

D. Armen- und Sozialpolitik in Ungarn im Vergleich zu Österreich

von

Susan Zimmermann

Als Hauptfelder der Armen- und Sozialpolitik dürfen erstens die klassische Armenfürsorge, zweitens die Politik der Sozialreform und drittens die staatliche Arbeiterschutz- und Sozialpolitik – oder kurz: die soziale Politik – gelten. Zu den Hauptfeldern der klassischen Fürsorge- und Armenpolitik zählten die Armenfürsorge für Erwachsene, der Kinderschutz bzw. die Kinder- und Jugendfürsorge, und die Obdachlosenfürsorge bzw. Wohnungsfürsorge. Einen ebenso wichtigen Bestandteil der Geschichte der Armenpolitik bildeten die rund um die Phänomene von Bettel, Vagabundage, unerlaubter Prostitution, Gemeindegewalt und Schub angesiedelten Politiken der Verdrängung und repressiven Unterdrückung des öffentlichen Sichtbarwerdens von Folgeerscheinungen der Armut. Spätestens in den neunziger Jahren des 19. Jahrhunderts machte sich hinsichtlich der politischen Bearbeitung dessen, was zeitgenössisch als die „soziale Frage“ mit ihren vielfältigen Verzweigungen begriffen wurde, vermehrter Handlungsdruck spürbar. Die ungarische Gesellschaft schien in mancher Hinsicht aus den Fugen zu geraten, neue soziale Probleme und Konflikte drängten heran, ererbte Sozialbeziehungen und gesellschaftliche Probleme wurden auf veränderte Weise wahrgenommen. Kurz vor der Jahrhundertwende setzten nun neuartige, in diesem Beitrag nicht behandelte Sozialreformbestrebungen ein¹. Der Knotenpunkt dieser modernistischen Sozialreform war unzweifelhaft die Hauptstadt Budapest. Auf gesamtstaatlicher Ebene wurde die Sozialreform in staatlich-kommunaler Kooperation, in der Hauptstadt und – in deutlich geringerem Ausmaß – in einigen anderen Städten außerdem durch kommunale Eigeninitiative vorangetrieben. In der Arbeitslosenpolitik und noch stärker beim öffentlichen Wohnbau kam der hauptstädtischen Initiative und Politik auch landesweit die Position der Vorreiterin und Triebfeder zu. Im Bereich der Kinderfürsorge und des Kinderschutzes spielten vor dem Hintergrund eines weitreichenden Staatseingriffs kommunale Budapester Aktivi-

¹ Zu den neuen staatlich-kommunalen Sozialreformbestrebungen umfassend SUSAN ZIMMERMANN, *Prächtige Armut. Fürsorge, Kinderschutz und Sozialreform in Budapest. Das „sozialpolitische Laboratorium“ der Doppelmonarchie im Vergleich zu Wien 1873–1914* (= Historische Forschungen 21, Sigmaringen 1997). Eine stärker nationalgeschichtliche Perspektive unter Berücksichtigung verschiedener Städte und unterschiedlicher gesellschaftlicher Gruppen bieten DIES., *Poor Relief, Social Reform, and Social Policy in Hungary in the Habsburg Monarchy. An Integrative History* (derzeit noch unveröff. Manuskript) sowie GERHARD MELINZ, SUSAN ZIMMERMANN, *Mit den Waffen der Sozialpolitik? Wohnungspolitischer Interventionismus in Österreich und Ungarn von 1890 bis in die 1930er Jahre*; in: CLEMENS ZIMMERMANN (Hg.), *Europäische Wohnungspolitik in vergleichender Perspektive (1900–1939)* (Stuttgart 1997) 85–129.

täten bestenfalls eine ergänzende Rolle. Was die soziale Politik betraf, so war spätestens seit den neunziger Jahren unverkennbar, dass neben den traditionsreichen – auf das Arbeitsverhältnis und die Arbeitsbedingungen selbst gerichteten – Arbeiterschutzbestrebungen, deren Wurzeln in die Zeit vor 1848 zurückreichten, dem historisch neuen Politikfeld der staatlichen Sozialversicherungspolitik wachsende Bedeutung zukommen würde. In der Sozialversicherungspolitik, die im Wesentlichen auf die Absicherung von Arbeitnehmer/innen im Falle von dauerhafter oder temporärer Arbeitsunfähigkeit gerichtet war, spielte in Ungarn neben der Arbeiterunfall- und Arbeiterkrankenversicherung die landwirtschaftliche Sozial(versicherungs)politik eine zentrale Rolle.

1. Rechtliche Grundlegung und Praxis der Armenpolitik

Die ungarische Armenpolitik im Zeitalter der Habsburgermonarchie entwickelte sich über Jahrzehnte hinweg vor dem Hintergrund durchgreifender wirtschaftlicher Liberalisierung und der Begünstigung der gewerblich-industriellen Entwicklung. Dementsprechend beruhte sie auf den Grundsätzen der Förderung der Bereitschaft zur Lohnarbeit und der Akzeptanz von Mobilität, der Minimalisierung von staatlicher Verantwortlichkeit und behördlicher Fürsorgeverpflichtung und der – schließlich deutlich verschärften – Unterdrückung abweichender Lebensformen vermögensloser Bevölkerungsschichten, sofern diese die öffentliche Ordnung störten bzw. als gesellschaftlich bedrohlich wahrgenommen wurden. Fürsorgepolitische Notmaßnahmen und Einzelaktionen in Krisenzeiten ergänzten das Bild. Hinsichtlich der Wahrnehmung der gemeindlichen Fürsorgeverpflichtung in der Praxis zeigten sich insbesondere zwischen Land und Stadt beträchtliche Unterschiede und erst gegen Ende der Epoche bescheidene Tendenzen in Richtung sozialintegrativer Reform. Die Entfaltung eigener legislativer Grundlagen dieser bürgerlich-liberalen Armenpolitik erfolgte in Ungarn im Wesentlichen erst seit den sechziger Jahren. Doch konnte diese Armenpolitik auf älteren Traditionen aufbauen, die sich in den Jahrzehnten zwischen 1848 und 1914 mit der aufsteigenden öffentlichen Armenpolitik amalgamierten. Begriff und Prinzip der „Gemeindezugehörigkeit“ und, verbunden damit der Gedanke einer gemeindlichen Fürsorgepflicht, fanden in der neoabsolutistischen Epoche Eingang in die ungarische Rechtskultur. Ansätze eines bürgerlichen Gemeinderechts und in diesem Kontext einer öffentlichen Fürsorgeverpflichtung hatten bis dahin in Ungarn gänzlich gefehlt und das Armenwesen war zur Gänze Angelegenheit der Polizei gewesen. Auch das im Jahre 1852 eingeführte österreichische Strafgesetzbuch legte die Vorkehrungen gegen Bettellei – außer in besonderen Fällen – in die Hände der Ortspolizei². Ein Zwangsarbeitshaus,

² ANDOR CSIZMADIA, *A magyar közigazgatás fejlődése a XVIII. századtól a tanácsrendszer létrejöttéig* [Die Entwicklung der ungarischen Verwaltung vom 18. Jahrhundert bis zur Entstehung des Räteystems] (Budapest 1976) 88–95; DERS., *A szociális gondoskodás változásai Magyarországon* [Die Wandlungen der sozialen Fürsorge in Ungarn] (Budapest 1977) 47 ff.; Kaiserliches Patent vom 27. Mai 1852, wodurch eine neue, durch die späteren Gesetze ergänzte, Ausgabe des Strafgesetzbuches [...] in Wirksamkeit gesetzt wird, RGBl. Nr. 117/1852; GA V/1878.

das unter anderem zur Aufnahme von „Arbeitsscheuen“ und Bettlern diente, existierte in Pest seit 1845. Anderswo erfüllten diese Funktion die allgemeinen Gefängnisse, in denen eine Verpflichtung der Insassen zur Arbeit bestand³. Alles in allem blieb die Armenfürsorge in Ungarn in der Zeit des Neoabsolutismus im Wesentlichen eine Angelegenheit der Polizei und der Privatwohlfahrt. Dementsprechend waren die Städte und Gemeinden des Königreichs von einem gar nicht so lose geknüpften Netz von Anstalten und Stiftungen überzogen, die sich wohltätigen Zwecken widmeten – wenngleich umsichtige Beobachter darauf verwiesen, dass die reale Tätigkeit so mancher dieser Einrichtungen nicht dokumentiert war⁴. Mit der Rückkehr zum Konstitutionalismus seit den beginnenden sechziger Jahren und dem staatsrechtlichen Ausgleich von 1867 zeichnete sich im Wohlfahrtswesen beider Reichshälften eine Zeitenwende ab.

In der Zeit des staatsrechtlichen Dualismus waren die Entwicklungen im Königreich Ungarn von der raschen Schaffung eines eigenen gesetzlichen Rahmens für alle mit der Armenpolitik verbundenen Bereiche gekennzeichnet. Dabei wurden in beschränktem Maße Traditionen aus der Zeit vor 1848 und aus der besonders stark von Österreich dominierten Epoche des Neoabsolutismus fortgeschrieben. Zugleich fanden wirtschaftsliberale Doktrinen in hohem Maße Eingang in die neuen Rahmenregelungen zur Armenpolitik. Die Fürsorgepolitik war in beiden Hälften der Doppelmonarchie schon in ihren legislativen Grundlegungen und Entwicklungen auf staatlicher und untergeordneter Ebene dadurch gekennzeichnet, dass das Element der Versorgung systematisch mit jenem der Ausgrenzung Bedürftiger von Versorgungsleistungen und der repressiven Unterdrückung des öffentlichen Auftretens unversorgter Bedürftigkeit verbunden wurde. Im Wesentlichen griffen dabei vier Ebenen der Regulierung der Armutproblematik ineinander. Gemäß dem Prinzip der Gemeindezuständigkeit war die Versorgung der Armen in den Aufgabenkreis der Herkunftsgemeinde verwiesen. In der Folge hielt sich angesichts großzügiger Regelungen zur Niederlassungsfreiheit und im Kontext von Urbanisierung und Wanderungsbewegungen eine große Gruppe von Menschen dauerhaft nicht in jener Gemeinde auf, die für Fürsorgeleistungen zuständig gewesen wäre. Zum zweiten wurde das öffentliche Erscheinen von Armut in Form von „Vagabundage“ sowie unerlaubter Bettelei und Prostitution mit Strafe belegt und polizeilich verfolgt. Zum dritten kam im Falle von „Fremdständigkeit“ der solchermaßen ins Scheinwerferlicht von Behörden und Polizei Geratenen die Abschiebung in die juridisch zuständige Heimatgemeinde der Betroffenen hinzu. Zum vierten schließ-

³ FERENC ROKKEN, A pesti kényszerítő dologház [Das städtische Pester Zwangsarbeitshaus]; in: *História* 3 (1930) 83 ff.; JOSEPH RÓZSAY, Sanitätsbericht vom Jahre 1851 über das Zwangsarbeitshaus zu St. Rochus und die Armenversorgungsanstalt der königlichen Freistadt Pesth (Pest 1852) 1; CSIZMADIA, *Szociális gondoskodás* [Soziale Fürsorge] 47–52.

⁴ ELEK FÉNYES, A magyar birodalom statistikai, geographiai és történeti tekintetben. Részletes és kimerítő leírása Magyar és Erdélyországnak [Das ungarische Reich in statistischer, geographischer und geschichtlicher Hinsicht. Detaillierte und erschöpfende Darstellung von Ungarn und Siebenbürgen] (Pest 1848); DERS., Magyarország ismertetése statisztikai, földirati s történeti szempontból [Darstellung Ungarns vom statistischen, geographischen und historischen Standpunkt] I/1 und I/2 (Pest 1865 und 1866); HANS-GEORG VON KILLYEN, Zur Geschichte des siebenbürgisch-sächsischen Fürsorgewesens; in: *Zeitschrift für Siebenbürgische Landeskunde* 8 (1985) 163–172.

lich stand es den Gemeinden weitestgehend frei, wie sie in ihrer Armenpolitik auf der Grundlage der gesetzlichen Fürsorgeverpflichtung die Kriterien für den Zugang zu Versorgungsleistungen definierten bzw. handhabten und welche Leistungen sie substantiell zur Verfügung stellten.

In Ungarn wurde die Zuständigkeit der Gemeinden mit der Gemeindegesetzgebung von 1871/1872 und dann definitiv 1886 festgeschrieben⁵. Der Gesetzgeber nahm dabei sorgfältig darauf Bedacht, die Nachrangigkeit der gemeindlichen Fürsorgeverpflichtung für Arme, „die überhaupt nicht fähig sind, sich ohne öffentliche Hilfe zu erhalten“, gegenüber der Hilfe der privaten „wohltätigen Einrichtungen“ und der „Almosen Einzelner“ festzuhalten. Mit Ausnahme des Budapester Gemeindegesetzes sorgte zudem eine Klausel, gemäß derer Hilfe nur „gemäß der örtlichen Verhältnisse“ zu leisten war, für den restriktiven Grundton. Auch im hauptstädtischen Gesetz fehlte jede Bestimmung über Formen und Ausmaß der Hilfe. Formal flexibler und stärker mobilitätsfördernd als in Cisleithanien gestalteten sich die Bestimmungen zur Gemeindezuständigkeit, deren Grundlagen in der ersten Blütezeit des ausgeprägten ungarischen Wirtschaftsliberalismus und Modernisierungsoptimismus vor 1873 gelegt wurden. Nach zwei- bzw. ab 1876 erst nach vierjährigem ständigem Aufenthalt in einer Gemeinde und nachweislichem Beitrag zu den Gemeindelasten, also der Bezahlung von Gemeindesteuer, die als Zuschlag zur direkten Erwerbs- und Einkommenssteuer erhoben wurde, konnte die fürsorgepolitische „Ortszuständigkeit“ in der Aufenthaltsgemeinde erworben werden. Diese war unter anderem Voraussetzung dafür, dass die Zuständigkeit für die Fürsorge für die betreffenden Personen von der Herkunftsgemeinde auf die Aufenthaltsgemeinde überging. Für verheiratete Frauen galt allerdings, dass ihre Gemeindezuständigkeit der des Ehemanns folgte. Um so genannte Scheinehen zum Zwecke des Erwerbs der Ortszuständigkeit zu hintertreiben, beharrten Gesetzgebung und Rechtsprechung darauf, dass das Gattinnenrecht unter keinen Umständen – etwa im Falle der Scheidung – in eigenständiges Recht verwandelt werden konnte⁶.

Gegenüber dem grundsätzlich vergleichsweise integrativen Zug der Zuständigkeitsgesetzgebung machten sich aber sowohl in der gesellschaftlichen Realität wie auf rechtlicher Ebene starke Gegenteilstendenzen geltend. Im Zentrum dieser restriktiven Dynamik stand das Steuersystem. So blieb es rechtlich jahrzehntelang umstritten, ob Arbeitskräfte in gebundenen Dienstverhältnissen eine Chance auf den Erwerb der Ortszuständigkeit hatten, da sie nicht persönlich, sondern nur über die Steuerpflicht ihres Dienstgebers zu den Gemeindelasten beitrugen⁷. Schon 1883 wurde außerdem die gesamte Gruppe der Tagelöhner/innen von der direkten Steuerpflicht ausgenommen⁸. Diese beiden Arbeitskräftegruppen machten im Königreich Ungarn über die Jahrzehnte hinweg einen

⁵ GA XVIII/1871, GA XXXVI/1872, GA XXII/1886.

⁶ ZIMMERMANN, *Prächtige Armut* 33.

⁷ KÖZIGAZGATÁSI ELVI HATÁROZATOK EGYETEMES GYŰJTEMÉNYE. Összeállította és kiadja a „Magyar közigazgatás“ szerkesztősége [Universalsammlung prinzipieller Verwaltungsentscheidungen. Zusammengefasst und herausgegeben von der Redaktion der „Ungarischen Verwaltung“] I (Budapest 1895) 437 f.

⁸ GA X/1883; Az ... ORSZÁGGYŰLÉS KÉPVISELŐHÁZÁNAK IROMÁNYAI [Schriften des ... Abgeordnetenhauses des Reichstages] 1884–1887 IX, Nr. 263, 275.

enormen Anteil der Arbeitskräfte überhaupt aus. Hinzu kam, dass sich in der Realität „weite Schichten“ der an sich zu Abgaben verpflichteten Bevölkerung „der Steuer entziehen“⁹. Insbesondere seit den neunziger Jahren bemühten sich die höchsten Verwaltungsinstanzen und der Innenminister demgegenüber um eine erweiternde Auslegung der Bestimmungen zum Erwerb der Ortszuständigkeit und traten damit den massiven Abwehrstrategien insbesondere der großen Zuwanderungsgemeinden klar entgegen. Diese Städte und insbesondere die Hauptstadt Budapest sollten in die Pflicht der Aufnahme neuer Gemeindemitglieder genommen werden, da die armen Abwanderungsgemeinden entlastet werden mussten und der Staat generelle Versorgungspflichten keinesfalls übernehmen wollte. Auf gesetzlicher Ebene wurden allerdings einzig bezüglich unehelicher Kinder eindeutige Maßnahmen zur Reorganisation des eigentlichen Zuständigkeitsrechts ergriffen¹⁰. Diese Kinder waren von nun an nach der Gemeinde zuständig, in der sich ihre Mutter zum Zeitpunkt der Geburt aufhielt. Die so genannten „Findlinge“, also verlassen aufgefundene kleine Kinder, waren ebenfalls nach der Gemeinde zuständig, in der sie gefunden worden waren, sofern sich deren eigentliche Heimatgemeinde nicht eruieren ließ.

Der Staat bemühte sich außer im Bereich der Regelungen und Rechtsprechung zur Gemeindezuständigkeit im Rahmen mehrerer ergänzender Strategien um die Schaffung erweiterter legislativer Grundlagen für die Übernahme von Versorgungspflichten¹¹. Per Gesetz von 1898¹² wurde zunächst ein zentraler Landeskrankenpflegefonds geschaffen, der aus der Einhebung einer Ersatzsteuer auf die direkten staatlichen Einkommenssteuern finanziert wurde. Mithilfe dieser Gelder sollten zwei bedeutende Teilbereiche der bislang gemeindlich getragenen Armenfürsorge, einschließlich der Armenkrankenpflege, die bis dahin von den Krankenpflegefonds der Komitate und Munizipien mitfinanziert wurde, verstaatlicht werden. Die Schaffung des Landeskrankenpflegefonds und die daran anschließenden Maßnahmen stellten den ersten und vor 1914 einzigen wesentlichen Bruch mit dem Prinzip der lokalen Zuständigkeit für die Kosten der Armenfürsorge dar. Mit dem Ziel der Deckung und „gleichmäßigen Verteilung“ der Kosten der öffentlichen Krankenpflege wurde auf diese Weise zum einen die Finanzierung der Ausgaben für mittellose Kranke umgestellt, insofern es dabei um deren Versorgung in Krankenanstalten und um die Ausgaben für Arzneimittel ging. Zum anderen sollten die „aus der Betreuung, Pflege und Erziehung gefundener sowie behördlich für verlassen erklärter Kinder bis 7 Jahre erwachsenden Ausgaben“ aus dem Landeskrankenpflegefonds finanziert werden. Zudem bemühte sich der Staat darum, die Gemeinden dazu zu bringen, ihren Sorgepflichten für die Ortszuständigen besser nachzukommen. Wenige Monate nach Inkrafttreten der neuen Bestimmungen rund um den Landeskrankenpflegefonds erließ der Innenminister eine Folge-Vorschrift über „Art und Maß der öffentlichen Hilfe“, soweit sie auch fürderhin von den Gemeinden auszuüben war¹³. Neben der Präzisierung der gesetzlichen

⁹ WALTER LÖWENFELD, Die Statistik der direkten Steuern; in: Zeitschrift für Volkswirtschaft, Sozialpolitik und Verwaltung 14 (1905) 307 ff.

¹⁰ GA V/1876, GA XXII/1886.

¹¹ ZIMMERMANN, Prächtige Armut 36–41.

¹² GA XXI/1898.

¹³ Verordnung des Innenministers Nr. 51.000/1899; in: MAGYARORSZÁGI RENDELETÉK TÁRA 1899 I [Ungarisches Verordnungsblatt 1899 I] (Budapest 1899).

Regelungen über die Hilfsverpflichtung für die verschiedenen Gruppen von Kranken und Behinderten macht sich in der Vorschrift ein nicht unbeträchtlicher politischer Druck des Ministers auf die Gemeinden bemerkbar. Die größeren Städte wurden aufgefordert, sich vermehrt der geschlossenen Armenhilfe, konkret der Schaffung von „Armenhäusern, Pflegeheimen und ähnlichen Anstalten“ zu widmen. Außer der Führung von Gesamtkatastern über alle sich in der Gemeinde aufhaltenden Hilfsbedürftigen verlangte der Minister ultimativ den Erlass eines lokalen Armenstatutes in allen Gemeinden innerhalb von Jahresfrist. Im Zeichen der auch international und in Österreich vorangetriebenen Politik der „Individualisierung“ der Armenfürsorge wurden nun erstmals die persönlichen Umstände und der „Zustand“ der einzelnen Hilfsbedürftigen als anzulegender Maßstab für die Festlegung der Art der Fürsorge erwähnt. Über diesen Erlass hinausgehende staatliche Bemühungen, die Verhältnisse im ungarischen Armenwesen durch eine landesweite Neuregelung umzukrempeln, kamen über die Erarbeitung eines diesbezüglichen „Entwurfs einer Gesetzesvorlage“ im Jahr 1908 nicht hinaus¹⁴.

Ungeachtet der vielfältigen Restriktionen, die mit alledem gegenüber der Vergabe von Fürsorgeleistungen realiter bestanden, beharrten Politik und Verwaltung über die Jahrzehnte hinweg auf der Fiktion, dass die Versorgung mittelloser Personen grundsätzlich gewährleistet sei – wenn nicht in der Aufenthaltsgemeinde, dann zumindest in der Heimatgemeinde. Ideologisch war damit das Armutproblem gleichsam zum Verschwinden gebracht. Trat die Armut dennoch öffentlich in Erscheinung, so wurde eine spezifische behördlich-polizeiliche Maschinerie in Bewegung gesetzt, um die entsprechenden sozial anstößigen Phänomene zum Verschwinden oder zumindest unter Kontrolle zu bringen. Dabei handelte es sich in erster Linie um Überlebensstrategien, die sich der Logik der Eingliederung der Arbeitsfähigen unter den Armen in die (realiter unter Umständen gar nicht vorhandene) Erwerbsarbeit widersetzen und die als die öffentliche Ordnung störend betrachtet wurden: um – so die zeitgenössische Terminologie – „Vagabundage“ und jene Formen der Bettelei und der Prostitution, die als illegal klassifiziert waren. Diesen Phänomenen war gemeinsam, dass sie das Armutproblem in Gestalt von sozialen Verhaltensweisen zum Ausdruck brachten, die in der Öffentlichkeit sichtbar zu Trage traten und als abweichend wahrgenommen und entsprechend verfolgt und kriminalisiert wurden.

Nachdem das österreichische Strafgesetzbuch ab 1852 die Bettelei-Agenden auch in Ungarn in die Hände der gemeindlichen Ortspolizei gelegt hatte, kam es erst 1879 zu einer eigenständigen ungarischen Regelung. Die nun erlassenen diesbezüglichen Bestimmungen des Strafgesetzes über Polizeiüberschreitungen¹⁵ sollten bis 1913 in Kraft bleiben. Im Zeichen der Bemühungen um Liberalisierung der Wirtschaftsverhältnisse und Freizügigkeit der Arbeitskraft wurden Bettelei und Vagabundage (außer in erschwerten Fällen wie Gruppenbildung, Waffenbesitz und ähnlichem mehr) mit relativ milden Strafan-

¹⁴ A MAGYAR KIRÁLYI KORMÁNY 1908 ÉVI MŰKÖDÉSÉRŐL ÉS AZ ORSZÁG KÖZÁLLAPOTAIRÓL SZÓLÓ JELENTÉS ÉS STATISZTIKAI ÉVKÖNYV [Bericht und Statistisches Jahrbuch über die Tätigkeit der Königlich Ungarischen Regierung und die öffentlichen Zustände im Jahre 1908] (Budapest 1909) 30.

¹⁵ GA XL/1879.

drohungen belegt. Ein Arbeitszwang für Arretierte wurde ausdrücklich ausgeschlossen¹⁶. Wie eng die neuen Bestimmungen mit den Bemühungen um Durchsetzung der Bereitschaft zur Lohnarbeit verbunden waren, zeigte sich umgekehrt auch daran, dass der Innenminister den großen Gemeinden (Munizipien) 1882 die Vergabe von Genehmigungen zum Sammeln von Almosen – eine Umschreibung für Bettelgenehmigungen – nur in jenen Fällen erlaubte, wo diese an stärker geschädigte Individuen vergeben wurden. Dennoch war klar, dass sich die Bestimmungen von 1879 explizit nicht gegen das Betteln mit behördlicher Genehmigung und zu bestimmten Zeiten richteten. Die Kategorie des „deklarierten Bettlers“ bzw. des Bettelns als unter Umständen legitime Form der Überlebenssicherung für dauerhaft Arbeitsunfähige blieb bis 1914 in ganz Ungarn virulent¹⁷.

Gegen die vergleichsweise milden und liberalen Regeln im Umgang mit der Bettelei und Vagabundage von Arbeitsfähigen formierte sich seit den späten achtziger Jahren eine organisierte Opposition von Vertretern abweichender Doktrinen der Armenpolitik und der verschiedene Herangehensweisen vermengenden „Reformschule“ der ungarischen Strafrechtslehre. Individualisierung, aktive Bekämpfung der Kriminalität, und Schutz der Gesellschaft vor den „Gemeingefährlichen“ waren einige der Leitgedanken der Strafrechtsreformer¹⁸. Einig waren sich Verfechter entsprechender Reformen darin, dass unter den arbeitsfähigen Bettlern und Vagabunden solche mit dem Willen zur Arbeit von den Arbeitsscheuen zu unterscheiden seien¹⁹. Rassistische Vorstellungen, dass es sich bei dieser Gruppe in erster Linie um „Wanderzigeuner“ handle, fehlten in den Debatten rund um die entsprechenden Gesetzesentwürfe nicht²⁰. Doch es dauerte, unter anderem wegen finanzieller Engpässe, bis 1913, bis das lang diskutierte und heiß ersehnte Gesetz über die „gemeingefährlichen Arbeitsscheuen“²¹ Wirklichkeit wurde. Mit Zwangsarbeit zwischen ein und fünf Jahren wurde belegt, wer arbeitsfähig war und dennoch wiederholt einer „arbeits-scheuen Lebensweise nachgeht“ oder sich und seine Familie damit dem „moralischen Verfall“ aussetzte. Die auf Zwangsarbeit bezogenen Bestimmungen des Gesetzes traten erst 1916 in Kraft. Kritiker der Neuregelung hoben hervor, dass eine wirkliche Unterscheidung zwischen Arbeitsscheuen und Arbeitslosen überhaupt erst dann möglich sein werde, wenn der ungarische Arbeitsmarkt einen entsprechenden Organisationsgrad

¹⁶ Das Pester Zwangsarbeitshaus wurde im Gefolge dieser Regelung geschlossen; ROKKEN, Kényszerítő dologház [Zwangsarbeitshaus] 83 ff.; CSIZMADIA, Szociális gondoskodás [Soziale Fürsorge] 50.

¹⁷ ZIMMERMANN, Prächtige Armut 61 f.

¹⁸ BARNA MEZEY (Hg.), Magyar jogtörténet [Ungarische Rechtsgeschichte] (Budapest 1996) 298–302.

¹⁹ FERENCZ FINKEY, A csavargás és koldulás szabályozása kriminálpolitikai szempontból [Die Regelung der Vagabundage und der Bettelei vom kriminalpolitischen Standpunkt] (= Sonderdruck aus *Jogállam*, Budapest 1909) 6; KÉPVISELŐHÁZ IROMÁNYAI [Schriften des Abgeordnetenhauses] 1910–1915 XXVI, Nr. 771; MAGYAR KÖZIGAZGATÁS 17/47 (1899) 4.

²⁰ Z. B. FERENCZ FINKEY, A csavargás, koldulás és iszákosság törvényhozási szabályozáshoz [Zur gesetzlichen Regelung des Vagabudentums, der Bettelei und der Trunksucht] (= Büntetőjogi értekezések 8, Budapest 1910), bes. 8 ff., 23. Der hier abgedruckte Gesetzesentwurf sah für „Wanderzigeuner“, die „vom ihnen zugewiesenen Wohnsitz entlichen oder halstarrig ein ordentliches Arbeiterleben nicht führen wollen“, die Einweisung ins Arbeitshaus vor (§ 5).

²¹ GA XXI/1913.

erreicht habe und die vermehrt diskutierten Unterstützungseinrichtungen für Arbeitslose endlich realisiert würden²². Das Phänomen der Prostitution wurde zeitgenössisch nicht im Zusammenhang mit der Wahrung der öffentlichen Sicherheit und auch nicht im Zusammenhang mit der versorgungsorientierten Armutspolitik, sondern in eigenen Kategorien der öffentlichen „Sittlichkeit“ und der „Sittenpolizei“ sowie des Gesundheitsschutzes behandelt und diskutiert. Die Prostitution wurde – vor dem Hintergrund der so genannten „doppelten Moral“, die Frauen keine, Männern dagegen eine ganze Reihe sexueller Freiheiten zugestand – in einem gewissen Rahmen von den Behörden geduldet und „reglementiert“. Daher ging es in den staatlichen und kommunalen Regelungen um die Unterdrückung des „Herumschweifens“ und der „Strassenvagabundage“ von polizeilich registrierten Prostituierten sowie um die polizeiliche Verfolgung der im öffentlichen oder privaten Raum „bei der Unzucht ertappten“ heimlichen Prostituierten. Ebenso wie die Bettler und Vagabunden liefen Prostituierte, die sich an diese Vorschriften nicht hielten, jederzeit Gefahr, in Polizeigewahrsam genommen zu werden²³.

Die mit alledem angesprochene offen repressive Seite der Armenpolitik wurde also in Ungarn, ähnlich wie in Cisleithanien, über die Jahrzehnte hinweg nicht zurückgenommen, sondern weiterentwickelt. Dies galt auch für die Maßnahme des Schubs, dem gleichsam krönenden Schlussstein im Gebäude des klassischen Armenwesens als Ausgrenzungs- und Verdrängungspolitik. Die grundsätzliche Freizügigkeit der Staatsbürger war in beiden Reichshälften nur insofern gewährleistet und garantiert, als die Niederlassungsfreiheit bzw. das Recht des freien Aufenthalts im gesamten Staatsgebiet an die Fähigkeit gebunden waren, sich in der Aufenthaltsgemeinde „ohne Belastung der Kommune zu erhalten“²⁴. Fremdständige, die in materielle Notsituationen gerieten, oder die sich gar in Verkennung der rechtlichen Situation um Hilfe an die örtliche Behörde wandten, mussten in aller Regel mit zwangsweiser Abschiebung in die Heimatgemeinde rechnen: mit dem „Schub“. In Ungarn beruhte das Schubwesen bis 1885 auf einem Reglement von 1851²⁵. 1867 forderte der Innenminister die Behörden zu strenger Handhabung der bestehenden Bestimmungen und zu sofortiger Abschiebung von widerrechtlich Bettelnden in die Heimatgemeinden auf²⁶. Die 1885 dann erlassene „Schubvorschrift“²⁷ war berufen, das Schubwesen für das gesamte Territorium des Königreichs Ungarn einheitlich zu regeln. Betroffen von der Schubdrohung waren demnach illegale Prostituierte,

²² GÉZA PAP, Törvény (1913. évi XXI. törvénycikk) a közveszélyes munkakerülőkről [Gesetz (GA XXI/1913) über die gemeingefährlichen Arbeitsscheuen]; in: A MUNKANÉLKÜLISÉG ELLENI KÜZDELEM [Der Kampf gegen die Arbeitslosigkeit] (= A nemzetközi egyesület magyar osztyáának közleményei 1 [Mitteilungen der Ungarischen Sektion des Internationalen Vereins 1], Budapest 1913) 10 f., 13.

²³ Vgl. SUSAN ZIMMERMANN, „Making a Living from Disgrace“. The Politics of Prostitution, Female Poverty and Urban Gender Codes in Budapest and Vienna, 1860s–1920s; in: MALCOLM GEE, TIM KIRK, JILL STEWARD (Hgg.), *The City in Central Europe: Culture and Society in Central Europe since 1800* (London 1999) 175–195.

²⁴ In Ungarn GA XVIII/1871, § 12.

²⁵ BUDAPEST FŐ- ÉS SZÉKESVÁROSI ÁLLAMI RENDŐRSÉG 1895. évi működése [Die Tätigkeit der Staatlichen Polizei der Haupt- und Residenzstadt Budapest im Jahre 1895] (Budapest 1896).

²⁶ Verordnung des Innenministers Nr. 194/1867; in: MAGYARORSZÁGI RENDELETEK 1867 [Ungarisches Verordnungsblatt 1867] (Pest 1868) 512.

²⁷ Verordnung des Innenministers Nr. 9389/1885; in: EBD. 1885 I (Budapest 1885).

Vagabunden, widerrechtlich Bettlende, „gewohnheitsmäßige Arbeitsscheue“ und schließlich „hinsichtlich der öffentlichen Sicherheit von Grund auf verdächtige Personen“, die „eine ordentliche Wohnung, Beschäftigung oder ein Einkommen für den Lebensunterhalt nicht nachweisen können“. Auch Personen, die wegen verschiedener Vergehen eine Haftstrafe gemäß der Bestimmungen des Polizeiüberschreitungs-gesetzes von 1879 abzusitzen hatten, waren nach dem Ende der Haft abzuschicken. Als ungefährlich eingestufte Schüblinge und illegale Prostituierte waren ohne Aufsicht mit einem „Zwangspaß“ auf den Weg zu bringen, gefährlicheren Schüblingen wurde ein „Schubbegleiter“ zur Seite gestellt.

Im Rahmen der gegebenen gesetzlichen Regelungen, die den Städten und Gemeinden eine Fürsorgepflicht im Sinne einer Versorgungspflicht nur in minimalistischer Form auferlegten, entfalteten diese eine vom Umfang her zurückhaltende, von den Formen her doch vielfältige Praxis. Neben den Kernagenden der offenen und geschlossenen Erwachsenen- und Kinderfürsorge gehörten zum Aufgabenbereich der klassischen gemeindlichen Fürsorge auch einige Spezialbereiche wie die Obdachlosenfürsorge. Begleitet war die Versorgungspolitik über die Jahrzehnte hinweg von der Politik der Unterdrückung des Sichtbarwerdens und der gesellschaftspolitischen Verdrängung von Armut und Armen. Zu den zentralen Indikatoren, die es erlauben, ein Bild von Struktur und Bedeutung der Armenversorgung als Teil der Gemeindepolitik zu zeichnen, gehören der Anteil der Wohlfahrtsausgaben an den Gesamtausgaben der Städte und Gemeinden, die Höhe der Fürsorgeausgaben pro Kopf der Einwohnerschaft und pro versorgter Person sowie verschiedene Angaben zur internen Verteilung der Wohlfahrtsausgaben. Für das Königreich Ungarn ist es aufgrund der Organisation der Gemeindebudgets in zahlreichen sich gegenseitig überlappenden Fonds nicht möglich, einen systematischen Überblick über die Höhe der Fürsorgeausgaben der ungarischen Gemeinden²⁸ zu gewinnen. Analysen, getrennt für Gemeinden einerseits und Städte und Munizipien andererseits, mit deren Hilfe sich ein einigermaßen zusammenhängendes Bild der fürsorgepolitischen Ausgaben zeichnen lässt, liegen für das Jahr 1908 vor. Langfristige Analysen zur Entwicklung von Fürsorgeausgaben und Fürsorgepolitik der Hauptstadt Budapest und zum Vergleich der drei Zuwanderungs- und Industriemetropolen Budapest, Wien und Prag (Praha; *Praba*) ergänzen das Bild. Was die ungarischen Gemeinden betrifft, so entfielen im Jahr 1908 2,2% der ordentlichen Ausgaben oder 1,99 Millionen Kronen auf den Sektor der Wohlfahrtsausgaben. Dieser Anteil variierte – sieht man von den ganz kleinen Gemeinden mit weniger als 100 und den ganz großen Gemeinden mit mehr als 10.000 Einwohner/innen (4,1 bzw. 3,4%) einmal ab – zwischen kleinen und größeren Gemeinden wenig (1,9 bis 3,0%). Im Vergleich unterschiedlicher Komitate und Gemeinden zeigte sich

²⁸ Der Begriff „Munizipium“ [törvényhatóság] bezog sich in der ungarischen Verwaltungssprache sowohl auf Komitate, also die obersten regionalen Verwaltungseinheiten, wie auch auf jene zumeist größeren Städte, denen ein eigener Verwaltungsrang, eben jener des Munizipiums, zukam. Städte, denen der Rang des Munizipiums nicht zukam, führten den Rang der „Städte mit geordnetem Magistrat“ [rendezett tanácsú város]. In dieser Studie bezeichne ich die Flächenmunizipien durchweg als Komitate und nicht als Munizipien. In der folgenden quantitativen Analyse bezeichne ich die städtischen Munizipien als Munizipien, die Magistratsstädte als Städte, und alle sonstigen Gemeinden [község] als Gemeinden.

dagegen eine doch beachtliche Schwankung zwischen 6,8 % im Komitat Vas an der Grenze zu Österreich, wo unter anderem die hohe Zahl an Armenanstalten zur Ausgabenhöhe beitrug, und 0,2 % im Komitat Fogaras in Siebenbürgen²⁹.

Sofern man der zeitgenössischen Analyse glauben darf, verdankte sich im Allgemeinen die Tatsache, dass eine Gemeinde einen vergleichsweise hohen Anteil wohlfahrts-politischer Ausgaben am Ordinarium aufwies – vom durchaus relevanten Einflussfaktor Armenanstalten einmal abgesehen –, nur in sehr bescheidenem Maße der Tatsache, dass die betreffende Gemeinde die „Armenfürsorgelasten [...] ernster genommen“ hätte. Die Ursache für hohe Prozentanteile sei in manchen Fällen eher im geringen Umfang des Gesamtbudgets der Gemeinden der ärmsten Komitate zu suchen. Verwiesen wurde auch auf armenpolitische Regressansprüche, die grenznahe Komitate aufgrund der starken Abwanderung nach Österreich besonders belasten würden. Eine zentrale Rolle kam schließlich der Zahlungsverpflichtung für die behördlich für „verlassen“ erklärten Kinder zwischen sieben und 14 Jahren zu, die im Rahmen des staatlichen Kinderschutzverbandes versorgt wurden. Nicht nur stieg die Zahl der in diesem Rahmen insgesamt versorgten Kinder stetig an. Hinzu kam, dass sich unter den versorgten Kindern der Anteil derer, die das achte Lebensjahr bereits erreicht hatten, ständig erhöhte. Die Zahlungsverpflichtung für diese Kinder belastete in besonders hohem Maße die Gemeinden jener Komitate, die stark von der Emigration in die USA betroffen waren. Doch selbst im landesweiten Durchschnitt entfielen 44,2 % der gemeindlichen Armenausgaben auf diesen Posten, der damit nahezu die gleiche Höhe wie die Ausgaben für die so genannten „Gemeindearmen“ erreichte. Auf die unheilbaren armen Kranken und die geistig bzw. körperlich Behinderten entfielen zusammen 9,8 %³⁰.

Was die 137 ungarischen Städte und Munizipien (ohne Budapest) betraf, so gaben diese im Jahr 1908 für die geschlossene und offene Fürsorge – ohne offene Waisenfürsorge und Ausgaben für die für „verlassen“ erklärten Kinder ab sieben Jahren – 2,1 Millionen Kronen aus. Das ordentliche Budget dieser Städte und Munizipien betrug zusammengekommen 75 Millionen Kronen. Die entsprechenden Daten für die Munizipien (ohne Budapest) allein betragen 1,1 Millionen Kronen (Fürsorgeausgaben) und 42,9 Millionen

²⁹ Ein Teil der ordentlichen Wohlfahrtsausgaben floss aus der Gemeindekasse (dem sog. Gemeindefonds) in verschiedene andere Fonds, so insbesondere den Armenfonds und in einigen Komitaten in den Fonds für die behördlich für „verlassen“ erklärten Kinder. Die Überweisungen aus der Gemeindekasse an die diversen Wohlfahrtsfonds – unter denen der Armenfonds der bei weitem bedeutendste war – machten nur etwa ein Viertel der Einnahmen dieser Fonds aus, und die Fonds selbst tätigten ihrerseits Ausgaben, die aufgrund des Geldflusses zwischen Gemeindekasse und Wohlfahrtsfonds zu den ordentlichen Wohlfahrtsausgaben der Gemeinden nicht einfach addiert werden können. In den hier und im Folgenden mit Bezug auf die Gemeinden im Jahre 1908 diskutierten ordentlichen Wohlfahrtsausgaben sind die Überweisungen aus der Gemeindekasse an die Wohlfahrtsfonds einbezogen, die Ausgaben der Wohlfahrtsfonds selbst jedoch nicht. Die gemeindlichen Armenfonds tätigten im Jahr 1908 (bestimmungsgemäße) Ausgaben in der Höhe von 0,86 Millionen Kronen, die gemeindlichen Wohlfahrtsfonds insgesamt (einschließlich der Armenfonds) Ausgaben in der Höhe von 0,95 Millionen Kronen; LÁSZLÓ BUDAY, Magyarország községek háztartása az 1908. évben. Különlenyomat a Magyar statisztikai közlemények új sorozatának 39. kötetéből [Der Haushalt der Gemeinden Ungarns im Jahr 1908. Sonderdruck aus den Ungarischen Statistischen Mitteilungen, Neue Reihe 39] (Budapest 1913) 86 ff., 97 f., 218f., 229, und eigene Berechnung.

³⁰ EBD. 86–89.

Kronen (ordentliche Ausgaben). Von den auf diese Weise erfassten Fürsorgeausgaben der Städte und Munizipien gingen 44,6% in die geschlossene, 55,4% in die offene Fürsorge³¹. Was die im Rahmen dieser Daten erfasste geschlossene Fürsorge betraf, so umfasste diese die Unterbringung von 3.600 Personen in 116 Armenhäusern und stärker spezialisierten Anstalten für vergraste Arme, von 3.419 Kindern und Jugendlichen in 83 Waisenhäusern, Kinderheimen und Besserungsanstalten und von 1.103 Personen in 36 sonstigen Anstalten. Zusätzlich waren in Budapest vier Anstalten der Erwachsenenfürsorge mit 1.489 Bewohner/innen, 16 Anstalten der Kinder- und Jugendfürsorge mit 1.427 Bewohner/innen und drei sonstige Anstalten mit 559 Bewohner/innen angesiedelt. Rund 44% dieser insgesamt 258 Anstalten wurden von den Städten und Munizipien selbst betrieben, rund 48% waren private Anstalten, die von den Gemeinden in der Regel auf die eine oder andere Weise unterstützt wurden. Inkludiert sind auch andere auf dem Boden der Städte und Munizipien betriebene Anstalten, namentlich zwei staatliche Besserungsanstalten, sowie Anstalten, die von Komitatsseite betrieben wurden (dies kam nur bei zwei Komitaten vor), und die 17 staatlichen Kinderheime. Letzteren kam im Rahmen des staatlichen Kinderschutzverbandes die Funktion von Sammel- und Verteilerstellen zu, und es ist ihnen etwa ein Fünftel der oben aufgeführten anstaltlich versorgten Kinder und Jugendlichen zuzurechnen³². Hinsichtlich der offenen Fürsorge lag bei den Munizipien der durchschnittliche Hilfsbetrag pro Jahr in diesem Sektor – wenn alle Arten der offenen Hilfe, also Geld-, Kranken-, und Beerdigungshilfen sowie sonstige Hilfen zusammengekommen werden – bei 52,4 Kronen, bei den Städten bei 35,6 Kronen pro Person und Jahr. Insgesamt wurden in diesem Rahmen seitens der Munizipien 9.412 Personen, in den Städten 12.017 Personen unterstützt. Die Gemeinden ihrerseits unterstützten ihre insgesamt 16.914 so genannten „Gemeindearmen“ aus den Mitteln der Gemeindekasse und des Armenfonds mit einem Betrag von durchschnittlich 54,8 Kronen pro Kopf und Jahr. In den Genuss dieser – zum Teil in Form von Naturalien geleisteten – Unterstützungen

³¹ Einige wenige Städte hatten zu ihren wohlfahrtspolitischen Ausgaben (teilweise) keine Angaben gemacht und sind hier nicht einbezogen. In den Fürsorgeausgaben sind hier sowohl jene Ausgaben enthalten, die die Gemeindekassen direkt tätigten, wie auch jene, die der Armenfonds und andere Fonds tätigten. Zu Doppelberechnungen kommt es nicht, und die realen Ausgaben sind – in den einbezogenen Bereichen! – vollständiger erfasst als im Falle der Gemeinden. Umgekehrt lassen sich die auf diese Weise berechneten Fürsorgeausgaben nicht direkt auf die Daten zu den ordentlichen Ausgaben aus der eigentlichen Gemeindekasse beziehen. Die Armenfonds wurden im Rahmen der Haushaltsführung der Gemeinden mit selbstständiger Einnahmen- und Ausgabenrechnung geführt. Sie bezogen vielerorts einen bedeutenden Teil ihrer Einnahmen insbesondere aus Bußgeldern, die Gemeindebewohner für bestimmte Vergehen zu bezahlen hatten, und die Stadtverwaltungen leiteten auch bestimmte Gebühreneinnahmen (so etwa in Temesvár [Temesvár, Timișoara, Tamišvár; *Timișoara*], die Einnahmen aus der Genehmigung von Vergnügungsveranstaltungen oder für die Ausstellung behördlicher Aus- bzw. Nachweise) in die Armenfonds; GUSZTÁV THIRRING (Hg.), *A magyar városok statisztikai évkönyve 1* [Statistisches Jahrbuch der ungarischen Städte 1] (Budapest 1912) 548 f., 555 f., 590–597; JÓZSEF GEML (Hg.), *Temesvár szabad királyi város közállapotai az 1910. évben* [Die öffentlichen Verhältnisse der Freien Königlichen Stadt Temesvár im Jahr 1910] (Temesvár 1910) 79; eigene Berechnung.

³² Anstalten außerhalb der Städte und Munizipien sind nicht erfasst; THIRRING, *A magyar városok* [Ungarische Städte] 548 f., 553 f.; JELENTÉS AZ ÁLLAMI GYERMEKMENYHELYEK 1907–1910 ÉVI MUNKÁSÁGÁRÓL [Bericht über die Tätigkeit der staatlichen Kinderasyle in den Jahren 1907–1910] (Budapest 1913); eigene Berechnung.

aus den Mitteln der offenen Armenhilfe für Erwachsene seitens der ungarischen Gemeinden, Städte und Munizipien (ohne Budapest) kam somit im Jahr 1908 – in irgendeiner Form und zu irgendeinem Zeitpunkt – im statistischen Durchschnitt maximal³³ eine von 453 Personen. Der ungefähre Wert der Unterstützungen lässt sich aus dem Vergleich mit den Leistungen der Arbeiterkrankenversicherung ermesen. Hier lag die Einkommensobergrenze, bis zu der die Versicherungspflicht bestand, bei einem Taglohn (!) von acht Kronen, und die Kassen zahlten im Krankheitsfall für bis zu 20 Wochen ein Krankengeld in der Höhe von 50 % des Lohnes in der jeweiligen Lohnklasse³⁴. Das System der offenen Armenhilfe war und blieb auch kurz vor dem Ersten Weltkrieg ein System minimaler Unterstützung für marginale Gruppen.

Die Analyse der langfristigen Trends bei den Ausgabenstrukturen und Leistungen des Fürsorgewesens in den drei großen Städten, Zuwanderungspolen und Industriezentren der Habsburgermonarchie Budapest, Prag und Wien lässt nicht nur die Grenzen der behördlichen Armenhilfe unter Bedingungen sich verallgemeinernder Lohnarbeit, sondern auch jene Faktoren, die für die Variationen fürsorgepolitischer Entwicklung verantwortlich waren deutlich hervortreten.

Die Daten zeigen deutlich, dass es den großen Metropolen der Habsburgermonarchie gelang, sich einem Gutteil der Verantwortung für soziale Folgekosten der Industrialisierung zu entziehen. Während die Städte mit Blick auf die Einwohnerzahl wie auf die kommunalen Budgets expandierten, und der Anteil der Sozialausgaben insgesamt an den Budgets durchaus von einer vorsichtigen Erweiterung gekennzeichnet war, zeigte der Anteil der Fürsorgeausgaben am Budget in Budapest, wenn der dem Bereich der modernistischen Sozialreform zuzurechnende Innovationsbereich kommunaler Wohnbau nicht einbezogen wird, sogar eine sinkende Tendenz. In der ungarischen Hauptstadt lag das Ausgabenniveau pro Einwohner/in in der Fürsorge insgesamt deutlich niedriger als in Wien. Die Ausgaben pro Einwohner/in stiegen in den beiden Reichshauptstädten unverkennbar an, während sie in Prag eher stagnierten. Insgesamt bewegten sich die durchschnittlichen Fürsorgeausgaben pro Einwohner/in in allen drei Städten über die Zeit hinweg aber auf einem Niveau, das bestenfalls als äußerst bescheiden bezeichnet werden kann. Auch in den großen Zuwanderungs- und Industriemetropolen war die Politik der Versorgung von

³³ Es kann nicht ausgeschlossen werden, dass Personen, die im Rahmen der offenen Armenhilfe der Städte und Munizipien mehr als eine Form der Hilfe erhielten, in der Statistik mehrfach erfasst wurden.

³⁴ Bevölkerungsdaten von 1910. Einige wenige Städte sind nicht erfasst, weil sie keine (vollständigen) Angaben vorlegten; THIRRING, *A magyar városok* [Ungarische Städte] 555 f.; BUDAY, *Magyarország községeinek háztartása* [Der Haushalt der Gemeinden Ungarns] 86 f., 238 f., und eigene Berechnung; GA XIX/1907, §§ 24, 50; A MAGYAR SZENT KORONA ORSZÁGAINAK 1910. ÉVI NÉPSZÁMLÁLÁSA. II. RÉSZ. A népesség foglalkozása és a nagyipari vállalatok községénkint [Die Volkszählungsergebnisse in den Ländern der ungarischen heiligen Krone im Jahre 1910. Zweiter Teil. Die Berufstätigkeit der Bevölkerung und die großgewerblichen Unternehmungen, nach Gemeinden] (= MAGYAR STATISZTIKAI KÖZLEMÉNYEK, Új sorozat [Ungarische Statistische Mitteilungen, Neue Serie] 48, Budapest 1913); A MAGYAR SZENT KORONA ORSZÁGAINAK 1910. ÉVI NÉPSZÁMLÁLÁSA IV. RÉSZ. A népesség foglalkozása a főbb demográfiai adatokkal egybevetve s a népesség ház- és földbirtokviszonyai [Die Volkszählung in den Ländern der ungarischen heiligen Krone 1910. Vierter Teil. Berufstätigkeit der Bevölkerung, kombiniert mit den wichtigeren demographischen Angaben; Haus- und Grundbesitzverhältnisse] (= MAGYAR STATISZTIKAI KÖZLEMÉNYEK, Ú. S. [Ungarische Statistische Mitteilungen, N. S.] 56, Budapest 1915).

Tabelle 98: AUSGABENENTWICKLUNG UND SOZIALAUSGABEN DER KOMMUNALEN BUDGETS
IN BUDAPEST, PRAG UND WIEN

Jahr	Budapest			Prag ^{a)}			Wien		
	Ausgaben gesamt	Sozial- sektor ^{b)}	darunter Fürsorge	Ausgaben gesamt	Sozial- sektor ^{b)}	darunter Fürsorge	Ausgaben gesamt	Sozial- sektor ^{b)}	darunter Fürsorge
	(1000 K)	(% des Ges.-Budgets)		(1000 K)	(% des Ges.-Budgets)		(1000 K)	(% des Ges.-Budgets)	
1892	29.000	22,9	4,5	–	–	–	61.309	34,8	10,5
1902	46.395	27,3	3,0	36.059	13,7	3,4	102.112	32,9	11,5
1912 ^{c)}	116.196	38,7	3,5 (+5,1) ^{d)}	48.752	17,0	3,0	170.173	37,9	12,3

a) Die Daten für Prag sind nur eingeschränkt vergleichbar, wiewohl auch hier soweit wie möglich und zum Teil unter Zuhilfenahme von Schätzwerten, die Angaben wie im Fall Budapests um die internen Geldströme zwischen den Budgetfonds bereinigt wurden. In Budapest und Prag kam es im untersuchten Zeitraum nicht zu Eingemeindungen, wobei bei Budapest ein vergleichsweise ausgedehntes Stadtgebiet, bei Prag nur ein vergleichsweise sehr kleines Kerngebiet zugrunde lag. In Wien kam es 1904 zu einer bedeutenden Eingemeindung.

b) Der Sozialsektor umfasst bei allen drei Städten die Bereiche Bildung (Schul- und Kindergartenwesen), Gesundheit und Fürsorge.

c) Für Prag 1911.

d) In Klammern der Anteil der Ausgaben für kommunalen Wohnbau am Gesamtbudget, der in der Rubrik Sozialsektor insgesamt inkludiert ist.

Quelle: GERHARD MELINZ, SUSAN ZIMMERMANN, Die aktive Stadt. Kommunale Politik zur Gestaltung städtischer Lebensbedingungen in Budapest, Prag und Wien (1867–1914); in: DIESELBEN (Hgg.), Wien – Prag – Budapest: Blütezeit der Habsburgermetropolen. Urbanisierung, Kommunalpolitik, gesellschaftliche Konflikte (1867–1918) (Wien 1996) 158 ff., Daten aus den Tabellen 1/I–III.

Tabelle 99: FÜRSORGEAUSGABEN IN BUDAPEST, PRAG UND WIEN
PRO EINWOHNER (IN KRONEN)

Jahr	Budapest		Prag (Prag + vier Vororte) ^{a)}		Wien	
	gesamt	offene Hilfe	gesamt	offene Hilfe	gesamt	offene Hilfe
1900	1,67	0,50	6,56 (3,71) ^{b)}	2,04 (1,38) ^{b)}	5,01	3,11
1910	3,04	0,52	6,36 ^{c)}	–	9,20	4,82 (4,33) ^{d)}

a) Die Daten für Prag sind mit jenen für Budapest und Wien nicht streng vergleichbar.

b) Fürsorgeausgaben von 1902.

c) Fürsorgeausgaben von 1911, Bevölkerungszahl auf der Grundlage der Volkszählungsergebnisse hochgerechnet.

d) Ohne „sonstige öffentliche Mittel“.

Quelle: MELINZ, ZIMMERMANN, Die aktive Stadt, Tabelle 2.

in Not geratenen Menschen, im Vergleich etwa zur Entwicklung von deren Bildungs- oder Gesundheitswesen³⁵, von durchaus stagnativen Tendenzen gekennzeichnet. Generell

³⁵ GERHARD MELINZ, SUSAN ZIMMERMANN, Die aktive Stadt. Kommunale Politik zur Gestaltung städtischer Lebensbedingungen in Budapest, Prag und Wien (1867–1914); in: DIESELBEN (Hgg.), Wien – Prag – Budapest: Blütezeit der Habsburgermetropolen. Urbanisierung, Kommunalpolitik, gesellschaftliche Konflikte (1867–1918) (Wien 1996) 158 ff., Tabellen 1/I–III.

war die behördliche Armenpolitik als Versorgungspolitik im Königreich Ungarn von bescheidenem Niveau und quantitativ bescheidener Weiterentwicklung gekennzeichnet. Sie stand damit über Jahrzehnte hinweg in hohem Maße im Zeichen eines klassisch liberalen gesellschaftspolitischen Denkens.

Zugleich gilt es aber, auf Elemente der Weiterentwicklung der Versorgung von in Not geratenen Menschen hinzuweisen, die jenseits des Politikfeldes der behördlichen Armenfürsorge angesiedelt waren. Dazu gehörten einerseits die Politik der Sozialreform sowie die Leistungen der Arbeiterversicherung, welche unzweifelhaft eine bedeutende Entlastung der klassischen behördlichen Armenfürsorge darstellten. Andererseits spielten auch die konfessionelle und die nicht-konfessionelle Wohltätigkeit sowie die Fürsorgerätigkeit der Kirchen eine gewisse Rolle. Eine realistische Einschätzung des materiellen Beitrages, den diese Akteure für die Versorgung von in Not geratenen Menschen leisteten, ist beim derzeitigen Forschungsstand nicht leistbar. Eine statistische Erhebung der Vereine und Assoziationen im Königreich Ungarn im Jahr 1878 weist nicht mehr als 225 Wohltätigkeitsvereine, darunter 148 Frauenvereine und viele jüdische Organisationen, aus, deren Jahresausgaben sich auf 434.000 Gulden beliefen³⁶. Eine Analyse der Vereinstätigkeit im Komitat Somogy in der Zeit zwischen 1867 und 1918, die alle im Komitat gegründeten und tätigen Vereine erfasst, zeigt eine dynamische Entwicklung der Vereinsgründungen unter anderem im Bereich der Wohltätigkeit. Sie bestätigt das Bild der starken Bedeutung von Frauenvereinen – darunter besonders viele jüdische Frauenvereine –, sonstiger jüdischer Vereine und auch katholischer und nicht-konfessioneller Frauenvereine. Nach der Jahrhundertwende kamen Vereine der christlichsozialen Bewegung und Arbeitervereine hinzu, letztere insbesondere mit dem Ziel der Absicherung bei Invalidität und Alter. Hinsichtlich der Reichweite der Tätigkeit dieser Vereine macht die Studie keine quantitativen oder verallgemeinernden Angaben³⁷. Zeitgenössische Experten, denen es um einen Ausbau des behördlichen Fürsorgewesens zu tun war, beschränkten sich auf allgemeine Klagen, dass die Privatwohltätigkeit in Ungarn nichts als „eine gelegentliche“ gewesen sei³⁸. All diese Angaben und Daten beziehen jedoch die Fürsorgerätigkeit der Kirchen und Kirchengemeinden, die wohl eine vergleichsweise bedeutende gewesen sein dürfte, nicht ein bzw. berühren nur bestimmte Ausläufer des Handelns dieser Akteure. Dieses fand größtenteils nicht im Rahmen des behördlich zu registrierenden Vereinswesens statt³⁹.

³⁶ ELENA MANNOVÁ, *Charitable Societies and the Construction of Collective Identities*; in: MORITZ CSÁKY, ELENA MANNOVÁ (Hgg.), *Collective Identities in Central Europe in Modern Times* (Bratislava 1999) 204.

³⁷ Die Studie enthält unter anderem einen detaillierten Vereinskataster, SÁNDOR BÖSZE, „Az egyesületi élet a polgári szabadság...“ *Somogy megye egyesületei a dualizmus korában* [„Das Vereinsleben ist die bürgerliche Freiheit...“ Die Vereine des Komitats Somogy im Zeitalter des Dualismus] (Kaposvár 1997) 162–166, 211–246. Zur Bedeutung und zum hohen Entwicklungsgrad der jüdischen Wohltätigkeit liegen Daten auch für Preßburg (Pozsony, Prešporok; *Bratislava*) und Budapest vor; vgl. MANNOVÁ, *Charitable Societies* 212 f.; JULIA RICHERS, Johanna Bischitz; in: FRANCISCA DE HAAN, KRASSIMIRA DASKALOVA, ANNA LOUTFI (Hgg.), *A Biographical Dictionary of Women's Movements and Feminisms: Central, Eastern and South Eastern Europe, 19th and 20th Centuries* (Budapest – New York 2006) 58–61.

³⁸ TIVADAR FORBÁTH, *A magyar szegényügy rendezése* [Die Organisation des ungarischen Armenwesens] (Budapest 1910) 129.

³⁹ Für diesen wichtigen Hinweis danke ich Gabriela Dudeková, Bratislava.

Im Rahmen der behördlichen Armenpolitik blieb unterdessen das klassisch liberale gesellschaftspolitische Denken auch hinsichtlich der Kehrseite der – bescheidenen – Versorgungspolitik, also der Politik der Verdrängung, Unterdrückung und repressiven Verfolgung von Folgeerscheinungen der Armut, über die Jahrzehnte hinweg in hohem Maße virulent. Dies spiegelte sich in den langfristigen Trends der Entwicklung der Schubtätigkeit und der Politik gegen unerlaubte Bettelei und Prostitution unverkennbar wider. Allein in der Hauptstadt Budapest wurden von den neunziger Jahren bis zum Ersten Weltkrieg Jahr für Jahr zwischen rund 4.000 und 8.000 Personen wegen Vagabundage, wiederholter Vagabundage, Bettelei, wiederholter Bettelei, „qualifizierter Bettelei“ oder unerlaubter Prostitution ins Gefangenen- und Schubhaus eingeliefert. Hinzu kamen noch jährlich weit über 1.000 (in zwei Spitzenjahren über 2.500) Fälle von „verbotener Rückkehr“ aus den genannten und anderen Gründen. Die Einlieferungsquote per 1.000 Einwohner/innen (ohne „verbotene Rückkehr“) lag im Jahr 1910 bei 6,4 Einlieferungen, nachdem sie, während die Hauptstadt rasch wuchs, zwischenzeitlich sogar auf 11 Einlieferungen geklettert war. Sie lag damit auch kurz vor dem Ersten Weltkrieg nicht wesentlich niedriger als 1893, als sie rund 7,5 betragen hatte⁴⁰. Dass die unerlaubte Prostitution unter den unerwünschten Überlebensstrategien von Frauen eine bedeutende Rolle spielte bzw. dass die Behörden die unerwünschten Überlebensstrategien armer Frauen zu einem nicht unbeträchtlichen Teil durch eine in spezifischer Weise geschlechtsspezifisch moralisierende Brille wahrnahmen und behandelten, belegen die Daten ebenfalls. Der Anteil der Frauen unter den wegen Bettelei und Vagabundage ins Budapester Gefangenen- und Schubhaus Eingelieferten lag über die Jahrzehnte hinweg bei etwa einem Fünftel. Bezieht man jene Frauen mit ein, die wegen Verletzung der Prostitutionsbestimmungen eingeliefert wurden, wächst der Frauenanteil auf bis zu 40 %. In Wien lag der Anteil der Anzeigen wegen Prostitution unter den Anzeigen wegen Verletzungen der Bestimmungen gemäß § 5 des „Vagabundengesetzes“ von 1885 (RGBl. Nr. 89/1885) Anfang der neunziger Jahre bei rund einem Viertel bis einem Drittel⁴¹. Landesweite Statistiken existieren für Ungarn weder bezüglich der behördlichen bzw. polizeilichen Tätigkeit gegen Bettel und Vagabundage noch was die Schubtätigkeit betrifft.

Dass in Ungarn die von den Städten (einschließlich der Munizipien) und Gemeinden ausgeübte Armenfürsorge „lückenhaft und mangelhaft“ war und „viele drängende und wichtige Fragen des Armenwesens ungelöst“ ließ, gab sogar der Innenminister offiziell zu⁴². Experten sprachen von der „vollständigen Unorganisiertheit und Planlosigkeit“ des ungarischen Armenwesens⁴³. Die im Gefolge des innenministeriellen Erlasses von 1899 vielerorts tatsächlich erstmals angelegten Kataster der gemeindlich befürsorgten Armen warfen ein grelles Schlaglicht auf die damit in ihrer alltäglichen Realität eben nicht

⁴⁰ ZIMMERMANN, *Prächtige Armut* 416, Tabelle 4; Einwohnerzahl für 1893 aufgrund der Daten für 1890 und 1900 geschätzt.

⁴¹ In dieser Kategorie waren die weniger schwerwiegenden Anzeigen über die Verletzung des polizeilichen Verbotes bezüglich unmoralischen Verhaltens, deren Zahl mindestens ebenso hoch war, noch nicht enthalten, ZIMMERMANN, *Making a Living from Disgrace* 184 f.

⁴² MAGYAR KIRÁLYI KORMÁNY MŰKÖDÉSE [Tätigkeit der Königlich Ungarischen Regierung] 1908, 30.

⁴³ FORBÁTH, *Szegényügy* [Armenwesen] 11.

angesprochene Praxis der Armenfürsorge. Die Verhältnisse im ländlichen Bezirk Igal⁴⁴, der südlich des Plattensees und nördlich der Hauptstadt des Komitats Somogy, Kaposvár, gelegen war, dürfen als plastische Illustration dieser Realitäten gelten. Der auf Anweisung des Oberstuhlrichters vom 25. Jänner 1900 erstellte Armenkataster verzeichnete im gesamten Bezirk Igal 45 Arme, die irgendeine Form der Unterstützung erhielten. Bei den Versorgten handelte es sich typischerweise entweder um Familienväter bzw. Witwen mit mehreren minderjährigen Kindern, oder – und zwar in großer Zahl – um Personen, die keine Angehörigen hatten oder deren einziges Kind beispielsweise als Dienstbotin arbeitete. Unter den erwachsenen Armen waren fast ebenso viele Frauen wie Männer. In 32 Fällen bildete die Bettelerlaubnis die einzige oder die Grundversorgung. Diese war entweder in Gestalt der Erlaubnis, „von Haus zu Haus“ zu betteln, oder, in einer allgemeiner gehaltenen Formulierung und zum Teil beschränkt auf bestimmte Tage, in Form der Erlaubnis, „innerhalb der Gemeinde“ zu betteln, vergeben worden. In weiteren sieben Fällen hatten die Gemeindebewohner den Armen „von Haus zu Haus“ zu verköstigen. Vier Befürsorgte erhielten Brennholzzuteilungen, vier eine bescheidene Geldhilfe, etwa zu zweit 1,50 Kronen pro Monat; erwähnt wurde dabei auch, dass diese Geldleistung aus den Zinsen des Armenfonds finanziert wurde. Acht anerkannten Armen wurde eine Unterkunft gestellt. In manchen Fällen hatte man zwei der genannten Versorgungsformen kombiniert, doch nur wenige unter Jenen, die auf das Betteln verwiesen worden waren, erhielten zusätzliche materielle Versorgungsleistungen. Ein Armer wurde gegen Arbeitsleistung von einem Bauern erhalten⁴⁵. Verzeichnete der Igaler Armenkataster von 1900 nur die tatsächlich beteiligten „Gemeindearmen“, so zeigt ein ähnlicher Ausweis aus dem Bezirk Fehérgyarmat im damaligen Komitat Szatmár im heutigen äußersten Nordosten von Ungarn aus dem Jahre 1891 außerdem, dass zahlreiche Personen, die in den einzelnen Gemeinden um Hilfe ansuchten, mit ihren Ansuchen abgewiesen wurden⁴⁶.

⁴⁴ Im Bezirk Igal lebten 33.807 Menschen in zahlreichen Kleingemeinden, von denen keine über 3.000 und nur drei über 2.000 Einwohner/innen zählten. 82 % der Bevölkerung lebten – als Erwerbstätige und als Familienangehörige – von der Landwirtschaft, knapp 10 % vom Gewerbe, hinzu kamen 2 % Tagelöhner(familien) und 1,6 % häusliche Dienstbot/inn/en(familien). Unter den von der Landwirtschaft lebenden Haushalten waren 41 % als Haushalte landwirtschaftlicher Arbeiter oder Dienstboten geführt; A MAGYAR SZENT KORONA ORSZÁGAINAK 1900. ÉVI NÉPSZÁMLÁLÁSA. II. RÉSZ. A népesség foglalkozása községenként [Die Volkszählung in den Ländern der ungarischen heiligen Krone im Jahre 1900. Zweiter Teil. Die Berufstätigkeit der Bevölkerung, nach Gemeinden] (= MAGYAR STATISZTIKAI KÖZLEMÉNYEK, Ú. S. [Ungarische Statistische Mitteilungen, N. S.] 2, Budapest 1904). Zu den sehr ähnlichen Verhältnissen in Teilgebieten des heutigen Komitats Szabolcs–Szatmár–Bereg in den neunziger Jahren im Detail IBOLYA GAÁL, A szegényügy- és felnőttvédelmi szociálpolitika története Szabolcs–Szatmár megyében 1867–1989 I [Geschichte der Armenfürsorgepolitik und des sozialpolitischen Erwachsenenschutzes im Komitat Szabolcs–Szatmár 1867–1989 I] (= A Szabolcs–Szatmár–Bereg Megyei Önkormányzat Levéltárának Kiadványai III. Tanulmányok 5 [Veröffentlichungen des Archivs der Selbstverwaltungskörperschaft des Komitats Szabolcs–Szatmár–Bereg III, Studien 5]) (Nyíregyháza 1997) 15–29, sowie Beilagen Nr. 3, 6.

⁴⁵ Somogy Megyei Levéltár [Komitatsarchiv Somogy], Igali Járás. Közigazgatási ügyek [Bezirk Igal. Verwaltungsangelegenheiten] Nr. 876, 1900. Községi ellátásra utalt községi szegények összeírása [Kataster der auf gemeindliche Versorgung verwiesenen Gemeindearmen].

⁴⁶ GAÁL, Szegényügyi politika [Armenfürsorgepolitik] I, Tabelle 2.

Die Vergabe von Bettelgenehmigungen als Instrument der Armenfürsorge war keineswegs auf das flache Land beschränkt. Zwar durften laut einer Verfügung des Innenministers von 1882 Bettelgenehmigungen nur von den Komitaten und Städten mit Munizipalrecht und nur für das eigene Gebiet und ständige Einwohner/innen desselben vergeben werden. Individuen, die über eine solche Genehmigung verfügten, konnten in den einzelnen Städten und Gemeinden des betreffenden Komitats vorstellig werden und um eine Bettelgenehmigung ansuchen, die von der Gemeinde für einen von ihr zu bestimmenden Zeitraum vergeben werden konnte⁴⁷. Städten mit Munizipalrecht stand es auf der Grundlage der Verfügung von 1882 also frei, mit örtlichen Bettelgenehmigungen als Instrument der Armenpolitik zu operieren. Und auch in der Armenpolitik anderer Städte spielten Bettelgenehmigungen in beträchtlicher Zahl eine nachweisliche Rolle. In der Komitatshauptstadt Nyíregyháza gab es im letzten Viertel des 19. Jahrhunderts in verschiedenen Jahren je zwischen 39 und 87 Personen, die über eine solche Genehmigung verfügten. Unter den im Jahr 1882 registrierten 48 Personen durften 13 – vier davon waren Frauen – vor der kalvinistischen Kirche betteln. Es handelte sich dabei um vier Blinde, zwei Personen ohne Beine und eine ohne Hände, eine Person mit nur einem Bein und gichtkrank, eine weitere Gichtkranke, zwei Personen mit „schlimmen Händen“, einen Mann mit Schlaganfall, und eine Frau „in Lumpen“⁴⁸. Dass bei der Vergabe der Bettelgenehmigungen die geltenden Bestimmungen regelmäßig missachtet, und namentlich viele Kleingemeinden Bettelgenehmigungen auch in Eigenregie vergaben, war allgemein bekannt und wurde von höchster Stelle ganz offiziell beklagt⁴⁹. Zugleich aber wurden in den Städten doch mehr Geldhilfen vergeben als in den kleinen Gemeinden. So erhielten etwa in der Komitatshauptstadt Kaposvár im Jahr 1908 – bei (1910) 24.000 Einwohner/inne/n – die 16 registrierten Empfänger/innen von Geldhilfe eine durchschnittliche Summe von 32,8 Kronen pro Kopf und Jahr. Damit lag Kaposvár um ein Viertel unter dem Landesdurchschnitt der Städte und Munizipien (ohne Budapest). Dieser betrug 43,5 Kronen Geldhilfe pro Hilfsempfänger und Jahr, wobei die Schwankungsbreite der pro Kopf und Jahr durchschnittlich ausbezahlten Summe zwischen den einzelnen Städten und Munizipien eine sehr beträchtliche war⁵⁰. Die bescheidene Höhe dieser Geldhilfen diente unverkennbar auch dazu, die Unterscheidung zwischen den ohnedies wenigen als würdig und der Gemeinde wirklich zugehörig anerkannten Armen einerseits und selbst den einfacheren ehrbaren Stadtbewohnern andererseits zu betonen. Als Illustration kann das Beispiel eines ehemaligen Polizeiwachmeisters gelten, welcher der Stadt Kaposvár 24 Jahre gedient hatte. Angesichts „der heutigen schwierigen Lebensverhältnisse“ beschied der Gemeinderat im Jahr 1913 dessen Ansuchen auf Erhöhung seines monatlichen (!) „Gnadengeldes“ von 24 auf 30 Kronen positiv. Die Stadt Kaposvár hatte János Császár somit schon vor

⁴⁷ Verordnung des Innenministers Nr. 18613/1882; in: MAGYARORSZÁGI RENDELETEK TÁRA 1882 [Ungarisches Verordnungsblatt 1882] (Budapest 1882).

⁴⁸ GAÁL, Szegényügyi politika [Armenfürsorgepolitik] I, Tabellen 9 und 10.

⁴⁹ EBD. I, 41 f.

⁵⁰ THIRRING, A magyar városok [Ungarische Städte] 555 f.; MAGYAR STATISZTIKAI KÖZLEMÉNYEK, Ú. S. 48; eigene Berechnung.

der nunmehrigen Erhöhung ein Gnadenbrot gewährt, das fast neunmal so hoch war wie die durchschnittliche Beteiligung eines Gemeindearmen⁵¹.

In seinem Erlass von 1899 hatte der Innenminister die Gemeinden ultimativ auch zur Schaffung von (neuen) Armenstatuten binnen Jahresfrist verpflichtet. Nicht überall wurde dieser Verpflichtung Genüge getan, und dort, wo dies geschah, unterschieden sich die neuen Statute hinsichtlich der Regelungen zur Armenversorgung oft wenig von den alten oder schrieben die örtlich schon länger geübte Praxis des Armenwesens fort. Wie anderswo auch gab der Erlass des Innenministers in Nyíregyháza der Auseinandersetzung mit der Armutproblematik einen gewissen Auftrieb. Hier trat am 4. November 1901 ein neues, noch 1899 beschlossenes Armenstatut in Kraft, und am selben Tag wurde das neu erbaute städtische Armen- und Krankenasyll eröffnet. Doch was die offene Hilfe betraf, blieb alles beim Alten. Nur wenn der Bedürftige keinerlei Angehörige hatte, die ihn erhalten konnten, wenn er von der Privatwohltätigkeit nicht unterstützt wurde, vollkommen vermögenslos und arbeits- und einkommensunfähig war, hatte er eine Chance auf Geldhilfe. Auch an der Höhe der Beteiligungen (0,5 bis 2,5 Kronen pro Monat) änderte sich im Vergleich zur bestehenden Praxis (1891 hatten die erwachsenen Armen monatlich 1,0 bis 2,0, 1896 1,0 bis 1,5 Kronen erhalten) kaum etwas. Obwohl realiter 1896 auch Soforthilfen ausbezahlt worden waren, hütete man sich nun, diese Kategorie auch nur als eine mögliche Form der Hilfe in das neue Armenstatut aufzunehmen. Das Betteln auf dem Gemeindegebiet wurde verboten (was die Möglichkeit der Vergabe von Bettelgenehmigungen nicht ausschloss), arbeitsfähige Arme waren zur Arbeit anzuhalten⁵².

Bei den Munizipien und den Komitaten dauerte es nach dem Erlass von 1899 mehrere Jahre, bis der Innenminister Positives berichten konnte. 1906 war es dann endlich so weit, dass „mehr Gebietskörperschaften (Munizipien und Komitate), den Ansprüchen des heutigen Zeitalters entsprechend, das Armenwesen per Statut auf neue Grundlagen gestellt“ hatten⁵³. Hinter dieser Äußerung stand unter anderem die Befriedigung darüber, dass die Hauptstadt Budapest unter dem Druck der Bestimmungen von 1899 nach langen Geburtswehen 1905 endlich ein neues Armenstatut erlassen hatte, das 1906 in Kraft trat. Es brachte eine bescheidene Ausweitung und verstärkte Familialisierung von Versorgungsleistungen und war von Bemühungen um verstärkte Kontrolle der Bedürftigkeit potentieller Hilfsempfänger und um Förderung der Arbeitsbereitschaft gekennzeichnet⁵⁴. In der repressiven Armenpolitik kam es über die Jahrzehnte hinweg zu wenig durchgreifenden Neuerungen. Das ungarische Gesetz zu den „gemeingefährlichen Arbeitsscheuen“ von 1913 entfaltete, anders als die österreichischen „Vagabundengesetze“ von 1885, vor dem Ersten Weltkrieg nicht mehr seine

⁵¹ THIRING, *A magyar városok* [Ungarische Städte] 238; Somogy Megyei Levéltár [Komitatsarchiv Somogy]. Kaposvár rtv. Képviselő testület. Jegyzőkönyvek [Stadt mit geordnetem Magistrat Kaposvár, Gemeinderatsprotokolle] 1913, 2. Schachtel, Közgyűlés [Vollversammlung] Nr. 141, 17.994/1913.

⁵² GAÁL, *Szegényügyi politika* [Armenfürsorgepolitik] I, 26 ff., und Beilage Nr. 10.

⁵³ MAGYAR. KIRÁLY KORMÁNY MŰKÖDÉSE [Tätigkeit der Königlich Ungarischen Regierung] 1906, 27.

⁵⁴ ZIMMERMANN, *Prächtige Armut* 117–126.

volle Wirkungskraft. Seine auf die Zwangsarbeit bezogenen Passagen traten überhaupt erst 1916 in Kraft⁵⁵.

Die lokalen und regionalen Behörden nahmen die Politik gegen Vagabundage und unerlaubte Bettelei durchaus ernst. In Ungarn wurden beginnend in den siebziger Jahren vielerorts entsprechende Bestimmungen erlassen oder erneuert. Diese standen ganz im Geist eines – nach Orts- oder Fremdzuständigkeit differenzierenden – aggressiven Zugriffs auf Personen, die keiner ordentlichen Beschäftigung nachgingen. Die Existenz- und Lebensweise dieser Menschen wurde gleichgesetzt mit der Gefährdung der „öffentlichen Sicherheit“, und lokale Behörden waren durchaus geneigt, sie explizit unter den Generalverdacht zu stellen, für Raub, Diebstahl und andere Formen der Kriminalität vor Ort hauptverantwortlich zu sein. Dementsprechend erließ etwa das Komitat Veszprém 1876 ein „Komitatsschubstatut“, in dem die zuständigen behördlichen Organe überall im Komitat nachdrücklich dazu aufgefordert wurden, sämtliche „Wanderzigeuner“ und sonstige „verdächtige Landstreicher ohne Ausweis“ abzuschieben. Des Weiteren sollten die Wohnungen von Hirten sowie „sonstige verdächtige Gebäude“ häufiger überprüft, dort aufgefundene „Fremde“ festgenommen und der Behörde vorgeführt werden⁵⁶. Die Agrarstadt Nagykálló im heutigen Komitat Szabolcs-Szatmár-Bereg erließ 1872 ein örtliches Statut. Der Gemeinde kamen demnach das Recht und die Pflicht zu, „widerrechtlich Bettelnde bis zu sechs Stunden“ einzusperren. „Von anderswoher kommende arbeitscheue, umherschweifende Individuen weist sie aus, im Falle von Widersetzlichkeit bestraft sie sie.“ Bei Vorliegen „gewichtiger“ Gründe konnte auch Fremden für die Dauer von maximal 48 Stunden eine Bettelgenehmigung erteilt werden⁵⁷. In den örtlichen Statuten zu Fragen der Armenpolitik verbanden sich derartige Bestimmungen regelmäßig mit den oben beschriebenen, auf welcher minimalistischen Art auch immer auf Versorgung zielenden Bestimmungen. Diese Kombination der beiden Seiten der örtlichen Armenpolitik war von der Fiktion getragen, dass jedermann, sofern er bzw. sie nur wolle, einer „ordentlichen Beschäftigung“ nachgehen könne. Und weil die Armenpolitik an dieser Fiktion unverbrüchlich festhielt, kämpfte sie jahrzehntelang wie gegen Windmühlen, und mit immer neuen Statuten und Erlässen, gegen die verhassten Phänomene des arbeitsscheuen Umherschweifens (einschließlich der unerlaubten Prostitution) und des unerlaubten Bettelns. Die Komitathauptstadt Kaposvár beispielsweise sah sich 1911 wieder einmal dazu veranlasst, das „Betteln von Haus zu Haus“ zu verbieten und den Polizeikapitän

⁵⁵ PÁL ANGYAL, GYULA ISAÁK, A Kihágási Büntető Törvénykönyv. Jegyzetekkel, utalásokkal, magyarázatokkal és bírói gyakorlattal II [Das Strafgesetzbuch für Polizeiüberschreitungen. Mit Anmerkungen, Weisungen, Erläuterungen und gerichtlicher Praxis II] (Budapest ³1937) 319.

⁵⁶ Erlässe, die auf die Unterbindung des Wanderns „fremder“ ebenso wie ortsansässiger und auch ortszuständiger „Zigeuner“ gerichtet waren, gab es in großer Zahl; BARNA MEZEY (Hg.), A magyarországi cigánykérdés dokumentumokban 1422–1985 [Die ungarländische Zigeunerfrage in Dokumenten 1422–1985] (Budapest 1986) 219 f.; LÁSZLÓ POMOGYI, Cigánykérdés és cigányügyi igazgatás a polgári Magyarországon [Zigeunerfrage und Verwaltung des Zigeunerwesens im bürgerlichen Ungarn] (Budapest 1995) 117–125, 222–230.

⁵⁷ Die Großgemeinde Nagykálló lag nur wenige Kilometer von der Stadt Nyíregyháza entfernt, die 1876 zur Hauptstadt des Komitats Szabolcs wurde; die Gemeinde hatte zum Zeitpunkt des Erlasses des Statuts knapp 6.000 Einwohner/innen. Originaltext des Statuts in GAÁL, Segényügyi politika [Armenfürsorgepolitik] I, 15 f.

anzuweisen, „dieses Verbot durchzusetzen“⁵⁸. Als im November 1901 das bereits erwähnte neue Armenstatut der Komitatshauptstadt Nyíregyháza in Kraft trat, ließ der örtliche Polizeihauptmann in allen umliegenden, verwaltungstechnisch zu Nyíregyháza gehörigen Zwergsiedlungen bzw. Einzelgehöften eine amtliche Bekanntmachung aushängen. Darin wies er die dortigen behördlichen Organe an, Bettler umgehend anzuweisen bzw. diese, sollten sie dennoch betteln, auf Kosten der Stadt Nyíregyháza bei seiner Polizeidienststelle einzuliefern. Für „herumstreuende fremde Walachenzigeuner“ galt letzteres auch dann, „wenn sie nicht betteln“⁵⁹.

Vielleicht am deutlichsten trat die behördliche Voreingenommenheit im alltäglichen Auftreten gegenüber den Lebensweisen und Überlebensstrategien von Personen ohne festen Lebensunterhalt im arbeitsfähigen Alter zutage. Im Bezirk Igal etwa reichten die diesbezüglichen Aktivitäten der behördlichen Organe im Jahr 1900 von der aktiven Verfolgung einer Gruppe bettelnder „Wanderzigeuner“ über die Abschiebung einer Kaminsetzerin, die sich in der örtlichen Kneipe amüsiert hatte, bis zum Vorgehen gegen einen Fleischhauer auf Arbeitssuche. Im ersten Fall verfolgte die Polizeistreife die bereits im Abzug befindlichen „Wanderzigeuner“ und stellte schließlich zwei der drei Wagen. Die Betroffenen hätten, so das Protokoll, unter Berufung darauf, „Hagelgeschädigte“ bzw. „Trog schnitzer“ zu sein, an verschiedenen Orten in der Gegend gebettelt. „[J]edoch verstehen sie von der Trogschnitzerei gar nichts, sie vagabundieren und betteln einfach unter diesem Vorwand“. Die beiden betroffenen Familienväter wurden dementsprechend abgeurteilt, mussten die Strafe – wie die Betroffenen in den beiden anderen Fällen auch – aufgrund von Armut bzw. Zahlungsunfähigkeit in Gestalt eines zwölfstündigen Arrestes bei „Ernährung aus Eigenem“ absitzen, und wurden dann in Richtung Heimatgemeinde abgeschoben. Bei der Kaminsetzerin handelte es sich um eine 45-jährige geschiedene Tagelöhnerin, die angab, seit einiger Zeit in der Nähe zu arbeiten, bereits zwei Kamine gesetzt und dementsprechend beim Arbeitgeber ihr Arbeitsbuch hinterlegt zu haben. Der Kreisnotar von Magyaratád, dem sie ihre Verhaftung verdankte, hatte demgegenüber behauptet, dass die Frau „hier seit Tagen ohne Ausweis und Arbeit herumstreunt“ und in der örtlichen Kneipe ihre „züchtigen Körperteile [...] herumgezeigt“ habe. Auch den letzteren Vorwurf bestritt die Frau. „Es stimmt“, so das Verhörprotokoll der des Schreibens nicht mächtigen Frau, „dass ich am 27ten des Monats am Abend in der M[agyar]atáder Kneipe [...] in betrunkenem Zustand mit den dort zusammengekommenen Individuen geflirtet [wörtlich: geabenteuert] und aus purer Frechheit meinen Rock bis zum Knie gelüpfert habe, aber es ist nicht wahr, dass ich meine züchtigen Körperteile gegen Geld herumgezeigt hätte.“ Auch Katalin Kovács wurde zu zwölf Stunden Arrest verurteilt und in die Heimatgemeinde abgeschoben. Im Fall des gelernten Fleischhauergehilfen betrug der vor der Abschiebung abzusitzende Arrest wegen „arbeitsloser Landstreicherei“ gar 24 Stunden. Der 40-jährige Fleischhauer sprach ungarisch und deutsch, war „einigermaßen gut“ gekleidet und konnte lesen und schreiben. In seinem Arbeitsbuch gab es seit beinahe drei Monaten keine Einträge, denn er habe, so die Aussage des Betroffenen, weil

⁵⁸ Somogy Megyei Léveltár [Komitatsarchiv Somogy], Magistratsstadt Kaposvár, Gemeinderatsprotokolle, Vollversammlung Nr. 240, 14064/1911.

⁵⁹ GAÁL, Szegényügyi politika [Armenfürsorgepolitik] I, Beilage Nr. 10.

es nirgendwo feste Arbeit gebe, seit knapp zwei Monaten

„hier und dort ein-zwei Tage im Taglohn gearbeitet, und deswegen wurde in mein Buch nichts eingetragen. [...] Jetzt wollte ich nach Kaposvár, weil ich gehört habe, dass es dort bei der Eisenbahn Arbeit gibt. Ich habe nicht gestohlen, nicht geraubt, und wenn mir Essen und Geld ausgegangen sind und ich keine Arbeit bekommen konnte, habe ich mich mit Betteln durchgebracht.“⁶⁰

Neben Bestrafung und Abschiebung spielte im Rahmen der tagtäglichen Bemühungen um Armutsverdrängung auch der Papierkrieg um die Feststellung der möglichen Ortszuständigkeit der Betroffenen zwischen den verschiedenen Behörden und Gemeinden eine wichtige Rolle. Das Prinzip der Gemeindegemeinschaft für die Armenversorgung verwandelte sich damit in der Praxis unter anderem in ein Instrument der Umgehung von Fürsorgeverpflichtungen überhaupt.

„Wenn man landesweit den Haufen der unlösbaren Gemeindegemeinschaftsangelegenheiten zusammensammeln und dann fein unterzünden würde, ja dann würde sich ein solcher Rauch erheben, der sich über sieben Komitate ausbreiten würde. [...] Das wäre das wirkliche Freudenfeuer zur Verherrlichung des Verwaltungswesens.“⁶¹

2. Arbeiter/innen/schutz

Arbeitsbezogener Arbeiter/innen/schutz in Gewerbe und Handel

Zu Beginn der hier untersuchten Epoche waren für den Gesamtbereich des Arbeiter/innen/schutzes die jeweiligen Gewerbeordnungen bzw. Gewerbebesetze von zentraler Bedeutung. Die österreichische Gewerbeordnung von 1859 stand bis nach dem Ausgleich von 1867 auch in Ungarn in Geltung⁶². Mit dem Gewerbegesetz von 1872⁶³ wurde in Ungarn eine eigenständige gesetzliche Grundlage zur Regelung der gewerblichen Arbeitsbeziehungen geschaffen. Auch das nur 12 Jahre später geschaffene zweite ungarische Gewerbegesetz von 1884⁶⁴ stand, zumindest was den Arbeiterschutz betraf, noch ganz im Zeichen des „laissez faire“. Die Reform dieses Gesetzes stand jahrzehntelang immer wieder auf der Tagesordnung, wurde aber bis zum Ausbruch des Ersten Weltkrieges nicht realisiert. Allerdings kam es im Laufe der Jahrzehnte sehr wohl zur gesetzlichen (Neu-)Regelung bestimmter Einzelfragen, die mit Blick auf den Arbeiterschutz von Relevanz waren. Der Erlass von drei Gesetzen zu Einzelbereichen des Arbeiter/innen/schutzes – namentlich zur Sonntagsruhe 1891, zum Frauensonderschutz 1911 und schließlich das Verbot der Streichholzproduktion mit weißem und gelbem Phosphor 1911, das 1913 in Kraft trat – stand jeweils in engem Zusammenhang mit internationalen Arbeiterschutzbestrebungen.

⁶⁰ Somogy Megyei Levéltár [Komitatsarchiv Somogy], Bezirk Igal, Kihágási ügyek [Ordnungswidrigkeiten] Nr. 124, 126 und 24, 1900.

⁶¹ GYÖRGY SZEGLETHY, A községi illetőség és a szegényügy országos rendezése [Die Gemeindegemeinschaft und die landesweite Regelung des Armenwesens]; in: *Városok Lapja* 1/11 (1906) 2.

⁶² GA XVII/1884, Fn. 1.

⁶³ GA VIII/1872.

⁶⁴ GA XVII/1884.

Vorarbeiten zur Vorbereitung einer Gesamtreform des ungarischen Gewerbegesetzes von 1884 hatte es auf ministerieller Ebene seit den späten neunziger Jahren gegeben. Doch immer wieder mussten Hinweise auf die Komplexität der Materie, die Umfanglichkeit der Revision, oder die Notwendigkeit, „dem Einfluss der Interessensvertretungen auch schon bei den vorbereitenden Arbeiten“ Raum zu geben, dazu herhalten, weitere Verzögerungen zu rechtfertigen⁶⁵. Nach der Jahrhundertwende wurden dann in Gestalt von umfanglichen Materialsammlungen die Früchte der vorbereitenden Arbeiten veröffentlicht. Die Koalitionsregierung unter Sándor Wekerle (April 1906 – Jänner 1910) brachte die Ausarbeitung eines neuen Gesetzes demonstrativ voran. 1908 ließ der Handelsminister einen umfanglichen Entwurf aus der Feder des Staatssekretärs im Handelsministerium, des auch international anerkannten Fachmannes für die Gewerbe-, Arbeiterschutz- und Sozialversicherungspolitik, József Sztterényi, veröffentlichen. Im folgenden Jahr erschienen in drei dicken Bänden die Stellungnahmen der als „Beteiligte“ titulierten Adressaten, also der Gewerkekorporationen⁶⁶, Handels- und Gewerkekammern, Municipien, Gewerbebehörden (erste und zweite Instanz), Organisationen der Arbeitgeber und der Arbeitnehmer, und der „Kreise und Vereine wissenschaftlichen Charakters“. Auch Stellungnahmen anderer Gruppierungen, die sich aktiv um Einbeziehung bemüht hatten, wurden berücksichtigt⁶⁷. Der Gesetzentwurf widmete dem „Schutz der Beschäftigten in Gewerbe und Handel“ einen eigenen Hauptabschnitt, und der Verfasser Sztterényi räumte diesem Handlungsfeld in seinem Vorwort einen herausragenden Platz ein. Der „Schutz der Beschäftigten in Gewerbe und Handel“ – und zwar „gemäß der Anforderungen der Epoche des Fortschritts“ – stand gleichberechtigt neben dem „Schutz des Handwerks und der Festigung der Grundlagen seiner Entwicklung“ auf der „Basis der verpflichtenden Assoziation“ als zweitem Pfeiler der Reform. Dieser Schutz sollte so weitreichend sein, wie es „ohne künstliche Hemmung der zukünftigen Entwicklung“ möglich war. Den dritten Pfeiler bildete schließlich „die Sicherung der Stellung der Großindustrie“, und zwar „in

⁶⁵ MAGYAR KIRÁLYI KORMÁNY MŰKÖDÉSE [Tätigkeit der Königlich Ungarischen Regierung] 1899, 55; EBD. 1901, 60; EBD. 1902, 66 f.

⁶⁶ Als „Gewerkekorporation“ [ipartestület] wurde der Zusammenschluss von Gewerbetreibenden bezeichnet, deren Gewerbe an einen Befähigungsnachweis gebunden war. Die Korporationen waren (außer in den kleineren Gemeinden) dann zu gründen, wenn mindestens zwei Drittel dieser Gewerbetreibenden dies wünschten. Sie sollten unter anderem der Regelung der Beziehungen zwischen Arbeitgebern, Gehilfen und Lehrlingen dienen und diesbezügliche Konfliktlösungsmechanismen zur Verfügung stellen. Handels- und Fabriksbetriebe sowie Aktiengesellschaften konnten zum Beitritt nicht gezwungen werden, wohl aber Dienstgeber, die ihr Gewerbe im großen Stil betrieben sowie Lehrlinge beschäftigten. Die Korporationen sind nicht mit den Handels- und Gewerkekammern zu verwechseln; GA XVII/1884, Abschnitt IV.

⁶⁷ MAGYAR KIRÁLYI KORMÁNY MŰKÖDÉSE [Tätigkeit der Königlich Ungarischen Regierung] 1907, 68; EBD. 1908, 70; EBD. 1909, 61; AZ IPARTÖRVÉNY MÓDOSÍTÁSA. Negyedik rész. Törvényjavaslat az ipar gyakorlásáról, valamint az ipari és kereskedelmi alkalmazottak védelméről. Előadói tervezet [Abänderung des Gewerbegesetzes. Vierter Teil. Gesetzesvorschlag über die Ausübung des Gewerbes sowie den Schutz der Angestellten in Handel und Gewerbe. Referentenentwurf] (= AZ IPARTÖRVÉNY MÓDOSÍTÁSA 11, Budapest 1908); AZ IPARTÖRVÉNY MÓDOSÍTÁSA. Vélemények az ipar gyakorlásáról, valamint az ipari és kereskedelmi alkalmazottak védelméről szóló törvényjavaslat előadói tervezetére [Abänderung des Gewerbegesetzes. Stellungnahmen zum Referentenentwurf zum Gesetzesvorschlag über die Ausübung des Gewerbes sowie den Schutz der Angestellten in Handel und Gewerbe] (= AZ IPARTÖRVÉNY MÓDOSÍTÁSA 12–14, Budapest 1909), die Zitate XII, 7.

dem Maße, wie dies dem Kapital im Rahmen der heutigen wirtschaftlichen und Produktionsverhältnisse gebührt“⁶⁸.

Nach den Wahlen zum Parlament von 1910, bei denen die Liberalen, nunmehr in Gestalt der „Nemzeti Munkapárt“ [Nationale Arbeitspartei], einen Sieg feierten, kamen die Bestrebungen zur Revision des Gewerbegesetzes zwar keineswegs zum Erliegen, doch differenzierten sich die Vorarbeiten zur Reform der Gewerbegesetzgebung im Ministerium soweit aus, dass schließlich von einer ganzen Reihe in Vorbereitung befindlicher Gesetzesvorlagen die Rede war. Eine solche Unterteilung der Materie in verschiedene Einzelgesetze hatte Szterényi bereits zum Zeitpunkt der Veröffentlichung seiner Vorlage im Jahr 1908 keineswegs ausgeschlossen. Nun war die Rede von eigenen Gesetzen zum Beispiel zur Arbeitsgerichtsbarkeit oder zur Unterbindung der Verwendung giftiger Werkstoffe. Doch in der Realität geschah in den Jahren vor dem Ersten Weltkrieg in kaum einem dieser Bereiche Entscheidendes⁶⁹.

Zu den Kernbereichen des allgemeinen betrieblichen Arbeiterschutzes im Zeitalter zwischen 1848 und 1914 gehörten zum ersten Fragen der baulichen und technischen Gestaltung der Gewerbebetriebe, insbesondere zugunsten des Gesundheitsschutzes am Arbeitsplatz, zum zweiten die Gestaltung der betrieblichen Arbeitsbeziehungen zugunsten der Arbeitskräfte und dabei insbesondere Fragen der Arbeitszeitregelung, und zum dritten die Problematik der behördlichen Überwachung entsprechender Bestimmungen. Was die Frage der baulichen und technischen Gestaltung der Gewerbebetriebe zugunsten des Gesundheitsschutzes am Arbeitsplatz betraf, so enthielt das ganz vom Geist der Gewerbefreiheit und des Liberalismus beseelte Gesetz von 1872 nur eine einzige vage Bestimmung. Die zuständige Gewerbebehörde habe, so hieß es, bei der Planung von Gewerbeniederlassungen auch auf Maßnahmen zu achten, die „zum Schutz des Lebens und der Gesundheit der Arbeiter notwendig sind“⁷⁰. Das Gesetz von 1875 über die Deckung der Kosten der öffentlichen Krankenpflege⁷¹ verpflichtete dann – zumindest auf dem Papier – die Dienstherren sowie die Arbeitgeber ständig beschäftigter vermögensloser Arbeitskräfte dazu, die Kosten für bis zu 30 Tage öffentlicher Kranken- und Wöchnerinnenpflege zu übernehmen⁷². Das neue Gewerbegesetz von 1884 enthielt erstmals eine – allerdings wiederum vage – Bestimmung, gemäß derer den Betreibern von Fabriken gewisse Verpflichtungen zur Schaffung erträglicher Arbeitsbedingungen zukamen. Sie hatten sich „auf eigene Kosten“ um die „möglichste Sicherstellung des Lebens und der Gesundheit der Arbeiter“ zu kümmern⁷³.

⁶⁸ AZ IPARTÖRVÉNY MÓDOSÍTÁSA [Abänderung des Gewerbegesetzes] XI, 4 f., Hervorhebungen im Original.

⁶⁹ MAGYAR KIRÁLYI KORMÁNY MŰKÖDÉSE [Tätigkeit der Königlich Ungarischen Regierung] 1910, 61 f.; EBD. 1912, 84; EBD. 1913, 80 f.; AZ IPARTÖRVÉNY MÓDOSÍTÁSA [Abänderung des Gewerbegesetzes] XI, 6 f.

⁷⁰ GA VIII/1872, § 12.

⁷¹ GA III/1875.

⁷² Auf Stadt und Bezirk Fiume (Rijeka, Rieka, Reka; *Rijeka*) wurden die Bestimmungen des GA III/1875 erst kurz vor der Schaffung des Landeskrankenpflegefonds per GA XXI/1898 ausgedehnt. Der GA III/1875 wurde in der Folge rasch außer Kraft gesetzt.

⁷³ GA XVII/1884, § 114.

Allerdings war bereits im Rahmen der Parlamentsdebatte zum neuen Gewerbegesetz deutliche Kritik am durchgängigen Minimalismus der Gesetzesvorlage in Fragen des Arbeiterschutzes laut geworden. Dabei spielte der oppositionelle, gemäßigt reformorientierte Abgeordnete Dániel Irányi⁷⁴ eine Schlüsselrolle. Am 21. bzw. 23. April 1884 brachte er zwei Anträge ein, nach denen das Parlament die Regierung zur Schaffung von Gesetzen zur Arbeiterunfallversicherung und zur Sonntagsruhe auffordern sollte. Beide wurden angenommen⁷⁵. Nachdem mit der Schaffung nur eines Krankenversicherungsgesetzes im Jahre 1891 die Bemühungen um die Unfallpflichtversicherung zunächst einmal zum Erliegen kamen, schuf man 1893 eine erste umfassendere Regelung zur Unfallprävention⁷⁶. Zwar wurde dabei die allgemeine Formel des Gewerbegesetzes von 1884 von der „möglichsten Sicherstellung“ nahezu unverändert aufgegriffen, doch waren nunmehr zum einen alle Arbeitgeber angesprochen, zum anderen wurden deren Pflichten in neun Punkten einigermaßen detailliert aufgezählt und der Handelsminister ermächtigt, im Verordnungswege zusätzliche Bestimmungen für bestimmte Industriezweige zu erlassen. In den letzten Jahren vor dem Ersten Weltkrieg machte sich der Einfluss der Internationalisierungsbestrebungen im Bereich des betriebsbezogenen Arbeitergesundheitsschutzes in Ungarn bemerkbar. Wiewohl Österreich-Ungarn das internationale („Berner“) Übereinkommen vom 26. September 1906 betreffend das Verbot der Verwendung von weißem (gelbem) Phosphor in der Zündholzindustrie nicht ratifizierte⁷⁷, entfaltete das Abkommen doch auch in der Habsburgermonarchie seine Wirkung. In Ungarn trat das entsprechende Gesetz von 1911 im Jahr 1913 schließlich tatsächlich in Kraft⁷⁸.

Was die Gestaltung der betrieblichen Arbeitsbeziehungen zugunsten der Arbeitskräfte betraf, so spielten Fragen der Arbeitszeit eine zentrale Rolle. Grundsätzlich war die Arbeitszeit für erwachsene Arbeitskräfte in Handel und Gewerbe in Ungarn „Gegenstand der freien Vereinbarung“⁷⁹. Laut Gewerbegesetz von 1872 war in Fabrikbetrieben der Aushang einer Arbeitsordnung, in der unter anderem die Dauer der Arbeitszeit darzulegen war, verpflichtend. Die Arbeitsordnung musste auch der Gewerbebehörde vorgelegt werden. In Fabriken, in denen Tag und Nacht gearbeitet wurde, hatte der Fabrikant für „entsprechende Ablösung“ der Nachtschichtarbeiter zu sorgen. Die Tagschicht durfte

⁷⁴ Irányi trat im Laufe seiner langen Karriere unter anderem auch als Verfechter des allgemeinen Männerstimmrechts, der Glaubensfreiheit und der standesamtlichen Eheschließung hervor.

⁷⁵ AZ [...] ORSZÁGGYŰLÉS KÉPVISELŐHÁZÁNAK NAPLÓJA [Journal des ... Abgeordnetenhaus des Reichstages] 1881–1884 XVI, 287 f., 294 f., 334 f., 338; AZ [...] ORSZÁGGYŰLÉS KÉPVISELŐHÁZÁNAK JEGYZŐKÖNYVEI [Protokolle des ... Abgeordnetenhaus des Reichstages] 1881–1884 III, 310 f.

⁷⁶ GA XXVIII/1893.

⁷⁷ Die beiden Staaten ratifizierten, natürlich getrennt voneinander, erst in den zwanziger Jahren. Außer den acht ursprünglichen Unterzeichnerstaaten ratifizierten vier weitere Staaten das Abkommen vor Ausbruch des Ersten Weltkrieges; hinzu kamen Ratifizierungen in abhängigen Gebieten dieser Staaten. http://www.swissembassy.org.uk/eda/de/home/topics/intla/intrea/dbstv/data22/e_19060022.html, 09/09/2009.

⁷⁸ GA V/1911; MAGYAR KIRÁLYI KORMÁNY MŰKÖDÉSE [Tätigkeit der Königlich Ungarischen Regierung] 1913, 80.

⁷⁹ AZ IPARTÖRVÉNY MÓDOSÍTÁSA. Hazai anyag két részben. Első rész: Joganyag. (Az iparra vonatkozó törvények, rendeletek és határozatok gyűjteménye) [Abänderung des Gewerbegesetzes. Inländische Materialien in zwei Teilen. Erster Teil: Juridisches Material. (Sammlung von Gesetzen, Verordnungen und Entscheidungen zum Gewerbe)], 2 Teilbände (= AZ IPARTÖRVÉNY MÓDOSÍTÁSA 1 und 2, Budapest 1904) II 131.

nicht vor fünf Uhr morgens begonnen und nicht nach neun Uhr abends beendet werden, mehrere Arbeitspausen waren zu gewähren⁸⁰. Das Gewerbegesetz von 1884 übernahm diese Regelungen unverändert. Neu hinzu kam lediglich die Bestimmung, dass die Arbeitskräfte in Gewerbe und Fabrikindustrie die Möglichkeit haben mussten, an den für ihre Religion gültigen Feiertagen den Gottesdienst zu besuchen⁸¹.

Verschiedene ministerielle Verordnungen aus den neunziger Jahren und der Zeit nach der Jahrhundertwende legen beredtes Zeugnis von der Realität der Arbeitsverhältnisse in den ungarischen Betrieben insbesondere hinsichtlich der Arbeitszeit ab. In Betrieben, in denen die Arbeitszeit ohne Einberechnung der Mittagstunde nicht mehr als 10 Stunden betrug, waren die gesetzlich vorgeschriebenen vor- und nachmittäglichen halbstündigen Jausenpausen realiter gestrichen – sie waren „als vor Beginn und nach dem Ende der Arbeit gegeben zu betrachten“. In diesem Fall, so wurde extra festgehalten, durften Fabrikanten bzw. Werkmeister die Beschäftigten nicht daran hindern, mitgebrachte Lebensmittel während der Arbeit zu verzehren. In Fabriken, in denen die Arbeit um sieben Uhr morgens, also zu jener Uhrzeit begann, zu der „üblicherweise die vormittägliche Arbeitspause gegeben wird“, sollte es nur eine Nachmittagspause geben. Arbeitskräfte, die an Spinn- und Webmaschinen in Überwachungsfunktionen beschäftigt waren, sollten die Jausenpausen „während der Arbeit genießen“. In Papierfabriken, in denen Tag- und Nachtschicht gearbeitet wurde, war es, wenn „die Arbeiter dies wünschen“, gestattet, den Schichtwechsel so zu gestalten, dass abwechselnd ein ganzer Tag Pause und eine 24-Stundenschicht zustande kamen⁸². Reformbestrebungen, die die allgemeinen Regelungen zur Tagesarbeitszeit zum Gegenstand hatten, spielten in der politischen Auseinandersetzung der Jahrzehnte des Dualismus eine untergeordnete Rolle. Umso umkämpfter waren bestimmte Einzelbereiche – etwa die Frage der Sonntagsruhe. Erst als sich auf der Internationalen Arbeiterschutzkonferenz in Berlin im Jahre 1890 Vertreter Österreich-Ungarns gemeinsam mit Repräsentanten vieler anderer Staaten versammelten, wurde der Gesetzgeber auch in Ungarn aktiv. Der Gewerbeinspektor im Handelsministerium Szerényi, der in Berlin Ungarn in der Kommission zur Sonntagsruhe vertrat, gab zu Protokoll, „daß in dieser Materie die Zustände in Ungarn dieselben sind wie in Oesterreich“ – eine Behauptung, die ganz und gar nicht der Wahrheit entsprach –, „und daß in Ungarn ein Specialgesetz in Vorbereitung ist“, welches in Kürze dem Parlament vorgelegt werde. Deshalb könne Ungarn bestimmten Empfehlungen zur Einhaltung der Sonntagsruhe durchaus folgen⁸³. 1891 wurde dann tatsächlich ein Gesetz zur Sonntagsruhe in der gewerblichen Arbeit – auch der Handel war einbezogen – erlassen⁸⁴. Es schrieb eine mindestens 24-stündige sonntägliche Arbeitsruhe vor, überantwortete jedoch dem Handelsminister

⁸⁰ GA VIII/1872, §§ 68, 71.

⁸¹ GA XVII/1884, §§ 62, 111, 113, 117.

⁸² AZ IPARTÖRVÉNY MÓDOSÍTÁSA [Abänderung des Gewerbegesetzes] II 90 f.

⁸³ Die Konferenz hatte keinen offiziellen diplomatischen Charakter, wurde aber von den Regierungen besickt. Aus der Habsburgermonarchie waren insbesondere hochrangige Vertreter aus ungarischen wie österreichischen Ministerien vertreten; DIE PROTOKOLLE DER INTERNATIONALEN ARBEITERSCHUTZKONFERENZ. In amtlichem Auftrag (Leipzig 1890) 5 f., 53 f., 221, 223 f.; <http://ia311333.us.archive.org/0/items/dieprotokolleder00confuoft/dieprotokolleder00confuoft.pdf>, 10/04/2009.

⁸⁴ GA XIII/1891.

die Verantwortung und die Möglichkeit, weitgehende Ausnahmeregelungen zu erlassen. Noch im Jahr 1891 erschien denn auch eine Verordnung, die ein breites Spektrum an Ausnahmen, und zwar insbesondere im Einzelhandel, zuließ. Auch in späteren Jahren erließ der Handelsminister immer wieder Ausnahmeregelungen. 1903 wurden die wichtigsten Bestimmungen zur Durchführung des Gesetzes zur Sonntagsruhe von einer neuen generellen Verordnung überschrieben. Diese brachte erstmals etwas weitergehende Einschränkungen der Sonntagsarbeit im Einzelhandel. Nun wurde auf dem Gebiet von Budapest und dann auch in Agram (Zagreb, *Zágráb*; *Zagreb*) die sonntägliche Ladenöffnung nur für den Verkauf von Lebensmitteln des täglichen Bedarfs und in der Zeit vor 10 Uhr morgens zugelassen. In den übrigen Landesteilen durften alle Geschäfte in der Zeit vor 10 Uhr morgens geöffnet halten. Zugleich aber enthielt die Verordnung neuerlich seitenlange Listen jener Betriebe, in denen weiterhin während des gesamten Sonntags oder während bestimmter Zeitabschnitte an diesem eigentlichen Ruhetag gearbeitet werden durfte. Als Begründung konnten sich die Unternehmer bzw. der Minister darauf berufen, dass eine Betriebsunterbrechung nicht möglich war. Alternativ dazu konnten „Ansprüche des Verbraucherpublikums“, Verkehrs- oder Militärerfordernisse oder „sonstige öffentliche Interessen“ geltend gemacht werden⁸⁵. Insgesamt stellte die Sonntagsruhe im ersten Jahrzehnt des neuen Jahrhunderts eine politisch heiß umkämpfte und von „großen Gegensätzen“ gekennzeichnete Frage dar. In den Jahren 1907 und 1908 nahm ein Gesetzesvorschlag zur Neuregelung der Sonntagsruhe im Bereich der gewerblichen Arbeit Schritt für Schritt konkrete Gestalt an. Doch nach dem Ende der Koalitionsregierung verschwand dieser in der Versenkung⁸⁶.

Ein anderer heiß umkämpfter Zankapfel war die Sperrstunde im Einzelhandel. Der Gesetzesvorschlag für ein neues Gewerbegesetz von 1908 bemühte sich um die Beschränkung der Ladenöffnungszeiten auf die Zeit zwischen sechs Uhr morgens und acht Uhr abends, Ausnahmen wie immer inbegriffen. Doch erst mit dem Gesetz von 1913 „zur Sperrstunde im Einzelhandel“, dessen Geltung bis auf weiteres auf die Agglomeration Budapest beschränkt war, kam es schließlich tatsächlich zu zusätzlichen Einschränkungen neben der Sonntagsruhe⁸⁷. Von nun an waren die Geschäfte während der Woche zwischen acht Uhr abends und sechs Uhr morgens, am Samstag ab 21.30 Uhr geschlossen zu halten, die Beschäftigten durften während dieser Nachtruhe nicht zur Arbeit angehalten werden. Allerdings gab es auch hier wieder Ausnahmeregelungen sowohl mit Blick auf die Art des Betriebes als auch hinsichtlich des Beschäftigungsverbotes⁸⁸. Bemühungen um Regelungen der Normalarbeitszeit kamen im Referentenentwurf eines Gesetzes zur Regelung der Dienstverhältnisse der Angestellten in Gewerbe- und Handelsbetrieben

⁸⁵ Verordnung des Handelsministers Nr. 28559/1903, abgedruckt in: *AZ IPARTÖRVÉNY MÓDOSÍTÁSA* [Abänderung des Gewerbegesetzes] II 93–104, 112–130; FARKAS HELLER, *Magyarország szociálpolitikája* [Die Sozialpolitik Ungarns] (Budapest 1923) 16–22; *MAGYAR KIRÁLYI KORMÁNY MŰKÖDÉSE* [Tätigkeit der königlich Ungarischen Regierung] 1901, 61; EBD. 1902, 67 (Zitat); EBD. 1903, 59.

⁸⁶ EBD. 1905, 53; EBD. 1907, 69; EBD. 1908, 72; EBD. 1910, 62; EBD. 1911, 64.

⁸⁷ GA XXXVI/1913.

⁸⁸ *AZ IPARTÖRVÉNY MÓDOSÍTÁSA* [Abänderung des Gewerbegesetzes] XI 196 f.; *MAGYAR KIRÁLYI KORMÁNY MŰKÖDÉSE* [Tätigkeit der königlich Ungarischen Regierung] 1913, 80; GA XXXVI/1913, §§ 1, 3; HELLER, *Szociálpolitika* [Sozialpolitik] 136 f.

von 1901 zum Ausdruck. Der Entwurf schlug eine Beschränkung der Arbeitszeit dieser Gruppe der Beschäftigten auf zwölf Stunden, einschließlich der Pausen, vor. Obwohl gewichtige Ausnahmeregelungen ohnedies vorgesehen waren, stieß der Vorstoß aus dem Ministerium bei den Gewerbe- und Handelskammern auf Ablehnung. Für den ländlichen Einzelhandel bedeute die vorgeschlagene Regelung den „Ruin“, eine einheitliche Regelung sei abzulehnen und ohnedies nicht durchführbar, die Maximalarbeitszeit sei mit 14 Stunden festzusetzen, hieß es da etwa⁸⁹. Der Entwurf des neuen Gewerbegesetzes von 1908 sah in Fragen der Arbeitszeit nur einen ungeschützten Bereich vor: Er enthielt keine Bestimmungen zur grundsätzlichen Beschränkung der Arbeitszeit erwachsener männlicher Arbeitskräfte in Handel und Gewerbe. Ausnahmen, also Schutzmaßnahmen auch für erwachsene männliche Arbeiter, wollte der Entwurf – im Verordnungswege – für besonders gefährliche oder gesundheitsschädliche Industriezweige ermöglicht sehen. Einzig für die Privat- und Handelsangestellten waren keine vom Geschlecht abhängigen Arbeitszeitbeschränkungen vorgesehen⁹⁰.

In Sachen Gewerbeinspektorat stellte das liberale Gewerbegesetz von 1872 gegenüber der österreichischen Gewerbeordnung von 1859 kaum einen Fortschritt dar. Der Gesetzgeber beschränkte sich nun darauf, die erstinstanzliche Gewerbebehörde dazu anzuhalten, „die Fabriken von Zeit zu Zeit durch ihre Emissäre inspizieren zu lassen“⁹¹. Das zweite Gewerbegesetz von 1884 verpflichtete die Gewerbebehörde dann – und dies verdankte sich wiederum der Intervention von Dániel Irányi im Parlament⁹² – in etwas konkreterer Form, sich via vierteljährlicher Inspektion über die Einhaltung der gesetzlichen Vorschriften in den Fabrikbetrieben zu vergewissern. Über das Ergebnis dieser Überprüfungen mussten die Gewerbebehörden dem zuständigen Minister einmal jährlich „ausführlichen Bericht“ legen. Zudem eröffnete das Gesetz dem Minister die Möglichkeit, auf dem Gebiet der Hauptstadt und in anderen entwickelten Industriezonen mit der Gewerbeaufsicht „separate Organe“ auf Kosten des Staatshaushaltes zu betrauen⁹³. Realiter beschränkte sich die Tätigkeit der Gewerbeinspektoren zunächst im Wesentlichen auf Agenden, die mit der Politik der Gewerbeförderung in Zusammenhang standen⁹⁴.

1893 wurde ein eigenes Gesetz zur Gewerbeaufsicht erlassen⁹⁵. Zu den Aufgaben der Gewerbeinspektoren gehörte demnach insbesondere die Überwachung der Bestimmungen zur Unfallprävention und zum Schutz von Leben und Gesundheit der Arbeiter. Das

⁸⁹ AZ IPARTÖRVÉNY MÓDOSÍTÁSA. Hazai anyag két részben. Második rész: Kivánságok és javaslatok. (Az ipartörvény módosítására nézve felmerült kívánságok és javaslato, valamint törvény- és szabályrendelet-tervezetek gyűjteménye) III. kötet [Abänderung des Gewerbegesetzes. Inländische Materialien in zwei Teilen. Zweiter Teil: Wünsche und Vorschläge (Sammlung von Wünschen und Vorschlägen zur Abänderung des Gewerbegesetzes sowie Gesetzes- und Statuten-Vorlagen) Band III] (= AZ IPARTÖRVÉNY MÓDOSÍTÁSA 3, Budapest 1904) 419–424.

⁹⁰ AZ IPARTÖRVÉNY MÓDOSÍTÁSA [Abänderung des Gewerbegesetzes] XI, 94 f., 196 f.

⁹¹ GA VIII/1872, § 75.

⁹² KÉPVISELŐHÁZ NAPLÓI [Journal des Abgeordnetenhauses] 1881–1884 XVI, 338.

⁹³ GA XVII/1884, § 121.

⁹⁴ SÁNDOR HALÁSZ, GYULA MANDELLO (Hgg.), Közgazdasági Lexikon II [Volkswirtschaftliches Lexikon II] (Budapest 1900) 74.

⁹⁵ GA XXVIII/1893. Dieses Gesetz enthielt auch die bereits erwähnten Bestimmungen zur Unfallverhütung.

Gewerbeinspektorat erstreckte sich dabei auf alle Betriebe, die mehr als 20 Arbeiter beschäftigten, sowie auf Betriebe, die mit Kraftmaschinen arbeiteten, und unabhängig von allen sonstigen Bedingungen auf eine Reihe von im einzelnen aufgezählten Betriebstypen wie zum Beispiel Chemiefabriken. Zudem musste der zuständige Gewerbeinspektor bei der Vergabe von Betriebskonzessionen im Rahmen des Genehmigungsverfahrens zum Lokalausweis zugezogen werden, wobei er für die entsprechende Berücksichtigung der Arbeiterschützenden Sorge zu tragen hatte. Zu bedeutenden administrativen Reformen der neu geschaffenen Gewerbeaufsicht kam es schon nach wenigen Jahren. Die Zusammenlegung von Gewerbe- und Dampfkesseleaufsicht und eine Neuaufteilung der Bezirke des Gewerbeinspektorats in Übereinstimmung mit den Bezirken der Handels- und Gewerbeämtern im Jahr 1901 brachten eine deutliche Erhöhung der Zahl der Inspektionen, nämlich auf 6.224 Fabriken schon in diesem Jahr. Für die staatlichen Fabriken und für das Baugewerbe bestanden aber nach wie vor je eigene Dienste. Letzterer unterzog beispielsweise im Jahr 1901 nicht mehr als 150 Baustellen einer Revision. Bis zum Ersten Weltkrieg änderte sich, ungeachtet weiterer administrativer Reformen einschließlich der Schaffung kleinerer Gewerbeinspektoratsbezirke, in der Praxis nichts Wesentliches. Im letzten Vorkriegsjahr wurden 11.435 Fabriken, 339 Baustellen und 32 staatliche Fabriken einer Inspektion unterzogen⁹⁶.

*Personenbezogener Sonderschutz für Kinder,
Jugendliche und Frauen*

In der ungarischen Arbeiterschuttpolitik spielten gruppenspezifische Sonderschutzbestimmungen für jugendliche Arbeitskräfte über die Jahrzehnte hinweg eine konstant bescheidene Rolle. Für weibliche Arbeitskräfte gab es, abgesehen vom eigentlichen Wöchnerinnenschutz, jahrzehntelang keinerlei Sonderschutzbestimmungen. Erst im letzten Jahrzehnt vor dem Ersten Weltkrieg sollten sich die Grundlinien der ungarischen Politik unter anderem unter dem Einfluss des an Dynamik gewinnenden arbeiter- und sozialpolitischen Internationalismus, an dem sich auch Österreich und damit die Habsburgermonarchie insgesamt beteiligte, verschieben. In Österreich war jener Zweig der Arbeiterschuttpolitik, der an gruppenspezifischen Merkmalen der Arbeitskräfte selbst ansetzte, im sozialpolitischen Denken und Handeln markanter ausgeprägt als in Ungarn, und es war aus diesem Grunde auch eine dynamischere Entwicklung entsprechender Maßnahmen zu verzeichnen. Die ungarischen Gewerbegesetze von 1872 bzw. 1884 waren in Sachen betrieblicher Lehrlings- und Jugendschutz äußerst zurückhaltend. Die Einstellung von Lehrlingen und kindlichen Fabrikarbeitern zwischen zehn und zwölf Jahren war nur mit Ausnahmeerlaubnis durch die Gewerbebehörde zulässig. Gewerbetreibende hatten dabei dafür zu sorgen, dass die Bestimmungen zur allgemeinen Schulpflicht eingehalten wurden, Fabrikanten durften zu diesem Zweck aber auch die berichtigten Fabrikschulen

⁹⁶ MAGYAR KIRÁLYI KORMÁNY MŰKÖDÉSE [Tätigkeit der Königlich Ungarischen Regierung] 1901, 71; Ebd. 1905, 55; Ebd. 1913, 81 f.; ERNŐ LŐRINCZ, A munkaviszonyok szabályozása Magyarországon a kapitalizmus kezdetétől az első világháború végéig 1840–1918 [Die Arbeitsbeziehungen in Ungarn von den Anfängen des Kapitalismus bis zum Ende des Ersten Weltkrieges 1840–1918] (Budapest 1974) 150 f.

heranziehen. Bei Lehrlingen unter 14 Jahren durfte die tägliche Arbeitszeit zehn Stunden, ab Erreichen dieses Alters zwölf Stunden nicht überschreiten, bei jugendlichen Fabrikarbeitern betragen diese Obergrenzen acht bzw. zehn Stunden. Beredtes Zeugnis von den ungarischen Realitäten abseits dieser gesetzlichen Bestimmungen legte eine Verordnung ab, die der Handelsminister mehr als eineinhalb Jahrzehnte nach Erlass des zweiten Gewerbegesetzes herausgab. Angesichts der Tatsache, dass es „bis jetzt in manchen Fabriken üblich war“, die jugendlichen Fabrikarbeiter zwischen 14 und 16 Jahren 11 Stunden arbeiten zu lassen, forderte die Verordnung schlicht die Einhaltung der gesetzlichen Bestimmungen. Zur Nachtarbeit zwischen 21 Uhr und fünf Uhr morgens durften Lehrlinge sowie jugendliche Fabrikarbeiter bis zum Alter von 16 Jahren „im allgemeinen nicht herangezogen“ werden. Ausnahmen gab es, wiederum mit Genehmigung der Gewerbebehörde, für die Altersgruppe ab 14 Jahren für eine Arbeitsdauer von bis zur Hälfte der maximalen Tagesarbeitszeit. Einzig in der Frage der Beschäftigung jugendlicher „Arbeiter“ unter 16 Jahren „in als ungesund oder gefährlich deklarierten Fabriken oder Industriezweigen“ waren im Gewerbegesetz von 1884 zögerliche Ansätze verstärkter Restriktionen zu erkennen. Doch beeilte man sich selbstverständlich schon im Gesetzestext selbst außer vom Beschäftigungsverbot auch von „bestimmten Bedingungen“ zu sprechen, unter denen die Beschäftigung doch erlaubt sein sollte. Ein Register der betreffenden Industriezweige war vom zuständigen Minister im Verordnungswege aufzustellen. Noch nach der Jahrhundertwende existierte es nicht. Beide Gewerbegesetze enthielten außerdem vage gehaltene allgemeine Bestimmungen, nach denen bei der Beschäftigung jugendlicher Arbeitskräfte auf deren Gesundheit und den Stand ihrer körperlichen Entwicklung Rücksicht zu nehmen war. Gewerbetreibende sollten ihre Lehrlinge vor Misshandlungen durch Haushaltsmitglieder und Gehilfen schützen und sie nicht zu Dienstbotentätigkeiten verpflichten⁹⁷.

Schon in der durchaus ausgewogen urteilenden zeitgenössischen Fachliteratur wurde – mit Verweis auf das fehlende Register der gefährlichen Industrie als ein typisches Beispiel – die „Frage des Vollzugs“ als „das größte Problem“ bzw. „die wirkliche Achillesferse des ungarischen Arbeiterschutzes“ gewertet⁹⁸. Forderungen nach einer Anhebung des Mindestalters von Lehrlingen bei Einstellung – auf 14 Jahre – waren schon im Rahmen der Parlamentsdebatte zum neuen Gewerbegesetz von 1884 laut geworden⁹⁹. Jahre bevor der Gesetzesvorschlag für ein neues Gewerbegesetz im Jahre 1908 endlich vorlag, war dem Ministerium und der Öffentlichkeit wohl bekannt, dass sich insbesondere zahlreiche Gewerbekorporationen, aber auch andere Interessensvertretungen hinsichtlich der Neuregelung der Arbeitsverhältnisse der Lehrlinge in zweierlei Hinsicht im Grundsatz einig waren. Sie wollten, auf die eine oder andere Weise, das Mindestalter der Lehrlinge angehoben und ihre schulische Vorbildung verbessert sehen. Forderungen nach einer Veränderung der Arbeitszeitregelungen für die Lehrlinge spielten dagegen so gut wie keine Rolle¹⁰⁰. Hinsichtlich des Mindestalters für die Beschäftigung jugendlicher Arbeiter sah

⁹⁷ GA VIII/1872, §§ 40, 43, 44, 45, 70; GA XVII/1884, §§ 60, 62, 64, 65, 115, 116; AZ IPARTÖRVÉNY MÓDOSÍTÁSA [Abänderung des Gewerbegesetzes] II 88 f.

⁹⁸ HELLER, Szociálpolitika [Sozialpolitik] 13 ff.

⁹⁹ KÉPVESELŐHÁZ JEGYZŐKÖNYVEI [Protokolle des Abgeordnetenhauses] 1881–1884 XVI, 295.

¹⁰⁰ AZ IPARTÖRVÉNY MÓDOSÍTÁSA [Abänderung des Gewerbegesetzes] III 319–323, 326.

der Entwurf des neuen Gewerbegesetzes von 1908 bestimmte Einschränkungen vor. Die Beschäftigung von Kindern unter zwölf Jahren sollte ausnahmslos verboten sein. Für Erd- und Bergwerksarbeiten sollte ein Mindestalter von 14 Jahren, für Reparatur- und Reinigungsarbeiten an laufenden Maschinen und Arbeiten im Zusammenhang mit der Herstellung und dem Verkauf von Abbildungen, die „zur Gefährdung des sittlichen Gefühls geeignet sind“, ein Mindestalter von 16 Jahren gelten. Außerdem sollte die Einstellung von Kindern unter 16 Jahren in Zukunft auf jeden Fall im Rahmen eines gewerblichen Lehrverhältnisses erfolgen. Die so definierte Gruppe der Beschäftigten sollte „im allgemeinen“ nur tagsüber und zwar in der Zeit zwischen sechs Uhr morgens und acht Uhr abends arbeiten. Für Kinder unter 14 Jahren war eine Beschränkung der Arbeitszeit auf acht, für die 14- und 15-Jährigen auf neun Stunden, einschließlich von jeweils einer Stunde Pause vorgesehen. Bei Nacharbeit sollte die Arbeitszeit um jeweils eine Stunde verkürzt werden. Vielfältige Ausnahmen von allen diesen Regelungen, die jeweils unterschiedslos für Mädchen und Jungen galten, waren vorgesehen¹⁰¹. Der Entwurf des neuen Gewerbegesetzes enthielt somit durchaus konkrete und vergleichsweise weitreichende Reformvorstellungen zum Schutz der Minderjährigen. Hinsichtlich eines eigenen Gesetzes zur Regelung der Kinderarbeit hingegen kam man über einen Beschluss des Abgeordnetenhauses, mit dem der Handelsminister im Jahre 1910 dazu aufgefordert wurde, eine entsprechende Vorlage zu erarbeiten und rasch einzureichen, nicht hinaus¹⁰².

Was die Frauenarbeit betraf, so verweigerte die ungarische Gesetzgebung über Jahrzehnte hinweg fast zur Gänze jeden Sonderschutz. Das Gewerbegesetz von 1872 enthielt überhaupt keine diesbezüglichen Bestimmungen. Im Rahmen der Beschlussfassung zum Gewerbegesetz von 1884 kam es dann jedoch zu einer Debatte um Fragen des Sonderschutzes für die Frauenarbeit. Die ursprüngliche Gesetzesvorlage enthielt, ganz so wie das Gewerbegesetz von 1872, keinerlei entsprechende Bestimmungen. Der Antrag des nationalliberalen Abgeordneten Albert Graf Apponyi, der unter Berufung auf die deutsche, schweizerische und britische Gesetzgebung als „Eil“-Bestimmung wenigstens die vierwöchige Wöchnerinnenruhe eingefügt sehen wollte, stieß grundsätzlich auf keinen größeren Widerstand¹⁰³. In seiner endgültigen Fassung verpflichtete das zweite Gewerbegesetz von 1884 die Fabrikbetriebe dann dazu, Wöchnerinnen unbezahlt eine vierwöchige Arbeitsruhe zu gewähren¹⁰⁴. Das erste Krankenversicherungsgesetz von 1891 brachte, parallel zur Einführung des Krankengeldes, eine mindestens vierwöchige Wochenbettbeihilfe für alle krankenversicherten Frauen in Höhe von mindestens 50 % und höchstens 75 % des Einkommens, die Reform von 1907 dann eine Verlängerung der ansonsten unverändert gestalteten Wochenhilfe auf sechs Wochen¹⁰⁵.

¹⁰¹ EBD. XI 119 f., 185–191, 198 f.

¹⁰² HELLER, Szociálpolitika [Sozialpolitik] 126.

¹⁰³ KÉPVISELŐHÁZ IROMÁNYAI [Schriften des Abgeordnetenhauses] 1881–1884 XIX, Nr. 730; KÉPVISELŐHÁZ JEGYZŐKÖNYVEI [Protokolle des Abgeordnetenhauses] 1881–1884 XVI, 328 ff.; XVII, 32 ff.

¹⁰⁴ GA XVII/1884, § 116.

¹⁰⁵ Die Wochenbettbeihilfe unterschied sich vom sonstigen Krankengeld im Rahmen der Sozialversicherung nur dahingehend, dass sie nicht erst ab dem vierten, sondern ab dem ersten Tag „der Erkrankung“ (so das Gesetz von 1891) bezahlt wurde; GA XIV/1891, §§ 7c, d, 8a; GA XIX/1907, § 50.3, 4, § 51. 1.

Bereits bei den parlamentarischen Beratungen zum zweiten Gewerbegesetz war es zu Auseinandersetzungen über weitere Sonderschutzbestimmungen für die Frauenarbeit gekommen. Wieder war es Dániel Irányi, der mit einem entsprechenden Antrag auftrat. Ganz generell forderte Irányi die Festlegung einer Maximalarbeitszeit, da es „aus dem Blickwinkel des Gemeininteresses gewisse Grenzen für die individuelle Freiheit“, namentlich für die vollständige Freiheit der Fabrikbesitzer bei der Gestaltung der täglichen Arbeitszeit, gäbe. Im Rahmen dieser Argumentation beantragte er allerdings eine geschlechtsspezifisch differenzierte Erweiterung von Arbeitsschutzbestimmungen für Frauen. Irányi wollte für Frauen eine im Vergleich zu den Männern um zwei Stunden kürzere Maximalarbeitszeit von elf Stunden (einschließlich Pausen), hinzukommen sollte ein generelles Nachtarbeitsverbot für weibliche Arbeitskräfte. Sein Ansinnen begründete der Parlamentarier damit, dass die Frau „aufgrund ihrer Natur nicht so stark“ sei wie der Mann, und dass sie sich außerdem, „wenn sie verheiratet ist, nicht nur darum kümmern muss, ihrem Mann und ihrer Familie das Abendessen kochen zu können, sondern auch um viele weitere häusliche Angelegenheiten“. Der Ackerbau-, Industrie- und Handelsminister lehnte Irányi's Vorschlag und Begründung rundweg ab. Es stimme zwar, dass Frauen, weil sie schwächer seien, nicht so lange arbeiten könnten wie Männer, doch zeige die Erfahrung, „dass die schwächere Frau zugleich schwächere Arbeit erledigt und dass sie diese schwächere Arbeit ebenso leicht oder schwer erledigt wie der Mann die schwerere Arbeit“. Irányi's Antrag war damit vom Tisch¹⁰⁶. Die Abwehr gegenüber jedem (weiterreichenden) Frauensonderschutz, die diese parlamentarische Debatte kennzeichnete, sollte die offizielle ungarische Arbeiterpolitik noch über viele Jahre hinweg prägen. Auch bei der Internationalen Arbeiterschutzkonferenz in Berlin sprachen sich die Vertreter Ungarns, anders als jene von Österreich, die ein durchgängiges Verbot der Nacht- und Sonntagsarbeit von Frauen und Mädchen ab 16 Jahren befürworteten, dagegen aus, dass sich das Verbot auch auf Frauen erstrecken sollte, die das einundzwanzigste Lebensjahr vollendet hatten¹⁰⁷.

Die „Magyarországi Szociáldemokrata Párt“ [Ungarische Sozialdemokratische Partei, USP] stand dem Frauensonderschutz grundsätzlich positiv gegenüber¹⁰⁸. Um die Jahrhundertwende wurden insbesondere von Seiten der Gewerkschaften, aber auch von Seiten der USP immer wieder Forderungen nach der Schaffung von Sonderschutzbestimmungen für die Frauenarbeit laut. Im Rahmen der Überlegungen zur Revision des Gewerbegesetzes zu Jahrhundertbeginn widmeten nahezu ausschließlich die nämlichen Kreise der organisierten Arbeiter- und Gewerkschaftsbewegung dem Frauensonderarbeiterschutz ihre Aufmerksamkeit. Den Gewerkschaftern ging es dabei einerseits um den Umgang mit der im Vergleich zur Männerarbeit billigeren Frauenarbeit. In diesem Zusammenhang mischten sich Forderungen nach gleichem Lohn für „gleichwertige Arbeit“ mit Vorstellungen zum Schutz der Männerarbeit vor der billigeren Konkurrenz. Zum zweiten aber,

¹⁰⁶ KÉPVISELŐHÁZ NAPLÓI [Journal des Abgeordnetenhauses] 1881–1884 XVI, 330 f.

¹⁰⁷ PROTOKOLLE DER INTERNATIONALEN ARBEITERSCHUTZKONFERENZ 83 f.

¹⁰⁸ 1880 etwa forderte man ein Verbot der Frauenarbeit in gesundheitsgefährdenden Arbeitsbereichen, KATALIN PETRÁK, A szervezett munkásság küzdelme a korszerű társadalombiztosításért [Der Kampf der organisierten Arbeiterschaft für eine zeitgemäße Sozialversicherung] (Budapest 1978) 39.

und hier war man sich mit der USP einig, ging es auch um einen besonderen Schutz, den der „weibliche Organismus“ und die „Sittlichkeit“ der Frauen erheische. Gedacht war dabei an Verbote der Frauenarbeit in bestimmten Betriebstypen und an das Verbot der Nachtarbeit¹⁰⁹.

Zu wirklicher politischer Bewegung in Sachen Sonderschutz für die Frauenarbeit und zu einem klaren Bruch mit bisherigen Grundlinien der ungarischen Politik in dieser Frage kam es erst in der Folge organisierter internationaler Arbeiterschutzbestrebungen. Österreich-Ungarn gehörte zu den dreizehn ursprünglichen Unterzeichnern des Abkommens über das Verbot der Nachtarbeit der gewerblichen Arbeiterinnen von 1906, der Berner Konvention. Ungarn ratifizierte die Berner Konvention im Jahre 1908, womit der Startschuss für ihre Übersetzung in nationales Recht gegeben war. Die Konvention sah ein durchgängiges Verbot der Frauennachtarbeit in Gewerbebetrieben mit mehr als zehn Beschäftigten vor. Die nächtliche Arbeitspause hatte sich zumindest auf die Zeit zwischen zehn Uhr abends und fünf Uhr morgens zu erstrecken und musste mindestens elf Stunden bzw. in bestimmten Fällen zehn Stunden umfassen. Ausnahmen waren für Betriebe vorgesehen, in denen rasch verderbliche Rohstoffe oder Halbfabrikate verarbeitet wurden, Abschwächungen der Bestimmungen waren für nichteuropäische Staaten und abhängige außereuropäische Gebiete erlaubt¹¹⁰. Zunächst wurden die wesentlichen Bestimmungen der Konvention – einschließlich beträchtlicher Ausnahmeregelungen – in den Gesetzesvorschlag für ein neues Gewerbegesetz, der 1908 das Licht der Öffentlichkeit erblickte, aufgenommen.

Der nationalliberal, in sozialpolitischen Fragen paternalistisch agierenden Koalitionsregierung, in deren Amtsperiode (1906–1910) Abschluss und Ratifizierung der Berner Konvention fielen, stand der Gedanke des Frauensonderarbeiterschutzes unverkennbar näher als jenen gewichtigen wirtschaftsliberalen Kräften, die zuvor und danach das politische Ruder in Ungarn alleine in der Hand hatten. Die positive Haltung der Koalitionsregierung zum Frauensonderenschutz kam im Entwurf des neuen Gewerbegesetzes von 1908 zum Ausdruck. Außer den direkt auf die Berner Konvention Bezug nehmenden Bestimmungen zur Nachtarbeit schlug der Entwurf Eingriffe insbesondere in die Regelungen zur Arbeitszeit der erwachsenen Arbeiterinnen vor, die, gemessen an den arbeitsweltlichen Realitäten in Ungarn, als durchaus beachtenswert bezeichnet werden können. Unverkennbar ging es beim geplanten geschlechtsspezifischen Sonderschutz in erster Linie darum, Frauen bei der Erfüllung ihrer ererbten Doppelrolle in Haus- und Erwerbsarbeit zu entlasten und diese Doppelrolle damit zu stabilisieren. Weibliche Beschäftigte, die „zugleich ihren eigenen Haushalt oder den ihrer Eltern führen“, waren, so der Plan, eine halbe Stunde vor der eigentlichen Mittagspause zu entlassen und sollten samstags nicht länger als bis fünf Uhr nachmittags arbeiten dürfen. Die Arbeitszeit aller erwachsenen Arbeiterinnen ab dem vollendeten sechzehnten Lebensjahr sollte auf maximal elf Stunden, einschließlich von zwei Stunden Pause, beschränkt werden, ein verlängertes Maximum von zwölf Stunden sollte bei Beschäftigten gelten, die ausschließlich im Verkauf und mit der Bedienung von Kundschaft beschäftigt waren. Frauen, die ihren Säugling stillten,

¹⁰⁹ AZ IPARTÖRVÉNY MÓDOSÍTÁSA [Abänderung des Gewerbegesetzes] III 466 ff.

¹¹⁰ GA LIII/1908, Einleitung, Artikel 1–4, 7.

sollten täglich eine Freistellung von einer Stunde erhalten, und zwar bis der Säugling sieben Monate alt war. Wenn die Frauen dies wünschten, war laut Gesetzentwurf auf dem Betriebsgelände ein beheizter Raum zur Verfügung zu stellen, in dem der Säugling auch während der Arbeitszeit abgelegt werden konnte. Dass es für die entsprechenden Begünstigungen keine Lohnabzüge geben sollte, wurde nur bezüglich der Stillstunde explizit festgelegt, was umgekehrt bedeutete, dass die zu erwartenden Abzüge in den anderen Bereichen stillschweigend zur Kenntnis genommen wurden. Die bei den männlichen Arbeitskräften nur für Jugendliche unter 16 Jahren geltenden Beschäftigungsverbote an laufenden Maschinen und mit Abbildungen, die die Sitten gefährdeten, sollten für alle Frauen unabhängig vom Lebensalter gelten. Frauen unter 18 Jahren sollten als Kellnerinnen nicht beschäftigt werden dürfen¹¹¹.

Insbesondere die geplante, von der Arbeitszeit der Männer abweichende, Regelung der Arbeitszeit der erwachsenen Arbeiterinnen und der jugendlichen Arbeiter/innen stieß auf Widerstand von Seiten der Unternehmervvertretungen, der Kammern, und der Gewerbekorporationen. In eine andere Richtung gingen lediglich die Forderungen zweier Gruppierungen. Der „Magyarországi Szakszervezeti Tanács“ [Ungarländischer Gewerkschaftsrat] forderte ein komplettes Beschäftigungsverbot für Mädchen unter 16 und Jungen unter 14 Jahren. Der feministisch orientierte „Nőtisztviselők Országos Egyesülete“ [Landesverein der Weiblichen Angestellten] forderte verschiedene Ausweitungen der geplanten Arbeitszeitbeschränkungen für Frauen auch auf Männer, so dass dabei Geschlechterneutralität hergestellt werden würde, und er verband auf diese Weise die klassenpolitisch ausgerichtete Forderung nach Bestimmungen zugunsten der Beschäftigten mit der Forderung nach Geschlechtergleichheit in der Arbeitswelt. Zur geplanten geschlechtsspezifischen Beschränkung der Arbeitszeit aller Arbeiterinnen ab 16 Jahren schwiegen beide Organisationen, was beim „Landesverein der Weiblichen Angestellten“ gewiss darauf zurückzuführen war, dass man sich in der Stellungnahme strikt auf die eigene Klientel beschränken wollte¹¹².

Zwar waren nach dem Ende der Koalitionsregierung, gemeinsam mit dem Entwurf zur Gesamtreform des Gewerbegesetzes, die Pläne zur weitergehenden arbeiterpolitischen Unterstützung der weiblichen Doppelrolle vom Tisch, doch galt dasselbe zu keinem Zeitpunkt für das Frauennachtarbeitsverbot¹¹³. Die internationale Verpflichtung, die die Habsburgermonarchie 1906 eingegangen war, und der Ungarn somit in irgendeiner Form entsprechen musste, war flexibel genug, um in Gestalt von Ausnahmeregelungen für Kernbereiche billiger Frauenarbeit die Wahrung jener wirtschaftsliberalen Interessen zu ermöglichen, die nun in Ungarn wieder alleine das politische Sagen hatten¹¹⁴. Laut Gesetz von 1911 „zum Verbot der Frauennachtarbeit in Gewerbebetrieben“¹¹⁵ konnte der

¹¹¹ AZ IPARTÖRVÉNY MÓDOSÍTÁSA [Abänderung des Gewerbegesetzes] XI 190, 193, 198 f.

¹¹² EBD. XIII 373–380, 394–401.

¹¹³ Bereits MAGYAR KIRÁLYI KORMÁNY MŰKÖDÉSE [Tätigkeit der Königlich Ungarischen Regierung] 1910, 62, berichtete, dass eine eigene Gesetzesvorlage zur Umsetzung der Berner Konvention vorliege.

¹¹⁴ Bei den Beratungen im Abgeordnetenhaus gab es keine Gegnerschaft zum Gesetzentwurf, KÉPVI-SSELŐHÁZ NAPLÓI [Journal des Abgeordnetenhauses] 1910–1915 IX, 193–208.

¹¹⁵ GA XIX/1911.

Handelsminister denn auch die neuen gesetzlichen Bestimmungen per landesweiter Verordnung für Betriebe, in denen verderbliche Stoffe verarbeitet wurden, zur Gänze außer Kraft setzen. In diesen Betrieben durfte die Arbeitszeit der Frauen bis zu „wöchentlich sechsendsechzig Stunden“ betragen, wobei die Arbeitszeit in der Nacht zehn Stunden pro Schicht nicht überschreiten durfte. Eine ganze Reihe von Sektoren in Handel und Gewerbe war von den neuen Bestimmungen grundsätzlich ausgenommen. So kamen zum Beispiel weibliche Erwerbstätige, die in Gaststätten und Kaffeehäusern, bei der Zubereitung von Lebensmitteln für den Verzehr „im Geschäft“ oder bei den staatlichen ungarischen Post-, Telegraf- und Fernsprech-Betrieben beschäftigt waren, nicht in deren Genuss. In Betrieben, die Saisonbedingungen unterlagen und im Falle „außergewöhnlicher Umstände“ – und dazu durfte die Gewerbebehörde laut Verordnung zum Gesetz Witterungsbedingungen und Transportmodalitäten ebenso wie en bloc jede „außergewöhnliche Arbeitsanhäufung“ rechnen – konnte die nächtliche Arbeitspause zeitweise auf zehn Stunden reduziert werden. In den Rübenzuckerfabriken, Baumwollspinnereien und -kämmereien sowie bei der Arbeit über Tage in Bergwerksbetrieben sollten die neuen Bestimmungen überhaupt erst 1920 in Kraft treten¹¹⁶.

Zudem hatte sich der Handelsminister in der Begründung des Gesetzesvorschlags alle Mühe gegeben, wirtschaftliche Bedenken, die gegen eine Einschränkung der Nachtarbeit bestanden, beiseite zu räumen. In nahezu „sämtlichen zu berücksichtigenden europäischen Ländern“ existierten, so der Minister, Bestimmungen zur Einschränkung der Frauennachtarbeit, und in vielen weiteren Ländern gebe es Frauensonderschutzbestimmungen bzw. allgemeine Arbeitszeitbeschränkungen, die über jene der Berner Konvention und der ererbten ungarischen Gesetzgebung hinausgingen. Daher könne die Problematik des „internationalen Wettbewerbs“ bei der Bewertung des Gesetzesvorschlags keine Rolle spielen. Dieses Argument ließ freilich außer Acht, dass eine im internationalen Vergleich besonders intensive bzw. kostengünstige Ausbeutung der (weiblichen) Arbeitskraft, und zwar ganz unabhängig von anderen Faktoren wie etwa der Produktivität, einen Wettbewerbsfaktor darstellte, an dessen Beibehaltung sich durchaus Interessen knüpfen konnten. Doch der Minister fuhr unverdrossen fort, dass das geplante Gesetz bedeutende Vorteile ganz anderer Art mit sich bringe, gegenüber denen „Argumente, die auf Produktionsinteressen oder die Gefährdung des Einkommens der auf die gewerbliche Arbeit verwiesenen Frauen hinweisen, nicht stichhaltig“ seien. Diese Vorteile, wie sie in der Begründung zum Gesetzesvorschlag plastisch herausgearbeitet wurden, lagen ausnahmslos im Beitrag der Beschränkung der Frauennachtarbeit zur Befriedigung paternalistisch-patriarchal gefärbter Interessen. Neben der gewerblichen Arbeit laste auf den physisch

¹¹⁶ Für jugendliche Arbeiterinnen gab es jedoch in den letzteren Betriebstypen sofort in Wirksamkeit tretende Beschränkungen. Die Ausnahmebestimmung für Betriebe der Baumwollindustrie war (zusätzlich zu jener zur Zuckerindustrie) erst im Zuge der parlamentarischen Beratungen und auf Wunsch des Ausschusses für Arbeiterangelegenheiten einstimmig in den Gesetzestext aufgenommen worden. Die oben beschriebenen Grundbestimmungen der Berner Konvention fanden unverändert Eingang ins ungarische Gesetz, GA XIX/1911, §§ 2–4, 14; KÉPVISELŐHÁZ NAPLÓI [Journal des Abgeordnetenhauses] 1910–1915 IX, 208; SÁMUEL DÓCZI, Az iparüzemekben alkalmazott nők éjjeli munkájáról szóló 1911. évi törvény cikk [Der Gesetzesartikel von 1911 zur Nachtarbeit der in Gewerbebetrieben beschäftigten Frauen] (Budapest 1912) 14.

schwächeren Frauen „die Arbeit des Haushalts und der Sorge für die [...] Kinder“. Die Überbürdung der Frauen durch die gewerbliche Arbeit und die Vernachlässigung der Aufgaben der Frau im „Heim des Arbeiters“ seien nicht nur gleichbedeutend mit der Vernichtung der „elementarsten Voraussetzungen der Wohlfahrt des Arbeiters“, sondern führten „zu einer Verrohung der Sitten, aufgrund derer [...] der Nation schwere Gefahr droht“. Der mit Arbeiterangelegenheiten befasste Ausschuss des Abgeordnetenhauses des ungarischen Parlaments unterstützte die Gesetzesvorlage und die Ministerbegründung. Und er wies zusätzlich darauf hin, dass die Sozialpolitik auch deswegen Verantwortung für die Beschränkung der Frauenarbeit übernehmen müsse, weil die Frauen, so die Unterstellung, unfähig seien, die entsprechende Verantwortung selbst zu übernehmen. Nur zu viele Frauen vergäßen über ihrer harten Arbeit in der „Werkstatt der nationalen Produktion die moralischen Verpflichtungen“, die ihnen „gegenüber ihren Familien und, in Gestalt der Sicherstellung der Lebensfähigkeit und Größe der nächsten Generation, auch gegenüber ihrer Heimat zukommen“. Angesichts dieser Lage könne in der modernen Zeit die Aufgabe einer zielstrebigem Sozialpolitik weder darin liegen, die dynamische Entwicklung der Frauenarbeit zu verhindern, noch sich „einem stillen Versinken in Gedanken an nebelverschleierte Bilder der Vergangenheit“ hinzugeben. Da die Arbeiterin selbst nicht „über die Energie und Organisationsfähigkeit“ verfüge, mit deren Hilfe sie ihre Lage eigenständig zu verbessern imstande wäre, müsse stattdessen die Gesetzgebung tätig werden¹¹⁷.

Nichtgewerblicher Arbeiterschutz

Für Arbeitskräfte, auf die sich das Gewerbegesetz nicht bezog – also im Wesentlichen für die im und um den Agrarsektor tätigen Arbeiter/innen, Dienstbot/inn/en sowie Tagelöhner/innen, und auch für die häuslichen Dienstbot/inn/en – existierten Arbeiterschutzbestimmungen im bisher beschriebenen Sinne de facto nicht. Diese Arbeitsverhältnisse waren zunächst insbesondere durch das Gesetz über die „Beziehung zwischen Dienstgeber und Dienstboten, über die landwirtschaftlichen Arbeiter und über die Tagelöhner“ aus dem Jahr 1876 geregelt¹¹⁸. 1898 kam es dann, nach Erntearbeiterstreiks und sozialen Unruhen im Jahre 1897, zu einer Neuregelung im Hinblick auf die landwirtschaftlichen Arbeiter und Tagelöhner. Das neue Gesetz war insbesondere wegen der Tatsache, dass die Nichterfüllung des „freien“ Arbeitsvertrages als Ordnungswidrigkeit verfolgt und bestraft wurde und ein Streikverbot enthielt, als „Sklavengesetz“ berüchtigt. Hinzu kamen Regelungen, die die Abwerbung von Arbeitern der Strafverfolgung unterzogen¹¹⁹. 1907 wurden schließlich auch die Rechtsverhältnisse zwischen Landwirten bzw. landwirtschaftlichen Arbeitgebern und ihren Dienstboten neu geregelt. Auch dieses Gesetz war dem Geist der Schaffung einer möglichst festen und zugleich ungleichen Bindung zwischen Arbeitgeber und Beschäftigten verpflichtet. Zugleich wurden bestimmte Praktiken der

¹¹⁷ KÉPVESELŐHÁZ IROMÁNYAI [Schriften des Abgeordnetenhauses] 1910–1915 IX, Nr. 196 und Beilage, sowie IX, Nr. 245.

¹¹⁸ GA XIII/1876.

¹¹⁹ GA II/1898, §§ 62, 65; HELLER, Szociálpolitika [Sozialpolitik] 87–93.

landwirtschaftlichen Arbeitgeber, die immer wieder Widerstand herausgefordert hatten, so etwa die Einforderung unbezahlter Zusatzdienste oder die Bezahlung in Form von Gutscheinen, untersagt oder zumindest zurückgedrängt. Abgesehen davon kamen den Beschäftigten wenig Rechte, dem Arbeitgeber jedoch gewisse vom Staat vorgeschriebene soziale Pflichten zu. Auch dieses Gesetz drohte Arbeitskräften, die die im Arbeitsvertrag eingegangenen Pflichten nicht erfüllten, Strafen an. Massive Strafverfolgung wurde jenen – aufrührerischen – Personen in Aussicht gestellt, die Arbeitskräfte, die sich als Dienstboten verdingen wollten, zur Arbeitsverweigerung anstachelten oder verführten oder Personen, die sich bereits zum Arbeitsantritt verpflichtet hatten, „in Wort oder Tat misshandeln oder bedrohen“. Dass Dienstboten, die ihren vertraglich vereinbarten Dienst nicht antraten, von den Ordnungskräften vorgeführt werden konnten, darf als Ergänzung dieser gegen die Organisation von Arbeitskämpfen gerichteten Verfügungen gelten¹²⁰.

Die vage und knapp gehaltenen eigentlichen Arbeiterschutzbestimmungen all dieser älteren und jüngeren Gesetze sind rasch aufgezählt. Ein Mindestalter von zwölf Jahren für die Beschäftigung von Kindern als landwirtschaftliche Dienstboten wurde 1907 erstmals eingeführt. Die Arbeitszeit der landwirtschaftlichen Tagelöhner reichte gemäß der Bestimmungen von 1876 und 1898 „von Sonnenauf- bis Sonnenuntergang“, und 1899 wurde diese Bestimmung auch auf die bei Infrastrukturarbeiten beschäftigten Tagelöhner ausgedehnt. Arbeitspausen waren dabei (wie im Gewerbe auch) zu gewähren. Das Gesetz von 1907 enthielt gewisse Bestimmungen zur Einschränkung der Dienstbotenarbeit an Sonntagen. Außerdem musste der Dienstgeber bei der Zuteilung der Arbeit darauf achten, dass diese die „Körperkraft“ des Dienstboten nicht überstieg, und er hatte dafür zu sorgen, dass dem Dienstboten „genug Zeit“ blieb für die Nachtruhe, und zwar „entsprechend der allgemeinen Gewohnheiten der Wirtschaftsführung in der Region und der Jahreszeit“¹²¹. Dass diese Regelungen selten eingehalten wurden und der Ausbeutung der landwirtschaftlichen Arbeitskräfte bis weit ins 20. Jahrhundert hinein nur allzu oft praktisch keine Grenzen gesetzt waren, wussten die Zeitgenossen, vom Minister über die Schriftsteller bis zu den Betroffenen, nur allzu gut¹²². Die häuslichen Dienstbot/inn/en unterlagen nach 1907 weiterhin den bis dahin generell im Bereich der nicht-gewerblichen Arbeit gültigen minimalistischen „Schutz“-Bestimmungen des Gesetzes von 1876. Diese beschränkten sich auf die wohlbekannteste Formel, gemäß derer der Dienstgeber dafür zu sorgen hatte, dass „die Arbeitsbelastung seines Dienstboten nicht dessen Körperkraft übersteigt oder seine Gesundheit gefährdet“¹²³.

¹²⁰ GA XLV/1907, §§ 17, 57; HELLER, Szociálpolitika [Sozialpolitik] 90–104; GÁBOR GYÁNI, A szociálpolitika első lépései hazánkban: Darányi törvényei [Die ersten sozialpolitischen Schritte in unserer Heimat: Die Darányi-Gesetze]; in: DARÁNYI IGNÁC EMLÉKKONFERENCIA [Ignác Darányi Erinnerungskonferenz] (Budapest 2000) 94–110.

¹²¹ GA XIII/1876, § 103; GA II/1898, § 49; GA XLI/1891, § 2; GA XLV/1907, §§ 3, 23, 30; LÓRINCZ, Munkaviszonyok [Arbeitsbeziehungen] 106–110.

¹²² Unter den schriftstellerischen Bearbeitungen sind mehrere Novellen von Zsigmond Móricz sowie unter anderem der Roman von DEZSŐ SZABÓ, Az elsodort falú [Das fortgeschwemmte Dorf] (Budapest 1920), und die Soziographie von GÉZA FÉJA, Viharsarok [Sturmwinkel] (Budapest 1957) berühmt geworden.

¹²³ GA XIII/1876, § 30; GA XLV/1907, § 69.

3. Sozialversicherung und arbeitsplatzbezogene Sozialpolitik

Neben dem staatlichen Arbeiterschutz und zum Teil aus dem staatlichen Arbeiterschutz heraus entstanden in der Habsburgermonarchie, wie anderswo in Europa auch, seit dem Ende der achtziger Jahre Systeme staatlicher sozialer Sicherung. Nachdem in Österreich in den Jahren 1888/1889 zwei Gesetze die Unfallversicherung und die Krankenversicherung der Arbeiter betreffend in Kraft getreten waren, wurde auch in Ungarn 1891 ein Gesetz zur Krankenversicherung beschlossen. 1907 wurde dieses von einem neuen Gesetz abgelöst, das nunmehr die Unfall- und die Krankenversicherungspflicht beinhaltete. Von Bedeutung waren in Ungarn außerdem auch in diesem Bereich der staatlichen sozialen Politik die Arbeitsverhältnisse in der Landwirtschaft. Kernstück der entsprechenden Neuerungen war das Gesetz zur Schaffung einer Landeshilfskasse für landwirtschaftliche Arbeiter und Dienstboten im Jahr 1900 und seine Folgegesetze.

Entstehung und Entwicklung der Arbeiterversicherung

Als in den achtziger Jahren die Vorarbeiten für das erste ungarische Gesetz zur allgemeinen Arbeiterversicherung anliefen, war dieser Prozess begleitet von einer Debatte über Arbeiterschutz und Arbeiterversicherung und vor allem das Verhältnis zwischen beiden¹²⁴. Realiter war neben verschiedenen betrieblichen Kassen und den Knappschaftskassen in dieser Zeit die 1870 durch die Arbeiterbewegung gegründete „Általános Munkás-Betegsegélyező és Rokkantpénztár“ [Allgemeine Arbeiter-Krankenhilfs- und Invalidenkasse] von Bedeutung¹²⁵. Ansätze zur Regelung der Pflichten des Arbeit- bzw. Dienstgebers im Falle von Arbeitsunfällen und Krankheiten der Beschäftigten enthielt die aus Österreich übernommene Gewerbegesetzgebung schon seit den fünfziger Jahren, hinzu kamen Bestimmungen im Bereich des Gesundheitswesens. Für die Dienstboten galt im Krankheitsfall im Grundsatz eine Bestimmung des GA XIII/1876 zur Regelung der Beziehungen zwischen Dienstgeber und Dienstboten, gemäß derer der Dienstgeber bis zur Dauer von einem Monat für die häusliche oder außerhäusliche Krankenpflege des Dienstboten aufzukommen hatte¹²⁶. Den Handelshilfen stand gemäß Handelsgesetz

¹²⁴ ZSOMBOR BÓDY, A „szociális kérdés“ kezelésének alternatívái a 19. század végén. A 1891-es kötelező betegbiztosítási törvény keletkezése [Die Alternativen bei der Behandlung der „sozialen Frage“ am Ende des 19. Jahrhunderts. Die Entstehung des Gesetzes über die Pflichtkrankenversicherung von 1891]; in: Korall. Társadalomtörténeti folyóirat (Herbst/Winter 2001) 72–76.

¹²⁵ SZTERÉNYI JOSEF, Die Arbeiterversicherung in Ungarn. Internationaler Arbeiterversicherungskongress, 7. Tagung, Wien, 17. bis 23. September 1905 (o. O., o. J.) 34 ff.; PETRÁK, Szervezett munkásság [Organisierte Arbeiterschaft] 18–40.

¹²⁶ Das bereits erwähnte Gesetz über die Deckung der Kosten der öffentlichen Krankenpflege von 1898 änderte nichts daran, dass der Dienstgeber grundsätzlich für bis zu einem Monat für die Kosten der Krankenhauspflege des Dienstboten aufzukommen hatte. Die Bestimmungen zur häuslichen Krankenpflege änderten sich für die landwirtschaftlichen Dienstboten ab 1907. GA XIII/1875, § 32; GA XXI/1898, § 5; LŐRINCZ, Munkaviszonyok [Arbeitsbeziehungen] 163 f.; HELLER, Szociálpolitika [Sozialpolitik] 1–4.

von 1875 bei unverschuldeten Arbeitsunfällen bis zu sechs Wochen Gehaltsfortzahlung zu¹²⁷. Das neue Gewerbegesetz von 1884 dagegen setzte zur Sicherstellung der Krankenversorgung auf freiwillig zu schaffende Kassen der ebenfalls freiwillig zu schaffenden Gewerbetreibungen. Diese Kassen sollten von Gehilfen und Gewerbetreibenden paritätisch zu verwalten sein¹²⁸. Ab 1885 gingen die Vorarbeiten zur Herstellung gesetzlicher Grundlagen für die Arbeiterversicherung dann in ihre konkrete Phase¹²⁹. Ausgehend von der bereits erwähnten Doppelinitiative des oppositionellen Abgeordneten Irányi zur Sonntagsruhe und zur Unfallversicherung wies das Abgeordnetenhaus die Regierung an, eine Gesetzesvorlage zur Unfallversicherung erarbeiten zu lassen. Auch die Arbeiterschaft forderte soziale Schutzgesetze einschließlich eines Unfallversicherungsgesetzes¹³⁰, und die Gewerbetreibungen verlangten 1887 auf einer Landesversammlung die Errichtung eines Zwangs(kranken)kassensystems für jene Gehilfen, die in Gewerben tätig waren, die an einen Befähigungsnachweis gebunden waren¹³¹. Das Licht der Öffentlichkeit erblickte schließlich – Ende 1888 – ein eigener überarbeiteter Entwurf zur freiwilligen Unfallversicherung. Diese sollte auf dem Prinzip beruhen, dass der Arbeitgeber sich durch Beitritt zur freiwilligen Unfallversicherung von ansonsten genau festgelegten Entschädigungsansprüchen im Falle eines Arbeitsunfalls gleichsam freikaufen konnte. Obwohl gewichtige Körperschaften unmissverständlich für die Schaffung einer Pflichtversicherung eintraten, hielt das Ministerium an der ursprünglichen Idee fest. Der „Országos Iparegyesület“ [Landesindustrieverein], der sich später explizit auf die Vertretung von Interessen der mittelständischen Industrie konzentrieren sollte, und die Budapester Handels- und Gewerbekammer sprachen sich dafür aus, zunächst die Krankenversicherung und dann erst eine Unfallversicherung einzuführen. Die verschiedenen Widerstände führten letztlich dazu, dass das Vorhaben der Schaffung einer Unfallversicherung erst einmal überhaupt aufgegeben wurde. Mit dem oben bereits besprochenen GA XVIII/1893 zum Unfallschutz und zum Gewerbeinspektorat sollten bis auf weiteres lediglich Bestimmungen, die dem Bereich des Arbeiterschutzes zuzurechnen sind, Eingang in die ungarische Gesetzgebung finden. Demgegenüber wurde, nach längeren Vorarbeiten, im August 1889 ein eigener Entwurf zur verpflichtenden Krankenversicherung vorgelegt, aus dem schließlich das Gesetz von 1891¹³² hervorging.

Eine weitere Welle an Neuerungen, durch die der Staat regulierend in soziale Problemzonen eingriff, fiel auf die Jahre um die Jahrhundertwende bzw. wurde um diese Zeit auf den Weg gebracht. Insbesondere das Gesetz zur Schaffung des Landeskrankenpflegefonds von 1898 brachte die Teilverstaatlichung der Finanzierung und Organisation zweier zentraler Bereiche, in denen sozial- bzw. fürsorgepolitischer Handlungsbedarf bestand.

¹²⁷ GA XXXVII/1875, § 56.

¹²⁸ GA XVII/1884, § 145.

¹²⁹ BÓDY, Szociális kérdés [Soziale Frage] 77.

¹³⁰ PETRÁK, Szervezett munkásság [Organisierte Arbeiterschaft] 42.

¹³¹ A MUNKÁS-BETEGSEGÉLYEZÉSI TÖRVÉNY MÓDOSÍTÁSA. Hazai anyag három részben. Első rész: Joganyag. Második rész: Kívánságok és javaslatok. Harmadik rész: Statisztika. I. kötet [Die Abänderung des Arbeiter-Krankenhilfsgesetzes. Inländische Materialien in drei Teilen. Erster Teil: Juridisches Material. Zweiter Teil: Wünsche und Vorschläge. Dritter Teil: Statistik. I. Band] (Budapest 1905) 30.

¹³² GA XIV/1891.

Neben dem Kinderschutz ging es dabei um die Pflegekosten für verschiedene Gruppen der bedürftigen Kranken, also um einen Bereich, der mit der staatlichen Krankenversicherung unmittelbar verbunden war¹³³. Diese Reform stellte eine auch im internationalen Kontext beachtliche Innovation dar, basierte der neuartige Staatseingriff hier doch nicht auf dem Prinzip der erzwungenen Vorsorge seitens der Betroffenen und/oder ihrer Arbeitgeber, sondern auf der Heranziehung zusätzlicher Steuergelder. Die Schaffung des Landeskrankenpflegefonds kann zudem als faktisches Eingeständnis der Tatsache gelesen werden, dass die Arbeiterversicherung alleine die Probleme und Überlastung der Armenfürsorge auf absehbare Zeit nicht zu lösen imstande sein würde. Auch dies erscheint im Vergleich zu Österreich als Unikum.

Die Neuerungen der Jahrhundertwende betrafen auch die landwirtschaftlichen Arbeitskräfte. Im Rahmen des Gesetzes zum Landeskrankenpflegefonds und des im selben Jahr verabschiedeten Gesetzes zur Regelung der Arbeitsverhältnisse der landwirtschaftlichen Arbeitskräfte bemühte sich der Gesetzgeber um eine minimale Krankenversorgung auch für landwirtschaftliche Arbeitskräfte. Gemäß GA II/1898 und der bereits erwähnten Folgegesetze für die Infrastruktur- und die Waldarbeiter waren die Arbeitgeber für bis zu acht Tagen zur Versorgung erkrankter landwirtschaftlicher Arbeitskräfte verpflichtet, die nicht der Gemeinde angehörten, in der sie für diesen Arbeitgeber arbeiteten¹³⁴. Für die Kosten der Krankenhausversorgung landwirtschaftlicher Dienstboten hatten laut Gesetz zum Landeskrankenpflegefonds von 1898 für bis zu 30 Tagen deren Dienstgeber aufzukommen. Im Rahmen der Neuregelung der Rechtsverhältnisse zwischen landwirtschaftlichen Dienstgebern und ihren Dienstboten von 1907 schrieb der Gesetzgeber dem Dienstgeber dann zusätzlich vor, dass er für bis zu 45 Tage für die ärztliche Heilbehandlung und Medikamente für erkrankte Dienstboten zu sorgen hatte. So es sich um einen ständig beschäftigten Dienstboten handelte, galt dies auch für die Ehefrau und für die Kinder unter zwölf Jahren¹³⁵.

Hinsichtlich der Unfallversicherung stellte den wichtigsten Einschnitt die Schaffung der „Országos Gazdasági munkás- és cselédpénztár“ [Landeshilfsskasse für landwirtschaftliche Arbeiter und Dienstboten, ab 1913 Landeskasse für landwirtschaftliche Arbeiter]¹³⁶ dar, die gerne als „Bettlerkasse“ verspottet wurde, welche gerade einmal „almosenartige Hilfe“¹³⁷ gebe. Die neue landwirtschaftliche Kasse beruhte auf dem Prinzip des freiwilligen Beitritts der Beschäftigten in verschiedenen wählbaren Versicherungsklassen und wurde außer aus deren Beiträgen aus einem Pflichtbeitrag der Dienstgeber für alle von ihnen beschäftigten Dienstboten sowie aus einer staatlichen Subvention finanziert. Die Versicherten erwarben je nach Beitrag gestaffelte Ansprüche auf Unterstützungsleistungen im Falle von Invalidität und Unfall, ihre Familie auf Unterstützung im Sterbefall. Vollversicherte erhielten bei Erreichen des Alters von 65 Jahren eine bescheidene Einmal-

¹³³ GA XXI/1898. Das Gesetz verfügte die Schaffung eines landesweit einzuhebenden Steuerzuschlags, der zur (Teil-)Finanzierung dieser Agenden diente.

¹³⁴ GA II/1898, § 33; GA XLI/1899, § 20; GA XXVIII/1900, § 18.

¹³⁵ GA XXI/1898, § 5; GA XLV/1907, § 28

¹³⁶ GA XVI/1900.

¹³⁷ KÉPVISELŐHÁZ NAPLÓI [Journal des Abgeordnetenhauses] 1910–1915 XIV, 204.

zahlung. Nicht selbstversicherte Dienstboten, also all jene, die nur seitens ihres Dienstgebers pflichtversichert waren, hatten Anspruch auf gewisse Mindestunterstützungsleistungen¹³⁸. Eine Reform im Jahr 1902 brachte Möglichkeiten der Leistungserweiterung, und schrieb außerdem vor, dass Arbeitgeber, die ihre Pflichtbeiträge zur Unfallversicherung bestimmter Arbeitskräftegruppen nicht leisteten, im Falle von Unfällen voll in die Haftpflicht genommen werden konnten¹³⁹. Schon 1907 forderte das Abgeordnetenhaus den Landwirtschaftsminister auf, dem Haus „in möglichst naher Zukunft“ eine (erst noch zu erarbeitende) Gesetzesvorlage zur Unfall- und Krankenpflichtversicherung auch der landwirtschaftlichen Arbeiter und Dienstboten vorzulegen¹⁴⁰. Doch schon 1910 stellte der Vorstand der „Landeshilfskasse für landwirtschaftliche Arbeiter und Dienstboten“ öffentlich klar, dass dort, wo sich die landwirtschaftlichen Arbeitskräfte befanden, nämlich an der „Peripherie“, erst einmal ein hinreichendes Gesundheitswesen geschaffen werden müsse, bevor man an die Einführung einer Krankenversicherung denken könne¹⁴¹.

Die landesweit zentralisierte Organisationsform der im Jahr 1900 geschaffenen Kasse für die landwirtschaftlichen Arbeitskräfte darf als Modell für die bald folgende große Reform der ungarischen Arbeiter-Sozialversicherung gelten. Die Gesetzwerdung zog sich in diesem Fall zwar bis 1907 hin. Doch schon 1899 hatte der zuständige Minister ganz formell verlautbart, dass die Arbeiten zur Vorbereitung einer Änderung des Gesetzes zur Krankenversicherung zum Abschluss gelangt seien. Er sei „im Laufe des Jahres 1899 zur Überzeugung gelangt“, dass „die Hindernisse, die der Prosperität und Entwicklung der Krankenkassen entgegenstehen, zum Teil im Gesetz begründet liegen“¹⁴². In den folgenden Jahren wurden dann die Agenden der Reform der Kranken- und der Einführung der Unfallversicherung über längere Zeit getrennt behandelt sowie über die Zusammenführung beider Versicherungszweige viel diskutiert. Ab 1903 ging der Gesetzwerdungsprozess, zunächst mit der Vorlage eines eigenen Gesetzentwurfs zur Unfallversicherung, seit 1905 dann in der Absicht, ein neues Gesetz über Versicherungszweige zu schaffen, in seine konkrete Phase.

Das Reformvorhaben sollte zum einen Probleme reparieren, die sich aus dem Krankenversicherungsgesetz von 1891 und der anschließenden Rechtspraxis ergaben¹⁴³. In Sachen Unfallversicherung waren es insbesondere die (Groß-)Unternehmer, die für die Schaffung einer Pflichtversicherung eintraten. Denn in der ungarischen Rechtsprechung hatte sich ausgehend von im Gewerbegesetz von 1884 und im Gesetz zur Unfallprävention von 1893 enthaltenen Bestimmungen eine Rechtspraxis entwickelt, die sich aus Unternehmersicht als höchst bedenklich darstellte. Die Rechtsprechung nämlich beurteilte die Frage der Verantwortlichkeit des Arbeitgebers für Betriebsunfälle teilweise so, dass daraus eine weitgehende zivilrechtliche Haftpflicht des Arbeitgebers und in der Konsequenz die Zuerkennung von Schadensersatzleistungen für die Unfallopfer folgte. War

¹³⁸ GA XVI/1900, bes. §§ 2, 7–10, 19, 23.

¹³⁹ GA XIV/1902, bes. §§ 24–26; HELLER, Szociálpolitika [Sozialpolitik] 112–115.

¹⁴⁰ KÉPVEISELŐHÁZ NAPLÓI [Journal des Abgeordnetenhauses] 1906–1910 VI, 410.

¹⁴¹ Munkásügyi Szemle 1 (1910) 272.

¹⁴² MAGYAR KIRÁLYI KORMÁNY MŰKÖDÉSE [Tätigkeit der Königlich Ungarischen Regierung] 1899, 56.

¹⁴³ Dabei ging es unter anderem um die Vielfalt und mangelnde Zentralisierung der Krankenkassen.

dies auf der einen Seite den Arbeitgebern ein Dorn im Auge, so folgte daraus auf der anderen Seite für die Unfallopfer – so die Begründung zum Gesetzesvorschlag – alles andere als eine „entsprechende Versorgung“¹⁴⁴. Unter der Koalitionsregierung (1906–1910) wurde das neue Gesetz, unter der fachlichen Federführung von József Szerényi, schließlich rasch Wirklichkeit. Es regelte beide Versicherungsweige in gemeinsamem Rahmen, wenngleich nach durchaus unterschiedlichen Grundsätzen¹⁴⁵. Bereits ab 1910 wurde vom Ministerium die Revision des Gesetzes von 1907 betrieben, doch wurde diese vor 1914 nicht mehr Wirklichkeit¹⁴⁶. Seit 1911 waren Vorarbeiten zur Schaffung einer gesetzlichen Regelung der Pensionsversicherung für Privat- und Handelsangestellte im Gange¹⁴⁷.

Sozialversicherung als umkämpfte Institution

Die Entwicklung der Sozialversicherung war in Ungarn von einer ganzen Reihe beharrlicher institutioneller und politischer Konfliktzonen geprägt. Der historische Nachvollzug der entsprechenden Auseinandersetzungen gibt Einblick nicht nur in die Institutionengeschichte der Arbeiterversicherung selbst. Die Darstellung dieser Auseinandersetzungen macht außerdem sichtbar, wie die Entwicklung des Kassenwesens die landesweiten und örtlichen Beziehungen zwischen einer ganzen Reihe von institutionellen und politischen Akteuren beeinflusste und umgekehrt von diesen Verhältnissen geprägt war. Deutlich wird schließlich auch, auf welche Weise und in welchem Ausmaß Organisation und Politik der Pflichtkassen als die Entfaltung eines neuen Handlungsfeldes und einer neuen, teilweise vom Staat mit geformten Institution der sozialdemokratischen Arbeiterbewegung zu lesen sind.

¹⁴⁴ GA XIX/1907, Begründung zum Gesetzesvorschlag, UG 1907, 184; ZSOMBOR BÓDY, A „társadalom kora“. Munkásbiztosítás és munkáügyi Magyarországon a 19. és a 20. század fordulóján [Das „Zeitalter der Gesellschaft“. Arbeiterversicherung und Arbeiterangelegenheiten in Ungarn an der Wende vom 19. zum 20. Jahrhundert]; in Aetas. Történettudományi folyóirat 8/1 (2004) 16–20; SZTERÉNYI, Arbeiterversicherung 67; A MUNKÁSOK BALESET ELLEN VALÓ BIZTOSÍTÁSA. I. rész. Hazai és külföldi anyag-gyűjtemény. Kiadja a kereskedelmügyi m. kir. miniszter [Die Versicherung der Arbeiter gegen Unfälle. I. Teil. In- und ausländische Materialsammlung. Herausgegeben vom Kgl. u. Handelsminister] (Budapest 1903) 75 f.; A MUNKÁS-BETEGSEGÉLYEZÉSI TÖRVÉNY MÓDOSÍTÁSA [Die Abänderung des Arbeiter-Krankenhilfsgesetzes] 22; AZ IPARTÖRVÉNY MÓDOSÍTÁSA [Abänderung des Gewerbegesetzes] II 180–183; MAGYAR KIRÁLYI KORMÁNY MŰKÖDÉSE [Tätigkeit der Königlich Ungarischen Regierung] 1903, 9; EBD. 1905, 52.

¹⁴⁵ In der Freistadt Fiume und dem dazugehörigen Kassenbezirk trat das neue Gesetz – mit gewissen Zusatzregelungen bezüglich der Nutzung der italienischen Sprache – erst 1911 in Kraft. In und für Kroatien-Slawonien sollte mit Sitz in Agram (Zágráb, Zagreb; *Zagreb*) eine zweite, praktisch identische Landeskasse entstehen, die ihre Gründungsvollversammlung Anfang 1910 abhielt. Die Gründung der Agramer Institutionen des reformierten Arbeiterversicherungssystems ging keineswegs friktionsfrei vor sich; GA XIX/1907, §§ 99, 208; MAGYAR KIRÁLYI KORMÁNY MŰKÖDÉSE [Tätigkeit der Königlich Ungarischen Regierung] 1911, 64; Munkásbiztosítási Közlöny. A M. Kir. Állami Munkásbiztosítási Hivatal hivatalos lapja 5 (1911) 235 ff; Munkásbiztosítás. Munkásbiztosítási, munkásvédelmi és közgazdasági folyóirat 2/13–14 (1909) 3 f.; Munkáügyi Szemle 1 (1910) 242.

¹⁴⁶ EBD. 1911, 64.

¹⁴⁷ EBD.

Der Prozess der Organisation des Krankenkassenwesens auf der Grundlage des Gesetzes von 1891 kam mit Beginn des Jahres 1893 realiter in Gang. Zuvor hatte der Handelsminister per Verordnung die Bezirke und den jeweiligen Sitz der 98 verpflichtend zu gründenden Bezirkskrankenkassen festgelegt, wobei politische Gesichtspunkte, namentlich die Verortung des Bezirkssitzes dort, wo die Arbeiterbewegung am stärksten war, durchaus Berücksichtigung fanden¹⁴⁸. Laut Gesetz konnten neben den Bezirkskrankenkassen weiterhin Betriebskassen, Kassen der Gewerbetreibenden und Privatkassen (sowie die hier nicht behandelten Bruderladen) betrieben und begründet werden. In der Vollversammlung der Bezirkskassen stellten die Arbeitgeber ein Drittel – dieser Anteil entsprach ihrem Anteil an den Beitragsleistungen zu den Kassen –, in der Direktion und im Überwachungsausschuss mindestens ein Drittel der Mitglieder. Den Bezirkskrankenkassen stand das Recht zum Zusammenschluss in einer Kassenvereinigung zu. Die Vollversammlung dieser Vereinigung hatte unter anderem über Fragen der Anstellung von Ärzten und des Abschlusses von Verträgen mit den Apotheken zu beschließen. Hatte eine Bezirkskrankenkasse dauerhaft weniger als 100 Mitglieder oder war sie finanziell definitiv nicht lebensfähig, kam der Gewerbebehörde, mit Einverständnis des Ministers, ein Auflösungs- bzw. Vereinigungsrecht zu. Beschäftigte in Betrieben, wo eine Betriebskasse bestand, mussten dieser beitreten, es sei denn, sie waren bei Eintritt in den betreffenden Betrieb bzw. zum Zeitpunkt der Bewilligung der Statuten der Betriebskasse bereits bei der Bezirkskrankenkasse oder einer anderen Kasse versichert. Für die Betriebskassen und die übrigen zusätzlichen Kassentypen galt außerdem, dass die Beschäftigten der entsprechenden Betriebe zum Beitritt dann verpflichtet waren, wenn sie nicht nachweisen konnten, in der Bezirkskrankenkasse oder einer anderen Kasse versichert zu sein. Der Übertritt von den Bezirkskassen und den Kassen der Gewerbetreibenden in private Kassen war untersagt¹⁴⁹.

Die Gründung und Entwicklung der Bezirkskassen und auch vieler anderer Kassen ging vielerorts schleppend voran. Dies hing unter anderem mit dem Konkurrenzverhältnis zwischen den verschiedenen Kassen und der Zersplitterung des Kassenwesens zusammen¹⁵⁰. Im Jahr 1898 bestanden in Ungarn nach dem Gesetz zur Arbeiterkrankenversicherung von 1891 und bei einem Gesamtversichertenstand von 617.000 Versicherten 453 Kassen. 142 von ihnen, also knapp ein Drittel, hatten je weniger als 300 Mitglieder. Eine Versichertenzahl von über 5.000 und bis zu 10.000 bzw. von über 10.000 Personen erreichten jeweils nur 10 Kassen. Zur letzteren Gruppe gehörten die Budapester Bezirks-

¹⁴⁸ A PALLAS NAGY LEXIKONA [Großes Pallas-Lexikon] III (Budapest 1894) 216; Verordnung des Handelsministers Nr. 2343/1892; in: MAGYARORSZÁGI RENDELETEK TÁRA 1892 I [Ungarisches Verordnungsblatt 1892 I] (Budapest 1892); PETRÁK, Szervezett munkásság [Organisierte Arbeiterschaft] 57; DOROTTYA SZIKRA, Az 1891. évi betegbiztosítási törvény végrehajtása [Der Vollzug des Krankenversicherungsgesetzes von 1891]; in: Aetas. Történettudományi folyóirat 19/1 (2004) 41.

¹⁴⁹ GA XIV/1891.

¹⁵⁰ GYULA SÁRDI, A kaposvári kerületi betegsegélyező pénztár története 1894–1916 [Geschichte der Bezirkskrankenhilfskasse von Kaposvár 1894–1916] (o. O., 1996) 24, 29–32; SZIKRA, Betegbiztosítási törvény [Krankenversicherungsgesetz] 42; PETRÁK, Szervezett munkásság [Organisierte Arbeiterschaft] 63; A MUNKÁS-BETEGSEGÉLYEZÉSI TÖRVÉNY MÓDOSÍTÁSA [Die Abänderung des Arbeiter-Krankenhilfsgesetzes] 259–267.

kasse und die Kasse der Ungarischen Staatlichen Eisenbahnen¹⁵¹. Allerdings waren auch verschiedene weitere Gründe für die Agonie des auf der Grundlage des Gesetzes von 1891 operierenden Krankenversicherungswesens verantwortlich. Von zentraler Bedeutung waren dabei verschiedene Aspekte der gesetzlichen und faktischen Gestaltung und Verwaltung der Agenden der Krankenversicherung.

Ein Phänomen, das unter anderem aufgrund der Medienberichterstattung über vermeintliche Skandale immer wieder öffentliche Aufmerksamkeit fand, waren Unregelmäßigkeiten bei den Kassen selbst, überhöhte bzw. zumindest auffallend hohe administrative Kosten, Fälle des Missbrauchs von Geldern, der mangelnden Durchsichtigkeit der Geschäftsführung und andere Formen der Misswirtschaft oder Korruption bei den Kassen selbst¹⁵². Außerdem kam immer wieder ans Tageslicht, dass es Funktionsträgern insbesondere auf der Führungsebene der Kassen an Vorbildung und Verständnis für die Kassen(selbst)verwaltung bzw. an Engagement für die Kassen mangelte¹⁵³. Eine ganze Reihe von in Summe wesentlich schwerwiegenderen Problemen ergab sich aber aus der Zusammenarbeit mit jenen örtlichen Akteuren und Institutionen, in deren Gewebe sich die Arbeiterpflichtversicherung nach dem Willen des Gesetzgebers hätte friktionsfrei integrieren sollen. Das Krankenversicherungsgesetz nahm die örtlichen Amtsträger bzw. Behörden, die als Gewerbebehörde fungierten – und dies waren in kleinen Gemeinden die „Stuhlrichter“, in Orten je nach deren gemeinderechtlichen Status der Polizeikapitän oder die Stadtverwaltung, in der Hauptstadt die Bezirksverwaltungen –, für eine ganze Reihe neuer Agenden in die Pflicht. Die Gewerbebehörde spielte nicht nur bei der Gründung der Bezirkskassen und der Erarbeitung ihrer Statuten eine zentrale Rolle. Ihr kam auch auf Dauer die Aufsichtspflicht über sämtliche örtliche Kassen zu. Diese mussten der Behörde beispielsweise alljährlich ihre Rechnungsabschlüsse vorlegen. Außerdem hatte die Gewerbebehörde etwa über Befreiungen von der Versicherungspflicht zu entscheiden, in gewissen Zeitabständen den „durchschnittlichen allgemeinen Tageslohn“, getrennt nach Männern, Frauen und Lehrlingen, zu bestimmen, der als Grundlage der Bemessung der Versicherungsbeiträge diente. Sie musste aufgrund der bei ihr aufliegenden Beschäftigungsnachweise die Ausweise der Kassen über allfällige Beitragsrückstände beglaubigen, über die Zulassung oder Schließung von Kassen befinden, in Streitfragen mitentscheiden und gegen Vergehen einschreiten¹⁵⁴. Die Klagen über die mangelnde Bereitschaft und Fähigkeit der örtlichen Behörden, bzw. umgekehrt die Klagen eben dieser Behörden darüber, dass es ihnen aus Gründen der Überlastung und aus administrativen Gründen unmöglich sei, sich diesen Agenden in angemessener Weise zu widmen, rissen zu keinem Zeitpunkt ab. Insbesondere hinsichtlich der Übernahme der Funktion der Vertrauensleute, die unter anderem für die Abwicklung der Beitragseinhebung und der

¹⁵¹ EBD. 499; HELLER, Szociálpolitika [Sozialpolitik] 45.

¹⁵² EBD. 44; PETRÁK, Szervezett munkásság [Organisierte Arbeiterschaft] 60; SÁRDI, Kaposvári kerületi betegsegélyező pénztár [Bezirkskrankenhilfskasse von Kaposvár] 30, 52.

¹⁵³ EBD. 37.

¹⁵⁴ GA XVII/1884, § 166; GA XI/1891, §§ 6, 16, 24, 26, 35, 47, 53, 55, 57, 58, 61, 75–81, 84.

An- und Abmeldung der Versicherten zuständig waren, fehlte es an Fachwissen und an Bereitschaft¹⁵⁵.

Zahlreiche niedergelassene Ärzte weigerten sich, Kassenpatienten überhaupt zu behandeln, verlangten für eine Registrierung als Kassenvertragsarzt fixe Jahresbezüge, die für die Kassen nicht leistbar waren, berechneten, so sie nicht als Kassenarzt unter Vertrag waren, für die Kassenpatienten besonders hohe Honorare, oder wiesen Kassenpatienten mit besonderer Vorliebe in die Krankenhäuser ein¹⁵⁶. Hinzu kam die auch öffentlich immer wieder diskutierte Tatsache, dass es insbesondere in ländlichen Regionen ganz einfach nicht genug Ärzte gab, und oft nicht einmal die Position der behördlicherseits eigentlich verpflichtend zu bestellenden Kreisärzte besetzt war¹⁵⁷. Infolge all dieser Faktoren und Tendenzen gab es Kassen, die realiter die flächendeckende Krankenversorgung im Bezirk in keiner Weise gewährleisten konnten¹⁵⁸. Eine weitere Problemzone war die Finanzlage der Kassen. In vielen Fällen war sie dauerhaft ungesichert bis katastrophal¹⁵⁹. „[D]er Arbeitgeber meldet seinen Arbeiter an und bezahlt danach keinen Filler in die Kasse ein; sein Beschäftigter wird krank, er schickt ihn ins Krankenhaus, von der Kasse fordert dieses die aufgelaufenen Krankenhauskosten ein; und wenn es schließlich zur Eintreibung der Beitragsrückstände [seitens der Kasse, S. Z.] kommt, schickt der Notar einen Nachweis der Vermögenslosigkeit herein“ oder es wurde ein „negatives Pfändungsprotokoll“ vorgelegt¹⁶⁰. Im Jahr 1900 konnten zum Jahresende bei den Kassen insgesamt 90 % der Beitragseinnahmen als tatsächlich eingegangen abgebucht werden, wogegen die Rückstände 10 % ausmachten. Bei den Bezirkskrankenkassen allein betrug die auf diese Weise berechnete Rückstandsrate insgesamt aber 18 %, für die Bezirkskrankenkassen ohne den Kassenbezirk Budapest sogar 21 %. Bei einer ganzen Reihe einzelner Kassen lagen die Raten noch wesentlich höher¹⁶¹.

Die Stellung der Arbeiterschaft in der Arbeiterversicherung hatte sich im Zusammenhang mit der Einführung der Pflichtversicherung in zweierlei Hinsicht geändert. Zum einen schuf der Staat erstmals einen grundsätzlich weitreichenden institutionellen

¹⁵⁵ A MUNKÁS-BETEGSEGÉLYEZÉSI TÖRVÉNY MÓDOSÍTÁSA [Die Abänderung des Arbeiter-Krankenhilfsgesetzes] 279, 299–303; SÁRDI, Kaposvári kerületi betegsegélyező pénztár [Bezirkskrankenhilfsskasse von Kaposvár] 24, 52.

¹⁵⁶ Nach der Jahrhundertwende ging bei den Bezirkskassen die Tendenz in Richtung der Abschaffung des Systems der freien Arztwahl, EBD. 45–51; A MUNKÁS-BETEGSEGÉLYEZÉSI TÖRVÉNY MÓDOSÍTÁSA [Die Abänderung des Arbeiter-Krankenhilfsgesetzes] 283–292; PETRÁK, Szervezett munkásság [Organisierte Arbeiterschaft] 64; SZIKRA, Betegbiztosítási törvény [Krankenversicherungsgesetz] 44; KÖZIGAZGATÁSI ELVI HATÁROZATOK EGYETEMES GYŰJTEMÉNYE. Összeállította és kiadja a „Magyar közigazgatás“ szerkesztősége, Új-folyam I [Universalsammlung prinzipieller Verwaltungsentscheidungen. Zusammengestellt und herausgegeben von der Redaktion der „Ungarischen Verwaltung“, Neue Folge I] (Budapest 1900) 503.

¹⁵⁷ SZIKRA, Betegbiztosítási törvény [Krankenversicherungsgesetz] 44.

¹⁵⁸ HELLER, Szociálpolitika [Sozialpolitik] 44.

¹⁵⁹ A MUNKÁS-BETEGSEGÉLYEZÉSI TÖRVÉNY MÓDOSÍTÁSA [Die Abänderung des Arbeiter-Krankenhilfsgesetzes] 533 f.

¹⁶⁰ So der Jahresbericht der Kaposvári Bezirkskasse von 1897, zit. SÁRDI, Kaposvári kerületi betegsegélyező pénztár [Bezirkskrankenhilfsskasse von Kaposvár] 35, 40 f.

¹⁶¹ A MUNKÁS-BETEGSEGÉLYEZÉSI TÖRVÉNY MÓDOSÍTÁSA [Die Abänderung des Arbeiter-Krankenhilfsgesetzes] 504–511.

Rahmen von Sozialpolitik, in dem der Arbeiterschaft ein eigener Platz zukam. Zum anderen änderte sich durch das Krankenversicherungsgesetz von 1891 der Status der von der Arbeiterschaft gegründeten „Allgemeinen Arbeiter-Krankenhilfs- und Invalidenkasse“. Sie konnte im Rahmen des neuen Systems als eine der Privat- bzw. Vereinskassen weiter existieren, doch kam es gleichzeitig zur Einschränkung ihrer Autonomie und Selbstgestaltungsmöglichkeiten. Sie verlor Freiheiten, die sie auf der Grundlage ihres Status' als Verein bis dahin genossen hatte, wurde wie alle übrigen Kassen mit der Gewerbebehörde zusammengespannt, und hatte ihre Statuten den oben beschriebenen, ebenfalls für alle Kassen geltenden Regelungen anzupassen. Zudem musste die Kasse organisatorisch strikt von der Sozialdemokratischen Partei getrennt werden. Und doch stellten die Veränderungen ab 1891 auch einen ersten Schritt hin zur Einbindung der Arbeiterbewegung in das Institutionengefüge und in die (Sozial-)Politik des ungarischen Staates dar. Diese Einbindung der „Allgemeinen Kasse“, deren Mitgliederzahl, nach einem kurzfristigen Einbruch in den Jahren unmittelbar nach Einführung der Pflichtversicherung, in den neunziger Jahren konstant bei knapp unter 50.000 Mitgliedern lag¹⁶², ging keineswegs friktionsfrei vor sich. Die „Allgemeine Kasse“ hatte sich im Zuge des Gesetzwerdungsprozesses ebenso ausdrücklich wie erfolglos gegen eine Form der Organisation des Kassenwesens gewendet, die den Betriebskassen und damit der Unternehmerinitiative zu viel Raum geben würde. Realiter stellte sich die Regierung im Rahmen des neuen Versicherungssystems massiv hinter die Gründung von Betriebskassen. Der „Allgemeinen Kasse“ dagegen wurde noch vor Inkrafttreten des Gesetzes die Neugründung von Niederlassungen in der Provinz verboten, nachdem die Kasse sich angesichts der gesetzlichen Übertrittsbeschränkungen, die mit dem GA XIV/1891 auf sie zukamen, um präemptive geographische Ausdehnung bemüht hatte. Weitere Verordnungen in den Jahren 1892 und 1893 verboten den privaten Kassen die Gründung von Kassenvereinigungen und *expressis verbis* die Unterhaltung von mehreren Niederlassungen überhaupt. Auch die Ausdehnung des Gebietes einer einzelnen Kasse über das behördlich festgelegte Gebiet wurde verboten. 1898 bestanden schließlich in ganz Ungarn 111 Bezirkskassen, 182 Betriebskassen, 101 Kassen der Gewerkekorporationen und 58 (auf jeweils einen Bezirk beschränkte) Vereins- bzw. Privatkassen¹⁶³.

Was das Verhältnis zwischen der Arbeiterbewegung und den Bezirkskassen betraf, so ist davon auszugehen, dass erstere die politischen Möglichkeiten, die in der organisierten Teilnahme am Bezirkskassenwesen lagen, zumindest in den neunziger Jahren bestenfalls teilweise erkannte. Die Konkurrenzsituation zwischen den Bezirkskassen und der „Allgemeinen Kasse“ und die Politik der Verteidigung dieser Kasse im Rahmen der neuen staatlichen Arbeiterversicherung war der Entwicklung einer systematischen sozialdemo-

¹⁶² PETRÁK, Szervezett munkásság [Organisierte Arbeiterschaft] 22–40, 51 f.; ISTVÁN LACKÓ, A magyar munkás- és társadalombiztosítás története [Die Geschichte der ungarischen Arbeiter- und Sozialversicherung] (Budapest 1968) 60 ff.

¹⁶³ Das Gesetz GA XIV/1891 trat am 1. April 1892 in Kraft; PETRÁK, Szervezett munkásság [Organisierte Arbeiterschaft] 51–56; SÁRDI, Kaposvári kerületi betegsegélyező pénztár [Bezirkskrankenhilfskasse von Kaposvár] 35 f., 55; HELLER, Szociálpolitika [Sozialpolitik] 45; SZIKRA, Betegbiztosítási törvény [Krankenversicherungsgesetz] 45 f.

kratischen Kassenpolitik wenig dienlich. Hinzu kamen Fraktionskämpfe innerhalb der Arbeiterbewegung und die Erfahrung, dass die in die staatliche Arbeiterversicherung eingebundenen nicht-sozialistischen Kräfte zur Zusammenarbeit mit der Arbeiterbewegung nicht bereit waren und diese zu marginalisieren suchten. Außerdem hatte die organisierte Arbeiterbewegung keineswegs überall im Lande unter der Arbeiterschaft soweit Fuß gefasst, dass sie überhaupt über eine organisatorische und politische Basis verfügt hätte, um systematische Kassenpolitik zu machen. Nach der Jahrhundertwende forderten die Sozialdemokratische Partei und die Gewerkschaften mit Nachdruck – neben der Ausweitung – die Verstaatlichung der Arbeiterversicherung unter Sicherstellung der Selbstverwaltung der Versicherten und entsprechender Vertretung der Arbeiterschaft in den Führungsgremien. Als im neuen Jahrhundert die Vorarbeiten zur gesetzlichen Reform der Arbeiterversicherung im Zeichen der Zentralisierung des Kassenwesens in ihr konkretes Stadium gingen, standen die Zeichen dann auf Vereinigung der Budapester Bezirkskasse mit der „Allgemeinen Kasse“. Im Rahmen eines hart erkämpften und auch für die „Allgemeine Kasse“ erträglichen Kompromisses kam diese – unter dem Druck des Ministeriums, das die gesetzliche Reform, die eine Abschaffung der Vereinskassen bringen sollte, unter Dach und Fach bringen wollte – schließlich per 1. Juli 1906 zustande¹⁶⁴. Das neue Gesetz zur Kranken- und Unfallversicherung von 1907 brachte für die Bestrebungen der Arbeiterbewegung dennoch einen herben Rückschlag. Begründet damit, dass Arbeitgeber und Arbeitnehmer von nun an die Versicherungsbeiträge zu gleichen Teilen aufzubringen hatten, wurde das Prinzip der ebenfalls paritätischen Vertretung beider Seiten in den Kassen eingeführt¹⁶⁵.

Das Gesetz zur Kranken- und Unfallversicherung von 1907 stellte auch in anderer Hinsicht einen dramatischen Eingriff in die Organisation der ungarischen Sozialversicherung dar und hatte eine weitreichende Veränderung ihrer Stellung im institutionellen und politischen Gefüge des ungarischen Staats- und Behördenwesens zur Folge. Erstens brachte das neue Gesetz das Ende der Kassen der Gewerbetreibenden und, von einzelnen spezifischen Ausnahmen abgesehen, das Ende der Privat- bzw. Vereinskassen. Den Brudern kamen weiterhin ein Sonderstatus und Eigenständigkeit zu. Zugleich wurden die verbleibenden Bezirkskassen und Betriebskassen – letztere mussten nun laut Gesetz mindestens 200 Mitglieder haben – als deren „örtliche Organe“ in der „Országos Betegsegélyző és Balesetbiztosító Pénztár“ [Landeskasse für die Krankenhilfe und Unfallversicherung der Arbeiter] zusammengefasst. Das Prinzip der Parität galt für deren Vollversammlung, Direktion und Aufsichtsrat. Im Zuge der parlamentarischen Verhandlungen zum neuen Gesetz wurde, ohne den Grundgedanken der Zentralisierung des

¹⁶⁴ A MUNKÁS-BETEGSEGÉLYEZÉSI TÖRVÉNY MÓDOSÍTÁSA [Die Abänderung des Arbeiter-Krankenhilfsgesetzes] 251, 253; A BUDAPESTI KERÜLETI BETEGSEGÉLYZŐ PÉNZTÁR XIII. ÉVI JELENTÉSE, ZÁRÓSZÁMADÁSA ÉS KIMUTATÁSAI AZ 1905. ÉVRŐL [13. Jahresbericht, Schlussrechnung und Ausweise der Budapester Bezirkskrankenhilfsskassen über das Jahr 1905] (Budapest 1906) 7–32; A BUDAPESTI KERÜLETI ÁLTALÁNOS MUNKÁS-BETEGSEGÉLYZŐ PÉNZTÁR ÉVI JELENTÉSE, ZÁRÓSZÁMADÁSA ÉS KIMUTATÁSAI AZ 1906. ÉVRŐL [Jahresbericht, Schlussrechnung und Ausweise der Allgemeinen Budapester Bezirksarbeiterkrankenhilfsskassen über das Jahr 1906] (Budapest 1907) 12; PETRÁK, Szervezett munkásság [Organisierte Arbeiterschaft] 61 f., 67–72.

¹⁶⁵ GA XIX/1907, §§ 41, 104, 106, und Begründung.

Kassenwesens in Frage zu stellen, aber im Gegensatz zur ursprünglichen Gesetzesvorlage, den Bezirkskassen ein Verfügungsrecht über einen Teil ihrer allfälligen finanziellen Überschüsse eingeräumt. Zweitens wurde ein „Állami Munkásbiztosítási Hivatal“ [Staatliches Arbeiterversicherungsamt] mit weitgehenden Kompetenzen geschaffen. Zum Beispiel konnten die Spitzenpositionen in der neuen „Landeskasse“ nur mit Bestätigung des Amtes besetzt werden, das Amt war für Auflösung oder Umstrukturierung von Kassen zuständig, und es kamen ihm weitgehende Rechte zur Revision jeder Entscheidung der Kassen zu. Im „Arbeiterversicherungsamt“ selbst wurden die wichtigen Funktionen von Staatsbediensteten ausgefüllt, die Rolle von Arbeitgeber- und Arbeitnehmervertretern war marginal. Drittens schuf das neue Gesetz, was die Entscheidungsfindung in den verschiedenen Varianten von Streitfällen zwischen Arbeitgebern und Beschäftigten, Arbeitgebern und Landeskasse, sowie Kassen und Versicherten betraf, eine bunte Palette von Entscheidungsträgern, unter ihnen das „Arbeiterversicherungsamt“¹⁶⁶. Gegner der Arbeiterversicherung bzw. der Selbstverwaltung in der Arbeiterversicherung nahmen die Tatsache, dass neben den Kassen selbst nunmehr auch das „Arbeiterversicherungsamt“ existierte, zum Anlass, Sturm zu laufen gegen die angeblich dadurch verursachte Kostenexplosion.

In den letzten Vorkriegsjahren wurden die Attacken auf die bestehende Organisationsform der Arbeiterversicherung immer lauter. Einen Höhepunkt stellte die Antrittsrede des neuen Ministerpräsidenten Kálmán Tisza im Parlament im Jahr 1913 dar, in der er die Arbeiterversicherung frontal als ein System angriff, das schon „in seinen Fundamenten in eine verfehltete Richtung in Gang gekommen“ war. Nun überschlug sich der ungarische Blätterwald vor Angriffen auf die Arbeiterversicherung. Gefordert wurde eine teilweise oder komplette Übernahme der Verwaltung der Arbeiterversicherung durch den Staat, also die Abschaffung der Kassen bzw. zumindest ihrer Selbstverwaltung. Auch das „Arbeiterversicherungsamt“ wurde neuerlich zur Zielscheibe der Gegner der Kassen. Hinter dem „diskreten Schweigen“ des Amtes verberge sich seit vielen Jahren nichts als Schwäche und Zögerlichkeit, das Amt habe es verabsäumt, dem lärmenden, politisch rot gefärbten Treiben der Kassen endlich Einhalt zu gebieten¹⁶⁷.

Tatsächlich spielte in der Entwicklung der „Dissonanzen“ zwischen „Landeskasse“ einerseits und „Arbeiterversicherungsamt“ sowie Gegnern der Kassenselbstverwaltung andererseits die institutionelle Einbindung der Arbeiterschaft in die Landeskasse bzw. das Kassenwesen eine nicht unbeträchtliche Rolle. Denn die „Landeskasse“ entwickelte sich in doch beachtlichem Maße zu einer Institution der organisierten Arbeiterbewegung. Dies hing auf der einen Seite damit zusammen, dass die Arbeiterbewegung nun die sozial- und gesellschaftspolitischen Handlungsmöglichkeiten erkannte und zu nutzen suchte, die ihr die staatlich geregelte und in das Netzwerk öffentlicher Einrichtungen und Behörden integrierte Institution Arbeiterversicherung bot. Schon auf ihrem Parteikongress von 1907 fasste die Sozialdemokratische Partei anlässlich der bevorstehenden Wahlen zur

¹⁶⁶ GA XIX/1907; MAGYAR KIRÁLYI KORMÁNY MŰKÖDÉSE [Tätigkeit der Königlich Ungarischen Regierung] 1907, 68 f.; EBD. 1908, 70 f.; HELLER, Szociálpolitika [Sozialpolitik] 47 f.

¹⁶⁷ KÉPVISELŐHÁZ NAPLÓI [Journal des Abgeordnetenhauses] 1910–1915 XIX, 76; Szociálpolitikai Szemle 3 (1913) 186 f., 204, 215–220; Ebd. 4 (1914) 192, 257; Munkásbiztosítási Közlöny 7 (1913) 34 ff; Ebd. 8 (1914) 409 f.

Kassenselbstverwaltung einen Beschluss, der klar signalisierte, dass sie alles tun würde, um sich im Kassenwesen alle nur möglichen Positionen zu sichern. Und tatsächlich wurden von nun an zahlreiche Spitzengenossen in die führenden Positionen bei den Kassen gehievt, und für eine kleine Heerschar von Genossen der zweiten und dritten Reihe wurde die Anstellung bei den Kassen zur Existenzgrundlage. Auch für die notwendige Weiterbildung und Erlangung akademischer Grade etc. machte sich die Partei stark¹⁶⁸. Zeitgleich wurde, ähnlich wie in anderen europäischen Ländern, bald schon das fast sprichwörtliche Desinteresse der Arbeitgeberseite an der Nutzung der Mitentscheidungsmöglichkeiten manifest, die ihr aufgrund der paritätischen Vertretungsstruktur in den Kassen zustanden. Im Ergebnis konnte die organisierte Arbeiterschaft von ihren Einflussmöglichkeiten kassenintern überproportional Gebrauch machen. Bestrebungen, durch Gesetzesnovellierung den Einfluss der Arbeiterbewegung in den Kassen zurückzudrängen, blieben nicht aus¹⁶⁹.

In einer weiteren Problemzone des Arbeiterversicherungssystems, dem Verhältnis zur Ärzteschaft, spitzten sich die Konflikte im Zusammenhang mit der Reform von 1907 zu. Während der Vorarbeiten zum neuen Gesetz war die Politik der organisierten Ärzteschaft einerseits darauf ausgerichtet, die Einkommensobergrenze für die Versicherungspflicht herabzusetzen, um sich auf diese Weise einen größeren Anteil an Privatpatienten zu erhalten. Andererseits bemühte man sich auch darum, die Bezahlung der Ärzte, die Kassenpatienten behandelten, zu verbessern. Vor und nach Erlass des Gesetzes forderte die Ärzteschaft unermüdlich ein Entgelt von sechs bzw. neun Kronen per alleinstehendem Kassenmitglied bzw. Kassenmitglied mit Familie¹⁷⁰. Ein weiterer Streitpunkt war die Frage, ob es, entsprechend der Forderungen der Ärzte, ein System der „freien Arztwahl“ oder ein „festes Ärztesystem“ geben sollte. Aus der Sicht der „Landeskasse“ lagen die Vorteile eines „festen“ Systems unter anderem darin, dass die Kassen mehr Kontrolle über die Qualität der Ärzte hatten, die von ihnen gewählten Ärzte zumindest grundsätzlich an der Zusammenarbeit mit den Kassen interessiert waren, und dass den Kassen bezüglich der Behandlung der Versicherten durch die Ärzte gewisse Kontrollfunktionen zukamen¹⁷¹. Doch Verhandlungen zwischen „Landeskasse“ und Ärzteschaft über die Schaffung einer landesweiten Rahmeneinigung scheiterten. Da gemäß § 133 GA XIX/1907 die örtlichen Kassen weiterhin selbst ihre Vereinbarungen mit den Ärzten treffen konnten, verlagerte sich die Auseinandersetzung nun verstärkt zurück auf die lokale Ebene, wo die Bezirkskassen auf eine immer besser organisierte Ärzteschaft trafen.

Die überwältigende Mehrheit der örtlichen Gebietskassen außerhalb von Budapest entschied sich im Rahmen des reformierten Kassensystems ab 1907 rasch für ein „System

¹⁶⁸ Parteiinterne Kritik an der Kassenpolitik der Sozialdemokratischen Partei als Politik der Versorgungsposten und der opportunistischen Anbiederung an die Regierung blieb nicht aus, vgl. PETRÁK, Szervezett munkásság [Organisierte Arbeiterschaft] 78–83.

¹⁶⁹ Magyar Ipar 31 (1910) 33; Munkásbiztosítás 1/2 (1908) 4 f.

¹⁷⁰ Die „Landeskasse“ schätzte, dass sie bei einem solchen Bezahlungssatz rund 60 bis 70 % ihrer Jahreseinnahmen für die Bezahlung der Ärzte hätte ausgeben müssen. Realiter entfielen im Jahr 1908 auf einen Kassenarzt im Durchschnitt 329 Kassenmitglieder und eine durchschnittliche Jahresgebühr pro Kassenmitglied und Jahr von 3,51 Kronen, Az ORSZÁGOS MUNKÁSBETEGSEGÉLYZŐ ÉS BALESETBIZTOSÍTÓ PÉNZTÁR ELSŐ ÉVI JELENTÉSE 1907–1908 [Erster Jahresbericht der Landeskasse für Krankenhilfe- und Unfallversicherung der Arbeiter 1907–1908] (Budapest 1909) 56 ff., 60–64.

¹⁷¹ EBD. 58 f.

der ständigen Anstellung“ von Ärzten. Auch die Direktion der „Landeskasse“ sprach sich bald eindeutig für ein solches System aus¹⁷². Die gewichtige – seit 1906 dann mit der ehemaligen „Allgemeinen Kasse“ der Arbeiterbewegung vereinigte – Budapester Bezirkskasse hatte in den neunziger Jahren zunächst mit einem System der freien Arztwahl gearbeitet. Nachdem der Widerstand der Arbeitervertreter, die um die Wahlfreiheit der Versicherten beim Arztbesuch fürchteten, eine Reform jahrelang verzögert hatte, wurde 1899 doch ein System fest angestellter Ärzte eingeführt. Diese unterstanden der Kontrolle der Bezirkskasse. Als Kompromiss mit Patienteninteressen konnten die Versicherten weiterhin zwischen einer beträchtlichen Zahl von Ärzten – unter Ausschluss nur von Ordinationen in entfernten Bezirken – wählen. Hinzu kam ein Kassenambulatorium¹⁷³. Im Jahr 1906 beschäftigte die bereits vereinigte Kasse in und um Budapest 229 Ärzte. In ihrer Funktion als Bezirks-„Organ“ der neuen „Landeskasse“ schloss sie dann rasch ein neues Übereinkommen über die ärztliche Versorgung und legte außerdem großes Gewicht auf den Ausbau des Systems der Ambulatorien und die Schaffung neuer Arztstellen. Ende 1908 beschäftigte die Budapester Bezirkskasse bereits 370 Ärzte in und außerhalb von Budapest, davon 136 in den kasseneigenen Ambulatorien¹⁷⁴. Insgesamt stellten sich in den Jahren nach der Reform der Arbeiterversicherung 1907 Unterstützer der Arbeiterversicherung vermehrt auf den Standpunkt, dass es sinnvoll sei, den (Kassen-)Ärzten bei der Besoldung entgegenzukommen. Auf diese Weise könnten Konflikte reduziert, eine kassenärztliche Versorgung von steigendem Niveau garantiert und, wie es hieß, die Interessen von Kassen und Kassenärzten verschmolzen werden. Außerdem würde eine solche Politik dazu beitragen, die mancherorts noch immer unbesetzten behördlichen Arztstellen zu füllen, da diese durch die Übernahme auch der Funktion des Kassenarztes attraktiver würden. Die Mehrkosten seien letztlich beitragsseitig zu finanzieren¹⁷⁵. Dem Vorhaben, die Funktion von behördlichem Arzt und Kassenarzt zu kombinieren, schob allerdings der Minister, unübersehbar in Wahrnehmung von Interessen der Antikassen-Ärztelobby, schließlich im Verordnungswege einen Riegel vor. Nicht nur dieses Thema blieb weiterhin umkämpft¹⁷⁶. Ein gewichtiger Teil der organisierten Ärzteschaft betrieb über die Jahre hinweg eine lautstark auch in der Öffentlichkeit vertretene, gegen die Interessen der Arbeiterversicherung gerichtete Standespolitik¹⁷⁷.

¹⁷² EBD. 56 ff., 60–64, 70; AZ ORSZÁGOS PÉNZTÁR JELENTÉSE 1909 [Jahresbericht der Landeskasse 1909] (Budapest 1910) 201.

¹⁷³ A BUDAPESTI KERÜLETI BETEGSEGÉLYŐ PÉNZTÁR I. ÉVI JELENTÉSE, ZÁRÓSZÁMADÁSA ÉS KIMUTATÁSAI 1892 DECZ. 15-TŐL 1893 DECZ. 31-IG [1. Jahresbericht, Schlussrechnung und Ausweise der Budapester Bezirkskrankenkasse vom 15. Dez. 1892 bis zum 31. Dez. 1893] (Budapest 1894) 11; EBD. IV 1896 [4. Jahresbericht] (Budapest 1897) 8; EBD. VII 1899 [7. Jahresbericht 1899] (Budapest 1900) 31–38; EBD. 1901 [9. Jahresbericht 1901] (Budapest 1902) 29 ff.

¹⁷⁴ BUDAPESTI KERÜLETI ÁLTALÁNOS MUNKÁS-BETEGSEGÉLYŐ PÉNZTÁR 1906 [Allgemeine Budapester Bezirksarbeiterkrankenhilfskasse 1906] 19; A BUDAPESTI KERÜLETI MUNKÁSBIZTOSÍTÓ PÉNZTÁR ÉVI JELENTÉSE, ZÁRÓSZÁMADÁSA ÉS KIMUTATÁSAI AZ 1908. ÉVRŐL [Jahresbericht, Schlussrechnung und Ausweise der Budapester Bezirksarbeiterkrankenkasse über das Jahr 1908] (Budapest 1909) 5, 18.

¹⁷⁵ Munkásügyi Szemle 1 (1910) 62 f.; Munkásbiztosítási Közöny 5 (1911) 511 ff., 659.

¹⁷⁶ Ebd. 2 (1908) 455; Munkásügyi Szemle 2 (1911) 704; Szociálpolitikai Szemle 3 (1913) 289 f.

¹⁷⁷ Ebd.; Munkásügyi Szemle 3 (1912) 101.

*Reichweiten der Sozialversicherung und Differenzierung von
Arbeits- und Lebensverhältnissen*

Obwohl die sozialpolitische Relevanz der Sozialversicherung für einen wachsenden Teil der Erwerbsbevölkerung, und über die individuell Versicherten hinaus für deren Angehörige, unbestreitbar war, blieben die Reichweiten insgesamt beschränkt. Der Anteil der in der Land- und Forstwirtschaft Beschäftigten an der Erwerbsbevölkerung lag im Königreich noch im Jahr 1910 bei 60 % und damit um ein Fünftel höher als in Cisleithanien, wo dieser Wert bei 48 % lag. Schon aus diesem Grund, aber insbesondere auch wegen der herausragenden Bedeutung der Agrar(export)produktion und der daran unmittelbar anschließenden Industriesektoren für die ungarische Wirtschaft kam der Sonderform der landwirtschaftlichen Unfall- und Invaliditätsversicherung im Königreich Ungarn in der politischen Auseinandersetzung ein besonderer Stellenwert zu. Die Daten in Tabelle 100 zeigen allerdings, dass die Reichweite der freiwilligen landwirtschaftlichen Versicherung marginal blieb, während die landwirtschaftliche Unfallpflichtversicherung immerhin etwa jeden zehnten Erwerbstätigen in der Urproduktion erreichte.

Tabelle 100: VERSICHERTENZAHLEN UND -QUOTEN IN DER LANDESHILFSKASSE FÜR LANDWIRTSCHAFTLICHE ARBEITER UND DIENSTBOTEN (FREIWILLIGE VERSICHERUNG)

Jahr	Freiwillige Versicherung		Unfallpflichtversicherung			
	Versichertenzahl	Anteil an der Erwerbsbevölkerung in der Urproduktion	Versichertenzahl	Anteil an der Erwerbsbevölkerung in der Urproduktion	davon landwirtschaftliche Maschinenarbeiter:	
					Versichertenzahl	Anteil an Pflichtversicherten
1902	14.602	–	420.807	–	–	–
1904	30.399	–	487.867	–	–	–
1906	34.167	–	491.093	–	–	–
1908	37.784	–	525.447	–	–	–
1910	40.119	0,86 %	543.399	11,7 %	128.130 ^{a)}	23,6 %

^{a)} Diese Ziffer beruht auf einer Schätzung der Landeshilfskasse, die pro „Maschinenarbeiterpolizze“ 10 Maschinenarbeiter rechnete.

Quellen: AZ ORSZÁGOS GAZDASÁGI MUNKÁS- ÉS CSELÉDSEGÉLYPÉNZTÁR ELSŐ TÍZ ÉVI MŰKÖDÉSE (1901–1910) ÉS X. ÉVI JELENTÉSE A PÉNZTÁR 1910 ÉVI MŰKÖDÉSÉRŐL [Die ersten zehn Jahre der Tätigkeit der Landeshilfskasse für landwirtschaftliche Arbeiter und Dienstboten und 10. Jahresbericht über die Tätigkeit der Kasse im Jahr 1910] (Budapest 1911); A MAGYAR SZENT KORONA ORSZÁGAINAK 1910. ÉVI NÉPSZÁMLÁLÁSA. II. RÉSZ. A népesség foglalkozása és a nagyipari vállalatok községenkint [Die Volkszählungsergebnisse in den Ländern der ungarischen heiligen Krone im Jahre 1910. Zweiter Teil. Die Berufstätigkeit der Bevölkerung und die großgewerblichen Unternehmungen, nach Gemeinden] (= MAGYAR STATISZTIKAI KÖZLEMÉNYEK, Ú. S. [Ungarische Statistische Mitteilungen, N. S.] 48, Budapest 1913); eigene Berechnung.

Auch die Daten über die Arbeiterversicherung zeigen, dass deren Reichweite bezogen auf die Bevölkerung, die Erwerbsbevölkerung und die Erwerbsbevölkerung ohne Urproduktion insgesamt noch beschränkt blieb, selbst wenn mit zu bedenken ist, dass – schon vor 1907 und nach der Reform von 1907 dann in verstärktem Maße – auch Angehörige profitierten.

Tabelle 101: VERSICHERTENZAHLEN UND -QUOTEN IN DER KRANKENVERSICHERUNG (KV) UND UNFALLVERSICHERUNG (UV) IN UNGARN UND IN AUSGEWÄHLTEN KASSENBEZIRKEN 1900 UND 1910

Jahr, Versicherungszweig, Kassenbezirk ^{a)}	Versichertenanzahl im Jahresdurchschnitt	Anteil an der Bevölkerung (%)	Anteil an der Erwerbsbevölkerung (%)	Anteil an der Erwerbsbevölkerung ohne Urproduktion (%)
1900 – KV				
Kgr. Ungarn	593.588 ^{b)}	3,5	7,9	22,7
Budapest ^{c)}	250.351 ^{b), c)}	27,5	55,0	60,9
1910 ^{d)} – KV				
Kgr. Ungarn	1.007.586	5,5	13,4	32,6
Budapest ^{e)}	368.654 ^{d), f)}	31,1	60,2	65,6
	282.903 ^{f), g)}	23,9	46,2	50,4
Preßburg	25.216 ^{h)}	11,1	24,0	40,3
Großwardein	25.165 ^{h)}	4,3	9,6	32,7
Temeswar	20.773 ^{h)}	8,3	18,9	73,0
1910 ^{d)} – UV				
Kgr. Ungarn	850.677	4,0	9,4	23,7
Budapest ^{e)}	368.654	26,0	50,3	54,8
Preßburg	19.655	8,6	18,7	31,4
Großwardein	18.557	3,1	7,1	24,1
Temeswar	15.972	6,3	14,5	56,3

a) Bei den ausgewählten Kassen handelt es sich um jene, in deren Bezirk Anfang der neunziger Jahre die meisten abhängigen Beschäftigten in Handel und Gewerbe gezählt wurden. 1910 gehörten die ausgewählten Kassenbezirke zu jenen mit den höchsten Versichertenanzahlen.

b) Versichertenanzahl am Jahresende.

c) Die Budapester Bezirkskasse erfasste auch ein beträchtliches Gebiet im Umland von Budapest. Die Daten zur (Erwerbs-)Bevölkerung beziehen sich auf ein unter Umständen minimal abweichendes Gebiet.

d) Erfasst sind auch die Versicherten von Betriebskassen, die im Kassenbezirk Budapest ansässig waren, aber in manchen Fällen auch Versicherte führten, die in Niederlassungen außerhalb dieses Kassenbezirks beschäftigt waren.

e) Die Daten zur Versichertenanzahl beziehen sich auf 1911, die zur (Erwerbs-)Bevölkerung stammen aus der Volkszählung vom 31. Dezember 1910.

f) Eine geringe Zahl von Versicherten in ausnahmsweise noch bestehenden Privatkassen nicht erfasst.

g) Unter Ausschluss der Versicherten der Betriebskasse der Ungarischen Königlichen Staatsbahnen, die als größte Betriebskasse überhaupt landesweit rund 85.000 Versicherte zählte und deren Versicherte zentral in Budapest erfasst waren.

h) Unter den Betriebskassen sind jeweils nur jene mit Sitz Preßburg, Großwardein (Nagyvárad, Oradea Mare; *Oradea*) bzw. Temeswar erfasst. Das Gebiet, auf das sich die Daten zur (Erwerbs-)Bevölkerung beziehen, weicht unter Umständen geringfügig vom Kassenbezirk ab.

Quellen: A MAGYAR SZENT KORONA ORSZÁGAINAK 1900. ÉVI NÉPSZÁMLÁLÁSA. II. RÉSZ. A népesség foglalkozása községenként [Die Volkszählung in den Ländern der ungarischen heiligen Krone im Jahre 1900. Zweiter Teil. Die Berufstätigkeit der Bevölkerung, nach Gemeinden] (= MAGYAR STATISZTIKAI KÖZLEMÉNYEK, Ú. S. [Ungarische Statistische Mitteilungen, N. S.] 2, Budapest 1904); MAGYAR STATISZTIKAI KÖZLEMÉNYEK [Ungarische Statistische Mitteilungen], Ú. S. 48; EBD., Ú. S. 56; AZ ORSZÁGOS MUNKÁSBETEGSEGÉLYEZŐ ÉS BALESETBITÓSÍTÓ PÉNZTÁR NEGYEDIK ÉVI JELENTÉSE (1911) [Vierter Jahresbericht (1911) der Landeskasse für die Krankenhilfe und Unfallversicherung der Arbeiter] (Budapest 1912); A BUDAPESTI KERÜLETI MUNKÁSBETEGSEGÉLYEZŐ PÉNZTÁR JELENTÉSE, ZÁRSZÁMADÁSAI ÉS KIMUTATÁSAI AZ 1913. ÉVRŐL [Jahresbericht, Schlussrechnungen und Ausweise der Budapester Allgemeinen Bezirkskrankenkasse für das Jahr 1913] (Budapest o. J.); eigene Berechnung.

Grundsätzlich waren die Versichertenquoten und die Entwicklung dieser Quoten in der Arbeiterversicherung – außer durch die Nichtversicherung trotz eigentlich bestehender Versicherungspflicht¹⁷⁸ – von drei zentralen Faktoren beeinflusst. Eine bedeutende Rolle spielte erstens der Wandel der Arbeitsverhältnisse im Bereich der gewerblichen Arbeit bzw. der Erwerbsarbeit außerhalb des landwirtschaftlichen Sektors, also beispielsweise die Zurückdrängung des Kleingewerbes oder der Rückgang der Zahl der städtischen Dienstboten. Wichtig war zweitens, dass die agrarische Produktion in der Volkswirtschaft gegenüber Industrie und Handel an Bedeutung verlor und der Anteil der Arbeitskräfte, die in diesem Sektor bzw. in der Urproduktion insgesamt Beschäftigung fanden, zurückging. Drittens spielten auch Reformen der Bestimmungen zur Arbeiterversicherung – sei es auf gesetzlicher Ebene oder im Ordnungswege – sowie Veränderungen der Rechtspraxis eine wichtige Rolle. So verdankte sich der dynamische Anstieg des Anteils der Krankenversicherten an der Erwerbsbevölkerung im ersten Jahrzehnt des neuen Jahrhunderts gewiss der Reform des gesetzlichen Rahmens im Jahr 1907. Dieser dynamische Anstieg ist auch als Aufholprozess gegenüber Cisleithanien zu lesen, wo die entsprechende Versichertenquote zwischen 1900 und 1910 von 18,6 auf 23,2% kletterte. Allerdings startete dieser Prozess in Ungarn von sehr viel niedrigerem Niveau.

Sowohl bei der Kranken- wie bei der Unfallversicherung stechen die Unterschiede hinsichtlich des Anteils der Versicherten an der Erwerbsbevölkerung im Vergleich zwischen den Zentren der Entwicklung von Handel und Gewerbe¹⁷⁹ und auch im Vergleich dieser ausgewählten Kassenbezirke mit dem Landesdurchschnitt hervor. Mit Ausnahme des Kassenbezirks Großwardein lagen diese Anteile überall deutlich über dem Landesdurchschnitt, doch blieben auch die Bezirke Preßburg und Temeswar gegenüber dem Bezirk Budapest weit zurück. Dieser herausragende Status der Haupt- und Residenzstadt Budapest in Sachen Deckungsgrad in der Krankenversicherung lässt sich durchaus mit den Verhältnissen in Cisleithanien vergleichen, wo der Anteil der Versicherten an der Erwerbsbevölkerung in der Reichshaupt- und Residenzstadt Wien 64,8% erreichte¹⁸⁰. Die hohe Reichweite der Arbeiterversicherung in den Kassenbezirken Budapest und Temeswar hing unzweifelhaft mit dem von den Zeitgenossen gerne so bezeichneten fortschrittlichen und eben auch (groß-)industriellen Charakter der Arbeitsbeziehungen und -verhältnisse in Handel und Gewerbe in diesen Regionen im Vergleich mit anderen Regionen zusammen. Insgesamt vergrößerte die Arbeiterversicherung mit alledem im

¹⁷⁸ Nach einer Rundreise durch das Komitat Somogy im Jahr 1899 berichtete beispielsweise der Vertreter der zuständigen Gewerbeaufsichtsbehörde dem zuständigen Minister, dass hier „nur etwa 30–40 Prozent der gewerblichen Arbeiter“ versichert seien. Als der Sekretär der Bezirkskasse seinerseits im Jahr 1900 die Verhältnisse im Komitat überprüfte, musste er vor Ort feststellen, dass im Bezirk Marcali, aus dem kein einziger Versicherter gemeldet war, mehrere Handelsbetriebe mit Angestellten tätig waren, zit. SÁRDI, Kaposvári kerületi betegsegélyező pénztár [Bezirkskrankenhilfsskasse von Kaposvár] 44, 52.

¹⁷⁹ Siehe dazu die Anmerkung a) zu Tabelle 101.

¹⁸⁰ Die Daten zu Cisleithanien sind entnommen SUSAN ZIMMERMANN, Geschützte und ungeschützte Arbeitsverhältnisse von der Hochindustrialisierung bis zur Weltwirtschaftskrise. Österreich und Ungarn im Vergleich; in: ANDREA KOMLOSY, CHRISTORF PARNREITER, IRENE STACHER, SUSAN ZIMMERMANN (Hgg.), Ungeregelt und unterbezahlt. Der informelle Sektor in der Weltwirtschaft (= Historische Sozialkunde 11, Frankfurt am Main – Wien 1997) 91, Tabelle 1.

Effekt die Distanz zwischen ländlichen und städtischen Sozialbeziehungen und zwischen „fortschrittlicheren“ und weniger „fortschrittlichen“ Arbeitsbeziehungen. Den neuen Grenzziehungen zwischen sozialpolitisch abgesicherten und anderen Arbeitsbeziehungen wohnte außerdem eine ähnlich gelagerte geschlechterpolitische Dimension inne.

Tabelle 102: ERWERBSARBEIT, KRANKENVERSICHERUNG UND UNFALLVERSICHERUNG DER FRAUEN
IN UNGARN 1910^{a)}

Gebiet	Weibliche Versicherte (im Jahresdurchschnitt):		Anteil der Frauen (in %):		
	in der KV	in der UV	an der Erwerbs- bevölkerung	an den Versicherten	
				in der KV	in der UV
Kgr. Ungarn	145.289	106.331	23,6	13,0	12,2
Budapest ^{b)}	48.552 ^{c)}	36.816	34,9	13,2 ^{c)}	12,0
	46.742 ^{d)}			16,5 ^{d)}	

^{a)} Die Daten zur Versichertenzahl beziehen sich auf 1911, die zur (Erwerbs-)Bevölkerung stammen aus der Volkszählung vom 31. Dezember 1910.

^{b)} Die Daten zur Erwerbsbevölkerung beziehen sich auf das Stadtgebiet von Budapest, die zu den Versicherten auf den Kassenbezirk Budapest, zu dem auch ein beträchtlicher Teil des Umlands der Hauptstadt gehörte.

^{c)} Einschließlich Betriebskasse der Ungarischen Königlichen Staatsbahnen.

^{d)} Ausschließlich Betriebskasse der Ungarischen Königlichen Staatsbahnen.

Quellen: AZ ORSZÁGOS PÉNZTÁR JELENTÉSE 1911 [Jahresbericht der Landeskasse 1911]; MAGYAR STATISZTIKAI KÖZLEMÉNYEK [Ungarische Statistische Mitteilungen], Ú. S. 48; EBD., Ú. S. 56; A BUDAPESTI KERÜLETI MUNKÁSBIZTOSÍTÓ PÉNZTÁR STATISZTIKAI KIMUTATÁSAI AZ 1918. ÉVRŐL [Statistische Ausweise der Budapester Bezirksarbeiterkrankenkasse über das Jahr 1918] (Budapest 1919); eigene Berechnung.

Der Anteil der Frauen an den Versicherten blieb in der Kranken- wie in der Unfallversicherung deutlich hinter ihrem Anteil an der Erwerbsbevölkerung zurück. In Budapest war der Unterschied zwischen dem Anteil der Frauen an der Erwerbsbevölkerung (der hier deutlich höher lag als im Landesdurchschnitt) und ihrem Anteil an den Versicherten noch ausgeprägter als im Landesdurchschnitt. Dass dieser Unterschied als außergewöhnlich krass zu bezeichnen ist, wird auch durch den Vergleich mit der Reichshaupt- und Residenzstadt Wien untermauert. Der Anteil der Frauen an der Erwerbsbevölkerung lag hier mit 36,3 % nur unbedeutend höher als in Budapest, während ihr Anteil an den Krankenversicherten in Wien mit 29,9 % etwa doppelt so hoch war wie im Kassenbezirk Budapest¹⁸¹. Für Ungarn ist insbesondere der Vergleich der landesweiten mit den Budapester Daten als deutlicher Hinweis darauf zu lesen, dass die Unterrepräsentation der Frauen in der Arbeiterversicherung in hohem Maße mit den die Arbeitsverhältnisse in Handel und Gewerbe bestimmenden Ein- und Ausschlusskriterien der Arbeiterversicherung selbst zusammenhing. Die neue Sozialversicherung zog die Grenzen zwischen

¹⁸¹ Die Daten zu Wien sind entnommen DIES., Frauenarbeit, soziale Politiken und die Umgestaltung von Geschlechterverhältnissen im Wien der Habsburgermonarchie; in: LISA FISCHER, EMIL BRIX (Hgg.), Die Frauen der Wiener Moderne (= Veröffentlichung der Österreichischen Forschungsgemeinschaft, Wien – München 1997) 45, Tabelle 1.

Versicherten und nicht Versicherten auf geschlechterpolitisch höchst relevante, im Effekt geschlechterdifferenzierende Weise¹⁸². Stärker weiblich geprägte Arbeitsverhältnisse und Arbeitsmarktsektoren – darunter insbesondere der vom Umfang her bedeutende Sektor der häuslichen Dienstbotenarbeit – wurden in höherem Maße als die stärker von Männerarbeit geprägten Arbeitsverhältnisse und Arbeitsmarktsektoren in die Welt der sozialpolitisch nicht abgesicherten Arbeitsbeziehungen verwiesen. Aus diesem und anderen im Folgenden noch zu behandelnden Gründen trug – neben dem oben bereits behandelten Frauensonderarbeiterschutz – auch die Entstehung eines eigenen Bereiches sozialversicherter Arbeitsverhältnisse dazu bei, bis auf weiteres die Distanz zwischen Frauen- und Männerarbeit zu vergrößern.

Charakter und Wandel der gewerblichen Arbeitsverhältnisse und jener im Handel gehörten zu jenen zentralen Faktoren, die einen bedeutenden Einfluss auf die Entwicklung von Reichweiten und Versichertenquoten in der Arbeiterversicherung ausübten. Als drei zentrale Problemzonen der Definition des Versichertenkreises dürfen dabei die Behandlung des Kleingewerbes, der Heimarbeiter/innen und die Problematik der ungesicherten (unsteten, nicht formalisierten, im Taglohn verrichteten) Beschäftigung gelten. Die Behandlung dieser drei Bereiche der Arbeitswelt im Rahmen des historischen neuen Politikfeldes der Arbeiterversicherung war nicht nur in Ungarn und Österreich, sondern auch in anderen Ländern umstritten. Das ungarische Krankenversicherungsgesetz von 1891 enthielt in mehrfacher Hinsicht nicht eindeutige Grenzziehungen zwischen versicherungspflichtigen und „anderen“ Arbeitskräften, und dementsprechend hatte sich die Rechtspraxis wieder und wieder mit der Deutung der einmal gezogenen Grenzlinien zu beschäftigen. Grundsätzlich ausgeschlossen von der Arbeiterversicherung waren landwirtschaftliche Arbeitsverhältnisse sowie die häuslichen Dienstboten. Dennoch wurden bestimmte Grauzonen zwischen landwirtschaftlicher und gewerblicher Arbeit zum ständigen Zankapfel zwischen den zuständigen Institutionen und Behörden, und hinsichtlich bestimmter Teilbereiche wurden diese Auseinandersetzungen vom Konkurrenzverhältnis zwischen Arbeiterpflichtversicherung und landwirtschaftlicher (Pflicht-)Versicherung noch angeheizt. Auch was die häuslichen Dienstboten anging, gab es durchaus juristische Kampfzonen. Insbesondere die Tatsache, dass eben der klar geregelte Ausschluss Arbeitgeber dazu verleitete, Arbeitskräfte als Dienstbot/inn/en und nicht als krankenversicherungspflichtige gewerbliche Arbeitskräfte auszugeben bzw. einzustellen, gab Anlass zu Auseinandersetzungen um die Grenzen der Versicherungspflicht. Doch zumindest in den letzten Vorkriegsjahren beharrten die zuständigen Autoritäten in jenen Fällen, wo diese „Dienstbot/inn/en“ eindeutig gewerbliche Arbeit verrichteten, auf der Versicherungspflicht. So verfügte das staatliche „Sozialversicherungsamt“ anhand eines konkreten Anlassfalles, dass die im Hotel- und Gaststättengewerbe beschäftigten Köchinnen, Zimmermädchen, Dienstmänner, „Mädchen für Alles“ und Kutscher der Krankenversicherungspflicht unterlagen, und zwar unabhängig davon, ob sie per Arbeitsbuch oder Dienstbotenbuch beschäftigt waren. In einem anderen Fall stellten die Behörden klar, dass ein in einem Gasthaus tätiges Zimmermädchen keinesfalls als Dienstbotin ein-

¹⁸² Für Wien werden die entsprechenden Mechanismen im Detail diskutiert in EBD. 45–48.

zustufen sei, weil es sich bei dem Gasthof bzw. der Herberge nicht um den Haushalt des Arbeitgebers, sondern um einen Gewerbebetrieb handle¹⁸³.

Grundsätzlich versicherungspflichtig waren gemäß GA XIV/1891 Beschäftigte in allen Betrieben, die unter die Bestimmungen des Gewerbegesetzes von 1884 fielen sowie in einigen zusätzlichen Bereichen. Nun war jedoch der Geltungsbereich des Gewerbegesetzes nicht in jeder Hinsicht explizit oder eindeutig definiert. Prinzipiell sollte er mit Ausnahme der Land- und Waldwirtschaft, des „häuslichen Gewerbes“, der „gemeinen Tagelöhnerarbeit“ und einiger weiterer Sektoren das gesamte Feld der gewerblichen Arbeit umfassen¹⁸⁴. Im Laufe der Jahrzehnte wurden Gewerbebranche wie beispielweise die Photographie oder bestimmte Drucktechniken unter Berufung auf den technischen Wandel, der den Charakter der Arbeit in diesen Gewerben nachhaltig verändert habe, nachträglich in das Gewerbegesetz einbezogen. Die dort beschäftigten Arbeitskräfte gehörten somit ebenfalls zum Kreis der krankenversicherungspflichtigen Beschäftigten¹⁸⁵. Zusätzlich zählte das Krankenversicherungsgesetz explizit das Bergbau- und Montanwesen, größere Baustellen, sowie Bereiche und Betriebe des Verkehrswesens als Geltungsbereich der Pflichtversicherung auf. Zu versichern waren dabei alle jene Arbeitskräfte, die nicht mehr als acht Kronen pro Tag verdienten sowie in jedem Fall Lehrlinge und Praktikanten. Nicht zu versichern waren jene Arbeitskräfte, bei deren Einstellung „der Arbeitgeber [...] klar festgelegt hat, dass sich die Beschäftigung auf einen Zeitraum von weniger als acht Tagen erstreckt“¹⁸⁶. Hinsichtlich des Kleingewerbes waren zum Zeitpunkt der „Geburt“ der ungarischen Arbeiterkrankenversicherung im Jahre 1891 die Verhältnisse damit legistisch klar. Abhängige Beschäftigte in diesem Sektor waren zu versichern. Hinsichtlich der Heimarbeit und der ungesicherten Arbeit war die Situation weniger eindeutig. Zwar stellte die Begründung zur Gesetzesvorlage, aus der der GA XIV/1891 hervorging, fest, dass sich die Versicherungspflicht auf „die in gewerblichen Tätigkeiten Beschäftigten bzw. das so genannte gewerbliche Hilfspersonal“ bezog, und zwar „unabhängig davon, ob die Betroffenen im Jahres-, Monats-, Wochen- oder Taglohn beschäftigt sind und ob sie ihren Arbeitsplatz nur nach Kündigung oder ohne Kündigung verlassen“ konnten. „Dementsprechend sind auch die Tagelöhner, die in den in der Gesetzesvorlage angeführten Betrieben beschäftigt sind, zum Beitritt verpflichtet.“¹⁸⁷ Zugleich jedoch hatte das Gewerbegesetz für die „gemeinen“ Tagelöhner keine Geltung. Damit war und blieb die Situation, wie sich zeigen sollte, hinsichtlich von Teilbereichen der Tagelöhnerarbeit zumindest ungeklärt. Außerdem schloss die Bestimmung über die Arbeitsverhältnisse, die sich auf weniger als acht Tage erstreckten, weit verbreitete Formen der unstillen Arbeit definitiv aus der Pflichtversicherung aus und öffnete hinsichtlich der Tagelöhnerarbeit massiven Manipulationsversuchen Tür und Tor. Was die Heimarbeit betraf, so enthielt

¹⁸³ KÖZIGAZGATÁSI DÖNTVÉNYTÁR. SZERKESZTI DR. MARSCHALKÓ JÁNOS. KIADJA A JOGTUDOMÁNYI KÖZLÖNY SZERKESZTŐSÉGE [Sammlung der Verwaltungsentscheide. Ediert von Dr. János Marschalkó. Herausgegeben von der Redaktion des „Jogtudományi Közlöny“] (Budapest 1908–1922) VI 312 f.; Munkásbiztosítási Közlöny 5 (1911) 1329 f.

¹⁸⁴ AZ IPARTÖRVÉNY MÓDOSÍTÁSA [Abänderung des Gewerbegesetzes] I 22; GA XVII/1884, § 183.

¹⁸⁵ MAGYAR KIRÁLYI KORMÁNY MŰKÖDÉSE [Tätigkeit der Königlich Ungarischen Regierung] 1902, 66.

¹⁸⁶ GA XIV/1891, §§ 2, 3.

¹⁸⁷ KÉPVISELŐHÁZ IROMÁNYAI [Schriften des Abgeordnetenhauses] 1887–1891 XXIII, 167 f.

das Krankenversicherungsgesetz von 1891 eine Bestimmung, gemäß derer Personen, „die sich mit dem häuslichen Gewerbe beschäftigen“, den Krankenkassen freiwillig beitreten konnten¹⁸⁸. Damit unterstrich das Gesetz die Absicht, die schon im Gewerbegesetz festgeschriebene Ausgrenzung dieser Gruppe von Beschäftigten aus dem Kreis der als gewerblich gefassten und nunmehr auch der Krankenversicherungspflicht unterliegenden Beschäftigung zu übernehmen.

Erwartungsgemäß kam es rund um die damit installierten Grenzlinien, die berufen waren, bestimmte Formen der unsicheren Beschäftigung und der Heimarbeit aus der Versicherungspflicht auszugrenzen, immer wieder zu Auseinandersetzungen. Allerdings spielten dabei, was die Heimarbeit betraf, die Entscheidungsträger in der Krankenversicherung eine geringe Rolle¹⁸⁹. Die Auseinandersetzungen um eine mögliche Versicherungspflicht für Heimarbeiter/innen spielten sich auf einem anderen legistischen Terrain ab. Es ging dabei um die Frage, welche Formen der Produktion außerhalb von Gewerbe- und Fabrikbetrieben statt als „häusliches Gewerbe“ als gewerblich einzustufen waren und damit doch unter das Gewerbegesetz fielen, womit sie in der Konsequenz auch krankenversicherungspflichtig waren. Zum Zeitpunkt des Erlasses des Krankenversicherungsgesetzes von 1891 existierten keine allgemeineren Bestimmungen, die diese Frage auch nur einigermaßen eindeutig beantwortet hätten. Entscheidungen über die Geltung des Gewerbegesetzes hatten in den entsprechenden Fällen, unter Bezugnahme auf die örtlichen Verhältnisse, die erstinstanzlichen Gewerbebehörden zu fällen. Als Anhaltspunkt sollte dabei in erster Linie gelten, ob eine „gewerbliche Tätigkeit regelmäßig und gewerbsmäßig“ ausgeübt wurde. Eine wichtigere Rolle als die Inanspruchnahme „fremder Hilfskräfte“ spielte dabei offenkundig die Frage, ob bei der Produktion auch fremde Rohstoffe verarbeitet und die Produkte gewerbsmäßig an Dritte verkauft wurden. Die Tendenz, effektiv gewerbsmäßig ausgeübte Tätigkeiten außerhalb von Gewerbe- und Fabrikbetrieben dem Gewerbegesetz und folglich auch der Krankenversicherungspflicht zu unterstellen, war unübersehbar¹⁹⁰.

Einen echten Zankapfel bei der Feststellung der Versicherungspflicht stellten dagegen die Grenzziehungen im Bereich der ungesicherten Arbeit dar. Den Auftakt machte dabei ein Rundbrief, den die Budapester Gewebekorporation der Bau-, Maurer-, Steinmetz- und Zimmermannmeister an ihre Mitglieder aussandte. Der Brief wies die Mitglieder darauf hin, dass für die von ihnen beschäftigten Tagelöhner keine Meldepflicht in der Krankenversicherung bestehe, insofern diese „jede Woche“ dahingehend

¹⁸⁸ GA XIV/1891, § 4.

¹⁸⁹ A MUNKÁS-BETEGSEGÉLYEZÉSI TÖRVÉNY MÓDOSÍTÁSA [Die Abänderung des Arbeiter-Krankenhilfsgesetzes] 40.

¹⁹⁰ So wurden in den entsprechenden Entscheidungen etwa die Weberei, das Ziegelbrennen, die Töpferei und das Schnapsbrennen als Tätigkeiten genannt, die unter bestimmten Umständen durchaus als dem Gewerbegesetz unterstellt zu gelten hatten. Definitiv als „häusliches Gewerbe“ sollte dagegen zum Beispiel die Herstellung bäuerlicher Kleidung oder der Direktverkauf selbstgebackenen Brotes gelten, und zwar unter Umständen selbst dann, wenn die „Brot backenden Frauen“ das verarbeitete Mehl nicht selbst herstellten. Ähnliches galt auch für die Tätigkeit von „Zigeunerschmieden“, solange diese keine fremden Arbeitskräfte beschäftigten. Az IPARTÖRVÉNY MÓDOSÍTÁSA [Abänderung des Gewerbegesetzes] I 102–106; KÖZIGAZGATÁSI HATÁROZATOK [Verwaltungsentscheidungen], Ú. F. II 429.

informiert würden, dass sie „nur bis Samstag bzw. möglicherweise für einen kürzeren Zeitraum bedungen“ seien. Die Budapester Bezirkskrankenkasse alarmierte den Minister. In seiner Entscheidung des Falles im Jahr 1893 zeigte sich dieser entsetzt ob solcher Widersetzlichkeit und Unterlaufung der „humanitären Zielsetzung“ des Krankenversicherungsgesetzes und stellte klar, dass die Tagelöhner im Baugewerbe der Versicherungspflicht unterlagen¹⁹¹. Doch auch nachdem ein ganzes Jahrzehnt verstrichen war, sah sich der Handelsminister genötigt, dieselbe Feststellung in einer neuerlichen Entscheidung zu wiederholen¹⁹². 1897 hatte er umgekehrt festgestellt, dass die „gemeinen Tagelöhner“, die auch von den Bestimmungen des Gewerbegesetzes ausgenommen waren, der Versicherungspflicht nicht unterlagen¹⁹³.

Die Veränderungen, die das neue Gesetz zur Unfall- und Krankenversicherung von 1907 in der Frage der ungesicherten Beschäftigung brachte, können als Reaktion auf die in diesem Bereich bestehenden Probleme und Auseinandersetzungen betrachtet werden. Die frühere 8-Tage-Klausel zur Ausnahme von der Krankenversicherungspflicht war im Gesetzentwurf nicht mehr zu finden. Begründet wurde dies damit, dass diese Klausel im Zusammenhang mit praktischen Verwaltungsabläufen bei den Krankenkassen gestanden sei, die im neuen Gesetz anders gestaltet waren¹⁹⁴. Es wurde auch darauf hingewiesen, dass es nun endlich gelingen werde, das „bewegliche Arbeiterelement, dessen Beschäftigung keine ständige ist und sich nur auf kurze Zeit erstreckt“, in die Arbeiterversicherung einzubeziehen¹⁹⁵. Dies kann als spätes Eingeständnis der Tatsache verstanden werden, dass ein solches „Arbeiterelement“ in der ungarischen Wirtschaft tatsächlich von Bedeutung war. Das neue Gesetz von 1907 und die darauf aufbauende Rechtspraxis zielten eindeutig darauf ab, tatsächlich alle Beschäftigten, die in den dem Gewerbegesetz unterstellten Betrieben und den im neuen Gesetz zusätzlich aufgeführten Betrieben arbeiteten, in die Krankenpflichtversicherung einzubeziehen. Zu versichern waren nun, und zwar nicht nur in den kranken-, sondern auch in den unfallversicherungspflichtigen Betrieben, all jene Arbeitskräfte, die „ständig oder zeitweilig, aushilfsweise oder vorübergehend“ beschäftigt waren. Allerdings wurden hinsichtlich der Krankenversicherung die „gemeinen Tagelöhner“ wiederum als eine jener Gruppen aufgezählt, die sich nur freiwillig versichern konnten¹⁹⁶. Diese Gruppe war von der Krankenpflichtversicherung weiterhin ausgeschlossen. Die Rechtspraxis, die sich hinsichtlich dieser neuen Bestimmungen in den Folgejahren entwickelte, war recht eindeutig. Sehr bald wurde festgeschrieben, dass

¹⁹¹ Die wörtlichen Zitate entstammen der indirekten Wiedergabe des Rundbriefs in der Entscheidung des Handelsministers, EBD. 635 f.

¹⁹² A MUNKÁS-BETEGSEGÉLYEZÉSI TÖRVÉNY MÓDOSÍTÁSA [Die Abänderung des Arbeiter-Krankenhilfsgesetzes] 32.

¹⁹³ EBD. 34. In den Auseinandersetzungen um die Versicherungspflicht der Tagelöhner wurde immer wieder klargestellt, welche Gruppen nicht als „gemeine Tagelöhner“ eingestuft werden sollten, während es in den verfügbaren Quellen weitgehend offen bleibt, welche Gruppen realiter in diese Kategorie fielen. Unter Umständen könnte die bis dato nicht auffindbare Verordnung HM 58541/1897 darüber Aufschluss geben.

¹⁹⁴ Die 8-Tage-Frist spielte im neuen Gesetz nur noch in den Bestimmungen zur Anmeldefrist (§ 12) eine Rolle.

¹⁹⁵ KÉPVISELŐHÁZ IROMÁNYAI [Schriften des Abgeordnetenhauses] 1906–1910 IX, Nr. 186, 160 f.

¹⁹⁶ GA XIX/1907, §§ 1, 3, 7.

Beschäftigte der versicherungspflichtigen Betriebe auch dann bei der Kasse anzumelden waren, wenn sie für weniger als acht Tage beschäftigt waren. Klargestellt wurde auch, dass als „gemeine Tagelöhner“ nur jene zu gelten hatten, die „nicht in gewerblichen Betrieben und generell nicht in Anstellungen, Arbeiten oder Betrieben beschäftigt sind, auf die sich“ – gemäß der Bestimmungen des neuen Gesetzes zur Kranken- bzw. zur Unfallversicherung – „die Versicherungspflicht erstreckte“. Da half es nichts, wenn der Arbeitgeber etwa betonte, dass der fragliche Beschäftigte bei ihm lediglich „zeitweise ein bis zwei Tage, manchmal nur halbe Tage“ arbeite. Die entsprechenden Entscheidungen wurden mehrfach wiederholt, und die oberen Instanzen revidierten dabei nicht selten Urteile der unteren Instanzen, die zugunsten versicherungsscheuer Arbeitgeber ausgefallen waren¹⁹⁷. Beides weist darauf hin, dass es seitens der Arbeitgeber weiterhin vielfältige und massive Bestrebungen gab, die ungesicherte Arbeit trotz der nun wesentlich eindeutigeren Bestimmungen aus dem Zugang zur Arbeiterversicherung auszugrenzen.

Eine wichtige Veränderung ergab sich mit dem neuen Arbeiterversicherungsgesetz von 1907 in der Frage der Heimarbeit. Anders als 1891, als sich das Krankenversicherungsgesetz schlicht an die schwammige und vielfältig auslegbare Bestimmung des Gewerbegesetzes zum (nicht versicherungspflichtigen) „häuslichen Gewerbe“ angelehnt hatte, wurde die abhängige Heimarbeit nun in klaren Worten der Krankenversicherungspflicht unterworfen. Die Versicherungspflicht galt laut Gesetz für jene Heimarbeiter und Heimarbeiterinnen, „die sich in ihren eigenen Werkstätten oder Wohnungen im Auftrag anderer Gewerbetreibender und auf deren Rechnung mit gewerblicher Arbeit beschäftigen [...], und zwar auch dann, wenn sie die Roh- und Hilfsstoffe selbst beschaffen und nebenbei auf eigene Rechnung arbeiten“. Es oblag jedem einzelnen Auftraggeber, der derartige Heimarbeiter beschäftigte, diese zur Krankenversicherung zu melden¹⁹⁸. Den klaren Worten folgten in den rasch einsetzenden Auseinandersetzungen um die Auslegung dieser Worte auch recht eindeutige Taten. Grundsätzlich hielt man zwar an der aus der Rechtspraxis zum Gewerbegesetz ererbten Maxime fest, dass für Fragen der Umsetzung der neuen gesetzlichen Bestimmung aufgrund der „unterschiedlichen Art und des unterschiedlichen Charakters“ der Heimarbeit die Bezirkskassen, und zwar „unter Berücksichtigung der örtlichen Verhältnisse“, zuständig seien¹⁹⁹. Dennoch kam es immer wieder zu Grundsatzentscheidungen, denen es unverkennbar darum zu tun war,

¹⁹⁷ A MUNKÁSBIZTOSÍTÁSI TÖRVÉNY (1907: XIX. t.-c.) és választott bírósági eljárás kiegészítve a vonatkozó jogesetekkel és rendeletekkel. Jegyzetekkel, utalásokkal és magyarázatokkal ellátta Dr. Lévai Tibor budapesti ügyvéd [Das Arbeiterversicherungsgesetz (GA XIX/1907) und das Schiedsgerichtsverfahren, ergänzt um die einschlägigen Rechtsfälle und Verordnungen. Versehen mit Anmerkungen, Hinweisen und Erläuterungen durch Dr. Tibor Lévai, Anwalt in Budapest] (Budapest 1912) 8 f., 35; ALADÁR HALÁSZ, A munkásbetegségélyezés és balesetbiztosítás kézikönyve. Az 1907. évi XIX. t.-c. magyarázata a vonatkozó rendeletek, határozatok, ítéletek és utasításokból álló teljes joganyag feldolgozásával [Handbuch der Arbeiterkranken- und der Arbeiterunfallversicherung, Kommentar zum GA XIX/1907 unter Aufarbeitung des gesamten juristischen Materials bestehend aus den einschlägigen Verordnungen, Entscheidungen, Urteilen und Anweisungen] (Budapest 1909) 32; Munkásbiztosítási Közlöny 1 (1907) 166–169; Ebd. 2 (1908) 260, 528 f., 1135 f.; Ebd. 4 (1910) 283 f., 328 f., 361 f.

¹⁹⁸ GA XIX/1907, § 2.

¹⁹⁹ Munkásbiztosítási Közlöny 1 (1907) 153 f.

Heimarbeit, die in abhängiger Stellung in Industrie und Gewerbe eingebunden war, der Krankenversicherungspflicht zu unterstellen. Heimarbeiter und Heimarbeiterinnen, die von einer Fabrik verteilte Materialien zuhause verarbeiteten, waren, insbesondere wenn die Fabrik die Produkte dann als ihre eigenen vermarktete, zu versichern. Dies galt auch dann, wenn die fraglichen Heimarbeiter und Heimarbeiterinnen nur einen Teil des Jahres, namentlich während der toten Saison in der Landwirtschaft, auf diese Weise für die Fabrik tätig wurden, wenn keine schriftförmige Vertragsbeziehung vorlag und stückbezogener Lohn bezahlt wurde. Bei einem weiteren wichtigen Bereich, in dem die Rechtspraxis die Versicherungspflicht durchzusetzen suchte, handelte es sich um Heimarbeiter, die auch auf eigene Rechnung arbeiteten, und dabei selbst Hilfspersonal beschäftigten. Derartige Heimarbeiter sollten ihrem Hilfspersonal gegenüber selbst als Arbeitgeber eingestuft und damit zur Versicherung dieses Hilfspersonals verpflichtet werden²⁰⁰. Als nicht krankenversicherungspflichtige „häusliche Gewerbetreibende“ galten hingegen Personen, die gewerbliche Produkte „selbstständig“ und nicht für einen Fabrikanten, sondern nur für ihre Familie bzw. „höchstens für einen gewissen mehr oder weniger beschränkten Kreis von Konsumenten“ oder „für den Handel“ herstellten²⁰¹.

Das neue Gesetz von 1907 brachte in Sachen Heimarbeit auch eine grundlegende Differenzierung zwischen den beiden nunmehr parallel geführten Versicherungszweigen, also zwischen der reformierten Krankenversicherung einerseits und der neu eingeführten Unfallversicherung andererseits. Der neu eingeführten Unfallversicherungspflicht wurde die Heimarbeit, die in die neu gestaltete Krankenpflichtversicherung einbezogen worden war, nicht unterzogen. Damit beschritt der Gesetzgeber einen ganz anderen Weg als hinsichtlich der unsicheren Beschäftigung. Letztere wurde in beiden Versicherungszweigen durch die wortgleiche Formel zur Einbeziehung aller in den einmal als versicherungspflichtig deklarierten Betrieben Beschäftigten weitgehend gleich behandelt. Die Heimarbeit hingegen fand in den Bestimmungen zum Kreis der Unfallpflichtversicherten keinerlei Erwähnung, und die Rechtspraxis stellte explizit klar, dass dies dahingehend zu interpretieren war, dass Heimarbeiter und Heimarbeiterinnen von der Unfallversicherungspflicht ausgeschlossen sein sollten. Auch durften Heimarbeiter als Arbeitskräfte nicht einmal mit einberechnet werden, wenn es darum ging, Klarheit über die Größe eines Betriebes zu gewinnen, und von dieser Größenbestimmung hing es ab, ob die betreffende Produktionsstätte in die Unfallpflichtversicherung einbezogen oder aufgrund ihres kleingewerblichen Charakters von der Unfallversicherungspflicht ausgenommen war²⁰².

Mit der Betriebsgröße als Bestimmungsfaktor für die Unfallversicherungspflicht ist auch schon auf ein Element der Definition des Versichertenkreises verwiesen, das in die ungarische Sozialversicherung nun erstmals Eingang fand: die Unterscheidung zwischen Fabrikbetrieben und anderen größeren Betrieben einerseits und dem Kleingewerbe

²⁰⁰ Allerdings gab es durchaus Schwankungen bzw. Ambivalenzen dahingehend, wie die praktische Vorgehensweise bei der Kombination von Versicherungspflicht der Fabrikanten, der zuhause arbeitenden Zwischenarbeitgeber und deren Beschäftigten aussehen sollte.

²⁰¹ HALÁSZ, Kézikönyv [Handbuch] 15 f.; MUNKÁSBIZTOSÍTÁSI TÖRVÉNY [Arbeiterversicherungsgesetz] 14.

²⁰² EBD. 17, 20; KÖZIGAZGATÁSI DÖNTVÉNYTÁR [Sammlung der Verwaltungsentscheide] II 72 ff.

andererseits. Die österreichische Unfallversicherung, die fast zwei Jahrzehnte früher eingeführt worden war, operierte von Anfang an mit eben dieser Unterscheidung²⁰³. Im ungarischen Gesetzwerdungsprozess war die Frage der Ausklammerung des Kleingewerbes bis zuletzt umkämpft. Auch die schließlich im Parlament diskutierte endgültige Gesetzesvorlage hatte noch vorgesehen, den Versichertenkreis in der Unfallversicherung übereinstimmend mit jenem der Krankenversicherung festzulegen. Doch setzten sich im Zuge der parlamentarischen Beratungen jene Kräfte durch, die das Kleingewerbe und den Handel – außer in jenen Bereichen der Arbeitswelt, wo erhöhte Unfallgefahr bestand, und diese wurden im Gesetz im einzelnen aufgezählt – von der Versicherungspflicht ausgenommen sehen wollten²⁰⁴. Eine generelle Versicherungspflicht gab es dementsprechend nur für Fabriken sowie für „gewerbliche Betriebstätten“ ab einer Betriebsgröße von mindestens 20 Beschäftigten, und für all jene Betriebe, die mit genehmigungspflichtigen Dampfkesseln oder mit durch Elementarkraft betriebenen Maschinen arbeiteten. Bei der 1907 erstmals eingeführten Unfallpflichtversicherung war der Versichertenkreis mit alledem deutlich enger eingegrenzt als bei der Krankenversicherung. Zudem wurden die einmal gewählten Grenzlinien in diesem Bereich in Grundsatzentscheidungen zu einigen Kernfragen restriktiv ausgelegt. Dies galt bezüglich all jener Betriebstypen, die im Gesetz nicht im Einzelnen aufgeführt waren, weil sie nicht als besonders unfallgefährdet galten und dennoch der Unfallversicherungspflicht unterlagen. So waren unter den mindestens 20 Arbeitskräfte beschäftigenden „gewerblichen Werkstätten“ nur jene als versicherungspflichtig einzustufen, in denen Material mit Hilfe von Werkzeugen bearbeitet wurde. Bei der Zählung der Arbeitskräfte waren unter den im Büro Beschäftigten nur jene einzubeziehen, deren Tätigkeit die eigentliche Werkstattarbeit ergänzte. Hinsichtlich der kleineren motorisierten Betriebe wurde klargestellt, dass sie nur dann unter die Unfallversicherungspflicht fielen, wenn die entsprechenden Maschinen in einer „gewerblichen Betriebstätte“ zur Anwendung kamen²⁰⁵. Hinsichtlich jener Bereiche der Arbeitswelt dagegen, die als besonders unfallgefährdet galten und für die deswegen die Befreiung der diesen Bereichen zuzurechnenden Kleinbetriebe von der Unfallversicherungspflicht nicht galt, legte man sich auf möglichst weitgehende Inklusivität fest. Dies ging so weit, dass beispielsweise für Tagelöhner im „häuslich durchgeführten“ Hochbau die Unfallversicherungspflicht zum Tragen kam, während sie von der Krankenpflichtversicherung durchaus ausgeschlossen blieben²⁰⁶.

²⁰³ PETER LACHNIT, Staatliche Sozialpolitik für und gegen die Arbeiterschaft. Arbeiterbewegung und Sozialversicherung in Österreich von den Anfängen bis 1918, phil. Diss (Wien 1989) 93 f.

²⁰⁴ KÉPVESELŐHÁZ IROMÁNYAI [Schriften des Abgeordnetenhauses] 1906–1910 XI, Nr. 360, 264 ff. Damit kehrte man weitgehend zu Vorstellungen zurück, die auch in den Jahren vor 1906 schon virulent gewesen waren. Ganz ähnlich wie eine Vorlage des Jahres 1890 hatte die seitens des Handelsministeriums 1903 veröffentlichte Gesetzesvorlage die versicherungspflichtigen Betriebstypen einzeln aufgezählt (und den Kreis der versicherungspflichtigen Betriebe dabei noch enger gezogen als das Gesetz von 1907). Die Vorlage von 1903 sah außerdem vor, das motorisierte Kleingewerbe nur in jenen Fällen einzubeziehen, wenn der betreffende Betrieb mindestens fünf Personen ständig beschäftigte; HALÁSZ, Kézikönyv [Handbuch] 21.

²⁰⁵ MUNKÁSBIZTOSÍTÁSI TÖRVÉNY [Arbeiterversicherungsgesetz] 17, 20 f.

²⁰⁶ Im „gewerblich betriebenen“ Hochbau kam dagegen auch für die Tagelöhner die Krankenversicherung sehr wohl zum Tragen. Ausgenommen von der Unfallpflichtversicherung im Bauwesen waren lediglich einfache Arbeiten auf ebener Erde, die häuslich durchgeführt wurden; EBD. 18; GA XIX/1907, § 3 Abs. 4.

Natürlich gab es nicht nur in den umkämpften Problemzonen der Heimarbeit, des Kleinergewerbes und der ungesicherten Beschäftigung Auseinandersetzungen um die Grenzen der Pflichtversicherung. Die zuständigen Instanzen beschäftigten sich außerdem insbesondere mit dem Problem der Versicherungspflicht von Arbeitskräften, die in Randbereichen der als abhängige Beschäftigung in Handel und Gewerbe definierten Arbeitswelt tätig waren. Dabei ging es, um nur einige Beispiele zu nennen, um Kanzleischreiber in Rechtsanwaltsbüros, als Krankenschwestern tätige Nonnen, in Redaktionen angestellte Journalisten, in Bordellen „gewerbsmäßige Unzucht“ betreibende Prostituierte oder um Orchestermusiker. All die genannten Personengruppen wurden von der Pflichtversicherung ausgeschlossen. Zugang erhielten dagegen Beschäftigte in den Erwerbswerkstätten der staatlichen Korbflechtschulen, Personen, die bei Brunnenbohrungen beschäftigt waren, Floßarbeiter und bei Feder- bzw. Daunenhändlern beschäftigte Federzupferinnen und Handelsvertreter auch dann, wenn sie für mehrere Arbeitgeber tätig waren²⁰⁷. Die Versicherungspflicht für Beschäftigte bestimmter öffentlicher Einrichtungen und Körperschaften wurde zwar behördlich und juristisch immer wieder bestätigt, doch musste auch im Jahre 1910 noch eingestanden werden, dass dieselbe „landesweit nur sporadisch durchgeführt“ wurde²⁰⁸.

In welchem Maße die dargestellten Grenzziehungen zwischen den sozialversicherungspflichtigen und den nicht sozialversicherungspflichtigen Sektoren für die in Tabelle 102 nachgewiesene Vergrößerung der Distanz zwischen Männer- und Frauenarbeit von Bedeutung waren, ist schwer abzuschätzen. Einen zentralen, auch statistisch fassbaren Bereich der nichtagrarischen Frauenarbeit, der in die Arbeiterpflichtversicherung nicht einbezogen wurde, stellte auf jeden Fall die häusliche Dienstbotinnenarbeit dar. Auch das neue Arbeiterversicherungsgesetz von 1907 schloss die häuslichen Dienstbot/inn/en von der Krankenversicherungspflicht neuerlich und mit der Begründung aus, dass bezüglich der „Meldung und Evidenzhaltung“ dieser Berufsgruppe „noch keine gesetzlichen Bestimmungen bestehen“ und die Pflichtversicherung deshalb undurchführbar sei²⁰⁹. Noch für das Jahr 1910 wiesen die Ergebnisse der Volkszählung landesweit 40 % der weiblichen nichtagrarischen Erwerbsbevölkerung als der Berufsgruppe der häuslichen Dienstbotinnen zugehörig aus, und in der Hauptstadt Budapest lag dieser Anteil mit 39,6 % praktisch ebenso hoch²¹⁰. Allerdings wurden nicht alle Beschäftigten, die mit einem Dienstbotenbuch und nicht mit einem Arbeitsbuch ausgestattet waren, automatisch aus der Krankenversicherung ausgegrenzt.

Die Sozialversicherungspolitik trug zur geschlechterpolitischen Formung des Arbeitsverhältnisses selbst außerdem durch die Ausgestaltung der frauenspezifischen Schutzmaßnahmen am Arbeitsplatz im Rahmen der Sozialversicherung – im Wesentlichen durch die

²⁰⁷ MUNKÁSBIZTOSÍTÁSI TÖRVÉNY [Arbeiterversicherungsgesetz] 4–12.

²⁰⁸ Munkásbiztosítási Közlöny 4 (1910) 872 f.

²⁰⁹ Unter Berufung auf die Lasten, die den Dienstgebern gemäß des GA XXI/1898 zum Landeskrankenpflegefonds aus der Verpflichtung erwachsen, zu den Krankenhauskosten ihrer Bediensteten beizutragen, gewährte das neue Gesetz allerdings die Möglichkeit des freiwilligen Beitritts zur Arbeiterkrankenversicherung, GA XIX/1907, § 7b; KÉPVISELŐHÁZ IROMÁNYAI [Schriften des Abgeordnetenhauses] 1906–1910 IX, 164.

²¹⁰ MAGYAR STATISZTIKAI KÖZLEMÉNYEK [Ungarische Statistische Mitteilungen], Ű. S. 56.

Gewährung einer Lohnfortzahlung in der Schutzfrist für weibliche Arbeitskräfte nach der Geburt eines Kindes – bei. Beide Dimensionen der geschlechterpolitischen Gestaltung der Arbeitsbeziehungen beeinflussten die Geschlechterverhältnisse nicht nur in der Welt der Arbeit selbst, sondern hatten Auswirkungen auch im weiteren Kreis der Lebensverhältnisse von Männern und Frauen und der Geschlechterbeziehungen. So blieben etwa die verstärkte sozialpolitische Absicherung der Erwerbsarbeit eines Ehemannes bzw. Lebenspartners und Familienvaters oder umgekehrt die Wochenbetthilfe für eine Ehefrau bzw. Lebenspartnerin und Mutter gewiss nicht ohne Folgen für die familiären Verhältnisse.

Die geschlechterpolitischen Auswirkungen der Sozialversicherungspolitik jenseits der eigentlichen Welt der Erwerbsarbeit reichten aber über derartige unmittelbare Konsequenzen der Differenzierung des Status' von Männern und Frauen im Arbeitsverhältnis selbst weit hinaus. Der Sozialversicherungspolitik kam geschlechterpolitische Relevanz für den weiteren Kreis der Lebensverhältnisse von Männern und Frauen insbesondere auch aufgrund von Bestimmungen zur Mitversicherung von Familienangehörigen und überhaupt durch den Familienbezug vieler Bestimmungen und Vorgangsweisen zu. Dieses Handlungsfeld der Sozialversicherungspolitik baute in hohem Maße auf einem bestimmten Bild bestehender Geschlechterverhältnisse auf und umgekehrt waren viele der Vorgangsweisen und Entscheidungen in diesem Handlungsfeld darauf angelegt, bestimmte Geschlechter- und Familienbeziehungen normativ zu unterstützen und zu fördern und zugleich andere sozialpolitisch zu diskriminieren. Die Bestimmungen zur Mitversicherung von Familienmitgliedern wurden immer wieder restriktiv ausgelegt. Dies führte insbesondere aus zwei Gründen zur Benachteiligung von Frauen und ihren Kindern. Frauen waren erstens eher als Männer auf die Mitversicherung als Zugang zur Arbeiterversicherung angewiesen, und zweitens kamen Frauen eher als Männer in die Situation, mit Kindern ohne den eigentlichen zweiten Elternteil zu leben. Das neugeschaffene staatliche „Arbeiterversicherungsamt“ entschied schon 1908, dass die „außerhalb des gesetzlichen ehelichen Bandes in gemeinsamem Haushalt lebende Frau [...], wiewohl ihr in Einzelfällen die Beihilfe wohl gebühren würde, keinen Anspruch auf die für Familienmitglieder festgesetzten Beihilfen“ habe. Dies stand, so wurde zumindest in der Presse behauptet, in diametralem Gegensatz zur bisherigen Praxis der Kassen. Und tatsächlich bemühte sich die „Landeskasse“ unter Berufung auf ihre alternative Interpretation der Bestimmungen des Arbeiterversicherungsgesetzes schon bald offiziell um eine Revision der Entscheidung des Amtes. Sie wollte die Geburtenbeihilfe und die Heilbehandlung auch für nichteheliche Partnerinnen zugänglich machen bzw. halten. Doch das Amt blieb hart und wurde in seiner Position durch ein Urteil des Verwaltungsgerichtshofes im Jahre 1913 endgültig bestätigt²¹¹.

Schon wenige Jahre zuvor hatte der Verwaltungsgerichtshof außerdem entschieden, dass Stiefkinder – im Gegensatz zu ehelichen, außerehelichen und adoptierten Kindern –

²¹¹ Die Kosten für die stationäre Krankenpflege der Mutter eines Versicherten, die mit diesem als Familienerhalter im gemeinsamen Haushalt lebte, waren dagegen beispielsweise sehr wohl von der Kasse zu tragen. Als Begründung diente, ganz anders als im Fall der unverheirateten Lebenspartnerinnen, die Tatsache, dass der entsprechende § 50 des GA XIX/1907 „in allgemeiner Weise“ von Familienmitgliedern im gleichen Haushalt sprach, Munkásbiztosítási Közlöny 2 (1908) 1443 f.; Ebd. 7 (1913) 1227 f., 1517; Ebd. 8 (1914) 207 f.; Munkásbiztosítás 2/1 (1909) 5 f.; Ebd. 2/11 (1909) 3 f.

nicht als Familienmitglied „des Stiefvaters“ zu gelten hatten und die Kasse deswegen im Rahmen der Leistungen für Angehörige nicht für deren Krankenpflegekosten aufkommen durfte²¹². Eine weitere Regelung besagte schließlich, dass Frauen, die eine krankenversicherungspflichtige Beschäftigung aufgaben, heirateten und sich ausschließlich häuslicher Arbeit widmeten, den Anspruch auf eigenständige freiwillige Weiterversicherung, der nicht mehr beschäftigten ehemals krankenpflichtversicherten Personen grundsätzlich zustand, verloren. Denn, so die Begründung, „für ihren Unterhalt sorgt nunmehr ihr Mann“. Der Zugang dieser Frauen zur Krankenversicherung hing damit vom Status des Mannes ab. Nur wenn dessen Beschäftigung der Krankenversicherungspflicht unterlag, hatte auch die Ehefrau, unabhängig von ihrem früheren Status und ebenso wie die übrigen Haushaltsmitglieder²¹³ des Versicherten, das Recht, sich freiwillig²¹⁴ zu versichern. Ehefrauen²¹⁵, die keiner eigenen Erwerbstätigkeit nachgingen, waren damit in Sachen Krankenversicherung gänzlich von ihren Männern abhängig. Besser behandelt wurden „Personen“, und dies betraf etwa alleinerziehende Mütter, die nach Beendigung einer krankenversicherungspflichtigen Beschäftigung „für ihre Kinder sorgen bzw. von einem Mitglied ihrer Familie“, das selbst der Krankenversicherungspflicht nicht unterlag, „erhalten“ wurden. Diese durften sich freiwillig weiter versichern²¹⁶. Benachteiligt wurden jene Kinder bzw. ihre Familien, wo die Mutter sehr wohl, der Vater jedoch nicht Krankenmitglied war. Hier musste der Vater, unter Berufung auf die im Familienrecht verankerte erstrangige Sorgspflicht des männlichen Elternteils, sofern er nicht zahlungsunfähig war, die Kosten für die Krankenhauspflege des Kindes selbst tragen²¹⁷.

All diese Regelungen machen deutlich, dass das ungarische Arbeiterversicherungssystem insbesondere die traditionelle Form der Ehe unterstützte. Dies wirkte sich zuungunsten von Frauen und, als Konsequenz daraus, zuungunsten von Lebensgemeinschaften aus, die diesen Normen nicht entsprachen. Der nicht-eheliche Nachwuchs wurde dagegen weniger durchgängig, nämlich in jenen Fällen diskriminiert, wenn eine nicht versicherungspflichtige Partnerin (bzw. im Prinzip auch ein nicht versicherungspflichtiger

²¹² GA XIX/1907, §§ 50.5, 72; Munkásbiztosítási Közlöny 5 (1911) 1457 f.

²¹³ Die Beitragshöhe der freiwillig versicherten Familienmitglieder wurde gemäß § 26 generell mit der Hälfte des Beitrags des Versicherten festgesetzt, doch Anspruch auf Krankengeld hatte auf dieser Grundlage gemäß § 56 nur „dessen Frau“. Ein sich auf diese Weise versichernder (vom Gesetzgeber wohl nicht einmal hypothetisch in Erwägung gezogener) männlicher Ehepartner war damit gegenüber der freiwillig versicherten Ehefrau deutlich schlechter gestellt.

²¹⁴ Die Bestimmungen zur freiwilligen Versicherung machten diese Option allerdings grundsätzlich vom Gesundheitszustand des Betroffenen abhängig, und die „Landeskasse“ gestattete zudem den Beitritt nur für Personen unter 40 Jahren. Die Mitversicherung als Familienmitglied war dagegen vom Lebensalter unabhängig.

²¹⁵ Die Begründung der entsprechenden Entscheidung des Vorstands der „Landeskasse“ sprach ausschließlich von Ehefrauen, zog also den unwahrscheinlichen Fall eines Hausmannes gar nicht erst in Betracht. Allerdings ist realiter zumindest ein Fall dokumentiert, in dem der Verwaltungsgerichtshof die Kasse schließlich zwang, die Krankenhauskosten für einen nicht selbstständig versicherten Ehemann (auf den die Bestimmungen über die Mitversicherung als Familienmitglied zutrafen) zu übernehmen, Munkásbiztosítási Közlöny 8 (1914) 751.

²¹⁶ GA XIX/1907, §§ 7 f., 60; Munkásbiztosítási Közlöny 1 (1907) 205; Ebd. 5 (1911) 1177–1181.

²¹⁷ Ebd. 7 (1913) 1293 f., 1703 f.

Partner) Kinder in eine (neue) Ehe oder Lebensgemeinschaft mit einbrachte²¹⁸. Andererseits stärkte das System die Einbeziehung alleinerziehender, vormals versicherungspflichtiger Mütter in die erweiterte Herkunftsfamilie. Die Unterstützung bzw. Bevorzugung traditioneller Formen der Ehe in der Arbeiterversicherung hatte für Frauen, deren Existenzweise diesen Rahmen nicht sprengte, durchaus auch positive Folgen. Dies galt etwa bei den Regelungen zur Hinterbliebenenfürsorge in der Unfallversicherung. Während der Witwe im Regelfall lebenslang bzw. bis zu einer neuerlichen Verheiratung 20 % des Jahreseinkommens als Witwenpension zustanden, galt dasselbe für den Witwer nur dann, wenn seine unfallversicherte Frau ihn „wegen teilweiser oder vollständiger Arbeitsunfähigkeit erhalten“ hatte²¹⁹. Dies kam einer Anerkennung von Haushaltsarbeit und Kindererziehung als Grundlage versicherungsrechtlicher Ansprüche ausschließlich für die Ehefrauen gleich.

Für einen großen Teil jener Arbeitskräfte, die nicht als Beschäftigte in Handel und Gewerbe oder als häusliche Dienstboten eingestuft waren, galten die Bestimmungen der landwirtschaftlichen sozialen Fürsorge und/oder Versicherung. In diesem Rahmen wurde im Jahr 1900 eine minimalistische Unfallversicherungspflicht des Arbeitgebers für seine Dienstboten eingeführt. Seit 1902 existierte eine derartige Regelung auch für eine wichtige Gruppe landwirtschaftlicher Maschinenarbeiter. Die Besitzer von Dresch- und Häckselmaschinen waren von nun an verpflichtet, die an diesen Maschinen Beschäftigten im Rahmen der landwirtschaftlichen Sozialversicherung gegen Unfälle zu versichern²²⁰. Die Einführung dieser Regelung verdankte sich zum Teil der Tatsache, dass die Arbeiter an den Dresch- und Häckselmaschinen in der landwirtschaftlichen Arbeitswelt zu jenen Arbeitskräften gehörten, die in ganz besonderem Maße der Gefahr von Unfällen ausgesetzt waren. Außerdem ging es dem Gesetzgeber darum, die Zahl der Versicherten in der jungen „Landeshilfskasse für landwirtschaftliche Arbeiter und Dienstboten“ zu erhöhen, da diese weit hinter den ursprünglichen Erwartungen zurückblieb²²¹. Im Ergebnis existierte damit noch vor der Einführung einer Arbeiterunfallpflichtversicherung im Jahre 1907 eine Unfallpflichtversicherung für landwirtschaftliche (so genannte „äußere“) Dienstboten und bestimmte landwirtschaftliche Arbeiter, auch wenn diese im Vergleich zur späteren Arbeiterunfallversicherung als minimalistisch bezeichnet werden muss.

Für die Dynamik der Entwicklung der Auseinandersetzung um die Abgrenzung zwischen arbeiterversicherungspflichtigen und landwirtschaftlichen Arbeitsverhältnissen

²¹⁸ Solange sie mit dem versicherten Elternteil in einem Haushalt lebten, waren uneheliche Kinder mit dessen/deren ehelichen Kindern bezüglich der beanspruchbaren Hilfsleistungen ausdrücklich gleichgestellt, MUNKÁSBIZTOSÍTÁSI TÖRVÉNY [Arbeiterversicherungsgesetz] 69.

²¹⁹ Eltern und Großeltern, die „überwiegend“ von der verstorbenen versicherten Person erhalten worden waren, hatten einen analogen Anspruch auf Beihilfe, „solange sie der Hilfeleistung bedürfen“; die Höhe der Beihilfe lag auch hier bei maximal 20 %, durfte jedoch den Umfang der Unterstützungsleistung, die diese(r) vorher für die Betroffenen geleistet hatte, nicht übersteigen, GA XIX/1907, §§ 72, 73; Munkásbiztosítási Közlöny 5 (1911) 444 f.; Ebd. 6 (1912) 755 f.

²²⁰ GA XIV/1902, § 26.

²²¹ GYULA FÁY, Az Országos Gazdasági Munkás- és Cselédpénztár [Die Landeshilfskasse für landwirtschaftliche Arbeiter und Dienstboten] (Budapest 1904) 22 f.; HELLER, Szociálpolitika [Sozialpolitik] 111, 115.

spielte die damit angesprochene Konstellation in der Unfallversicherung eine bedeutende Rolle. Zunächst einmal stand grundsätzlich fest, dass Arbeiter und „äußere“ Dienstboten in der Land- und Forstwirtschaft sowie im Weinbau grundsätzlich nicht krankenversicherungspflichtig waren. Dasselbe galt für Arbeiten gewerblichen Charakters, solange sie im Rahmen einzelner landwirtschaftlicher Betriebe und von deren Beschäftigten durchgeführt wurden. Dazu gehörten auch in solche Betriebe eingebundene selbstständige („verdungene“) Handwerker, solange sie nicht zusätzlich gewerbliche Arbeit für andere Betriebe oder Privatpersonen verrichteten. Auch Arbeitskräfte, deren Tätigkeitsfeld nicht in der Landwirtschaft im engeren Sinne angesiedelt, aber eindeutig nicht gewerblichen Charakters war, so etwa Personen, die für Gemeinden oder sonstige Behörden als Schweinehirten oder Bergwächter und ähnliches tätig waren, wurden als landwirtschaftliche Dienstboten eingestuft. Beschäftigte in Produktionsstätten, die gewerblichen Charakter aufwiesen und nicht im Eigentum der Agrar- bzw. Urproduzenten standen oder die sich ihrem Charakter nach von der Urproduktion weitgehend entfernt hatten, waren dagegen krankenversicherungspflichtig. Dies galt etwa für Beschäftigte in „landwirtschaftlichen“ Bier- und Schnapsfabriken, Arbeiter in der gewerblich betriebenen Weinkellerei (auch wenn diese mit eigenem Weinbau verbunden war), in Sägewerken und in zu landwirtschaftlichen Gütern gehörigen gewerblichen Nebenbetrieben. Auch Beschäftigte von Abholzungs- und Holzverarbeitungsbetrieben, die Holz aus Wäldern verarbeiteten, die nicht im Eigentum des Besitzers des betreffenden Betriebes standen oder von diesem nur zum Zwecke der unmittelbaren gewerblichen Verwertung gekauft worden waren, unterlagen der Versicherungspflicht. Bei der Arbeiterunfallversicherung kam zusätzlich die Frage der Gefährlichkeit der entsprechenden Tätigkeiten ins Spiel. Das Gesetz von 1907 stellte klar, dass auch jene Fabrikbetriebe, die sich der Verarbeitung von überwiegend aus der Eigenproduktion stammenden landwirtschaftlichen Produkten widmeten – und zwar obwohl es sich dabei um einen Betriebstyp handelte, der nicht unter die Bestimmungen des Gewerbegesetzes fiel –, unfallversicherungspflichtig waren. Die Rechtspraxis bestätigte denn auch etwa die Versicherungspflicht für die „gewerbsmäßig betriebene Holzproduktion“. Eine Ausnahme wurde nur für Beschäftigte eines Waldbesitzers gemacht, die damit betraut waren, in dessen eigenem Wald und ohne Zuhilfenahme von Motorenenergie Feuerholz herzustellen. Umgehungsversuche durch Anmeldung von Arbeitskräften zur freiwilligen Versicherung in der „Landeshilfskasse für landwirtschaftliche Arbeiter und Dienstboten“ wurden in jenen Fällen, in denen Versicherungspflicht bestand, (zunächst) in keinem der beiden Versicherungssysteme rechtlich toleriert²²².

In den ersten Jahren der Gültigkeit des neuen Arbeiterversicherungsgesetzes von 1907 gab es somit zwar immer wieder Konflikte um die Frage der Versicherungspflicht von Arbeitskräften, die in den auf diese Weise definierten Grenzbereichen tätig waren, doch war die Rechtspraxis insgesamt recht eindeutig. In einzelnen Bereichen, so insbesondere hinsichtlich der Arbeiter an den Dresch- und Häckselmaschinen, denen seit 1902

²²² GA XIX/1907, § 3; MUNKÁSBIZTOSÍTÁSI TÖRVÉNY [Arbeiterversicherungsgesetz] 4–12, 17–22; BÉLA PERNECZKY, A gazdasági cselédek szolgálati viszonyai [Die Dienstverhältnisse der landwirtschaftlichen Arbeiter] (Budapest 1928) 11; KÖZIGAZGATÁSI DÖNTVÉNYTÁR [Sammlung der Verwaltungsentscheide] V 213 f.; Munkásbiztosítási Közlöny 4 (1910) 225, 1161 ff.

eine Sonderstellung zukam, entwickelten sich jedoch bald Konflikte, die über die Jahre hinweg an Schärfe zunahmen und schließlich mit dem Triumph großagrarischer und agroindustrieller Interessen endeten. Zunächst hatten jene Kräfte, die diesen Interessen nahestanden, durch entsprechende Formulierung der Bestimmungen zur Unfallversicherungspflicht im neuen Arbeiterversicherungsgesetz von 1907 sichergestellt, dass sämtliche landwirtschaftliche Maschinenarbeiter von der nun erstmals eingeführten Arbeiterunfallversicherung ausgenommen sein würden. Das neue Gesetz modifizierte die diesbezüglichen gesetzlichen Bestimmungen zur agrarischen Unfallversicherung dahingehend, dass von nun an nicht mehr nur die Arbeiter an den Dresch- und Häckselmaschinen, sondern alle landwirtschaftlichen Maschinenarbeiter durch die Maschinenbesitzer verpflichtend bei der „Landeshilfskasse für landwirtschaftliche Arbeiter und Dienstboten“ zu versichern waren²²³. Die Existenz der deutlich kostengünstigeren landwirtschaftlichen Sozialversicherung wurde also dazu genutzt, eine wichtige Gruppe von Arbeitskräften aus der Arbeiterversicherung herauszuhalten. Bei diesen Arbeitskräften handelte es sich um eine Gruppe, die von strategischer Bedeutung war für Unternehmerinteressen, die zunehmend an die fortschreitende Industrialisierung der Landwirtschaft geknüpft waren. Die nunmehr in Gesetzesform gegossene Definition dieser Arbeitskräftegruppe als der Agrarwelt zugehörig stand geradezu symbolhaft dafür, dass vermieden werden sollte, dass dereinst das Instrumentarium einer modernen Sozialpolitik – vermittelt über die Speerspitze der Einbeziehung der agroindustriellen Maschinenarbeiter in die Arbeiterversicherung – die Welt der gewerbsmäßig betriebenen Landwirtschaft für sich erobern könnte.

Nicht unerwartet stellten sich Vertreter der „Landeskasse für die Arbeiterkranken- und Unfallversicherung“ bzw. verschiedene der zugehörigen Bezirkskrankenkassen quer. Auch für sie war klar, dass großagrarisches bzw. agroindustrielles Interesse in der ungarischen Arbeitswelt strategische Bedeutung zukam, und dass somit die Politik rund um die landwirtschaftlichen Maschinenarbeiter für die Zukunft der Arbeiterversicherung von großer Bedeutung war. Zunächst bemühten sich der Handels- und der Landwirtschaftsminister, unterstützt vom „Arbeiterversicherungsamt“, noch um eine Kompromisslösung unter weitgehender Berücksichtigung von Agrarinteressen. Eine Verordnung von 1908 schrieb vor, dass zumindest die Arbeitskräfte jener Landmaschinenbesitzer, die mit ihren Maschinen „hauptsächlich“ fremde Erzeugnisse verarbeiteten, also „gewerbsmäßig“ arbeiteten, der Arbeiterversicherung zu unterstellen waren. Ausgenommen waren davon allerdings jene Fälle, in denen es sich bei diesen Arbeitskräften um die landwirtschaftlichen Dienstboten oder Vertragsarbeiter des Landwirtes handelte, für den der Maschinenbesitzer die Arbeiten ausführen ließ. Die Verordnung suchte hinsichtlich eines weiteren Sektors gewerblicher Arbeit im Rahmen oder am Rande der großen Agrarwirtschaften ebenfalls die Fronten zu klären. Die „verdingungen“ bzw. bei landwirtschaftlichen Betrieben in Dienst stehenden Handwerker stünden, so hieß es nun, grundsätzlich außerhalb des Wirkungskreises der Arbeiterversicherung. Eine Ausnahme davon sei nur dann zu machen, wenn „größere Güter“ eine eigene Werkstatt unterhielten, in der mindestens zehn Arbeiter einschließlich von Jungarbeitern und Lehrlingen bzw. mindestens zwanzig

²²³ GA XIX/1907, § 3.

solcher Arbeiter ein- und dasselbe Gewerbe betrieben. In diesem Fall komme sowohl die Kranken- wie die Unfallversicherungspflicht im Rahmen der Arbeiterversicherung zum Tragen²²⁴. Nachdem man von Seiten der Arbeiterversicherung rasch zu erkennen gegeben hatte, dass man sich bezüglich der landwirtschaftlichen Maschinenarbeiter mit dieser unverkennbar den Agrarierinteressen verpflichteten Kompromisslösung nicht zufrieden geben würde, bemühte sich das „Arbeiterversicherungsamt“ ein zweites Mal, den Kassen Zügel anzulegen. Das Amt wies diese nachdrücklich zur Einhaltung der Verordnung von 1908 an und stellte klar, dass die Versicherung auch dann bei der „Landeshilfskasse für landwirtschaftliche Arbeiter und Dienstboten“ zu erfolgen habe, wenn nur ein Teil des beschäftigten Maschinenpersonals vom Landwirt bzw. Gutsbesitzer selbst gestellt wurde²²⁵.

Als im Parlament in den Jahren 1911/1912 eine Reform des Gesetzes zur Landeshilfskasse für landwirtschaftliche Arbeiter und Dienstboten beraten wurde, die zunächst in keinem sichtbaren Zusammenhang mit diesen Konflikten stand, war für die Agrarinteressen schließlich die Stunde der entscheidenden Offensive gekommen. Mithilfe eines nachträglichen Antrages, der den Abgeordneten nicht einmal gedruckt vorlag, gelang es ihnen, eine neue Bestimmung zur Frage der landwirtschaftlichen Maschinenarbeiter in das Gesetz zu hieven. Mit Ausnahme des geprüften Maschinenführers waren von nun an sämtliche landwirtschaftlichen Maschinenarbeiter, egal ob die Arbeit im Betrieb des Maschinenbesitzers oder anderswo stattfand, bei der „Landeshilfskasse für landwirtschaftliche Arbeiter und Dienstboten“ gegen Unfälle zu versichern. In seiner Verteidigung der geplanten Neuerung im Parlament bat der Landwirtschaftsminister die Abgeordneten, endlich zur Kenntnis zu nehmen, „dass dieses Land nicht über den ausländischen Leisten geschoren werden kann; die landwirtschaftlichen Arbeiter und die Industriearbeiter müssen hier aufgrund von ethnographischen und verschiedenen anderen Verhältnissen einer unterschiedlichen Behandlung teilhaftig werden“. Im Parlament regte sich zwar Widerstand gegen die überfallsartige Vorgangsweise und gegen die „bedeutende Beeinträchtigung“ der Interessen der betroffenen Arbeitskräfte sowie den sozialpolitischen Rückschritt, der mit diesem Antrag eingeleitet werde, doch blieb dieser Widerstand ohne Erfolg²²⁶.

Der Streit war damit keineswegs beigelegt. Im Gegenteil ging es rasch um mehr, nämlich um die Frage der Krankenversicherungspflicht der landwirtschaftlichen Maschinenarbeiter, ihre Zuordnung also zu einem Versicherungszweig der Arbeiterversicherung, der in der landwirtschaftlichen Sozialversicherung nicht existierte. Der Handelsminister ordnete nun – vor dem Hintergrund der bisherigen Rechtspraxis doch überraschend – an, dass diese Arbeiter in keinem Fall, also auch dann nicht, wenn der Maschinen-

²²⁴ Munkásbiztosítási Közlöny 2 (1908) 1100 f.

²²⁵ Ebd. 3 (1909) 707 f.

²²⁶ Eine ähnliche Initiative hatte es auch bezüglich der Arbeitskräfte bei der Gewässerregulierung und der bei staatlichen Erdarbeiten beschäftigten Arbeiter gegeben, doch einigte man sich schließlich darauf, diese Frage später im Ordnungswege zu regeln, KÉPVISELŐHÁZ IROMÁNYAI [Schriften des Abgeordnetenhauses] 1910–1915 XI, Nr. 286, 376; KÉPVISELŐHÁZ NAPLÓI [Journal des Abgeordnetenhauses] 1910–1915 X, 63; EBD. XIV, 201–209; GA IX/1912, § 5.

besitzer die Arbeit gewerbsmäßig und außerhalb der eigenen Landwirtschaft betrieb, der gewerblichen Krankenversicherungspflicht zu unterziehen waren. Die „Landeskasse für die Arbeiterkranken- und Unfallversicherung“ ging auf offenen Konfrontationskurs. In der Entscheidungsfindung zu Fragen der Versicherungspflicht seien in unterschiedlichen Teilbereichen unterschiedliche Instanzen und nicht in jedem Bereich der Handelsminister entscheidungsbefugt. Die Rechtsauffassung der „Landeskasse“ weiche hinsichtlich der Krankenversicherungspflicht der landwirtschaftlichen Maschinenarbeiter diametral ab von der gewandelten Rechtsauffassung des Ministers, weshalb die Kasse ihre Forderungen gegenüber den betreffenden Arbeitgebern weiterhin mit allem Nachdruck geltend machen werde²²⁷. Doch gegen die Agrarlobby und ihre Verbündeten hatte die Kasse keine Chance. Eine brachiale gesetzliche Neuregelung machte dem Konflikt 1913 mit einigen knappen Sätzen ein Ende. Von nun an waren mit Ausnahme des geprüften Maschinenführers sämtliche landwirtschaftlichen Maschinenarbeiter von der gewerblichen Krankenversicherungspflicht ausgenommen und der landwirtschaftlichen Unfallversicherungspflicht unterworfen. Und weil man schon dabei war, schlug man weitere Fliegen mit der gleichen Klappe. Dabei ging es zum einen um die landwirtschaftlichen Dienstboten. Die Auseinandersetzung zwischen Agrar- und Arbeiterversicherungsinteressen hatte in diesem Sektor zu keinem Zeitpunkt eine solche Schärfe angenommen wie jene um die landwirtschaftlichen Maschinenarbeiter. Denn hier konnte es jenen Kräften, die nach Ausweitung der Reichweite der Arbeiterpflichtversicherung strebten, stets nur darum gehen, Arbeitskräfte aus vergleichsweise eng umgrenzten Grauzonen am Rande des Heeres der landwirtschaftlichen Dienstboten in ihre Gewässer herüberzuziehen. Umgekehrt wussten die landwirtschaftlichen Arbeitgeber, dass hinsichtlich des Großteils ihrer Dienstbot/innen die Schaffung einer Alternative zur Dienstbotenunfallpflichtversicherung nicht auf der Tagesordnung stand. Der GA XX/1913 stellte nun dessen ungeachtet explizit klar, dass auch sämtliche landwirtschaftlichen Dienstboten von der Arbeiterkrankenversicherung ausgenommen waren. Dies gelte auch für Dienstboten, die „für das betreffende Gut gewerbliche Arbeit leisten“ und für die „von den Gütern angestellten sogenannten verdungenen Handwerker, insofern diese nicht gegen Entgelt gewerbliche Arbeit auch für Andere leisten“. Zum zweiten legte das Gesetz nun auch fest, dass in Zukunft die in anderen Grenzbereichen zwischen landwirtschaftlicher und gewerblicher Arbeit möglicherweise auftretenden Zuordnungsprobleme im Verordnungswege, und zwar gemeinsam von Handels- und Landwirtschaftsminister zu regeln waren²²⁸.

Restriktive Auslegungen der neuen Regelungen, die unübersehbar mit Einschränkungen der Versicherungspflicht nach den Vorschriften der Arbeiterversicherung von 1907 einhergingen, folgten auf dem Fuße. 1914 stellte der Handelsminister klar, dass die Beschäftigten einer „landwirtschaftlichen Schnapsfabrik“, insofern es sich dabei um Dienstboten des Besitzers dieser Fabrik handelte, den Bestimmungen der Arbeiterversicherung nicht unterlagen²²⁹. Nun machte es, anders als in den ersten Jahren nach Erlass des Arbeitsversicherungsgesetzes, für arbeiterversicherungsscheue landwirtschaftliche

²²⁷ Munkásbiztosítási Közlöny 6 (1912) 882, 1264–1271.

²²⁸ GA XX/1913, §§ 2, 3.

²²⁹ Munkásbiztosítási Közlöny 8 (1914) 825 f.

Arbeitgeber also Sinn, ihre Arbeitskräfte als Dienstboten anzumelden. 1916 machte dann der Landwirtschaftsminister auch die vielen landwirtschaftlichen Saisonarbeitskräfte, die als „Gedingearbeiter“ [„summások“] bezeichnet wurden, zu landwirtschaftlichen Dienstboten, insofern sie – und dies war die Regel – im Zeitraum, für den sie sich bei einem Dienstgeber verdingt hatten, nur für diesen arbeiteten²³⁰.

Die Abgrenzung zwischen Sozialversicherung und Fürsorge wurde in der Rechtspraxis und der alltäglichen Entscheidungsfindung in der Arbeiterversicherung in Ungarn wie in anderen Ländern immer wieder zum Problem. Der besonders minimalistische Charakter der ungarischen Armenpolitik, die vergleichsweise doch sehr begrenzten Reichweiten von landwirtschaftlicher Versicherung und Arbeiterversicherung und der bescheidene Entwicklungsgrad sonstiger Elemente der Fürsorge- und Sozialpolitik trugen das ihre zur Verschärfung der entsprechenden Spannungen bei. Die Arbeiterversicherung sah sich darum immer wieder mit der Schwierigkeit konfrontiert, ihre Zuständigkeitsbereiche gegenüber dem „Elend von vielerlei Art“²³¹, das sich mangels anderer Unterstützungssysteme bei ihr meldete, abzugrenzen. Schon zeitgenössische Experten waren sich dieses Spannungsverhältnisses sehr wohl bewusst. So verwies etwa Farkas Heller in seiner (damals) autoritativen Studie zur Geschichte der ungarischen Sozialpolitik einerseits darauf, welch enorme Bedeutung „unter unseren heimischen Verhältnissen“ der Einführung der verpflichtenden Mitversicherung der Angehörigen in der Arbeiterkrankenversicherung durch das Gesetz von 1907 zukam. Andererseits stellte er markant fest, dass mit der „Ausweitung des Segens der Versicherung auf die Familien der Mitglieder ein Schritt“ getan worden war, dessen Beitrag zur Kostenexplosion im Leistungswesen der ungarischen Krankenversicherung er „kaum in ausreichender Weise hervorheben“ könne²³².

Das genannte Spannungsverhältnis fand auch in Auseinandersetzungen um die Abgrenzung zwischen der geschlossenen Armenkrankenpflege und den Leistungen der Arbeiterversicherung im Bereich der Krankenhauspflge beredten Ausdruck. Die Zuständigkeiten für die Kostendeckung in der Krankenhauspflge der (vermögenslosen) Bevölkerung waren zwischen der Arbeiterversicherung und dem Landeskrankenpflegefonds geteilt, und in der Grauzone, die auf diese Weise entstand, trat das „Elend von vielerlei Art“ in eindrucksvoller Weise zutage. Da der Landeskrankenpflegefonds aus Steuermitteln finanziert wurde, hatten mit Ausnahme der Arbeiterversicherung selbst sämtliche Behörden und Instanzen ein nachdrückliches Interesse daran, einen möglichst großen Teil der Kosten für die Krankenhauspflge auf die Kassen abzuwälzen. Bereits 1908 wies dementsprechend das „Arbeiterversicherungsamt“ die Krankenhäuser an, bei allen²³³

²³⁰ PERNECZKY, Szolgálati viszonyok [Dienstverhältnisse] 10.

²³¹ IMRE FERENCZI, A főváros első munkanélküliségi akciója [Die erste Arbeitslosigkeitssaktion der Hauptstadt]; in: Városi Szemle 6 (1913) 531 f.

²³² HELLER, Szociálpolitika [Sozialpolitik] 49 f., 59.

²³³ Eine Ausnahme bildeten nur die Geistes- und Geschlechtskranken sowie die trachomatösen Kranken, deren Krankenhauspflge weitestgehend auf Grundlage des Gesetzes von 1898 vom Landeskranken-

aufgenommenen Patienten umgehend festzustellen, ob sie der Versicherungspflicht nach dem Gesetz zur Arbeiterversicherung von 1907 unterlagen. Wenn die Kranken- und/oder Unfallversicherungspflicht auf diese Weise nachgewiesen werden konnte, waren die Kassen „unbedingt“ verpflichtet, die Krankenhauspflegekosten der Betroffenen gemäß der Vorschriften des Arbeiterversicherungsgesetzes für die Krankenhauspflege bei Krankheit zu tragen. Natürlich waren viele Betroffene, die auf diese Weise als versicherungspflichtig eingestuft wurden, realiter von ihren Arbeitgebern nicht versichert worden. Das Königliche Ungarische Verwaltungsgericht entschied schließlich, dass die Kassen gegenüber den Krankenhäusern dennoch in jedem Fall, also unabhängig davon, ob sie in der Lage waren, die Versicherungsbeiträge (im Nachhinein) von den Arbeitgebern einzutreiben, regresspflichtig waren²³⁴. Im selben Jahr entschied das Gericht außerdem, dass die Kassen bei unfallbedingter Krankenhausbehandlung verpflichtet waren, die Krankenhauskosten nicht nur für 28 Tage, sondern bis zur vollständigen Heilung der Patienten zu tragen²³⁵. Bald beschwerten sich höhere Instanzen beim „Arbeiterversicherungsamt“ über bei ihnen „bis zur Überflutung“ einlangende Beschwerden, mithilfe derer die Kassen – ungeachtet der nunmehr eigentlich geklärten Rechtslage – versuchten, sich den Mehrbelastungen entgegenzustemmen. Die Kassen mussten daher ihren verzweifelten Widerstand rasch aufgeben²³⁶. Weitere Entscheidungen zu Lasten der Kassenfinanzen, und unübersehbar getragen von der Absicht der Entlastung des Landeskrankenpflegefonds, folgten²³⁷.

Insgesamt waren die Handlungsspielräume der ungarischen Armen- und Sozialpolitik in materieller Hinsicht relativ begrenzt. Unter marktwirtschaftlichen Auspizien kamen entsprechende Erweiterungen hin zu einer integrativeren Armenpolitik und einer weiter ausgreifenden staatlichen Sozialpolitik nur beschränkt zum Tragen. Dies galt zumindest in dem Maße, als sich nichts Entscheidendes daran änderte, dass im Rahmen des ungarischen wirtschaftlichen Entwicklungsweges die Lage großer Bevölkerungsgruppen von weitreichender sozioökonomischer Marginalisierung gekennzeichnet war. Wie tief bzw. systematisch die repressive Seite der Armenpolitik, die, wie in anderen Ländern auch, in bestimmten Bereichen durchaus weiter ausgebaut wurde, tatsächlich in die Lebensverhältnisse der unteren Bevölkerungsschichten eingriff, ist beim gegenwärtigen Forschungsstand besonders schwer einzuschätzen. Andererseits ist die Geschichte der Armen-, Sozialreform- und Sozialpolitik im Ungarn der Habsburgermonarchie eine Geschichte vielfältiger und zum Teil weitreichender und ideenreicher Innovationen und Reformen. Auf diese Weise entstanden sowohl im agrarischen wie im städtischen Bereich und auf staatlicher wie auf kommunaler Ebene eigenständige ungarische Neuerungen, die auf spezifische Sozialverhältnisse vor Ort reagierten. Von großer Bedeutung war aber auch die Übernahme, Adaption und zum Teil Weiterentwicklung von Formen und Systemen sozialer Politik, so insbesondere der Arbeiterversicherung,

pflegefonds zu finanzieren war, und zwar auch dann, wenn die Betroffenen Kassenmitglied waren, Munkásbiztosítási Közlöny 3 (1909) 306, 643; Ebd. 5 (1911) 421 f.

²³⁴ Ebd. 2 (1908) 59–62; Ebd. 4 (1910) 1103 f., 1284 f.

²³⁵ Ebd. 1592 f.

²³⁶ Ebd. 1771 f.; Ebd. 5 (1911) 385, 1514 f.

²³⁷ Ebd. 3 (1909) 563 ff.; Ebd. 5 (1911) 1075 f.; Ebd. 6 (1912) 1545.

die anderswo unter anderen Bedingungen entwickelt worden waren und nun in einen abweichenden Kontext verpflanzt wurden. Denn die Industrialisierung war in Ungarn wesentlich weniger weit fortgeschritten und die Zusammenhänge zwischen agrarischer und industrieller Entwicklung stellten sich anders dar als etwa in Österreich. Die Geschichte der Sozialpolitik in Ungarn widerlegt somit zum einen das vermeintliche zeitliche Junktim zwischen industrieller Entwicklung und Beginn staatlicher Sozialpolitik. Zum anderen macht sie deutlich, dass der Transfer bestimmter sozialpolitischer Institutionen, deren Adaption an gegebene wirtschaftliche Verhältnisse und die Entwicklung eigenständiger Antworten auf örtliche ökonomische Gegebenheiten und Interessen nur in begrenztem Maße dazu beitrugen, in einem von sozialer Spaltung und verbreiteter Armut und sozialer Marginalität geprägten Land sozialpolitische Integration voranzutreiben.