfe, als Frage des Verfassungsrechtes behandeln. Wenn aber im Laufe der Jahrzehnte oder gar der Jahrhunderte ein ganzes Reichstags-Archiv erwächst, das unter dem jedesmaligen Präsidenten in derselben Weise wie andere Archive verwaltet wird, so kann man die im Laufe der Zeit in Gestalt von Reichstagsbeschlüssen oder Präsidialverfügungen niedergelegten Grundsätze über die Benutzung dieses Archivs (z. B. auch für Zwecke der historischen Forschung) unmöglich aus

dem Grunde zum Verfassungsrecht rechnen wollen, weil sie ihrem Wesen nach etwas anderes seien, als die Grundsätze für die Benutzung anderer Archive. Erkennt man aber einmal den Begriff des parlamentarischen Verwaltungsrechtes an, so kann man ihm seinen wichtigsten Bestandteil, das Recht der Geschäftsordnung, nicht entziehen.¹⁾ Sobald eben das Verfassungsrecht die Verfassungsinstitute in ihrer Tätigkeit behandeln will, gewinnt es eine verwaltungsrechtliche Seite. — Umgekehrt, wenn das Verwaltungsrecht das Recht der einzelnen Verwaltungsressorts sein will, so wird die Aufzählung der einzelnen Ressorts niemals vollständig sein, wenn ihnen nicht noch eines hinzugefügt wird, das die Staatsaufgaben im allgemeinen wahrzunehmen hat. Die „allgemeine Staatsverwaltung“ ist ein Spezialressort wie jedes andere, insofern jede Organisationsfrage, die für ein Spezialressort zu lösen ist, hier ebenfalls gelöst werden muß. Es muß in jedem Staate ein solches Ressort geben, nicht etwa bloß deswegen, damit die Dinge, die bei der Einteilung übersehen worden sind, doch irgendwo einen Unterschlupf finden, sondern weil es auch in der Verwaltung gewisse Objekte so allgemeiner Natur gibt, daß sie bei einer bloßen Spezialeinteilung gerade um ihrer allgemeinen Wichtigkeit willen heimatlos würden (Bevölkerungspolitik, Landesvermessung u. a.). — So läuft denn die Einteilung in Verfassungsrecht und Verwaltungsrecht darauf hinaus, daß beide dasselbe Objekt haben, es aber unter verschiedenem Gesichtspunkte ansehen. Das Verfassungsrecht ist das

¹⁾ Ganz ebenso gibt es auch ein Verwaltungsrecht der monarchischen Gewalt. Auch hier kann man zwar die großen maßgebenden Grundsätze, deren Bedeutung weitaus überwiegend in ihrer Tragweite für das gesamte Staatsleben liegt, a parte potiori zum Verfassungsrecht rechnen, und man kann davon absehen, daß ihre Handhabung schließlich auch Verwaltung ist, wie jede andere. Man kann es z. B. ganz gut mit dem Grundsatz der Gegenzeichnung so halten, wiewohl die Gegenzeichnung eine allgemeine Verwaltungseinrichtung ist, die vom Bureauassistenten bis zum Minister die gesamte Verwaltung durchzieht. Aber die Entschliebung des Königs bis zu dem Augenblicke, wo sie die Gegenzeichnung des Ministers erhält (oder wie es sich in der Praxis regelmäßig stellt, die Entschliebung auf die vorgelegte Gegenzeichnung hin) entzieht auch nicht formlos. Auch hierfür gibt es einen Apparat, der teils in hergebrachten, teils in schriftlich festgelegten Formen, d. h. nach einem bestimmten Verwaltungsrecht, arbeitet. Daß die herrschende Methode diese Verwaltungsseite der monarchischen Gewalt in der Regel übersteht, hat zur Folge, daß über Institutionen, wie das geheime Zivilkabinett, das Heroldsamt und andere, eine bei praktischen Anlässen recht schmerzlich empfundene Unklarheit besteht.

Staatsrecht, betrachtet unter dem Gesichtspunkte des Verfassungszustandes; das Verwaltungsrecht ist dasselbe unter dem Gesichtspunkte der Verwaltungstätigkeit. In dieser Beschränkung aber ist jene Zweiteilung aufrecht zu erhalten und auch als wissenschaftlich fruchtbar anzuerkennen. — Wenden wir dieses Ergebnis, seines juristischen Charakters entkleidet, auf die Verwaltungswissenschaft im allgemeinen an, und suchen wir daran unsere frühere Erklärung von Sozialpolitik zu messen, so werden wir in einem Punkte diese Erklärung modifizieren können. Wie nämlich dem Verwaltungsrecht das Verfassungsrecht gegenüber steht, so kann es neben der Verwaltungspolitik auch eine Verfassungspolitik geben. Es besteht dann kein Anlaß, die Sozialpolitik auf jene zu beschränken. Es ergibt sich vielmehr auch hier eine Zweiteilung: die soziale Verfassungspolitik und die soziale Verwaltungspolitik. Wie diese in jedes Verwaltungsressort mit sozialen Gesichtspunkten hineintritt, so hat jene die Sozialisierung auch in den allgemeinen Institutionen des Verfassungslebens (Wahlrecht, Beamtenernennung, Selbstverwaltung) durchzuführen. Allein da wir daran festhalten, daß es keine noch so allgemeine Frage des Staatslebens gibt, die nicht auch von der Verwaltung aus zu erreichen wäre, da also auch der Verwaltung das Allgemeine nicht entzogen ist, so genügt für uns diese Pforte, um der Sozialpolitik den Eintritt in das gesamte Staatsleben zu eröffnen. Für die von uns zu behandelnden Fragen wird das Schwergewicht der Beantwortung auf der Verwaltungsseite liegen.

3. Die Beziehungen von Sozialpolitik und Verwaltungswissenschaft.

Ist die Sozialpolitik die Politik aufgefaßt unter sozialem Gesichtspunkte, so zeigt sich ihr Einfluß auf die Verwaltungswissenschaft zunächst nach der Seite hin, daß der Verwaltungsmann genötigt ist, seine Tätigkeit nach der Wirkung auf die einzelnen sozialen Schichten zu betrachten. Der Individualismus steht zu allen Volksgliedern gleich, weil er allen mit derselben Gleichgiltigkeit gegenübersteht. Die volkswirtschaftliche Wirkung hat es nur mit der Wirkung an einem unpersönlichen Objekt zu tun. Das Eintreten sozialer Gesichtspunkte in die Verwaltung hat zur Folge, daß man die einzelne Maßregel nicht mehr bloß darauf prüft, wie sie auf die Vermehrung des Wohlstandes im ganzen, sondern auch, wie sie auf die einzelnen Schichten des Volkes wirkt. So tritt vor das Auge des Verwaltungsmannes mit einem Male die ganze Buntheit der Wirkungen, die von jeder seiner Maßregeln ausgehen. — Die Änderung besteht aber nicht darin, daß überhaupt in diese Tätigkeit soziale Gesichtspunkte und soziale Beweggründe eintreten. Ohne diese hat eine Verwaltung niemals bestanden. Neu treten jene Motive nicht sowohl in die Tätigkeit, wie in das Bewußtsein ein. Unbewußt wirken Rücksichten auf einzelne soziale Schichten zu allen Zeiten mit. Jede Verwaltung ist beherrscht von den sozialen Anschauungen der Gesellschaftsklasse, aus der ihre leitenden Kräfte hervorgegangen sind und täglich neu hervorgehen. Hier zeigt sich der Einfluß der Sozialpolitik gerade darin, daß die Einseitigkeit der eigenen Anschauungen zum Bewußtsein kommt und neben den Interessen der herrschenden Klasse die der andern zur Berücksichtigung sind