Werk

Titel: Entwickelung und gegenwärtige Organisation der englischen Fabrikinspektion

Autor: Simon, Helene

Ort: Leipzig

Jahr: 1899

PURL: https://resolver.sub.uni-goettingen.de/purl?345575393_0023|LOG_0033

Kontakt/Contact

Digizeitschriften e.V.
SUB Göttingen
Platz der Göttinger Sieben 1
37073 Göttingen

info@digizeitschriften.de

Entwickelung und gegenwärtige Organiſation der engliſchen Fabrikinſpektion.

Von

Helene Simon.

Inhaltsverzeichnis.

Seite

Einleitung: Allgemeine Geſichtspunkte 210—211

I. Bis zum Geſetz von 1844: a) Die erſten Verſuche zur Durchführung der Geſetze von 1802, 1819, 1825, 1829 und 1831; die Unzulänglichkeit dieſer Verſuche. — b) Die Ernennung von vier beſoldeten Inſpektoren und die Befugnis des Staatsſekretärs zur Ernennung von Unterbeamten auf Grund des Geſetzes von 1833. — c) Certifying Surgeons. — d) Vorbeugungsmaßregeln. — e) Aufſichts- und richterliche Befugniſſe der Inſpektoren. — f) Der Kampf der Inſpektoren gegen die Umgehung der Geſetze. — g) Geſtaltung des Aufſichtsdienſtes ſeit 1833 211—217

II. Das Geſetz von 1844: a) Beſchränkung der bisherigen Befugniſſe der Inſpektoren. — b) Neubeſtimmungen: Errichtung eines Arbeitsamtes, erweiterte Reviſionsbefugniſſe der Subinſpektoren, obligatoriſche Ernennung von Gewerbeärzten, Meldepflicht der Unternehmer. — c) Einführung des Normalarbeitstages. — d) Zweiteilung des Aufſichtsdienſtes in ſtaatliche und kommunale Überwachung von 1867—1871. — e) Erweiterung und Neuorganiſation des Aufſichtsdienſtes; Assistant Inspectors und Junior Inspectors 218—221

III. Die Kodifikation der Geſetze und Ausführungsbeſtimmungen durch das mit ſeinen Ergänzungsgeſetzen von 1883, 1891 und 1895 heute geltende Hauptgeſetz von 1878: a) Centraliſation des Aufſichtsdienſtes. — b) Die wichtigſten Beſtimmungen des Geſetzes von 1878. — c) Friedensrichter und

staatlich besoldete Berufsrichter. – d) Ernennung eines Inspektors aus dem Arbeiterstand. — e) Die Bestimmungen des Ergänzungsgesetzes von 1883 221—224

IV. a) Erneute Zweiteilung des Aufsichtsdienstes durch das Ergänzungsgesetz von 1891. — b) Befugnis des Chief Inspectors zum Erlaß von Ausnahmebestimmungen für gefährliche Industrien. — c) Registrierpflicht der Unternehmer hinsichtlich ihrer Außenarbeiter in bestimmten Industrien. — d) Ernennung von Assistenten aus dem Arbeiterstande und Erlaß einer Prüfungsordnung für dieselben. – e) Ernennung von Inspektorinnen. — f) Erlaß einer Prüfungsordnung für die Inspektoren 224—227

V. Ergänzungsgesetz von 1895: a) Erweiterung des Aufsichtsgebietes und neue gewerbestatistische Obliegenheiten der Inspektoren. — b) Erweiterte Befugnisse der Inspektoren. — c) Erweiterte Befugnisse des Staatssekretärs. — d) Erweiterte Registrier- und Meldepflichten der Unternehmer. – e) Neue Obliegenheiten der Gewerbeärzte. — f) Haftbarmachung des Mietsherrn für die hygienischen Zustände in Mietsfabriken. — g) Die nach Erlaß des Gesetzes von 1895 erfolgten Neuerungen, speciell die Einsetzung eines ärztlichen Inspektors zur Oberleitung aller gewerbehygienischen Angelegenheiten 227—230

VI. Schluß: a) Die wichtigsten vorbildlichen Elemente der englischen Fabrikinspektion. — b) Die ungenügende Zahl der Beamten ein Hemmschuh für die Durchführung des Arbeiterschutzes. — c) Die Bekämpfung des Sweatingsystems als Beitrag zur Lösung des Problems der Armut 230—231

Kein Zweiggebiet erscheint zum Ausgangspunkt einer inneren Geschichte Englands in unserem Jahrhundert geeigneter als die Geschichte seiner Fabrik- und Werkstättengesetzgebung, keines ist enger mit seiner socialpolitischen Entwickelung, dem Kampfe zwischen Grundbesitz und Industrie, dem wechselnden Sieg der Parteien im Parlamente verknüpft, keines regt mehr zu geschichtsphilosophischen Betrachtungen an, denn nirgendwo spiegelt sich die ungeheuere Komplikation von Interessenpolitik und ethischen Motiven so bunt verschlungen wieder. Das gilt genau so gut für denjenigen Teil der Fabrik- und Werkstättengesetzgebung, der sich mit den in gewerblichen Anlagen zu beobachtenden Vorschriften befaßt, als für die Bestimmungen über ihre Durchführung. Sowohl hinsichtlich der Geschichte der Gesetze als ihrer Verwaltung ist beständig im Auge zu behalten, daß es sich nicht um einen grundsätzlich bestimmten Werdegang handelt, sondern um ein durch die jeweiligen Umstände erzwungenes und durch den Widerstreit der Parteien stark abgeblaßtes

Ergreifen von Maßregeln, die erst allmählich, aber in steigendem Maße zweckentsprechend ausgestaltet und ausgedehnt werden.

I.

a) Die Fabrikinspektion entwickelt sich gleichzeitig mit den Fabrikgesetzen, bleibt aber aus ökonomischen und taktischen Gründen immer ein gutes Stück Weg hinter ihnen zurück. Schon im Jahre 1802 finden wir ihren ersten Ansatz neben dem ersten Arbeiterstatut im modernen Sinne, dem sogenannten „Public and Moral Health Act“. Zur Durchführung seiner Bestimmungen zum Schutze der Gesundheit und Sittlichkeit der Lehrlinge, über Weißtünchen und eine genügende Anzahl von Fenstern in Baumwollfabriken hatten die Friedensrichter in ihren Jahressitzungen für je fünf Baumwollfabriken ihres Bezirks zwei ehrenamtliche Visitors (Besucher oder Besichtiger) zu ernennen, von denen einer Pfarrer, der andere Friedensrichter sein sollte. Die Visitors waren befugt, die dem Gesetz unterstehenden Fabriken zu jeder Zeit zu revidieren und hygienische Vorschriften unter Zuhülfenahme eines Arztes zu erlassen. Man sieht, die Wichtigkeit der ärztlichen Beratung für den Arbeiterschutz wurde von Anbeginn anerkannt und der Grundstein der heute so bedeutungsvollen Institution der Amtswundärzte (Certifying Surgeons) schon im ersten Stadium des Aufsichtsdienstes gelegt.

Verstöße gegen das Gesetz sollten mit Strafen von nicht weniger als 10 sh. und nicht mehr als 5 £ belegt werden. Die Visitors sollten über ihren Befund in den vierteljährlichen Sitzungen der Friedensrichter Auskunft erteilen. Als Freunden und Verwandten der Unternehmer war ihnen indes ihr Amt gründlich verhaßt und wurde dementsprechend ausgeführt. Die Friedensrichter, größtenteils selbst Unternehmer, gaben es bereits nach zwei Jahren auf, Visitors zu ernennen.

Übrigens wurde das Gesetz selbst, das nur in seiner Tendenz modern war, in seinen Bestandteilen aber noch halb in einer dahinschwindenden Periode wurzelte, infolge der industriellen Umwälzung schnell unanwendbar.

Unterdessen nahmen die Übelstände erschreckend zu. Dem Niederreißen aller Einschränkungen einer vergangenen Epoche stand nicht einmal das Gerüst eines Neubaues gegenüber. Die Willkür in der Produktion, in der einzig und allein der Gesichtspunkt herrschte, in einer gegebenen Zeit mit den geringsten Kosten die meiste Arbeit zu

erzielen, drohte zur Landesgefahr zu werden. In die Logik des Laissez faire sprengte die Frage nach der Selbstverantwortlichkeit der Kinder eine tiefe Bresche, aus der später jene Anschauung hervorging, die auch in dem erwachsenen Arbeiter mehr oder minder ein Ergebnis der Verhältnisse, in denen er geboren und unter denen er aufgewachsen ist, sieht; kurz, die Lehre vom Milieu (surroundings) und seinem Einfluß auf das Können und Wollen des Menschen im Gegensatz zur freien Willensbestimmung.

Trotz aller staatlichen Erhebungen und der Entrüstung über ihre Resultate war das Verbot der Beschäftigung von Kindern unter neun Jahren, das Verbot der Nachtarbeit und die Beschränkung der Arbeitszeit jugendlicher Personen durch die Gesetze von 1819, 1825, 1829 und 1831 praktisch wirkungslos, weil es an jeder Handhabe zu ihrer Durchführung fehlte. Schon 1815 forderte Sir Robert Peel besoldete Personen zu diesem Zwecke. Allein die Fabrikanten protestierten unter dem Vorwande, daß ein solcher Schritt die Preisgabe ihrer Geschäftsgeheimnisse bedeute. Infolgedessen sah man von jeder Aufsicht ab; man beschränkte sich darauf, den Anklägern von Gesetzesübertretungen die Hälfte der Strafbußen zwischen 10 und 20 £ zu versprechen, und erließ eine ganze Reihe von Bestimmungen über das richterliche Verfahren für den Fall, daß solche Anklagen stattfinden würden. Die Verurteilung sollte nach einem Verhör vor den Friedensrichtern auf das Geständnis des Unternehmers hin oder die eidliche Aussage eines oder zweier Zeugen erfolgen. Berufung war ausgeschlossen. Die Anzeige konnte innerhalb dreier Monate, ab 1829 innerhalb zweier Monate, ab 1831 nur innerhalb von 31 Tagen nach der Gesetzesumgehung geschehen, die Strafgelder nach sechs Tagen zwangsweise eingetrieben, ev. in Gefängnisstrafe bis zu zwei Monaten verwandelt werden. Der Fabrikant war aber von aller Strafe dann befreit, wenn Eltern oder Vormünder falsche Angaben über das Alter der Kinder als das gesetzlich richtige in ein Register eingetragen hatten. Auch durfte ohne Rücksicht auf die Zahl der Übertretungen für einen Tag nicht mehr als eine Buße von 100 £ auferlegt werden und ab 1831 überhaupt nur eine Buße an einem Tage. Seit eben dieser Zeit durfte kein Friedensrichter in einschlägigen Anklagen verhandeln, der ein wirtschaftlicher Interessent, Vater, Sohn oder Bruder eines solchen war. Allein selbst davon abgesehen, daß die Friedensrichter, wenn nicht Interessenten oder ihnen verwandt, doch die gesellschaftlichen Freunde der Unternehmer waren, wer sollte die Klage führen? Von außerhalb war es unmöglich,

Beweisführung anzutreten, und es ist klar, daß die einzigen der Möglichkeit nach vorhandenen Kläger, die Arbeiter, guten Grund hatten, sich der Klage zu enthalten. So hatte die ganze Reihe der Gesetze von 1819 bis 1831 „keine andere Folge," sagt Weyer[1], ‚als das Gespött der Unternehmer herauszufordern, Eltern und Unternehmer zur Lüge und zum Meineid zu treiben und überhaupt allen Glauben in der Fabrikbevölkerung an den aufrichtigen Willen der Regierung, eine ernstgemeinte Gesetzgebung zu ihrem Schutz zu erlassen, fast ganz zu erdrücken."

Unterdessen stieg die Empörung der öffentlichen Meinung gegen die schamlose Ausbeutung und über das Elend der Kinder in den Fabriken in einem Maße, das die gesellschaftliche Stellung der Großindustriellen zu untergraben drohte und sie, wo nicht ihr guter Wille vorhanden war, wenigstens zur teilweisen Beobachtung der Schutzgesetze zwang. Daraus ergab sich ihre schließliche Geneigtheit, für die Ernennung besoldeter Beamten zu stimmen, die den kleinen Konkurrenten die Vorteile einer weniger exponierten Stellung abschneiden sollten. Wir treffen hier auf den interessanten Vorschlag, lokale Beamte mit ausgedehnten Befugnissen hinsichtlich der Revision und der Rechtsprechung einzusetzen, der indes der Kosten halber fallen gelassen wurde.

b) Anstatt dessen wurde im Gesetz von 1833 der bedeutungsvolle Schritt gethan, die Ernennung von vier staatlichen Inspektoren mit einem Gehalt von je 1000 £ anzuordnen. Diese von der Regierung zu wählenden Beamten unterstanden unmittelbar dem Home Secretary. Er war befugt, einem solchen Inspektor auf Ansuchen lokale Unterbeamten (Millwardens oder Superintendents, der letztere Ausdruck ist in einem veränderten Sinne noch heute in Anwendung) zur Unterstützung beizugeben und sie nach Gutdünken zu besolden.

c) Als drittes Glied des Aufsichtsstabes müssen die Certifying Surgeons (Gewerbeärzte) hier erwähnt werden, deren Einführung zwar im Gesetz von 1833 noch nicht vorgesehen war, sich aber in der Praxis als unerläßlich zum Zwecke der Feststellung des Alters der jugendlichen Arbeiter, sowie zur Erteilung der vorschriftsmäßigen Tauglichkeitsatteste erwies. Die Bedeutung ihrer Thätigkeit war zur damaligen Zeit um so größer, als in England bis zum Jahre 1837 jede amtliche Geburtenregistrierung fehlte. Welche wichtige

[1] Siehe Weyer, „Die englische Fabrikinspektion". S. 17.

Funktionen außer den genannten den Ärzten bei der Gewerbeaufsicht im Verlauf ihrer Entwickelung zufiel, wird an späterer Stelle zu erörtern sein.

d) Zur wirksamen Durchführung seiner Bestimmungen fordert das Gesetz von 1833 des weiteren eine Reihe von Vorbeugungsmaßregeln. Das Gebot, den sogenannten Abstract, einen Auszug der gesetzlichen Verordnungen über Arbeitszeit und Mahlzeitspausen an sichtbarer Stelle der Arbeitsräume auszuhängen, sowie der Führung von Verzeichnissen über Zahl, Alter und Geschlecht der beschäftigten Personen kam schon damals auf. Ärztliche Alterszeugnisse für Kinder von 9 bis 13 Jahren mit Gegenzeichnung des Friedensrichters oder des Inspektors waren innerhalb dreier Monate beizubringen. Die Weigerung zur Gegenzeichnung hob ihre Gültigkeit auf, jedoch konnte der Unternehmer gegenüber einer solchen Weigerung Berufung bei den kleinen Gerichtssitzungen der Friedensrichter, den „Petty Sessions", einlegen. „Der Schutz, welchen die Gegenzeichnung eines Friedensrichters oder Inspektors gegen Mißbräuche seitens der Ärzte verleihen sollte, war völlig unwirksam. Die Friedensrichter sahen die Kinder in den seltensten Fällen, und selbst solche Zeugnisse, welche gegenzuzeichnen sich der Inspektor geweigert hatte, wurden ihnen auf den Petty Sessions unter Bündeln guter Zeugnisse vorgelegt, die sie dann gegenzeichneten, so schnell wie sie nur die Feder bewegen konnten. Es kam vor, daß Unternehmer in ihrer Eigenschaft als Friedensrichter, die den gleichen laxen Certifying Surgeon hatten, die tadelhaften Zeugnisse, die er ihren Arbeitern ausstellte, in liebenswürdigster Weise, der eine für den anderen gegenzeichneten." Ich habe diese Stelle aus Weyers Geschichte der englischen Fabrikinspektion hier hingesetzt, um vor der auch heute vorhandenen Neigung zu warnen, auf die Ehrenhaftigkeit und den guten Willen von Interessenten allzuviel Gewicht zu legen. Diese Friedensrichter waren keine schwärzeren Teufel als andere Leute in ähnlichen Stellungen. Es liegt in den Verhältnissen und in der Natur des Menschen, daß unter den Anschauungen von Stand, Erziehung und Umgebung gehandelt wird. Aufgabe des Gesetzgebers ist es, die Willkür der Verwaltung nach Möglichkeit zu beschränken, eine Aufgabe, die immer wieder in neue Stadien rückt und nicht leichter wird, weil die Zeit des brutalsten Kampfes vielleicht sittlich, intellektuell und wirtschaftlich überwunden ist. In den 30er Jahren schlug dieser Kampf die tiefsten Wunden. Der tolle Wettbewerb der Unternehmer einerseits, die gedrückte Lage der Industriearbeiter

andererseits führte zu allen denkbaren Arten der Gesetzesumgehung. So wurde die Fälschung von Schulzeugnissen zwar mit Gefängnisstrafe bis zu zwei Monaten bestraft, blieb aber trotzdem gang und gäbe. Die Geldstrafen für Eltern beliefen sich auf 20 sh., für Unternehmer auf 20 £, Minderung, ja Annullierung der Strafe der Unternehmer bei nicht vorsätzlicher Übertretung oder grober Nachlässigkeit vorbehalten. Auch wurde die Bestimmung des Gesetzes von 1831, nach der an einem Tage nur eine Geldstrafe auferlegt und Wiederholungen schonenderweise nur als eine Übertretung gerechnet wurden, im Gesetz von 1833 erneut.

Man sieht, im Gesetz war dafür gesorgt, daß die Vorbeugungsmaßregeln möglichst wenig zur Anwendung kamen. Die genannten Bestimmungen markieren deutlich die Bestrebungen der Arbeiterfreunde und der agrarischen Feinde der Großindustrie einerseits, der Opposition andererseits; aber die Wirkung der oppositionellen, abschwächenden Zusätze wurde durch das Verwaltungsverfahren eines unternehmerfreundlichen Kabinetts auf die Spitze getrieben.

e) Besser als um die Vorbeugungsmaßregeln stand es um die Aufsichts- und die richterlichen Befugnisse der Inspektoren. Sie durften die Arbeitsräume zu jeder Tages- und Nachtzeit betreten und alle dort befindlichen Personen unter ihrem Eid vernehmen, bei Androhung einer Strafe von 10 £ im Falle von Obstruktion. Damals wie jetzt war ihre Aufgabe ebensowohl Durchführung der Gesetze, als Prüfung der Verhältnisse zum Zwecke der Aufklärung der öffentlichen Meinung und des Ausbaus der Gesetzgebung.

Die Inspektoren konnten Kläger, Zeugen und Richter zugleich sein und besaßen in Bezug auf die Fabrikgesetzgebung eine mit den Friedensrichtern konkurrierende Gewalt. Sie konnten polizeiliche Anberaumung einer richterlichen Sitzung und die Beschaffung eines Raumes für dieselbe, sowie Herbeischaffung von zu verhörenden Personen in- und außerhalb der Fabrik verlangen. Ausführungsbestimmungen, die der Inspektor für erforderlich hielt, mußten den Unternehmern 14 Tage vorher mitgeteilt oder in den Zeitungen der Umgegend veröffentlicht werden. Außerdem hatte der Kläger den zu Verklagenden innerhalb von 14 Tagen nach dem Verstoß schriftlich über seine Absicht zu unterrichten. Auf direkte Überführung konnten Inspektor oder Richter auch ohne Verhör verurteilen; zur Vornahme des Verhörs genügte ein Inspektor oder Friedensrichter. Die Geldstrafen konnten zwangsweise eingetrieben werden und

fielen zur Hälfte den Klägern, zur Hälfte Schulen für Fabrikkinder zu.

Die Unterinspektoren durften die Fabriken nur mit Erlaubnis der Unternehmer oder ihrer Vertreter oder in Begleitung des Inspektors betreten, durften aber jederzeit Schulen und Schulzeugnisse revidieren.

Im wesentlichen enthalten die angegebenen Bestimmungen des Gesetzes von 1833 schon die Grundzüge der heutigen Gewerbeinspektion. Einer der springenden Punkte, der die englische Inspektion von der deutschen Gewerbeaufsicht unterscheidet, das Recht der Inspektoren, bei Gesetzesumgehungen Strafverfolgungen selbständig zu führen, ist schon damals principiell anerkannt; nur fehlte bei scheinbar größeren Machtbefugnissen ihre bestimmte, unangreifbare verwaltungsrechtliche Fixierung, Unabhängigkeit von der jeweiligen Regierung und die Ordnung der Zuständigkeitsverhältnisse zwischen Home Secretary und Fabrikinspektion einerseits, zwischen Inspektor und Unterinspektor andererseits. Bei jeder wichtigen Anordnung hatte der Inspektor zunächst die Zustimmung des Home Secretary einzuholen, die unter der fabrikantenfreundlichen Reformregierung der 30er Jahre in den meisten Fällen nur durch den Druck der öffentlichen Meinung zu erlangen war. Auch beeinflußte die Stellungnahme der Regierung zeitweise einzelne Inspektoren.

Mit seiner Forderung von Unterinspektoren hing der Inspektor vollständig vom Home Secretary ab, der erstens auch hier erst durch die öffentliche Meinung zu ihrer Ernennung gezwungen werden mußte, zweitens sie so schlecht besoldete, daß sie ihr Amt nur demgemäß wahrnehmen konnten. Über das Verhältnis des Unterinspektors zum Inspektor bestanden überhaupt keine Vorschriften, und es kam vor, daß Ober- und Unterbeamten einander entgegen, anstatt in die Hände arbeiteten.

f) Widerstrebend, wie die Regierung, mangelhaft, wie die Organisation des Aufsichtsdienstes, verschieden, wie die Pflichttreue der Inspektoren war, trieb die Lage der Dinge sie dennoch zu immer intensiveren Kämpfen gegen die mannigfachen Praktiken der Gesetzesumgehung, vor allen Dingen gegen das berüchtigte „Relais-System", mittelst dessen die in einer Fabrik nach Ablauf der gesetzlich gestatteten Arbeit ausgespannten Kinder in der nächsten Fabrik wieder eingespannt wurden. Umfangreiche Kommissionserhebungen gaben einen Einblick in ein geradezu unglaubliches Mit-Füßentreten aller Gebote der Menschlichkeit; ihre Mitteilungen drangen durch Pamphlete,

Gedichte und novellistische Bearbeitungen in eine breite Öffentlichkeit und häuften das Agitationsmaterial für die Chartistenbewegung. Auch in den geschichtlichen Darstellungen, die jene Verhältnisse gefunden haben, bebt die Erschütterung, die sie ihrer Zeit hervorriefen, noch nach.

g) In den Jahren nach dem Erlaß des Gesetzes von 1833 bis zum Erlaß des Gesetzes von 1844 gestaltete sich der Aufsichtsdienst folgendermaßen: Großbritannien wurde in vier Distrikte geteilt, auf die je ein Inspektor kam. Diese vier Inspektoren waren indes so sehr mit Bureauarbeiten überhäuft, daß die Superintendents nach und nach die eigentlichen Revisionsorgane wurden. Im Jahre 1837 war ihre Zahl auf 15 gestiegen. Der schottische Inspektor hatte drei, die englischen Inspektoren je vier Unterbeamte mit Jahresgehältern von 250—350 £. Die Superintendents durften jetzt keiner anderen Beschäftigung mehr nachgehen. Sie hatten jede Fabrik ihres Bezirks zwei bis dreimal jährlich zu besichtigen, mußten den Inspektor über ihren Aufenthalt unterrichtet halten und ihn über jeden zweifelhaften Punkt vor der Beschlußfassung befragen. Sowohl Inspektoren, wie Superintendents mußten ihre Reisekosten selbst tragen, was den Reiseeifer nicht eben erhöhte. Dazu kam, daß die Superintendents oft $^1/_4$ bis $^1/_2$ Stunde auf die Erlaubnis der Unternehmer zum Besuche der Fabriken warten mußten oder daß man ihnen die Thüre vor der Nase zuschlug, während ihre Beschwerden nur 14 Tage nach Begehung eines Verstoßes Gültigkeit hatten. Den Inspektoren ermöglichte der jederzeitige Zutritt zu den Fabriken ein schnelleres Arbeiten, und sie konnten die Vorteile der Lokalisierung zum Teil auf ihren 3 oder 4 großen Reisen von 100—150 Tagen durch unbehinderte Arbeit einholen. Die ganze Art der Thätigkeit der damaligen Inspektoren erinnert etwas an die heutige peripathetische Organisation der 6 Inspektorinnen, die verschiedene Distrikte Großbritanniens ohne scharf abgegrenztes Arbeitsgebiet bereisen, eine Einrichtung, die ebenfalls nur als eine vorläufige zu betrachten ist, und die damals wie heute das Tastende und Unzulängliche eines ersten Versuches bekundet. Die Analogie könnte dahin ausgedehnt werden, daß auch das Erscheinen der Inspektorinnen auf dem Schauplatz einen Eckstein in der Geschichte der englischen Arbeiterschutzgesetzgebung bedeutet und den damaligen reformatorischen Eifer im Rahmen veränderter Verhältnisse, und dementsprechend modifiziert, wieder erweckt hat.

II.

Die Ergänzung des Gesetzes von 1833 durch das Gesetz von 1844, dessen grundlegende Bedeutung in der Einreihung der weiblichen Arbeiter (die es den jungen Leuten [young persons] gleichstellt) unter die geschützten Arbeiter liegt, ist zum großen Teil auf die Mitteilungen der Inspektoren zurückzuführen. — Neue Erhebungen hatten aber auch die Schwächen ihres Amtes gegenüber einer wachsenden Arbeitslast zur öffentlichen Kenntnis gebracht, jedoch scheiterte die in Aussicht genommene straffe Centralisation diesmal an der Abneigung der Inspektoren, sich einem Oberwillen aus ihren eigenen Reihen unterzuordnen. Im Laufe der Entwickelung werden wir sehen, wie diese Abneigung schließlich durch die Praxis gebrochen wurde: aus den vier wurden zunächst zwei Oberinspektoren und dann endlich ein Chief Inspector. Im Jahre 1844 wurde jedoch die Organisation von 1833 aus dem genannten Grunde im wesentlichen beibehalten.

a) Dagegen wurden die mit denen der Friedensrichter konkurrierenden obrigkeitlichen Befugnisse der Inspektoren aufgehoben, auch wurde ihnen das Recht zum Erlassen allgemeiner Ausführungsbestimmungen nun formell genommen, nachdem der Home Secretary schon 1837 die Einsendung jeder allgemeinen Anordnung zur Prüfung durch die Kronjuristen dekretiert hatte. Allgemeine Anordnungen sollten jetzt durch den Staatssekretär oder mit seiner Erlaubnis durch den Inspektor ergehen. In der Praxis geschah immer das letztere, weil der Staatssekretär oder sein befugter Unterbeamter der nötigen Sachkenntnis ermangelte. Es fehlte eben das Zwischenglied des Chief Inspector und mit ihm jene Centralisation des Aufsichtsdienstes, die ihm in späteren Jahren die Unabhängigkeit und Einheitlichkeit verlieh, die wir in Deutschland so sehr vermissen.

b) Neben der Begrenzung der inspektoralen Befugnisse brachte das Gesetz von 1844 einige ganz neue und wichtige Vorkehrungen für den Aufsichtsdienst.

Die Inspektoren erhielten jetzt ein zugleich als Archiv dienendes Arbeitsamt in London. Der Home Secretary hatte nach Rücksprache mit den Inspektoren über seine innere Einrichtung zu bestimmen und das Dienstpersonal zu ernennen, dessen Gehalt im Finanzministerium festgesetzt wurde. Eine noch wichtigere Neuerung des Gesetzes von 1844 war die, daß die früheren Superintendents, unter dem veränderten Titel Subinspektoren, jetzt hinsichtlich der

Revisionsthätigkeit die gleichen Befugnisse wie die Inspektoren erhielten, d. h. das Recht zum Betreten der Fabriken zu allen Tages- und Nachtzeiten und der Verhörung dort befindlicher Personen unter Zuhülfenahme der Polizei und der Ärzte. Die Ernennung von Gewerbeärzten, den sogenannten Certifying Surgeons, wurde jetzt obligatorisch und lag den Inspektoren ob, die auch die ärztlichen Gebühren innerhalb einer bestimmten Höchst- und Mindestsumme festzusetzen hatten. Neben der Erteilung der Alterszeugnisse hatten die Certifying Surgeons eine Art Kontrolle über die 1844 erlassenen Vorschriften zur Unfallverhütung zu führen und über vorgekommene Unfälle an den Inspektor, dieser an das Amt zu berichten. Man hoffte, auf diesem Wege das statistische Material zum Ausbau der einschlägigen Schutzbestimmungen zu gewinnen. Ferner mußte jeder Unternehmer von jetzt an innerhalb zweier Monate nach Übernahme einer Fabrik dem Fabrikamt in London genaue Angaben über Namen, Lage, Art und Einrichtung seines Betriebes machen.

Die Strafbestimmungen wurden verschärft und erweitert; auch das Gerichtsverfahren erhielt, wie schon bemerkt, einige Abänderungen. Der Inspektor konnte nicht mehr als Richter fungieren; dagegen wurde auch dem Subinspektor das Recht der Vorladung vor Gericht zuerteilt. Zum Verhör waren jetzt zwei Friedensrichter erforderlich, die — eine wesentliche Verschlechterung des Althorpschen Gesetzes von 1833 — zwar nicht unmittelbare Interessenten oder deren Angehörige, aber doch Fabrikbesitzer sein durften; eine weitere Konzession an die Unternehmer war die Ausdehnung des Berufungsrechtes.

Mit dem Gesetz von 1844 sind wir bei der Grundlage der heute für den Aufsichtsdienst geltenden Bestimmungen angelangt. Die Inspektoren haben ihre ursprünglichen richterlichen Befugnisse verloren; eine erhöhte Wirksamkeit ist durch Gleichstellung der Subinspektoren, gesetzliche Einordnung der Certifying Surgeons, durch schärfere Strafbestimmungen und erleichterte Schuldüberführung ermöglicht.

Zum Teil wurde sie indes für die nächsten Jahre durch Wiedereinführung des Relais-Systems vereitelt. Zwar wurde 1847 der zehnstündige Normalarbeitstag für weibliche und jugendliche Arbeiter eingeführt, aber da er, wie in Deutschland heute noch, zwischen $8^1/_2$ Uhr morgens und $6^1/_2$ Uhr abends fallen durfte, war Gelegenheit zu einer bisher nicht erreichten Blüte des genannten Systems gegeben.

c) Im Jahre 1850, wohl zum großen Teil infolge des energischen Protestes der Inspektoren, die erklärten, daß sie gegenüber den Mängeln des Gesetzes machtlos seien, sowie um den Kaufpreis einer Erhöhung der Arbeitszeit von 10 auf $10^1/_2$ Stunden, wurde endlich der Normalarbeitstag in den Textilfabriken dadurch verwirklicht, daß die Arbeitszeit zwischen 6 a. m. und 6 p. m. mit $1^1/_2$stündigen Mahlzeiten gelegt wurde.

Dieser Fixierung kann meines Erachtens nicht leicht ein zu hoher Wert beigelegt werden; sie ist die Vorbedingung der Möglichkeit einer genauen Kontrolle und macht den Arbeiter erst zum wirklichen Herrn seiner Freistunden. Die Unternehmer halfen sich noch eine Weile durch das sogenannte „nibbling“ — von Weyer und anderen mit Gnabbern übersetzt, d. s. kleine Übertretungen durch Beginn der Arbeit kurz vor der gesetzlich gestatteten Zeit und Schluß nach derselben; sie stellten zu diesem Zwecke ihrerseits eine Aufsicht an, die der Überraschung durch den Inspektor vorzubeugen hatte. Trotzdem gelang es den Inspektoren, die Regelung der Arbeitszeit in der Textilindustrie im wesentlichen durchzusetzen.

Dieser Erfolg empörte die Unternehmer grenzenlos. Um sich schadlos zu halten, führten sie zwischen 1853 und 1856 einen erbosten Kampf gegen die 1844 angeordnete Einfriedung gefährlicher Maschinenteile und organisierten eine förmliche Hetze gegen die Inspektoren. Eigens zu diesem Zwecke wurde die „National Association of Factory Owners“ gegründet, deren Thätigkeit im Jahre 1856 eine teilweise Aufhebung der Unfallverhütungsvorschriften und der hierhin gehörigen Aufsichtsbefugnisse erzielte, trotz der Erklärung der Inspektoren, daß sie fortan jede Verantwortung für die 40 jährlichen Todesfälle und zahllosen Verstümmelungen von sich wiesen.

Mit dem Gesetz von 1856 schließt die Gesetzgebung für die Textilindustrie in der Hauptsache für die nächsten 20 Jahre ab. Die Gesetze von 1856 und 1857 brachten neben der Ausdehnung der Gesetzgebung auf andere Industrien und auf Werkstätten erweiterte sanitäre Bestimmungen.

d) Gleichzeitig mit der Einbegreifung der Werkstätten treffen wir im Jahre 1867 auf eine Zweiteilung des Aufsichtsdienstes in staatliche und kommunale Überwachung. Zwar war die Zahl der staatlichen Inspektoren von 26 auf 43 vermehrt worden, allein diese Vermehrung genügte nicht entfernt, um den Anforderungen des Amtes gerecht zu werden. Die Aufsicht über die Hygiene in Werkstätten wurde deshalb auf eine zum Teil von der Gemeinde zu ernennende

und zu besoldende sanitäre Behörde abgewälzt; dem Staat verblieb hinsichtlich der Werkstättenhygiene nur eine beratende und kontrollierende Stellung.

Das Experiment erwies sich indes als so unwirksam, daß es schon 1871 fallen gelassen und die Fabrikinspektoren auch für die Werkstätten wieder die allein zuständige Behörde wurden, bis man, wie wir sehen werden, 20 Jahre später auf die Doppelkontrolle zurückgriff.

e) Ich muß hier zunächst nachholen, daß schon 1859 die Zahl der Oberinspektoren auf zwei herabgesetzt, resp. daß zwei ausgeschiedene Inspektoren nicht wieder ersetzt wurden. Jetzt beschloß man, zwischen die den an sie gestellten Ansprüchen nicht mehr gewachsenen Oberinspektoren und die Subinspektoren, speciell zur Unterstützung der ersteren, das Mittelglied der Assistant Inspectors einzuschieben und nahm eine Neuorganisation der Subinspektoren vor, die deren Dienste dauernd sichern sollte. Zu diesem Zwecke wurden sie in zwei Klassen geteilt, in eine obere, deren Gehalt nach 15jähriger Thätigkeit von 410—500 £ steigen konnte, und in eine untere mit einem Gehalt zwischen 300 und 400 £. Wie den Inspektoren die Assistant Inspectors, so wurden den Subinspektoren die Junior Inspectors mit einem Gehalt von 200—300 £ beigeordnet, zur Unterstützung, Unterweisung und zeitweisen Vertretung, sowie zum Nachrücken in ihre Stellung. Im ganzen stieg die Beamtenzahl von 43 auf 56. Wie wenig diese Zahl hinreichte, beweist die Thatsache, daß bis zum Jahre 1875 nicht die Hälfte von 100000 Werkstätten auch nur einmal besucht werden konnte. Weyers Ansicht, daß ein dringendes Bedürfnis für ihre Vermehrung nicht vorhanden war, ist durch seine eigene Darstellung widerlegt. Richtig ist allerdings, daß ihre Zahl in England weniger als anderswo ins Gewicht fällt, weil sie dort durch die Certifying Surgeons, durch Schulinspektoren und vor allem durch die Arbeiterorganisationen außerordentlich unterstützt werden. In diesem Sinne hat die von Weyer citierte Äußerung eines Subinspektors: ‚Nominell ist die Zahl der Inspektoren winzig, in Wirklichkeit ist ihrer eine Legion", so übertrieben sie ist, auch noch heute eine gewisse Bedeutung.

III.

Die Reihe der Gesetze und Ausführungsbestimmungen war unterdes zu einer unübersichtlichen, widerspruchsvollen Fülle an-

gewachsen (nicht einmal das Gesetz von 1802 war formell aufgehoben), und Verständnis und Beobachtung des geltenden Rechtes war für alle in Betracht kommenden Faktoren möglichst erschwert.

Man schritt deshalb zur Kodifizierung der Vorschriften für Fabriken und Werkstätten in dem heute geltenden Fabrik- und Werkstättengesetz von 1878, auch Kodifikationsgesetz oder Hauptgesetz (Principal Act) genannt. Mit den Gesetzen wurden auch die Bestimmungen über ihre Überwachung zusammengefaßt und fester umgrenzt.

a) Hatte das Gesetz von 1844 Einheitlichkeit der allgemeinen Ausführungsbestimmungen dadurch dekretiert, daß die Befugnis, sie zu erlassen, den Inspektoren genommen und dem Staatssekretär übertragen wurde, so bewirkte das Gesetz von 1878 durch straffere Centralisierung des Fabrikamtes die Einheitlichkeit der Anwendung. Die Oberaufsicht über die Revisionsthätigkeit wurde nun einem einzigen Chief Inspector zugeteilt; ein Teil der Aufgaben der beiden durch ihn ersetzten Oberinspektoren fiel auf die Superintending Inspectors, die an Stelle der Assistant Inspectors traten. Das oberste Glied der Verwaltung ist indes nicht der Chief Inspector, sondern der Staatssekretär. Er hat über Ausdehnung und Beschränkung der Überarbeit, über die Form der Register und des Gesetzesauszuges nach den Vorbereitungen des Chief Inspector endgültig zu bestimmen. An ihn kann Berufung gegen alle Entscheidungen des Fabrikamtes eingelegt werden. Seine Verordnungen gelten nach Zustimmung des Parlamentes als Teil des Gesetzes. Ihm müssen die vom Chief Inspector redigierten Jahresberichte über die Aufsichtsthätigkeit vorgelegt werden. Er ernennt und entläßt die Inspektoren und bestimmt über ihre Gehälter und die Einrichtung des Fabrikamtes in London.

Im Jahre 1878 ernannte er „Her Majesty's Chief Inspector of Factories and Workshops" mit einem Gehalt von 1200 £. Fünf Superintending Inspectors mit einem Gehalt von 500—700 £ wurden auf fünf Bezirke verteilt. Es folgten die nach zwei Klassen unterschiedenen örtlichen Inspektoren (7 erster Klasse, Gehalt von 410—500 £, 32 zweiter Klasse, Gehalt von 310—400 £) und 10 Junior Inspectors mit einem Gehalt von 200—300 £. Sie hatten nach einer aus dem Jahre 1855 herrührenden und nie besonders streng beobachteten Verordnung ein Examen, ähnlich unserem Abiturientenexamen, einschließlich elementarer Kenntnisse der Nationalökonomie und mit specieller Prüfung in der Physik, zu absolvieren. Diese Verordnung ist heute aufgehoben und durch andere,

später zu erörternde Bestimmungen ersetzt. Die Certifying Surgeons hat jetzt der Chief Inspector zu ernennen und zu entlassen; der Staatssekretär kann jedoch solche Ernennung und Entlassung auf Berufung rückgängig machen.

Über die Pflichten der Inspektoren bringt das Gesetz von 1878 weder neue Bestimmungen, noch grenzt es die Obliegenheiten der verschiedenen Beamtenklassen bestimmt gegeneinander ab. Sie haben die Fabrik- und Werkstättengesetzgebung durchzuführen, nach den Angaben des Staatssekretärs Erhebungen zu machen und Jahresberichte zu erstatten. Die Befugnisse sind im wesentlichen unverändert; nur hat Vorladung im Falle von Gesetzesumgehungen von jetzt an durch den Friedensrichter, nicht mehr durch den Inspektor zu erfolgen. Auch die Durchführungsbestimmungen blieben die gleichen und erhielten zur Hauptsache nur eine folgerichtigere, unzweideutigere Fassung.

b) Die wichtigsten Bestimmungen des Gesetzes von 1878 sind die folgenden:

Jeder Unternehmer hat nach Übernahme einer Fabrik den Bezirksinspektor wie oben zu unterrichten.

Er darf keinen jugendlichen Arbeiter länger als 7 Tage ohne ärztliches Tauglichkeitsattest (nicht mehr bloß Alterszeugnisse, die jetzt der Unternehmer herbeischaffen muß) beschäftigen. (Diese Bestimmung kann auf Werkstätten nur durch einen besonderen Erlaß des Staatssekretärs ausgedehnt werden; noch nicht geschehen.)

In jeder Fabrik und Werkstätte und in jedem anderen vom Staatssekretär bezeichneten Arbeitsraume hat der Unternehmer nach vorgeschriebenen Formen ein ausführliches Register über die von ihm beschäftigten jugendlichen Arbeiter, die Art ihrer Beschäftigung, die Ausführung der gesundheitlichen Vorschriften u. s. w. zu führen und dem Inspektor auf Verlangen zuzusenden.

Am Eingang der Fabrik oder Werkstätte müssen der vorschriftsmäßige Gesetzesauszug, Name und Adresse des Fabrikinspektors und des Certifying Surgeons, Angabe der die Arbeitszeit und Mahlzeitpausen regelnden Uhr und die Ausnahmebewilligungen, gerahmt und unter Glas, aufgehängt sein.

Die Strafen bei Übertretungen sind auf den früheren Grundlagen genau specifiziert und die strengeren (1856 modifizierten) Strafbestimmungen von 1844 hinsichtlich der Einfriedung von Maschinen wieder eingeführt.

c) Die von den Arbeitern aufgestellte Forderung des Ersatzes der Friedensrichter durch staatlich besoldete Berufsrichter blieb unerfüllt und führte nur zu einschränkenden Bestimmungen, die der etwaigen Parteilichkeit der Richter vorbeugen sollten.

Es giebt indes ehrenamtliche Magistrate gegenwärtig nur noch auf dem Lande und in den kleinen Städten Englands. In Schottland und Irland und den großen englischen Städten sind die Friedensrichter überall durch gut besoldete Berufsrichter, sogenannte „Stipendiary Magistrates", ersetzt. Auch auf dem Lande sind den ehrenamtlichen Richtern besoldete Juristen als Sekretäre beigeordnet.

Von einigem Interesse erscheint mir ein Urteil Sidney Webbs über die Sachlage: „Zweifelsohne sind die Friedensrichter zu Gunsten der Unternehmer voreingenommen, aber der Engländer besitzt ein starkes Ehr- und Rechtsgefühl (there is a great fund of fairness among Englishmen), und ich wüßte nicht, daß hinsichtlich der Rechtsprechung eine besondere Veranlassung zur Unzufriedenheit vorliege. Die Strafbußen sind niedrig, viel zu niedrig, aber es ist nicht die Höhe der Strafe, die dem Gesetz allgemeinen Gehorsam sichert." (?)

d) Im Jahre 1881 wurde zum erstenmal ein Arbeiter unter Beiseitelassung des vorerwähnten Examens zum Inspektor erwählt. In den Jahren 1883, 1891 und 1895 wurde das Hauptgesetz von 1878 durch Ergänzungsgesetze erweitert.

e) Das Gesetz von 1883 bedroht Benutzung oder Vermietung von Bäckereien, die den hygienischen Vorschriften nicht entsprechen, und die Führung von Bleiweißfabriken ohne vorherige Begutachtung des Inspektors mit schweren Geldbußen. Wenn der Inspektor findet, daß trotz erhaltener Konzession eine Bleiweißfabrik den hygienischen Anforderungen nicht entspricht, so hat er dem Unternehmer genaue Angaben darüber zu machen; kommt derselbe ihnen nach Ablauf einer „angemessenen" (verhängnisvolles Wort!) Frist nicht nach, so kann der Staatssekretär die Konzession zurückziehen.

IV.

a) Im Jahre 1891 wurde die Überwachung der Werkstättenhygiene wieder der kommunalen Gesundheitsbehörde übertragen, in der Erwägung, daß die städtische Verwaltung seither eine verbesserte und leistungsfähigere geworden sei. Dem Fabrikinspektor verblieb neben der Überwachung der Arbeitszeit kontrollierende Befugnis

auch hinsichtlich der Sanitation und das Recht, nach Verwarnung und nach Ablauf einer angemessenen Frist (seit 1895 innerhalb eines Monats) an Stelle und zu Lasten einer lässigen Ortsbehörde einzuschreiten. Das Verfahren ist ein höchst unbefriedigendes und umständliches und macht in den kleinen Städten und auf dem Lande eine wirksame Durchführung des Gesetzes nahezu unmöglich. Einige der großen Städte haben allerdings so vorzüglich organisierte Gesundheitsbehörden, daß ihr Studium wertvolle Gesichtspunkte für die Organisation der Aufsichtsthätigkeit ergiebt und eine Aufmerksamkeit verdient, die ihnen bisher wenigstens in der ausländischen Litteratur versagt worden ist.

b) Neben der Entlastung der Fabrikinspektoren durch Heranziehung der Kommunen zur Mitarbeit brachte das Gesetz von 1891 noch neue Obliegenheiten. Der Chief Inspector wurde befugt, in solchen Industrien, die der Staatssekretär als gefährlich erklärte, Maßregeln zum Schutze der Gesundheit und des Lebens der Arbeiter ohne Unterschied des Alters und des Geschlechts vorzuschreiben, soweit sie durchführbar und notwendig erscheinen. Jedoch kann der Unternehmer innerhalb von 21 Tagen Berufung beim Staatssekretär einlegen. Kommt es dann nicht zu einer beide Teile befriedigenden Entscheidung, so wird ein Schiedsgericht eingesetzt, zu dem der Chief Inspector und der Unternehmer je einen Schiedsrichter zu senden haben. Über dieses Schiedsgericht enthält das Gesetz von 1891 umständliche Bestimmungen, die das Gesetz von 1895 dahin erweitert, daß ein Arbeiter entweder selbst Schiedsrichter sein kann oder einen Vertreter stellen kann. Da die eventuellen Auslagen dem Arbeiter zufallen, so ist dieser Paragraph, wie so mancher andere, einstweilen zu einem bloß papierenen Dasein verurteilt.

c) Die von dem Inspektor zu prüfenden Registrierungen wurden 1892 vermehrt um die von dem Unternehmer zu führenden Verzeichnisse über Namen und Adressen der von ihm in der Konfektion, galvanisierten Metallwaren-Industrie, Kunst- und Möbeltischlerei, Tapezier- und Feilenarbeit außerhalb seiner Fabrik beschäftigten Arbeiter, auf Grund einer Bestimmung des Gesetzes von 1891, die den Staatssekretär befugt, eine solche Listenführung vorzuschreiben.

Die Certifying Surgeons mußten ab 1891 dem Staatssekretär Jahresberichte in vorschriftsmäßiger Form über die von ihnen untersuchten Personen und die Resultate ihrer Untersuchungen einreichen.

d) Im Jahre 1893 wurde eine langjährige Forderung der Trade Unionisten erfüllt und 15 der Arbeiterklasse entnommene

„Assistant Inspectors“ mit einem Gehalt von 100 £ angestellt, deren Zahl unter dem liberalen Ministerium Asquith im Laufe von nicht drei Jahren auf 25 vermehrt wurde. Die gleichzeitig mit ihrer Ernennung erlassene Prüfungsordnung für Assistant Inspectors ist, soviel ich in Erfahrung bringen konnte, die erste derartige genau fixierte gesetzliche Bestimmung, die praktisch Anwendung findet. Die Prüfungsfächer sind Rechtschreibung und Schönschrift (durch Diktat), Rechnen und Elementarkenntnis der Werkstättengesetzgebung. Sind mehrere Kandidaten für eine Vakanz vorgemerkt, so wird durch Wettbewerb entschieden[1].

e) Die Assistenten haben sich sehr bewährt und ihre Dienste werden in den Kreisen der Sachverständigen als wertvoll geschildert, aber sie haben in der Öffentlichkeit entfernt nicht die Beachtung gefunden und die agitatorische Wirkung ausgeübt, wie eine andere ebenfalls 1893 erfolgte Neuerung, die Einsetzung zweier weiblicher Beamten, deren Zahl seither auf sechs gestiegen ist. Sie müssen ihr Examen als „Civil Service Commissioner“ machen, eine Prüfung in den Elementarfächern und der Kenntnis der Fabrik- und Werkstättengesetzgebung bestehen und sich auf industriellen Gebieten bereits vorbethätigt haben. Seit 1895 bilden sie ein eigenes Departement mit einer Superintending Inspectress an der Spitze, die jetzt nach einem Personenwechsel überflüssigerweise in eine Principal Lady Inspector umgewandelt worden ist. Die ganze Organisation des weiblichen Departements befindet sich noch im Zustande des Werdens und läßt noch viel zu wünschen übrig. Die Inspektorinnen sind keinem besonderen Bezirk zuerteilt, sondern reisen nach Anweisung der Principal Lady Inspector (früher reisten sie nach Anweisung des Chief Inspectors). Sie redigiert auch ihre Berichte, während die Berichte der Inspektoren, wie früher erwähnt, vom Chief Inspector zusammengestellt werden, ein Sachverhalt, der zuweilen bemängelt wird und zweifellos principielle Bedenken hat, bei der Unparteiischkeit der Redaktion in den letzten Jahren aber kaum als Nachteil empfunden werden konnte.

f) Im Jahre 1895 wurde eine Prüfungsordnung für Inspektoren erlassen unter dem Titel „Competition for the situation of Inspector of Factories, Regulations and Examination papers“

[1] „Examination for appointments as assistent to inspector of factories under the home office regulations and examination papers.“ — Das Anfangsgehalt von 100 £ kann durch eine jährliche Zulage von 5 £ bis auf 150 £ steigen. — Die Kandidaten werden vom home secretary ernannt.

Wie der Titel besagt, erfolgt die Ernennung der Inspektoren auf Grund eines Wettbewerbs. Gegenstand der Prüfung sind: die Elementarfächer, Theorie und Praxis des Fabriken- und Werkstättensystems, die Gewerbehygiene, die angewandte Mechanik einschließlich des elementaren mechanischen Zeichnens, die Geschichte der Fabrik- und Werkstättengesetzgebung, die geltenden Gesetze und ihre Verwaltung.

V.

a) Das Ergänzungsgesetz von 1895 brachte teils erweiterte, teils ganz neue Aufgaben für die Gewerbeinspektion. Es dehnte das Geltungsgebiet des Staatsschutzes auf Waschanstalten, Docks, Werften, Quais, Warenhäuser und einen Teil der Heimarbeit aus, machte in stillschweigender Anerkennung der Unzulänglichkeit der kommunalen Behörden die Fabrikinspektoren zur allein zuständigen Instanz für die Neubestimmungen über Waschvorrichtungen, Temperatur und Aborte, auch in Werkstätten, und fügte der daraus erwachsenden Arbeitslast eine Fülle neuer, gewerbestatistischer Obliegenheiten hinzu. Auch die Certifying Surgeons und die Unternehmer erhielten neue Pflichten.

b) Während die Befugnisse des Staatssekretärs bedeutend vermehrt wurden, wurde den Inspektoren nur eine, aber eine sehr wichtige neue Befugnis zuerteilt. Zu dem Rechte der gerichtlichen Verfolgung aller mit ihrer amtlichen Thätigkeit verbundenen Beschwerdefälle trat jetzt die Befugnis, auf Autorisation des Staatssekretärs hin vor einem Gerichtshof mit summarischer Gerichtsbarkeit gleichzeitig als Kläger und Verteidiger selbständig zu fungieren.

c) Die Befugnisse des Staatssekretärs wurden um nachfolgende bedeutungsvolle Eingriffe vermehrt: 1. kann er die Beschäftigung von Arbeitern in ungesunden Räumen untersagen; 2. kann er ein größeres als das gesetzlich vorgeschriebene Raummaß pro Kopf des Arbeiters bei anderem künstlichem Licht als elektrischem verlangen; 3. die Meldung gewisser, epidemisch auftretender Krankheiten in Fabriken und Werkstätten vorschreiben; 4. kann er eine im Gesetz von 1895 enthaltene Verordnung, die sogenannte „Particulars Clause", das ist Mitteilung genauer Angaben über zu entrichtende Stücklöhne in der Textilindustrie auf Nichttextilfabriken und Werkstätten ausdehnen. Zur Kontrolle der Particulars Clause wurde ein Particulars Examiner ernannt, 1896 zwei weitere Examiners und 1897 wurden mit der Ausdehnung der Klausel auf vier weitere

Industrien einem Examiner vier Assistenten aus der Arbeiterklasse beigeordnet.

d) Hatte sich die Meldepflicht der Unternehmer bisher auf Angabe der Adresse einer Fabrik innerhalb eines Monats nach ihrer Eröffnung beschränkt, so wurde sie jetzt auf Anzahl, Alter und Geschlecht der von ihnen innerhalb der Fabrik und Werkstätte beschäftigten Personen, auf Unfälle, die Tod oder schwere körperliche Schädigung verursachen, auf Bleiweiß-, Phosphor-, Arsenik- und Karbunkelerkrankungen und auf Namen und Adressen ihrer Außenarbeiter in den Industrien, für welche die Registrierpflicht bereits bestand, ausgedehnt[1]. Die Meldungen haben an den Bezirksinspektor zu erfolgen; ihre Zusammenstellung und Registrierung fügt zu seiner Revisionsthätigkeit die obenerwähnten gewerbestatistischen Aufgaben.

Zu den Angaben, die der vom Unternehmer auszuhängende Gesetzesauszug enthalten muß, gehört jetzt Angabe der Personenzahl, die sich in einem Raume in Übereinstimmung mit dem im Gesetz von 1895 vorgesehenen, fixierten Raumkubikfuß pro Arbeiter befinden darf, wonach auf die Person 250, bei Überstundenarbeit 400 Kubikfuß zu rechnen sind. Zu den von ihm zu führenden Verzeichnissen ist, unabhängig von der Meldepflicht, Registrierung der Unfälle getreten.

e) Lag dem Certifying Surgeon bisher nur die Prüfung von Unfällen und Berichterstattung über ihren Befund ob, so hat er jetzt die gleichen Pflichten hinsichtlich der Bleiweiß-, Arsenik-, Phosphor- und Karbunkelerkrankungen, über die ihn der Unternehmer zu unterrichten hat. Außerdem hat er den Gesundheitszustand aller in gefährlichen Industrien beschäftigten Personen zu untersuchen und muß auf Geheiß des Staatssekretärs Wiederuntersuchung jugendlicher Arbeiter oder irgend welche andere Untersuchung vornehmen. Die im Gesetz, für den Fall keine Sonderabmachung zwischen Unternehmer und Arzt vorliegt, genau vorbestimmten Kosten für Tauglichkeitsatteste und Untersuchung der Arbeiter in gefährlichen Industrien trägt der Unternehmer; die übrigen Kosten der Staat.

f) Schließlich enthält das Gesetz von 1895 noch eine interessante, grundsätzlich bedeutsame und in der Praxis bereits wohlthätig empfundene Neubestimmung hinsichtlich der Straffälligkeit, die in gewissen Fällen nicht mehr allein den Unternehmer, sondern auch

[1] Über die registrierpflichtigen Industrien siehe S. 225 dieser Arbeit.

den Vermieter einer Fabrik für die Befolgung eines Teiles der gesetzlichen Vorschriften haftbar macht. Diese Bestimmung gilt bis jetzt nur für die hygienischen Verordnungen in Gebäuden, in denen mehr als eine Fabrik unter verschiedenen Unternehmern enthalten ist, den sogenannten Mietsfabriken; durch Ausdehnung dieser Verantwortlichkeit des Hauseigentümers für die hygienische Beschaffenheit seines Besitztums auf jene Mietsherren, die ihre Grundstücke oder einzelne Räume derselben Hausindustriellen oder Heimarbeitern verleihen, würde voraussichtlich die Bekämpfung des Sweatingsystems wesentlich unterstützt, vielleicht erst ermöglicht werden[1].

Damit sind die wichtigsten der hinsichtlich des Aufsichtsdienstes im Ergänzungsgesetz von 1895 enthaltenen Neuerungen im wesentlichen erschöpft.

g) Es sind seither die Bestimmungen über die Meldepflicht der Unternehmer und die Anordnungen hinsichtlich der auszufüllenden Formulare und Registrierungen noch wesentlich verbessert worden. Auch hat man versucht, die infolge ihrer zahlreichen gewerbestatistischen Aufgaben mit Bureauarbeiten überhäuften Inspektoren durch Vermehrung von Ortsämtern und Schreibern zu entlasten.

Daß die Weiterentwickelung der socialpolitischen Gesetzgebung auch unter der konservativen Regierung nicht stille steht, beweist vor allem ein Erlaß des letzten Jahres von nicht leicht überschätzbarer Bedeutung, der allerdings erfolgt ist unter dem Druck einer mächtigen Agitation auf Grund zahlreich vorgekommener Bleivergiftungen und der Aufdeckung einiger schwerer Fälle von Phosphornekrose.

Es handelt sich um eine ähnliche Centralisation der gewerbeärztlichen Thätigkeit, wie sie zur Zeit die Einsetzung eines Chief Inspectors für den Aufsichtsdienst überhaupt bedeutete. England hat heute über 2000 Certifying Surgeons, die neuerdings auf die einzelnen Aufsichtsdistrikte, je nach der Zahl der darin befindlichen Fabriken, verteilt sind. Die allgemeine Aufsicht über die Thätigkeit dieser Gewerbeärzte liegt jetzt in den Händen einer medizinischen Autorität, die als gewerbeärztlicher Inspektor unmittelbar dem Chief Inspector unterstellt ist. Der ärztliche Inspektor hat ferner gewerbehygienische Untersuchungen zu leiten und den Aufsichtsstab

[1] In Gemäßheit der bekannten Vorschläge von Beatrice Webb und des Gesetzentwurfs von Sydney Buxton aus dem Jahre 1891.

in allen Angelegenheiten der Gesundheit und Sicherheit der Arbeiter zu beraten[1].

Mit der Einsetzung eines ärztlichen Inspektors als Oberleitung aller gewerbehygienischen Angelegenheiten ist der gegenwärtig letzte Schritt zur Vervollkommnung der englischen Gewerbeinspektion verzeichnet, der hoffentlich der Anfang zu tiefgreifenden gesundheitlichen Maßregeln ist.

VI.

a) Rückblickend möchte ich auf vier Hauptpunkte verweisen, in denen mir die Organisation der englischen Fabrikinspektion vorbildlich erscheint:

1. Straffe Einheitlichkeit, verbunden mit dem Princip der Lokalisierung staatlicher Beamten, also höchste Centralisation des Amtes und Decentralisation der Aufsichtsthätigkeit.
2. Die weitgehenden Befugnisse der Inspektoren; ihre Unabhängigkeit von anderen Behörden und die dadurch erhöhte Möglichkeit zum selbständigen, kraftvollen Eingreifen.
3. Die Weite der Qualifikationsbestimmungen, welche die Heranziehung von Kräften aus den verschiedensten Gesellschaftsklassen und den verschiedensten Berufen zulassen.
4. Die Institution der Gewerbeärzte und ihre neuerliche Centralisation.

b) Ungenügend ist in England, wie fast überall, die Zahl der eingestellten Beamten, die zu dem schleunigen Anwachsen ihrer Obliegenheiten in keinem Verhältnis steht. Es kommen heute auf 200 000 dem Staatsschutz unterstehende gewerbliche Anlagen und auf weit über 4—500 000 zu schützende Personen nur 114 eigentliche Staatsinspektoren, darunter 26 Assistenten aus dem Arbeiterstand.

Neben den Gewerbeärzten kommt die allerdings nur stellenweise tiefgreifende kommunale Sanitätsinspektion mit männlichen und weiblichen Beamten in Betracht. „Klarer als je zuvor," äußert sich der Chief Inspector im letzterschienenen Jahresbericht, „tritt das Mißverhältnis zwischen der Zahl der Beamten und der gewaltigen und zunehmenden Masse von Einzelaufgaben verschiedenster

[1] Siehe hierüber auch die Sociale Praxis vom 13. Oktober 1899 unter Arbeiterschutz, sowie den ausführlichen Bericht der „Times" vom 30. Juli 1898 über eine hochinteressante Unterhausdebatte hinsichtlich der einschlägigen Fragen.

Natur, für die sie verantwortlich sind, durch die verbesserte Gewerbestatistik zu Tage." Nach wie vor ist dieses Mißverhältnis zwischen Aufgabe und Vollzugskräften der bedenklichste Hemmschuh bei der Verwirklichung des Arbeiterschutzes, besonders hinsichtlich der nicht fabrikmäßigen Betriebe.

c) Gerade aus den Arbeitern dieser nicht fabrikmäßigen Betriebe, vor allen Dingen aus den Heimarbeitern, zu deren gesetzlichem Schutz bisher auch in England nur schwache Ansätze gemacht sind, rekrutiert sich die Mehrzahl jener 300 000 Londoner Familien und der Bewohner der Armenviertel (slums) der anderen großen Städte, die mit einem Verdienst von 18 sh. wöchentlich in „chronischem Mangel" leben[1]. Mit dem Bestand der unüberwachten und unorganisierten Arbeit steht das Problem der Armut im engsten Zusammenhange.

Die Bekämpfung des Sweatingsystems durch Schutzmaßregeln, die auf Grund genauer Einzelerhebungen seinen verschiedenen Elementen anzupassen sind, und mittelst einer Gewerbeaufsicht, die hinsichtlich ihrer Organisation und ihrer numerischen Stärke einigermaßen ihren ungeheuren Aufgaben entspräche, würde wahrscheinlich einen der wichtigsten Faktoren im Kampfe gegen die Verelendung großer Volksmassen bilden, deren Lebenshaltung sich in grellem Gegensatze zu unserer Civilisation befindet.

[1] Charles Booth, „Life and Labour of the People".