

rung gibt, deren sie zu ihrer ungeheuren Aufgabe bedürfen. Die umfassende Organisation, die hierzu erforderlich ist, hat ihre behördliche Spitze in dem Kriegsamt.

Ihm liegt es also in erster Linie ob, das Heimatheer aufzustellen, zu rüsten und zu nähren. Damit erschöpft sich sein Wirkungskreis nicht: die Fürsorge für die übrige Zivilbevölkerung fällt ebenfalls in seinen Bereich, wie ja auch die Volksversorgung nach § 2 des Gesetzes einen Zweig der Hilfsdiensttätigkeit bildet. So hat mit Recht der Präsident des Kriegsernährungsamts in einer Rede vor dem Beirat die Errichtung des Kriegsamts im Interesse der Volksernährung begrüßt, weil es dadurch gelingen werde, alle von der Militärgewalt abhängigen Faktoren zur Betriebsaufrechterhaltung zusammenzufassen, und die Interessen der heimischen Wirtschaft und die Erfordernisse der Front gegeneinander abzumägen.

Vielfältig, wie die Bedürfnisse der Front und der Heimat, sind die Aufgaben, deren Lösung das Gesetz die Wege ebnen soll; sie umfassen nach seinen Worten alles, was für die Zwecke der Kriegsführung und der Volksversorgung unmittelbar oder mittelbar Bedeutung hat. Unsere bisherigen Erfahrungen berechtigen uns zu der Zuversicht, daß auch dieses schwierige Werk vollbracht und das Ziel erreicht werden wird, das uns allem am Herzen liegt. Je eher es geschieht, desto früher fallen auch die Fesseln dieses Gesetzes.

### III. Aufbau und Inhalt des Gesetzes.

Wenn das Gesetz sich auch innerlich und äußerlich — aus den vier Paragraphen der Vorlage sind deren zwanzig geworden — erheblich von dem Entwurfe unterscheidet, so weist es doch trotz der veränderten Gestalt alle Merkmale eines sogenannten „Rahmen- und Mantelgesetzes“ auf. Es bildet nur die Form, deren Inhalt erst

durch die Ausführungsbestimmungen ausgegossen werden soll. Daß sie sich streng in den Grenzen halten müssen, die das Gesetz ihnen zieht, und namentlich nicht gegen seinen Wortlaut und Sinn verstoßen dürfen, ist selbstverständlich. Diese Schranken sind aber absichtlich nicht zu eng gefügt und lassen den Verordnungen zur Durchführung des Gesetzes einen weiten Spielraum, eine Maßnahme, die wohlbegründet ist. Denn das Gesetz wandelt gänzlich neue Bahnen, und die Praxis muß erst seiner Handhabung die richtigen Wege weisen. Deshalb war es notwendig, den festen Normen die geschmeidige Ergänzung durch die Ausführungsbestimmungen offen zu halten, die, ebenso schnell geschaffen wie außer Kraft gesetzt, in ihrer Wandlungsfähigkeit den wechselnden Bedürfnissen angepaßt werden können. Ihretwegen jedes Mal die Gesetzgebungsmaschine in Bewegung zu setzen, war nicht angängig, weil gerade hier schnelles Handeln nottut.

Um seine Zwecke zu verwirklichen, das heißt, alle Kräfte nutzbar zu machen und richtig zu verteilen, sieht das Hilfsdienstgesetz einen Zwang nicht nur zur Beschäftigung überhaupt, sondern auch zur Betätigung nach einer bestimmten Richtung vor, die § 2 angibt. Es wendet sich dabei an alle arbeitsfähigen Männer (§ 1), läßt aber nach Möglichkeit Rücksicht walten (§ 8). Die Frauen erfaßt es nicht. Zwar wurden viele Stimmen laut, die auch ihre Einbeziehung in den Hilfsdienst forderten, nicht zum wenigsten aus der Frauenwelt selbst, jedoch sprachen eine Reihe Erwägungen volksgesundheitlicher und sittlicher Natur dagegen. Überdies fehlte auch das Bedürfnis zu einer solchen Maßregel. Nach den statistischen Angaben des Staatssekretärs des Innern<sup>\*)</sup> kamen im Oktober 1916 am weiblichen Arbeitsmarkte auf 100 offene Stellen 135 Angebote, während bei den Männern die entsprechenden

<sup>\*)</sup> Sitzungsbericht S. 2158.

Zahlen 100 und 64 lauten. Zu derselben Zeit war der Ersatz der männlichen Arbeitskräfte durch Frauen in der Hütten-, Maschinen- und Metallindustrie von 7 auf 19, in der chemischen von 7 auf 23 und in der elektrischen Industrie von 24 auf 59 Prozent gestiegen. Für die Landwirtschaft wurden keine Ziffern gegeben; welche Bedeutung die Frauenarbeit gerade für sie gewonnen hat, ist allgemein bekannt. Es wurde übrigens kein Zweifel daran gelassen, daß man im Bedarfsfalle auch zur Ausdehnung der Hilfsdienstpflcht auf die Frauen übergehen würde, und betont,<sup>1)</sup> daß man zielbewußt auf dem Wege des Ersatzes der Männerarbeit durch Frauenarbeit fortschreiten werde.

Daß auch bei den Männern in erster Linie auf freiwillige Tätigkeit gerechnet wird, besagt § 7 des Gesetzes, der Zwang nur im äußersten Falle anwendet. Für die erforderliche Stetigkeit der Arbeitsverhältnisse sorgt § 9 Abs. 1 mit der Einführung des Abkehrscheins, während sein weiterer Inhalt dem Arbeitnehmer eine mächtige Freizügigkeit sichert. Sozialpolitischer Natur sind die §§ 11 bis 16. § 11 schreibt unter bestimmten Voraussetzungen die Errichtung von Arbeiter- und Angestelltenausschüsse vor, deren Aufgaben § 12 bezeichnet, § 13 schafft Schlichtungsstellen für Streitigkeiten über die Lohn- und sonstigen Arbeitsbedingungen, und § 15 erstreckt die genannten Einrichtungen auf die industriellen Betriebe der See- und Marineverwaltung. Das Vereins- und Versammlungsrecht wird den im Hilfsdienst Beschäftigten durch § 14 ausdrücklich gewahrt; § 16 entzieht die der Landwirtschaft überwiesenen gewerblichen Arbeiter den landesgesetzlichen Bestimmungen über das Gesinde.

Die Organisation der mit der Durchführung des Gesetzes betrauten Behörden regeln die §§ 3 bis 6, während

<sup>1)</sup> Sitzungsbericht S. 2160.

§ 17 ihnen die Mittel zur Überwachung der unter den Hilfsdienst fallenden Betriebe an die Hand gibt. Den nötigen Nachdruck verleiht den Vorschriften des Gesetzes § 18, der für ihre Übertretung empfindliche Strafen androht.

Von besonderer Bedeutung ist § 19. Er überläßt zwar grundsätzlich die Ausführungsbestimmungen dem Bundesrat, sieht aber für allgemeine Verordnungen und wichtige Anordnungen eine Mitwirkung des Reichstages in Gestalt eines Ausschusses von fünfzehn Mitgliedern aus seiner Mitte vor, der teils beschließende, teils beratende Stimme hat und auch während der Unterbrechung der Reichstagsverhandlungen zusammentreten darf. Gegen diese Neuschöpfung des Gesetzes wurden bei der Beratung von konservativer Seite eine Reihe von Einwendungen erhoben.<sup>9)</sup> Man erblickte darin eine Verschiebung der verfassungsmäßigen Grenzen zwischen den Befugnissen des Bundesrats und des Reichstags, da der Erlaß der zur Ausführung der Gesetze bestimmten Verordnungen dem Bundesrate obliegt.<sup>9)</sup> Es wurde ferner hervorgehoben, daß die angefochtene Bestimmung zwei Instanzen des Reichstages schaffe; denn verfassungsmäßig habe der Bundesrat das Recht, falls der Fünfzehner-Ausschuß seine Zustimmung versagt, den gleichen Gegenstand im Wege eines Gesetzentwurfes der Beschlußfassung des gesamten Reichstages zu unterbreiten. Daneben bemängelte man auch die Unklarheit, die sich aus der Unterscheidung zwischen „Ausführungsbestimmungen“ und „allgemeinen Verordnungen“ ergibt.

Theoretisch sind diese Bedenken zweifellos berechtigt. Praktisch aber stellt die in § 19 getroffene Regelung den einzigen Weg dar, die vom Reichstag für unbedingt erfor-

<sup>9)</sup> Sitzungsbericht S. 2270.

<sup>9)</sup> Art. 7 Nr. 2 der Reichsverfassung.

berlich gehaltene Mitwirkung bei dem Erlaß der Ausführungsbestimmungen mit der gebotenen Schnelligkeit des Handelns zu verbinden. Man wird in beide Faktoren das Vertrauen setzen können, daß Reibungen durch gegenseitiges Entgegenkommen vermieden werden. Außergewöhnliche Zeiten verlangen außergewöhnliche Entschlüsse, und das Gesetz soll ja nur eine vorübergehende Erscheinung sein, deren Lebensdauer durch § 20 ausdrücklich auf den Krieg beschränkt ist.

Im großen und ganzen betrachtet, bildet das Gesetz eine Aneinanderreihung öffentlich-rechtlicher Normen, welche tief in die verschiedenartigsten Lebensverhältnisse eingreifen und den ausführenden Organen eine gewaltige Machtfülle übertragen. Die Schutzvorschriften treten ihr gegenüber weit in den Hintergrund und lassen dem freien Ermessen der Behörden den weitesten Spielraum, eine ungewohnte Erscheinung für den Deutschen, der es sonst gewohnt ist, die Entscheidungen der Gerichts- und zumeist auch der Verwaltungsbehörden bis aufs F-Tüpfelchen durch zwingende Gesetzesvorschriften belegt zu sehen. Daß hier von der alten Übung abgewichen werden mußte, liegt in der Natur der Sache und bedarf keiner Rechtfertigung. Damit erschöpft sich aber nicht die Eigenart des Hilfsdienstgesetzes. Eine weitere Besonderheit liegt darin, daß neben dem von ihm ausgeübten Zwange zur Betätigung noch ein gewisses Maß der Selbstbestimmung über die Bedingungen erhalten geblieben ist, unter denen die Beschäftigung erfolgt. Der öffentlich-rechtlichen Dienstpflicht tritt der privat-rechtliche Dienst- oder Arbeitsvertrag zur Seite. Für die Rechtsanwendung wird dieses Hinübergreifen des einen Rechtsgebiets in das andere sicherlich manche Schwierigkeiten bieten.

Für die vorliegende Ausgabe waren vorwiegend praktische Gesichtspunkte maßgebend; sie soll dem Fachmann wie dem Laien ein Wegweiser durch die oft recht ver-



schlungenen Pfade des Gesetzes sein. Die **Ausführungsbestimmungen, -Erlasse** usw. sind zwar bereits vollständig in die Erläuterungen hineingearbeitet, außerdem aber noch in Abschnitt D wörtlich wiedergegeben. Einzelne wichtige Fragen sind in Abschnitt E im Zusammenhang behandelt, so der **Einfluß des Hilfsdienstes auf bestehende Verträge, die Stilllegung und Zusammenlegung von Betrieben, die soziale Versicherung der im Hilfsdienst tätigen Personen**. Ein besonderes Kapitel ist der **Frau im Hilfsdienst** gewidmet, um auf ihre so erwünschte Mitarbeit für die Ziele des Gesetzes anregend zu wirken. Praktische Winkte für die Interessenten enthält der Teil, der sich mit **den Hilfsdienstbehörden und dem Verkehr mit ihnen** befaßt, sowie die **Zusammenstellung von Mustern** verschiedenster Art.