universität innsbruck
Universitäts- und Landesbibliothek Tirol

Universitäts- und Landesbibliothek Tirol

Grundriß des österreichischen Sozialrechtes

Lederer, Max

Wien, 1932

Einleitung

urn:nbn:at:at-ubi:2-12607

Einleitung.

§ 1. Begriff und Abgrenzung des Sozialrechtes.

I. Sozialrecht und Sozialpolitik. Unter »Sozialrecht« versteht man die Summe der Normen, die sich in einem bestimmten Staate oder Gemeinwesen auf sozialem Gebiete historisch entwickelt und sich allmählich zu Rechtseinrichtungen eigener Art fortgebildet haben. Die Vorschriften des Sozialrechtes, das im letzten Jahrzehnt eine bemerkenswerte Ausgestaltung erfahren hat und heute bereits infolge seiner wissenschaftlichen Durchdringung und reichen Fachliteratur als besondere Rechtsdisziplin angesprochen werden darf, sind vorwiegend von Erwägungen des Gesamtwohles geleitet. Indem sie den Einzelnen dem freien Spiel der wirtschaftlichen Kräfte entziehen und ihm zu einem geschützten Lebensbereich verhelfen, dienen sie zugleich den allgemeinen sozialpolitischen Bestrebungen, welche darauf abzielen, die zwischen den sozialen Klassen herrschenden Gegensätze im Sinne gerechter Ausgleichung zu mildern und zu überbrücken.

»Soziale Klassen« sind Gruppen von Menschen, welche sich in gleicher oder ähnlicher wirtschaftlicher und gesellschaftlicher Lage befinden und die sich zumeist zur Wahrung ihrer Interessen organisch zusammenzuschließen pflegen. In dieser Spaltung liegt der Keim sozialer Kämpfe, eine Gefahr, welcher die »Sozialpolitik« mittels ihrer von staatlichen und gesellschaftlichen Faktoren ausgehenden Tätigkeit planmäßig entgegenzuwirken sucht.

Als Subjekt sozialpolitischer Tätigkeit kommen daher in erster Linie der Staat, außerdem, sei es anregend oder ausführend, die öffentlich-rechtlichen Selbstverwaltungskörper, weiters die Organisationen und Verbände gleichgerichteter Bevölkerungs- oder Berufsschichten, endlich auch sozialpolitisch eingestellte Vereinigungen in Betracht. Objekt der Sozialpolitik hingegen sind jene Klassen und Gruppen der Gesellschaft, die im wirtschaftlichen Kampfe benachteiligt sind. Hiezu gehört vor allem die Arbeiterklasse, die angesichts unserer, auf kapitalistischer Basis ruhenden Gesellschaftsordnung einer den moralischen und ökonomischen Gleichgewichtszustand herbeiführenden Stützung bedarf. Dies schon deshalb, weil deren Angehörige infolge ihrer Besitzlosigkeit, dann aber auch durch Erziehung, Beruf und Tradition genötigt sind, ihre Arbeitskraft zu veräußern und somit im wirtschaftlichen Ringen als der schwächere Teil erscheinen.

Die Sozialpolitik als Wissenschaft ist in manchen ihrer Elemente der Volkswirtschaftspolitik, dann aber auch der Soziologie[1]) (Gesell-

[1]) Die Soziologie ist eine immer mehr aufblühende Wissenschaft, die ihre Entwicklung vorwiegend den Lehren von August Comte und Herbert Spencer, dann den grundlegenden Forschungen von Schäffle, Simmel, Spann, Tönnies, Vierkandt und

schaftslehre) verwandt, auf deren Erkenntnissen sie fußt und weiterbaut. Ihr Anwendungsgebiet ist ein überaus weites. Es umfaßt die mannigfaltigsten sozialen Probleme, welche die Sozialpolitik theoretisch zu fundieren und zu erforschen sucht.[1]) In ihren praktischen Zielen ist die Sozialpolitik auf Ausgleichung der Klassenunterschiede, namentlich auf Hebung der benachteiligten Gesellschaftsschichten, und auf die Verhütung sozialer Kämpfe gerichtet. Ihre Funktion ist daher eine präventive. Sie will Ventile schaffen, durch welche der überschüssige Dampf aus dem überhitzten Kessel — mit einem solchen lassen sich die gesellschaftlichen Zustände in unserer von allerlei Nöten bedrängten Zeit wohl vergleichen — zu entweichen vermag. Dieser allfällige Explosionen verhütende Charakter der Sozialpolitik und des in der Normengebung auf ihr fußenden Sozialrechtes tritt am deutlichsten auf ihrem Hauptgebiete, der Arbeiter-

---

Wiese, ferner den Arbeiten von Below, Brinkmann, Goldscheid, Kelsen, Oppenheimer, Scheler, Stammler, Max Weber sowie einer Reihe anderer, namentlich auch französischer, amerikanischer und englischer Gelehrten verdankt. Sie will als Lehre von der Gesellschaft die typischen Beziehungen der Menschen untereinander sowie die Motive ihres sozialen Verhaltens bloßlegen und die Grundlagen, auf denen die Gesellschaft ruht, untersuchen. Die zunehmende Ausbreitung dieser Wissenschaft äußert sich nicht bloß in dem reichen Schrifttum derselben, sondern trat auch bei den in den letzten Jahren abgehaltenen, stark besuchten Soziologentagen deutlich in Erscheinung.

[1]) Das Wesen und die Ziele der Sozialpolitik sind in der wissenschaftlichen Theorie umstritten. Auch haben sich die Anschauungen hierüber im Laufe der Zeiten sehr gewandelt. Während Adolf Wagner unter Sozialpolitik noch jene Politik des Staates verstand, die Mißstände im Gebiete des Verteilungsprozesses mit Mitteln der Gesetzgebung zu bekämpfen sucht, rückte Schmoller die Gerechtigkeitsidee als Kernpunkt aller Sozialpolitik in den Vordergrund. Der heutigen Auffassung vom Wesen der Sozialpolitik kam erst van der Borght näher, indem er einen weiteren und engeren Begriff derselben unterschied. Zu ersterem rechnet er alle Maßnahmen, welche die im Gesamtinteresse notwendige Einwirkung auf die sozialen Verhältnisse bezwecken; zur engeren Sozialpolitik hingegen die Wohlfahrtspolitik zugunsten jener Klassen, die ihre Arbeitskraft im Dienste anderer in abhängiger Berufsstellung verwerten müssen. Hiemit waren die Beziehungen der Sozialpolitik zur Arbeiterfrage bereits herausgeschält. Spätere Autoren, wie Zwiedineck, Heimann und Amonn, gingen bei ihrer Begriffsbildung mehr von soziologischen Ausgangspunkten aus, indem sie als Kriterium der Sozialpolitik die Erhaltung und Stärkung der gesellschaftlichen Zusammenhänge sowie die Abschwächung der Klassengegensätze ansahen. Auf diesem Fundament ruhen auch die Auffassungen, die Heyde und Günther vom Wesen der Sozialpolitik hegen, wobei sie die dieselbe beeinflussenden Wert- und Gerechtigkeitsvorstellungen stark betonen. Vom universalistischen Standpunkt aus betrachtet Spann die Sozialpolitik. Er erblickt in ihr das Eintreten der Gesamtheit für ihre im wirtschaftlichen Kampfe konstitutiv und dauernd benachteiligten Gruppen und zugleich ein Mittel zur Umgliederung der Wirtschaft, dessen Ziel die Erreichung eines gerechten Preises der Arbeit bildet. Herkner endlich, der Verfasser des berühmt gewordenen Buches »Die Arbeiterfrage«, sieht in der Sozialpolitik nicht Selbstzweck, sondern nur ein Mittel, um die Lebensbedingungen der Massen in geistiger, sittlicher und wirtschaftlicher Hinsicht zu verbessern. Er verlangt daher engste Verbindung von Wirtschafts- und Sozialpolitik, die keine getrennten Gebiete, sondern eine sich völlig durchdringende Einheit bedeuten. Vgl. weiters hinsichtlich aller dieser Fragen auch den übersichtlich informierenden Artikel von Wiese, »Sozialpolitik« im Handwörterbuch der Staatswissenschaften, 4. Auflage, Bd. VII, S. 612—622.

frage, hervor, die man deshalb auch als die soziale Frage gemeinhin zu bezeichnen pflegt. Das Prävalieren derselben hängt mit dem immer stärkeren Hervortreten geschlossener Arbeitermassen, des industriellen Proletariates, zusammen, einer wirtschaftsgeschichtlichen Entwicklung, die durch die technischen Umwälzungen des 18. und 19. Jahrhunderts, namentlich durch die Erfindung der Maschinen und den Siegeszug von Dampfkraft und Elektrizität, herbeigeführt worden ist. Im Einklang hiemit vollzog sich auch der Aufstieg der Sozialgesetzgebung, die, von bescheidenen Anfängen, wie z. B. dem Kinder- und Frauenschutz, ausgehend, immer weitgesteckteren Zielen zustrebt. Sie will insbesondere auch der Schaffung positiver Werte dienen, vor allem kulturfördernd wirken, die Kraft und Gesundheit der breiten Volksschichten heben und so zur Festigung der sittlichen, geistigen und ökonomischen Grundlagen des Staates beitragen.

Von diesen teils ethischen, teils volkswirtschaftlichen Gesichtspunkten geleitet, greifen die beiden Schwesterwissenschaften Sozialpolitik und Sozialrecht über den Arbeitsvertrag, der die dienstrechtlichen Beziehungen zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern ordnet, weit hinaus. Sie erfassen und beeinflussen vielmehr das gesamte Arbeitsverhältnis in allen seinen Ausstrahlungen, namentlich auch die der Vorbereitung des Arbeitsvertrages dienende Arbeitsvermittlung, die Arbeitsverfassung nebst der Arbeitsgerichtsbarkeit und dem Schlichtungswesen, den Arbeiterschutz, die Sozialversicherung, die Arbeitslosenfürsorge u. a. m. Besonders die in den Arbeiterschutzvorschriften und in der Sozialversicherung verankerten Komplexe verraten deutlich den Einschlag staatlicher und kultureller Interessen. Dies geht so weit, daß man nicht selten nach dem Standard dieser Gesetzgebung den Kulturgrad der betreffenden Staaten einzuschätzen pflegt.[1])

Natürlich darf sich die von Erwägungen ausgleichender Gerechtigkeit geleitete Sozialpolitik in ihrer objektiven Erfassung nicht bloß auf die arbeitenden Klassen allein beschränken. Auch mancherlei Probleme der Mittelstandspolitik, wie die Altersversicherung der selbständig Erwerbstätigen (Bauern, Kleingewerbetreibende, Angehörige liberaler Berufe usw.), die Kleinrentnerfürsorge, dann aber noch andere, gerade in den jetzigen Zeitläuften aktuelle Fragen, so z. B. jene der Wohnungspolitik, des Bildungswesens usw., fallen bis zu einem gewissen Grade mit in ihren Bereich.[2]) Hiedurch wird das Anwendungsgebiet der sozialen Einrichtungen, die ja auch unter den

[1]) Als Beispiel hiefür sei auf den australischen Staat Neuseeland hingewiesen, dessen vorgeschrittene Arbeiterschutzgesetzgebung ihm einen über seine volkswirtschaftliche und ethnologische Bedeutung weit hinausreichenden Ruf verschafft hat.

[2]) Von mancher Seite wird bestritten, daß soziale Vorsorgen für selbständig Erwerbstätige und sonstige Mittelständler in den Bereich des Sozialrechtes gehören. Identifiziert man letzteres mit dem engeren Begriffe des Arbeitsrechtes, was nach Ansicht des Verfassers nicht zutrifft, dann könnte man allerdings zum Schlusse gelangen, daß nur das Arbeitsverhältnis und die rechtliche Lage der unselbständig Erwerbenden den Gegenstand der Sozialgesetzgebung zu bilden hat. Tatsächlich ist

Arbeitnehmern selbst nicht bloß die handwerklich und industriell tätigen, sondern auch die geistig und künstlerisch schaffenden erfassen, außerordentlich erweitert. Im übrigen sind die Grenzen der Sozialpolitik fließende und bestimmen sich vielfach nach zeitlichen und örtlichen Verhältnissen, dann aber auch nach wirtschaftspolitischen Erwägungen.[1]) Demgemäß weist ihr Niederschlag, das Sozialrecht, in den einzelnen Staaten eine ungleichartige Entwicklung auf. Ein Zug zur Nivellierung, der die zurückgebliebenen Gemeinwesen mitreißt, ist jedoch in unserer Zeit nicht zu verkennen. Zu diesem erfreulichen Angleichungsprozeß hat das aufklärende und anfeuernde Wirken der in den Friedensverträgen verankerten »Internationalen Arbeitsorganisation« viel beigetragen, die in offizieller Weise die schon vor dem Kriege auf freieren Grundlagen betriebenen internationalen Arbeiterschutzbestrebungen fortsetzt.

II. Wohlfahrtspflege und Caritas. Der Sozialpolitik verwandt, jedoch begrifflich von ihr verschieden, ist die »Wohlfahrtspflege«. Diese ist nicht so wie die Sozialpolitik von Wertvorstellungen und Gerechtigkeitsempfindungen gegenüber den einzelnen Klassen und Ständen geleitet, sondern erstrebt die allgemeine Hebung des Gesamtvolkes durch veredlungspolitische Maßnahmen allerlei Art. Zu ihren vornehmlichsten Zweigen gehört der Säuglings- und Mutterschutz, die Jugendfürsorge, das Armenwesen, die Bekämpfung der Volkskrankheiten, die Kriegsopferfürsorge u. a. m. Die meisten dieser überwiegend von autonomen und gesellschaftlichen Faktoren[2]) gehandhabten Formen moderner Wohlfahrtspflege sind in ihrer Entwicklung jüngeren Datums. Sie haben ihren stärksten Antrieb erst durch den Weltkrieg und seine mit Not und Elend einhergehenden Nachwirkungen erhalten. Immerhin hat sich auch auf diesem Gebiete bereits ein Stock von Rechtsnormen, das »Fürsorgerecht«, herausgebildet, das allerdings nach Umfang und Bedeutung dem Sozialrecht gegenüber zurücksteht. Doch haben

---

jedoch das heutige Sozialrecht vieler Staaten über diese zu enge Begrenzung bereits hinausgewachsen. Hiezu haben nicht zuletzt auch die nach Kriegsende in der Struktur der Gesellschaft eingetretenen Änderungen beigetragen, durch welche manche Kreise und Schichten, die früher auskömmlich gesichert waren, in die Not des Proletariates herabgesunken und dadurch zum Objekt sozialer Fürsorge geworden sind.

[1]) Eine vernunftgemäße Sozialpolitik findet ihre Hemmungen in den Geboten der Wirtschaft. Insbesondere gilt es, Nützlichkeit und Schädlichkeit der sozialpolitischen Einrichtungen gegeneinander abzuwägen. So wird man gewisse sozialpolitische Eingriffe dann unterlassen, wenn der Produktion die hiefür erforderliche Tragfähigkeit mangelt oder wenn sie zu einer solchen Verteuerung der Erzeugnisse führen würden, daß die Absatz- oder Konkurrenzfähigkeit der Industrie darunter leidet. Deshalb hängt die Durchsetzbarkeit sozialpolitischer Forderungen oft vom Grade der wirtschaftlichen Konjunktur ab.

[2]) In der Republik Österreich kommen vorwiegend die Bundesländer und Gemeinden sowie gewisse, allgemeinen Humanitätszielen zustrebende Vereine als Träger der Wohlfahrtspflege in Betracht. Nur in der Kriegsopferfürsorge, die nach Gesetzgebung und Vollziehung Bundessache ist, sind es Bundesbehörden (das Bundesministerium für soziale Verwaltung und die Invalidenentschädigungskommissionen), die als Träger der hier in Frage stehenden öffentlich-rechtlichen Fürsorgetätigkeit fungieren.

beide Rechtskomplexe gemeinsame Schnittflächen und Berührungspunkte. Sie ergänzen sich inhaltlich, wenn sie letzten Endes auch verschiedenen Zielen zustreben.[1])

Zur Sozialpolitik und Wohlfahrtspflege tritt als dritte Spielart sozialethischen Handelns die »Caritas« hinzu. Diese erschöpft sich in der Ausübung praktischer Fürsorge für den einzelnen notleidenden Menschen. Hier haben wir es also nur mit freier Liebestätigkeit zu tun, die, unbeeinflußt von Erwägungen der Staatsräson, philanthropischen Empfindungen entspringt und die sich in den verschiedensten Formen menschlicher Hilfeleistung auswirkt. Die Caritas ist gänzlich der privaten, zumeist der vereinsmäßigen Initiative überlassen, wenn sie sich auch der moralischen, mitunter sogar der finanziellen Förderung öffentlich-rechtlicher Faktoren erfreut. Die ihr innewohnende freie Beweglichkeit verbietet die Aufstellung fester Regeln, erfordert vielmehr größtes Anpassungsvermögen an die Bedürfnisse des Einzelfalles. Daher ist für die Rechtsordnung auch kein Anlaß gegeben, auf diesem Gebiete normengebend einzugreifen. Der Wert der Caritas ist übrigens nicht bloß in den von ihr erbrachten menschenfreundlichen Taten, sondern auch darin zu erblicken, daß sie als Wegbereiterin der öffentlichen Wohlfahrtspflege neue Bahnen der Fürsorge einzuschlagen und zu erproben vermag. Auch erweist sie sich oft in ihren Einrichtungen als geeignetes Instrument zur Durchführung rechtlich angeordneter, sozialpolitischer Maßnahmen. Namentlich leisten die Organe der Caritas bei Recherchen und Kontrollen auf dem Gebiete des Kinderschutzes, des Armenwesens, der Kriegsopferfürsorge usw. die ersprießlichsten Dienste.[2])

So bestehen denn zwischen den hier geschilderten Formen sozialer Tätigkeit (Sozialpolitik, Wohlfahrtspflege und Caritas) gewisse natürliche Zusammenhänge, welche diese an sich verschiedenartig gerichteten Zweige sozialethischen Handelns dennoch als miteinander verwandt und auch aufeinander angewiesen erscheinen lassen.

---

[1]) Man hat vielfach versucht, Unterscheidungsmerkmale für eine genauere Abgrenzung zwischen Sozialpolitik und Wohlfahrtspflege und damit auch zwischen Sozial- und Fürsorgerecht zu gewinnen. So hat man die Anschauung vertreten, daß die Sozialpolitik vorbeugenden, die Wohlfahrtspflege heilenden Charakter an sich trage, weiters daß die erstere auf die Schaffung rechtlich-begründeter Ansprüche, die letztere hingegen nur auf die Gewährung freiwilliger Leistungen abziele. Auch gehe die Sozialpolitik mehr auf das Typische, nämlich die Beseitigung allgemeiner Übelstände, während die Wohlfahrtspflege auf das Exzeptionelle, somit auf die von der Norm abweichenden Fälle gerichtet sei. Wenn diesen Unterscheidungsversuchen auch mancher richtige Gedanke zugrunde liegen mag, so wird man bei Abgrenzung der beiden Materien doch das Hauptgewicht auf die Zielsetzung zu legen haben, die bei der Sozialpolitik in eine gerechte Ausgleichung und Milderung der Klassengegensätze, bei der Wohlfahrtspflege hingegen in eine von populationistischen Erwägungen beeinflußte Hebung der Gesamtbevölkerung ausmündet.

[2]) Über die gegenseitigen Beziehungen von Caritas und Wohlfahrtspflege sowie das Zusammenarbeiten beider vgl. das interessante Buch von Hermann Bolzan »Fürsorgerecht und Caritas«, Freiburg i. B. 1927.

§ 2. Gegenstand des Sozialrechtes.

Das Sozialrecht weist, entsprechend seinen weitgesteckten Zielen, einen reichgegliederten Inhalt auf. Es birgt sowohl Elemente des Privatrechtes als auch des öffentlichen Rechtes, daher Justiz- und Verwaltungssachen in sich, wobei seine materiell-rechtlichen Bestimmungen häufig mit formalen und Verfahrensvorschriften durchsetzt sind. Wiewohl das Sozialrecht seiner Entwicklung nach zumeist jüngeren Datums ist, hat es dennoch bereits eine beachtenswerte Durchbildung und Verfeinerung erfahren.[1]) Nach seinem Gegenstande zerfällt es in sechs Hauptbestandteile, die sich als geschlossene Materien darstellen und wiederum eine Gliederung nach Untergruppen gestatten. Die Komplexe, um die es sich hier handelt, sind das Arbeitsvertragsrecht, die Arbeitsverfassung, der Arbeiterschutz, die Arbeitsgerichtsbarkeit, die Sozialversicherung und die Arbeitslosenfürsorge.

I. Das Arbeitsvertragsrecht ist das älteste und juristisch ausgebildetste der erwähnten Rechtsgebiete. Hier schlagen die zivilistischen Momente durch, wenngleich seine oft in zwingender Form gehaltenen Vorschriften vielfach von Erwägungen ausgleichender Gerechtigkeit und des Gemeinwohles beeinflußt sind. Solche im Wege der Parteienvereinbarung nicht abänderliche, arbeitsvertragliche Rechtsnormen pflegt man dann als »unabdingbar« zu bezeichnen. Auch dem Umfange nach steht das Arbeitsvertragsrecht an erster Stelle. Seine Grenzen sind weit gezogen. Es umfaßt zunächst die auf die Vorbereitung des Arbeitsvertrages abzielenden Normen, vornehmlich jene der Arbeitsvermittlung, Arbeitserhaltung und Arbeitsvermehrung, wobei auch der Schutz des inländischen Arbeitsmarktes vor Überflutung durch ausländische Arbeitswerber eine Rolle spielt. Den Kern der Materie bilden jedoch die Vorschriften über die Gestaltung des eigentlichen Arbeits- oder Dienstvertrages, der die rechtlichen Beziehungen zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern regelt. Hieher gehören insbesondere die gesetzlichen Bestimmungen über Begründung, Bestand und Auflösung des Arbeits- oder Dienstverhältnisses sowie über die gegenseitigen Rechte und Pflichten der Arbeitgeber und Arbeitnehmer. Auch das eigenartige Recht der Kollektivverträge fällt mit herein. Diese Gesamtvereinbarungen haben in letzter Zeit eine überragende sozialpolitische und wirtschaftliche Bedeutung erlangt und gewissermaßen eine Typisierung der im Einzelfall abzuschließenden Arbeitsverträge herbeigeführt.[2])

Im übrigen hat sich die Entwicklung des Arbeitsvertragsrechtes, das man auch als Arbeitsrecht im engeren Sinne zu bezeichnen pflegt, in den meisten Staaten, besonders aber in Österreich, im Sinne einer

[1]) Beweis dessen die aus den Quellenwerken ersichtliche, überwältigende Fülle legislativen Materials sowie die reichhaltige Fachliteratur auf sozialpolitischem Gebiete, die insbesondere im Deutschen Reiche üppig in die Halme geschossen ist. Vgl. diesbezüglich die Literaturübersicht auf Seite 61 ff.

[2]) Vergleiche hinsichtlich des Wesens, der sozialen Ziele und der juristischen Gestaltung der Kollektivverträge auch die Darlegungen auf Seite 56 und 239.

weitgehenden Spezialisierung vollzogen. Wir finden hier zunächst die Teilung in zwei große Gruppen von Arbeitnehmern, in die auf geistigem oder künstlerischem, namentlich aber auf kaufmännischem und technischem Gebiete tätigen Angestellten einerseits und in die teils gelernten, teils ungelernten Arbeiter anderseits. Jedoch auch innerhalb dieser beiden Kategorien haben sich vielfach Sonderrechte herausgebildet, die es sich zum Ziel setzen, die Gestaltung des Arbeitsvertrages der Eigenart bestimmter Berufe organisch anzupassen. So gibt es in Österreich neben den Vorschriften des allgemein geltenden bürgerlichen Gesetzbuches und des Angestelltengesetzes ein eigenes Dienstrecht für Schauspieler, Journalisten, Pharmazeuten, Gutsangestellte usw. Dann aber bestehen auch Sondergesetze für gewerbliche Hilfsarbeiter, weiters für Bäckerei-, Berg-, Heim-, Land- und Forstarbeiter, Hausgehilfen, Hausbesorger usw., die zu den subsidiär geltenden generellen Normen des Allgemeinen bürgerlichen Gesetzbuches hinzutreten. Diese in manchen Belangen vielleicht zu weit gehende Zerfällung nach Berufen hat natürlich Nachteile im Gefolge. Sie bewirkt eine gewisse Zersplitterung und Unübersichtlichkeit des geltenden Rechtes, wodurch die Judikatur der Gerichte oft erschwert wird. Auch verhindert sie die planvolle Ausgeglichenheit, welche die einzelnen Teile des Arbeitsvertragsrechtes beherrschen und als Ausdrucksformen einheitlichen Geistes erscheinen lassen sollte. Es ist daher begreiflich, daß in letzter Zeit das Verlangen nach einer zumindest in den Grundzügen Platz greifenden Vereinheitlichung des Arbeitsvertragsrechtes immer mehr hervortritt.[1])

---

[1]) Mit der Frage der Vereinheitlichung des Arbeitsrechtes haben sich die in den Jahren 1910 und 1912 stattgefundenen Deutschen Juristentage, ferner die im Jahre 1925 in Brünn abgehaltene Tagung der deutschen Juristen in der Tschechoslowakei beschäftigt, desgleichen der österreichische Richtertag in Wien (Juni 1927), der die aus der Zersplitterung des Arbeitsrechtes fließende Unübersichtlichkeit vom Standpunkt der erschwerten Rechtsprechung aus beklagte. Literarisch ist die Frage der Rechtsvereinheitlichung von Lautner in seinem Buche »Geltendes und künftiges Angestelltenvertragsrecht auf rechtsvergleichender Grundlage«, I. Teil, Graz 1927, angeschnitten worden, wobei der Verfasser bemerkenswerte Vorschläge für die Schaffung eines einheitlichen Angestelltenvertragsrechtes erstattet hat. Im Deutschen Reiche hatte bereits Artikel 157 der Weimarer Reichsverfassung vom 11. August 1919 die Schaffung eines einheitlichen Arbeitsrechtes verheißen. Kommissionelle Vorarbeiten hiefür sind auch bald nach dem Umsturz eingeleitet worden. Beim Reichsarbeitsministerium wurde ein Ausschuß von Sachverständigen eingesetzt und damit beauftragt, die Grundlagen für ein einheitliches Arbeitsgesetzbuch zu entwerfen. Es kam auch tatsächlich zur Ausarbeitung einzelner Teilentwürfe, so insbesondere zu dem Entwurfe eines allgemeinen Arbeitsvertragsgesetzes, dessen Text im Reichsarbeitsblatt (28. Sonderheft 1923) veröffentlicht worden ist. Bald darauf brach jedoch die deutsche Inflationskrise aus, die der weiteren Tätigkeit des Ausschusses, in dem auch österreichische Fachleute mitgearbeitet hatten, ein Ziel setzte. In letzter Zeit hat man im Deutschen Reiche den Versuch unternommen, auf einem anderen Gebiete, nämlich jenem des Arbeiterschutzrechtes, zu einer Vereinheitlichung zu gelangen. Ein diesbezüglicher Gesetzentwurf hat den Reichswirtschaftsrat sowie den Reichsrat bereits passiert und liegt nunmehr dem Reichstag zur Beschlußfassung vor. Ob und wann es zur Verabschiedung dieses aus fünf Abschnitten bestehenden Arbeitsschutzgesetzes kommen wird, hängt der Hauptsache nach davon ab, ob es gelingt, die

II. Die Arbeitsverfassung. Hier handelt es sich um einen Komplex organisatorischer Bestimmungen, die den Gemeinschaftsgedanken verkörpern. Man hat es dabei mit einem Zusammenschluß sowohl der Arbeitgeber als auch der Arbeitnehmer zu tun, der den Zweck verfolgt, auf die Gestaltung des Arbeitsverhältnisses möglichsten Einfluß zu nehmen. Dieser Zusammenschluß kann ein freiwilliger, auf bloßer Vereinbarung beruhender oder ein von Gesetzes wegen herbeigeführter sein. In die erste Kategorie gehören die Berufsvereinigungen beider Teile, die ihren kräftigsten Niederschlag in den Gewerkschaften der Arbeitnehmer und in den Arbeitgeberverbänden erfahren haben. Diese Organisationen, die in unserem Wirtschaftsleben eine überragende Rolle spielen, fungieren zugleich als die Parteien der Kollektivverträge, was ihnen den Charakter staatlich anerkannter Interessenvertretungen verschafft hat. Auch pflegen sie sich in ihrem Aufbau zwecks Erreichung gemeinsamer Ziele zu Spitzenverbänden[1]) zu vereinigen.

In die zweite Kategorie gehören gesetzliche Bildungen, die mit zunehmender Ausgestaltung des Sozialrechtes geschaffen wurden, um der Arbeitnehmerschaft als dem wirtschaftlich schwächeren Teil gewisse, mit verstärkter Autorität ausgestattete Vertretungskörper an die Hand zu geben. Hiebei muß man die berufsmäßig organisierten Körperschaften von den betriebsmäßig aufgebauten unterscheiden. In die Gruppe der ersteren fallen namentlich die Kammern für Arbeiter und Angestellte, die ähnliche Befugnisse wie die Handelskammern besitzen, dann aber auch die Standesvertretungen einzelner Angestelltengruppen, wie z. B. der Rechtsanwalts- oder Notarsgehilfen, der Zahntechniker, Pharmazeuten usw. Im Gegensatz zu diesen ganze Berufsklassen umfassenden Organisationen haben wir es bei den Betriebsräten mit einer in Verbindung mit dem Rätegedanken[2]) geschaffenen Einrichtung zu tun, die an frühere Vorbilder, insbesondere an die in der Großindustrie bestandenen Vertrauensmänner und die in öffentlichen Betrieben üblich gewesenen Arbeiterausschüsse, anknüpft. Die Betriebsräte wollen die Arbeitnehmerschaft im Betriebe selbst, als einer lebendigen Einheit, zur Wahrnehmung

---

in der Arbeitszeitfrage noch vorhandenen beträchtlichen Schwierigkeiten zu überwinden. Es wäre übrigens sehr wünschenswert, wenn man diese im Deutschen Reiche obwaltenden Vereinheitlichungstendenzen zum Ausgangspunkt einer sozialpolitischen Rechtsannäherung zwischen Österreich und dem Deutschen Reiche machen würde. Beachtenswerte Vorschläge für eine solche sind bei der im Oktober 1928 in Frankfurt a. M. abgehaltenen Fachmännerkonferenz der deutsch-österreichischen Arbeitsgemeinschaft erstattet worden.

[1]) Siehe hinsichtlich der Spitzenorganisationen der österreichischen Gewerkschaften die Fußnote [1]) auf Seite 46 dieses Werkes.

[2]) Der nach dem Kriege von Sowjet-Rußland aus nach Europa eindringende Rätegedanke ging von dem Bestreben aus, die politische Macht im Staate den »Arbeiterräten«, somit der Proletarierklasse, zu verschaffen. Er vermochte jedoch außerhalb Rußlands keine Wurzel zu schlagen. Bei den Betriebsräten, deren Einführung er gewiß befruchtete, kommt der Rätegedanke nur mehr in einer sehr abgeschwächten Form, nämlich in der eines genau abgegrenzten Mitbestimmungsrechtes der Arbeiter in den sie berührenden Fragen der betrieblichen Ordnung zum Ausdruck.

ihrer wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Interessen zusammenfassen. Sie ergänzen auf diese Art das Wirken der Gewerkschaften, mit denen sie Hand in Hand zu arbeiten pflegen.

Alle erwähnten Einrichtungen, mit Ausnahme der auf vereinsmäßiger Grundlage beruhenden Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände, sind Schöpfungen des öffentlichen Rechtes. Sie unterliegen daher hinsichtlich ihrer Befugnisse, ihrer Zusammensetzung und Geschäftsführung genauen Vorschriften. Trotz der Vielgestaltigkeit derselben ist das Arbeitsverfassungsrecht noch keineswegs zu einer befriedigenden Vollendung gelangt. Es fehlt insbesondere an einer modernen Regelung des Koalitionsrechtes. Die in dieser Hinsicht geltenden Normen beruhen auf veralteten Gesetzen und nehmen auf die weitgesteckten Ziele der Arbeitgeber- und Arbeitnehmervereinigungen nur geringen Bedacht. Hierüber wird in späterem Zusammenhange[1]) noch manches zu sagen sein.

III. Der Arbeiterschutz. Bei diesem haben wir es mit einem Rechtsgebiet zu tun, bei dem nur der Staat handelnd auftritt, indem er den Arbeitgebern im öffentlichen Interesse Beschränkungen in der Gestaltung des Arbeitsverhältnisses auferlegt. Der Zweck dieser Maßnahmen ist vorwiegend auf den Schutz und die Erhaltung der Volkskraft gerichtet. Es soll Raubbau an der Gesundheit der Arbeiter verhütet und diesen durch zwingende, von ihrem Vertragswillen unabhängige Vorschriften ihre physische und moralische Leistungsfähigkeit erhalten werden. Die Normen des Arbeiterschutzes sind, als dem Gemeinwohl dienend, öffentlich-rechtlicher Natur und unterscheiden sich daher von den zumeist privatrechtlichen Vorschriften, die den Arbeitsvertrag regeln. Auch besteht in der Verteilung der Parteirollen ein grundlegender Unterschied. Während im Arbeitsvertragsrecht das Verhältnis von Arbeitgebern und Arbeitnehmern zueinander und im Arbeitsverfassungsrecht die organischen Gestaltungen dieser beiden Gruppen untereinander in Frage kommen, ist beim Arbeiterschutzrecht Subjekt des Handelns der Staat, Objekt des Geschehens der Arbeitnehmer und Verpflichteter zumeist nur der Arbeitgeber, an den die Vorschriften des Arbeiterschutzes als zwingender Befehl gerichtet sind.[2]) Diese letzteren können positiver oder negativer Natur sein. Sie bestehen entweder in einem gebotenen Tun oder in einem angeordneten Unterlassen von Handlungen. In die erste Gruppe gehören z. B. die technischen und sanitären Vorkehrungen, in die zweite Kategorie die Beschäftigungsverbote von Kindern, Jugendlichen und Frauen, die Arbeitszeitbeschränkungen, Sonntagsruhebestimmungen usw.

---

[1]) Siehe diesbezüglich die Ausführungen auf S. 269 ff.

[2]) Es sind wohl auch Fälle denkbar, in denen sich Anordnungen des Arbeiterschutzes, namentlich solche hygienischer Natur, unmittelbar an den Arbeiter selbst richten, indem sie ihm die Befolgung der zu seinem Schutz angeordneten Vorsichtsmaßnahmen auftragen. Dies ist z. B. bei verschiedenen Vorschriften der Verordnungen vom 8. März 1923, B. 183 bis 186, der Fall, welche auf die Verhütung von Bleierkrankungen in verschiedenen gewerblichen Betrieben abzielen.

Die Arbeiterschutzvorschriften sind äußerst vielgestaltig.[1]) Sie sind nicht für alle Arbeitnehmer und für alle Arbeitsverhältnisse gleich, sondern passen sich organisch der Fürsorgebedürftigkeit der Arbeitnehmer je nach Alter und Geschlecht, dann aber auch der Natur des Arbeitsprozesses an, indem sie in ihrem Ausmaß und in ihren essentiellen Bestimmungen auf die Gefährlichkeit und Gesundheitsschädlichkeit desselben Bedacht nehmen. So ergeben sich denn mannigfache Spielarten und Erscheinungsformen des Arbeiterschutzes, die sich jedoch ihrem Inhalt nach immerhin kategorisieren lassen. Die wichtigsten Komplexe, die hier in Frage kommen, sind die Vorschriften über Arbeitszeit und Arbeitspausen, die Regelung der Nachtruhe, die Sonntagsruhebestimmungen, der besondere Schutz von Kindern, Jugendlichen und Frauen, die Heimarbeiterfrage, der technische und sanitäre Betriebsschutz sowie endlich die die virtuelle Handhabung des Arbeiterschutzes sichernde Arbeitsinspektion. Es ist also ein überaus umfassendes Rechtsgebiet, das hier zu systematischer Fortentwicklung gebracht wurde.

Auch beim Arbeiterschutzrecht waltet, ähnlich wie beim Arbeitsvertragsrecht, eine weitgehende Spezialisierung vor. Hier erscheint sie jedoch durch das Wesen der Dinge eher gerechtfertigt, da die Beschäftigungsarten und Arbeitsverrichtungen sehr verschieden sind und die Schutzvorschriften, namentlich jene, die Leben und Gesundheit der Arbeiter sichern sollen, diesen Besonderheiten angepaßt werden müssen. Ob hiebei mitunter nicht doch zu weit gegangen wird, bleibt eine offene Frage.[2]) Wir finden die zahlreichen Arbeiterschutzvorschriften im österreichischen Recht teils in die auf bestimmte Berufe abgestellten Kodifikationen eingebaut, wie z. B. in das VI. Hauptstück der Gewerbeordnung, in die Landarbeiterordnungen, in das Bäckereiarbeiter-, Bergarbeiter- und Heimarbeitergesetz, teils aber auch in Sondergesetzen verankert, die nur gewisse Komplexe des Arbeiterschutzes, diese dafür einheitlich für alle Berufsgruppen regeln. Hieher gehört das Achtstundentagsgesetz, die Nacht- und Sonntagsruhevorschriften, das Kinderarbeitsgesetz u. a. m. Auch im Verordnungswege sind viele Arbeiterschutzbestimmungen normiert worden. Namentlich der technische und sanitäre Betriebsschutz wurde auf diese Weise in sehr einläßlicher Art für die verschiedensten Branchen kodifiziert.

---

[1]) Siehe über den gegenwärtigen Stand der Arbeiterschutzgesetzgebung sowohl in Österreich als auch in den übrigen Staaten den auch historisch gut fundierten Übersichtsartikel von Stefan Bauer: »Arbeiterschutzgesetzgebung« im H. d. St. W., 4. Auflage, Bd. I, S. 401—701.

[2]) Diese Frage ist, soweit das österreichische Sozialrecht in Frage kommt, eher zu bejahen als zu verneinen. Es würde gewiß die Durchführung der Arbeiterschutzvorschriften und damit auch die Handhabung der Arbeitsinspektion erleichtern, wenn zumindest die Grundfragen des Arbeiterschutzes für alle Berufe, Gewerbezweige und Beschäftigungsverhältnisse einheitlich geregelt wären. Dies schließt natürlich die Hinzufügung ergänzender Schutz- und Unfallverhütungsvorschriften für besonders gefährdete Gruppen von Betrieben nicht aus. Diesen Weg hat auch das im Deutschen Reiche in Vorbereitung stehende Arbeitsschutzgesetz eingeschlagen. Vgl. hierüber auch die Fußnote[1]) auf S. 7.

IV. Die Arbeitsgerichtsbarkeit. Entsprechend der Besonderheit des Arbeitsvertrages und den Eigentümlichkeiten, die der modernen Arbeitsverfassung anhaften, ist auch die Austragung von Arbeitsstreitigkeiten sozialrechtlich in einer von dem normalen Prozeßrecht abweichenden Weise geregelt. Für diese Zwecke bestehen eigene, kollegial zusammengesetzte Instanzen, die diese Arbeitsstreitigkeiten, sei es im Wege der Rechtsprechung, sei es durch Schlichtung, erledigen. Es sind dies die Arbeitsgerichte, in Österreich Gewerbegerichte[1]) genannt, und die Einigungsämter. Erstere pflegen die Rechtsprechung, deren letztes Ziel die Fällung eines Urteiles ist, durch das der Streitfall aus der Welt geschafft werden soll. Die Schlichtung[2]) hingegen, die im Wege des Einigungsamtes erfolgt, erstrebt das Zustandekommen einer Vereinbarung, die einen friedlichen Ausgleich zwischen den Streitteilen ermöglicht. Während die Arbeitsgerichte in der Regel nur in Einzelstritten judizieren, bei denen es sich um Bestand oder Umfang von subjektiven Rechten bestimmter Arbeitnehmer handelt, wirken die Einigungsämter daneben auch noch in Gesamtstreitigkeiten und da vorwiegend an der Schaffung allgemein geltenden, objektiven Rechtes mit, indem sie durch ihr vermittelndes Eingreifen den Abschluß von neuen, generellen Vereinbarungen, namentlich von Tarifverträgen, erleichtern und diesen letzteren sodann durch Registrierung und Kundmachung verbindliche Kraft verleihen. Auf diese Weise lassen sich neben den eigentlichen Rechtsstritten auch Interessenstreitigkeiten bereinigen, die ja angesichts der heutigen Rechtsentwicklung den wirtschaftlich bedeut-

---

[1]) Die Gewerbegerichte sind nach österreichischen Recht nicht ausschließlich jene Instanzen, die in Streitigkeiten aus dem Arbeits-, Lehr- oder Lohnverhältnis entscheiden. Neben ihnen kommen für Gebiete, in denen keine Gewerbegerichte bestehen, auch noch die ordentlichen Gerichte, namentlich die Bezirksgerichte, in Frage. Da jedoch seit der Wirksamkeit des neuen Gewerbegerichtsgesetzes vom 5. April 1922 sowohl die Zahl der Gewerbegerichte vermehrt als auch ihre Zuständigkeit erweitert wurde, traten die ordentlichen Gerichte auf diesem Gebiete der Rechtspflege immer mehr in den Hintergrund.

[2]) Der Schlichtungsgedanke erobert sich in der ganzen Welt immer mehr Geltung und Ansehen. Besonders in England, dem ältesten und größten Industriestaat Europas, ist er in stetem Vordringen begriffen. Die dortigen Schlichtungsstellen, darunter namentlich die in den Industrierevieren amtierenden »ständigen Schlichter«, haben, je nach dem Ziele ihres Tätigwerdens, eine doppelte Funktion: die friedliche Beilegung (conciliation) oder den Schiedsspruch (arbitration). Anders geartet ist die auf der Schlichtungsordnung vom 30. Oktober 1923 beruhende deutsche Einrichtung der Schlichtungsausschüsse und des Schlichters, deren Entscheidungen durch den Schlichter, bzw. den Reichsarbeitsminister für verbindlich erklärt werden können. Gegenüber diesen bereits vorgeschritteneren Formen des Schlichtungswesens stehen die in Österreich auf diesem Gebiete geübten Methoden noch zurück. Bei den Einigungsämtern ist alles mehr oder weniger auf den Takt und die Geschicklichkeit des Vorsitzenden abgestellt. Jeder gegen die Parteien gerichtete Zwang ist vermieden, damit, wie es in der Begründung des Einigungsamtsgesetzes heißt, »die moralische Autorität des Schiedsamtes allein ihre Wirkung entfalte«. Hiemit ist es jedoch in der Praxis nicht immer getan. Auch bedarf es größerer Beweglichkeit und Schmiegsamkeit der Schlichtungsinstanzen, um noch vor Ausbruch größerer Arbeitskonflikte vermittelnd eingreifen zu können. Eine Reform des österreichischen Schlichtungswesens tut daher dringend not. Näheres über diese Frage siehe auf S. 484 ff.

sameren Komplex darstellen. Eine Spezialkompetenz obliegt den Einigungsämtern überdies bei Differenzen, die sich zwischen Arbeitgebern und Betriebsräten ergeben. Insbesondere haben sie über die Zulässigkeit der Kündigung oder Entlassung von Betriebsratsmitgliedern zu entscheiden.

Keinen Gegenstand der Arbeitsgerichtsbarkeit bilden die aus der Handhabung der Arbeiterschutzvorschriften entspringenden Streitfälle. Diese gehören, da es sich hier um ein Verhältnis zwischen Staat und Arbeitgeber handelt, in den Rahmen der Verwaltung, deren Organe (Gewerbebehörden, Bergbehörden, Arbeitsinspektoren usw.) über allfällige Beschwerden auf diesem Gebiete zu entscheiden sowie Ausnahmsbewilligungen zu erteilen haben. Auch die Arbeitskämpfe, bei denen zumeist die gewaltsame Durchsetzung günstigerer Arbeitsbedingungen, insbesondere höherer Löhne, in Frage kommt, fallen nicht in den Rahmen der Arbeitsgerichtsbarkeit. Hier pflegen andere Methoden, vor allem die Mittel von Streik und Aussperrung, angewandt zu werden. Wir haben es hier eben mit einem Zustand der Kriegführung zu tun, bei der vielfach das Recht des Stärkeren entscheidet. Immerhin bestehen auch da gewisse Zusammenhänge mit den Schlichtungsstellen und Einigungsämtern, die in späteren Stadien solcher Kämpfe mitunter angerufen werden.[1])

Die Organe der Arbeitsgerichtsbarkeit und Schlichtung, das sind die Gewerbegerichte und Einigungsämter, sind kollegial zusammengesetzt. Sie bestehen aus einem Berufsrichter, der als unparteiischer Vorsitzender fungiert, und Beisitzern aus dem Stande der Arbeitgeber und Arbeitnehmer. Diese Art der Zusammensetzung ermöglicht oft die Austragung von Streitfällen durch Vergleich, wie denn überhaupt die Themis hier nicht so sehr das Richtschwert wie die soziale Gleichgewichtszustände herbeiführende Waage in Händen zu halten pflegt.

V. Die Sozialversicherung. Dieser Zweig des Sozialrechtes geht von ähnlichen Erwägungen wie der Arbeiterschutz aus. Auch hier handelt es sich um Stützung des wirtschaftlich Schwachen, auch hier sollen soziale Schäden geheilt, die Volkskraft vor Verfall und vorzeitigem Hinschwinden bewahrt werden. Daneben schwingt aber noch ein anderer großzügiger Gedanke mit. Dieser beruht in der Gewährung gesetzlichen Beistandes, der allen Arbeitnehmern im Wege einer Zwangsversicherung bei Krankheit, Unfall und Invalidität sowie im Alter, gleichsam als Ersatz des ausfallenden Lohnes, zuteil wird und der verhüten soll, daß diese im

1) Streiks und Aussperrungen, die früher als das vornehmlichste Mittel zur Austragung von Arbeitskämpfen erschienen, sind heute, dank der Entwicklung des Kollektivvertragswesens, in den Hintergrund getreten. Die meisten Kollektivverträge sehen obligatorische Schiedsinstanzen zur Austragung von Streitigkeiten aus den bestehenden Verträgen, ferner gemeinsame Tarifausschüsse zur Erneuerung ablaufender Kollektivverträge vor, so daß der Ausbruch offener Feindseligkeiten zu einer relativ seltenen Erscheinung geworden ist. Aber auch dann, wenn es wirklich zu Streiks oder Ausperrungen kommt, ergibt sich durch Anrufung des Einigungsamtes oder amtswegiges Dazwischentreten anderer Faktoren noch immer die Möglichkeit einer schiedlichen Austragung.

Leben der meisten Arbeiter unvermeidlichen, schädigenden Ereignungen zur Quelle wirtschaftlicher Vernichtung werden. Es ist das staatsmännische Verdienst Bismarcks, den Sozialversicherungsgedanken zur Reife gebracht zu haben. Tatsächlich ist das Deutsche Reich hier beispielgebend vorangegangen, indem es Einrichtungen auf dem Gebiete der Sozialversicherung schuf, die seither fast alle europäischen Staaten nachgebildet haben.

Die Sozialversicherung geht als Einrichtung besonderer Art neben dem Arbeitsrecht einher. Doch bedeutet der Abschluß eines Arbeitsvertrages für den Arbeitnehmer zugleich die zwangläufige Erfassung durch die Sozialversicherung, in deren Bereich er dadurch automatisch eintritt. Demgemäß ist auch der Kreis der Versicherten sehr weit gezogen und umfaßt mit wenigen Ausnahmen alle unselbständig Erwerbenden in Industrie, Gewerbe und Handel, in der Heimarbeit, im Bergbau, in der Land- und Forstwirtschaft, im Verkehrswesen sowie in den liberalen Berufen. Daneben werden in einigen sozial vorgeschrittenen Staaten auch bereits gewisse Kategorien selbständig Erwerbstätiger, namentlich die Kleinbauern und die Gewerbetreibenden, von den Wohltaten der Versicherung erfaßt, wenn diese auch in solchen Fällen etwas anders als die Arbeiterversicherung eingerichtet zu sein pflegt.[1]) Die Zweige der Sozialversicherung sind zumeist die Kranken- und Unfallversicherung, nicht immer hingegen auch die Alters-, Invaliditäts- und Hinterbliebenenversicherung. In Österreich ist die Reform der Arbeiterversicherung durch Angliederung der letztgenannten Zweige erst im Zuge.

Die Normen der Sozialversicherung sind ihrer positiv-rechtlichen Gestaltung nach überaus zahlreich.[2]) Es ist hier ein großes Wissensgebiet entstanden, in dem juristische und soziale, finanzielle und versicherungstechnische Probleme zusammenfließen. Auch im Wirtschaftsleben nimmt die Bedeutung der Sozialversicherungsträger, die beträchtliche Geldmittel aufzubringen, zu verwalten und zu verwenden haben, immer mehr zu. Die von ihnen geschaffenen Einrichtungen anstaltlicher Art dienen oft auch den Zwecken der allgemeinen Wohlfahrtspflege, namentlich der körperlichen Ertüchtigung der Jugend, der

[1]) Bei der Selbständigenversicherung kommt, soweit sich diese überhaupt auf Grund eines gesetzlichen Zwanges vollzieht, fast nur die Altersversicherung in Betracht, die sich ihrem Wesen nach als die Erwerbung aufgeschobener Leibrenten darstellt.

[2]) Österreich befindet sich auf dem Gebiete der Sozialversicherung in einem Übergangszustand, da das neue, alle Zweige der Arbeiterversicherung zusammenfassende Gesetz vom 1. April 1927 zwar schon beschlossen, aber noch nicht in Kraft getreten ist. Es gelten somit noch die aus früherer Zeit stammenden Vorschriften, die jedoch durch eine Fülle von Novellen — zum Krankenversicherungsgesetz wurden 24 und zum Unfallversicherungsgesetz 17 solcher Novellen erlassen — abgeändert und ergänzt worden sind. Lediglich auf dem Gebiete der Angestelltenversicherung ist durch das bereits in Wirksamkeit stehende Angestelltenversicherungsgesetz vom 29. Dezember 1926 ein modernes, einheitliches Recht geschaffen worden. Hingegen befindet sich das neue Landarbeiterversicherungsgesetz vom 18. Juli 1928 noch nicht in allen seinen Teilen in Kraft.

Bekämpfung der Volkskrankheiten u. a. m. Dies verleiht der Sozialversicherung auch einen hohen kulturellen Wert. Ihren Bestrebungen gehört daher zweifellos die Zukunft.

VI. Die Arbeitslosenfürsorge. Die Arbeitslosigkeit war vor dem Kriege in den meisten Staaten nur eine vorübergehende, nicht aber eine dauernde Erscheinung. Infolgedessen wurde ihrer Bekämpfung sowie der Milderung ihrer Folgen keine überragende Wichtigkeit beigemessen. Dies änderte sich grundlegend durch die Wirkungen des Weltkrieges. Die durch die Friedensverträge neugeschaffene staatliche Ordnung, die an Stelle einheitlicher Wirtschaftsgebiete zahlreiche kleinere, durch Zollschranken und Einfuhrverbote in ihrer Entwicklung behinderte Organismen setzte, der damit Hand in Hand gehende Verfall des Geld- und Währungswesens, endlich die Weltwirtschaftkrise, in der letzten Zeit auch die immer kräftiger hervortretenden Rationalisierungsbestrebungen haben die Arbeitsmärkte sprunghaften Erschütterungen unterworfen. In vielen Staaten zeigte sich ein erschreckendes Anwachsen der Arbeitslosigkeit, ein Übel, dem zwecks Hintanhaltung sozialer Verzweiflungsausbrüche gesteuert werden mußte.

Diesen Erwägungen entspringt die Arbeitslosenfürsorge, die nicht überall in die gleichen Formen gekleidet worden ist. Zumeist hielt man sich an das in England schon vor dem Kriege (1912) gegebene Beispiel einer Arbeitslosenversicherung[1]) mit begrenzter Unterstützungsdauer und einem auf Beiträgen der Arbeitgeber, Arbeitnehmer und öffentlichen Körperschaften beruhenden Finanzsystem. Diese Art der Lösung hat sich seit 1920 auch Österreich zu eigen gemacht. In anderen Ländern wählte man jedoch an Stelle der Versicherung ein System gewerkschaftlicher Arbeitslosenunterstützung mit Staatshilfe oder Mischformen, die Elemente beider Spielarten in sich vereinigen. Wie immer man sich auch entschied, überall war man bemüht, eine organische Verbindung zwischen der Erwerbslosenfürsorge und den öffentlichen oder gemeinnützigen Arbeitsnachweisen herzustellen, die Mißbräuchen vorzubeugen geeignet ist. Zumeist wird die Gewährung der Arbeitslosenunterstützung von dem vorhergehenden Aufsuchen der zuständigen Arbeitsvermittlungsstelle und einer laufenden Kontrolle durch letztere abhängig gemacht.

Die Arbeitslosenversicherung ist infolge ihrer Eigenart nicht als ein blosser Zweig der Sozialversicherung anzusprechen. Sie ist vielmehr

---

1) Die von Lloyd-George mit der »National Insurance Act« vom 15. Juli 1912 eingeführte Arbeitslosenversicherung hat den meisten der später auf dem Kontinent geschaffenen, ähnlichen Einrichtungen zum Vorbild gedient. Sie knüpft an das Genter System (Staatsbeiträge zu den Kosten der gewerkschaftlichen Arbeitslosenunterstützungen) an, geht jedoch über dasselbe weit hinaus, indem sie eine Zwangsversicherung auf Grund von Beiträgen der Arbeitgeber und Arbeitnehmer mit staatlichem Zuschuß, mäßiger Karenzfrist und begrenzter Unterstützungsdauer konstruierte. In geistvoller Weise wurden hiemit Beitragsrückvergütungen an solche Arbeitgeber verbunden, die ihre Arbeiter den größten Teil des Jahres beschäftigen und auch in krisenhaften Zeiten keine Entlassungen vornehmen. Vgl. hierüber auch die Ausführungen auf S. 669.

eine von letzterer unabhängige Einrichtung und stellt sich als eine moderne Form der Selbstverwaltung von Arbeitgebern und Arbeitnehmern zum Zwecke der Arbeitslosenfürsorge dar. Sie hat jedoch nach Inhalt und Aufbau mit der Sozialversicherung manche Ähnlichkeiten. Auch werden deren Organe, namentlich die Krankenkassen, häufig zu Hilfsdiensten für die Arbeitslosenversicherung, insbesondere zur Einhebung der Beiträge, mit herangezogen. Dennoch haben wir es mit zwei verschiedenen Komplexen zu tun, die auch in der Gesetzgebung der meisten Staaten auseinandergehalten zu werden pflegen.

In der Republik Österreich ist es gleich nach Kriegsende zu einer geregelten Arbeitslosenfürsorge gekommen. Nach einem kurzen Übergangsstadium, in dem man sich mit einer rein staatlichen Unterstützung behalf, ging man 1920 zur Arbeitslosenversicherung über, die seither immer mehr ausgestaltet wurde. Beweis dessen die 23 Novellen, die zum Stammgesetz bereits erlassen worden sind. Man mußte sich auf diesem legislativen Neuland eben erst langsam vorarbeiten. Dann aber nötigte die in Österreich besonders lang andauernde Wirtschaftskrise auch zu außerordentlichen Maßnahmen auf dem Gebiete der Arbeitslosenfürsorge,[1]) die sich nur allmählich abbauen lassen. Die komplizierten Vorschriften dieser Materie bilden wegen ihres für Hunderttausende von Menschen bedeutsamen Inhaltes einen wichtigen Bestandteil unseres Sozialrechtes, zumal sie auch mit den organisatorischen Bestimmungen über die Einrichtung der Arbeitsnachweise und der sie verwaltenden Stellen (Industrielle Bezirkskommissionen und Arbeitslosenämter) in enger Verbindung stehen.

* * *

Diese knappen Ausführungen, welche die gegenständliche Natur des Sozialrechtes nur kurz andeuten, lassen erkennen, welchen großen Umfang dieses letztere angenommen hat. Dabei beschränkt sich dasselbe nicht bloß auf die angegebenen Hauptgebiete. Es umfaßt vielmehr auch Bestimmungen, die in andere Materien eingestreut sind, jedoch an sich eine sozialpolitische Tendenz oder Färbung aufweisen. So gibt es, um nur das Hervorstechendste anzuführen, steuer-, konkurs- und exekutionsrechtliche Vorschriften, welche die Behandlung der Gehalts- und Lohnempfänger in sozialem Geiste regeln, patentrechtliche Normen über den Arbeitern und Angestellten gebührenden Erfindungsschutz u. a. m. Auch diese Materien gehören mit zum Gegenstand des Sozialrechtes. Dieses letztere ist in stetigem Aufstreben begriffen und hat den Höhepunkt seiner Entwicklung noch lange nicht erreicht. Man muß vielmehr auch in Hinkunft noch mit einer weiteren, nach Breite und Tiefe gehenden Fortbildung rechnen.

---

[1]) Ähnlich liegt der Fall im Deutschen Reiche, wo das neue Gesetz vom 16. Juli 1927 über Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung in der Form der »Krisenunterstützung« gleichfalls eine Art vorübergehender, auf die Zeiten außergewöhnlicher Arbeitslosigkeit abgestellter Fürsorgemaßnahmen geschaffen hat.

§ 3. Geschichtliche Entwicklung des Sozialrechtes.

Will man den gegenwärtigen Stand des Sozialrechtes richtig verstehen und beurteilen, so muß man auch dessen Werdegang mit in Betracht ziehen. Wir haben es hier mit einer überaus interessanten, historischen Entwicklung zu tun, bei der sich mehrere Stadien unterscheiden lassen. Das erste derselben ist durch die patriarchalischen Verhältnisse charakterisiert, wie sie sich im Arbeitsleben unter der noch fortdauernden Einwirkung der mittelalterlichen Zunftverfassungen und Gebräuche herausgebildet hatten. Damals konnte von einem Sozialrecht im heutigen Sinne überhaupt keine Rede sein. Erst um die Wende des 18. Jahrhunderts zeigten sich in England, später auch in Preußen, Österreich und einigen anderen Staaten des europäischen Festlandes leise Anzeichen eines beginnenden Arbeiterschutzes. Dies erste Stadium dauerte bis 1848, dem Revolutionsjahr, das auch dem Assoziationswesen der Arbeiter Raum gab. Nun folgt das zweite Stadium, das etwa drei Jahrzehnte umfaßt und in dem das allmähliche Erstarken der organisierten Arbeiterschaft deutlich in Erscheinung tritt. Trotz mancher staatlicher Abwehraktionen vermag sich die auf ihre Bildungsvereine und Gewerkschaften gestützte Sozialdemokratie, neben ihr aber auch die von katholischer Seite geförderte christliche Arbeiterbewegung politisch zur Geltung zu bringen und mit Hilfe der bürgerlichen Sozialreformer auf die Gestaltung der sozialen Gesetzgebung Einfluß zu nehmen. Diese letztere gelangt allerdings erst im dritten bis zum Kriegsausbruch währenden Stadium zu merklicher Entfaltung. Hier ist es vor allem der Sozialversicherungsgedanke, später aber dann auch der Ausbau des eigentlichen Arbeitsrechtes, welche die sozialpolitische Entwicklung beherrschen. Während des Krieges tritt naturgemäß ein Rückschlag ein, der allerdings nach dessen Ende einer Blütezeit der Sozialpolitik Platz macht. In diesem letzten Jahrzehnt sind in fast allen europäischen Staaten, namentlich auch in der Republik Österreich, außerordentliche Fortschritte auf allen Gebieten des Sozialrechtes erzielt worden. In kurzer Zeit wurde in fast treibhausartiger Entwicklung ein solcher Ausbau bewirkt, daß man unsere Zeit wohl mit Recht als eine Ära der Sozialpolitik bezeichnen kann. In diesem vierten Stadium der Entwicklung siegt somit der soziale Gedanke auf der ganzen Linie, ein Erfolg, zu dem nicht zuletzt der in den meisten Staaten immer stärker in Erscheinung tretende Zug zur Demokratie sowie auch die kräftige Betonung internationaler Arbeiterschutzbestrebungen beigetragen haben. Im nachstehenden sollen nun die hier angedeuteten vier Entwicklungsphasen in knappen Umrissen dargestellt werden.[1])

---

[1]) Die hier folgende Darstellung basiert in manchen Belangen, insbesondere soweit die Entwicklung des österreichischen Sozialrechtes in Frage kommt, auf der vom Verfasser dieses Buches stammenden, historischen Einleitung zu dem von Lederer und Suchanek herausgegebenen Quellenwerke: »Arbeitsrecht, Arbeiterschutz und Arbeits-

I. Die Zeit bis zum Jahre 1848. Schon in den alten Zunftverfassungen finden sich einzelne Bestimmungen über Arbeitslohn, Arbeitszeit u. dgl. vor. Diese Vorschriften entsprangen jedoch nicht Erwägungen der sozialen Fürsorge, sondern sollten eher dem Wettbewerb innerhalb der Zunft steuern, die übrigens im Lehrling oder Gesellen nicht so sehr einen Lohnarbeiter als das künftige Zunftmitglied erblickt, das in seiner Lehrlings- und Gesellenzeit nur eine Ausbildungs- und Durchgangsstufe zur Meisterschaft zurückzulegen hatte. Lediglich im Bergbau, dessen sich die Geldwirtschaft schon frühzeitig bemächtigt hatte, sowie in der Schiffahrt finden wir bereits im 17. und 18. Jahrhundert ein der heutigen Lohnarbeit ähnliches Arbeitsverhältnis, daher auch soziale Einrichtungen, die entfernt an jene unserer Tage erinnern, so z. B. die Knappschaftskassen, aus denen sich dann später die Bruderladen entwickelt haben. Im allgemeinen gab es jedoch damals noch keine Arbeiterschaft im gegenwärtigen Sinne, die sich, ihrer Gemeinsamkeit bewußt, als Klasse gefühlt und als solche die Verbesserung ihrer sozialen Lage angestrebt hätte. Auch ließen die überkommenen Hörigkeitsformen, die insbesondere die ländliche Bevölkerung in ihrem Banne hielten, solchen Gedanken keinen Raum. Hieran änderte sich zunächst auch nichts, als im letzten Drittel des 18. Jahrhunderts die Verhältnisse in Industrie und Handwerk infolge der Einführung der modernen Maschinen[1]) eine völlige Umwandlung erfuhren. Die durch diese Erfindungen arbeitslos gewordenen englischen Handweber versuchten zwar, sich gegen diese ihre Existenz vernichtenden Neuerungen aufzulehnen, fielen jedoch bald wieder in stumpfe Resignation zurück, als sie sahen, daß die Zerstörung der verhaßten Spinnmaschinen und Webstühle den sich mit atembeklemmender Raschheit vollziehenden technischen Fortschritt nicht aufzuhalten vermochte.

Mit diesem brach eine neue Zeit an. An Stelle der überkommenen Wirtschaftsmethoden trat der industrielle Kapitalismus, der, gefördert

---

losenfürsorge« (Band 220 der Handausgabe österreichischer Gesetze und Verordnungen, 2. Auflage, Staatsdruckerei, Wien 1927). Bei der Schilderung der sozialpolitischen Rechtsentwicklung im Deutschen Reiche wurde vielfach auf die lebendig gehaltene, geschichtliche Darstellung in Heyde's »Abriß der Sozialpolitik« (5. Auflage, Quelle und Meyer, Leipzig 1928) Bedacht genommen.

[1]) Einfache Maschinen, bei denen Hebel, Rolle, Keil, schiefe Ebene u. dgl. in primitiver Form zur Auswirkung gelangten, waren schon dem Altertum bekannt. Im Mittelalter und auch in den ersten zwei Jahrhunderten der Neuzeit schritt die Entwicklung des Maschinenwesens nur langsam vorwärts und beschränkte sich im wesentlichen auf die Ausgestaltung gewisser, für Gewerbe und Haushalt bestimmter, mechanischer Gebrauchsvorrichtungen (Flaschenzüge, Winden, Pumpen, Pressen, Blasebälge, Uhren usw.) sowie auf die verbesserte Herstellung von Kriegsgeräten, namentlich von Feuerwaffen. Der ungeheure Aufschwung des Maschinenwesens knüpft sich erst an die in England gemachten epochalen Erfindungen der Spinnmaschine (Wyatt 1738, Lewis Paul 1741, Arkwright 1769), des Maschinenwebstuhles (Cartwright 1785, Jacquard 1802) und vor allem der Wattschen Dampfmaschine (1765—1784), welche technische Neuerungen die industrielle Erzeugung in der ganzen Welt förmlich über Nacht revolutionierten.

von den immer mehr vordringenden manchesterliberalen Ideen,[1]) die alten Schranken beseitigte, überlebte Formen niederriß und im freien Spiel der Kräfte bisher ungeahnte Entwicklungsmöglichkeiten auszuwerten wußte. Hiemit verschoben sich auch die Grundlagen des Arbeitsprozesses, der in den Großbetrieben einer stetig fortschreitenden Arbeitsteilung, Atomisierung und Mechanisierung unterlag. Die neuen Fabriken, die in den rasch wachsenden Städten und Industriebezirken förmlich aus dem Boden schossen, wurden mit Arbeitern vollgepfropft. Alter und Geschlecht spielten hiebei keine Rolle. Vielfach wurden Frauen und Kinder als billigere Arbeitskräfte sogar bevorzugt. Diese Zusammenballung von Menschen, die oft wie das liebe Vieh in hygienisch völlig unzulänglichen Unterkünften hausten, mußte beklagenswerte Mißstände zeitigen. Verstärkt wurden dieselben durch überlange Arbeitszeiten, karge Löhne und unzureichende Ernährung. Kein Wunder, daß diese Umwandlung des früher zünftig gebundenen Handarbeiters in ein verelendetes Industrieproletariat bald die übelsten Folgen für die Volksgesundheit zeitigte und ganze Generationen von Arbeitern frühem Siechtum verfielen.

Die dagegen einsetzende Reaktion kam jedoch nicht aus den Kreisen der Arbeiterschaft, die damals trotz des Auftretens der frühsozialistischen Theoretiker[2]) noch nicht zum vollen Bewußtsein ihrer Lage gelangt war. Es waren vielmehr nur einige erleuchtete Geister, die schon in dieser Frühzeit des Industrialismus die aus der Ungebundenheit desselben entspringenden Gefahren, namentlich die nach

---

[1]) Die in den dreißiger Jahren des vorigen Jahrhunderts zu Manchester unter der Führung von Cobden und Bright gegründete Freihandelspartei, die in vielen Belangen auf den Lehren von Adam Smith und Ricardo fußte, entfaltete zunächst eine mächtige Agitation gegen die englischen Kornzölle, deren Beseitigung sie im Jahre 1846 herbeiführte. Durch diesen Erfolg erstarkt, verfocht der »Manchesterliberalismus« immer radikalere, freihändlerische Grundsätze und trat überhaupt gegen jeden Staatseingriff in das Wirtschaftsgetriebe auf, das er gänzlich dem von der individualistischen Richtung geforderten »freien Spiel der Kräfte« überantwortet wissen wollte. Hiedurch allein glaubte man die natürliche Harmonie aller Interessen herbeizuführen und das Wohl der Gesamtheit zu sichern.

[2]) Der wissenschaftliche Sozialismus nahm von Frankreich seinen Ausgang. Als Begründer desselben ist Graf Saint-Simon (1760—1825) anzusehen, der in seinem 1825 erschienenen Werke »Das neue Christentum« zum ersten Male den Gegensatz von Kapital und Arbeit bloßlegte. Seine Schüler Enfantin († 1864) und Bazard († 1832) bauten seine Lehre weiter aus, während Fourier († 1837) und Considérant (1808—1877) für eine gerechtere Verteilung des Arbeitsertrages eintraten. Von den späteren Theoretikern des Sozialismus wären noch die Franzosen Louis Blanc (1813—1882) und Proudhon (1809—1865), der Engländer Thompson († 1833), endlich der Begründer des Sozialismus in Deutschland Rodbertus (1805—1875) zu nennen, von dessen Lehren sich dann schon die Brücke zu Karl Marx hinüberspannt. Rodbertus formulierte insbesondere das Gesetz der fallenden Lohnquote, derzufolge der Anteil der Arbeiterklasse am steigenden Volkseinkommen stabil bleibt, während die Anteile der Grundbesitzer und Kapitalisten stetig wachsen. Diesem ungerechten Zustand will er durch allmähliche Überantwortung von Boden und Kapital an den Staat ein Ende bereiten. Es wird also von Rodbertus eine Art von staatssozialistischem Ideal aufgerichtet.

unseren Begriffen geradezu unfaßbare Ausbeutung der kindlichen Arbeitskraft, erkannten und diese nicht nur aus Gründen der Menschlichkeit, sondern auch aus solchen der Staatsräson einzudämmen suchten. So war es in England Robert Peel der Ältere, der als Minister durch die von ihm im Jahre 1802 im Parlament durchgebrachte »Moral and health act« die gröbsten Auswüchse der Kinderarbeit in den Textilfabriken beseitigte. Diesem ersten Kinderschutzgesetz folgte dank der Bemühungen von Robert Owen, der, obgleich selbst Industrieller — ihm gehörte eine große Baumwollspinnerei in New-Lanark, die er vortrefflich und human zu leiten wußte —, warm für die Besserstellung der Arbeiterschaft eintrat,[1]) im Jahre 1819 ein zweites Gesetz, das die Beschäftigung von Kindern unter 9 Jahren in den Baumwollfabriken überhaupt verbot und für Jugendliche bis zu 16 Jahren die Begrenzung der täglichen Arbeitszeit mit 12 Stunden festsetzte. In diesen beiden Gesetzen darf man trotz ihrer nach unseren jetzigen Begriffen nur sehr kargen Schutzbestimmungen wohl den Ausgangspunkt des modernen Sozialrechtes erblicken. Jedenfalls hatte sich in ihnen zum ersten Male der Gedanke durchgesetzt, daß es Sache des Staates sei, vom Standpunkte des Gemeinwohles aus in die Gestaltung des Arbeitsvertrages einzugreifen, um das sittliche, geistige und körperliche Verkommen der Arbeiterschaft zu verhindern.

Das von England gegebene Beispiel[2]) wirkte auch auf den Kontinent. In Preußen war es der Kultusminister v. Altenstein, der die traurige Lage der rheinischen Fabrikskinder zum Anlaß nahm, um in langjährigen Bemühungen ein 1839 erlassenes Regulativ durchzusetzen, welches die Arbeit von Kindern unter 9 Jahren verbot und für Jugendliche unter 16 Jahren den Zehnstundentag, weiters das Verbot der Nacht- und Sonntagsarbeit einführte.[3]) In Bayern kam es wenig später zu ähnlichen Bestimmungen. In Österreich war man mit dem Hofkanzleidekret vom 11. Juni 1842 gleichfalls zu einer Reglementierung übergegangen, die die Fabriksarbeit von Kindern unter 9 Jahren untersagte und für solche bis zu 12 Jahren den zehnstündigen, für Jugendliche bis zu 16 Jahren hingegen den

---

[1]) Robert Owen († 1858) war auch schriftstellerisch tätig und verfocht in seinem 1813 erschienenen Buche »Neue Ansicht der Gesellschaft« hauptsächlich die Schaffung von Produktivgenossenschaften, von denen er sich eine Zunahme der Güterfülle und eine Verbesserung des Loses der Arbeiterschaft erhoffte.

[2]) Auch in den späteren Jahren bemühte sich die Blüte der englischen Geisteswelt um den Ausbau der Arbeiterschutzgesetzgebung. Es genügt, die Namen Carlyle, Disraeli, Kingsley, Landlow, Macauley und Lord Shaftesbury zu nennen, um zu zeigen, welch hochstehende Kräfte am Werke waren, um die hauptsächlich in den englischen Schutzgesetzen von 1847 verankerten sozialpolitischen Fortschritte gegenüber dem immer stärker hervortretenden Manchesterliberalismus durchsetzen zu können.

[3]) Den humanen Bestrebungen Altensteins verhalfen zum Teil auch militärpolitische Erwägungen zum Erfolg. Es hatte sich nämlich gezeigt, daß die Aushebungsresultate in den preußischen Industriebezirken durch die umsichgreifende Kinderarbeit sehr ungünstig beeinflußt worden waren.

zwölfstündigen Maximalarbeitstag bei gleichzeitigem Verbot der Nachtarbeit festlegte. Schon früher hatte man unter der Einwirkung Josephinischer Ideen der Unterkunft und Pflege sowie dem Unterricht der Lehrlinge Beachtung zugewendet und auch Ansätze zu einer durch die Sonntagsheiligung gebotenen Arbeitseinschränkung geschaffen.

Alle diese Vorschriften betrafen jedoch nur Einzelheiten. Man beseitigte damit wohl die ärgsten Mißstände, ging aber an dem eigentlichen Kern des Übels vorbei. Dieser bestand in der drückenden Gebundenheit der mittlerweile der Zahl nach ungeheuer gewachsenen und wirtschaftlich proletarisierten Arbeiterschaft, die trotz oder vielleicht gerade infolge der vielgerühmten Freiheit ihres Arbeitsvertrages[1]) in einen Zustand voller Hilflosigkeit geraten war. Sie hatte wohl formale Rechtsgleichheit mit den Unternehmern erlangt, mußte sich aber schon infolge des Überangebotes an Arbeitskräften als der weitaus schwächere Teil in allem und jedem dem Diktat der Arbeitgeber fügen. Die Arbeiter standen eben vielfach unter dem Zwang, entweder die sich bietende, wenn auch schlecht bezahlte Arbeit anzunehmen oder zu verhungern. So waren sie lediglich zum Objekt des Arbeitsvertrages geworden, auf dessen Inhalt sie so gut wie keinen Einfluß nehmen konnten. Dies um so weniger, als gesetzliche Koalitionsverbote auch jeden Versuch der Arbeitnehmer, im Wege gemeinsamen Auftretens eine Verbesserung ihrer Arbeitsbedingungen herbeizuführen, unmöglich machten. In diesen grausamen Verhältnissen einen Wandel herbeizuführen blieb erst einer späteren Zeit vorbehalten.

II. Die Zeit von 1848 bis 1885. Die politischen Zuckungen, die im Jahre 1848 den Übergang von der absolutistischen Ära zum Verfassungsstaat begleiteten, brachten auch in die Arbeiterfrage Fluß und Leben. In deutschen Landen war es vorwiegend das Wirken zweier Männer, das die Geister aufrüttelte. Diese Persönlichkeiten waren Karl Marx,[2]) der um diese Zeit (1848) mit seinem kommunistischen Manifest

---

[1]) Die individuelle Freiheit des Arbeitsvertrages war zwar formal-rechtlich eine vollkommene, da die juristischen Abhängigkeitsarten früherer Zeiten (Sklaverei, Leibeigenschaft, Untertänigkeit) sowie auch die zünftige Gebundenheit der dem Handwerk Angehörigen einer nominellen Unabhängigkeit und Rechtsgleichheit mit dem Arbeitgeber gewichen waren. Wirtschaftlich und sozial betrachtet, war die Abhängigkeit der Arbeiter von den Unternehmern sowie ihre Schutzlosigkeit gegen die aus Krankheit, Unfällen, Absatz- und Kreditkrisen entspringenden Gefahren allerdings größer denn je. Vgl. über diesen Entwicklungsprozeß auch die interessante Darstellung von Werner Sombart in dessen Schrift: »Das Proletariat«, Frankfurt a. M., 1906.

[2]) Karl Marx, geboren am 5. Mai 1818 zu Trier, ist der Begründer der internationalen Sozialdemokratie, deren Lehren er theoretisch fundierte. In dem 1848 gemeinsam mit Friedrich Engels veröffentlichten kommunistischen Manifest, dessen vorwärtsstürmende Ideen der damaligen Zeit weit voraneilten, entwickelte er bereits seine materialistische Geschichtsauffassung und sein sozialistisches Programm, das, auf dem Gedanken des Klassenkampfes beruhend, die Vergesellschaftung der Produktionsmittel als wirtschaftsrevolutionäres Ziel anstrebt. Marx verlegte dann, politischer Verfolgungen wegen, seinen Wohnsitz nach London, wo er 1864 an die Gründung einer internationalen Arbeiterassoziation schritt, eine Richtung, in die auch bald darauf die von seinem Schüler Wilhelm Liebknecht organisierte, deutsche Sozialdemokratie ein-

das Fundament für die späteren sozialdemokratischen Parteiprogramme legte, und Ferdinand Lassalle,[1]) der Verfechter des auf der Lohn- und Verteilungslehre Ricardos beruhenden ehernen Lohngesetzes, dessen agitatorische Kraft bald darauf die deutschen Arbeiter zum Bewußtsein ihrer Lage bringen sollte. Die von den beiden Führern ins Leben gerufenen Richtungen standen sich zunächst gegnerisch gegenüber, bis es dem 1875 in Gotha abgehaltenen Parteitag gelang, die unter der Führung von Wilhelm Liebknecht und August Bebel stehende, auf marxistischen Grundlagen aufgebaute sozialdemokratische Arbeiterpartei mit den von Schweitzer geführten Anhängern Lassalles zu vereinigen. Hiemit war eine in sich geschlossene Parteirichtung entstanden, die auf die politische Entwicklung der deutschen und auch außerdeutschen Arbeiterschaft größten Einfluß nehmen sollte. Dieser verdichtete sich um so mehr, als im Norddeutschen Bund 1867 das allgemeine, gleiche Wahlrecht eingeführt wurde, das ein rasches Wachstum der Sozialdemokratie begünstigte. Diese Partei war in ihrem Unterbau in den zahlreichen Arbeiterbildungsvereinen, dann aber auch in den Gewerkschaften verankert, die ähnlich wie die englischen Trade Unions auf beruflicher Basis ruhten. Hier lag der eigentliche Sitz organisatorischer Entfaltung, die immer mehr Terrain gewann und die der liberalen Fortschrittspartei nahestehenden Gewerkvereine Hirsch-Dunckerscher Richtung stark in den Hintergrund drängte.

Von Deutschland aus griff die sozialdemokratische Bewegung auch auf Österreich über, wo die in der Dezemberverfassung des Jahres 1867 zugestandene Vereins- und Versammlungsfreiheit die Bildung von Arbeiterunterstützungsvereinen erleichterte. Als dann 1870 das bis dahin geltende Koalitionsverbot aufgehoben worden war, machte auch die gewerkschaftliche Organisation in Österreich gewisse Fortschritte, ohne sich indes zu einem Faktor von ausschlaggebender politischer Bedeutung aufschwingen zu können. Die Unterdrückung der Arbeiterbewegung durch das Ministerium Auersperg (1871—1879) bewirkte vielmehr einen vorübergehenden Stillstand, zumal eine zwischen

---

schwenkte. Das theoretische Schaffen von Karl Marx kulminiert in seinem Hauptwerke »Das Kapital«, dessen erster Band 1867 erschien und dessen zwei letzten Bände erst nach seinem 1883 erfolgten Tode von Friedrich Engels herausgegeben wurden. Es kritisiert die bestehende Gesellschaftsordnung sowie die kapitalistische Produktionsweise und kann wohl als das wissenschaftlich bedeutendste Erzeugnis der sozialistischen Literatur angesehen werden.

[1]) Ferdinand Lassalle, geboren am 11. April 1825 zu Breslau, war der erste, der es verstand, in Deutschland eine nachhaltige Arbeiterbewegung zu entfachen. Er war als hinreißender Redner und Agitator bedeutender, denn als Gelehrter, wenngleich auch seine die manchesterlichen Anschauungen bekämpfenden Schriften viel neuartige Gedanken enthielten. Sein sozialistisches Programm war im Gegensatz zu jenem von Karl Marx auf nationaler Grundlage aufgebaut und wollte das Los der arbeitenden Klassen durch Schaffung von Produktivassoziationen verbessern. Im Jahre 1863 gründete Lassalle den Allgemeinen Deutschen Arbeiterverein, dessen Entwicklung jedoch durch den bald darauf (1864) erfolgten Tod Lassalles — er fiel im Duell — unterbunden wurde.

radikalen und gemäßigten Sozialdemokraten eingetretene Spaltung die Werbekraft der Idee beeinträchtigt hatte.

Wenn es dennoch gelang, gerade in diesen Zeiten die grundlegenden Voraussetzungen für den späteren Aufstieg der Sozialgesetzgebung zu schaffen, so ist dies dem Sukkurs zuzuschreiben, den die Arbeiterschaft bei ihren Reformbestrebungen in gewissen bürgerlichen Kreisen fand. In Deutschland waren es insbesondere die an den Hochschulen lehrenden Nationalökonomen, mit einem von dem liberalen Publizisten H. B. Oppenheim geprägten Spottnamen »Kathedersozialisten« benannt, welche die öffentliche Meinung im Sinne einer stärker zu betonenden Sozialpolitik beeinflußten.[1]) Dies ging allerdings nicht ohne literarische Kämpfe vor sich. Anfangs der siebziger Jahre kam es zum Ausbruche des sogenannten Prinzipienstreites, in welchem nicht bloß die Anhänger des Manchestertums, sondern auch Vertreter der staatsautoritären konservativen Richtung, wie zum Beispiel der Historiker Heinrich von Treitschke, mit den Kathedersozialisten, vor allem mit deren prominentesten Wortführer Gustav Schmoller die Klingen kreuzten. Diese zumeist mit den feinsten Waffen des Geistes ausgetragenen Fehden verhalfen den sozialreformatorischen Gedanken innerhalb des deutschen Bürgertums zu rascher Verbreitung. Auch führende Persönlichkeiten der evangelischen Kirche, wie Pastor Stöcker, und aus der katholischen Berufs- und Geisteswelt, so der Mainzer Bischof v. Ketteler, der als Organisator der katholischen Arbeitervereine bewährte Geistliche Franz Hitze und der Begründer des christlichen Sozialismus in Österreich Freiherr v. Vogelsang traten warm für eine gerechtere Behandlung der Arbeiterschaft ein. Die hiedurch ausgelöste sozialreformatorische Bewegung[2]) brachte denn nicht bloß moralische, sondern auch gesetzgeberische Erfolge.

Wenn wir nun insbesondere die österreichische Gesetzgebung dieser Zeit auf ihren sozialpolitischen Gehalt hin ins Auge fassen, so begegnen wir schon in der 1859 erlassenen Gewerbeordnung einem gewissen Umschwung. Obwohl dieses Gesetz ganz im Banne der

[1]) Große Verdienste in dieser Richtung erwarb sich auch der im Jahre 1872 zu Eisenach von den führenden Kathedersozialisten (Wagner, Schmoller, Schönberg, Conrad, Hildebrand, Held) in Verbindung mit anderen hervorragenden Lehrern der Nationalökonomie (Roscher, Brentano, Bücher, Knapp usw.) gegründete Deutsche Verein für Sozialpolitik, der durch seine Tagungen und Schriften viel zur Erstarkung des Interesses für sozialreformatorische Fragen beigetragen hat. An seinen Beratungen haben, namentlich nach der 1894 zu Wien abgehaltenen Tagung des Vereines auch österreichische Sozialpolitiker wiederholt teilgenommen. Über das Wirken des Vereines gibt das Buch von Else Conrad: »Der Verein für Sozialpolitik und seine Wirksamkeit auf dem Gebiet der gewerblichen Arbeiterfrage« (Jena, 1906) sowie die Jubiläumsschrift von Boese: »Der Verein für Sozialpolitik, 1872—1922« (München 1922), interessante Aufschlüsse.

[2]) Diese Bewegung wurde im Deutschen Reiche auch vom Zentrum, der großen katholischen Partei West- und Süddeutschlands, politisch unterstützt, das 1877 durch Graf Galen im Reichstag den ersten Entwurf eines umfassenderen Arbeiterschutzgesetzes einbringen ließ.

Gewerbefreiheit stand, finden wir doch darin bereits einige, wenn auch dürftige Ansätze eines beginnenden Arbeiterschutzes. Zunächst wurde die Beschäftigung von Kindern und Jugendlichen neuerlich um einiges eingeschränkt. Dann aber enthält die Gewerbeordnung — und dies erscheint wichtiger — bereits Vorschriften über Arbeitsordnungen, Anlegung von Arbeiterverzeichnissen usw., somit Einrichtungen, durch die sich die Behörden jederzeit Kenntnis von den Arbeitsverhältnissen eines Betriebes verschaffen konnten. Dies alles waren natürlich nur Anfänge. Ein wirklicher, nach allen Seiten hin ausgreifender Arbeiterschutz wurde in Österreich erst durch die am 8. März 1885, also bereits am Ende der hier besprochenen Zeitperiode, erlassene, zweite Novelle zur Gewerbeordnung — die erste Novelle vom Jahre 1883 brachte den Befähigungsnachweis für die handwerksmäßigen Gewerbe und die Neubelebung des Genossenschaftswesens — herbeigeführt. Es war kein bloßer Zufall, daß man in Österreich so rasch hintereinander an diese beiden, von verschiedenen Gesichtspunkten beeinflußten Reformen herantrat. Handelte es sich doch den zur Zeit des Kabinetts Taaffe maßgebenden konservativen Kreisen darum, die wirtschaftliche Übermacht der manchesterliberalen Fabrikanten nach zwei Richtungen hin einzudämmen, einmal durch Stützung des Handwerks, dann aber auch durch eine schärfer akzentuierte Arbeiterschutzgesetzgebung, zu der übrigens die im Jahre 1883 vorangegangene, gesetzliche Einführung der Gewerbeinspektion die Wege geebnet hatte. Diesen wirtschaftspolitischen Absichten entsprechend, waren die in das VI. Hauptstück der Gewerbeordnung eingeflochtenen Arbeiterschutzbestimmungen des Jahres 1885 vorwiegend auf fabriksmäßige Betriebe abgestellt. Diesen wurde der elfstündige Maximalarbeitstag auferlegt, der durch entsprechende Arbeitspausen unterbrochen werden mußte. Kinder unter 14 Jahren durften in Fabriken überhaupt nicht, Jugendliche bis zu 16 Jahren nur zu leichten Arbeiten verwendet werden. Auch die Nachtarbeit Jugendlicher sowie von Frauen war in den Fabriken im allgemeinen verboten. Die sozialen Reformen machten aber auch vor den kleingewerblichen Betrieben nicht völlig halt. Hier gab es zwar keine Reglementierung der Arbeitszeit, doch Einschränkungen der Kinder- und Jugendlichenarbeit, wenn auch bei geringerem Minimalalter. Generelle Anwendung für den Gesamtbereich von Handel, Gewerbe und Industrie fanden ferner das Truckverbot, die Anordnungen zum Schutze des Lebens und der Gesundheit der Arbeiter, die sich insbesondere auf die Einrichtung der Arbeitsräume und Werksvorrichtungen bezogen, dann die Lohnschutzbestimmungen, die Sonntagsruhevorschriften, der Wöchnerinnenschutz u. a. m.[1]) Da zur gleichen Zeit (1884) auch der Bergarbeiterschutz durch ein eigenes Gesetz verbessert wurde, war es

[1]) Vgl. hierüber auch die die Entwicklung des österreichischen Gewerberechtes schildernde, von Suchanek verfaßte Einleitung zu dem Buche: »Die Gewerbeordnung«, Band 235 der Handausgabe österreichischer Gesetze und Verordnungen, Staatsdruckerei, Wien, 1927.

immerhin ein stattliches Maß von Sozialpolitik, zu dem sich Österreich, dem Beispiel der schweizerischen Fabriksgesetzgebung folgend, aufgeschwungen hatte. Es eilte damit sogar der deutschen Gesetzgebung voraus, die ungeachtet einiger in der Gewerbeordnung von 1869 enthaltener, sozialpolitischer Vorschriften auf dem Gebiete des Arbeiterschutzes ziemlich zurückgeblieben war, sich dafür aber anschickte, durch Begründung der Arbeiterversicherung eine sozialgeschichtliche Großtat zu begehen. Deren Auswirkungen fallen jedoch erst in die nächste Zeitperiode und sollen daher bei dieser besprochen werden.

III. Die Zeit von 1885 bis 1914. In diesen dem Ausbruch des Weltkrieges vorhergehenden drei Jahrzehnten spielt sich der Kampf um die sozialen Errungenschaften unter wesentlich veränderten Verhältnissen ab. Die politischen Verfolgungen der einer radikaleren Richtung zuneigenden Arbeiterschaft, die im deutschen Sozialistengesetz vom Jahre 1878[1]) und in den Wiener Tendenzprozessen der Jahre 1884 bis 1889[2]) ihren Ausdruck fanden, konnten nur vorübergehend repressive Wirkungen erzielen. Auf die Dauer vermochten sie das Wachstum der sozialdemokratischen Partei nicht aufzuhalten. Selbst Bismarck, dem eisernen Kanzler, gelang es nicht, den Sozialdemokraten den Wind aus den Segeln zu nehmen. Der ihm vorschwebende Gedanke, durch Schaffung der Sozialversicherung die Arbeiter aus der Unsicherheit ihrer Existenz zu befreien und so für die bestehende Wirtschaftsordnung zu gewinnen, fiel trotz der ihm innewohnenden Fruchtbarkeit bei der Arbeiterschaft zunächst auf steinigen Boden. Sie verstand es nicht, dieses soziale Werk entsprechend zu würdigen, sondern stand im Banne jener Polizeimaßnahmen, welche die politische und gewerkschaftliche Arbeiterbewegung gewaltsam niederzuhalten suchten. Erst später setzte sich auch bei der Arbeiterschaft die Erkenntnis von der bahnbrechenden Bedeutung der Sozialversicherung durch. Zunächst schlossen sich jedoch die Arbeiterverbände im Abwehrkampf gegen die Bedrückungen der Staatsgewalt fester zusammen.

In Österreich gelang es insbesondere dem Bemühen von Viktor Adler, die unter den Arbeitern eingetretene Spaltung zu beseitigen und auf dem Hainfelder Parteitag von 1888 die Einheit der öster-

---

[1]) Das nach den Attentaten Hödels und Nobilings auf Wilhelm I. im Jahre 1878 erlassene Gesetz »gegen die gemeingefährlichen Bestrebungen der Sozialdemokratie«, dessen Gültigkeit zunächst auf $2^1/_2$ Jahre beschränkt war, gab den Landespolizeibehörden das Recht, Vereine, Versammlungen und Druckschriften sozialistischer oder kommunistischer Tendenz, die auf Untergrabung der bestehenden Staats- und Gesellschaftsordnung gerichtet waren, zu verbieten und berufsmäßige Agitatoren gerichtlich ausweisen zu lassen. Dieses Gesetz, von dessen Vollmachten ausgiebiger Gebrauch gemacht worden ist, wurde wiederholt verlängert, bis es am 30. September 1890 im Hinblick auf die geänderten politischen Verhältnisse fallengelassen wurde.

[2]) Diese Prozesse wurden durch anarchistische Attentate ausgelöst, welche 1884 die Verhängung des Belagerungszustandes über Wien und Umgebung zur Folge hatten. Sie endeten mit der Bestrafung mehrerer Arbeiterführer wegen Hochverrates und Geheimbündelei.

reichischen Sozialdemokratie wiederherzustellen, die dann unter der Leitung von Adler, Seitz und Pernerstorffer einen raschen Aufschwung nahm.[1]) Auch die katholische Arbeiterschaft fand durch Anschluß an die unter Führung von Dr. Karl Lueger stehende, christlichsoziale Bewegung einen Stützpunkt, der sie befähigte, an die Bildung gewerkschaftlicher Organisationen zu schreiten. Der Zuzug zu denselben hielt sich naturgemäß in engeren Grenzen.

Wichtiger für die kommende, sozialpolitische Gestaltung war jedoch die Entwicklung im Deutschen Reiche. Auch dort hatte sich nach und nach eine innere Konsolidierung der Arbeiterparteien vollzogen. Die Sozialdemokraten hatten 1891 in Erfurt ein neues Programm beschlossen, in dem neben den marxistischen Zukunftsidealen auch Arbeiterschutzforderungen, darunter der Achtstundentag, stark betont wurden. Zugleich vollzog sich eine Abkehr der Partei von den allzu radikalen, mehr anarchistischen Elementen, die namentlich in der jüngeren Arbeitergeneration Anhänger geworben hatten. Unter den sozialdemokratischen Führern traten zu jener Zeit nebst Bebel und Liebknecht noch Auer, Bernstein, Kautzky, Singer und Vollmar hervor. Weniger rasch als die politische Partei, deren Stimmenzahl für den Reichstag stetig anwuchs, konnten sich die sozialdemokratischen Gewerkschaften von ihren durch das Sozialistengesetz erlittenen Einbußen erholen. Ihr Aufschwung vollzog sich nur langsam. Im Jahre 1894 entstanden auch die ersten christlichen Gewerkschaften, die namentlich im Rheinland und im Ruhrrevier zahlreiche Anhänger fanden. Obgleich auf konservativer Weltanschauung fußend, gingen sie, soweit Arbeiterinteressen in Frage kamen, meist parallel mit den Sozialdemokraten vor. Gegenüber der Arbeiterbewegung blieb jene der Angestellten damals noch weit zurück. Erst 1893 schob sich der deutschnationale Handlungsgehilfenverband etwas mehr in die vorderen Reihen.

Die deutschen Staatsmänner, die in dieser Zeitspanne sozialpolitisch führten, waren nebst Bismarck sein Staatssekretär v. Bötticher, der preußische Handelsminister Freiherr v. Berlepsch, später Graf Posadowsky, und Reichskanzler Bethmann-Hollweg. Die Beschäftigung Bismarcks mit Sozialpolitik hatte schon in früherer Zeit eingesetzt. Ihn interessierte die Arbeiterfrage vor allem vom Standpunkte des praktischen Christentums. Er war in den sechziger Jahren auch mit den Sozialdemokraten, insbesondere mit Lassalle, vorübergehend in Fühlung getreten, doch gingen beider Wege bald wieder auseinander. Bismarck war als autoritäre Persönlichkeit Verfechter einer gewissen landesväterlichen Fürsorge, von der er sich auch bei seinen positiven Schöpfungen, namentlich bei der Schaffung der Arbeiterversicherung, leiten ließ, die auf Grund der berühmten Botschaft Wilhelms I. vom 17. November 1881 in den darauffolgenden Jahren (1883—1889) vom

[1]) Vgl. in dieser Hinsicht auch das vierbändige Werk von Ludwig Brügel »Geschichte der österreichischen Sozialdemokratie« (vom Vormärz bis zum Weltkrieg), Verlag der Wiener Volksbuchhandlung, Wien, 1922—1923.

Reichstag verabschiedet worden war. Das sozialpolitische Erbe Bismarcks übernahm sein fachkundiger Staatssekretär Bötticher, der den mittlerweile zur Regierung gelangten jungen Kaiser für eine stärkere Betonung des Arbeiterschutzgedankens zu gewinnen wußte. Es kam im März 1890 zu der unter dem Vorsitz von Berlepsch tagenden Berliner Arbeiterschutzkonferenz, bei der zum ersten Male eine internationale Aussprache über die sozialpolitischen Fragen stattfand. Hiemit war ein Samenkorn ausgestreut, das ein Jahrzehnt später in der im Juli 1900 in Paris erfolgten Gründung der Internationalen Vereinigung für gesetzlichen Arbeiterschutz reiche Früchte tragen sollte. Wilhelm II. begnügte sich jedoch nicht mit dieser einen Tat. Er richtete im gleichen Jahre (1890) einen von Bötticher verfaßten Erlaß an die Regierung, der ein weitgestecktes sozialpolitisches Programm verkündigte. Dieses fand beim Reichstag verständnisvolle Aufnahme. Die von ihm im nächsten Jahre (1891) beschlossene Novelle zur Reichsgewerbeordnung, in der man ein Gegenstück zur österreichischen Gewerbenovelle vom Jahre 1885 erblicken darf, verwirklichte denn auch in weitem Umfange die Absichten des Monarchen, der allerdings seinen sozialreformatorischen Eifer bald verlor und sich von der auf internationale Geleise übergehenden Sozialdemokratie als »vaterlandslosen Gesellen« abwandte. Dennoch wirkten die sozialpolitischen Tendenzen in der deutschen Gesetzgebung auch weiter fort. Namentlich war es Graf Posadowsky-Wehner, der in der zweiten Hälfte seiner Amtstätigkeit als Staatssekretär des Innern (1896—1907) den Ausbau des deutschen Sozialrechtes förderte. Unterstützt von den bürgerlichen Sozialreformern, gelang es ihm, nicht bloß die Versicherung und den Arbeiterschutz, letzteren vornehmlich im Wege von Sonderverordnungen, auszugestalten, sondern auch neue Gebiete der Sozialpolitik erfolgreich zu betreten. Dies war insbesondere bei der in der Gewerbenovelle vom Jahre 1900 verankerten Ladenschlußgesetzgebung für Handelsangestellte, dann aber in noch höherem Grade beim Kinderarbeitsgesetz von 1903 der Fall, das durch den darin aufgenommenen Schutz nicht bloß der fremden, sondern auch der eigenen Kinder sowie durch seine in die Heimarbeit hinüberspielenden Bestimmungen als bedeutungsvolles Novum angesehen werden konnte.[1]) Nach diesen gesetzgeberischen Erfolgen mußte naturgemäß eine gewisse Atempause eintreten. Immerhin gelang es auch dem Nachfolger Posadowsky, dem späteren Reichskanzler v. Bethmann-Hollweg, noch manches unter Dach zu bringen, so insbesondere 1911 die alle Zweige der Arbeiterversicherung zusammenfassende Reichsversicherungsordnung und das aus dem gleichen Jahre stammende Versicherungsgesetz für Angestellte,

[1]) Das Zustandekommen des deutschen Kinderschutzgesetzes vom 30. März 1903 war nicht zuletzt auf die unermüdliche Werbearbeit des Lehrers Agadh zurückzuführen, der in richtiger Erkenntnis, daß auch die außerhalb der Fabriken und Werkstätten arbeitenden Kinder eines Schutzes bedürfen, für ein möglichst weites sachliches Geltungsgebiet dieser Regelung eintrat.

ferner die den Zehnstundentag und das Nachtarbeitsverbot für Frauen anordnende Novelle zur Gewerbeordnung (1910), das Hausarbeitsgesetz, das Stellenvermittlergesetz u. a. m. Im großen und ganzen schien damit die Entwicklung der deutschen Sozialgesetzgebung so ziemlich abgeschlossen zu sein.

Geringer war die sozialpolitische Ausbeute dieser Zeitperiode in Österreich. Hier hatten die Führer der Arbeiter ihre ganze Kraft dem politischen Kampfe zugewendet. Handelte es sich ihnen doch darum, in das veraltete System des Kurienwahlrechtes Bresche zu schlagen. Hiebei mußten sie sich zunächst mit dem unter der Regierung Badeni erzielten Teilerfolg der Angliederung einer fünften Kurie begnügen, innerhalb welcher die Sozialdemokraten bei der Reichsratswahl von 1898 immerhin 14 Sitze eroberten. Der Kampf um das allgemeine Wahlrecht nahm mittlerweile seinen Fortgang und führte im Jahre 1907 dank des vom Kabinett Beck bekundeten Entgegenkommens zum Erfolg. Das erste auf Grund des neuen Wahlgesetzes gewählte Abgeordnetenhaus zählte denn auch unter 516 Mitgliedern 88 Sozialdemokraten.

Hinter diesen politischen Errungenschaften der Arbeiterschaft blieben die in Österreich erzielten sozialen Fortschritte einigermaßen zurück. Die Gründe hiefür wurzelten in verschiedenen Tatsachen. Einmal lähmte die Zerrissenheit des Parlamentes überhaupt die Gesetzgebungsarbeit, dann aber fehlte auch den durch den erbitterten nationalen Kampf abgebrauchten bürgerlichen Parteien jenes Interesse für soziale Reformen, das sich in Deutschland, vom Verein für Sozialpolitik ausgehend und durch die Hochschulkreise stetig genährt, weiter Schichten der Intelligenz bemächtigt hatte. So kam es denn, daß man sich in Österreich in dieser Zeit sozusagen auf das Nötigste beschränkte.

Zunächst waren in den Jahren 1887 und 1889, dem deutschen Beispiel folgend, die Gesetze über Kranken- und Unfallversicherung der Arbeiter beschlossen worden, ohne daß man jedoch versucht hätte, auch die Alters- und Invaliditätsversicherung mit in diese Regelung einzubeziehen. Erst weit später (1906) machte man im Gesetz über die Pensionsversicherung der Privatangestellten den übrigens nur in geringem Maße geglückten Versuch, auch Vorsorgen für Alter und Invalidität dieser Berufsangehörigen zu schaffen. Ansonsten kam es, wenn man von dem Sonntagsruhegesetz von 1895 und der im Zuge der Zivilprozeßreform von 1896 beschlossenen Ausgestaltung der Gewerbegerichte absieht, vor der Jahrhundertwende mehr zu keinen weiteren sozialpolitischen Maßnahmen. Hingegen wurde in der darauffolgenden Zeit manches an ersprießlicher Vorarbeit geleistet. Hier war es vor allem der vom Handelsminister Dr. Bärnreither geschaffene Arbeitsbeirat, der der österreichischen Sozialgesetzgebung neue Wege wies. Bärnreither war ein weitblickender, durch das Studium westlicher Einrichtungen geschulter Staatsmann, der den Fragen der Sozialpolitik großes Interesse entgegenbrachte. Er hatte schon Ende

der achtziger Jahre an der parlamentarischen Beratung der Arbeiterversicherungsgesetze lebhaften Anteil genommen und 1896 an der Verfassung des Gewerbegerichtsgesetzes mitgewirkt. Nun benützte er seine kurze Amtstätigkeit als Handelsminister im Kabinett Thun (1898) dazu, das Arbeitsstatistische Amt und den mit demselben in enger Verbindung stehenden Arbeitsbeirat ins Leben zu rufen. Während das erstere Amt der Beschaffung, Sichtung und Bearbeitung arbeitsstatistischen Materials dienen sollte, war der Arbeitsbeirat dazu berufen, Vorschläge und Gutachten auf sozialpolitischem Gebiete zu erstatten. Hiezu erschien er um so geeigneter, als er schon kraft seiner Zusammensetzung aus Regierungsvertretern, Fachmännern der Sozialpolitik sowie Delegierten der Arbeitgeber- und Arbeitnehmerorganisationen[1]) einen sachkundigen Meinungsaustausch über die hier in Betracht kommenden Fragen abführen und gangbare Kompromisse für den von der Gesetzgebung einzuschlagenden Weg ausfindig machen konnte. Tatsächlich hat sich auch der Gedanke Bärnreithers, im Arbeitsbeirat eine einträchtig zusammenwirkende Stelle der verschiedenen, an der Sozialgesetzgebung interessierten Kreise zu schaffen, durchaus bewährt. Vom Arbeitsbeirat gingen wertvolle Impulse für die Neubelebung der österreichischen Sozialpolitik aus. So war es seiner Initiative zuzuschreiben, daß Erhebungen über die Arbeitszeit im Kohlenbergbau eingeleitet wurden, die im Jahre 1901 die gesetzliche Einführung der Neunstundenschicht in diesem Produktionszweige zur Folge hatten. Weitere Fragen, die der Arbeitsbeirat vorbereitend klärte, waren die Regelung der gemeinnützigen Stellenvermittlung, der Heimarbeiterschutz, die Nachtarbeit im Bäckergewerbe, das Arbeitszeitproblem und der Ausbau der Sozialversicherung. In letzterem Belange erstattete er ein wohlfundiertes Gutachten über das vom Ministerpräsidenten v. Körber im Jahre 1904 vorgelegte Reformprogramm, das den späteren parlamentarischen Beratungen über die Sozialversicherungsgesetzentwürfe vielfach zur Grundlage diente.

An Anregungen für die Ausgestaltung der Sozialgesetzgebung fehlte es somit auch in Österreich keineswegs. Dazu trat noch zu dieser Zeit die internationale Arbeiterschutzbewegung auf den Plan.[2])

[1]) Die Mitglieder des Arbeitsbeirates verkörperten fast durchwegs ein hohes Niveau. Ihm gehörten unter anderem die Sozialpolitiker Hainisch, Horaček, Karpeles, Kienböck, Mataja, Mischler und Philippovich, die Industriellen Fillunger, Hallwich und Vetter sowie die Gewerkschaftsführer Hueber, Kunschak, Smitka, Verkauf und Widholz an.

[2]) Die internationale Arbeiterschutzbewegung hatte von der 1890 in Berlin abgehaltenen Arbeiterschutzkonferenz ihren Ausgang genommen und erhielt dann neue Impulse durch die 1892 vom Papst Leo XIII. erlassene Encyclica »Rerum novarum«, mit der er das Augenmerk der ganzen katholischen Welt auf die Wichtigkeit der Arbeiterfrage hinlenkte. Weitere Fäden der Verständigung zwischen den Sozialpolitikern der verschiedenen Länder und Weltanschauungen wurden auf dem 1897 in Brüssel abgehaltenen Arbeiterschutzkongreß gesponnen, bis es anläßlich der Pariser Weltausstellung von 1900 endlich gelang, die Gründung der Internationalen Vereinigung für gesetzlichen Arbeiterschutz zustande zu bringen.

Ihr Zentrum bildete die im Jahre 1900 unter Beteiligung der wichtigsten europäischen Staaten gegründete Internationale Vereinigung für gesetzlichen Arbeiterschutz, deren Delegiertenversammlungen[1]) wertvolle Arbeit leisteten. Insbesondere gelang es der Vereinigung, zwei internationale Abkommen über die Verbote der Frauennachtarbeit und der Phosphorverwendung bei der Zündholzerzeugung zustande zu bringen. Österreich nahm an diesen Verhandlungen Anteil und ratifizierte die beiden Abkommen, die einige Zeit später (1911) auch in der österreichischen Gesetzgebung verankert wurden.

Im übrigen blieben aus den schon erwähnten politischen Gründen, namentlich wegen der allmählich zu einem chronischen Übel gewordenen Arbeitsunfähigkeit des Reichsrates, die positiven Ergebnisse der Sozialgesetzgebung hinter den berechtigten Erwartungen und Wünschen der Arbeiterschaft weit zurück. Eher hatten die Angestellten Grund, mit diesen letzten Jahren vor Kriegsausbruch zufrieden zu sein. Abgesehen von der 1906 beschlossenen und 1914 novellierten Pensionsversicherung brachte ihnen diese Zeitperiode zwei wichtige Errungenschaften, das Handlungsgehilfengesetz und das Ladenschlußgesetz, die beide im Jänner 1910 sanktioniert und verlautbart wurden. Besonders das erstere Gesetz, mit dem Österreich anderen Ländern richtunggebend vorausging, war als bedeutsamer Versuch einer modernen Dienstvertragskodifikation zu werten, der dann später (1921) im gegenwärtig geltenden Angestelltengesetz seine Fortbildung finden sollte. Auch für die Güterbeamten ist damals durch ein eigenes Gesetz vom Jahre 1914 vorgesorgt worden. Gegenüber diesen immerhin beachtenswerten Fortschritten auf dem Gebiet des Angestelltenrechtes standen die sozialen Errungenschaften der industriellen Arbeiterschaft wesentlich zurück. Sie beschränkten sich nebst einem für die Arbeiter bei Regiebauten und Hilfsanstalten der Eisenbahnen erlassenen Gesetz vom 28. Juli 1902 und dem schon erwähnten Nachtarbeitsverbot für Frauen auf das die Lohnzahlung beim Bergbau regelnde Gesetz vom 17. Mai 1912, ferner auf einige der Bekämpfung von Bleierkrankungen dienende Verordnungen, endlich auf die den technischen Arbeiterschutz verbessernde, mit Gesetz vom 21. April 1913 herbeigeführte Novellierung des § 74 der Gewerbeordnung sowie auf eine Neuregelung der Sonntagsruhe und der Arbeitspausen in kontinuierlichen Betrieben. Der Hauptwunsch der Arbeiter, die mittlerweile auch in Österreich eingelebten Zweige der Arbeiterversicherung durch die Angliederung der Alters- und Invaliditätsversicherung erweitert zu sehen, blieb unerfüllt. Mehr-

[1]) Die in zweijährigen Intervallen stattfindenden Delegiertenversammlungen der Internationalen Vereinigung für gesetzlichen Arbeiterschutz waren durch Vertreter der Regierungen sowie der nationalen Sektionen beschickt, welch letztere in den einzelnen Staaten zwecks Zusammenfassung der sozial interessierten Kreise errichtet worden waren. In Österreich fungierte als Sektion der Vereinigung die Österreichische Gesellschaft für Arbeiterschutz (Vorsitzender: Eugen v. Philippovich), im Deutschen Reiche die Gesellschaft für Soziale Reform (Vorsitzender: Freiherr v. Berlepsch).

fache Versuche der zu dieser Zeit rasch wechselnden Regierungen, die 1908 und 1911 diesbezügliche Gesetzentwürfe im Reichsrat eingebracht hatten, schlugen fehl. Es entbehrt nicht der Tragik, daß, als es endlich im Frühsommer 1914 gelang, die mühevollen Ausschußberatungen über dieses große Gesetzeswerk erfolgreich zu beenden und nur noch unbedeutende Differenzen — die galizischen Kleinbauern hatten sich in letzter Stunde gegen die im Entwurf vorgesehene Art der Selbständigenversicherung ausgesprochen — die endgültige Verabschiedung der von Millionen Arbeitern ersehnten Vorlage zu verzögern schienen, der Weltkrieg ausbrach und allen diesen sozialpolitischen Bestrebungen vorerst ein Ende bereitete.

IV. Die Zeit seit 1914. In dieser Periode, deren auf- und niederwogendes Geschehen wir als Zeitgenossen miterlebt haben, drängen sich weltgeschichtliche Ereignisse in rascher Aufeinanderfolge zusammen. Sie brachten der während des Krieges in den Hintergrund getretenen Sozialpolitik nach dessen Ende einen ungeahnten Aufstieg, der nicht bloß alle früheren Versäumnisse wettmachte, sondern darüber hinaus eine gewaltige Evolution der Sozialgesetzgebung bewirkte. Sowohl in den Sieger- als auch in den besiegten Staaten war die Arbeiterschaft zu einem Machtfaktor emporgewachsen, an dessen Wohl und Wehe die Legislative nicht mehr achtlos vorübergehen konnte. Hiezu trat noch eine andere wichtige Erwägung. Die aus den Fugen geratene Welt schien plötzlich zu allen anderen Übeln auch noch von den Gefahren des Bolschewismus umzingelt, einer schleichenden Krankheit, die auch auf die gesund gebliebenen, mitteleuropäischen Staaten überzugreifen drohte. Da erwies sich nun die alle Wunden des Krieges mildernde Sozialpolitik als ein Heilmittel, das zur Aufrechthaltung von Ruhe und Ordnung in hohem Grade beizutragen vermochte. Es ist daher nicht verwunderlich, daß sogar die Diplomaten dies Remedium in den Bereich ihrer Staatskunst einbezogen und eine internationale Organisation der Arbeit in den Friedensverträgen verankerten. So kam es, daß aus dem Gestrüpp dieser unheilvollen Völkerrechtsakte doch noch ein gewisser Segen sprießen konnte.

Wenn wir uns nun der Gestaltung des positiven Sozialrechtes in dieser Zeitperiode zuwenden und dabei zunächst die Entwicklung der einschlägigen Gesetzgebung in den letzten Jahren des Kaisertums Österreich ins Auge fassen, so lassen sich die sozialpolitischen Ereignisse während des Krieges mit wenigen Worten abtun. Zu Beginn desselben war die Innenpolitik des Staates lediglich auf die Notwendigkeiten der Kriegführung abgestellt. Deshalb trug man auch keine Scheu, die Kriegsindustrie zwecks Steigerung ihrer Leistungsfähigkeit von den einschränkenden Fesseln der Arbeiterschutzvorschriften zu befreien. So wurden die Gesetze über Sonn- und Feiertagsruhe für Kriegsdauer suspendiert, Überstunden und Frauennachtarbeit in weitestem Umfang bewilligt und die Gewerbeinspektoren durch Abkommandierung zu militärwirtschaftlichen Funktionen ihrer eigentlichen

Aufgabe entzogen. An irgendwelche Fortbildung der sozialpolitischen Einrichtungen war in diesen Zeitläuften zunächst nicht zu denken. Das erste Aufflackern einer gegen dieses Ruhen jedweder Sozialpolitik einsetzenden Reaktion bedeutete die im März 1917 im Wege einer Notverordnung bewirkte Aufstellung von Beschwerdekommissionen für die Kriegsindustrie.[1]) Diese Kommissionen, welche die sich häufenden Klagen der an die Kriegsleistungsbetriebe gebundenen Arbeiterschaft prüfen und auch die Lohnverhältnisse derselben entsprechend beeinflussen sollten, vermochten schon infolge ihrer Zusammensetzung — ihnen gehörten nebst einem militärischen Funktionär je ein Richter, ein Vertreter der Arbeitgeber und Arbeitnehmer sowie der zuständige Gewerbeinspektor an — manche Mißstände zu beseitigen und sich bis zu einem gewissen Grade auch das Vertrauen der Arbeiterschaft zu gewinnen. Ungefähr um dieselbe Zeit (Februar 1917) wurde, dem deutschen Beispiel folgend, auch in Österreich das Nachtbackverbot eingeführt, dessen Erlassung durch die während des Krieges erfolgte Einstellung der Weißgebäckerzeugung erleichtert worden war. Gedenkt man noch der im Jänner 1917 erflossenen Mieterschutzverordnung, die zum ersten Male die Konturen dieser seither so umstrittenen Rechtseinrichtung absteckte, und einer im November 1917 vom Reichsrat beschlossenen Novelle zum Krankenversicherungsgesetz, welche die Leistungen der Kassen erweiterte und diesen auch organisatorische Hilfe bot, so ist damit die Liste der in Österreich während des Krieges erzielten sozialgesetzlichen Fortschritte mit einer einzigen, allerdings wichtigen Ausnahme erschöpft. Diese betrifft die Reform des bürgerlichen Rechtes, welche durch die III. Teilnovelle zum allgemeinen bürgerlichen Gesetzbuch (kaiserliche Verordnung vom 15. März 1916) herbeigeführt worden war. Diese Novelle war schon vor Kriegsausbruch in langjährigen Beratungen des Herrenhauses des Reichsrates vorbereitet worden. Nun hielt die Regierung des Grafen Stürgkh während des Krieges die Zeit für gekommen, dieses Reformwerk durch Notverordnung in Kraft zu setzen. Sozialpolitisch war die III. Teilnovelle deshalb von Bedeutung, weil in ihr auch das den Dienstvertrag im Sinne moderner Rechtsanschauungen regelnde 26. Hauptstück des II. Teiles des ABGB. enthalten war und damit ein ergänzend eingreifendes Subsidiarrecht geschaffen wurde, das den sonstigen damals bestehenden, arbeitsvertraglichen Kodifikationen, namentlich der Gewerbeordnung, an innerem sozialem Gehalt weit überlegen war.

Für die Sozialpolitik Österreichs wichtig erwies sich auch eine zu Kriegsende ins Werk gesetzte organisatorische Maßnahme. Es war dies die auf Grund der kaiserlichen Entschließung vom 1. Juni 1917

[1]) Die in den Bereich der Kriegsindustrie fallenden Betriebe waren durch das sogenannte Kriegsleistungsgesetz besonders geschützt, da die darin beschäftigten Arbeiter militärisch unter Pflicht genommen und somit in ihrer Freizügigkeit sehr beschränkt waren. Auch die Arbeits- und Lohnverhältnisse in diesen Unternehmungen ließen mitunter viel zu wünschen übrig.

mit Gesetz vom 22. Dezember 1917 erfolgte Errichtung des Ministeriums für soziale Fürsorge. Auch hier war es wiederum Dr. Bärnreither, dem dieser Fortschritt in erster Reihe zu danken war. Er gehörte dem damaligen Kabinett des Grafen Clam-Martinic als Minister ohne Portefeuille an und verstand es, den jugendlichen Kaiser Karl für die Idee eines solchen Volkswohlfahrtsministeriums zu gewinnen. Es war ihm jedoch infolge der inzwischen eingetretenen Demission der Regierung Clam leider nicht vergönnt, selbst die Leitung des neuen Ressorts zu übernehmen.[1]) Zum ersten Minister für soziale Fürsorge wurde Dr. Viktor Mataja ernannt, der sich als langjähriger Vorstand des arbeitsstatistischen Amtes große Verdienste um die wissenschaftliche und praktische Förderung der Sozialpolitik erworben hatte. Der Kompetenzkreis des Ministeriums umfaßte neben den Agenden des eigentlichen Sozialrechtes auch die Angelegenheiten der Jugend-, Kriegsopfer- und Wohnungsfürsorge. Sein Wirken konnte vorerst nicht ausgreifend sein, weil die ihrem Höhepunkt zustrebende politische Krise die gesetzgeberische Tätigkeit des Reichsrates völlig lahmgelegt hatte. Das neue Ressort mußte sich daher vorwiegend auf legislative Vorarbeiten und auf gewisse, der Not des Tages steuernde organisatorische Maßnahmen auf dem Gebiete des Jugendschutzes, der Kriegsbeschädigtenfürsorge, der Arbeitsvermittlung und der allgemeinen Wohlfahrtspflege beschränken. Dennoch erwies sich das Vorhandensein einer, speziell den sozialpolitischen Fragen gewidmeten Zentralstelle bei dem bald darauf eintretenden Umsturz als wertvoll, weil dadurch dem neugewählten republikanischen Staatssekretär für soziale Fürsorge Ferdinand Hanusch die Möglichkeit geboten war, einige vom Ministerium bereits vorbereitete Gesetzentwürfe zu übernehmen und auch sonst über die sachlichen Einrichtungen und die geschulten Kräfte dieses Amtes[2]) verfügen zu können.

Mit Ferdinand Hanusch trat ein Sozialpolitiker großen Stils in die deutschösterreichische Regierung ein. Sein zweijähriges amtliches Wirken[3]) sollte denn auch tiefe Spuren in der Sozialgesetzgebung der

---

[1]) Dr. Josef M. Bärnreither ist mittlerweile am 19. September 1925 hochbetagt gestorben.

[2]) Das k. k. Ministerium für soziale Fürsorge, dessen letzter Chef durch kurze Zeit der spätere Bundeskanzler Dr. Ignaz Seipel gewesen war, hörte mit 12. November 1918 zu bestehen auf. Mittlerweile waren durch den Beschluß der Provisorischen Nationalversammlung vom 30. Oktober 1918 für die Republik Deutschösterreich als oberste Zentralstellen »Staatsämter« eingerichtet worden, unter denen sich auch je eines »für soziale Fürsorge« und »für Volksgesundheit« befand. Zufolge des Gesetzes vom 14. März 1919, St. 180, gingen diese beiden Ämter in dem vereinheitlichten »Staatsamt für soziale Verwaltung« auf, das dann gemäß § 26 des Übergangsgesetzes zur bundesstaatlichen Verfassung vom 1. Oktober 1920, St. 368, bei Aufrechthaltung seiner bisherigen Kompetenz die Bezeichnung »Bundesministerium für soziale Verwaltung« erhielt.

[3]) Genauere Mitteilungen über das Leben und Wirken von Ferdinand Hanusch enthält die nach dessen Tode von der österreichischen Gewerkschaftskommission herausgegebene Schrift: »Ferdinand Hanusch. Der Mann und sein Werk.« Verlag der Volksbuchhandlung, Wien, 1924.

Republik Österreich zurücklassen.[1]) Hanusch, der als schlichter Webergeselle und später als gewerkschaftlicher Vorkämpfer und Organisator der Union der Textilarbeiter die verschiedenen Entwicklungsstadien der österreichischen Arbeiterbewegung persönlich miterlebt hatte, kannte genau die Leiden der Arbeiterschaft sowie deren Wünsche und Forderungen, die er als Abgeordneter im Parlament oft vertreten hatte. Er war aber auch mit den industriellen Verhältnissen vertraut und wußte mit gesundem Wirklichkeitssinn die sozialpolitischen Belastungsmöglichkeiten richtig abzuschätzen. Überdies war er genug Realpolitiker, um nicht durch blindes Draufgängertum die mit seiner Partei koalierten, bürgerlichen Gruppen abzustoßen. Er ging daher, obgleich er als überzeugter Sozialdemokrat natürlich weitere Endziele im Auge hatte, mit einer gewissen Behutsamkeit vor. Dies trat insbesondere bei den zwei wichtigsten Reformen zutage, die zunächst der Initiative Hanusch' zu danken waren: der Einführung einer geregelten Arbeitslosenfürsorge und der gesetzlichen Festlegung des Achtstundentages. Bei beiden Aktionen tastete er sich nur langsam vorwärts, indem er Provisorien mit zeitlicher Begrenzung schuf und diese erst nach ihrer praktischen Bewährung in dauernde Einrichtungen umwandelte.

Das Wirken Hanusch' war übrigens durch verschiedene Umstände begünstigt. Einmal kamen ihm die Sünden der Vergangenheit zustatten. Das sterbende Kaisertum hatte es in den letzten Dezennien unterlassen, auch bescheidene sozialpolitische Wünsche, wie z. B. die Einführung des Zehnstundentages für Frauen, die Regelung der Kinder- und Heimarbeit, die Abschaffung der Arbeitsbücher usw.,[2]) zu erfüllen. Hanusch konnte daher mit einem Schlage auf Grund der von früher her vorliegenden Entwürfe viel Versäumtes nachholen. Dann aber — und dies war ein wichtigeres Moment — erleichterten ihm die politischen und wirtschaftlichen Verhältnisse, in welche die Republik Deutschösterreich nach ihrer Gründung geraten war, die Durchsetzung sozialer Reformen. Die Lage des jungen Freistaates war eine überaus prekäre. Vom Altausland abgeschnitten und von den auf dem Boden Österreichs neuentstandenen Nachfolgestaaten durch Zollschranken getrennt, konnte Deutschösterreich das Nahrungsbedürfnis seiner Bevölkerung sowie den Rohstoff- und Kohlenbedarf seiner Industrie nur in sehr unvollkommener Weise befriedigen. Die Folgen dieser Verhältnisse äußerten sich in Lebensmittelknappheit, Drosselung des Eisenbahnverkehres sowie in der Stillegung, bzw. Betriebseinschränkung zahlreicher Industrieunternehmungen. Die Arbeitslosigkeit stieg sprunghaft an; auch Kurzarbeit und Feierschichten

[1]) Vgl. hierüber auch die Abhandlung des Verfassers: »Die Entwicklung der sozialen Gesetzgebung in der Republik Österreich seit dem Umsturz« in der »Revue internationale du travail«, II. Band, S. 143—171.

[2]) Diese gewiß gerechtfertigten Forderungen hatte auch der Arbeitsbeirat wiederholt vertreten. Dennoch unterließen es die verschiedenen Regierungen, diesen Wünschen irgendwie näherzutreten.

fanden in den Betrieben Eingang. Die hieraus der Arbeiterschaft erwachsenden Entbehrungen waren sehr drückend. Wollte man Ruhe und Ordnung bewahren und Verzweiflungsausbrüche hintanhalten, so mußte man wenigstens auf sozialpolitischem Gebiete das Möglichste vorkehren. Von diesem Gebot der Stunde machte Hanusch reichlichsten Gebrauch. Er setzte zunächst die schon besprochenen Provisorien, und zwar die mit Vollzugsanweisung des Staatsrates vom 6. November 1918 angeordnete Arbeitslosenunterstützung und die mit Gesetz vom 19. Dezember 1918 eingeführte Arbeitszeitregelung, durch, die allen in fabriksmäßigen Betrieben Beschäftigten den bis zum Friedensschluß befristeten Achtstundentag brachte. Weiters stellte Hanusch die während des Krieges suspendiert gewesenen Arbeiterschutzvorschriften wieder her, die noch im Dezember 1918 durch zwei über seinen Antrag beschlossene Gesetze, und zwar das Kinderarbeits- und das Heimarbeitsgesetz, eine bedeutungsvolle Erweiterung fanden. Die Beschwerdekommissionen, die sich in der Kriegsindustrie bewährt hatten, wurden in Einigungsämter umgewandelt, überdies auch den Arbeitsvermittlungsstellen durch die paritätisch zusammengesetzten Industriellen Bezirkskommissionen ein leistungsfähiger Oberbau gegeben. Schließlich wurden auf dem Gebiete des Wohnungswesens Maßnahmen[1]) getroffen, um der nach Kriegsende drückend gewordenen Wohnungsnot zu steuern. Dies waren die wesentlichsten Vorkehrungen, die Hanusch in der ersten Zeit seines amtlichen Wirkens einleitete und die sozusagen als sozialpolitische Mobilmachung angesehen werden konnten.

Damit hatte es jedoch nicht sein Bewenden. Hanusch setzte vielmehr, nachdem die im März 1919 durchgeführten Wahlen seiner Partei die Führung in der konstituierenden Nationalversammlung gebracht hatten und es zu einer sozialdemokratisch-christlichsozialen Koalition gekommen war, seine Reformtätigkeit in erweitertem Maße fort. Hiebei wurde allen Zweigen des Sozialrechtes eine entsprechende Ausgestaltung zuteil. Im Vordergrunde stand der Arbeiter- und Angestelltenschutz. In rascher Aufeinanderfolge erfloß eine Reihe von Gesetzen, die teils allgemein geltende, teils auf bestimmte Berufe abgestellte Verbesserungen brachten. In die erste Kategorie gehört das Arbeiterurlaubsgesetz vom 30. Juli 1919, das allen gewerblichen Arbeitnehmern, deren Dienstverhältnis bereits ein Jahr gedauert hatte, einen nach der Länge ihrer Dienstzeit ansteigenden Urlaubsanspruch einräumte, weiters das Nachtarbeitsgesetz vom 14. Mai 1919, das ein generelles Nachtarbeitsverbot für Frauen und für Jugendliche unter 18 Jahren statuierte, hauptsächlich aber das Achtstundentagsgesetz vom 17. Dezember 1919, welches

[1]) Diese eigentlich nicht in den engeren Rahmen des Sozialrechtes fallenden Maßnahmen betrafen vornehmlich das den Gemeinden eingeräumte Recht, unbenützte oder unzulänglich benützte Wohnungen zwangsweise anzufordern, weiters die Möglichkeit einer entgeltlichen Enteignung von Grundstücken oder Gebäuden zu Wohnzwecken, endlich die Schaffung eines Wohnungsfürsorgefonds zur Bürgschaftsübernahme für gemeinnützige Baugenossenschaften.

das erwähnte Provisorium ablöste. Dieses neue Arbeitszeitgesetz war nicht mehr bloß für die Fabriksbetriebe bestimmt, sondern erfaßte im Sinne des in Washington kurz vorher abgeschlossenen internationalen Übereinkommens das gesamte Gewerbe einschließlich der Handelsunternehmungen, die Staatsbetriebe, Banken, Versicherungsanstalten, die freien Berufe, endlich alle Verkehrsunternehmungen (Post, Eisenbahn usw.), für welch letztere allerdings nicht der Achtstundentag, sondern die 48-Stundenwoche angeordnet wurde. Es war also ein gewaltiger Schritt nach vorwärts, den dieses Arbeitszeitgesetz, das für Frauen und Jugendliche auch die 44stündige Arbeitswoche und den freien Samstagnachmittag einführte, mit sich brachte. Die Reform lebte sich rasch ein, zumal für die Bedürfnisse der Wirtschaft durch elastisch gehaltene Ausnahmebestimmungen[1]) Vorsorge getroffen war. Außer diesen allgemeinen Arbeiterschutzvorschriften wurden auch solche für einzelne Berufsgruppen normiert, wobei in diese Gesetze vielfach arbeitsvertragliche Bestimmungen mitaufgenommen wurden. In diese Kategorie gehört das Bäckereiarbeitergesetz vom 3. April 1919, das neben Nachtarbeitsverbot, Arbeitszeitbeschränkungen und Sonntagsruhevorschriften auch Lehrlingsschutzbestimmungen enthielt, weiters das Gesetz vom 15. Mai 1919 über die Mindestruhezeit und den Ladenschluß im Handelsgewerbe, das Gehaltskassengesetz vom 30. Juli 1919 für Pharmazeuten, das eine gleichmäßige Besoldung dieser Dienstnehmer herbeiführte, ferner das Journalistengesetz vom 11. Februar 1920, das besondere dienstvertragliche Bestimmungen zum Schutze der Redakteure, darunter auch solche für den Fall der Veräußerung oder des Richtungswechsels des Blattes, vorsah, endlich das Hausgehilfengesetz vom 16. Februar 1920, welches die Rechtslage der in die Hausgemeinschaft ihres Arbeitgebers aufgenommenen Personen erheblich verbesserte.

Neben diesen Fortschritten auf dem Gebiete des Arbeitsrechtes und Arbeiterschutzes ging auch eine Ausgestaltung der Arbeitsverfassung einher. Hier waren es zwei bedeutungsvolle Einrichtungen, die neu ins Leben gerufen wurden: die Betriebsräte und die Arbeiterkammern. Die Betriebsräte wurden in der Republik Österreich mit Gesetz vom 15. Mai 1919, somit schon zu einer Zeit eingeführt, wo diese Institution in den meisten anderen Staaten noch unbekannt war. Sie wurden im Zuge der sogenannten Sozialisierungsaktion geschaffen, mit der sie ihrem Wesen nach eigentlich nichts zu tun hatten. Denn die Betriebsräte sollten lediglich den wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Interessen der Arbeiter im Betriebe dienen, nicht aber als Exponenten des gemeinwirtschaftlichen Gedankens fungieren. Dieser letztere konnte sich in Österreich nicht mit voller Kraft durchsetzen. Die diesbezüglich im Jahre 1919 erlassenen Gesetze über die Enteignung von Wirtschafts-

[1]) Diese Vorschriften wurden in den zum Achtstundentagsgesetz erlassenen Ausnahmeverordnungen vom 28. Juli und vom 9. November 1920, vom 4. Dezember 1924 und vom 28. Februar 1925 festgelegt. Siehe hierüber auch S. 351.

betrieben und über die gemeinwirtschaftlichen Unternehmungen blieben größtenteils unausgeführt.[1]) Hingegen lebten sich die Betriebsräte in der Praxis rasch ein und erfüllten die auf sie gesetzten Erwartungen. Gewisse Klagen, die anfänglich aus Unternehmerkreisen gegen Übergriffe der Betriebsräte erhoben wurden, sind allmählich verstummt. Man kann vielmehr feststellen, daß die Mitglieder der Betriebsräte durch ihr vermittelndes Auftreten oft zur Wahrung des sozialen Friedens in den Betrieben beigetragen haben. Eine noch größere Bedeutung im Wirtschaftsleben wußten sich die mit Gesetz vom 26. Februar 1920 in allen Bundesländern errichteten Kammern für Arbeiter und Angestellte zu erwerben. Mit deren Schaffung fand ein langgehegter Wunsch der Arbeiterschaft Erfüllung. Sie erhielt nunmehr eine gesetzliche Vertretung, die sich ausschließlich der Wahrnehmung ihrer sozialen und wirtschaftlichen Interessen zu widmen hatte. Tatsächlich haben sich die Arbeiterkammern mit Geschick und Sachkenntnis zum Sprachrohr der Arbeiter- und Angestelltenwünsche gemacht und ihre auch gesetzlich verankerte Gleichstellung mit den in Österreich seit langer Zeit bestehenden Handelskammern[2]) durch die Gediegenheit ihrer Gutachten und fachwissenschaftlichen Veröffentlichungen gerechtfertigt.

Eine für die Arbeiterschaft wichtige Instanz wurde durch das Gesetz vom 18. Dezember 1919 geschaffen, das eine Neuregelung der Einigungsämter sowie der kollektiven Arbeitsverträge mit sich brachte. Dieses Gesetz übertrug den Einigungsämtern eine dreifache Funktion. Einmal sollten sie, so wie bisher, als Schlichtungsausschüsse bei Streitigkeiten aus dem Arbeitsverhältnis vermittelnd eingreifen, dann als rechtsprechende Organe Differenzen bereinigen, die sich aus der Wirksamkeit der Betriebsräte ergeben, endlich als Tarifämter beim Abschluß der Kollektivverträge mitwirken, diese registrieren und kundmachen, eventuell sogar über Antrag einer Behörde oder Berufsorganisation zur Satzung, d. h. zur bindenden Norm für alle innerhalb eines bestimmten Geltungsbereiches abgeschlossenen Einzelverträge, erheben. Hiedurch ist den Kollektivverträgen nicht nur rechtliche Anerkennung, sondern auch erhöhte Durchschlagskraft verliehen worden.

Geringer als auf dem Gebiete des Arbeitsrechtes waren die Erfolge Hanusch' in der Sozialversicherung. Hier schwebten ihm gleichfalls großzügige Reformen vor. Für diese war jedoch die Zeit noch nicht gekommen. Tatsächlich konnte Hanusch nur zwei, die Leistungen der Kranken- und Unfallversicherung verbessernde Gesetze vom 9. Juli

[1]) Das gleiche war bei dem konfiskatorisch gefärbten »Schlössergesetz« vom 30. Mai 1919 der Fall, das die Errichtung von Volkspflegestätten vorsah und hiefür Schlösser, Paläste und andere Luxuswohngebäude zwangsweise in Anspruch nehmen wollte. Vgl. über diese Sozialisierungsmaßnahmen auch die Abhandlung von Vogel: »Die Sozialisierungsgesetzgebung Deutschösterreichs und ihre volkswirtschaftliche Bedeutung« im Archiv für Sozialwissenschaft und Sozialpolitik, 48. Band, S. 74—147.

[2]) Diese Gleichstellung wurde mit dem Gesetz vom 14. Juli 1921 herbeigeführt, das den Arbeiterkammern auf allen Gebieten ihrer Betätigungssphäre die gleichen Rechte wie den Handelskammern zusicherte. Siehe Näheres hierüber auf S. 291.

1920 sowie die durch das Gesetz vom 13. Juli 1920 neu ins Leben gerufene Krankenversicherung der Bundesangestellten auf sein Konto buchen. Hingegen brachte er in der Arbeitslosenfürsorge mit dem Gesetz vom 24. März 1920 eine wichtige Reform zustande. Hiedurch gelang es ihm, die bisher provisorisch bestandene, rein staatliche Arbeitslosenunterstützung in eine dauernde Arbeitslosenversicherung zu überführen. Es ist dies zwar keine Versicherung im technischen Sinne, sondern eine eigenartige Einrichtung der Selbstverwaltung, an der die öffentlichen Körperschaften (Bund, Länder, Gemeinden) sowie Arbeitgeber und Arbeitnehmer vereint teilnehmen. Die Bestimmungen des Arbeitslosenversicherungsgesetzes, auf die hier nicht näher eingegangen werden kann, erfuhren in der folgenden Zeit im Wege zahlreicher Novellen eine organische Fortbildung. Immerhin hat sich der Grundgedanke des Stammgesetzes, eine auf Beiträgen der erwähnten drei Interessentengruppen beruhende Zweckgemeinschaft zur Gewährung zeitlich begrenzter Arbeitslosenunterstützungen zu schaffen, durchaus bewährt und ist aus dem System unserer sozialen Rechtseinrichtungen kaum mehr wegzudenken. Mit der Bekämpfung der Arbeitslosigkeit stand noch eine andere, von Hanusch getroffene Maßnahme in Zusammenhang. Es war dies der mit Verordnung vom 14. Mai 1919 dekretierte Einstellungszwang von Arbeitslosen in gewerbliche Betriebe, der zugleich mit einer Verpflichtung der Gewerbeinhaber zur Aufrechthaltung ihres an einem bestimmten Stichtage — als solcher galt zunächst der 26. April 1919 — erreichten Arbeiterstandes verbunden war. Es war somit ein drakonischer Eingriff in die geltende Rechtsordnung, der jedoch um des höheren Zweckes willen — handelte es sich doch um Verhütung eines weiteren Umsichgreifens der Arbeitslosigkeit — auch von den Arbeitgebern hingenommen wurde. Diese Zwangsvorschriften, ursprünglich nur als kurzfristiges Provisorium gedacht, blieben im Hinblick auf die andauernd große Arbeitslosigkeit durch nahezu neun Jahre in Kraft und fanden erst mit 30. April 1928 infolge Nichtverlängerung der diesbezüglichen Verordnungen ihr Ende.

Gedenkt man noch des von Hanusch durchgesetzten Invalidenentschädigungsgesetzes vom 25. April 1919, das den Rentenanspruch der Kriegsbeschädigten sowie der Witwen und Waisen in einer von sozialem Geist erfüllten Weise regelte,[1]) so wäre in knappen Umrissen ein Bild von der weitausgreifenden Amtstätigkeit dieses erfolgreichen

[1]) Das seither durch 10 Novellen abgeänderte, zuletzt mit der Textverordnung vom 4. Mai 1927, B. 161, wiederverlautbarte Invalidenentschädigungsgesetz paßt den Rentenanspruch der Kriegsbeschädigten und Hinterbliebenen in individualisierender Weise der erlittenen Einbuße an Erwerbsfähigkeit an, wobei auch auf die sonstigen Einkommensverhältnisse der Bezugsberechtigten Bedacht genommen wird. Die dem Bund hieraus erwachsenden Lasten sind im Hinblick auf die große Zahl der Kriegsopfer sehr beträchtliche und wurden im Budget für das Jahr 1929 mit 69,468.200 S veranschlagt. Am 31. Dezember 1928 standen 54.800 Kriegsbeschädigte im Bezug der Invalidenrente, während Witwenrenten an 31.259, Waisenrenten an 59.642 und sonstige Hinterbliebenenrenten an 23.090 Personen ausbezahlt wurden.

Sozialpolitikers entrollt. In knapp zwei Jahren gelang es ihm, eine Fülle wohldurchdachter, miteinander in sachlichem Konnex stehender Gesetzesreformen zustande zu bringen. Alle nur halbwegs realisierbaren Wünsche der Arbeitnehmerschaft reiften zur Erfüllung. Es war eben Erntezeit, und Hanusch verstand es, den reichen Segen einzuheimsen. Es ist daher begreiflich, daß die Arbeiter Österreichs das Andenken Hanusch' — er wurde drei Jahre nach seinem im Oktober 1920 erfolgten Rücktritt vom Amte durch ein tückisches Leiden hinweggerafft — als des Schöpfers der von ihnen erreichten Errungenschaften in hohen Ehren halten.

Die zwischen Sozialdemokraten und Christlichsozialen geschlossene Koalition fand nach zweijähriger Dauer ein Ende, als die am 20. Oktober 1920 durchgeführten Wahlen für den Nationalrat eine Verschiebung im Kräfteverhältnis der politischen Parteien mit sich brachten. Die Sozialdemokraten verloren infolge einer an sich nicht bedeutenden Mandatseinbuße ihre Stellung als numerisch stärkste Partei und räumten bürgerlichen Regierungen das Feld, die denn auch in der Folgezeit die Staatsgeschäfte Österreichs leiteten. Als deren kraftvollster Exponent trat der um die Sanierung des Staates verdiente Bundeskanzler Dr. Ignaz Seipel in den Vordergrund, der zweimal die Kabinettsbildung übernahm, aber auch während der Amtsdauer der übrigen bürgerlichen Kabinette (Mayr, Schober und Ramek) als Führer der christlichsozialen Partei auf die Regierungspolitik maßgebenden Einfluß nahm. Als Ressortminister für soziale Verwaltung waren es vornehmlich die christlichsozialen Parlamentarier Dr. Josef Resch und Richard Schmitz, die sich erfolgreich bemühten, auch nach Hanusch' Abgang die Sozialgesetzgebung im Fluß zu erhalten. Naturgemäß konnte sich jedoch die Entwicklung nicht mehr im gleichen stürmischen Tempo fortsetzen. Sie lenkte vielmehr in ruhigere Bahnen. Immerhin gelang es, auf dem gefestigten Fundament des schon früher Erreichten fortzubauen und noch manches Wertvolle hinzuzufügen.

Dies war insbesondere auf dem Gebiete des Arbeitsvertragsrechtes der Fall. Das wichtigste der hieher gehörigen Gesetze war das Angestelltengesetz vom 11. Mai 1921, das in Fortbildung des früheren Handlungsgehilfengesetzes eine wesentliche Verstärkung des sozialrechtlichen Schutzes der Angestellten herbeiführte. Hiebei beobachtete man den Grundsatz, das Ausmaß dieses Schutzes, namentlich die Länge der Kündigungsfrist und des Urlaubes sowie die Höhe der Abfertigung und der Entschädigung im Krankheitsfalle, der Dauer der Dienstzeit anzupassen. Auch das Anwendungsgebiet dieses modernen Gesetzes wurde wesentlich erweitert, so daß dasselbe nicht nur alle Industrie- und Handelsangestellten, sondern auch jene von Banken, Sparkassen, Versicherungsanstalten, Bergwerksunternehmungen, Advokaten, Ärzten, Privatheil- und Unterrichtsanstalten u. a. m. erfaßt. Das Angestelltengesetz, dessen juristische Konstruktion gut durchdacht war, wurde in seinem Aufbau und in manchen seiner Bestimmungen typisch für eine Reihe von Spezialgesetzen, die bald darauf folgten.

Das eigenartigste derselben ist wohl jenes vom 13. Juli 1922 über den Bühnendienstvertrag, kurzweg Schauspielergesetz genannt. Mit dessen Schaffung ging Österreich anderen Staaten bahnbrechend voran. Das Gesetz, das sich auf alle Personen bezieht, die sich einem Theaterunternehmen zur Leistung künstlerischer Dienste, insbesondere als Darsteller, Spielleiter, Dramaturg, Kapellmeister oder Musiker, beruflich verpflichten, weist eine doppelte Tendenz auf. Einmal will es das in vielen Belangen originelle Dienstverhältnis der Schauspieler sozialpolitisch durchdringen, dann aber an Stelle der bisherigen rechtlichen Verschwommenheit, so wie sie in den üblichen Kontrakten zum Ausdruck kam, feste, gesicherte Rechtsgrundlagen setzen. Deshalb enthält das Gesetz neben Normen über Entgelt, Arbeitszeit, Kostümbeistellung, Konventialstrafen, Kündigung usw. auch noch Bestimmungen besonderer Art, so z. B. über das Recht des Schauspielers auf Beschäftigung, über Rollenverweigerung, Gastspielurlaube u. a. m. Auch die Auswüchse des Agentenwesens finden im Schauspielergesetz ihre Bekämpfung. Juristisch weniger interessant, doch gleichfalls von sozialpolitischem Wert waren das Gutsangestelltengesetz vom 26. September 1923, das sich als eine Fortbildung des Güterbeamtengesetzes darstellt, und das Gesetz vom 13. Dezember 1922 über den Dienstvertrag der Hausbesorger, durch das die rechtliche Stellung dieser gewisse Merkmale eines gewerblichen Hilfsarbeiters mit jenen eines Bestandnehmers vereinigenden Personen geklärt wurde.

Beurteilt man die Bedeutung sozialpolitischer Vorschriften nach der Größe des Personenkreises, dem sie zugute kommen, so müßten wohl die aus dieser Ära stammenden Landarbeiterordnungen an erster Stelle genannt werden. Es waren dies Landesgesetze, die in den österreichischen Bundesländern in den Jahren 1921 bis 1926 zustande kamen und die einer bisher von der Sozialgesetzgebung nicht erfaßten, zahlreich vorhandenen Gruppe von Arbeitnehmern die modernen sozialpolitischen Errungenschaften wenigstens zum Teil erschließen sollten. Der Umsturz hatte die gewerkschaftliche Bewegung auch unter die Land- und Forstarbeiter getragen. Es bildeten sich unter sozialdemokratischer und christlichsozialer Flagge zwei große Landarbeiterorganisationen. Deren Werbetätigkeit brachte ein solches Erstarken der Bewegung mit sich, daß die Bundesländer, in deren Kompetenz die Gesetzgebung in Landarbeiterfragen fällt, genötigt waren, an die Verbesserung der sozialen Lage dieser Dienstnehmer zu schreiten. Die Landarbeiterordnungen, die auf solche Art zustande kamen,[1]) sind in den Hauptgrundzügen einander ähnlich, wenn sie auch im einzelnen manche inhaltliche Ver-

[1]) In den einzelnen Bundesländern wurden folgende Landarbeiterordnungen erlassen: in Oberösterreich das Gesetz vom 10. März 1921, in Niederösterreich das Gesetz vom 22. März 1921, in Kärnten das Gesetz vom 1. Juni 1921, in Steiermark das Gesetz vom 29. Oktober 1921, in Salzburg das Gesetz vom 20. Jänner 1922, in Tirol das Gesetz vom 29. Mai 1922, in Vorarlberg das Gesetz vom 10. August 1923 und im Burgenland das Gesetz vom 14. Jänner 1926.

schiedenheit zeigen. Sie regeln den Arbeitsvertrag, namentlich die Lohn- und Prämienzahlung, dann die Arbeitszeit, die sich saisongemäß dem »lichten Tag« anpaßt, im Jahresdurchschnitt jedoch etwa zehn effektive Arbeitsstunden täglich nicht überschreiten soll, weiters die Sonn- und Feiertagsruhe, das Koalitionsrecht, die Krankenfürsorge usw. Jedenfalls haben diese Gesetze, wenn sie auch in Einzelheiten noch manches zu wünschen übrig lassen, doch eine erhebliche Besserung des Loses der Landarbeiter herbeigeführt.

Von weiteren sozialpolitischen Maßnahmen dieser Zeitperiode ist die Verstärkung des Lehrlingsschutzes hervorzuheben, die in zwei Gesetzen zum Ausdruck kam: in der Gewerbenovelle vom 11. Juli 1922 über die zur Pflichtleistung erhobene Lehrlingsentschädigung und in dem Gesetze vom 26. März 1926, das ein zeitlich beschränkte Weiterverwendung ausgelernter Lehrlinge als Gehilfen anordnete. Wichtiger waren die den Apparat der sozialpolitischen Aufsicht und Rechtsprechung ausgestaltenden Normen, nämlich das neue Gewerbeinspektionsgesetz vom 14. Juli 1921 und das eine Reform der Gewerbegerichte mit sich bringende Gesetz vom 5. April 1922. Beide Gesetze waren von der Absicht geleitet, die Organisation dieser an sich bewährten Einrichtungen den ihnen gestellten, erweiterten Aufgaben anzupassen. Bei der Gewerbeinspektion geschah dies durch eine Verstärkung ihrer Amtsbefugnisse, die zu gering waren, um angesichts der so fortgebildeten Arbeiterschutzgesetzgebung eine wirklich durchgreifende Tätigkeit entfalten zu können. Deshalb wurden die Gewerbeinspektoren nunmehr auch zu selbständigen Anordnungen und Gestattungen, namentlich von Überstunden, Nachtarbeit u. dgl., ermächtigt, wodurch ihre Stellung den Gewerbebehörden gegenüber gehoben worden ist. Schließlich wurde auch ihr Kompetenzkreis ausgedehnt, so daß nunmehr alle Betriebe mit Ausnahme jener des Bergbaues, der Eisenbahnen sowie der land- und forstwirtschaftlichen Produktion der Aufsicht der Gewerbeinspektoren unterliegen. Bei den Gewerbegerichten wurde vornehmlich die Zuständigkeit erweitert und die Zahl der Standorte vermehrt. Weiters trat hinsichtlich der Art, in der die aus dem Laienelement stammenden Gewerberichter zu ihrer Funktion berufen werden, insofern eine Änderung ein, als nunmehr an Stelle der kostspieligen und umständlichen Wahlen eine amtswegige Ernennung der Gewerbegerichtsbeisitzer auf Grund von Vorschlägen der Handels- und Arbeiterkammern stattfindet.

Würdigt man alle diese Fortschritte, die unter der Herrschaft bürgerlicher Regierungen, wenn auch mitunter auf Grund der von sozialdemokratischer Seite gestellten Anträge, zustande kamen, so läßt sich feststellen, daß hiedurch manche Lücke in unserem Arbeitsrecht ausgefüllt worden ist. Noch bedeutsamer waren jedoch die Reformen auf dem Gebiete der Sozialversicherung. Hier wurde in emsiger Arbeit viel Neues geschaffen. Sieht man von den zahlreichen Novellen ab, die in den Jahren 1920 bis 1924 zumeist in der Absicht erflossen,

die Leistungen der Kranken-, Unfall- und Pensionsversicherung der Geldentwertung anzupassen, so kam es doch auch zu mehreren sachlichen Teilreformen, die schließlich in dem am 1. April 1927 beschlossenen Neuaufbau der Arbeiterversicherung ihre Krönung fanden. Die erste dieser Teilreformen, die Erwähnung verdient, war die VII. Krankenversicherungsnovelle vom 21. Oktober 1921, welche die Ausdehnung der Versicherungspflicht auf die Hausgehilfen, die Heimarbeiter und die Land- und Forstarbeiter statuierte. Die letzteren wurden zwar wegen verfassungsrechtlicher Kompetenzschwierigkeiten später aus dieser bundesgesetzlichen Regelung wieder ausgeschieden, doch gelang es, ihre Krankenversicherung durch Spezialvorschriften der Länder provisorisch zu ordnen. Ein weiterer Fortschritt wurde durch die XVII. Novelle zum Krankenversicherungsgesetz vom 3. Februar 1923 erreicht, welche die Krankenversicherung der Arbeitslosen brachte, desgleichen durch die XIV. Novelle zum Arbeiterunfallversicherungsgesetz vom 11. April 1924, welche die bei der Fällung, Aufarbeitung und Bringung des Holzes sowie die im Jagdschutzdienst beschäftigten Personen in die Unfallversicherungspflicht einbezog. Dies alles waren jedoch nur Einzelregelungen. Zu einer viel wichtigeren generellen Kodifikation kam es infolge der durch das Gesetz vom 29. Dezember 1926 herbeigeführten Vereinheitlichung der Angestelltenversicherung, einer Errungenschaft, die erst nach jahrelangen Bemühungen erreicht werden konnte. Sie basiert auf dem Gedanken einer organischen Zusammenschweißung aller für die Angestellten in Betracht kommenden Versicherungszweige und führte zu einer so wesentlichen Verbesserung der Leistungen, daß die Angestellten nunmehr nicht nur gegen Krankheit und Unfall, sondern auch gegen die Gefahren von Alter und Invalidität entsprechend geschützt sind. Diese getrennte Behandlung der Angestellten ermöglichte es auch, die Organisation ihrer Versicherungseinrichtungen der Besonderheit einzelner Berufsgruppen, wie z. B. der Bankbeamten, Journalisten, Pharmazeuten, Gutsangestellten, anzupassen.[1]) Ein noch größerer Vorteil, den die Trennung der Angestelltenversicherung von jener der Arbeiter bot, bestand jedoch darin, daß sie den Weg für die Reform der letzteren endlich frei machte.

Wie schon erwähnt, hatte die österreichische Arbeiterschaft seit 1904 dem Ausbau ihrer Sozialversicherung vergeblich entgegengeharrt. Die vor Kriegsausbruch weitgediehenen, parlamentarischen Beratungen hierüber blieben ergebnislos. Unmittelbar nach dem Krieg gestattete es die krisenhafte Lage von Staat und Wirtschaft nicht, dieser mit erheblichen Belastungen verbundenen Reform näherzutreten. Erst Ende 1921 kam es zum Regierungsentwurf eines allgemeinen Sozial-

[1]) Das Angestelltenversicherungsgesetz ist seither zweimal, und zwar durch die Bundesgesetze vom 2. August 1927, B. 240 und vom 12. Juli 1928, B. 201, novelliert worden. Seine Wiederverlautbarung erfolgte mit der Textverordnung vom 22. August 1928, B. 232. Siehe hierüber auch die Ausführungen auf S. 506.

versicherungsgesetzes, der jedoch verschiedener Mängel wegen vom Nationalrat nicht in Beratung gezogen wurde. Ein günstigeres Schicksal erfuhr die vom Bundesminister Dr. Resch im November 1925 eingebrachte Vorlage. Sie war nur auf die Arbeiterversicherung abgestellt, nachdem man sich schon vorher für die gesonderte Behandlung der Angestellten entschieden hatte. Nun gerieten die Dinge rasch in Fluß. Im Herbst 1926 wurde eine Vereinbarung unter den Parteien des Nationalrates erzielt, wonach dem Ausschuß für soziale Verwaltung ein mit 15. März 1927 befristeter Termin zur Berichterstattung über die Arbeiterversicherungsvorlage gesetzt wurde. Dieser Termin mußte später auf kurze Zeit erstreckt werden, da man mit den Beratungen nicht fertig geworden war. Die Erledigung der Vorlage stieß nämlich noch in letzter Stunde auf Hindernisse. Insbesondere waren es die für die alten Arbeiter zu schaffenden Übergangsbestimmungen sowie der Termin des Wirksamkeitsbeginnes der Reform, die Schwierigkeiten verursachten. Schließlich fand man auch hier entsprechende Lösungen. Für die über 60 Jahre alten Arbeiter wurde durch provisorische Altersfürsorgerenten gesorgt, die erstmalig mit 1. Oktober 1927 zur Auszahlung gelangten.[1]) Auch den auf nur geringe Bezüge angewiesenen Unfallsrentnern wurde durch eine Valorisierung ihrer Renten das Warten auf das Inkrafttreten der Reform erleichtert. Den Termin dieses letzteren glaubte man indessen bis zum Eintritt besserer wirtschaftlicher Verhältnisse hinausschieben zu sollen. Man knüpfte daher in Art. III des ArbVG. dessen Wirksamkeitsbeginn an die Erreichung eines Wohlstandsindex, der an gewisse Kriterien, wie z. B. das Sinken der Arbeitslosenzahl, die Steigerung der Inlandverfrachtung und des Außenhandels, die Fortschritte der landwirtschaftlichen Produktion u. a. m., gebunden wurde. Mit diesen Einschränkungen wurde das Gesetz, das der Arbeiterschaft die langersehnte Alters- und Invaliditätsversicherung bringen soll, am 1. April 1927 vom Nationalrat verabschiedet. Erst in letzter Zeit ist man vom Gedanken des Wohlstandsindex wiederum abgerückt und hat mit dem Bundesgesetz vom 12. Juli 1929, B. 247, dem Art. III des ArbVG. eine elastischere Fassung gegeben. Diese sieht dessen Inkraftsetzung für den Fall vor, als sich die Möglichkeit ergeben sollte, die Volkswirtschaft durch Reformen im öffentlichen Abgabewesen entsprechend zu entlasten. Es ist zu hoffen, daß sich diese Voraussetzungen in nicht zu ferner Zeit erfüllen werden. Mittlerweile wurden interimistisch mehrere gesetzliche Anordnungen getroffen, um gewisse, jetzt schon notwendige Verbesserungen eintreten zu lassen. Das eine dieser Gesetze zielt darauf ab, den Unterbau der künftigen Arbeiterversicherung zu stärken. Es ist dies das Krankenkassenorganisationsgesetz vom 28. Dezember 1926, dessen letzte Fassung mit der Text-

[1]) Solche Altersfürsorgerenten in allerdings gemindertem Ausmaße wurden durch die Bundesgesetze vom 17. Dezember 1927, B. 368, und vom 20. Dezember 1928, B. 356, auch arbeitslosen Hausgehilfen über 60 Jahre sowie durch das Landarbeiterversicherungsgesetz vom 18. Juli 1928, B. 235, den mehr als 65, bezw. 60 Jahre alten Landarbeitern zuerkannt.

verordnung vom 22. März 1929, B. 117, verlautbart worden ist. Hiedurch wurde eine Reform in der inneren Verwaltung der Kassen herbeigeführt. Namentlich hat man einige Bestimmungen aus dem Arbeiterversicherungsgesetz vorweggenommen, die sich auf die Organisation der Versicherungsträger und deren Verwaltungskörper, auf die Wahlen, die Satzungen und die Aufsicht beziehen. Das zweite Gesetz, das hier in Frage kommt, ist die XXIII. Krankenversicherungsnovelle vom 20. Dezember 1928, B. 354, die durch Änderung des Lohnklassensystems eine wesentliche Erhöhung der Barleistungen und damit einen Abbau der bisherigen Unterversicherung erzielte. Endlich wäre auch noch der XVII. Novelle zum Arbeiterunfallversicherungsgesetz vom 16. Februar 1928, B. 50, zu gedenken, durch welche dieses nunmehr 40 Jahre alte Gesetz mehrere zeitgemäße Abänderungen erfuhr. Insbesondere wurden Berufskrankheiten mit schwereren Gesundheitsfolgen den Betriebsunfällen gleichgestellt, der anrechenbare Jahresarbeitsverdienst auf 2400 S erhöht und einige neue Vorschriften für die Berechnung desselben getroffen. Alle diese Gesetze sind natürlich nur als vorübergehende Regelungen anzusehen, die mit dem Wirksamkeitsbeginn der Arbeiterversicherungsreform ihre Kraft verlieren werden.

Diese letztere hat in jüngster Zeit auch noch durch das Bundesgesetz vom 18. Juli 1928, B. 235, über die Landarbeiterversicherung, eine beachtenswerte Fortbildung erfahren. Durch dieses Gesetz ist die Kranken-, Unfall- und Invalidenversicherung der Land- und Forstarbeiter auf bundesgesetzliche Grundlagen gestellt und in vielen Belangen jener der industriellen Arbeiter angenähert worden. Aus dem Komplex dieser neuen Gesetzesbestimmungen ist allerdings vorerst nur die Kranken- und Unfallversicherung sowie die provisorische Altersrentenfürsorge mit 1. Jänner 1929 in Kraft getreten. Der Wirksamkeitsbeginn der Invalidenversicherung bleibt späterer Festsetzung im Verordnungswege vorbehalten und wird wohl gleichzeitig mit jenem für die industrielle Arbeiterschaft erfolgen. Durch das Landarbeiterversicherungsgesetz ist auch eine, wenngleich beschränkte Versicherung der selbständig erwerbstätigen Landwirte und Pächter ermöglicht worden. Hiemit wurde diese vielumstrittene Frage zum ersten Male aus dem Bereiche bloßer Erörterungen in jenen gesetzgeberischer Maßnahmen gerückt. Für die übrigen Gruppen der Selbständigen stehen solche allerdings noch aus. Das BM. für soziale Verwaltung hat wohl bereits vor einiger Zeit »Grundzüge« ausgearbeitet, die eine obligatorische Altersversicherung für die Handels- und Gewerbetreibenden sowie eine freiwillige Versicherung für die Angehörigen gewisser liberaler Berufe vorsehen. Unter den Interessentenkreisen, namentlich den Gewerbetreibenden, herrscht jedoch in dieser Frage vorerst noch keine Einmütigkeit. Man wird daher abwarten müssen, wie sich die weiteren Verhandlungen hierüber gestalten.

Schließlich sei noch in Kürze der Entwicklung gedacht, welche die Arbeitslosenfürsorge in den letzten Jahren durchzumachen hatte. Seit

Schaffung des ArbLVG. vom 24. März 1920, St. 473, erwies sich dessen Novellierung wiederholt als notwendig. Teils war es die Geldentwertung, dann die seit 1923 mehr oder minder ansteigende Arbeitslosigkeit, endlich auch der sachliche Ausbau dieses Fürsorgezweiges, die in gewissen Zeitspannen neue Vorkehrungen erforderten. So erflossen denn in den Jahren 1920 bis 1929 nicht weniger als 23 Novellen, die teils dauernde Reformen, teils vorübergehend gedachte, außerordentliche Maßnahmen in sich bargen. Zu den ersteren zählte z. B. die Erhöhung der Unterstützung, die Verlängerung der Unterstützungsdauer, die Ausdehnung des Kreises der gegen Arbeitslosigkeit Versicherten, die Beseitigung von Härten, die sich bei der Anwendung des Gesetzes ergeben hatten, endlich die häufigen Änderungen im Finanzsystem. Die befristeten Reformen wiederum wollten, der kritischen Lage des Arbeitsmarktes Rechnung tragend, gewissen Kreisen der bereits Ausgesteuerten den Fortbezug der Unterstützung noch durch gewisse Zeit hindurch ermöglichen. So sehr diese humanen Bestrebungen auch vom sozialen Standpunkt aus gebilligt werden müssen, so haben sie doch in das System der Arbeitslosenversicherung einen an die Einrichtungen der Armenfürsorge gemahnenden Zug hineingetragen, der diesen Verwaltungszweig auch sehr kostspielig gestaltet hat.[1]) Eine Sanierung dieses Zustandes wird wohl erst mit dem Wirksamwerden der Alters- und Invaliditätsversicherung eintreten, das eine reinliche Scheidung zwischen den in den Bereich der Arbeitslosenversicherung gehörigen, vorübergehend Arbeitslosen und den sonst Unterstützungsbedürftigen herbeiführen wird. Im Zusammenhang mit der Arbeitslosenfürsorge verdienen noch zwei Gesetze Erwähnung, die der Entlastung des Arbeitsmarktes dienen. Es ist dies das Inlandarbeiterschutzgesetz vom 19. Dezember 1925, das den Zustrom fremder Arbeitskräfte eindämmte, und das Invalidenbeschäftigungsgesetz vom 1. Oktober 1920, das, den Gedanken des Einstellungszwanges auf die Gruppe der Kriegsbeschädigten übertragend, die Unterbringung von mehr als 10.000 Kriegsopfern im Wirtschaftsleben ermöglichte. Beide Gesetze sind nur als vorübergehende Maßnahmen gedacht und sollen daher ein Ende finden, wenn die Lage des Arbeitsmarktes eine dauernde Besserung erfahren haben wird.

Die hier versuchte Schilderung der in Österreich nach Kriegsende durchgeführten sozialen Reformen zeigt, wie sehr man bestrebt war,

---

1) Im Bundesvoranschlag für das Jahr 1929 sind an Ausgaben für die Arbeitslosenversicherung 99,970.000 S, für die außerordentlichen Maßnahmen der Arbeitslosenfürsorge 50,705.000 S und für die Altersfürsorge, welche der Hauptsache nach Arbeitslose ergreift, 33,940.000 S, zusammen daher 184,615.000 S, gegenüber einer im Jahre 1928 präliminierten Gesamtaufwandziffer von 158,482.000 S vorgesehen. Hievon entfallen auf den Bund 16,310.000 S, auf die Länder 27,685.000 S und auf die Arbeitgeber und Arbeitnehmer 138,000.000 S, während der Rest von 2,520.000 S durch Rückzahlungen und Ersatzleistungen bedeckt werden soll. Es handelt sich somit um gewaltige Anforderungen, die auf die Schultern der schwachen Wirtschaft empfindlich drücken.

den Strömungen der Gegenwart gerecht zu werden.[1]) Hiebei blieb man, wenn auch in manchen Einzelheiten vorauseilend, so ziemlich auf der Entwicklungslinie, die im befreundeten Deutschen Reiche, dort allerdings in wechselndem Tempo, festgehalten wurde. Es fehlt hier leider an Raum, um auf die Einzelheiten der deutschen Sozialgesetzgebung in der Nachkriegszeit einzugehen. Es sollen daher nur die Konturen der Entwicklung kurz angedeutet werden. Ähnlich wie in Österreich die Einsetzung der Beschwerdekommissionen zur Wiederbelebung der Sozialpolitik führte, so bildete im Reiche das Hilfsdienstgesetz vom 5. Dezember 1916 den Ausgangspunkt für die Umgestaltung des Arbeitsrechtes. Dies vor allem deshalb, weil dies Gesetz die bisher von der Staatsgewalt bekämpften Gewerkschaften nunmehr als legitime Interessenvertretung der Arbeitnehmer anerkannte und ihnen sogar ein Präsentationsrecht für die Beisitzer der Schlichtungsausschüsse einräumte. Damit war jener gedankliche Umstellungsprozeß eingeleitet, der nach der Demobilisierung in der am 15. November 1918 zwischen den Spitzenverbänden der industriellen Arbeitgeber und Arbeitnehmer getroffenen, ein planmäßiges Zusammenwirken festlegenden Vereinbarung auch nach außen hin Ausdruck fand. Kurze Zeit vorher, am 8. November 1918, hatte Staatssekretär Bauer, der neben Abgeordneten Legien als Führer der deutschen Gewerkschaften hervorgetreten war, sein sozialpolitisches Programm verkündet. Es enthielt viele Maßnahmen, die von den späteren Regierungen und von dem mittlerweile zu einer selbständigen Behörde ausgestalteten Reichsarbeitsamt[2]) tatsächlich durchgeführt wurden. Diese Regierungen waren auf revolutionärem Wege zustande gekommen und mußten daher bemüht sein, den politischen Forderungen der Arbeiterparteien, die sich in Rechts- und Linkssozialisten sowie Kommunisten gespalten hatten, Rechnung zu tragen. Ein Teil dieser Forderungen, wie die Aufhebung des Koalitionsverbotes, die Einführung des Achtstundentages usw., spielte stark in die Sozialpolitik hinüber. Als dann nach den durchgeführten Wahlen zur Nationalversammlung konsolidiertere Verhältnisse eintraten und sich später eine Regierungskoalition von bürgerlichen Parteien (Zentrum, Demokraten) und gemäßigten Sozialdemokraten

---

[1]) Die gewaltigen Fortschritte der Sozialgesetzgebung spiegeln sich auch in den Ziffern des österreichischen Bundesvoranschlages wieder. So weist das Ressort der sozialen Verwaltung für das Jahr 1929 einen präliminierten Ausgabenetat von 303,794.070 S aus, dem eigene Einnahmen von nur 172,811.200 S gegenüberstehen, so daß sich ein durch staatliche Zuschüsse zu bedeckender Abgang von 130,982.870 S ergibt. Die für Zwecke des Bundesministeriums für soziale Verwaltung vorgesehene Ausgabenziffer ist die größte im österreichischen Bundeshaushalt und etwa viermal so hoch als das Erfordernis für Kultus und Unterricht, fast siebenmal so hoch als jenes für die Landwirtschaft und dreimal so groß als der Aufwand für das Heereswesen. Diese Verhältniszahlen lassen deutlich erkennen, daß die sozialen Belange in Österreich an erste Stelle gerückt sind.

[2]) Das Reichsarbeitsamt ist aus der sozialpolitischen Abteilung des Reichsamtes des Innern hervorgegangen und wurde durch Erlaß vom 4. Oktober 1918 zu einem eigenen Reichsamt ausgestaltet, das dann die Stellung eines selbständigen Reichsministeriums und bei der Neubenennung der Obersten Reichsbehörden im Erlaß vom 21. März 1919 die jetzige Bezeichnung »Reichsarbeitsministerium« erhielt.

gebildet hatte, wurde unter dem Einflusse der erstarkten Gewerkschaften — sowohl die freien als auch die christlichen und national gesinnten Gewerkschaften konnten eine bedeutende Zunahme ihres Mitgliederstandes aufweisen[1]) — ein umfassender, wenn auch nicht in allen Belangen systematischer Ausbau der Sozialgesetzgebung in die Wege geleitet.[2]) Die Fülle einander überstürzender Gesetze und Verordnungen brachte eine Flut neuer Vorschriften mit sich, die nicht immer im richtigen Verhältnis zueinander standen. Infolgedessen mußten im Deutschen Reiche manche der so plötzlich eingeführten Reformen später wieder abgedämmt werden. Hiefür gab es aber auch noch andere ernste Gründe. Die im Herbst 1923 mit Wucht ausgebrochene Inflationskrise sowie die unheilvollen Wirkungen der Ruhrbesetzung hatten die deutsche Industrie vor eine neue Situation gestellt. Wollte man diese furchtbaren Erschütterungen überwinden und zugleich die aus dem Friedensvertrag fließenden Verpflichtungen erfüllen — es kamen hier auch große Naturallieferungen an Kohle und Industrieerzeugnissen in Frage —, so mußte eine gewaltige Produktionssteigerung einsetzen. Diese konnte nur auf Kosten gewisser sozialpolitischer Errungenschaften, namentlich der Arbeitszeitbeschränkungen, erzielt werden. Tatsächlich ist denn auch durch die Arbeitszeitverordnung vom 21. Dezember 1923 für viele Industriebetriebe,

---

[1]) Die Mitgliederzahlen der großen deutschen Arbeitergewerkschaften sind imposant. So umfaßten Ende 1928 die im »Allgemeinen Deutschen Gewerkschaftsbund« vereinigten freien Gewerkschaften 4,869.782 Mitglieder, die christlichen Gewerkschaften 720.050 und die deutschen Gewerkvereine Hirsch-Dunckerscher Richtung 165.000 Mitglieder. Hiezu kommen die Angestelltenverbände der verschiedenen Schattierungen, unter denen als größte der »Allgemeine freie Angestelltenbund« mit rund 410.000, der freiheitlich eingestellte »Gewerkschaftsbund der Angestellten« mit etwa 275.000 und der völkisch orientierte »Gesamtverband deutscher Angestelltengewerkschaften« mit zirka 460.000 Mitgliedern figurieren. Dem gegenüber bleiben naturgemäß die Mitgliederstände der österreichischen Gewerkschaften schon wegen der weit geringeren Bevölkerungszahl dieses Staates erheblich zurück. Immerhin waren Ende 1928 im »Bund der freien Gewerkschaften Österreichs« insgesamt 766.168 Mitglieder organisiert, von denen 499.137 auf die Arbeiter und 267.031 auf die Angestellten (hievon 93.555 auf die Privatangestellten und 173.476 auf die öffentlichen Angestellten) entfallen. Die christlichen Gewerkschaften (Spitzenorganisation: Zentralkommission der christlichen Gewerkschaften) umfaßten Ende 1928 insgesamt 100.087 Personen, die im »Deutschen Gewerkschaftsbund für Österreich« vereinigten völkischen Gewerkschaften 47.877, größtenteils den Angestelltenkreisen angehörende Mitglieder. Einen zuverlässigen Anhaltspunkt für die politische Einstellung der österreichischen Arbeitnehmer bilden auch die Ergebnisse der im Winter 1926/27 durchgeführten Arbeiterkammerwahlen, die bei einem Gesamtstand von 825.633 Wahlberechtigten und einer Wahlbeteiligung von 66·2% insgesamt 430.820 freigewerkschaftliche, 56.837 christlichsoziale, 42.960 völkische und 15.103 kommunistische Stimmen erbrachten.

[2]) Vgl. über die seit dem 9. November 1918 im Deutschen Reiche auf dem Gebiete der Sozialpolitik getroffenen gesetzgeberischen Maßnahmen die von Reichsarbeitsminister Bauer für den Reichstag ausgearbeitete Denkschrift: »Arbeitsrecht und Arbeiterschutz«, Verlag Reimar Hobbing, Berlin, 1919, sowie das in Fortsetzung derselben erschienene Werk von Glass, Kaphahn, Kerschensteiner und Weigert: Die sozialpolitische Gesetzgebung des Reiches nach dem Stande vom 1. August 1924«, zwei Teile, 4. Auflage, Berlin, 1924, endlich auch die vom Reichsarbeitsministerium herausgegebene Erinnerungsschrift: »Deutsche Sozialpolitik 1918—1928«, Berlin, 1928.

namentlich für jene der Schwerindustrie, die Möglichkeit geschaffen worden, im Wege tariflicher Vereinbarungen oder behördlicher Gestattung zum Zehnstundentag zurückzukehren. Es dauerte Jahre, bis diese außerordentlichen Verhältnisse abklingen konnten. In letzter Zeit erst ist im Wege neuerlicher Arbeitszeitverordnungen der Versuch gemacht worden, bei den wichtigsten Industriezweigen, so z. B. bei der Eisen- oder Stahlindustrie, zum Achtstundentag zurückzufinden, was sich nicht ohne Kämpfe und Reibungen durchsetzen ließ. Eine definitive Bereinigung des Arbeitszeitproblems — der Entwurf eines auch die Fragen der Arbeitszeit lösenden, allgemeinen Arbeitsschutzgesetzes liegt dem Reichstage schon seit einiger Zeit vor — wird sich im Deutschen Reiche wohl erst im Zusammenhang mit der seitens der großen Industriestaaten noch ausstehenden Ratifikation des Washingtoner Arbeitszeitübereinkommens herbeiführen lassen.

So weist denn die Entwicklung des in der Nachkriegszeit geschaffenen Sozialrechtes im Deutschen Reiche nicht die gleiche, ununterbrochen ansteigende Kurve auf, wie sie in Österreich eingehalten werden konnte. Dort gab es zwar auch zeitweisen Stillstand, aber keine ausgesprochenen Rückschläge. Nun hat sich aber auch das Deutsche Reich in der ruhigeren Entwicklung der letzten Jahre von diesen Rückschlägen größtenteils zu befreien gewußt und hat seiner Sozialgesetzgebung, die immer mehr einer Konsolidierung und Vereinheitlichung zustrebt, bereits ein sicheres Fundament verliehen. Im übrigen zeigt sich auch auf diesem Gebiete ein vielfacher Parallelismus des deutschen und österreichischen Rechtes. Sieht man von der Sozialversicherung ab, in der Deutschland Österreich gegenüber immer weit voraus war, so ist man im Deutschen Reich der österreichischen Rechtsentwicklung in manchen Belangen nachgefolgt. So im Betriebsratwesen, das durch das Gesetz vom 4. Februar 1920 geregelt wurde, in der Erwerbslosenfürsorge, die auf Verordnungen aus den Jahren 1921 und 1922 sowie auf das Gesetz vom 14. Mai 1923 zurückgeht und erst durch das neue Gesetz vom 16. Juli 1927 in eine wirkliche Arbeitslosenversicherung überführt worden ist, im Einstellungszwang, endlich auch auf dem Gebiete des Arbeiterschutzes, wo die österreichische Sondergesetzgebung vielfach für das Reich richtunggebend wirkte. Anderseits hat man vom Deutschen Reiche aus auf Österreich vorbildlichen Einfluß genommen, so vor allem durch die verfeinerte Herausarbeitung des Tarifvertragsrechtes, durch den vorgeschritteneren Kinder- und Heimarbeiterschutz, durch die Landarbeitergesetzgebung, durch das gut organisierte Schlichtungswesen, die moderne Gestaltung der Arbeitsgerichtsbarkeit usw. Es ist also eine gegenseitige Befruchtung eingetreten, die der Gesetzgebung beider stammverwandten Staaten Nutzen gebracht hat und die sich hoffentlich in der Zukunft zu einer weitgehenden Annäherung auf sozialrechtlichem Gebiete verdichten wird.

Auch in den sonstigen Nachbarländern, namentlich in der Tschechoslowakischen Republik, stand nach dem Kriege die Sozialpolitik mit

an erster Stelle[1]), so wie sich dieselbe überhaupt in allen Staaten West- und Mitteleuropas immer mehr durchzusetzen vermochte. Dies ist nicht zuletzt dem stimulierenden Einfluß der Internationalen Arbeitsorganisation zuzuschreiben, die auf Grund ihrer in den Friedensverträgen festgelegten, offiziellen Stellung eine ausgreifende Tätigkeit entfaltete. Insbesondere hat sich diese Organisation und das als ihr Exekutivorgan fungierende Genfer Arbeitsamt um das Zustandekommen der internationalen Arbeiterschutzkonventionen große Verdienste erworben. Schon im ersten Anlauf, bei der im Herbst 1919 in Washington abgehaltenen Arbeitskonferenz, gelang es, ein unerwartet günstiges Ergebnis zu erzielen. Es wurden fünf Konventionen abgeschlossen, welche die Verhütung der Arbeitslosigkeit, das Frauennachtarbeitsverbot, die gewerbliche Nachtarbeit der Jugendlichen, das Mindestalter von gewerblich tätigen Kindern und die Begrenzung der Arbeitszeit mit acht Stunden täglich zum Gegenstand hatten. Wenn sich auch hinsichtlich der Ratifikation des letzten Übereinkommens durch die großen Industriestaaten Schwierigkeiten ergaben, die auch dermalen noch nicht völlig behoben sind,[2]) so kam doch den Washingtoner Beschlüssen eine hohe moralische Bedeutung zu. Jedenfalls war damit der Weg für die Fortsetzung der Internationalen Arbeitskonferenzen frei gemacht, die denn auch seit 1921 alljährlich in Genf stattfanden, und eine Reihe weiterer Konventionen, so namentlich auf dem Gebiete des Landarbeiterschutzes, der Sozialversicherung, des Auswandererschutzes, ferner hinsichtlich des Bleiweißverbotes im Malergewerbe, der

[1]) Die Tschechoslowakische Republik gehörte zu den ersten Staaten, die gleich nach dem Umsturz den Achtstundentag gesetzlich festlegten. Weiters hat sie im Jahre 1926 eine umfassende Ausgestaltung ihrer Sozialversicherung durchgeführt, wobei den schon aus früherer Zeit herrührenden Versicherungszweigen nicht nur die Alters- und Invaliditätsversicherung der Arbeiter, sondern auch eine in bescheidenen Grenzen gehaltene Versicherung der selbständig Erwerbenden angegliedert worden ist.

[2]) Das Washingtoner Arbeitszeitübereinkommen ist bisher nur von Belgien, Bulgarien, Chile, Griechenland, Indien, Luxemburg, Portugal, Rumänien und der Tschechoslowakei unbedingt, von Frankreich, Italien, Lettland, Österreich und Spanien bedingt ratifiziert worden. Hingegen konnten sich Deutschland und Großbritannien bisher nicht zur Ratifikation entschließen. Es fanden wohl in den letzten Jahren zwischen den Arbeitsministern von Belgien, Deutschland, Frankreich, Großbritannien und Italien zwei Konferenzen in London und Bern statt, bei denen man gewisse strittige Punkte dieses Übereinkommens zu klären suchte. Wenn hiedurch auch der Weg zur Ratifikation desselben erleichtert worden ist, so blieben doch wegen der strikten Fassung der Konvention, die in ihren Ausnahmsbestimmungen nicht elastisch genug gehalten ist, noch immer Hindernisse bestehen, über die man bisher nicht hinwegkommen konnte. Insbesondere die englische Regierung ließ im März 1929 durch ihren Vertreter im Verwaltungsrate der Internationalen Arbeitsorganisation erklären, daß sie eine Revision des Washingtoner Arbeitszeitübereinkommens anstrebe, um auf Grund einer abgeschwächten Fassung desselben zu dessen Ratifizierung zu gelangen. Die bei diesem Anlasse von englischer Seite gemachten Textierungsvorschläge wurden jedoch vom Verwaltungsrate abgelehnt. Seither hat allerdings die bei den letzten Wahlen ans Ruder gelangte Labour-Party-Regierung Macdonald sich bereit erklärt, das Washingtoner Arbeitszeitabkommen unverändert zu ratifizieren. Man kann daher in Bälde mit der endgültigen Bereinigung dieser für die internationale Sozialpolitik so wichtigen Frage rechnen.

Nachtarbeit in Bäckereien, der Mindestlöhne, der Verhütung von Arbeitsunfällen u. a. m., zustande brachten. Ebenso hoch wie der Wert dieser positiven Leistungen ist das anfeuernde, propagandistische Wirken der Internationalen Arbeitsorganisation und des ihr angegliederten Arbeitsamtes[1]) einzuschätzen. Beide haben es verstanden, die Regierungen, die Arbeitgeber und die Arbeitnehmer ihrer Mitgliedstaaten auf sozialpolitischem Gebiete einander näherzubringen und manche Schranken niederzureißen, die sich noch von früher her aufgetürmt hatten. Auch das gegenseitige Verhältnis der Staaten ist durch diese einen eminenten Friedenscharakter an sich tragende Vermittlungstätigkeit günstig beeinflußt worden. An diesen verdienstvollen Bestrebungen hat auch die Internationale Assoziation für sozialen Fortschritt werktätigen Anteil genommen. Diese ist aus der Verschmelzung der vor dem Kriege auf freier Grundlage entstandenen sozialpolitischen Vereinigungen hervorgegangen, unter denen jene für gesetzlichen Arbeiterschutz die bedeutendste war. Die neue Assoziation hat sich neben der Förderung des internationalen Arbeiterschutzes vorwiegend die wissenschaftliche Durchdringung der jeweils aktuellen Probleme der Sozialpolitik zur Aufgabe gemacht und auf ihren Kongressen in Prag (1924), Montreux (1926) und Wien (1927) bereits sehr schätzbares Material zutage gefördert. Man darf hoffen, daß die in der offiziellen Arbeitsorganisation und der Internationalen Assoziation für sozialen Fortschritt verankerten lebendigen Kräfte der Sozialpolitik immer wieder neuen Antrieb geben und so zur Weiterentwicklung des Sozialrechtes beitragen werden.

§ 4. System, Quellen und Literatur des Sozialrechtes.

I. Das System des Sozialrechtes. Wir besitzen vorläufig noch keine allgemein anerkannte Systematik des Sozialrechtes. Dies erklärt sich zum Teil aus der eigenartigen Natur desselben, die einer jeden Schematisierung oder gar Schablonisierung widerstrebt. Eine solche wäre beim Sozialrecht auch deshalb unangebracht, weil dasselbe von einer Fülle rechtspolitischer, zum Teil einander widersprechender Grundgedanken — es sei hier nur auf den Gegensatz zwischen Individualismus und Kollektivismus hingewiesen — beherrscht wird, die einer langen geschichtlichen Entwicklung entstammen und sich nunmehr im positiven Recht gleichzeitig auswirken. Ein weiteres die Systematik erschwerendes Moment liegt darin, daß sich das Sozialrecht seinem

[1]) Das unter der Leitung von Albert Thomas stehende Internationale Arbeitsamt in Genf hat sich in seinem zehnjährigen Bestande zu einer imposanten Einrichtung entwickelt. Es besorgt nicht bloß die Vorarbeiten zu den alljährlich stattfindenden Internationalen Arbeitskonferenzen, sondern ist auch als Forschungsinstitut zu großer Bedeutung gelangt. Seine auf Berichten aus allen Staaten basierenden Untersuchungen haben zu einer Reihe teils einmaliger, teils periodischer Veröffentlichungen geführt, denen hoher Wert beizumessen ist. Durch diese Publikationen ist auch der Austausch der in den einzelnen Ländern auf sozialpolitischem Gebiete gesammelten Erfahrungen in dankenswerter Weise gefördert worden.

Inhalt nach nicht bloß auf eines der hauptsächlichen großen Rechtsgebiete beschränkt, sondern daß sich in ihm Elemente des Privatrechtes und des öffentlichen Rechtes, ferner Justiz- und Verwaltungsvorschriften sowie materielles und formelles Recht zu einer bunten Mischung vermengen. Endlich behindert auch die überhastete Entwicklung, die das Sozialrecht im letzten Jahrzehnt erfuhr, namentlich der sprunghafte und ungleichmäßige Ausbau der Sozialgesetzgebung die übersichtliche Gruppierung des angehäuften Stoffes. Angesichts aller dieser Umstände darf es nicht verwundern, wenn auch die wissenschaftlichen Darstellungen des Sozialrechtes in ihrer Systematik stark voneinander abweichen.[1])

[1]) Hiebei sind es vornehmlich drei Systeme, denen wir im Schrifttum des Sozialrechtes begegnen. Nach Jacobi (»Grundlehren des Arbeitsrechts, Leipzig, 1927, S. 427ff.) lassen sich diese als die historische, die sozialwissenschaftliche und die juristische Methode kennzeichnen. Die historische Methode fußt auf der geschichtlich gewachsenen Einteilung des Rechtsstoffes in die Gruppen: Arbeitsvertragsrecht, Arbeiterschutzrecht und Sozialversicherungsrecht, wozu noch das in der Nachkriegszeit hochgezüchtete »neue Arbeitsrecht« mit seinen kollektivistischen Einrichtungen (Tarifverträge, Betriebsverfassung usw.) sowie Arbeitsvermittlung und Erwerbslosenfürsorge hinzutreten. So ergibt sich jene Scheidung in sechs Gruppen, welche der Bearbeitung des Sozialrechtes zumeist zugrunde gelegt wird. Allerdings kommt diese Gliederung nicht immer in voller Reinheit zum Ausdruck. Oft werden Umstellungen, insbesondere Verweisungen einzelner Teile in übergeordnete Kategorien vorgenommen. So pflegt das Recht der Berufsverbände mit jenem der Betriebsvertretungen in einer besonderen Gruppe »Arbeitsverfassung« und das Arbeitsprozeßrecht (Gerichtsbarkeit, Schlichtungswesen) mit den Arbeitskämpfen zu einem Kapitel »Arbeitsstreitigkeiten« vereinigt zu werden. Auf einer derartigen Stoffeinteilung beruht z. B. Kaskels dogmatisches Hauptwerk: »Arbeitsrecht« (3. Auflage, Berlin, 1928), ferner Hueck-Nipperdey's »Lehrbuch des Arbeitsrechtes« (2 Bd., Mannheim 1927/28) u. a. m. Die bloße Nebeneinanderstellung der geschichtlich entwickelten Gruppen des Sozialrechtes vermochte jedoch dem Bedürfnis mancher Autoren nach stofflicher Durchdringung nicht zu genügen. Sie schlugen daher andere Wege ein und gliederten die Materie entweder nach den Gegenständen, auf die sich die rechtliche Ordnung bezieht, oder nach den juristischen Besonderheiten dieser Ordnung selbst. Die erste Methode ergibt ein sozialwissenschaftlich orientiertes System, die zweite eine von juristischen Gesichtspunkten diktierte Einteilung des Rechtsstoffes. Das sozialwissenschaftliche System schwebte wohl Sinzheimer vor, als er sein Buch »Grundzüge des Arbeitsrechtes« (2. Auflage, Jena, 1928) in drei Hauptabschnitte: *a)* Grundlagen, *b)* Bau und Inhalt, *c)* Fortbildung des Arbeitsrechts zerlegte. Auch sonst begegnen wir im Schrifttum einer Reihe geglückter Versuche, der Darstellung des Sozialrechtes eine solche gegenständliche Stoffgruppierung zugrunde zu legen, so z. B. bei Melsbach »Deutsches Arbeitsrecht« (Berlin, 1923). Der juristischen Methode wiederum, welche die Materie nicht bloß nach der Verschiedenheit der Quellen, sondern auch nach den in den Rechtssätzen selbst zutage tretenden Formen ordnet und damit das innerlich Zusammengehörige aneinanderrückt, bedient sich unter anderen Bühler, der in seinem Buche »Arbeitsrecht« (Berlin, 1926) bemüht ist, die Scheidung von privatem und öffentlichem Recht scharf hervortreten zu lassen. Jacobi endlich, auf dessen Schilderung der herrschenden Systeme die hier gegebene Darstellung beruht, tritt für eine Vervollkommnung der juristischen Methode insofern ein (a. a. O., S. 433), als er die dem wissenschaftlichen Gesamtrechtssystem zugrunde liegende Gliederung auf die Einteilung des Sozialrechtes übertragen und so die geistige Leistung, die in der Systematisierung des Gesamtrechtsstoffes liegt, für das Sozialrecht nutzbar machen will. Diese knappen Andeutungen zeigen, daß in der arbeitsrechtlichen Theorie keine einheitlichen Auffassungen über das brauchbarste System des Sozialrechtes herrschen, sondern daß diese Frage noch den Gegenstand wissenschaftlicher Kontroversen bildet.

Auf alle die erwähnten Schwierigkeiten wird auch der vorliegende Grundriß bei der Gruppierung seines Stoffes Bedacht nehmen müssen. Will man die sozialrechtlichen Materien in ihrer Zusammengehörigkeit sowie unter Hervorhebung ihrer gegenseitigen Wechselwirkung richtig erfassen, so wird es wohl am zweckmäßigsten sein, in teilweiser Anlehnung an die von Kaskel angewendete Methode[1]) auf die in § 2 dieses Werkes[2]) vorgenommene Einteilung des Rechtsstoffes zurückzugreifen und dem systematischen Aufbau dieses Grundrisses die sechs wichtigsten Hauptgruppen, nämlich das Arbeitsvertragsrecht, die Arbeitsverfassung, den Arbeiterschutz, die Arbeitsgerichtsbarkeit, die Sozialversicherung und die Arbeitslosenfürsorge, zugrunde zu legen.

Innerhalb dieser Hauptgruppen ergeben sich dann zwanglos weitere Unterteilungen. So wird man beim Arbeitsvertragsrecht genetisch vorgehen, indem man Vorbereitung, Abschluß, Bestand und Auflösung des Arbeitsvertrages nacheinander der Betrachtung unterzieht. Auch wird hiebei dem gemeinhin geltenden Arbeitsrecht das für einzelne Berufsgruppen gesatzte Sonderrecht gegenüberzustellen und am Schlusse die eigenartige Gestaltung des Lehrvertrages und der Kollektivverträge hervorzuheben sein. Im Arbeitsverfassungsrecht tritt die Zerfällung in Berufs- und Betriebsverfassungsrecht, bei ersterem wieder die Scheidung in auf freiwilliger Vereinbarung beruhende und in gesetzlich angeordnete Organismen in den Vordergrund. Einer aus seinem materiellen Inhalt abgeleiteten, weitgehenden Differenzierung ist das Arbeiterschutzrecht fähig, dessen Normen sich am zweckmäßigsten in die Untergruppen: Arbeitszeitschutz, Betriebsschutz, erhöhter Schutz für Kinder, Jugendliche und Frauen, Heimarbeiterschutz und Arbeitsinspektion einteilen lassen. Bei der Arbeitsgerichtsbarkeit sondert sich naturgemäß die Rechtsprechung vom Schlichtungswesen, während sich bei der Sozialversicherung die Scheidung des Stoffes einmal nach dem Kreise der Versicherten (Arbeiter und Angestellte, Land- und Forstarbeiter, selbständig Erwerbstätige), dann aber nach den Zweigen der Versicherung (Kranken-, Unfall-, Alters-, Invaliditäts- und Hinterbliebenenversicherung) von selbst ergibt. Die Arbeitslosenfürsorge endlich bedarf als leicht übersehbares, erst in neuerer Zeit entstandenes Rechtsgebiet keiner weitgehenden Unterteilung, wenngleich sich auch hier gewisse Unterscheidungsmerkmale nach Zweck (normale und produktive Arbeitslosenfürsorge) und Dauer (ordentliche und außerordentliche Maßnahmen der Arbeitslosenfürsorge) der Einrichtung gewinnen lassen.

---

1) Mit der teilweisen Übernahme der von Kaskel gewollten Systematik verfolgt der Verfasser auch noch ein weiteres Ziel. Er will dadurch, daß er die vom deutschen Rechte vielfach abweichenden Normen des österreichischen Sozialrechtes in ähnlicher Reihenfolge und Gruppierung darstellt, wie dies Kaskel hinsichtlich des deutschen Arbeitsrechtes getan hat, die Vergleichbarkeit des beiderseitigen Rechtsstoffes erleichtern und so jenen Bestrebungen vorarbeiten, die auf eine sozialpolitische Rechtsannäherung beider Staaten abzielen.

2) Siehe diesbezüglich die Darlegungen auf S. 6—15.

Zwischen diesen Hauptgruppen des Sozialrechtes bestehen natürlich mancherlei innere Zusammenhänge, welche den homogenen Charakter der ganzen Materie aufzeigen. Auf die Herausarbeitung dieser gemeinsamen Züge mußte daher besonders geachtet werden. Desgleichen war es nötig, die historischen Grundlagen zu beleuchten, auf denen die sozialen Rechtseinrichtungen ruhen, weil sich das Wesen derselben oft nur aus der Art ihres Entstehens erklären läßt. Allen diesen Gesichtspunkten trägt nun das vorliegende Werk Rechnung, das sich, dem Charakter eines Grundrisses entsprechend, bei Darstellung des geltenden Rechtes natürlich nur auf das Wichtige und Grundsätzliche beschränkt. Einzelheiten der Gesetzgebung und wissenschaftliche Streitfragen werden daher nur insoweit behandelt, als sie zum Verständnis des Ganzen notwendig oder besonders symptomatisch sind.

Diese Abschattierung, die das Belangreiche stärker hervorhebt, das minder Wichtige hingegen zurücktreten läßt, verfolgt ein doppeltes Ziel: Einmal soll sie allen jenen, die diesen Grundriß, sei es für Studien- oder Forschungszwecke, sei es als praktischer Behelf, benützen, die Gesamtorientierung im Bereiche des österreichischen Sozialrechtes erleichtern, dann aber durch Herausarbeitung der gesellschaftlichen, volkswirtschaftlichen und juristischen Zusammenhänge einen Überblick über die Zielsetzung und die Bedeutung der modernen sozialpolitischen Probleme ermöglichen. So eint sich dann die rechtliche und ökonomische Betrachtung zu einem Ganzen, eine Harmonie, deren gerade das Sozialrecht im Hinblick auf seine innere Verwandtschaft mit der Gesellschaftslehre und Volkswirtschaftspolitik nicht entraten kann.

II. Die Quellen des Sozialrechtes. Diese sind entweder allgemeiner oder besonderer Natur. Zu den ersteren zählen Gesetz, Verordnung, Satzungen, Gewohnheitsrecht sowie Verwaltungs- und Gerichtsgebrauch. Als besondere Rechtsquellen kommen die zwischen den Berufsvereinigungen der Arbeitgeber und Arbeitnehmer verbindlich abgeschlossenen Gesamtvereinbarungen (Kollektivverträge) in Betracht, ferner die Betriebsvereinbarungen, die zumeist als »Arbeitsordnungen« aufscheinen und die nur auf den einzelnen Betrieb abgestellt sind, für dessen Bereich sie Gültigkeit besitzen.

Betrachten wir nun vorerst die allgemeinen Quellen des Sozialrechtes und da wiederum zunächst das Gesetz als jene Quelle, der die weitaus überragendste Bedeutung zukommt — der Strom der sozialen Gesetzgebung rauscht in den meisten Staaten in immer breiterem Bette einher —, so läßt sich für den Bereich der Republik Österreich ein ausgesprochenes Prävalieren der Bundesgesetzgebung auf sozialrechtlichem Gebiete feststellen, demgegenüber die Zuständigkeit der Landesgesetzgebung weit zurücktritt. Nach den in den Artikeln 10 bis 12 und 15 des durch die Novelle vom 30. Juli 1925 ergänzten Bundes-Verfassungs-

gesetzes vom 1. Oktober 1920 enthaltenen Zuständigkeitsnormen gehört der weitaus größte und bedeutungsvollste Teil des Sozialrechtes, sowohl was Gesetzgebung als auch Vollziehung anbelangt, in die Kompetenz des Bundes. Insbesondere fallen nach Artikel 10, Z. 11, B.-VG. das Arbeiterrecht sowie der Arbeiter- und Angestelltenschutz, soweit es sich nicht um land- und forstwirtschaftliche Arbeiter und Angestellte handelt, weiters das gesamte Sozialversicherungswesen und die Kammern für Arbeiter und Angestellten der Gänze nach in die Bundeszuständigkeit.[1]) Da auch die Arbeitsgerichtsbarkeit als Teil der allgemeinen Rechtspflege zufolge Artikel 10, Z. 6, B.-VG. sowie die Fürsorge für Kriegsteilnehmer und deren Hinterbliebene nach Artikel 10, Z. 15, B.-VG. völlig zur Bundeskompetenz gehört, bleiben somit aus dem gesamten Komplex der sozialrechtlichen Materien nur die Agenden des Arbeiterrechtes sowie des Arbeiter- und Angestelltenschutzes, soweit es sich um land- und forstwirtschaftliche Arbeiter und Angestellte handelt, übrig,[2]) hinsichtlich welcher zufolge Artikel 15, Z. 5, B.-VG. dem Bunde die Gesetzgebung über die Grundzüge vorbehalten ist, während den Ländern die Erlassung von Ausführungsgesetzen und die gesamte Vollziehung zusteht. Es sei jedoch ausdrücklich hervorgehoben, daß die Sozialversicherung für Land- und Forstarbeiter, deren Kompetenzzugehörigkeit bis zur Erlassung der Übergangsnovelle zur bundesstaatlichen Verfassung vom 30. Juli 1925 umstritten war — erst nahmen sie der Bund, dann gemäß einer vom Verfassungsgerichtshof im Juni 1924 gefällten Entscheidung die Länder in Anspruch —, nunmehr zur Gänze, also sowohl nach Gesetzgebung und Vollziehung, dem Bunde zugefallen ist. Wir haben es somit in der Sozialgesetzgebung fast ausschließlich mit Bundeskompetenz zu tun, ein Umstand, welcher der an sich gewiß schädlichen Zersplitterung des Sozialrechtes vorgebeugt hat. Diese zentralisierende Tendenz schließt es natürlich nicht aus, daß seitens der Landeshauptleute als Organe der mittelbaren Bundesverwaltung auf Grund bundesgesetzlicher Ermächtigung Ausführungsbestimmungen zwecks Anpassung der sozialgesetzlichen Normen an die örtlichen Verhältnisse erlassen werden können, eine Möglichkeit, von der namentlich

---

[1]) Die besondere Zusammenfassung, die Art. 10, Z. 11 B.-VG. den der Bundeskompetenz vorbehaltenen Angelegenheiten des Sozialrechtes zuteil werden läßt, ist nicht bloß wegen der damit primär angestrebten Abgrenzung gegenüber der Länderkompetenz interessant. Sie hebt dadurch auch diese sozialrechtlichen Agenden aus dem Komplexe der in Art. 10, Z. 6, B.-VG. genannten, gleichfalls in die Bundeskompetenz fallenden allgemeinen Rechtsangelegenheiten, namentlich des Zivilrechtes, ausdrücklich heraus und verleiht ihnen hiemit den verfassungsmäßig anerkannten Charakter einer eigenen Rechtsmaterie.

[2]) Weit umfassender ist die Zuständigkeit der Länder auf dem Gebiete der Wohlfahrtspflege. So steht in Sachen des Armenwesens, der Mutterschafts-, Säuglings- und Jugendfürsorge, der Heil- und Pflegeanstalten usw. dem Bunde nur die Grundsatzgesetzgebung, den Ländern hingegen die Erlassung von Ausführungsgesetzen und die gesamte Vollziehung zu. (Art. 12, Z. 2 B.-VG.). Beim Volkswohnungswesen wiederum liegt die Sache etwas anders; da ist nach Art. 11, Z. 5 B.-VG. die gesamte Gesetzgebung Bundessache, die Vollziehung hingegen Landessache.

auf dem Gebiete der Sonntagsruhe, des Ladenschlusses, des Nachtbackverbotes u. dgl. häufig Gebrauch gemacht wurde.[1])

Neben dem Gesetz kommen auch Verordnungen, Normalerlässe, Kundmachungen und andere derartige generelle Regelungen als Quelle des Sozialrechtes in Betracht. Die wichtigsten hievon sind die Verordnungen, die von den Verwaltungsbehörden, namentlich von den Bundesministerien und den Landesregierungen auf Grund der Gesetze[2]) innerhalb ihres Wirkungsbereiches erlassen werden (Artikel 18 B.-VG.). Jede Verwaltungsbehörde darf von diesem ihr grundsätzlich zustehenden Verordnungsrechte nur im Rahmen ihrer örtlichen und sachlichen Zuständigkeit Gebrauch machen. Infolgedessen können die Verwaltungsbehörden des Bundes nur innerhalb der Bundeskompetenz und die Verwaltungsbehörden der Länder nur in Angelegenheiten, die nach den Bestimmungen der Bundesverfassung in ihre Zuständigkeit fallen, Verordnungen erlassen. Wie bereits erwähnt, schließt diese Regel jedoch die Befugnis der Landeshauptleute nicht aus, das Verordnungsrecht in Angelegenheiten der mittelbaren Bundesverwaltung entsprechend zu handhaben. Die Verordnungen sind ihrer Natur nach darauf abgestellt, die in den Gesetzen niedergelegten allgemeinen Grundsätze näher zu erörtern und deren praktische Handhabung zu erleichtern. Sie dürfen jedoch kein neues Recht schaffen, noch den Vorschriften der Gesetze widersprechen. Die Bezeichnung »Verordnung« ist für das Wesen der Normierung nicht essentiell. Es können derartige Anordnungen allgemeiner Natur daher auch in die Form einer Kundmachung oder eines Erlasses gekleidet sein.[3]) Die letztere Form wird in der Regel dann in Frage kommen, wenn es sich um norma-

---

[1]) Ähnlich wie in Österreich ist die sozialrechtliche Gesetzgebungskompetenz auch im Deutschen Reiche geregelt. Dort ordnet Artikel 7 der Weimarer Reichsverfassung vom 11. August 1919 eine primäre Zuständigkeit der Reichsgesetzgebung »für das Arbeitsrecht, die Versicherung und den Schutz der Arbeiter und Angestellten sowie den Arbeitsnachweis« an. Die Gesetzgebungen der Länder können daher auf diesen Gebieten nur insofern eingreifen, als das Reich von seiner Zuständigkeit in sozialrechtlichem Belange keinen Gebrauch gemacht hat. Auf dem Gebiete des Betriebsratwesens ist nach Artikel 165 der Reichsverfassung sogar eine ausschließliche Kompetenz der Reichsgesetzgebung vorgesehen.

[2]) Die Verwaltungsbehörden dürfen Verordnungen nur »auf Grund der Gesetze« erlassen. Dies will besagen, daß sich die Verordnung stets im Rahmen des Gesetzes bewegen muß und dessen Inhalt nicht widerstreiten darf. Einer besonderen, in den einzelnen Gesetzen auszusprechenden Ermächtigung zur Erlassung solcher Ausführungsverordnungen bedürfen jedoch die Verwaltungsbehörden nicht. Vielmehr sind sie hiezu schon zufolge der allgemeinen Vollmacht, die ihnen Art. 18 B.-VG. an die Hand gibt, berechtigt. Vgl. diesbezüglich auch die juristisch zutreffenden Ausführungen in dem Buche von L. Adamovich, Grundriß des österreichischen Staatsrechtes, Wien 1927, S. 286.

[3]) In der staatsrechtlichen Theorie pflegt man die Verordnungen in »Rechtsverordnungen«, die sich unmittelbar an die einzelnen Staatsbürger wenden, und in »Verwaltungsverordnungen« einzuteilen, welch letzteren sich lediglich als normative Weisungen der Oberbehörden an die ihnen unterstehenden Ämter darstellen. Das österreichische B.-VG. kennt jedoch diese Unterscheidung nicht; es finden daher die von ihm aufgestellten Grundsätze auf beide Arten von Verordnungen gleichmäßig Anwendung.

tive Weisungen der übergeordneten Verwaltungsbehörden an die Unterstellen handelt. Im Bereiche des Sozialrechtes sind derartige Normalerlässe nicht selten und enthalten häufig wichtige Hinweise für die seitens der Behörden bei Durchführung der sozialen Gesetze zu beobachtenden Grundsätze. Mitunter verdichten sich diese Erlässe zu förmlichen Dienstesinstruktionen, wie sie z. B. seitens des Bundesministeriums für soziale Verwaltung hinsichtlich der Handhabung der Arbeitslosenfürsorge an die Industriellen Bezirkskommissionen, Arbeitslosenämter und Gemeinden hinausgegeben wurden. Wir haben es da ebenso wie auch bei den zahlreichen, im Verordnungswege hinausgegebenen Geschäftsordnungen (z. B. jenen für die Gewerbegerichte, Einigungsämter, Betriebsräte usw.) mit umfangreichen organisatorischen Vorschriften zu tun, die, obzwar an amtliche Stellen gerichtet, doch auch manche für die dadurch berührten Parteien wichtige materiellrechtliche Normen in sich bergen.

Eine für das Sozialrecht bedeutungsvolle Quelle bilden ferner die Satzungen (Statuten), die namentlich bei den Trägern der Sozialversicherung, den gemeinnützigen Arbeitsnachweisen und anderen Selbstverwaltungskörpern eine Rolle spielen. Sie regeln die innere Verfassung und Verwaltung dieser Einrichtungen, insbesondere deren organischen Aufbau, die Gliederung und Zusammensetzung der Verwaltungskörper, die obligatorischen und freiwilligen Leistungen u. a. m. Sie sind zumeist auf Grundlage von Musterstatuten ausgearbeitet, in deren Rahmen sie den individuellen Aufgaben der betreffenden Stelle gerecht zu werden suchen. Da die Rechte und Pflichten der Mitglieder sich nach Maßgabe der Statuten bestimmen, sind diese letzteren oft als wichtige Quelle der daraus abgeleiteten Anspruchsberechtigungen und Verpflichtungsnormen zu werten.

Das Gewohnheitsrecht ist nach österreichischem Brauch sowie mit Rücksicht auf die durch Artikel 18 B.-VG. aufgestellte Rechtsregel, wonach die gesamte staatliche Verwaltung nur auf Grund der Gesetze ausgeübt werden darf, als Rechtsquelle nur insoweit in Betracht zu ziehen, als ein Gesetz ausdrücklich Gewohnheit oder langjährige Übung für die Regelung oder die rechtliche Beurteilung bestimmter Tatbestände als maßgebend erklärt.[1]) Diese Voraussetzung trifft bei den sozialrechtlichen Normen, die fast durchwegs jüngeren Datums sind und nur selten an Vergangenes anknüpfen, fast niemals zu. Hingegen hat sich allerdings auf dem Gebiete des Sozialrechtes in den letzten Jahren eine Art Verwaltungsgebrauch entwickelt, der gewissermaßen neben dem Gesetz — praeter legem — einhergeht und der geeignet ist, ähnlich wie die Gewohnheit als Rechtsquelle zu wirken. Er besteht in der von der höchsten Verwaltungsbehörde, in diesem Falle vom Bundesministerium für soziale Verwaltung, gepflogenen Übung, auf Anfragen der Unterbehörden oder Arbeiterkammern über die Auslegung

[1]) Siehe diesbezüglich auch die Ausführungen von Adamovich, a. a. O., S. 38.

gewisser Rechtssätze normative Aufklärungen zu erteilen, die mitunter amtlich veröffentlicht werden. Hiedurch wird zwar formal-juristisch kein Zwang auf die Rechtsauffassung der Unterbehörden ausgeübt. Doch liegt es nahe, daß diese den autoritär geäußerten Anschauungen der vorgesetzten Behörde in der Regel Rechnung tragen und sich denselben bei ihren Entscheidungen anpassen.

Noch kräftiger wirkt sich diese rechtserzeugende Funktion beim Gerichtsgebrauch aus. Hier sind es namentlich die Entscheidungen der höchsten Gerichte, dann aber auch jene der Gewerbegerichte und Einigungsämter, die in viele Gebiete des Sozialrechtes, vor allem in das Arbeitsvertragsrecht, tief eingreifen und eine gewisse Ständigkeit in der Rechtsanwendung herbeizuführen geeignet sind. Auch fällt der Rechtsprechung, wie Grünberg[1]) treffend bemerkt, »die bedeutsame Aufgabe zu, den Wortlaut der sozialen Gesetzgebung mit den Gedanken des sozialen Rechtes zu vereinigen; das soziale Gesetz im Sinne sozialen Rechtes weiterzuentwickeln und durch diese Entwicklung die Schaffung neuer Normen herauszuarbeiten«. Besonders gilt dies von der Rechtsprechung des Obersten Gerichtshofes, dessen in das Judikatenbuch eingetragene Plenarentscheidungen, wenn sie auch formal nur für diesen Gerichtshof bindend sind,[2]) doch eine maßgebende Richtschnur für die Rechtsprechung der unteren Gerichte bieten. Da nun manche unserer sozialen Gesetze infolge der hastigen Art ihres Zustandekommens nicht selten wichtige Rechtsfragen ungeklärt gelassen haben, kommt diese die Lücken ausfüllende und Zweifel aufhellende Judikatur der hohen Gerichte als Quelle des Sozialrechtes stark in Betracht.

Wenn wir uns nunmehr der Betrachtung der besonderen Quellen des Sozialrechtes zuwenden, so spielen hier die Kollektivverträge, oft auch Tarifverträge genannt, eine entscheidende Rolle. Es sind dies Gesamtvereinbarungen, die zwischen den Berufsvereinigungen der Arbeitnehmer einerseits und einem oder mehreren Arbeitgebern oder Arbeitgebervereinigungen anderseits zur friedlichen Regelung der Arbeitsverhältnisse schriftlich abgeschlossen werden. Das Aufkommen der Kollektivverträge ist darauf zurückzuführen, daß die Arbeitnehmer als

---

1) Siehe Grünberg: »Das österreichische Angestelltenrecht«, Wien, 1926, S. V.

2) Die in das Judikatenbuch eingetragenen, von einem 15gliedrigen Senat des Obersten Gerichtshofes gefällten Plenarentscheidungen sind sohin für alle Senate dieses Gerichtshofes bindend. Von einem in das Judikatenbuch eingetragenen Rechtssatze kann nur über eine neuerliche Entscheidung eines Senates von 21 Mitgliedern abgegangen werden. Derartige Erkenntnisse werden dann als »Plenissimarentscheidungen« bezeichnet. Auf dem Gebiete des Arbeitsrechtes kommt den Plenar- und Plenissimarentscheidungen des Obersten Gerichtshofes insofern eine besondere Bedeutung zu, als nach § 27 des Gewerbegerichtsgesetzes vom 5. April 1922, B. 229, der Oberste Gerichtshof auf Antrag des Bundesministers für Justiz über eine von den Gewerbegerichten oder von den gewerbegerichtlichen Berufungssenaten verschieden oder unrichtig entschiedene Rechtsfrage eine in das Judikatenbuch aufzunehmende Entscheidung zu fällen hat.

organisierte Gesamtheit bessere Arbeitsbedingungen gegenüber den Arbeitgebern zu erzielen vermochten, als dies dem einzelnen Arbeiter möglich gewesen wäre. Die Tarifverträge dienten ursprünglich nur der Lohnfestsetzung, dehnten jedoch allmählich ihren Inhalt auf das gesamte Arbeitsverhältnis aus.[1]) Ihre rechtliche Anerkennung erlangten die Kollektivverträge in Österreich[2]) durch das Gesetz vom 18. Dezember 1919, St. 16 ex 1920, das zugleich eine organische Verbindung derselben mit den Einigungsämtern herstellte. Diesen letzteren wurde insbesondere die Aufgabe zugewiesen, auf das Zustandekommen von kollektiven Arbeitsverträgen hinzuwirken und die bei ihnen hinterlegten Verträge — diese Hinterlegung ist für die beteiligte Berufsvereinigung der Arbeitnehmer Pflicht, für jene der Arbeitgeber bloß ein Recht — kundzumachen und zu registrieren. Hiedurch erst wird die sogenannte »Unabdingbarkeit« dieser Gesamtvereinbarungen herbeigeführt. Kollektivverträge überragender Bedeutung können überdies zur Satzung erhoben werden[3]) und wirken dann nicht nur inter partes, sondern inter omnes, d. h. sie erfassen auch andere, im Wesen gleichartige Arbeitsverhältnisse, selbst wenn diese von sogenannten »Outsidern«, die der Tarifgemeinschaft nicht angehören, getätigt werden. Schon diese weitreichenden Bindungen kennzeichnen die Bedeutung der Kollektivverträge als Quelle des modernen Arbeitsrechtes.[4]) Wenn diese auch stets auf den allgemeinen gesetzlichen Vorschriften zu basieren pflegen, so passen sie dieselben doch den speziellen

---

[1]) Bahnbrechend für die hier geschilderte Entwicklung des Kollektivvertragswesens wirkte die schon 1873 gebildete Tarifgemeinschaft deutscher Buchdrucker, die sich, ungeachtet des anfänglichen Widerstandes der Gewerkschaften, immer mehr einlebte und deren zweckmäßige Einrichtungen (Schiedsgerichte, Tarifamt, Arbeitnachweis usw.) später auch auf das österreichische Buchdruckgewerbe übergriffen. Im Jahre 1903 kam es dann in Österreich auch für andere Branchen, insbesondere für die Herrenkleiderkonfektion, die Hutbranche, das Kürschnergewerbe usw. zum Abschluß von Kollektivverträgen, woraufhin sich diese moderne Form der Gesamtvereinbarung bei uns rasch einbürgerte. Nach Kriegsende hat die Zahl der Kollektivverträge sehr zugenommen, so daß heute der weitaus größte Teil der österreichischen Arbeiterschaft durch diese Art von Verträgen erfaßt wird.

[2]) Im Deutschen Reiche war man schon früher zur Regelung des Tarifvertragswesens geschritten, und zwar mit der Verordnung vom 23. Dezember 1918, die seither durch Novellen vom 31. Mai 1920 und vom 23. Jänner 1923 ergänzt worden ist. Die Einbringung eines modernen Tarifvertragsgesetzes im Reichstage steht in Aussicht.

[3]) Die Erhebung kollektivvertraglicher Bestimmungen zur Satzung fällt in die Kompetenz des örtlich zuständigen Einigungsamtes. Insoweit solche Satzungen den Wirkungsbereich mehrerer Einigungsämter berühren, ist die Beschlußfassung hierüber dem beim BM. für soziale Verwaltung eingesetzten Obereinigungsamt vorbehalten, das auch über Einsprüche gegen den Beschluß eines Einigungsamtes auf Festsetzung, Abänderung oder Aufhebung einer Satzung zu entscheiden hat. Vgl. die näheren Ausführungen hierüber auf S. 252 ff.

[4]) Siehe auch die Darlegungen über Begriff und Wesen der Kollektivverträge auf S. 239 ff., ferner das Buch von Dechant: »Der Kollektivvertrag nach österreichischem und deutschem Recht«, Wien, 1923, endlich Kaskel: »Hauptfragen des Tarifrechts«, Berlin, 1927. Hinsichtlich der weiteren, sehr reichhaltigen Fachliteratur über Kollektivverträge vgl. die Übersicht auf S. 66—67.

Bedürfnissen der einzelnen Branchen und Berufe in sach- und zweckmäßiger Differenzierung an. Ihrem Inhalte nach pflegen die Tarifverträge in einen normativen und einen obligatorischen Teil zu zerfallen. Der erstere, dazu bestimmt, in die Einzelarbeitsverträge überzugehen, enthält den eigentlichen Kern der Abmachungen und schafft objektives Recht, indem er die materiell-rechtlichen Bestimmungen über Entgelt, Arbeitszeit, Sonn- und Feiertagsruhe, Urlaub, Kündigung usw. regelt, die dann auf die Einzelverträge Anwendung zu finden haben. Der obligatorische Teil hingegen enthält die Verpflichtungen, welche die Tarifparteien gegenseitig auf sich nehmen. Hiezu gehört vor allem die sogenannte Friedenspflicht, derzufolge die beteiligten Verbände während der Dauer des Vertrages jeden Arbeitskampf über die tariflich geordneten Fragen zu unterlassen und sich zur Austragung allfälliger Differenzen nur der vorgesehenen Schiedsinstanzen zu bedienen haben. Auch andere Verpflichtungen, so z. B. die ausschließliche Inanspruchnahme der tariflichen Arbeitsnachweise, können vorgesehen sein. Aus diesem obligatorischen Teil fließt somit subjektives Recht, auf dessen Einhaltung die Vertragsparteien Anspruch haben und das sie gegenseitig streng zu respektieren pflegen. So sind denn die modernen Kollektivverträge, die meist für ganze Industriezweige, z. B. für das Baugewerbe, die Textilindustrie, die graphischen Betriebe usw. abgeschlossen werden, eine Rechtsquelle in zweifacher Hinsicht, indem sie objektives und subjektives Recht schaffen, wobei allerdings erstere Funktion Hauptzweck, letztere hingegen nur Begleiterscheinung bildet. In ihrer ökonomischen Wirkung haben die Tarifverträge schon ihrer Unabdingbarkeit wegen, die entgegenstehende, für den Arbeitnehmer ungünstigere Parteivereinbarungen hinsichtlich aller dieser Fragen ausschließt, zu einer weitgehenden Normung und Typisierung der Arbeitsverträge geführt und auch den Organisationsgedanken mächtig gefördert. Sie spielen daher im modernen Wirtschaftsleben eine ausschlaggebende Rolle.[1])

Eine andere Natur weisen die Betriebsvereinbarungen[2]) auf, die nicht für einen ganzen Berufszweig, sondern nur für den einzelnen Betrieb als solchen Geltung haben. Ihr wichtigster Fall ist die Arbeitsordnung (im Bergrecht »Dienstordnung«, im Bühnenrecht »Theaterbetriebsordnung« genannt). Die Arbeitsordnung ist ein Reglement, welches die besonderen Arbeitsbedingungen in einem fabriksmäßigen Betriebe, mitunter auch in einer größeren Abteilung eines solchen, festsetzt und nach außenhin erkennbar macht. Ihre Erlassung wird vom

---

[1]) Die juristische Gestaltung der Kollektivverträge ist in Österreich, ungeachtet ihrer mit Gesetz vom 18. Dezember 1919, St. 16 ex 1920, erfolgten rechtlichen Anerkennung, noch unvollendet. Insbesondere fehlt es an einer genauen Abgrenzung der Haftpflicht der vertragschließenden Parteien. Siehe hierüber auch die Ausführungen auf S. 256.

[2]) Hinsichtlich der juristischen Konstruktion der Betriebsvereinbarung vgl. das Buch von Flatow: »Betriebsvereinbarung und Arbeitsordnung«, Mannheim 1923.

Gesetz gefordert, was beim Kollektivvertrag nicht der Fall ist. Dafür ist dieser letztere durch seine grundsätzliche Unabdingbarkeit in der Wirkung stärker, während die Vorschriften der Arbeitsordnung, soweit sie nicht auf zwingenden Gesetzesbestimmungen oder kollektivvertraglicher Grundlage beruhen, durch Einzelvertrag in manchen Belangen abgeändert werden können. Der Inhalt, den die Arbeitsordnung zu enthalten hat, ist zum Teil durch das Gesetz bestimmt.[1]) Er gliedert sich daher in obligatorische und fakultative Bestimmungen. Im österreichischen Recht finden wir mehrfache, die Arbeitsordnung betreffende Vorschriften, die teils in die Gewerbeordnung, teils in die Sondergesetze (Berggesetz, Regiebautenarbeitergesetz, Schauspielergesetz usw.) eingebaut sind.[2]) Diese Vorschriften erhielten eine wichtige Ergänzung durch das Betriebsrätegesetz vom 15. Mai 1919, dessen Bestimmungen die rechtliche Natur der Arbeitsordnung von Grund auf geändert haben. Während bis dahin die Erlassung der Arbeitsordnung ein einseitiger Akt des Betriebsinhabers war, der zu seiner Gültigkeit nur der behördlichen Vidierung bedurfte, ist nunmehr nach § 1, Absatz 2, Z. 4, des Betriebsrätegesetzes sowohl die Erlassung als auch die Änderung der Arbeitsordnung, soweit diese nicht kollektivvertraglich vereinbart ist, an die Zustimmung des Betriebsrates gebunden worden. Es ist somit der auf diesem Gebiete früher herrschende Absolutismus des Betriebsinhabers einem konstitutionellen Regime gewichen, demzufolge die Arbeitsordnung nunmehr durch übereinstimmende Willenserklärung von Arbeitgeber und Betriebsrat zustande kommt. Bei Streitigkeiten hierüber hat das Einigungsamt zu entscheiden. Die Arbeitsordnung unterliegt der behördlichen Überprüfung, die durch die Gewerbeinspektoren vorgenommen wird. Diese erstreckt sich nur auf die Gesetzmäßigkeit, nicht auf die Zweckmäßigkeit der in die Arbeitsordnung aufgenommenen Bestimmungen. Der Gewerbeinspektor hat somit vor allem zu untersuchen, ob die Arbeitsordnung den vom Gesetz vorgeschriebenen Inhalt aufweist. In der Praxis ist dieser Vorgang dadurch wesentlich vereinfacht worden, daß die beiden großen Spitzenorganisationen, der Hauptverband der Industrie Österreichs und die Gewerkschaftskommission Österreichs, am 17. November 1922 eine Musterarbeitsordnung[3]) vereinbart haben, die in ihrer formalen Gliederung allen gesetzlichen Vorschriften entspricht und sowohl für die

---

[1]) Die Arbeitsordnung hat insbesondere Bestimmungen über die verschiedenen Arbeiterkategorien, namentlich über die Art der Verwendung von Frauen und Jugendlichen, weiters über Arbeitszeit und Pausen, über Abrechnung und Auszahlung der Löhne, über die Befugnisse und Obliegenheiten des Aufsichtspersonals, über Konventionalstrafen und Lohnabzüge sowie über die Kündigungsfristen und die Fälle vorzeitiger Auflösung des Arbeitsverhältnisses zu enthalten. (§ 88 a GewO.)

[2]) Siehe hinsichtlich dieser Vorschriften § 88 a GewO., weiters § 200 BergG., § 11 Bergarbeitergesetz, §§ 30 bis 35 Regiebautenarbeitergesetz und § 26 Schauspielergesetz.

[3]) Der Wortlaut dieser Musterarbeitsordnung ist bei Lederer-Suchanek »Arbeitsrecht, Arbeiterschutz und Arbeitslosenfürsorge«, S. 382 bis 388, abgedruckt.

kollektivvertraglich als auch für die betriebsmäßig festgelegten Normen Raum läßt. In ähnlicher Weise hat kürzlich auch die Hauptstelle gewerblicher Arbeitgeberverbände mit den gewerkschaftlichen Spitzenorganisationen eine Musterarbeitsordnung für gewerbliche Betriebe vereinbart, die vom Zentralgewerbeinspektorat überprüft und zustimmend zur Kenntnis genommen worden ist. Diese generellen Formulare bedürfen also nur der entsprechenden Ausfüllung. Die juristische Wirkung der Arbeitsordnung liegt in der, allerdings abdingbaren Verbindlichkeit ihrer Bestimmungen sowohl für Arbeitgeber als für Arbeitnehmer. Sie hat also, soweit sie ordnungsmäßig zustandegekommen und behördlich eingesehen ist, die Kraft einer verbindlichen Norm, durch welche allerdings weder zwingende Gesetzesbestimmungen abgeändert noch Tarifverträge abgedungen werden können. Die Arbeitsordnung hat somit die Natur einer subsidiären Rechtsquelle, die nur insoweit gilt, als Gesetz und Tarifverträge, bzw. eine zwischen den Parteien des Arbeitsvertrages getroffene Vereinbarung dem nicht im Wege stehen.[1])

Neben der auch aus Gründen der Disziplin gesetzlich geforderten Arbeitsordnung treten die anderen Fälle von Betriebsvereinbarungen an Bedeutung zurück. Es hängt dies mit der von unserer Gesetzgebung geförderten Entwicklung der Kollektivverträge zusammen, denen man in erster Reihe die materielle Regelung der Arbeitsbedingungen überlassen wollte. Deshalb wurde der Werkstättenvertrag systematisch zurückgedrängt.[2]) Dennoch kommen Fälle vor, wo die Kollektivverträge selbst die Regelung gewisser, für einzelne Betriebe wichtiger Detailfragen der betriebsweisen Normierung überlassen haben. Hier ergibt sich nun für die Betriebsräte die Möglichkeit, mit dem Arbeitgeber Betriebsvereinbarungen zu treffen, welche dann den bestehenden Kollektivverträgen, denen sie rechtlich gleichgestellt sind, sowie der Arbeitsordnung ergänzend zur Seite treten.[3]) Insbesondere werden häufig die Schaffung und Inanspruchnahme von Wohlfahrtseinrichtungen, dann aber auch gewisse, auf die spezielle Art des Betriebes abgestellte technische Maßnahmen der Unfallverhütung und des Gesundheitsschutzes auf diese Art vereinbart. Da sich auch auf solche Abmachungen Rechte und Pflichten der einzelnen Betriebsangehörigen gründen, sind sie gleichfalls als Quelle des Sozialrechtes zu werten.

III. Die Literatur des Sozialrechtes. Im Einklang mit der epochalen Entwicklung der sozialen Gesetzgebung hat sich auch das Schrifttum in seinen verschiedenen Formen und Gestalten dieser

---

[1]) Über den Einfluß der Arbeitsordnung auf den Inhalt des Arbeitsvertrages siehe die Ausführungen auf Seite 123.

[2]) Vgl. hierüber die interessante Begründung der Regierungsvorlage zu § 3 des Betriebsrätegesetzes in Nr. 164 der Beilagen zu den Protokollen der Konstituierenden Nationalversammlung.

[3]) Über das Wesen der Betriebsvereinbarung und ihre Wirkung auf den Arbeitsvertrag vgl. auch die Abhandlung von H. Hiller, »Betriebsvereinbarung und Arbeitsvertrag«, Leipzig, 1925.

Materie bemächtigt. So weisen denn sowohl das eigentliche Sozialrecht als auch die ihm zugrunde liegenden wissenschaftlichen Disziplinen (Gesellschaftslehre, Sozialpolitik, Arbeitswissenschaft) eine reiche Fachliteratur auf, die teils in periodischen Veröffentlichungen (Gesetzessammlungen, Amtsblättern, Sammlungen arbeitsrechtlicher Entscheidungen, Jahrbüchern, Zeitschriften), teils in nichtperiodischen Publikationen verankert ist. Zu diesen letzteren zählen die Quellenwerke, welche eine Übersicht über die dem Sozialrecht zugrunde liegenden gesetzlichen und sonstigen Materialien bieten, ferner Sammel- und Nachschlagewerke, Kommentare, weiters Gesamtdarstellungen, die in sich geschlossene Teile der einschlägigen Disziplinen behandeln, endlich auch Monographien und Abhandlungen, die Einzelfragen des Sozialrechtes, sei es juristisch, sei es ökonomisch, aufzuhellen suchen. Gerade diese letztere Form wissenschaftlicher Durchdringung hat auf sozialpolitischem Gebiete sehr um sich gegriffen. Hier zeigt sich deutlich die tiefschürfende Art deutschen Gelehrtenfleißes, dessen Früchten auch die österreichische Literatur des Sozialrechtes mannigfache Anregungen zu danken hat. Angesichts der erdrückenden Fülle der literarischen Erscheinungen konnte in die folgende Übersicht nur das Wichtigste oder besonders Charakteristische der sozialpolitischen Fachliteratur — und auch dieses bloß unter Beschränkung auf Österreich und Deutschland — aufgenommen werden. Soweit Monographien und Abhandlungen in Frage kommen, wird, falls angängig, bei der Darstellung der einzelnen Teile des Sozialrechtes auf dieselben noch speziell hingewiesen werden.

Literaturübersicht.

I. Periodische Veröffentlichungen.

A. Amtliche Publikationen.

In Österreich:

»Amtliche Nachrichten des Bundesministeriums für soziale Verwaltung«, Verlag Staatsdruckerei, Wien. Sie erscheinen monatlich und veröffentlichen in ihrem amtlichen Teil alle in das Sozialrecht einschlägigen Gesetze, Verordnungen, Kundmachungen und Erlässe, in ihrem nichtamtlichen Teil sonstige wissenswerte Nachrichten sowie statistische Nachweisungen, die das Ressort der sozialen Verwaltung betreffen.

»Bundesgesetzblatt für die Republik Österreich«. Dasselbe erscheint seit 10. November 1920 zwecks Kundmachung der Bundesgesetze (Staatsverträge) sowie der Verordnungen der Bundesregierung und der Bundesministerien. (Vorher dienten dem gleichen Zwecke das »Reichsgesetzblatt« bis November 1918 und das »Staatsgesetzblatt« bis November 1920.)

»Landesgesetzblätter«, die der Kundmachung der in den Bundesländern erlassenen Landesgesetze sowie der Verordnungen der Landesregierung und des Landeshauptmannes dienen.