

# **Badische Landesbibliothek Karlsruhe**

**Digitale Sammlung der Badischen Landesbibliothek Karlsruhe**

## **Gesundheitspolitik und Gesundheitsgesetzgebung**

**Fischer, Alfons**

**Berlin [u.a.], 1914**

C. Sozialpolitische Organisationen

[urn:nbn:de:bsz:31-342015](https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:bsz:31-342015)

versicherungsanstalten) betreffs Mitarbeit, an die deutschen Ministerien des Innern betreffs der Animierrheinen, an die Städte mit mehr als 20 000 Einwohnern betreffs Aufnahme der Trinkerfürsorge in das kommunale Arbeitsprogramm, an das Reichsschatzamt betreffs des Brausteuer- und Weinsteuergesetzes sowie des Gesetzes über den Zwischenhandel mit Branntwein, und schließlich an die gesetzgebenden Körperschaften gelegentlich der Beratungen der Reichsversicherungsordnung betreffs der sich auf die Trinker beziehenden Krankentassenleistungen.

### C. Sozialpolitische Organisationen.

Neben den Organisationen, die sich ausschließlich auf dem Gebiete der Hygiene betätigen, üben noch zahlreiche andere Körperschaften einen großen Einfluß auf die Gestaltung der gesundheitlichen Zustände aus. Hier kommen vor allem die Vereine, die sich der Sozialpolitik widmen, in Betracht; denn die Gesundheitspolitik stellt, namentlich soweit sie sich mit der Verbesserung der sozialhygienischen Verhältnisse befaßt, einen Zweig der Sozialpolitik dar. Wir müssen aber hierbei wieder zwischen den Organisationen, die sich auf einem, und solchen Vereinen, die sich auf mehreren Gebieten der sozialen Politik betätigen, unterscheiden. Naturgemäß werden hier nur solche sozialpolitischen Bestrebungen berücksichtigt werden, bei denen ein starker hygienischer Einschlag zu bemerken ist; überdies können wir, im Hinblick auf den verfügbaren Raum, nur die wichtigsten Vereinigungen hervorheben.

Die älteste und wohl auch bedeutendste Organisation auf diesem Gebiet ist der Verein für Sozialpolitik, dessen Entstehungs- und Entwicklungsgeschichte derjenigen des Deutschen Vereins für öffentliche Gesundheitspflege ähnelt. Nachdem im Jahre 1872 von hervorragenden Nationalökonomern und praktischen Sozialreformern, darunter Roscher, Adolf Wagner, F. Conrad, Brentano, Max Hirsch, Fr. Dunder, Miquel, Lasfer, Jordanbeck, die erforder-

lichen Vorbereitungen für einen „Kongreß für soziale Reform“ getroffen waren, wurde im Oktober 1873 der „Verein für Sozialpolitik“ gegründet. Man wollte die bestehenden Verhältnisse erforschen, die Ansichten durch Aussprache klären und nach Maßnahmen zur Abhilfe der sozialen und wirtschaftlichen Schäden sinnen. In den ersten Jahren suchte der Verein unmittelbar auf die Politik einzuwirken. Aber dies führte zu heftigen Differenzen bei den den verschiedensten politischen Parteien und wirtschaftlichen Organisationen angehörenden Vereinsmitgliedern. Darum wandte man vom Jahre 1881 an seine Haupttätigkeit der wissenschaftlichen Erforschung und Schriftenpublikation zu; der Verein wollte, als „objektiver Anwalt für die berechtigten Forderungen der Notleidenden“, sich nunmehr darauf beschränken, den gesetzgebenden Körpern Material und Vorstudien zu übermitteln.

Zu Beginn der Vereinstätigkeit standen die Fragen des Arbeiterschutzes und -rechtes auf der Tagesordnung. Besonders lebhaft wurden wiederholt die Probleme der Handelspolitik sowie deren Einwirkungen auf die Nahrungsmittelpreise und auf die Lebenshaltung der Arbeiter diskutiert. Vor allem aber hat sich der Verein, und zwar noch früher als der Deutsche Verein für öffentliche Gesundheitspflege, mit dem Wohnungswesen befaßt; dieser Gegenstand wurde vielfach behandelt, wobei besonders zu erwähnen ist, daß auf der Vereinsversammlung im Jahre 1886 der damalige Oberbürgermeister Miquel zuerst den Gedanken eines Reichswohnungsgesetzes aussprach und hiermit fast allseitigen Beifall bei den Versammelten fand.

Die Arbeit des Vereins für Sozialpolitik hat auf die Gesetzgebung und Verwaltung einen gewissen Einfluß ausgeübt. So wurden insbesondere bei der Gestaltung des Arbeiterschutzgesetzes vom Jahre 1878 die Forderungen dieser Organisation (wie auch diejenigen des Deutschen Vereins für öffent-

liche Gesundheitspflege) berücksichtigt; ferner haben die Anregungen des Vereins zu wertvollen Verordnungen mancher Einzelstaaten auf dem Gebiete des Wohnungswesens geführt. Aber in der letzten Zeit stand doch die sozialpolitische Tätigkeit hinter der sozialwissenschaftlichen zurück. In dieser Feststellung soll keine Verkleinerung liegen. Denn die Verhandlungen und Publikationen des Vereins haben unzweifelhaft einen hohen Wert, oft auch für die Hygiene; es seien z. B. die vor wenigen Jahren erschienenen Arbeiten über Auslese und Anpassung der Arbeiter in den Fabrikindustrien erwähnt, denen man unter anderem erstmalig wichtige Angaben über die Leistungsfähigkeit der Arbeiter in den einzelnen Altersklassen entnehmen konnte.

Aber das Bedürfnis nach einer Organisation, die sich unmittelbar der sozialen Praxis, d. h. der direkten Anbahnung des sozialen Fortschrittes widmete, machte sich immer mehr geltend. So gründete man im Jahre 1901 die „Gesellschaft für Soziale Reform“. Sie will durch Aufklärung in Wort und Schrift den Ausbau der Gesetzgebung und der Selbsthilfemaßnahmen fördern und dadurch die soziale Reform auf dem Gebiete der Arbeiter- und Angestelltenfragen in Deutschland erwirken.

Die Gesellschaft, deren Vorsitzender der frühere preussische Minister v. Berlepsch ist, und deren Ausschuß die bedeutendsten Sozialreformer aller Parteien angehören, hält jährlich eine Hauptversammlung, die der Erörterung sozialer Probleme dient, ab.

Unter den Themen dieser Verhandlungen, deren Wortlaut veröffentlicht wird, sowie unter den sonstigen Gegenständen, über welche die Gesellschaft Schriften publiziert hat, seien folgende erwähnt: Arbeiterschutz in Gast- und Schankwirtschaften (1902); Herabsetzung der Arbeitszeit für Frauen und die Erhöhung des Schutzesalters für jugendliche Arbeiter in Fabriken (1903); Arbeiterkonsumvereine (1903); Gesetz betr. Kinderarbeit in den gewerb-

lichen Betrieben (1905); acht Gutachten über die Sonntagsruhe im Handelsgewerbe (1905); Untersuchungen über die Hausindustrie in Deutschland (1906); Die Privatbeamten und die Versicherungsgesetzgebung (1909); Die wirtschaftliche und soziale Lage der Privatangestellten (1910); Die jugendlichen Arbeiter in Deutschland (Schädigung von Leben und Gesundheit der Jugendlichen) (1911); Die Schulpfandung in Groß-Berlin (1912).

Die Gesellschaft hat mehrfach Erhebungen, die für die Kenntnis der sozialhygienischen Zustände von hoher Bedeutung sind, durchgeführt oder bei den Behörden angeregt. Als Beispiele seien genannt die Umfrage über die soziale Lage der Privatangestellten und die Untersuchung der deutschen Gewerbeaufsichtsämter betreffs der Nachtarbeit jugendlicher Personen.

Aber auch durch Eingaben an die gesetzgebenden Instanzen sucht die Gesellschaft Einfluß auf die Gestaltung der sozialen Verhältnisse auszuüben.

Die Petitionen, die besonders hervorzuheben sind, betrafen die Arbeitsverhältnisse auf den Staatsbahnhöfen und in den Speisewagen (1911), den Arbeitsnachweis und Arbeiterschutz im Gastwirtsgererbe (1911), das Verbot der Nachtarbeit jugendlicher Arbeiter in Hammer- und Walzwerken, desgleichen in der Glasindustrie (1911), die Arbeitszeit und Pausen in den Betrieben der Großindustrie (1912), die Einrichtung bzw. den Ausbau der Schulpfandung (1912) und schließlich das Reichsversicherungsgesetz (1913).

— In geeigneten Fällen werden die Petitionen der Gesellschaft auch von den christlichen Gewerkschaften sowie von den Hirsch-Dunderschen Gewerkvereinen mitunterzeichnet; dagegen halten sich die freien Gewerkschaften der Gesellschaft für soziale Reform fern.

Die Gesellschaft für soziale Reform stellt zugleich die deutsche Sektion der Internationalen Vereinigung für gesetzlichen Arbeiterschutz dar.

Die Anregungen, welche die schon wiederholt erwähnte Berliner Internationale Arbeiterschutzkonferenz vom Jahre 1890 ausgestreut hatte, führten zu manchen hygienischen Maßnahmen in einigen Staaten. Aber viele berechnete und durchführbare Forderungen blieben unerledigt. Darum grün-

deten Sozialreformer der verschiedensten Kulturstaaten im Jahre 1901 die Internationale Vereinigung für gesetzlichen Arbeiterschutz, deren Sitz in der Schweiz ist.

Die Vereinigung soll ein Bindeglied sein für alle, die in den einzelnen Industriestaaten die Arbeiterschutzgesetzgebung als Notwendigkeit erachten. Zur Sammlung der Arbeiterschutzgesetze aller Länder wurde ein Internationales Arbeitsamt, mit dem Sitz in Basel, errichtet. Die Vereinigung will durch Denkschriften oder in anderer Weise das Studium der Frage fördern, wie die verschiedenen Arbeiterschutzgesetzgebungen in Übereinstimmung gebracht werden können, und wie eine internationale Arbeiterstatistik einzurichten ist. Eine der wichtigsten Aufgaben der Vereinigung ist die Einberufung internationaler Arbeiterschutzkongresse.

Die Vereinigung lenkte zunächst ihr Augenmerk auf zwei Gegenstände: 1. das internationale Verbot der Nachtarbeit der Frauen und 2. das Verbot der Verwendung von giftigem Phosphor in der Zündholzindustrie. Nachdem diese Fragen gründlich studiert waren, faßte die Vereinigung geeignete Beschlüsse. Der Durchführung derselben waren dadurch, daß bei der Gestaltung der Resolutionen Regierungsvertreter, Wissenschaftler, Arbeiter und Unternehmer zusammenwirkten, die Wege geebnet. So kam es auf der im Jahre 1906 zu Bern veranstalteten diplomatischen Internationalen Konferenz über Arbeiterschutz zu einem Übereinkommen, auf Grund dessen mittlerweile in fast allen Kulturstaaten die Nachtarbeit der Frauen sowie die Verwendung von Phosphor bei der Herstellung von Zündhölzern verboten sind. — Eine zweite Konferenz, die im Jahre 1913 zu Zürich getagt hat, brachte weitere Verbesserungen der Arbeitsverhältnisse, insbesondere für die jugendlichen Arbeiter und Frauen.

Ferner ist zu erwähnen, daß die Internationale Vereini-

gung für gesetzlichen Arbeiterschutz mehrere Eingaben betreffend die Bekämpfung der Bleivergiftung sowie der Gaißonkrankheit ausgearbeitet hat, und daß vom Internationalen Arbeitsamt (außer seinem periodisch erscheinenden Organ, dem Bulletin des Internationalen Arbeitsamtes) mehrere wertvolle Schriften, z. B. „Erster vergleichender Bericht über die zur Durchführung der Arbeiterschutzgesetze getroffenen Maßnahmen“, ferner „Liste der gewerblichen Gifte“ veröffentlicht worden sind.

Zu den für uns in Betracht kommenden sozialpolitischen Organisationen gehört auch der Deutsche Verein für Armenpflege und Wohltätigkeit. Der im Jahre 1881 gegründete Verein bildet einen Mittelpunkt für alle Bestrebungen auf dem Gebiete der Armenpflege und Wohltätigkeit; gegenseitige Aufklärung, Anbahnung und Beeinflussung von Reformbestrebungen, Förderung der Wissenschaft des Armenwesens, Verbreitung gesunder Grundsätze in der Praxis von Armenpflege und Wohltätigkeit stellen seine Hauptaufgaben dar.

Der Verein veranstaltet alljährlich eine Versammlung und gibt Schriften heraus.

Hierbei wurden oft sozialhygienische Themen behandelt, von denen folgende genannt seien: Armenpflege und Arbeiterversicherung (1895); Fürsorge für arme Schulkinder durch Speisung bzw. Verabreichung von Nahrungsmitteln (1896); Fürsorge für die schulentlassene Jugend (1897); Aufgaben der Armenpflege gegenüber trunksüchtigen Personen (1901); Ziehkinderverwesen (1902); Aufgaben der Armenpflege bei der Bekämpfung der Tuberkulose (1904); Bekämpfung der Säuglingssterblichkeit (1905); Berufsvormundschaft (1907); Mutterschutz und Mutterschaftsversicherung (1908); Fürsorge für die normale volkschulentlassene männliche städtische Jugend (1908); Schulspeisung (1909).

Die Teilnahme zahlreicher Behörden, insbesondere der städtischen Armenverwaltungen, an den Bestrebungen des Vereins verleiht dessen Verhandlungen eine nachhaltige Wirkung.

Eine für die Hygiene sehr wertvolle Arbeit leistet auch die Zentralstelle für Volkswohlfahrt. Sie ist im Jahre 1891 als Zentralstelle für Arbeiterwohlfahrts-Einrichtungen gegründet worden, dehnte aber ihre Tätigkeit so weit aus, daß die im Jahre 1906 erfolgte Namensänderung geboten erschien.

Der Zentralstelle, die unter Beteiligung des preussischen Ministeriums für Handel und Gewerbe und der öffentlichen Arbeiten sowie einer Anzahl größerer Wohlfahrtsvereine ins Leben gerufen wurde, schlossen sich im Laufe der Jahre weitere Behörden des Reiches und der einzelnen Bundesstaaten sowie Kommunalverwaltungen, Handels- und Gewerbekammern, Vereine, Industriefirmen und Privatpersonen an. Die Aufgaben der Zentralstelle bestehen insbesondere darin, eine Verbindung zwischen den mannigfaltigen freien Organisationen auf dem Gebiet der Wohlfahrtsbestrebungen herzustellen, über die Entwicklung der Wohlfahrtspflege im In- und Auslande den beteiligten Regierungen fortlaufend zu berichten und auf Wunsch einer Regierung Gutachten zu erstatten, Vorschläge auszuarbeiten und bei der Vorbereitung von Gesetzentwürfen oder Verwaltungsanordnungen mitzuwirken.

Von der Zentralstelle wird das Gesamtgebiet der Volkswohlfahrt, das in vier Abteilungen eingeteilt ist, bearbeitet; eine dieser Abteilungen ist der Hygiene gewidmet.

Um auch das für die Beurteilung der ausländischen Verhältnisse notwendige Material zu erhalten, steht die Zentralstelle mit gleichgearteten Organisationen im Auslande — Musée social in Paris, British Institute of Social Service in London, Institute of Social Service in New York, Bureau voor Soziale Advizen in Amsterdam, Soziales Museum in Budapest, Zentralbund für soziale Arbeit in Stockholm, Soziales Sekretariat und Bibliothek in Kopenhagen in Verbindung.

Auch die Zentralstelle veranstaltet alljährlich Konferenzen und gibt Schriften heraus.

Hierbei wurden vielfach sozialhygienische Themen berücksichtigt, von denen folgende angeführt seien: Die Verbesserung der Wohnungen (1892); Die zweckmäßige Verwendung der Sonntags- und Feiertage (1892); Die planmäßige Schwindsuchtbekämpfung durch Errichtung von Heilstätten für Lungenkranke (1897); Die ländlichen Arbeiterwohnungen (1897); Die Fürsorge für Säuglinge (1899); Bau und Errichtung von Kleinwohnungen (1900); Unterbringung bedürftiger Kranker in Heilstätten, Heimstätten und Genesungsheimen (1902); Schlafstellen- und Ledigenheime (1904); Die Belehrung der Arbeiter über die Giftgefahren in gewerblichen Betrieben (1905); Die Förderung und Ausgestaltung der hauswirtschaftlichen Unterweisung (1908); Fürsorge für die schulentlassene Jugend, namentlich im Anschluß an die Fortbildungsschule (1909); Die Ernährungsverhältnisse der Volksschulkinder (1909).

Schließlich seien hier noch zwei hervorragende konfessionelle Organisationen genannt, welche sich, aus sittlichen und religiösen Motiven, auf sozialpolitischem Gebiete betätigen und hierbei auch öfters sozialhygienische Fragen behandeln; dies sind der Evangelisch-soziale Kongreß und der katholische Verband für soziale Kultur und Wohlfahrtspflege (Arbeiterwohl).

Der Evangelisch-soziale Kongreß, der erstmalig im Jahre 1890, hauptsächlich auf das Betreiben des Hospredigers Stöcker und des Nationalökonomten Adolf Wagner, zusammentrat, erörterte u. a. folgende Themen:

Die Arbeiterschutzgesetzgebung (1890); Die Wohnungsnot der arbeitenden Klasse und ihre Abhilfe (1890); Die soziale Lage der Frauen (1895); Nationale Wohnungsreform (1896); Die moderne Wohnungsnot in Stadt und Land und ihre planmäßige Bekämpfung (1900); Die weibliche Heimarbeit (1904); Fabrikarbeit und Frauenleben (1910).

Der Verband Arbeiterwohl wurde im Jahre 1880 gegründet. Er erstrebt die Förderung des sozialen Fortschrittes auf dem Boden des Christentums; seinen Zweck sucht er insbesondere durch Herausgabe der Zeitschrift „Soziale Kultur“,

in welcher man oft wertvolle Aufsätze hygienischen Inhalts findet, sowie durch Veranstaltung von Konferenzen zur Klärung und Bearbeitung schwieriger Fragen auf dem Gebiete der praktischen Sozialpolitik und der Wohlfahrtspflege in Stadt und Land, unter Festlegung ihrer Ergebnisse in Denkschriften und Eingaben, zu erreichen. Zur Erörterung gelangten namentlich Fragen des Arbeiterschutzes sowie der Wohnungs- und Krankenfürsorge.

Bei der Erörterung derjenigen Organisationen, die sich nur einem Zweige der Sozialpolitik widmen, müssen wir uns, den Raum berücksichtigend, auf die Vereinigungen, welche Verbesserungen der Wohnungsverhältnisse oder des Nahrungswesens anstreben, beschränken.

Die Wohnungsverhältnisse haben sich aus verschiedenen Gründen verschlechtert. Aber eine der Hauptursachen stellt die Verteuerung des Bodens, die durch eine geeignete Gesetzgebung zu vermeiden oder zu hemmen gewesen wäre, dar. Diesen Zusammenhang zwischen dem Wohnungselend und der (insbesondere durch Spekulation künstlich hervorgerufenen) Steigerung des Bodenpreises hat der Amerikaner Henry George in dem 1878 erschienenen Werk „Progress and Poverty“ mit allem Nachdruck dargelegt. Seine Lehre war der Ausgangspunkt der Bodenreformbewegung, die von Amerika zuerst nach England kam, dann aber auch in Deutschland unter der Führung von Damaschke eine sehr große Anhängerschaft fand. Der Bund deutscher Bodenreformer „tritt dafür ein, daß der Grund und Boden, diese Grundlage aller nationalen Existenz, unter ein Recht gestellt werde, das seinen Gebrauch als Werk- und Wohnstätte befördert, das jeden Mißbrauch mit ihm ausschließt, und das die Wertsteigerung, die er ohne die Arbeit des einzelnen erhält, möglichst dem Volksganzen nutzbar macht“. Der Bund fordert daher insbesondere 1. den Erlaß eines

Wohnungsgesetzes, das die übermäßige und daher die Gesundheit gefährdende Ausnützung des Bodens und der Wohnräume verhindert, 2. die Besteuerung des unbebauten städtischen Bodens nach dem wahren Wert (nicht nach dem Nutzungswert) und 3. die Besteuerung bei allen Wertsteigerungen, die durch Verbesserungen auf öffentliche Kosten entstanden sind. Die deutschen Bodenreformer haben bereits ansehnliche Erfolge aufzuweisen, was wir im nächsten Abschnitt bei der Erörterung der Wohnungsgesetzgebung zu behandeln haben werden.

So bedeutungsvoll für die Herstellung billiger und gesunder Wohnungen der Bodenpreis ist, so wichtig ist es auch, zu verhüten, daß durch die Baukosten die Miete nicht unnötig verteuert wird. Darum ist es erforderlich, daß man ein geeignetes Bauystem wählt, und daß eine große Anzahl von Wohnhäusern gleichzeitig gebaut wird. Dieser Aufgabe vermag in der Regel der private Bauunternehmer nicht gerecht zu werden. Darum gründeten sozial denkende Männer gemeinnützige Baugenossenschaften. Eine der ältesten und bedeutendsten Organisationen dieser Art ist die im Jahre 1890 gebildete Aktienbaugesellschaft für kleine Wohnungen zu Frankfurt, die eine umfangreiche Bautätigkeit entfaltet hat. Ebenso hat man schon vor vielen Jahren zahlreiche Bauvereine im Rheinland ins Leben gerufen. Gegenwärtig hat das Baugenossenschaftswesen in ganz Deutschland eine ansehnliche Ausdehnung gefunden, womit aber keineswegs behauptet werden soll, daß dadurch die erforderliche Ziffer von Kleinwohnungen hergestellt worden ist.

Wie auf allen Zweigen des Fürsorgewesens, so hat sich auch auf dem Gebiete der Wohnungsfürsorge das Bedürfnis der Zentralisation geltend gemacht. Bahnbrechend war hierbei die im Jahre 1897 erfolgte Gründung des Rheinischen Vereins zur Förderung des Arbeiterwohnungs-

wesens. Diese Organisation stellte einen Mittelpunkt dar, an welchem alle Erfahrungen über das Kleinwohnungswesen gesammelt und allen Interessenten zugänglich gemacht wurden; der Verein hat dadurch auf die Gestaltung der Wohnungsverhältnisse in den unbemittelten Kreisen befruchtend gewirkt. Nach seinem Vorbilde wurden in mehreren Staaten Landeswohnungsvereine, zuerst in Hessen, dann in Bayern und Baden ins Leben gerufen.

Eine ganz besonders hohe hygienische Bedeutung wohnt der Gartenstadtbewegung inne. Im Jahre 1898 veröffentlichte der Londoner Schriftsteller Ebenezer Howard in seinem Buch „To morrow“ den Plan zur Gründung von Gartenstädten, welche nach hygienischen Gesichtspunkten angelegte Siedlungen werden und die Verbindung der städtischen Kultur mit den Annehmlichkeiten des Landlebens herbeiführen sollen. Veranlaßt durch dieses Buch entstand ein Jahr darauf in London die Garden City Association, welche 10 Meilen von der englischen Hauptstadt entfernt die Siedlung Letchworth schuf und dadurch den Gedanken Howards in allen wesentlichen Punkten verwirklichte. — Von England kam die Gartenstadtbewegung auch nach Deutschland; sie hat sich aber bei uns bisher damit begnügt, sog. Gartenvorstädte, d. h. Kolonien von Kleinhäusern an der Peripherie von Großstädten, anzulegen.

Während die Hauptarbeit dieser Organisationen in der Herstellung von Wohnungen bzw. in der Anregung hierzu liegt, suchte der im Jahre 1898 gegründete Verein Reichswohnungsgesetz vor allem die legislatorischen Maßnahmen zu beeinflussen. Dieser Verein, der jetzt den Namen Deutscher Verein für Wohnungsreform führt, will durch wissenschaftliche Tätigkeit, durch Agitation, Schaffung und Förderung von Organisationen u. a. m. auf eine durchgreifende Vertheuerung der Wohnungs- und An-

siedlungsverhältnisse im ganzen Reiche hinwirken; er gibt das wertvolle „Jahrbuch der Wohnungsreform“ heraus und hat bereits mehrere Wohnungskongresse angeregt.

Trotzdem im Interesse der Volksgesundheitspflege die Sorge für gute und billige Nahrungsmittel noch wichtiger ist, als die Beschaffung einwandfreier Wohnungen zu geringem Preise, so finden sich doch nur verhältnismäßig wenig Organisationen, welche sich auf diesem Gebiete betätigen. Der Grund hierfür liegt wohl darin, daß in Deutschland die Preise für die Lebensmittel hauptsächlich von der jeweiligen Handelspolitik abhängen. Die Gestaltung der Zölle ist aber eine Hauptaufgabe der politischen Parteien, so daß besondere Vereine für diesen Zweck als überflüssig erachtet wurden. Es ist zwar trotzdem der Handelsvertragsverein gegründet; er entfaltet aber nur eine geringe Wirksamkeit im öffentlichen Leben. Auf die Tätigkeit der politischen Parteien kommen wir noch zu sprechen.

Der Nahrungsmittelpreis wird jedoch naturgemäß nicht lediglich von der Höhe des Zolles, sondern auch von den vielen anderen Faktoren, insbesondere vom Zwischenhandel beeinflusst. Um diesen möglichst auszuschalten, gründete man, zuerst in England, Konsumgenossenschaften.

„Es bedeutete einen Markstein der sozialen Geschichte, als an einem dunklen Dezemberabend des Jahres 1844 der Auld Wayvers Shop in Toad Street in der kleinen Stadt Rochdale eröffnet wurde, als unter dem Hohngelächter der Straßenjugend von Rochdale, dem Spott neugieriger Kaufleute und den gleichgültigen Bemerkungen der Vorübergehenden die Läden eines im Erdgeschoß einer Spintergasse gelegenen Magazins vorsichtig in die Höhe gezogen und winzig kleine Quantitäten an Butter, Zucker, Mehl und Hafermehl in dem Schaufenster sichtbar wurden.“ (Sombart.)

Aus kleinen Anfängen haben sich die englischen Konsumvereine zu Organisationen, die jetzt gegen 3 Millionen Mitglieder besitzen und einen Jahresumsatz von 1½ Milliarde aufweisen, entfaltet. In Deutschland hat der Konsumvereins-

gedanke erst viel später Boden gefaßt; aber die Entwicklung ging dann sehr schnell vorwärts. Die großen Organisationen haben sich zum Zentralverband deutscher Konsumvereine zusammengeschlossen. Die Zahl der Mitglieder aller Konsumvereine in Deutschland wird auf 2 Millionen veranschlagt; ihr Jahresumsatz wird auf  $\frac{1}{2}$  Milliarde geschätzt.

Die Konsumvereine, deren Mitglieder den verschiedensten politischen Parteien angehören, verhalten sich offiziell gegenüber der Handelspolitik neutral; aber sie sind so stark an der Gestaltung der Einkaufspreise interessiert, daß wohl doch, wenn auch nur mittelbar, versucht wird, einen Einfluß auf die Erledigung der Zollfragen auszuüben.

Zum Anschluß an die Genossenschaften sei noch kurz die Wirksamkeit der Gewerkschaften auf dem Gebiet der Gesundheitspolitik beleuchtet. In dem Gegenwartsstaat ist jeder Arbeitgeber berechtigt, aus seinem Unternehmen einen möglichst großen Nutzen für sich zu ziehen, sei es auch auf Kosten der Arbeitergesundheit. Wir besitzen zwar Arbeiterschutzgesetze, auf die wir noch ausführlich zu sprechen kommen; aber schon hier sei betont, daß sie sich nur gegen die schlimmsten Mißstände richten. Manche für die Gesundheit überaus wichtigen Faktoren, vor allem die Höhe der Löhne, die Dauer der Arbeitszeiten, sowie auch Verbesserungen im Betriebe zum Schutze der Arbeiter, unterliegen der freien Vereinbarung zwischen dem Arbeiter und dem Unternehmer. Da der einzelne Arbeitnehmer gegenüber dem kapitalkräftigen Arbeitgeber zu schwach ist, so war der Zusammenschluß der Arbeiter erforderlich.

Der Koalitionsgedanke wurde in England bereits vor Beginn des 19. Jahrhunderts verwirklicht; von dort kam er in den 60er Jahren, als in Deutschland die Industrie sich immer mehr ausdehnte, auch zu uns. Die deutschen Gewerkschaften haben sich aber in den letzten Jahren so kraftvoll ent-

wickelt, daß sie die viel älteren Trades Unions an Zahl weit überflügelt haben.

Die deutschen Organisationen sind hauptsächlich in die freien Gewerkschaften (2½ Millionen Mitglieder), in die christlichen Gewerkschaften (344 000 Mitglieder) und in die Hirsch-Dunker'schen deutschen Gewerkvereine (109 000 Mitglieder) einzuteilen. Die Gruppierung wird durch die parteipolitische Stimmung erzeugt. Die Gewerkschaften haben nämlich jeweils Anschluß bei den politischen Parteien gesucht und gefunden, eine Taktik, welche Licht, aber auch Schattenseiten für die Tätigkeit der Gewerkschaften auf dem Gebiet der Arbeiterwohlfahrt und im besonderen der Arbeitergesundheitspflege in sich birgt.

Die für die Hygiene wichtigen Leistungen der Gewerkschaften sind in den einzelnen Ländern, je nach den staatlichen Maßnahmen, deren Lücken die Organisationen auszufüllen bestrebt sind, verschiedenartig. Aber fast alle Gewerkschaften gewähren ansehnliche Beträge für Arbeitslosen- und Krankenunterstützungen; hierin liegt, neben ihrer Wirksamkeit im Interesse besserer Arbeitsbedingungen, ihre Hauptbedeutung für die Gesundheitspflege. Ferner ist zu betonen, daß die Gewerkschaften auch dahin streben, das allgemeine Bildungsniveau ihrer Mitglieder zu heben und sie über hygienische Fragen aufzuklären.

Wie die Arbeiter, so haben sich auch andere Stände, so die Handlungsgehilfen, die Privatbeamten, die technisch-industriellen Angestellten, die Beamten u. a. m., in Berufsvereinen zusammengeschlossen, um zu besseren Arbeitsbedingungen zu gelangen; auch der Tätigkeit dieser Organisationen wohnt ein gesundheitspolitischer Wert inne.

Schließlich sei noch kurz die Wirksamkeit der politischen Parteien hervorgehoben. In konstitutionellen Staaten kann ohne das Parlament, dessen Mitglieder ja fast ausnahmslos

aus den politischen Parteien hervorgehen, kein Gesetz, also auch kein Hygienegesetz verabschiedet werden. Alle legislatorischen Maßnahmen, die der Gesundheitspflege dienen, sind mithin auch den politischen Parteien zu verdanken. Bemerkenswert sei hierbei, daß die Tätigkeit der Parlamentsmitglieder nicht nur in der Mitarbeit an den Gesetzentwürfen der Regierungen besteht; die Abgeordneten können auch Initiativanträge stellen und Resolutionen fassen. So liegt z. B. gegenwärtig dem Reichstage ein von Abgeordneten unterbreiteter Gesetzentwurf, der sich auf die Bekämpfung des Geburtenrückganges bezieht, vor. So wenig aber das Parlament einen Entwurf der Regierung anzunehmen braucht, so wenig ist diese verpflichtet, den Wünschen des Reichstages zu entsprechen. Im Jahre 1913 hat z. B. der Reichstag beschlossen, die Regierung um die Vorlage eines Reichsgesetzes zur Bekämpfung der Tuberkulose zu ersuchen; die Regierung hat aber darauf die Antwort kundgegeben, daß es nach ihrer Meinung eines solchen Reichsgesetzes nicht bedarf. Zur Verabschiedung eines Gesetzes ist eben die Verständigung der Regierung mit der Parlamentsmehrheit erforderlich.

Von der Zusammensetzung der Parlamentsmajorität hängt daher sehr viel, in parlamentarisch regierten Ländern so gut wie alles ab. Es ist mithin auch für die Gestaltung der Hygienegesetzgebung höchst bedeutungsvoll, welche Parteien die Mehrheit bilden. Denn die einzelnen Parteien unterscheiden sich in ihrer Stellung zu hygienischen Fragen sehr erheblich, allerdings nicht gegenüber gesundheitlichen Problemen, welche die Gesamtheit der Bevölkerung betreffen, wie z. B. bei der Bekämpfung der akuten Seuchen, wohl aber gegenüber solchen Gebieten der Hygiene, die mit wirtschafts- oder sozialpolitischen Bestrebungen zusammenhängen. Bei sozialhygienischen Fragen scheiden sich die Geister in den Parlamenten nach den jeweiligen Parteiprogrammen.

Darum wollen wir uns einmal die Programme der großen politischen Parteien hinsichtlich der hygienischen Forderungen, die sie an den Staat richten, ansehen. Die Konservativen stehen sozialpolitisch auf dem Boden der kaiserlichen Botschaft vom Jahre 1881, „welche die Grundsätze praktischen Christentums in der Gesetzgebung zur Geltung bringt“. Ferner wünschen sie die Erhaltung eines kräftigen Bauernstandes, eine Forderung, die der Hygieniker nur billigen kann; aber gegen den von dieser Partei verlangten „ausreichenden Zollschutz“ wird er Bedenken hegen, während er andererseits zustimmen kann, daß „dem Mißbrauch des Börsengeschäftes als Spielgeschäft, namentlich in den für die Volksernährung wichtigen Artikeln entgegengetreten“ werden soll. Sonstige mit der Hygiene in Zusammenhang stehende Punkte findet man weder im Programm der Konservativen, noch in dem der Freikonservativen. — Die Zentrumsparthei hat seit langer Zeit kein Programm veröffentlicht. Aus ihren Wahlprogrammen ersieht man aber (was auch ihre Tätigkeit im Reichstage bekundet), daß sie einerseits für Nahrungsmittelzölle, andererseits mit Nachdruck für Fortschritte auf dem Gebiet des Arbeiterschutzes und der Arbeiterversicherung eintreten. — Die Nationalliberalen nehmen dem Programm nach keine bestimmte Stellung zur Handels- und Zollpolitik ein, haben jedoch tatsächlich unsere gegenwärtige Zollgesetzgebung gemeinsam mit den Rechtsparteien geschaffen. Aber nach nationalliberalen Wünschen sollen „die Kosten der Volksernährung im erträglichen Verhältnis zum Arbeitseinkommen stehen“. Auch sie fordern die „Bildung neuer bäuerlicher Stellen durch gesetzliche und Verwaltungsmaßnahmen der inneren Kolonisation“. Auf sozialpolitischem Gebiete treten sie ein für weitere Entwicklung der Gewerbeaufsicht, für Vereinfachung und Verbilligung der Arbeiterversicherung, für Ausbau des Arbeiterschutzes, namentlich im Interesse der in

der Heimindustrie tätigen weiblichen und jugendlichen Personen, sowie für staatliche Unterstützung der Bestrebungen, welche dem Bau gesunder, billiger Wohnungen für Unterbeamte und Arbeiter dienen. — Die Fortschrittliche Volkspartei fordert: schrittweise Herabsetzung der Lebensmittel wie der Industriezölle, Zusammenwirken von Gesetzgebung, Verwaltung und Selbsthilfe zur Hebung der wirtschaftlichen und sozialen Lage der Lohnarbeiter und Angestellten, Ausbau des Arbeiterschutzes, vor allem zugunsten der Frauen und Kinder sowie für die Hausindustrie, Vereinfachung und Verbesserung der Reichsversicherungsgesetzgebung unter Wahrung der Selbstverwaltung, Maßnahmen zur Sicherung gegen unverschuldete Arbeitslosigkeit, Förderung der Gesundheitspflege, vor allem durch Beseitigung der Mißstände im Wohnungswesen, Förderung internationaler Vereinbarungen zum Schutze der Arbeitnehmer und des heimischen Wirtschaftslebens. — Die am weitesten gehenden Wünsche, die zwar für absehbare Zeiten unerreichbar, aber vom Standpunkte der Hygiene aus zu billigen sind, hat die Sozialdemokratie in dem sog. Erfurter Programm niedergelegt. Dort wird gefordert: Unentgeltlichkeit der ärztlichen Hilfeleistung einschließlich der Geburtshilfe und Heilmittel, Abschaffung aller indirekten Steuern, Zölle und sonstigen wirtschaftspolitischen Maßnahmen, welche die Interessen der Allgemeinheit den Interessen einer bevorzugten Minderheit opfern, wirksame nationale und internationale Arbeiterschutzesgesetzgebung (Festsetzung eines höchstens 8 Stunden betragenden Normalarbeitstages; Verbot der Erwerbsarbeit für Kinder unter 14 Jahren; Verbot der Nachtarbeit, außer für solche Industriezweige, die ihrer Natur nach, aus technischen Gründen oder aus Gründen der öffentlichen Wohlfahrt Nachtarbeit erheischen; ununterbrochene Ruhepause von mindestens 36 Stunden in jeder Woche für jeden Arbeiter); durchgreifende

gewerbliche Hygiene, Übernahme der gesamten Arbeiterversicherung durch das Reich mit maßgebender Mitwirkung der Arbeiter an der Verwaltung.

In den erwähnten Programmen, welche die an das Reich und die Staaten gerichteten Forderungen enthalten, sind die die Gesundheitspflege betreffenden oder berührenden Wünsche in die verschiedensten Abschnitte eingereiht worden. Dagegen weisen die Kommunalprogramme, welche die jeweiligen Landesverbände einiger Parteien geschaffen haben, zumeist besondere Teile, die der Hygiene gewidmet sind, auf. Die Gestaltung dieser Hygieneprogramme trägt allerdings vielfach einen recht laienhaften Charakter und vermag fast nie modernen Ansprüchen zu genügen. Neuerdings haben jedoch die liberalen Parteien Bayerns ein Gemeindeprogramm geschaffen, in dem auch die Gesundheitspflege in immerhin anerkanntenswerter Weise berücksichtigt wurde.

### III. Gesundheitsgesetzgebung.

#### A. Allgemeines.

Zutreffend hat Rubner darauf hingewiesen, daß die Hygiene nicht aus der Medizin, sondern aus den Bedürfnissen des praktischen Lebens herausgewachsen ist. Auch die Gesundheitsgesetzgebung ist ursprünglich nicht auf dem Boden exakter Wissenschaft entstanden; sie wurde vielmehr entsprechend den jeweiligen Nöten, die im Staate empfunden wurden, geschaffen. So kam es, daß die hygienische Gesetzgebung hier das Gebilde eines Propheten, dort das Werk eines Staatsmannes oder Gelehrten ist.

Die ältesten Hygienegeetze, insbesondere die der Juden, erschienen im religiösen Gewande. Aber welches Motiv auch immer den Vorschriften, die Moses seinem Volke verkündete,