

Werk

Titel: Reform der deutschen Armengesetzgebung

Untertitel: (Reichsgesetz vom 12. März 1894, betreffend die Aenderung des Gesetzes über den U...

Autor: Loening, Edgar

Ort: Jena

Jahr: 1894

PURL: https://resolver.sub.uni-goettingen.de/purl?345616359_0063|log105

Kontakt/Contact

[Digizeitschriften e.V.](#)
SUB Göttingen
Platz der Göttinger Sieben 1
37073 Göttingen

✉ info@digizeitschriften.de

VIII.

Reform der deutschen Armengesetzgebung.

(Reichsgesetz vom 12. März 1894, betreffend die Aenderung des Gesetzes über den Unterstützungswohnsitz und die Ergänzung des Strafgesetzbuchs) ¹⁾.

Von Prof. Edgar Loening.

Binnen kurzem werden es 25 Jahre sein, daß das öffentliche Armenrecht im Deutschen Reiche (mit Ausnahme von Bayern, Elsaß-Lothringen und Helgoland) in seinen Grundzügen durch das Reichsgesetz über den Unterstützungswohnsitz vom 6. Juni 1870 einheitlich geordnet ist. Wie aber das Gesetz bei seiner Entstehung und seiner Ausdehnung auf die süddeutschen Staaten manchen Widerstand gefunden hat, so ist es ihm auch in der Zeit seiner Herrschaft nicht gelungen, eine allgemeine Anerkennung zu erringen. Bestrebungen, die auf eine Aenderung seiner Grundlagen gerichtet sind, machten sich schon sehr früh geltend und sie sind im Laufe der Zeit nicht abgeschwächt worden, sondern haben vielmehr fast ununterbrochen an Stärke zugenommen. Zwar ist der oberste Grundsatz, von dem unser gesamtes öffentliches Armenrecht ausgeht, in Deutschland kaum bestritten. Mögen auch die Ansichten über die wissenschaftliche Begründung auseinandergehen, es ist eine in Deutschland allgemein herrschende Rechtsüberzeugung, daß der Staat so berechtigt wie verpflichtet ist, dafür Sorge zu tragen, daß alle hilfsbedürftigen Personen, die sich selbst zu erhalten nicht imstande sind, aus öffentlichen Mitteln unterstützt und erhalten werden. Die gesetzliche Verpflichtung zur öffentlichen Armenpflege aller Hilfsbedürftigen wird, wie sie von dem Reichsgesetz nicht neu begründet, sondern den früher geltenden Landesrechten entnommen worden ist, auch in Zukunft einen unveräußerlichen Bestandteil unseres öffentlichen Rechtes bilden. Um so lebhafter wird dagegen der Streit geführt über die Verteilung der schweren Last, welche das deutsche

1) Eine ausführliche Darstellung der bisher in Deutschland geltenden Armengesetzgebung giebt das Handwörterbuch der Staatswissenschaften in dem Artikel „Armenwesen“ Bd. I, S. 842 u. ff. — Kommentare zu dem Reichsgesetz vom 12. März 1894 sind bisher erschienen: E. K e i c h, Das Reichsgesetz vom 12. März 1894 (mit einer Geschichte der auf die Reform des Armenwesens gerichteten Bestrebungen); J. K r e c h, Die Reichsgesetze über den Unterstützungswohnsitz, 3. Aufl., 1894; K o p p e, Das Gesetz über den Unterstützungswohnsitz, 1894; G. E g e r, Das Reichsgesetz über den Unterstützungswohnsitz, 3. Aufl., 1894.

Volk durch Anerkennung der gesetzlichen Armenpflege auf sich genommen hat. Das Reich oder die einzelnen Bundesstaaten können diese Last nicht unmittelbar übernehmen. Dadurch würde eine sachgemäße und zweckentsprechende Armenpflege unmöglich gemacht; die Ausgaben würden binnen wenigen Jahren zu einer unerträglichen Höhe anwachsen. Eine Verteilung der Armenlast auf kleinere Kreise, Kommunalverbände, welche die Armenpflege selbst auszuüben und die Kosten selbst aufzubringen haben, ist, wie die Erfahrung erwiesen hat, zur Durchführung der gesetzlichen Armenfürsorge notwendig. Vor dem Jahre 1870 bestanden in Bezug hierauf in Deutschland zwei Systeme. In den alten Provinzen Preussens war nach den Gesetzen vom 31. Dezember 1842 die Ortsgemeinde (oder der selbständige Gutsbezirk) zur öffentlichen Armenpflege derjenigen Personen verpflichtet, welche innerhalb derselben einen Unterstützungswohnsitz erworben hatten. Der Unterstützungswohnsitz wurde begründet durch dreijährigen Aufenthalt nach erlangter Großjährigkeit oder aber durch einjährigen Aufenthalt nach Begründung des Wohnsitzes und nach polizeilicher Anmeldung. Die Verpflichtung der Gemeinde erlosch, wenn die betreffende Person nach erlangter Großjährigkeit 3 Jahre lang aus dem Ortsarmenverband abwesend war. Personen, die keinen Unterstützungswohnsitz in einem Ortsarmenverband besaßen, mußten im Falle der Hilfsbedürftigkeit von dem Landarmenverband, in dessen Gebiet sie hilfsbedürftig wurden, unterstützt werden. Im übrigen Deutschland lag die Pflicht der öffentlichen Armenpflege, so verschieden auch im einzelnen die Gesetzgebungen gestaltet waren, doch überall derjenigen Ortsgemeinde ob, in welcher der Hilfsbedürftige heimatsberechtigt war. Landarme konnte es hier nicht geben, da das Heimatsrecht in einer Gemeinde nur durch Begründung des Heimatsrechts in anderer Gemeinde verloren ging. Der Hilfsbedürftige mußte, auch wenn er seit vielen Jahren aus seiner Heimatgemeinde entfernt und derselben gänzlich entfremdet war, in sie zurückgebracht werden, um dort eine widerwillig gegebene und aufs kärglichste bemessene Unterstützung in Empfang zu nehmen. Das Gesetz vom 6. Juni 1870 schloß sich dem Systeme des Preussischen Rechts an, indem es dessen Vorschriften vereinfachte und verallgemeinerte. Da damals in dem größten Teile des Norddeutschen Bundes noch mit dem vollendeten 24. Jahre die Volljährigkeit eintrat, so bestimmte das Gesetz (§§ 10, 22), daß nach vollendetem 24. Jahre der Unterstützungswohnsitz durch zweijährigen Aufenthalt in einem Ortsarmenverband erworben, derselbe aber auch durch zweijährige Abwesenheit verloren werde. Personen, die den Unterstützungswohnsitz verlieren, ohne einen neuen zu erwerben, sind im Falle der Hilfsbedürftigkeit Landarme und fallen dem Landarmenverband anheim. Schon das preussische Gesetz von 1842 war bei dieser Verteilung der Armenlast unter die Ortsgemeinden und die Landarmenverbände (die meist mit den Provinzialverbänden zusammenfielen) davon ausgegangen, daß diejenige Gemeinde, „deren gesellschaftliche Zwecke der Verarmte früher fördern half“, zunächst verpflichtet sei und auch das meiste Interesse an seiner Unterstützung habe, daß der Arme in ihr wohl am ersten Freunde, Gönner und Beschützer finden

werde¹⁾. In demselben Sinne ward bei Beratung des Gesetzes von 1870 für dieses System geltend gemacht, daß diejenige Gemeinde, in welcher eine Person geraume Zeit vor dem Eintritt der Hilfsbedürftigkeit sich aufgehalten, auch wesentliche wirtschaftliche Vorteile von seiner freien Thätigkeit genossen habe, und daß es deshalb eine Forderung der Gerechtigkeit sei, daß dieser Gemeinde auch die Verpflichtung zur öffentlichen Armenpflege auferlegt werde. Diejenigen Hilfsbedürftigen aber, welche nicht mindestens 2 Jahre nach vollendetem 24. Jahre an einem und demselben Orte ihre Arbeitskraft verwertet haben, sollen von dem größeren Verbands, dem in der Regel die wirtschaftliche Thätigkeit des Verarmten vor Eintritt der Hilfsbedürftigkeit zu gute gekommen sein werde, unterstützt werden²⁾. Die Verteilung der Armenlast sollte demnach erfolgen nach dem Grundsatz, daß die Pflicht zur Armenunterstützung ein Aequivalent bilde für die wirtschaftlichen Vorteile, welche der Verarmte während der Zeit, wo er arbeiten konnte, dem Verbands gewährt habe. Dieser Grundgedanke ist aber im Gesetze nicht durchgeführt worden und gar nicht durchführbar, weil ein solches Verhältnis der Aequivalenz vielfach nicht besteht und, wo es besteht, kaum nachweisbar ist. Der Vorteil, welchen die Gemeinde aus dem zweijährigen Aufenthalt einer Person gezogen hat, ist nicht abzuschätzen, häufig ist ein solcher überhaupt nicht vorhanden. Der Landarme aber, der von Ort zu Ort zieht und der unterstützt werden muß, wo seine Hilfsbedürftigkeit hervortritt, hat dem Landarmenverband, dem er nun zur Last fällt, keinen Vorteil, sondern meist nur Nachteil gebracht. Der Grundgedanke, von dem das Gesetz ausging, führte deshalb nicht zu einer gerechten Verteilung der Armenlast, sondern meist zu einer willkürlichen Belastung der Gemeinden und Armenverbände, die deshalb nur widerwillig sich der ihnen auferlegten Verpflichtung unterziehen und nur allzuhäufig durch Abschiebung der Personen, die unterstützungsbedürftig sind oder es zu werden drohen, sich der Erfüllung ihrer gesetzlichen Pflicht zu entziehen suchen.

Es ist deshalb erklärlich, daß schon sehr bald, nachdem das Gesetz in Kraft getreten war, Bestrebungen sich geltend machten, die eine Abänderung desselben bezweckten, und als vor etwa 20 Jahren auf eine Zeit großen wirtschaftlichen Aufschwungs ein Rückschlag eintrat und damit auch die Anforderungen an die öffentliche Armenpflege wuchsen mußten die Angriffe auf das geltende Armenrecht sich mehr und mehr steigern³⁾. Indes so verbreitet die Unzufriedenheit mit dem Gesetze war und noch gegenwärtig ist, so besteht unter seinen Gegnern doch nur hierin Uebereinstimmung, während die Ansichten über die anzustrebenden Reformen weit auseinandergehen. Der Großgrundbesitz, die Land-

1) Vgl. über die Geschichte der Armengesetzgebung in Deutschland und insbesondere in Preußen meine Abhandlung über Armenwesen in Schönberg, Handbuch der politischen Oekonomie (3. Aufl.) III, 974 u. ff.

2) S. Bericht der Kommission des Reichstags des Norddeutschen Bundes über den Entwurf des Gesetzes v. 6. Juni 1870. Stenographische Berichte 1870, IV, 563 u. ff.

3) Vgl. über diese Bestrebungen meine angeführte Abhandlung S. 993 u. ff., ferner Handwörterbuch der Staatswissenschaften I, S. 855 u. ff. (Reform der deutschen Armengesetzgebung von A d i c k e s); K e l c h, S. 17 u. ff.

gemeinden, die kleineren und mittleren Städte, die Großstädte, sie alle verlangen eine Reform der Armengesetzgebung, um ihre Armenlasten möglichst zu erleichtern und damit die der anderen Verbände möglichst zu erhöhen. Es hat sich ein noch heute fortdauernder Kampf entsponnen, in welchem die einzelnen Gruppen das wahre Ziel — die gerechte Verteilung der Armenlast — fast völlig aus dem Auge verloren haben und nur die möglichste Verminderung der eigenen Armenlast anstreben. Gerade dieser Widerstreit der Ansichten ist es aber auch, welcher eine grundsätzliche Aenderung der Armengesetzgebung gegenwärtig außerordentlich erschwert. So oft die Frage auch in dem Reichstage zur Verhandlung gelangte, es zeigte sich immer wieder, daß die schroffen Gegensätze, die hierbei hervortraten, einen Ausgleich unmöglich machten. Der Bundesrat konnte und wollte aber seine Hand nicht dazu bieten, eine Aenderung des Gesetzes im Sinne einer augenblicklichen Mehrheit des Reichstags unter Verletzung der Interessen und Ueberzeugungen einer großen Minderheit herbeizuführen. Die Reform selbst in die Hand zu nehmen, hält die Reichsregierung noch für verfrüht. Sie geht davon aus, daß, erst wenn die Arbeiterversicherungsgesetzgebung ihre Wirkungen in vollem Umfange ausüben werde, die Zeit zu einer Umgestaltung der Prinzipien, auf denen unser öffentliches Armenrecht ruht, gekommen sein werde. Dann werde auch der Streit um das Prinzip der Armenunterstützung an Heftigkeit verlieren und eine Verständigung herbeizuführen sein. Schon gegenwärtig lasse sich nachweisen, daß unsere sozialpolitische Gesetzgebung auf die Belastung der Armenverbände einen recht erheblichen Einfluß ausübe. In Zukunft werde sich dieser Einfluß in noch viel höherem Maße geltend machen. Es dürfe angenommen werden, daß die Beschwerden über eine zu hohe Belastung sich beträchtlich vermindern werden, wenn insbesondere das Gesetz über die Invaliditätsversicherung erst längere Zeit seine Wirkungen ausgeübt haben werde. Gegenwärtig gestatten die Erfahrungen nach keinen genügenden Ueberblick über das Maß dieser Einwirkung; vielmehr werde eine Vervollständigung des Materials durch längere Beobachtung erforderlich sein, bevor dasselbe für eine grundlegende Aenderung der Armengesetzgebung als ausreichend angesehen werden dürfe¹⁾.

Doch hat der Staatssekretär des Innern, der Minister Dr. von Bötticher, am 17. März 1893 im Reichstage in sehr interessanter Weise seine Ansicht über die Richtung, welche künftighin eine Reform des Armenrechts zu nehmen habe, dargelegt. „Ich bin der Meinung“, erklärte er, „daß wir, wenn unsere sozialpolitische Gesetzgebung ihre Schuldigkeit gethan haben wird, zu dem radikalen Prinzip werden übergehen können, das heißt, daß wir dazu gelangen, daß jeder Unterstützungsbedürftige da unterstützt wird, wo die Notwendigkeit seiner Unterstützung hervortritt. Ich verkenne gar nicht die Schwierigkeiten, die die Durchführung dieses Prinzips hat und verkenne namentlich auch nicht das Gewicht der Bedenken, die der Herr Abgeordnete Dr. Baumbach hervorgehoben hat,

1) Begründung des dem Reichstage am 25. Febr. 1893 vorgelegten Gesetzentwurfs. Drucksachen des Reichstags 1892/93 Nr. 130.

indem er darauf hinwies, wie schwer es sein werde, einen Schutz gegen das Bestreben, den Unterstützungsbedürftigen abzuschieben, zu gewinnen. Allein, meine Herren, denken Sie sich einmal die Sache so reguliert, daß (wozu man ja in Preußen schon durch ein neueres Gesetz übergegangen ist) ein großer Teil der zu versorgenden Unterstützungsbedürftigen auf weitere Verbände gewiesen wird; nehmen Sie an, daß wir sämtliche Blinde, sämtliche Taubstumme, sämtliche Idioten, sämtliche Irre den Provinzial- und Landarmenverbänden zur Fürsorge überweisen, nehmen Sie dann weiter an, daß wir die Leistungspflicht des einzelnen Ortsarmenverbands begrenzen, etwa dahin, daß wir vorschreiben: keine Gemeinde ist verpflichtet, für einen Armen mehr als einen bestimmten Betrag im Jahre aufzuwenden — ich will einmal sagen: 50 M. oder 100 M. — und daß wir alles übrige, was darüber hinaus noch notwendig ist, auch dem weitem Verband überlassen, dann wird das Bestreben der einzelnen Gemeinden, den zu Unterstützenden abzuschieben, ihn fernzuhalten, sehr viel geringer sein. Ich glaube, wenn man sämtliche Unfallinvaliden, sämtliche Arbeitsinvaliden, sämtliche alte Leute, sämtliche Kranke von dem Armenbudget ferngehalten hat, so bleibt nur noch ein geringes Residuum übrig, von dem ich mir nicht denken kann, daß die Gemeinde dann noch ein größeres Interesse daran besitzt, der Sucht zum Abschieben nachzugeben. Kommt es ferner dazu, daß, wie es im Plane unserer sozialpolitischen Gesetzgebung liegt, demnächst auch die Fürsorge für die Witwen und Waisen in Angriff genommen und durchgeführt wird, dann wird das Ziel, das ich im Auge habe, um so leichter und um so sicherer zu erreichen sein. Man hat — und namentlich scheint das ein Gedanke der sozialdemokratischen Partei zu sein — es als erstrebenswert bezeichnet, die Armenpflege zu centralisieren. Man hat, um der ganz unzweifelhaften Verschiedenheit in der Belastung der Gemeinden abzuweichen, gesagt, man solle die ganze Armenlast entweder zur Reichssache machen oder man solle sie doch wenigstens den einzelnen Staaten zuweisen. Ich glaube doch nicht, daß dieser Gedanke, wenn man ihm näher tritt, auf Beifall in weiten Kreisen stoßen wird. Gerade bei der Armenfürsorge kommt es auf nichts mehr an, als auf die Erforschung und Beurteilung der individuellen Verhältnisse des einzelnen Mannes, der unterstützt werden soll. Man muß bei der Frage, wie man unterstützen soll und in welchem Umfange man unterstützen soll, wenn man seine Aufgabe als Armenpfleger gewissenhaft auffaßt, in die individuellen Verhältnisse der Leute hineinsteigen. Und weil man das muß, weil man der Gefahr, die es haben würde, wenn man schablonenmäßig auf diesem Gebiet vorgeht, begegnen muß, deshalb bin ich der Meinung, daß man an sich die Armenpflege nicht genug lokalisieren kann. Man muß die Entscheidung darüber, ob ein Unterstützungsfall vorliegt und wie dabei zu verfahren ist, der Lokalbehörde überlassen. Die Last kann man nachher für gewisse Kategorien auf weitere Schultern legen ¹⁾.“

Es wäre verfrüht, diese Reformgedanken, wie sie von dem Staats-

1) Sitzung des Reichstags vom 17. März 1893. Stenographische Berichte 1892/93, S. 1698 u. f.

sekretär des Innern entwickelt worden sind, einer Prüfung zu unterziehen. Ihre Verwirklichung ist von einer ganzen Reihe von Voraussetzungen abhängig gemacht, deren Erfüllung eine geraume Zeit noch in Anspruch nehmen wird. Nur auf einzelne Punkte sei hingewiesen. Erst die Zukunft wird lehren, in welchem Umfange durch die Arbeiterversicherung die öffentliche Armenpflege entlastet wird. Gegenwärtig lassen sich hierüber nur Vermutungen aufstellen oder aus ungenügenden vereinzelteten Thatsachen Schlüsse ziehen, die einen wissenschaftlichen Wert nicht beanspruchen können. Man wird in dieser Beziehung die weitere Entwicklung abwarten müssen. Schon gegenwärtig aber läßt sich der andere, in der Rede des Ministers enthaltene, wenn auch nicht zu vollem Ausdruck gekommene Gedanke verwirklichen, daß die gesamte geschlossene Armenpflege den größeren Verbänden übertragen werde, vorbehaltlich des Rechts der Ortsarmenverbände, die geschlossene Armenpflege oder eigene Zweige derselben auch weiterhin auf eigene Kosten zu verwalten. Schon das preussische Gesetz vom 11. Juli 1891 hat in dieser Richtung einen wichtigen Schritt gethan¹⁾ und auf diesem Wege kann in noch umfassenderem Mafse eine Entlastung der Ortsarmenverbände erfolgen, ohne daß den durch die Erfahrung als allein richtig erwiesenen Grundsätzen der Armenpflege zuwidergehandelt wird. Mit Recht hat der Staatssekretär von Bötticher die Erforschung und Beurteilung der individuellen Verhältnisse der einzelnen Hilfsbedürftigen als die erste Voraussetzung einer ihrem Zwecke entsprechenden Armenpflege bezeichnet und damit die Notwendigkeit, die Armenpflege zu lokalisieren, begründet. Jedoch ist hierbei wohl zwischen der geschlossenen und der offenen Armenpflege zu unterscheiden. Insoweit es sich um die Armenpflege von Personen handelt, die infolge körperlicher oder geistiger Krankheit der Aufnahme in eine Anstalt bedürfen, kann sie sehr wohl von größeren Verbänden übernommen werden, ohne daß es erforderlich wäre, die Ortsarmenverbände zu verpflichten, einen Teil der Kosten für die Verpflegung der in die Anstalt aufgenommenen Ortsarmen zu tragen. Dem Mißbrauche, daß ein Ortsarmenverband sich durch Verbringung eines Hilfsbedürftigen in eine Anstalt des größeren Verbandes von der ihm gesetzlich obliegenden Last zu befreien suchen werde, kann und muß vorgebeugt werden durch eine in der Anstalt auszuübende strenge Kontrolle. Ueber die Frage, ob für einen Hilfsbedürftigen die Aufnahme in eine Heilanstalt erforderlich ist, ob nicht Simulation u. s. w. vorliegt, können nur die Anstaltsärzte und Anstaltsbehörden eine sachgemäße Entscheidung geben. Aber auch über die andere Frage, ob der Kranke nicht aus eigenen Mitteln die Kosten der Anstaltspflege bestreiten könne, wird in der Regel die Anstaltsbehörde sich ebenso gut Gewißheit verschaffen können, wie die Ortsarmenbehörde.

Die Ansicht des Staatssekretärs aber, daß nach Durchführung der Arbeiterversicherung und nach Uebernahme der geschlossenen Armenpflege durch die größeren Armenverbände, sowie nach gesetzlicher Begrenzung

1) Vgl. hierüber meine Erläuterungen zu diesem Gesetze in den Jahrbüchern 3. Folge III, S. 256 u. ff. Der Text des Gesetzes ist in den Jahrbüchern 3. Folge II, S. 575 zum Abdruck gelangt.

der den Ortsverbänden verbleibenden Armenlast diese letzteren kein besonderes Interesse mehr daran haben würden, die Unterstützungsbedürftigen abzuschieben, dürfte doch als eine optimistische sich erweisen. Wir würden es selbst nach Durchführung aller Reformen für höchst bedenklich erachten, die Vorschriften über Begründung des Unterstützungswohnsitzes aufzuheben und jede Gemeinde, in deren Gebiet die Hilfsbedürftigkeit eintritt, für verpflichtet zu erklären, den Armen für die ganze Dauer der Hilfsbedürftigkeit, d. h. vielfach auf Lebenszeit zu unterstützen. Die Verteilung der Armenlast würde dadurch noch weit willkürlicher werden, als sie gegenwärtig ist. Vor allem aber würde das Bestreben der Gemeinden, Hilfsbedürftige abzuschieben, nicht gemindert, sondern außerordentlich gesteigert und außerordentlich erleichtert werden.

Doch steht, wie gesagt, eine Umgestaltung unseres Armenrechts nach diesen Ideen zunächst nicht in Frage. Aber die Reichsregierung konnte sich der Einsicht nicht verschließen, daß, auch wenn das Prinzip des Gesetzes über den Unterstützungswohnsitz aufrecht erhalten werde, doch wohl schon gegenwärtig einige Bestimmungen abgeändert werden können, um manche in der Praxis hervorgetretenen Uebelstände zu beseitigen oder wenigstens abzuschwächen, ohne daß dadurch einer künftigen Umgestaltung der Armengesetzgebung nach irgend einer Richtung hin vorgegriffen würde. Der Entwurf einer solchen Novelle zu dem Gesetze vom 6. Juni 1870 wurde auf Beschlufs des Bundesrates am 28. Februar 1893 dem Reichstage vorgelegt¹⁾ und dessen Kommission erstattete über ihn einen ausführlichen Bericht²⁾. Bevor jedoch der Reichstag selbst darüber in Beratung treten konnte, erfolgte seine Auflösung. Unter Berücksichtigung und Verwertung der von der Kommission des Reichstags gefassten Beschlüsse ward der Entwurf in einigen Bestimmungen umgearbeitet und am 21. November 1893 von neuem dem Reichstage vorgelegt³⁾, der ihn mit einigen wenigen formellen Aenderungen annahm⁴⁾. In dieser Gestalt ward der Entwurf vom Bundesrat sanktioniert und vom Kaiser als Reichsgesetz, betreffend die Aenderung des Gesetzes über den Unterstützungswohnsitz und Ergänzung des Strafgesetzbuches am 12. März 1894 unterzeichnet. Das Gesetz zerfällt in drei Artikel, von denen der erste die Abänderungen des Gesetzes über den Unterstützungswohnsitz, der zweite eine Ergänzung des Strafgesetzbuches enthält, der dritte aber bestimmt, daß das Gesetz am 1. April 1894 in Kraft treten soll und der Reichskanzler ermächtigt wird, den Text des Gesetzes über den Unterstützungswohnsitz in der Gestalt, welche derselbe durch das neue Gesetz erhalten hat, in dem Reichsgesetzblatt bekannt zu machen⁵⁾.

1) Drucksachen des Reichstags 1892/93. Nr. 130.

2) Drucksachen des Reichstags 1892/93. Nr. 227.

3) Drucksachen des Reichstags 1893/94. Nr. 57.

4) Die erste Beratung des Entwurfs fand am 4. Dezember 1893, die 2. am 26. Januar 1894, die dritte Beratung und die Annahme des Entwurfs am 1. und 8. Februar 1894 statt. Stenogr. Berichte S. 251 u. ff., S. 893 u. ff., S. 977 u. ff., S. 1101. Die Kommission erstattete unter Hinweis auf den ausführlichen Kommissionsbericht, der über den ersten Entwurf erstattet worden war, nur mündlichen Bericht.

5) Demgemäß ist das Gesetz über den Unterstützungswohnsitz in seiner gegenwärtig geltenden Gestalt in dem Reichsgesetzblatt 1894 S. 262 u. ff. bekannt gemacht worden.

Die wichtigste Aenderung, welche das Gesetz herbeigeführt, (Art. 1. I.) besteht darin, dafs, während bisher der Unterstützungswohnsitz erst nach vollendetem 24. Lebensjahr durch zweijährigen Aufenthalt selbständig erworben werden und durch zweijährige Abwesenheit verloren gehen konnte, die Altersgrenze hierfür auf das vollendete 18. Lebensjahr herabgesetzt wurde (Gesetz über den Unterstützungswohnsitz in der Fassung vom 12. März 1894 § 10, 22). Schon im Jahre 1870 waren in dem Reichstag die Ansichten über die Altersgrenze auseinander gegangen und in dessen Kommission war der Antrag, dieselbe auf das vollendete 21. Jahr festzusetzen, nur mit geringer Mehrheit abgelehnt worden. Für den Bundesrat wie für die Mehrheit des Reichstages war hierfür die Erwägung entscheidend gewesen, dafs einerseits in dem größten Teil des Bundesgebiets damals noch mit dem vollendeten 24. Jahre die Volljährigkeit begann, und andererseits, dafs man dies Lebensalter als solches glaubte annehmen zu müssen, mit welchem in der Regel die wirtschaftliche Selbständigkeit erreicht werde. Durch Reichsgesetz vom 17. Februar 1875 ist aber der Beginn der Volljährigkeit auf das vollendete 21. Lebensjahr im ganzen Reiche verlegt worden. Der zweite der oben angeführten Gründe erwies sich in der Praxis als unrichtig. Gerade in denjenigen Klassen, aus welchen fast ausschließlich das Heer der Hilfsbedürftigen sich rekrutiert, beginnt die wirtschaftliche Selbständigkeit nicht erst mit dem vollendeten 24. Lebensjahr, sondern weit früher. Die Erfahrung des täglichen Lebens zeigt, wie in der Begründung des Gesetzesentwurfs ausgeführt wird, dafs der Arbeiter von dem ihm nach dem Freizügigkeitsgesetze zustehenden Rechte, sich den Ort seines Aufenthalts und seines Erwerbs uneingeschränkt zu wählen, oft schon sehr zeitig, in manchen Landesteilen bald nach der Einsegnung, Gebrauch macht. Thatsächlich beginnt die wirtschaftliche Selbständigkeit, welche grundsätzlich für den Erwerb und Verlust des Unterstützungswohnsitzes maßgebend sein soll, in dem Arbeiterstand mit dem Eintritt in eine selbständige Arbeitshätigkeit (als landwirtschaftlicher oder Fabrikarbeiter, Diensthote u. s. w.). Zu der Großjährigkeit oder gar zu dem 24. Lebensjahre steht dieselbe in keiner Beziehung. Es ist ein Mißstand, welcher von der Bevölkerung schwer empfunden wird, wenn für einen solchen Arbeiter im Falle der Verarmung die Heimatgemeinde bis zu seinem vollendeten 26. Lebensjahre aufkommen muß, zumal diese Belastung sich nicht nur auf den Hilfsbedürftigen selbst bezieht, sondern auch auf dessen Ehefrau und Kinder, bei weiblichen Personen auf die uneheliche Descendenz, da Ehefrauen und Kinder den Unterstützungswohnsitz des Ehemannes, bezw. der Eltern teilen. Stirbt das Kind vor dem 26. Lebensjahre mit Hinterlassung von Kindern, so folgen letztere dem Unterstützungswohnsitz der Großeltern, wenn diese auch inzwischen verstorben sein sollten. Es können demnach Gemeinden in die Lage kommen, noch nach 30 oder mehr Jahren nach dem Tode oder Abzug eines Gemeindeangehörigen für dessen Familienglieder Armenunterstützung gewähren oder erstatten zu müssen, ohne dafs sie diese Personen vielleicht jemals gesehen haben. Die Unterstützungen sind unter Umständen, namentlich wenn es sich um Kosten langwieriger Krankheiten handelt, sehr erheblich. Diese Miß-

stände machten sich vor allem auf dem Lande in den östlichen Provinzen Preussens geltend und riefen dort schon bald, nachdem das Gesetz in Geltung getreten war, laute und immer wieder erneute Beschwerden hervor. Und sie wurden um so fühlbarer, je mehr die ländlichen Arbeiter der dortigen Gegenden in die Städte, in die Industriebezirke, in die westlichen Provinzen zogen. Das platte Land hatte nicht nur durch den dadurch verursachten Mangel an Arbeitern zu leiden, sondern hatte auch die Last der Armenversorgung für sie zu tragen, wenn sie vor dem vollendeten 26. Jahre hilfsbedürftig wurden. In immer wiederkehrenden Petitionen, Vereinsbeschlüssen, Interpellationen ward es als eine Forderung der Gerechtigkeit bezeichnet, daß der Arbeiter von dem Zeitpunkt an einen Unterstützungswohnsitz müsse erwerben können, wo er zufolge des Grundsatzes der Freizügigkeit thatsächlich sich den Ort seines Aufenthalts und Erwerbes frei wählen könne. Hiergegen wurde allerdings von den Vertretern der süddeutschen Interessen geltend gemacht, daß durch die Herabsetzung der Altersgrenze nicht nur der Zusammenhalt der Familie, die elterliche und väterliche Autorität geschwächt und die Zahl der Landarmen vermehrt werden, sondern daß dadurch auch ein ungünstiger Einfluß auf die Verhältnisse der Arbeiter, insbesondere des ländlichen Gesindes, ausgeübt werde. Indem die Arbeitgeber suchen würden, durch häufigen Wechsel der Arbeiter der Begründung eines Unterstützungswohnsitzes vorzubeugen, würde dadurch gerade der jugendliche Teil der Arbeiterbevölkerung bei einer Herabsetzung der Altersgrenze mehr und mehr zu einem unstillen Leben gezwungen und der Landstreicherei zugetrieben. Muß auch zugegeben werden, daß dieses letztere Bedenken nicht ohne Begründung ist, so sind doch die Gründe, welche für eine Herabsetzung der Altersgrenze sprechen, überwiegend, und die Aenderung des Gesetzes muß als eine Verbesserung bezeichnet werden. Auch darf die in Uebereinstimmung mit dem Entwurfe des Bundesrats erfolgte Festsetzung der Altersgrenze auf das vollendete 18. Lebensjahr wohl als eine angemessene bezeichnet werden. Von entgegengesetzten Seiten waren das vollendete 16., 19. oder 21. Lebensjahr in Vorschlag gebracht worden. Wie alle derartigen Altersbestimmungen, so kann auch die unseres Gesetzes nur die Regel des Lebens berücksichtigen, von der mehr oder weniger Abweichungen in den einzelnen Fällen vorkommen. Ist es auch richtig, daß heute vielfach die Jugend der Arbeiterbevölkerung schon bald nach der Schulentlassung und der Einsegnung in selbständige Arbeitsverhältnisse eintritt, so ist es doch auch hier die Regel, daß eine Lösung von dem elterlichen Hause erst nach mehreren Jahren erfolgt und es kann nicht ratsam erscheinen, durch Festsetzung der Altersgrenze auf das vollendete 16. Jahr diese Lösung von Familie und Heimat dem Arbeiter noch mehr zu erleichtern und sie zu befördern. Andererseits konnte dem Hauptgrund, mit welchem der Vorschlag, das vollendete 21. Lebensjahr als Grenze zu bestimmen, gestützt wurde, kein ausschlaggebendes Gewicht beigemessen werden. Damit wäre allerdings diese Grenze mit der der Volljährigkeit zusammengefallen. Damit hätte nur eine Rückkehr stattgefunden zu dem Prinzip, von dem aus das Gesetz von 1870 die Grenze auf das vollendete 24. Jahr gelegt hatte. Indes besteht ein innerer Zu-

sammenhang, der dies rechtfertigt, doch nicht. Mit der Volljährigkeit erwirbt allerdings der Mensch für den privatrechtlichen Vermögensverkehr erst volle Selbständigkeit. Der Minderjährige bedarf der Genehmigung des Vaters oder des Vormundes, um in Dienst oder Arbeit zu treten. Aber wenn diese Erlaubnis für einen Fall erteilt ist, so gilt sie als allgemeine Erlaubnis zur Eingehung oder Aufhebung von Dienst- und Arbeitsverhältnissen derselben Art und der Minderjährige bedarf nicht der Zustimmung seines Vertreters zu Rechtsgeschäften, die sich hierauf oder auf die Erfüllung der aus einem solchen Verhältnisse sich ergebenden Verpflichtungen beziehen¹⁾. Damit hat für die arbeitende Klasse (von Ausnahmen abgesehen) die Volljährigkeit thatsächlich fast gänzlich ihre Bedeutung verloren. Die jugendlichen Arbeiter sind rechtlich selbständig, sobald sie mit Erlaubnis des Vaters oder Vormundes in ein Arbeitsverhältnis eingetreten sind. Allerdings kann nach der Gewerbeordnung § 119 a durch Ortsstatut bestimmt werden, daß der von minderjährigen gewerblichen Arbeitern verdiente Lohn an die Eltern oder Vormünder und nur mit deren schriftlicher Zustimmung oder nach deren Bescheinigung über den Empfang der letzten Lohnzahlung unmittelbar an die Minderjährigen gezahlt werde, oder aber, daß die Gewerbetreibenden den Eltern oder Vormündern innerhalb gewisser Fristen Mitteilung von den an minderjährige Arbeiter gezahlten Lohnbeträgen zu machen haben. Indes sind derartige Statute, soviel bekannt, bisher nur ganz vereinzelt erlassen worden und es ist nicht wahrscheinlich, daß sich dies in Zukunft ändern werde. Die Volljährigkeit hat demnach in der Regel auf die Arbeits- und Erwerbsverhältnisse der Arbeiter gar keinen Einfluß und es ist deshalb auch nicht gerechtfertigt, die Frist für Erwerb und Verlust des Unterstützungswohnsitzes erst mit erlangter Volljährigkeit beginnen zu lassen. Damit ist zugleich dem Vorschlage, die Altersgrenze auf das vollendete 19. Lebensjahr zu setzen, der Boden entzogen, da auch er nur darauf sich stützte, daß bei einer solchen Festsetzung der Erwerb oder Verlust des Unterstützungswohnsitzes nach Ablauf der zweijährigen Frist mit dem Beginne der Volljährigkeit zusammenfallen würde.

Zwischen diesen nach beiden Seiten hin abweichenden Vorschlägen dürfte das Gesetz mit Festsetzung der Grenze auf das vollendete 18. Lebensjahr die richtige Mitte getroffen haben²⁾.

1) Es ist dies fast überall teils durch die Gesetzgebung (Preußen, Allg. Landrecht II, 5, § 6, 8, Vormundschaftsordnung vom 12. Juli 1875 § 6, Württemberg, Gesetz vom 30. Juli 1865, Art. 3 Ziff. 2), teils durch die Praxis der Gerichte anerkannt. Ebenso Entwurf eines Bürgerlichen Gesetzbuchs für das Deutsche Reich (Zweite Lesung) § 87.

2) Nach Art. 3 des Gesetzes vom 12. März 1894 trat dasselbe am 1. April 1894 in Kraft. Der Berichterstatter erklärte in der Sitzung des Reichstags vom 26. Januar 1894, daß es die übereinstimmende Ansicht des Bundesrats sowohl als der Kommission sei, daß von diesem Tage ab alle Rechtsverhältnisse nur noch nach dem neuen Gesetze zu beurteilen seien, derart, daß allerdings von diesem Tage ab in Bezug auf den Unterstützungswohnsitz Veränderungen eintreten können, ohne daß unter der Herrschaft des neuen Gesetzes noch etwas Neues zu geschehen haben werde. Insbesondere beziehe sich dies auf den Fristenlauf für Erwerb und Verlust des Unterstützungswohnsitzes. Es sei nicht erforderlich, daß erst von dem 1. April 1894 ab ein neuer Fristenlauf stattfinde. (Stenogr. Berichte S. 900). Hiergegen ward in dem Reichstage von keiner Seite Wider-

Eine andere Bestimmung des Gesetzes (Art. 1. II) bezweckt, einer Vorschrift des Gesetzes über den Unterstützungswohnsitz von 1870 eine folgerichtige Gestaltung und Verallgemeinerung zu geben. Nach § 29 des Gesetzes von 1870 hatte der Ortsarmenverband des Dienstortes erkrankten Dienstboten, Gesellen, Gewerbegehilfen und Lehrlingen während 6 Wochen Kur und Verpflegung zu gewähren, ohne hierdurch einen Anspruch auf Ersatz gegen den Orts- oder Landarmenverband, dem der Unterstützte angehörte, zu erwerben. Auch diese Vorschrift beruhte auf dem Grundsatz der Wechselwirkung zwischen wirtschaftlicher Leistung und Unterstützungspflicht und erfolgte hauptsächlich zu dem praktischen Zwecke, um Streitigkeiten über Erstattung der Verpflegungskosten und die Uebernahme Hilfsbedürftiger gerade in Bezug auf solche Personen, bei denen ein besonders häufiger Ortswechsel vorkommt, möglichst vorzubeugen. Der erste, im Februar 1893 dem Reichstage vorgelegte Entwurf des Bundesrates bezweckte diese Vorschrift auf land- und forstwirtschaftliche Arbeiter auszudehnen und — in Uebereinstimmung mit dem Gesetze über die Krankenversicherung der Arbeiter — die Zeit, während welcher der Dienstort zur endgültigen Unterstützung verpflichtet ist, von 6 auf 13 Wochen auszudehnen. In Uebereinstimmung mit den von der Kommission des Reichstages gefassten Beschlüssen hat der zweite Entwurf diese Vorschrift einerseits erweitert, andererseits beschränkt und in dieser Gestalt ging sie, nur mit einigen vom Reichstage beschlossenen

spruch erhoben. Trotzdem ist K r e c h (Mitglied des Bundesrats für Heimatwesen) der Ansicht, daß dem Art. 3 diese Bedeutung nicht zukomme, daß es vielmehr einer ausdrücklichen Vorschrift im Gesetze bedürft hätte, wenn perfekt gewordene Rechtsverhältnisse, wie der am 1. April 1894 begründete Unterstützungswohnsitz einer Person unter 24 Jahren, ohne weiteres hätte geändert werden sollen. Personen, die am 1. April 1894 zwischen 18 und 24 Jahren alt waren, erwürben oder verlören den Unterstützungswohnsitz durch Aufenthalt oder Abwesenheit erst mit Ablauf des 31. März 1896. Die Einrechnung der Zeit vor dem 1. April 1894 sei ausgeschlossen, weil bis dahin die Fähigkeit zum selbständigen Erwerb und Verlust des Unterstützungswohnsitzes gemangelt habe (a. a. O. S. 34, 38, 44, 64). Diese Ansicht kann jedoch nicht als richtig anerkannt werden. Durch Erwerb und Verlust des Unterstützungswohnsitzes werden keine subjektiven Rechte und Pflichten begründet und aufgehoben, weder für die betreffende Person noch für einen Armenverband. Wir können hier von der bestrittenen Frage, ob überhaupt das Gesetz ein subjektives Recht auf Armenunterstützung begründet, absehen. Aber auch die Pflicht des Armenverbandes entsteht nicht durch Erwerb und geht nicht unter durch Verlust des Unterstützungswohnsitzes. Durch Erwerb wird nur eine der gesetzlichen Voraussetzungen hergestellt, unter denen die Pflicht zur Unterstützung entsteht, sobald Verarmung eintritt. Es ist damit nur die rechtliche Möglichkeit für Entstehung einer Verpflichtung gegeben, ebenso wie durch Verlust des Unterstützungswohnsitzes nur diese rechtliche Möglichkeit beseitigt wird. Es lagen demnach für Personen, die am 1. April 1894 zwischen 18 und 24 Jahre alt waren, perfekt gewordene Rechtsverhältnisse noch nicht vor, sofern sie nicht damals Armenunterstützung erhielten. War aber dies letztere der Fall, so ruhte der Lauf der zweijährigen Frist für sie (Gesetz § 14, 27). Da es außerdem der ausgesprochene Wille der gesetzgebenden Faktoren war, daß vom 1. April 1894 ab alle Rechtsverhältnisse in Bezug auf den Unterstützungswohnsitz nur nach dem neuen Gesetz beurteilt werden und eine ausdrückliche Vorschrift dieses Inhaltes nur deshalb in das Gesetz nicht aufgenommen wurde, weil sie als selbstverständlich betrachtet wurde, so muß dem Gesetze auch diese rückwirkende Kraft zugeschrieben werden. Es steht zu hoffen, daß das Bundesamt für das Heimatwesen trotz der abweichenden Ansicht eines seiner Mitglieder die richtige Auslegung des Gesetzes zur Geltung bringen wird.

formellen Verbesserungen, in das Gesetz vom 12. März 1894 über. Nach der gegenwärtigen Fassung des § 29 des Gesetzes über den Unterstützungswohnsitz ist nicht der Orts- oder Landarmenverband, welchem der Hilfsbedürftige angehört, verpflichtet, dem Erkrankten die erforderliche Kur und Verpflegung zu gewähren, sondern der Ortsarmenverband des Dienst- oder Arbeitsortes, sofern Personen, welche gegen Lohn oder Gehalt in einem Dienst- oder Arbeitsverhältnis stehen, oder deren ihren Unterstützungswohnsitz teilende Angehörige oder endlich Lehrlinge am Dienst- oder Arbeitsort erkranken, d. h. infolge von Erkrankung an diesem Orte hilfsbedürftig werden. Diese Verpflichtung zur Unterstützung ist jedoch nur auf einen Zeitraum von 13 Wochen beschränkt. Muß die Krankenpflege länger als 13 Wochen fortgesetzt werden, so wird ein Anspruch auf Erstattung der Kur- und Verpflegungskosten für den über diese Frist hinausgehenden Zeitraum, bzw. auf Uebnahme des Hilfsbedürftigen gegen den Armenverband, dem derselbe angehört, begründet.

Die Ausdehnung der Bestimmung des § 29 auf alle Personen, welche in einem Dienst- oder Arbeitsverhältnis gegen Lohn oder Gehalt stehen, ist nur eine folgerichtige Verallgemeinerung des bisher geltenden Rechtsatzes, da kein stichhaltiger Grund vorliegt, seine Anwendung nur auf bestimmte Klassen der arbeitenden Bevölkerung zu beschränken. Praktische Bedeutung wird die Vorschrift namentlich für diejenigen Klassen der arbeitenden Bevölkerung erhalten, die der gesetzlichen Krankenversicherung nicht unterliegen, insbesondere für die in der Land- und Forstwirtschaft beschäftigten Arbeiter. Zugleich wird darin aber auch ein Ansporn für die Gemeinden liegen, durch statutarische Bestimmung die obligatorische Krankenversicherung nach § 2 des Gesetzes über die Krankenversicherung auf sie auszudehnen. Nicht ohne Bedenken ist dagegen die Ausdehnung der Unterstützungspflicht auf die Familienangehörigen der Personen, welche in einem Dienst- oder Arbeitsverhältnis stehen, sofern sie am Dienst- oder Arbeitsorte des Familienhauptes erkranken und dessen Unterstützungswohnsitz teilen. Die Reichstagskommission ging bei der Annahme dieser Bestimmung von der Erwägung aus, daß es dem von dem Gesetze festgehaltenen Grundsätze der Familienzusammengehörigkeit widersprechen würde, wenn in den vorausgesetzten Fällen verschiedene Armenverbände für die an einem Orte vereinigten Familienglieder zu sorgen hätten. Doch erscheint dies nicht ganz zutreffend. Die Vorschrift des § 29 bildet auch in der gegenwärtigen Fassung eine Ausnahme von den allgemeinen Bestimmungen des Gesetzes über die Begründung der Verpflichtung zur endgültigen Armenunterstützung und erscheint nur durch das Arbeitsverhältnis der Arbeiter selbst gerechtfertigt. Die Vereinigung der Familienmitglieder an einem Orte ist aber nach den anderweiten Bestimmungen des Gesetzes weder für die Ortsarmen noch für die Landarmen von rechtlicher Bedeutung. Zur Unterstützung des Antrags wurde in der Kommission hervorgehoben, daß seine Annahme in der Praxis schwerlich sehr weittragende Folgen haben werde, da, wenn der Beschäftigungsort mit der Verpflichtung zur Fürsorge für den beschäftigten Arbeiter selbst zugleich auch diejenige für dessen mitziehende

Ehefrau und Kinder zu übernehmen haben würde, er sich gegen die Aufnahme solcher mit Familien behafteter Personen wehren werde. Der Bundesrat nahm diese Bestimmung in den zweiten Entwurf auf, namentlich auch mit Rücksicht darauf, daß sie in der Praxis keine bedeutenden Folgen haben werde. Indes kann die Sache auch noch eine andere Seite haben, die von dem Reichstag und dem Bundesrat nicht beachtet worden ist. Es ist allerdings vorauszusehen, daß infolge dieser Bestimmung Arbeiter, die ihre Frauen und Kinder mitführen, schwerer in der Fremde Arbeit finden werden als bisher, daß die Arbeitgeber sie aus dem Dienste entlassen werden, wenn sie ihre Familie zu sich kommen lassen, bevor sie an dem Aufenthaltsort ihren Unterstützungswohnsitz erworben haben. Die Folge davon wird aber die sein, daß der Mann sich von seiner Familie trennt und sie in der Heimat zurückläßt. Das wird nur allzuhäufig zur Zerrüttung und Auflösung des Familienlebens, zum sittlichen und wirtschaftlichen Verderb führen. Die gesetzliche Bestimmung, die formell zur Wahrung des Familienzusammenhangs bestimmt ist, wird vielfach tatsächlich dessen Zerstörung herbeiführen.

Nach einer von der Kommission des Reichstags beantragten, in das Gesetz aufgenommenen Vorschrift liegt jedoch dem Dienst- oder Arbeitsort diese Verpflichtung zur Unterstützung der in ihm beschäftigten, aber erkrankten Personen nicht ob, wenn das Dienst- oder Arbeitsverhältnis, durch welches der Aufenthalt an dem Orte bedingt wird, nach seiner Natur oder im voraus durch Vertrag auf einen Zeitraum von einer Woche oder weniger beschränkt ist. In diesem Falle hat zwar der Dienst- oder Arbeitsort ebenfalls nach den allgemeinen Grundsätzen des Gesetzes (§ 28) die Fürsorge zu übernehmen, aber nur vorläufig und vorbehaltlich des Anspruchs auf Erstattung der Kosten und Uebernahme des Hilfsbedürftigen durch den endgültig verpflichteten Armenverband. Diese durch das Gesetz eingeführte Beschränkung ist gerechtfertigt durch die kurze Dauer der Beschäftigung und steht im Einklang mit der Bestimmung des Krankenversicherungsgesetzes § 1, wonach die Arbeiter, deren Beschäftigung ihrer Natur nach nur eine vorübergehende oder durch den Arbeitsvertrag im voraus auf einen Zeitraum von weniger als einer Woche beschränkt ist, der gesetzlichen Krankenversicherung nicht unterliegen. Nur eine kleine, aber beabsichtigte Verschiedenheit beider Gesetze findet sich. Während die Freiheit von der Krankenversicherung nur dann eintritt, wenn die Beschäftigung durch den Arbeitsvertrag auf einen Zeitraum von weniger als einer Woche beschränkt ist, ist die Verpflichtung des Dienst- oder Arbeitsortes auch dann nicht begründet, wenn der Arbeitsvertrag auf eine Woche abgeschlossen wird. Mit Rücksicht darauf, daß die Arbeitsverträge auf dem Lande sehr häufig auf die Dauer einer Woche abgeschlossen werden, sollte durch diese Fassung die Wirkung der neuen Vorschrift für die ländlichen Ortsarmenverbände abgeschwächt werden.

Vielfache Beschwerden, und nicht unberechtigte, sind gegen das Gesetz über den Unterstützungswohnsitz erhoben worden, weil dasselbe zu zahlreichen und langwierigen Streitigkeiten zwischen den einzelnen Armenverbänden und damit zu einer sehr lästigen Vielschreiberei und zu

einem unnötigen Aufwand von Arbeitskraft und Kosten Veranlassung gebe. Das Gesetz vom 12. März 1894 hat einzelnen dieser Beschwerden Abhilfe zu schaffen gesucht. Nach dem Gesetze § 28 ist ein Ortsarmenverband, in dessen Bezirk die Hilfsbedürftigkeit eintritt, zur Unterstützung des Hilfsbedürftigen verpflichtet. Er hat aber einen Anspruch auf Ersatz der Kosten und auf Uebernahme des Hilfsbedürftigen gegen den Landarmenverband, sofern der Hilfsbedürftige keinen Unterstützungswohnsitz besitzt. Nach dem Gesetz von 1870 § 30 hatte der Ortsarmenverband, der einen solchen Anspruch geltend machen wollte, den Nachweis zu erbringen, daß der Hilfsbedürftige einen Unterstützungswohnsitz nicht besitzt. Konnte er diesen Nachweis nicht erbringen, so ward nach konstanter Praxis des Bundesamts für das Heimatwesen der Anspruch abgewiesen, selbst wenn der Beweis dieser Negative sich als unmöglich darthun liefs, z. B. wenn es sich um die Fürsorge von Findlingen, unbekanntes Taubstummen, Blödsinnigen, deren Herkunft nicht zu ermitteln war, handelte¹⁾. Durch diese Praxis wurden nicht nur zahlreiche und langwierige Rechtsstreitigkeiten hervorgerufen, sondern die Ortsverbände dazu verführt, durch gesetzwidrige Abschiebung fremder Personen der Gefahr vorzubeugen, endgültig die Kosten für deren Fürsorge tragen zu müssen. Wie schon der erste Entwurf vorschlug, hat zur Beseitigung dieser Uebelstände das Gesetz vom 12. März 1894 bestimmt (Art. 1. III), daß der Ersatzanspruch schon dann begründet ist, wenn ein Unterstützungswohnsitz des vorläufig Unterstützten nicht zu ermitteln ist, und daß der Beweis hierfür schon dann als erbracht gilt, wenn der klagende Armenverband nachweist, daß er alle diejenigen Erhebungen vorgenommen hat, welche nach Lage der Verhältnisse als geeignet zur Ermittlung eines Unterstützungswohnsitzes anzusehen waren. Sollte sich trotzdem später der Nachweis führen lassen, daß der Hilfsbedürftige einen Unterstützungswohnsitz gehabt hat, so ist der Ortsarmenverband desselben schon nach allgemeinen Rechtsgrundsätzen — das Gesetz bestimmt es aber auch ausdrücklich — nachträglich zur Rückerstattung der Kosten an den Landarmenverband verpflichtet.

Demselben Zwecke, Streitigkeiten unter Armenverbänden vorzubeugen und sie, soweit solche entstehen, zu vereinfachen, dient die weitere Vorschrift des neuen Gesetzes (Art. 1 IV), daß alle Erstattungs- und Ersatzansprüche, welche auf Grund des Gesetzes über den Unterstützungswohnsitz erhoben werden, in 2 Jahren vom Ablauf desjenigen Jahres ab, in welchem der Anspruch entstanden ist, verjähren. Endlich hat das Gesetz noch eine Bestimmung aufgenommen, welche die Rechtsprechung vor einem Abweg zu bewahren bestimmt ist. Nach dem Gesetze von 1870 § 30 hat der Ortsarmenverband, der einen Hilfsbedürftigen, welcher in einem anderen Armenverband seinen Unterstützungswohnsitz hat, vorläufig unterstützt, einen Ersatzanspruch gegen den Ortsarmenverband des Unterstützungswohnsitzes. Durch Landesgesetz, insbesondere durch das preussische Gesetz vom 11. Juli 1891 sind aber

1) Vgl. die Rechtsprechung des Bundesamtes bei Wohlers, Das Reichsgesetz über den Unterstützungswohnsitz (5. Aufl. 1892).

einzelne Zweige der geschlossenen Armenpflege, auch insoweit es sich um Ortsarme handelt, den Landarmenverbänden übertragen worden. In der Kommission des Reichstages ward die Befürchtung ausgesprochen, daß die Rechtsprechung auch in diesen Fällen sich an den Buchstaben des Gesetzes halten und nur Ersatzansprüche an Ortsarmenverbände zulassen werde, auch wenn diesen nach der Landesgesetzgebung gar nicht mehr die Fürsorgepflicht obliege. Um einer solchen Praxis vorzubeugen, wurde (Art. 1 V), die Aufnahme eines neuen Paragraphen (§ 32a) in das Gesetz beschlossen, wonach die Rechte und Pflichten der Ortsarmenverbände auf die Landarmenverbände übergehen, soweit nach Bestimmung der Landesgesetze diesen einzelne Zweige der öffentlichen Armenpflege übertragen sind.

Während die bisher besprochenen, in Art. 1 des Gesetzes vom 12. März 1894 enthaltenen Bestimmungen Abänderungen und Ergänzungen des Gesetzes vom 6. Juni 1870 bringen und demnach auch nur für dessen Geltungsgebiet erlassen sind, hat Art. 2 dem im ganzen Reichsgebiete geltenden Strafgesetzbuche einen Zusatz eingefügt. Das Strafgesetzbuch hat aus dem preussischen Strafgesetzbuch von 1851 § 119 in § 361 Nr. 5 die Vorschrift übernommen, daß mit Haft Personen zu bestrafen sind, welche sich dem Spiel, Trunk oder Müßiggang dergestalt hingeben, daß sie in einen Zustand geraten, in welchem zu ihrem Unterhalte oder zum Unterhalte derjenigen, zu deren Ernährung sie verpflichtet sind, durch Vermittelung der Behörde fremde Hilfe in Anspruch genommen werden muß. Nach § 362 können Personen, die hiernach verurteilt werden, zu Arbeiten, welche ihren Fähigkeiten und Verhältnissen angemessen sind, innerhalb und, sofern sie von anderen freien Arbeitern getrennt gehalten werden, auch außerhalb der Strafanstalt angeschlossen werden. Bei der Verurteilung kann zugleich erkannt werden, daß die verurteilte Person nach verbüßter Strafe der Landespolizeibehörde zu überweisen sei. Letztere erhält dadurch die Befugnis, die verurteilte Person entweder bis zu 2 Jahren in ein Arbeitshaus unterzubringen oder zu gemeinnützigen Arbeiten zu verwenden.

Das preussische Strafgesetzbuch hatte aber eine sehr wichtige Ergänzung in dem Gesetz vom 21. Mai 1855 Art. 13, 14 gefunden. Hiernach konnten Ehemänner, welche ihre Frauen, Eltern, welche ihre noch nicht 14 Jahre alten Kinder dergestalt hilflos lassen, daß sie der Armenpflege anheimfallen, durch Verfügung der Verwaltungsbehörde auf solange, als das Bedürfnis der Armenpflege für ihre Angehörigen fort-dauert, in eine Arbeitsanstalt untergebracht werden, sobald der Versuch, sie im Verwaltungs- oder gerichtlichem Wege zur Unterstützung ihrer Angehörigen exekutivisch anzuhalten, fruchtlos geblieben war.

Es erhoben sich nach Erlaß des Strafgesetzbuches Bedenken, ob diese landesgesetzlichen Bestimmungen nicht durch § 362 des Strafgesetzbuches aufgehoben seien, und da auch die preussische Staatsregierung diese Bedenken teilte, so wurde das Gesetz von 1855 durch das Gesetz vom 8. März 1871 § 74 ausdrücklich für aufgehoben erklärt. Allerdings hatte das Herrenhaus diese Bedenken nicht geteilt, vielmehr zunächst be-

schlossen, die erwähnten Bestimmungen des Gesetzes von 1855 in das neue Gesetz mit herüber zu nehmen, und auch in dem Abgeordnetenhaus hatte diese Ansicht Vertreter gefunden, ohne jedoch hier durchdringen zu können. Selbst Männer, welche sachlich jene Bestimmungen für geboten erachteten und es aussprachen, daß durch deren Beseitigung eine höchst bedauerliche Lücke in der Gesetzgebung entstanden sei, wie der Abgeordnete Miquel, hielten sie doch mit dem Reichsgesetze für unvereinbar. Diese Lücke ist auch durch die Vorschrift der §§ 65—67 des Gesetzes vom 8. März 1871 nicht ausgefüllt worden, wenn dadurch auch der Verwaltungsbehörde (dem Kreis- oder Stadtausschuß nach Zuständigkeitsgesetz von 1883 § 43) das Recht erteilt ist, auf Antrag des Armenverbandes, der eine Ehefrau oder ein Kind unterstützen muß, den Ehemann oder die Eltern anzuhalten, nach Maßgabe ihrer gesetzlichen Verpflichtung die erforderliche laufende Unterstützung zu gewähren, und wenn auch deren zu diesem Zwecke erlassenen Verfügungen vorläufig vollstreckbar sind (vorbehaltlich des ordentlichen Rechtswegs). Dies Verfahren hat sich in der Praxis als wenig wirksam erwiesen, weil dadurch weder das Familienhaupt genötigt werden kann, zu seiner Familie zurückzukehren oder sie zu sich zu nehmen, noch auch ein Zwang zur Arbeit gegen dasselbe zulässig ist. Infolgedessen machen die Armenverbände von dem ihnen zustehenden Rechte, derartige Anträge zu stellen, wenig Gebrauch, vielfach auch nicht in solchen Fällen, in welchen auf diesem Wege das Familienhaupt zur Erfüllung seiner Pflichten angehalten werden könnte.

Personen, welche nicht nach dem angeführten § 361 Ziff. 5 strafrechtlich verfolgt werden konnten, waren demnach jeder Bestrafung entzogen, selbst wenn sie in gewissenloser Weise ihren Lohn vergeudeten, Frauen und Kinder sich selbst überließen und vernachlässigten und dadurch die Armenbehörden in die Notwendigkeit versetzten, die verlassen und dem Elende preisgegebenen Familienangehörigen aus öffentlichen Mitteln zu unterstützen. Die Erfahrung hat erwiesen, daß die Behörden gegenüber einem derartigen rechtswidrigen und pflichtvergessenen Verfahren nur allzuhäufig machtlos waren, namentlich wenn das zur Unterstützung verpflichtete Familienhaupt häufig den Ort seiner Beschäftigung wechselte. Beschwerden über diesen dem Rechte wie den Grundsätzen einer rationellen Armenpflege Hohn sprechenden Mißbrauch wurden aus den verschiedensten Gegenden Deutschlands wiederholt und mit steigendem Nachdruck erhoben. In seinen Entwürfen hatte der Bundesrat deshalb vorgeschlagen, hinter Nr. 5 des § 361 des Strafgesetzbuches unter Nr. 5 a folgende Bestimmung aufzunehmen: „(Mit Haft wird bestraft), wer, obschon er in der Lage ist, diejenigen, zu deren Ernährung er verpflichtet ist, zu unterhalten, sich der Unterhaltspflicht trotz der Aufforderung der zuständigen Behörde derart entzieht, daß durch Vermittelung der Behörde fremde Hilfe in Anspruch genommen werden muß.“ Damit wären zugleich die oben angeführten Vorschriften des § 362 des Strafgesetzbuches über den gegen den Verurteilten zulässigen Zwang zur Arbeit, sowie über dessen Ueberweisung an die Landespolizeibehörde und Unterbringung in

ein Arbeitshaus nach verbüßter Haft für anwendbar erklärt worden¹⁾. Jedoch war die Mehrheit des Reichstags der Ansicht, daß im Gegensatze zu dem in § 361 Ziff. 5 mit Strafe bedrohten Thatbestand die bloße Weigerung, der Unterhaltspflicht Genüge zu leisten, nicht immer mit Haft zu bestrafen sei, sondern daß es dem Ermessen des Richters überlassen werden müsse, je nach der Lage des einzelnen Falles statt der Haft auf Geldstrafe bis zu 150 M. zu erkennen. Auch ward es nicht für richtig erachtet, die schweren Folgen, welche nach § 362 des Strafgesetzbuches mit einer Verurteilung auf Grund des § 361 Ziff. 5 verbunden werden können, eintreten zu lassen. Es ward mit Recht darauf hingewiesen, daß durch die neue Strafbestimmung Personen, welche ihrer Arbeit nachgehen und ihren Lebensunterhalt verdienen, nur deshalb mit Strafe bedroht werden, weil sie sich weigern, ihre Angehörigen zu unterhalten. Durch Unterbringung in ein Arbeitshaus würde ihnen die Möglichkeit, zu arbeiten und damit ihrer Pflicht zu genügen, auf längere Zeit entzogen, abgesehen davon, daß nicht selten der Aufenthalt in einem Arbeitshaus eine entsittlichende Wirkung ausübe. Auf Antrag der sozialdemokratischen Partei²⁾ ward deshalb von dem Reichstage zwar die Vorschrift in dem angeführten Wortlaut des Entwurfs angenommen, aber nicht als Nr. 5 a, sondern als Nr. 10 des § 361 des Strafgesetzbuches und zugleich bestimmt, daß statt der Haft auf Geldstrafe erkannt werden könne. Die veränderte Stellung der Vorschrift hatte zugleich die Folge, daß auf Zwangsarbeit und auf Ueberweisung an die Landespolizeibehörde nicht erkannt werden kann.

Die Verpflichtung zum Unterhalt der Familienangehörigen, deren Kreis in den einzelnen Rechtsgebieten Deutschlands durch das Recht verschieden begrenzt ist, hat als familienrechtliche zunächst einen privatrechtlichen Charakter und kann demgemäß von denen, die auf Unterhalt Anspruch erheben, durch eine Klage im ordentlichen Rechtswege geltend gemacht werden. Durch das Reichsgesetz vom 14. März 1894 ist die Verletzung dieser Pflicht unter den soeben angeführten Voraussetzungen auch mit öffentlicher Strafe bedroht. Wie hierdurch reichsgesetzlich die öffentlich-rechtliche Bedeutung der Unterhaltspflicht anerkannt ist, so hatte schon früher die Landesgesetzgebung um dieser öffentlich-rechtlichen Bedeutung willen bestimmt, daß zur Erfüllung der Unterhaltspflicht unter bestimmter gesetzlicher Voraussetzung polizeiliche Zwangsgewalt angewandt werden könne, vorbehaltlich des ordentlichen Rechtsweges. Die Vorschriften des preussischen Rechts hierüber sind schon oben (S. 585) angeführt worden. Da Personen, die zum Unterhalt ihrer Angehörigen verpflichtet sind, als für ihre eigene Person unterstützt angesehen werden, wenn ihre Angehörigen der öffentlichen Armenpflege anheimfallen, so können sie, soweit dies nach Landesgesetz zulässig ist, in diesem Falle, abgesehen von der strafrechtlichen Verfolgung, durch die Armenpolizei-

1) Nach dem § 362 findet derselbe Anwendung auf Personen, welche nach Vorschrift des § 361 Nr. 3 bis 8 verurteilt werden.

2) Auch der nationalliberale Abgeordnete Pieschel hatte sich in der Sitzung vom 1. Februar 1894 entschieden im Sinne dieses Antrags ausgesprochen. Stenogr. Berichte S. 989 u. ff.

behörde in ein Armen- oder Arbeitshaus verbracht werden. So können sie in Sachsen nach der Armenordnung vom 22. Oktober 1840 § 27, 28 so lange in einem Arbeitshaus untergebracht werden, bis sie für sich und die Ihrigen ein gesichertes Fortkommen nachweisen. In Württemberg können nach dem Gesetz vom 2. Juli 1889 Art. 14 Personen, die in der Person ihrer Ehefrau oder ihrer noch nicht 14 Jahre alten Kinder öffentliche Unterstützung empfangen, in eine Armenanstalt verbracht und dort zur Arbeit angehalten werden. Diese landesgesetzlichen Bestimmungen sind durch das Reichsgesetz nicht aufgehoben worden, wie dasselbe auch nicht im Wege steht, daß künftighin in den einzelnen Bundesstaaten den Armen- und Polizeibehörden derartige Befugnisse übertragen werden. Die Verbringung in ein Armen- oder Arbeitshaus unterscheidet sich aber, wenn sie als Verwaltungsmaßregel angewandt wird, wesentlich von der Unterbringung in ein Arbeitshaus, die infolge der Ueberweisung an die Landespolizeibehörde nach § 362 des Strafgesetzbuches erfolgt. Letztere ist eine Nebenstrafe und kann nach Ermessen der Landespolizeibehörde bis zu 2 Jahren fortdauern. Erstere darf überhaupt nicht den Charakter einer Strafe annehmen, sie ist eine Maßregel der Armenpflege und an keine bestimmte Zeitdauer gebunden. Die Entlassung aus dem Armen- oder Arbeitshause muß erfolgen, sobald der Aufgenommene nachweist, daß er für sich und seine Angehörigen der öffentlichen Unterstützung nicht mehr bedarf.
