

4. Die Modernisierung

Gerhard Kuck

Sozialgesetzgebung und Fürsorgegesetzgebung im liberalen Italien bis zum Ersten Weltkrieg.

Die Grundlinien ihrer Entwicklung anhand neuerer Forschungen

Weniger noch als in anderen Ländern habe man die Geschichte des Sozialstaates in Italien unter allgemeinen historischen Gesichtspunkten betrachtet, lautet ein jüngst gefälltes Urteil.¹ Womit gemeint ist, daß es an einem Blickwinkel fehlte, der das Thema in seiner „politischen Schlüsselbedeutung zur Legitimierung des modernen Staates“ behandelte. Eine ähnliche Schlußfolgerung legen die jüngeren, allesamt in den 1980er Jahren veröffentlichten Literaturberichte nahe, wenn sie betonen, daß sich die Studien zur allgemeinen politischen Geschichte mit dem Gegenstand nur am Rande befaßt haben², oder wenn sie weiterführende Forschungsperspektiven skizzieren, die in diese Richtung gehen.³ Spezialforschung habe vielmehr vorgeherrscht, die sich auf die Geschichte der Institutionen, d.h. auf die Ausgestaltung ihres rechtlichen und verwaltungstechnischen Rahmens konzentrierte.⁴ Nicht weniger gilt dieses Urteil für den Fürsorgebereich, wie ein die gesamte Epoche des Einheitsstaats abdeckender rechtsgeschichtlicher Überblick⁵ und je ein Artikel zu den Verhältnissen in der Lombardei, in Ligurien und in Piemont für die Zeit des geeinten Italiens bis zum ersten Weltkrieg zeigen.⁶

- 1 Paolo Pombeni in seinem Vorwort zur italienischen Übersetzung der 1991 in erweiterter Auflage erschienenen Studie von Gerhard A. Ritter über den Sozialstaat im internationalen Vergleich: *Storia dello Stato sociale*, Roma/Bari 1996, S. X f.
- 2 Arnaldo Cherubini, Francesca Vannozzi, *Rassegna sugli studi storici intorno alla previdenza sociale (dal 1945 a oggi)*, in: *Sanità scienza e storia* 1 (1989), S. 67-83, hier 78-81; vgl. ebenso Italo Piva, *Rassegna degli studi storici (1944-1980) sulla previdenza sociale in Italia (1890-1943)*, in: *Sicurezza sociale. Rivista mensile del patronato A.C.L.I.*, 2/1981, S. 173-200, und Francesca Vannozzi, *Per una storiografia previdenziale (e assistenziale). Contributi recenti e vecchie interpretazioni*, in: *Rivista degli infortuni e delle malattie professionali*, 1987, S. 561-578.
- 3 Giancarlo Jocteau, *Le origini della legislazione sociale in Italia. Problemi e prospettive di ricerca*, in: *Movimento operaio e socialista*, 5/1982, S. 289-303.
- 4 Romilda Scaldaferrì, *L'origine dello „Stato sociale“ in Italia (1876-1900)*, in: *Il Pensiero politico* 19 (1986), S. 223-240, hier S. 224.
- 5 Aldo Sandulli, *La letteratura in materia di assistenza e beneficenza: percorsi e tendenze*, in: *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 42 (1992), S. 753-802.
- 6 Edoardo Bressan, Maria Luisa Betri, *Dieci anni di studi lombardi di storia assistenziale e sanitaria in età moderna e contemporanea (1978-1988)*, in: *Sanità scienza e storia* 1 (1989),

Immerhin bieten die vorliegenden Studien einen detaillierten Überblick über Gang und Ausgestaltung der sozialen Gesetzgebung und über die Entwicklung des gesetzlichen Rahmens der sozialen Fürsorge, deren Kenntnis um so wichtiger ist, wenn man versucht, die beiden Bereiche in ihrem Zusammenhang zu betrachten. Und ein solcher Ansatz hat seine Berechtigung: Tatsächlich hat Gerhard Ritter jüngst noch auf die Bedeutung der Fürsorge für die Herausbildung der jeweiligen nationalen sozialen Sicherheitssysteme hingewiesen⁷, und entsprechend haben sich italienische Autoren geäußert. Daß es eine Beziehung zwischen den beiden Bereichen gab oder daß es notwendig war, sie zu koordinieren, hatten im übrigen bereits Zeitgenossen in Deutschland und Italien im letzten Jahrhundert anlässlich der Debatten über die Lage des Fürsorgewesens oder über die Einführung der Sozialgesetzgebung betont.⁸ Mit Blick auf Italien ist dabei noch in jüngerer Zeit das Urteil gefällt worden, die große Zahl an Wohltätigkeitsinstitutionen und die Höhe ihres Vermögens hätten es dem Staat über Jahrzehnte erlaubt, sich den Aufgaben der direkten Armenunterstützung im allgemeinen und der Krankenversorgung im besonderen weitestgehend zu entziehen, und dazu beigetragen, die Entwicklung einer Sozialgesetzgebung nach deutschem Muster zu verzögern⁹; in der Tat ergab eine großangelegte zeitgenössische Erhebung über die bestehenden Wohltätigkeitseinrichtungen aus den 1860er Jahren, daß deren Gesamtvermögen sich kurz nach der Einigung auf mehr als das Doppelte der gesamten Staatseinnahmen und knapp auf die Hälfte der öffentlichen Schuldenlast belief.¹⁰

Der vorliegende Beitrag will eine zusammenfassende Darstellung der Entwicklung in den beiden Teilbereichen bieten. Zugleich soll er den Blick auf die Forschungsfelder lenken, die über weite Strecken noch unbearbeitet, aber dennoch von Bedeutung sind, um ihren Zusammenhang über die normativ-theoretische Ebene hinaus konkret herauszuarbeiten.

S. 109-138, hier S. 132f.; Paola Lanzavecchia, *Gli studi di storia sanitaria e assistenziale relativi alla Liguria in età moderna e contemporanea*, ebd., S. 139-149; Piera Grisoli, *Gli studi di storia sanitaria e assistenziale relativi al Piemonte nell'Ottocento e nel Novecento*, ebd., S. 151-175, hier S. 151-165.

7 Gerhard Ritter, *Sozialpolitik im Zeitalter Bismarcks. Ein Bericht über neue Quelleneditionen und neue Literatur*, in: *Historische Zeitschrift* 265 (1997), S. 683-720.

8 Arnaldo Cherubini, *Per una storia dell'assistenza pubblica in Italia. II. 1876-1887: La Sinistra al potere*, in: *Previdenza sociale* 19 (1963), S. 1015-1070, hier S. 1068 bezüglich des Internationalen Mailänder Wohlfahrtskongresses von 1880 und umfassender noch im dritten Teil: *Le riforme crispine*, in: *Previdenza sociale*: 20 (1964), S. 549-633, hier S. 552-555.

9 Stefano Sepe, *Per una storia dell'attività dell'amministrazione statale nel settore dell'assistenza. Ipotesi di lavoro*, in: M. Bigaran (Hg.), *Istituzioni e borghesie locali nell'Italia liberale*, Milano 1986, S. 127-145; Paolo Frascani, *Ospedale e società in età liberale*, Bologna 1986, S. 260f.

10 Sandulli, *La letteratura in materia di assistenza e beneficenza*, S. 759.

Bereits wenige Jahre nach der Gründung des Einheitsstaates und noch weit vor dem verstärkt einsetzenden Industrialisierungsprozeß sah sich die italienische Regierung genötigt, die Probleme der Arbeitswelt vertieft zu erörtern. Zu diesem Zweck schuf sie 1869 beim Ministerium für Landwirtschaft, Industrie und Handel eigens eine Beratungskommission. Dora Marucco zeichnet ihre institutionelle Entwicklung nach, die sich bereits in ihrer wechselnden Namensgebung von *Commissione consultiva sulle istituzioni di previdenza e sul lavoro* über *Consiglio della previdenza* (1894) bis zum *Consiglio della previdenza e delle assicurazioni sociali* (1905) niederschlug, stellt die jeweiligen Mitglieder in ihren technischen Kompetenzen und konzeptionellen bzw. politischen Orientierungen vor und skizziert die verschiedenen Themenstellungen, die im allgemeinen den jeweiligen parlamentarischen Gesetzesinitiativen folgten und zunächst im Übergang von der Wohlfahrt zur Vorsorge, dann im Verhältnis von assoziativer Selbsthilfe und obligatorischer Sozialversicherung ihre Knotenpunkte hatten.

Konkret sollte sich die Beratungskommission mit den Gesetzesvorlagen zur rechtlichen Anerkennung der Arbeiterunterstützungsvereine befassen.¹¹ Das Gesetz wurde im Frühjahr 1886 nach verschiedenen, seit 1877 wiederholt unternommenen Anläufen vom Parlament verabschiedet. Dora Marucco stellt sie und die damit zusammenhängenden parlamentarischen Debatten in einer anderen Arbeit über die italienischen Unterstützungsvereine eingehend dar; ein Teil über die statistischen Erhebungen informiert hingegen auf einer allgemein zusammenfassenden Ebene über ihre zahlenmäßige Entwicklung und über ihre tatsächlichen bzw. satzungsmäßig vorgeschriebenen Leistungen.¹²

Weitere Gesetzesinitiativen aus dieser Zeit betreffen den Unfall- bzw. den Kinder- und Frauenschutz. Giulio Monteleone geht in zwei Aufsätzen ihren in die 1870er Jahre fallenden Anfängen nach.¹³ Es zeigt sich, daß die Notwendigkeit des Kinderschutzes in Industrie und Bergbau bereits seit 1870 – allerdings ergebnislos – im Zusammenhang mit einem neuen Gesundheitsgesetz erörtert wurde, die zunächst strengen Bestimmungen der Gesetzesvorlage von 1881 bis zum endgültigen Gesetzestext von 1886 aber zunehmend verwässert wurden und die Umsetzung auch aufgrund mangelnder Kontrollmöglichkeiten sehr lückenhaft war. Die zwischen 1881 und 1886 ergriffenen gesetzgeberischen Initiativen zum Unfallschutz in den Fabriken scheiterten insofern, als sich die grundsätzliche Haftpflicht der Unternehmer nicht durchsetzen ließ: Ihre Verantwortlichkeit sollte

11 Dora Marucco, *Lavoro e previdenza dall'Unità al fascismo. Il Consiglio della previdenza dal 1869 al 1923*, Milano 1984, S. 14.

12 Dora Marucco, *Mutualismo e sistema politico. Il caso italiano (1862-1904)*, Milano 1981, insbesondere S. 187-200.

13 Giulio Monteleone, *La legislazione sociale al Parlamento italiano. La legge del 1886 sul lavoro dei fanciulli*, in: *Movimento operaio e socialista*, 20 (1974), S. 229-284; ders., *La legislazione sociale al Parlamento italiano. Gli infortuni sul lavoro e la responsabilità civile dei padroni. 1876-1886*, in: *Movimento operaio e socialista*, 22 (1976), S. 177-214.

sich weiterhin nach den zivilrechtlichen Bestimmungen richten, so daß ihnen bei einem Unfall schuldhaftes Verhalten nachgewiesen werden mußte. Damit verlor aber auch die 1883 eingerichtete, auf dem Prinzip der Freiwilligkeit beruhende nationale Unfallversicherungskasse für die Unternehmer weitestgehend ihre Anziehungskraft. Zusammenfassend behandelt diese Gesetzesinitiativen der 1880er Jahre schließlich Luciano Martone, der in ihnen eine Reaktion auf das Anwachsen der Arbeiterbewegung, der langsam einsetzenden Industrialisierung des Landes, der Bauernunruhen auf dem Land und der zu Beginn des Jahrzehnts durchgeführten Wahlrechtsreform gesehen hat; grundsätzlich seien die Gesetzesinitiativen darauf gerichtet gewesen, die bestehenden gesellschaftlichen Verhältnisse zu erhalten.¹⁴

All diese Studien betonen die Verspätung, Lückenhaftigkeit und Rückständigkeit der ersten sozialpolitischen Maßnahmen im Vergleich zu den anderen europäischen Nationen, vorrangig aber zu der als beispielhaft gesetzten Entwicklung in Deutschland, was auf eine mangelnde Reformbereitschaft, ja auf ein fehlendes Problembewußtsein der herrschenden Klassen zurückgeführt wurde. Andere hingegen sahen darin angesichts der verspätet einsetzenden Industrialisierung Italiens gar eine gewisse Vorzeitigkeit oder zumindest doch das Zeichen eines neuen Bewußtseins der traditionellen politischen Kräfte von der Notwendigkeit, den moralischen und wirtschaftlichen Fortschritt der Volksmassen zu begünstigen.¹⁵ Eine dritte Autorengruppe schließlich band die Sozialgesetzgebung in ihrer konkreten Form als Arbeiterschutzgesetzgebung insofern an den Grad der ökonomischen Entwicklung, indem man sie als eine Antwort auf die jeweiligen Kapitalverwertungsinteressen der Großindustrie betrachtete.¹⁶ Woran sich zeigt, daß Erklärungen auf einer derart allgemeinen Ebene eine geringe Aussagekraft besitzen, daß vielmehr nach spezifischeren Gründen gesucht werden muß.

Arnaldo Cherubini, bei dem diese allgemeinen Erklärungsmuster mitschwingen, nennt in seinem detaillierten Überblick über die italienische Sozialgesetzgebung von den Anfängen bis in die 1960er Jahre als spezifischen Grund das Vorherrschen der privatistischen Komponente bzw. des „kommerziellen Prinzips“.¹⁷ Positiv gewendet sieht Volker Sellin in seiner Studie für die Entwicklung bis zum Ende des 19. Jahrhunderts darin die Wirkung des seit den 1860er Jahren entwickelten liberalen Konzepts der sozialen Reform, das auf die Erziehung zur Selbsthilfe, damit auf die individuelle Vorsorge und die bloß nachgeordnete Intervention des Staates gesetzt habe. Beide Autoren beschreiben, wie dann seit den 1890er Jahren von verschiedenen Seiten staatsinterventionistische Maßnahmen gefordert wurden,

14 Luciano Martone, *Le prime leggi sociali nell'Italia liberale (1883-1886)*, in: *Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno*, 3-4 (1974-75), S. 103-144.

15 Volker Sellin, *Die Anfänge staatlicher Sozialreform im liberalen Italien*, Stuttgart 1971, S. 12; Tito L. Rizzo, *La legislazione sociale della nuova Italia (1876-1900)*, Napoli 1988, S. XVII.

16 Antonio Sommovilla, *Die industrielle Entwicklung Italiens und die Einführung der Arbeiterschutzgesetzgebung*, in: *Historische Mitteilungen* 2 (1989), Nr. 2, 35-54.

17 Arnaldo Cherubini, *Storia della previdenza sociale in Italia (1860-1960)*, Roma 1977, S. 117.

die sich insbesondere in der 1898 verabschiedeten Unfallpflichtversicherung konkretisiert haben – Positionen, die sich im übrigen auch im Katholizismus in einem von der bisherigen Forschung unterschätzten Ausmaß bereits im letzten Jahrzehnt des 19. Jahrhunderts bis in seine intransigenten Strömungen hinein finden.¹⁸

Genau diese beiden Phasen – liberale Zurückhaltung zunächst, dann zunehmender Staatsinterventionismus – stellt auch Gustavo Gozzi heraus. Interessant sind jedoch vor allem seine Überlegungen zur theoretischen Begründung sozialpolitischer Maßnahmen im Rahmen der Verwaltungswissenschaft und zum Zusammenhang von Sozialpolitik und Verfassungsfrage. So hätten sich die italienischen Sozialreformer über den Kathedersozialismus hinaus an der von Lorenz von Stein entwickelten Verwaltungslehre orientiert, die eben auch die gesellschaftlichen Interessen und Bedürfnisse in die Staatstätigkeit miteinbezogen habe, hätten sich dabei aber den in Italien vorherrschenden liberalen Prinzipien angepaßt, indem sie die rechtlichen Aufgaben strikt von den politischen Aufgaben des Staates trennten.¹⁹ Dagegen konnte die Arbeiterbewegung vor allem in der Ära Giolitti aufgrund der unterschiedlichen Verfassungsentwicklung, d.h. infolge der Ausformung des parlamentarischen Prinzips in Italien, das die Vorherrschaft einer Pluralität von korporativen Interessen nach sich zog, zunehmend in die Ausgestaltung der Sozialgesetzgebung miteinbezogen werden.

Zweifellos kam es nach der 1898 erfolgten Einführung der Unfallpflichtversicherung, deren Geltungsbereich auf einige genau bestimmte Unternehmens- und Industriezweige eingegrenzt war- darin eingeschlossen Betriebe mit mehr als fünf Arbeitern, in denen Maschinenkraft angewandt wurde – in der sozialreformerisch orientierten Ära Giolitti zu verstärkten sozialpolitischen Eingriffsversuchen seitens der Regierung. 1902 wurde beim Ministerium für Landwirtschaft, Industrie und Handel unter dem Namen *Consiglio superiore del lavoro* eine weitere Beratungskommission geschaffen, deren Mitglieder zu einem Gutteil der Wirtschaft und der Arbeitswelt angehörten, so daß eine angemessene Vertretung der gesellschaftlichen Interessengruppen und der zuständigen staatlichen Stellen sichergestellt war²⁰; neben den vorrangig erörterten Fragen des Arbeitsrechtes behandelte sie ebenfalls Thematiken aus dem Bereich von Sozialgesetzgebung und Sozialversicherung.²¹ Konkret richteten sich die staatlichen Initiativen auf eine Verbesserung

18 Vgl. dazu beispielsweise Mario Tosti, *Dalla carità al diritto di assistenza. Cattolici e tutela sociale in Umbria alla fine dell'Ottocento*, Perugia 1991, S. 125f.

19 Gustavo Gozzi, *Modelli politici e questione sociale in Italia e in Germania fra Otto e Novecento*, Bologna 1988; auf deutsch aus diesem Themenbereich ders., *Verwaltungslehre und Sozialpolitik: L.v. Stein und C.F. Ferraris*, in Reiner Schulze, *Deutsche Rechtswissenschaft und Staatslehre im Spiegel der italienischen Rechtskultur während der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts*, Berlin 1990, S. 177-201.

20 Stefano Sepe, *Politici e burocrati in un tentativo di mediazione degli interessi: il Consiglio superiore del lavoro come organo amministrativo*, in: Giorgio Vecchio (Hg.), *Il Consiglio superiore del lavoro (1903-1923)*, Mailand 1988, S. 180-218, hier S. 190f.

21 Giancarlo Pellegrini, *Il Consiglio superiore del lavoro e i problemi del tempo: dibattiti e risoluzioni*, *ibid.*, S. 99-179, hier S. 107-127.

der Unfallversicherung, die im Verlaufe des ersten Jahrzehnts des neuen Jahrhunderts auf immer weitere Berufskategorien ausgedehnt wurde und ab 1904 auch bestimmte Gruppen landwirtschaftlicher Arbeiter miteinschloß, oder der Kinderschutzgesetzgebung, die 1902 die Fabrikarbeit für Kinder unter 12 Jahren verbot und ihren Arbeitstag auf 11 Stunden täglich beschränkte; in diesem Zusammenhang wurden auch erste Regelungen bezüglich der Frauenarbeit und des Mutterschaftsurlaubs getroffen. Versuche zur Einführung einer Unfallpflichtversicherung für alle Landarbeiter, zur Schaffung eines Schutzes gegen Berufskrankheiten und zum Aufbau einer allgemeinen Krankenversicherung hingegen scheiterten und sollten erst als Folge des ersten Weltkrieges oder später gelingen.²² Daß es zu diesen Verzögerungen kam, mochte unter anderem daran liegen, daß der liberale Grundzug aus den Anfängen fortwirkte. Er bestimmte zu einem guten Teil auch die durchgeführten Neuerungen. Schon die nunmehr obligatorische Unfallversicherung konnte wahlweise bei der nationalen Versicherungskasse oder bei privaten Versicherungsanstalten vorgenommen werden, und der Versicherungsfall trat bis nach dem ersten Weltkrieg nur dann ein, wenn der Unternehmer tatsächlich einen Versicherungsvertrag abgeschlossen und die Prämien eingezahlt hatte. Dagegen blieb die Alters- und Invaliditätsversicherung überhaupt freiwillig, wenn auch mit einer Anschubfinanzierung und mit jährlichen Zuschüssen je nach den individuellen Beiträgen versehen. Insofern ging in dieser Zeit die 1910 eingerichtete, 1912 in Kraft getretene Mutterschaftskasse noch am weitesten, die sowohl einen obligatorischen Schutz für den ersten Monat nach der Geburt als auch einen festen staatlichen Zuschuß zu den anteilsgleichen Beiträgen der Unternehmer und Frauen vorsah.²³

Inwieweit die sozialistische Bewegung und die Arbeiterorganisationen diesen Maßnahmen gegenüber konkret Stellung bezogen und an ihnen beteiligt waren, ist vor Gustavo Gozzi²⁴ von Arnaldo Cherubini und Anna Coluccia für die Ära Giolitti allgemein²⁵ und von Oriella Antozzi²⁶ insbesondere anhand des Kinder- und Frauenschutzes thematisiert worden. Deutlich wird die im wesentlichen ablehnende Haltung der politischen Organisationen in den 1880er und beginnenden 1890er Jahren gegen jegliche Sozialgesetzge-

22 Eingehend informieren über die Ära Giolitti Arnaldo Cherubini, Anna Coluccia, *La previdenza sociale nell'epoca giolittiana*. 1. L'infortunio sul lavoro nell'industria, in: *Previdenza sociale: rivista dell'Istituto nazionale della previdenza sociale*, 40 (1984), S. 3-50; 2. L'infortunio sul lavoro nell'agricoltura, ebd., S. 351-382; 3. La pensionistica d'invalidità e vecchiaia, ebd., S. 807-836; 4. Malattie professionali e maternità, ebd., 41 (1985), 31-71. Die Artikelserie erschien Rom 1986 auch in Buchform.

23 Gisela Bock, Pat Thane (Hg.), *Maternity and Gender Policies. Women and the Rise of the European Welfare States, 1880s-1950s*, London/New York 1991, Introduction, S. 4; Annarita Buttafuoco, *Motherhood as a political strategy: the role of the Italian women's movement in the creation of the Cassa Nazionale di Maternità*, ebd., S. 178-195.

24 Gustavo Gozzi, *Modelli politici e questione sociale*, S. 209-221.

25 Arnaldo Cherubini, Anna Coluccia, *La previdenza sociale nell'epoca giolittiana*. 5. Per una interpretazione storica, in: *Previdenza sociale: rivista dell'Istituto nazionale della previdenza sociale* 41 (1985), S. 827-879.

26 Oriella Antozzi, *I socialisti e la legislazione sul lavoro delle donne e dei fanciulli*, in: *Movimento operaio e socialista*, 20 (1974), S. 285-314.

bung. Ein grundsätzlicher Orientierungswandel setzte auf dem Kongreß der sozialistischen Partei 1897 in Bologna ein, wo die Notwendigkeit einer ernsthaften Arbeiterschutzgesetzgebung hervorgehoben wurde. Ein Jahr später vermerkte die Parteizeitschrift *Critica sociale* negativ, daß die sozialistischen Änderungsvorschläge zum Unfallschutzgesetz zurückgezogen worden seien, 1901 schließlich brachten die Sozialisten einen eigenen Gesetzesentwurf zur Regelung der Kinder- und Frauenarbeit ein, der einige Jahre zuvor aus der sozialistischen Frauengruppe in Mailand hervorgegangen war und die Zustimmung der Verbände der Arbeitskammern, Kooperativen und Unterstützungsvereine gefunden hatte, ohne damit jedoch das neue, 1902 verabschiedete Gesetz wesentlich beeinflussen zu können. Überhaupt breitete sich in der Arbeiterbewegung die Überzeugung aus, das eine umfassende staatliche Sozialgesetzgebung notwendig sei, die nur von ihrem radikalen Flügel, den revolutionären Syndikalisten, kontrastiert wurde.

Der rechtlich-institutionelle, zum Teil auch auf eine allgemeinere theoretische Ebene gehobene Rahmen der beginnenden Sozialgesetzgebung stand in den bisher genannten Studien im Vordergrund. Durchweg wurde dabei auf die bereits im Konzept angelegte mangelhafte institutionelle Umsetzung hingewiesen. So standen anfänglich zur Kontrolle, ob die Bestimmungen des Kinderarbeitsschutzgesetzes eingehalten wurden, für die Bergwerke zwar noch 38 Inspektoren zur Verfügung, für die Fabriken hingegen nur zwei, ab 1892 drei. Mitte der 1890er Jahre besserte sich die Lage insofern, als auch die Polizei zu den Inspektionen eingesetzt wurde.²⁷ Hinsichtlich der Unterstützungsvereine zeigte eine regierungsamtliche Statistik, daß noch 1904 nur 24% aller bestehenden Gesellschaften rechtlich anerkannt worden waren.²⁸ Und die geringe Resonanz, auf die die Unfallkasse gestoßen war, hatte ja schließlich dazu geführt, daß sie 1898 in eine Pflichtversicherung umgewandelt wurde: Von den ungefähr 1,7 Millionen Arbeitern, die potentiell unter den Anwendungsbereich des Unfallschutzgesetzes fielen, waren zu diesem Zeitpunkt gerade einmal 160.772 bei der nationalen Unfallkasse eingeschrieben. Bis 1904 schließlich stieg der Kreis der anspruchsberechtigten Arbeiter durch Einbeziehung vorher nicht berücksichtigter Berufskategorien auf über drei Millionen.

Nicht immer wird bei den Urteilen über Erfolg oder Mißerfolg der beginnenden Sozialgesetzgebung in Italien deutlich, daß sich die Zahlen im vorliegenden Fall allein auf die staatliche Unfallversicherungskasse beziehen, die verpflichtet war, auch die größten Risiken zu versichern, welche hingegen von den privaten Versicherungsgesellschaften abgelehnt werden konnten; diese waren somit in der Lage, niedrigere Beiträge festzusetzen oder Rabatte zu gewähren, was dazu führte, daß sie beispielsweise 1908 auf über eine Million Unfallversicherte kamen, während die staatliche Kasse nicht einmal 500.000 erreichte.²⁹ Ähnliches gilt für die Konsortien, Syndikate und Privatkassen, die nach Einfüh-

27 Sellin, Anfänge staatlicher Sozialreform, S. 105; Martone, Prime leggi sociali nell'Italia liberale, S. 120.

28 Marucco, Mutualismo e sistema politico, S. 194.

29 Cherubini, Coluccia, Previdenza sociale nell'epoca giolittiana. I. L'infortunio sul lavoro nell'industria, S. 29 und 34.

nung des neuen Unfallschutzgesetzes von 1898 von den versicherungspflichtigen Unternehmen selbst eingerichtet wurden; es handelt sich hierbei um ein noch wenig erforschtes Feld, doch läßt sich am Beispiel der piemontesischen *Cassa Consorziale Vercellese* nachweisen, daß derartige Initiativen recht erfolgreich waren.³⁰

Die institutionelle Umsetzung ist ein Aspekt der Frage nach der Wirksamkeit der gesetzgeberischen Maßnahmen. Ein anderer Aspekt ist der konkrete Nutzen, den die betroffenen Kreise von den Gesetzen hatten. Interessant ist dieser zweite Aspekt bereits im Hinblick auf den Kinder- bzw. später auf den Frauenschutz, nämlich hinsichtlich der Frage, inwieweit sich die Lebens- und Arbeitsverhältnisse der Versicherten änderten, doch Antworten darauf bietet die Forschungsliteratur nicht an. Noch wichtiger ist der Aspekt des konkreten Nutzens bezüglich der Leistungsgesetze wie das Unfallversicherungsgesetz oder das Mutterschaftsschutzgesetz, denn in diesem Zusammenhang stellen sich weitere Probleme: ob beispielsweise die gewährten Unterstützungen zwar nicht den Verdienstaufschlag abdeckten, aber doch in der einen oder anderen Form ausreichten, oder ob auf andere Mittel, auf die Angebote der Unterstützungsvereine oder nicht zuletzt auf die Fürsorge zurückgegriffen werden mußte. Angaben dazu fehlen, sieht man einmal von den gesetzlich vorgeschriebenen Mindestbeträgen ab.

Immerhin bot das Unfallversicherungsgesetz von 1898 erhebliche Vorteile für die Arbeitnehmer, die sich daraus ergaben, daß es durch die Einführung der Pflichtversicherung mit dem Prinzip der persönlichen Haftpflicht des Fabrikanten brach: Gedeckt war nun jeder Unfall, d.h. nicht nur solche, die auf der Schuld des Unternehmers beruhten, sondern auch diejenigen, die durch den Geschädigten selbst, durch höhere Gewalt oder durch Zufall verursacht worden waren. Der versicherte Arbeiter mußte nun nicht mehr die Haftung des Fabrikanten auf gerichtlichem Wege nachweisen und auf dieser Grundlage die Schadenersatzforderungen einklagen, was aufgrund enger Auslegung der einschlägigen zivilrechtlichen Bestimmungen und prozeduraler Verzögerungen nur in den seltensten Fällen zum Erfolg geführt hatte.³¹ Selbst die freiwillige Unfallkasse von 1883 war in diesem Zusammenhang wenig hilfreich gewesen, denn die Leistungen, die sich über die global für den Unfall vorgesehenen Versicherungssummen hinaus noch aus der persönlichen Haftung ergaben, mußten bei Vorliegen eines bestimmten Versicherungstyps weiterhin eingeklagt werden – nur hatte in diesem Fall der Geschädigte auch die Versicherungskassen zum Prozeßgegner.³²

Ein weiterer wichtiger Schritt in der Sozialgesetzgebung erfolgte im Juli 1898 mit der Einrichtung der nationalen Rentenversicherungskasse, die den Grundstein für das heuti-

30 Flavio Quaranta, Contributo alla storia dell'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro a Vercelli: la cassa consorziale vercellese (1898-1907), in: Bollettino storico vercellese 47 (1996), S. 75-129; hier auch erste Hinweise auf derartige Einrichtungen in anderen italienischen Städten.

31 Lorenzo Gaeta, Infortuni sul lavoro e responsabilità civile alle origini del diritto di lavoro, Napoli 1986, 3. und 4. Kapitel.

32 Ebd., S. 134-139.

ge Versicherungsinstitut *Istituto della previdenza sociale* (INPS) legte. Zu seinem 90jährigen Bestehen veröffentlichte das Institut vor zehn Jahren einen Sammelband zu seiner Geschichte, der auch einen Beitrag über den hier interessierenden Zeitraum enthält³³: Die Rentenversicherungskasse stand zunächst noch ganz in der liberalen Tradition, da sie ebenfalls auf dem Prinzip der Freiwilligkeit beruhte, konzeptionell mit dem System der Sparkassen verbunden war und den versicherungstechnischen Kriterien der privaten Lebensversicherungen gehorchte. Der Autor des Beitrages konzentriert sich ebenfalls auf die institutionelle Entwicklung, auf ihren autonomen, von der staatlichen Verwaltung unterschiedenen Status, auf ihre regionale Organisation, die von den Sparkassen und vor allem von den Postämtern sichergestellt wurde, auf die Zusammensetzung des Vorstands, bei der eine bestimmte Zahl von Arbeitervertretern vorgesehen war sowie auf das Personal und dessen Entlohnung.

Versichern lassen konnten sich alle abhängig beschäftigten Handarbeiter einschließlich der Landarbeiter beiderlei Geschlechts. Das ergab zu Beginn des 20. Jahrhunderts eine Zahl von über 11 Millionen Versicherungsberechtigten³⁴, von denen sich jedoch bis 1910 nur 337.542 und bis kurz vor Ausbruch des ersten Weltkrieges 562.597 eingeschrieben hatten. Wie schon im Zusammenhang mit der Unfallversicherungsgesetzgebung zeigt sich erneut das Scheitern des liberalen Modells, bei dem es gerade die dem liberalen Konzept entsprechenden Unterstützungsvereine waren, die in ihrer Furcht vor Zentralisierungstendenzen die neuen Gesetzesmaßnahmen ablehnten. Tatsächlich lag es insbesondere am Widerstand der Unterstützungsvereine, wenn die Einführung der Pflichtversicherung, für die man sich ab 1910 von verschiedenen Seiten verstärkt einsetzte, hinausgezögert wurde. Erst im Verlauf des Krieges führte die Regierung für die Kriegsindustrie per Dekret eine solche anteilig von den Arbeitgebern und Arbeitnehmern getragene Versicherung ein. Schließlich machte ein weiteres Dekret vom April 1919, das im Dezember 1923 Gesetzeskraft erlangte, die Rentenversicherung für alle abhängig beschäftigten Arbeiter und Angestellten beiderlei Geschlechts und jedweder Nationalität, darin eingeschlossen die Grundschul- und Privatlehrer, die Hausangestellten, die Halbpächter und Pächter, zum Teil bis zu einer bestimmten Verdienstgrenze obligatorisch.

In Gustapanes Beitrag finden sich ferner einige Hinweise auf die Unterstützungsleistungen.³⁵ Die hier erwähnten Gesamtzahlen helfen dabei wenig weiter, wenn man etwas über die konkreten Wirkungen für die versicherten Arbeiter wissen will. Immerhin nennt der Autor die Höhe der Durchschnittsrenten für das Jahr 1913, die bei der nationalen Versicherungskasse bei jährlich 324 Lire lag, während die Staatsangestellten, die auf der Grundlage des Gehaltes der letzten fünf Jahre und des Dienstalters direkt aus der Staats-

33 Enrico Gustapane, *Le origini del sistema previdenziale: la Cassa nazionale di previdenza per l'invalidità e per la vecchiaia degli operai (19 novembre 1898-19 luglio 1919)*, in *Novant'anni di previdenza in Italia: culture, politiche, strutture. Atti del convegno*. Roma, 9/10 novembre 1988, Roma 1989, S. 35-98.

34 Nach Berechnungen Gustapanes ebd., S. 79.

35 Ibid., S. 91-98.

kasse bezahlt wurden, erheblich mehr erhielten, so ein Arbeiter der staatlichen Tabakmanufaktur bei gleicher Zahl von Arbeitsjahren jährlich 579 Lire; die Angaben zu den Invaliditätsrenten beschränken sich hingegen auf die Gesetzesbestimmung von 1906, daß die Summe von jährlich 120 Lire nicht unterschritten werden dürfe. Täglich also standen einem Arbeiter aus der Privatindustrie knapp 90 *centesimi* zur Verfügung. Vergleicht man sie mit den durchschnittlichen Verbraucherpreisen, die 1912 für ein Kilogramm Brotgetreide bei rund 40 *centesimi* und für ein Kilogramm Schweine- oder Rindfleisch zwischen 1,50 und 2,00 Lire lagen³⁶, läßt sich zumindest andeutungsweise ermessen, wie wenig die Leistungen aus der Pensionskasse ausreichten. Gerade hier öffnet sich ein weites Forschungsfeld, das die Entwicklung der Lebenshaltungskosten mit den tatsächlichen, möglicherweise über das historische Archiv des *Istituto nazionale per la previdenza sociale* zugänglichen Leistungen der Versicherungskassen verknüpft.³⁷

Das Jahr 1898 stellt mit der Einführung der Unfallpflichtversicherung und der gleichzeitigen Einrichtung der Invaliditäts- und Altersversicherung in gewisser Hinsicht einen Wendepunkt in der Geschichte der italienischen Sozialgesetzgebung dar, insofern der staatliche Eingriff direkt bzw. indirekt zunahm (verstärkte Regulierungsversuche, finanzielle Zuschüsse). Die Krankenversicherung blieb davon zunächst noch ausgeschlossen. Tatsächlich stellten die Arbeiterunterstützungsvereine weiterhin einen der Grundpfeiler für die Krankenversorgung dar, deren Hauptzweck nach einer Umfrage von 1885 zu 97,6% die unentgeltliche ärztliche Hilfe im Krankheitsfalle war; zusätzlich boten sie zuweilen noch Invaliditäts- und Altersrenten, die Übernahme von Begräbniskosten, Leistungen bei Dauerkrankheit und Arbeitslosigkeit sowie Gelder für Witwen und Waisen. Den Höhepunkt ihrer Entwicklung fanden sie nach einem Schub, der in den 1880er Jahren einsetzte, Mitte der 1890er Jahre mit 6725 Vereinen und ungefähr einer Million Mitgliedern. Auf dem Niveau, das sie hier erreichten, hielten sie sich mit ihren Unausgewogenheiten hinsichtlich der geographischen Verteilung und mit der Unsicherheit ihrer Leistungen bis ins nächste Jahrhundert hinein, als innerhalb und außerhalb von Regierung und Parlament die Frage einer obligatorischen Krankenversicherung diskutiert wurde.³⁸ Eine nicht unwichtige Rolle spielten dabei die Unterstützungsvereine und ihre Verbände selbst entweder als Wortführer derartiger Vorstellungen oder im Rahmen der einzelnen

36 Annuario Statistico Italiano, hg. von der Direzione generale della Statistica e del Lavoro, 2. Serie, Bd. 3: Anno 1913, Roma 1914, S. 182 f.

37 Eine Beschreibung der Bestände im Archiv des INPS vgl. bei Alexandra Kolega, *I sindacati e la formazione dello Stato sociale: gli archivi degli istituti di assistenza e previdenza*, in *Fonti per la storia del movimento sindacale in Italia. Atti del convegno Roma, 16-17 marzo 1995* (=Pubblicazioni degli Archivi di Stato. Quaderni della Rassegna degli Archivi di Stato, 79) Roma 1997, S. 39-49.

38 Vgl. außer der in Anm. 12 genannten Studie von Dora Marucco den ausführlichen Überblick bis 1900 in Arnaldo Cherubini, *Beneficenza e solidarietà. Assistenza pubblica e mutualismo operaio, 1860-1900*, Milano 1991, S. 205-331, und für die Ära Giolitti ders., *Introduzione storica alle assicurazioni sociali in Italia (L'assistenza di malattia dal 1900 al 1915)*, in: *Rivista degli infortuni e delle malattie professionali*, 1972, S. 70-135, hier S. 70-82.

Projekte als mögliche Versicherungsträger. Die Initiativen von 1907-1909 seitens des Consiglio della previdenza e delle assicurazioni sociali³⁹ und die Arbeiten einer Parlamentskommission ab 1917 sowie der Reformentwurf des Verbandes der Unterstützungsvereine⁴⁰ scheiterten jedoch, so daß – abgesehen von den staatlichen Maßnahmen zur Bekämpfung von Tuberkulose und Malaria seit Beginn des neuen Jahrhunderts⁴¹ – erst während des Faschismus die ersten konkreten Schritte in diese Richtung unternommen wurden.

Die Fürsorgegesetzgebung

Den zweiten Grundpfeiler der Krankenversorgung bildeten die Gemeinden und Hospitäler, die sich ihrer im Rahmen der Armenpflege annahmen. So wurden mit dem Gesetz über das öffentliche Gesundheitswesen von 1888, das im Zusammenhang mit den neuen Hygienevorstellungen und den Fortschritten im Feld der wissenschaftlichen Medizin entstanden war, seinen konkreten Anlaß aber in der Cholera-Epidemie von 1884-85 gefunden hatte, die Gemeinden verpflichtet, über die amtsärztlichen Stellen, die sogenannten *condotte mediche*, die unentgeltliche ärztliche Versorgung der Armen sicherzustellen.⁴² Die Institution der *condotte mediche* konnte auf eine lange Tradition zurückblicken und war insbesondere in Lombardo-Venetien seit 1834 obligatorisch. Das einschlägige Gesetz, das auf der Grundlage der piemontesischen Regelungen zu Beginn des staatlichen Einigungsprozesses erlassen wurde, fiel hingegen hinter diese Bestimmungen zurück, insofern es für die Gemeinden keine Pflichtleistungen zur medizinischen Versorgung vorsah; erst das Gemeinde- und Provinzialgesetz von 1865 zur Vereinheitlichung der staatlichen Verwaltung schrieb sie wieder vor, allerdings nur dort, wo keine spezifischen Einrichtungen vorhanden waren⁴³, so daß die *condotte mediche* sich langsam weiter auszubreiten begannen und die Zahl der Gemeinden, in denen sie fehlten, von 25% im Jahr 1861 auf 5,8% im Jahr 1885 zurückging. Die Stellung der Amtsärzte wurde aber erst mit dem Gesetz von 1888 gestärkt, als ihnen größere unmittelbare Verantwortlichkeiten gegenüber den übergeordneten Instanzen der Gesundheitsverwaltung übertragen wurden und sie nach einer dreijährigen Probezeit zu Staatsbeamten mit Aussicht auf eine Daueranstellung wurden.⁴⁴

39 Cherubini, Storia della previdenza sociale, S. 178.

40 Giovanna Vicarelli, Alle radici della politica sanitaria in Italia. Società e salute da Crispi al Fascismo, Bologna 1997, S. 232.

41 Ausführlich Cherubini, Introduzione storica alle assicurazioni sociali, S. 102-113.

42 Giovanna Vicarelli, Alle radici della politica sanitaria in Italia, S. 97.

43 Maura Piccialuti Caprioli, Amministrazione pubblica ed istituzioni assistenziali dal 1871 al 1911, in Storia d'Italia. Le regioni dall'Unità a oggi, Bd. 10: Il Lazio, hg. von Alberto Caracciolo, Torino 1991, S. 365-442, hier S. 379.

44 Fiorenza Tarozzi, L'organizzazione pubblica della sanità. L'ordinamento prima della legge 22 dicembre 1888, n. 5849, in Istituto per la scienza dell'amministrazione pubblica, Le Ri-

Auch die Hospitäler bezog das Gesetz von 1888 in die öffentliche Krankenversorgung ein, insofern den Gemeinden, in denen sie vorhanden waren, die Möglichkeit eingeräumt wurde, nur subsidiär tätig zu werden⁴⁵, und auf jeden Fall war vorgesehen, daß die von der Gemeinde in der Armenliste geführten Personen im Bedarfsfalle in die Hospitäler eingewiesen werden konnten.⁴⁶ Damit aber ist der Bereich des privaten, zumeist kirchlich kontrollierten Fürsorgewesens angesprochen, denn die Hospitäler gehörten zum System der vielfältigen, aus verschiedenen einzelstaatlichen Traditionen herkommenden Wohltätigkeitsinstitutionen und Stiftungen, von deren Gesamtvermögen, dem sogenannten *patri-monio dei poveri*, sie über 30% in ihren Händen hielten.⁴⁷ Diesen Bereich versuchte die neue Regierung bereits unmittelbar nach Gründung des Einheitsstaates zu regeln und damit zu vereinheitlichen. Möglichst klein wollte sie dabei die Kontrollfunktionen und die Einflußnahme von Staat und öffentlicher Hand halten. So sicherte sie den Einrichtungen mit dem entsprechenden Gesetz vom August 1862 die volle Autonomie und die uneingeschränkte Achtung des Stifterwillens zu; waren als öffentliche Einrichtungen auf Gemeindeebene auch die sogenannten Wohlfahrtskongregationen, die *congregazioni di carità*, vorgesehen, so durften sie nur über solche Stiftungsmittel verfügen, die allgemein für die Armen ohne Angabe eines spezifischen Trägers bestimmt waren. Öffentliche Stellen sollten sich weiterhin um die mittellosen Geisteskranken und um die ausgesetzten Kinder kümmern. Mit dieser Liberalisierung nahm die neue Gesetzgebung nicht nur die im Zuge des Vereinigungsprozesses getroffenen Maßnahmen in Zentralitalien, sondern auch die im Laufe der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts gewachsenen öffentlichen Strukturen in der Lombardei, in der Toskana und im Königreich Neapel zurück.⁴⁸ Dieses Gesetz von 1862 bildete für die nächsten dreißig Jahre die Grundlage zur Organisation des Fürsorgewesens in Italien. Einige spezifische Bestimmungen aus anderen Bereichen kamen hinzu. So erlaubte das 1859 verabschiedete, 1865 bestätigte Gesetz über die öffentliche Sicherheit den Bedürftigen und Arbeitsunfähigen die Bettelei dort, wo es keine oder nicht genügend Armenhäuser gab, während die „Vagabunden“ und „Müßiggänger“ auf jeden Fall in ein Arbeitshaus eingewiesen werden sollten oder ihnen ein

forme crispine, Bd. 4: Amministrazione sociale, Milano 1990, S. 495-520; Franco Della Peruta, Sanità pubblica e legislazione sanitaria dall'Unità a Crispi, in: Studi Storici 21 (1980), S. 713-759, hier S. 740-746, 751-759, jetzt auch in ders., Società e classi popolari nell'Italia dell'Ottocento, Palermo 1985, S. 197-244.

45 Giovanna Ognibene, L'organizzazione pubblica della sanità. 3. L'iter parlamentare della legge 22 dicembre 1888, n. 5849, in Riforme crispine, Bd. 4, S. 529-566, hier S. 532.

46 Vicarelli, Alle radici della politica sanitaria in Italia, S. 97.

47 Frascani, Ospedale e società in età liberale, S. 16f.

48 Franco Della Peruta, Le opere pie dall'Unità alla legge di Crispi, in: Problemi istituzionali e riforme nell'età crispina (= Atti del LV Congresso di storia del Risorgimento italiano, Sorrento, 6-9 dicembre 1990), Roma 1992, S.195-250, hier S. 220; derselbe Aufsatz, der einen Überblick über die Geschichte der Wohlfahrtsinstitutionen bietet, erschien auch in: Il Risorgimento 43 (1991), S. 173-211. Eine neuere Orientierung bietet Arnaldo Cherubini, Beneficenza e solidarietà. Assistenza pubblica e mutualismo operaio 1860-1900, Milano 1991, S. 7-204.

Zwangswohnsitz zugeteilt wurde.⁴⁹ Überdies wurden die Hospitäler in den 1860er und 1870er Jahren einer verstärkten staatlichen Kontrolle unterworfen.⁵⁰ Neue Probleme kamen nach der 1870 erfolgten Einnahme Roms im Zusammenhang mit der Neuordnung des Fürsorgewesens auf, als im Dezember 1871 die päpstliche Unterstützungskommission aufgelöst wurde und mit der Aufhebung der Klöster im Jahr 1873 auch deren Leistungen in der Armenversorgung wegfielen.⁵¹ Diese Maßnahmen wirkten sich einerseits verheerend auf die materiellen Lebensbedingungen der sehr großen Armenbevölkerung in Rom aus⁵², so daß die Stadtverwaltung sich zur Einrichtung zweier provisorischer Armenhäuser und überhaupt zur ständigen Erhöhung ihrer diesbezüglichen Ausgaben gezwungen sah. Andererseits führte die Ausdehnung des Fürsorgegesetzes von 1862 auf das Gebiet des ehemaligen Kirchenstaates zu Konflikten mit dem päpstlichen Rom, die man insofern zu verringern suchte, als die Laizierung der Wohlfahrtseinrichtungen nur zögernd in Angriff genommen wurde und deren wirtschaftliche und administrative Strukturen unverändert blieben.⁵³

Seit Mitte der 1870er Jahre häuften sich in Presse und Parlament die Stimmen, in denen Mißstände, Verschwendung und auch Mißbrauch in der Verwaltung der Fürsorgeinstitutionen beklagt wurden. Tatsächlich blieb die vom Gesetz von 1862 vorgesehene Kontrolle unzureichend. Waren schon die gesetzlich festgelegten Aufsichtsfunktionen eingeschränkt, so kamen ihnen – beispielsweise hinsichtlich der Vorlage von Jahresabschlussbilanzen – sowohl die einzelnen Fürsorgeinstitutionen als auch die zuständigen öffentlichen Behörden nur widerstrebend nach. Hervorgehoben wurden ferner die hohen Personal- und Verwaltungskosten, die bis zu 40% der Nettoeinkommen ausmachen konnten, die zweifelhaften Kapitalanlagen und der Nepotismus bei der Ämtervergabe.⁵⁴ Dagegen vermochte die erste regierungsamtliche Erhebung von 1861 über die Lage der milden Stiftungen, die sich in erster Linie auf die Aspekte der Vermögens- und Wirtschaftsverwaltung konzentrierte, aufgrund der Widerstände der Wohlfahrtseinrichtungen, gerade diesen Bereich offenzulegen, überhaupt nur ein unzuverlässiges Bild vom gesamten Fürsorgewesen zu liefern.⁵⁵

49 Antonio Fiori, *Mendicanti, oziosi e vagabondi nella legislazione italiana (1859-1915)*, in: *Clio* 33 (1997), S. 125-149, hier S. 127-129.

50 Frascani, *Ospedale e società in età liberale*, S. 124f.

51 Antonio Fiori, *Il problema dei mendicanti nella Roma di fine Ottocento e giolittiana*, in: *Archivio della Società romana di storia patria* 119 (1996), S. 185-214, hier S. 186.

52 Nach Cherubini, *Beneficenza e solidarietà*, S. 20, hing ungefähr die Hälfte der römischen Stadtbevölkerung in der einen oder anderen Form von den Wohlfahrtsinstitutionen ab.

53 Piccialuti Caprioli, *Amministrazione pubblica ed istituzioni assistenziali dal 1871 al 1911*, S. 373-378.

54 Überblick mit Beispielen in Della Peruta, *Le opere pie dall'Unità alla legge di Crispi*, S. 222-226.

55 Maura Piccialuti Caprioli, *Il patrimonio del povero. L'inchiesta sulle opere pie del 1861*, in: *Quaderni storici* 45 (1980), S. 918-941.

Neben den Mißständen trat immer nauiger der Anachronismus zahlreicher Einrichtungen ins Bewußtsein, dem mit der Möglichkeit der Zweckumwandlung, die vom Gesetz durchaus vorgesehen war, aufgrund der Komplexität der Verfahrensweisen nicht beizukommen war. Dazu gehörten vor allem die Bruderschaften, Kongregationen und ähnliche religiöse Einrichtungen, die insbesondere in Süditalien Kult- und Fürsorgezwecke miteinander vereinigten, die zahllosen Almosenstiftungen und Mitgiftfonds für arme heiratswillige Frauen, die insbesondere in Süditalien verbreiteten *monti frumentari*, die gegen einen geringen Naturalzins Getreide zur Aussaat oder zum Konsum verteilten, und die Pfandleihanstalten. Angesichts dieser sich zuspitzenden Probleme innerhalb der Fürsorgeinstitutionen unternahm bereits die seit der staatlichen Einheit regierende historische Rechte Anfang der 1870er Jahre Neuordnungsversuche, die auf eine verstärkte Kontrolle zielten und unter dem Hinweis auf die gesellschaftlichen Bedürfnisse den staatlichen Einfluß auf die Verwendung der zur Verfügung stehenden Gelder sicherstellen sollten.⁵⁶ Dieser Versuch scheiterte, wurde jedoch von der historischen Linken nach der „parlamentarischen Revolution“ von 1876 weitergeführt. Eine eigens eingerichtete Regierungskommission suchte in diesem Zusammenhang insbesondere nach Wegen, auf denen sich die Zweckumwandlung vereinfachen und die Verwaltung der Fürsorgeinstitutionen auf kommunaler Ebene zentralisieren ließ. Die Vorschläge gingen auch in eine Gesetzesvorlage ein, die Ende 1877 im Rahmen einer umfassenden Reform der innerstaatlichen Ordnung – vorgesehen waren außerdem eine Wahlrechtsreform, eine Reform des Gesetzes über die öffentliche Sicherheit, neue Bestimmungen zum Schutz von Gesundheit und öffentlicher Moral sowie über die Geisteskranken – ins Parlament eingebracht wurde, aber wie der Gesamtplan erfolglos blieb. In den 1880er Jahren wurden die Diskussionen fortgeführt, wobei das Interesse sich auf die Arbeit der neuen Untersuchungskommission zur Lage der Fürsorgeeinrichtungen konzentrierte; ihre Ergebnisse boten schließlich die Grundlage für Crispis Reformgesetz von 1890, das ebenfalls im Rahmen einer umfassenden Verwaltungsreform entstand.

Das Gesetz vom 17. Juli 1890, welches das Stiftungswesen bis heute regelt, brachte eine wesentliche Ausweitung der Funktionen und Aufgaben der öffentlichen Hand, die sich schon darin widerspiegelte, daß den Fürsorgeeinrichtungen mit der Bezeichnung *Istituzioni pubbliche di beneficenza* ein öffentlicher Charakter zugeschrieben wurde. Ein Angelpunkt der Reform waren die *congregazioni di carità*, die nunmehr obligatorisch wurden und denen die kleineren Stiftungen zufließen sollten; vorgesehen war darüber hinaus die Möglichkeit, die Wohltätigkeitseinrichtungen, die ähnliche Zielsetzungen verfolgten, zu Gruppen zusammenzufassen. Ferner erleichterte das Gesetz die Zweckumwandlung, nannte sogar eine Reihe von rein religiösen Stiftungen, die ihr unterworfen werden sollten. Die Verpflichtung, die über die üblichen Bedürfnisse hinausgehenden Summen bei einer öffentlichen Kasse zu deponieren, die Immobilien in der Regel zu vermieten, die

56 Stefano Sepe, Stato e opere pie: la beneficenza pubblica da Minghetti a Depretis (1873-1878), in: Quaderni sardi di storia 4 (1983/1984), S. 179-205, hier S. 188-193.

verfügbaren Kapitalien in Staatstiteln anzulegen, sollte schließlich eine korrektere und weniger kostspielige Verwaltung sicherstellen.

Die Ausführung des neuen Gesetzes stieß auf Widerstände von verschiedenen Seiten. Die Katholiken lehnten es eindeutig, wenn auch nicht unbedingt pauschal ab.⁵⁷ Abgesehen davon, daß allgemein die Ausweitung der staatlichen Eingriffsmöglichkeiten zurückgewiesen und im besonderen der Ausschluß der seelsorgerisch tätigen Priester von der Leitung der *congregazioni di carità* beklagt wurde, entzündete sich der Konflikt konkret an Zusammenlegung, Gruppierung und Zweckumwandlung der Fürsorgeinstitutionen; wie sich dabei am Mailänder Beispiel zeigt, waren es gerade die Pfarrer, die sich dagegen wehrten, daß die von ihnen bisher verwalteten Stiftungen derartigen Maßnahmen unterworfen wurden, zunächst durch Anrufung des Staatsrates als des obersten Verwaltungsgerichts, dann auch durch die Weigerung, das Stiftungsvermögen auszuhändigen.⁵⁸ Und tatsächlich verfügte der Staatsrat über einen entscheidenden Ermessensspielraum, was dazu führte, daß es in der ersten Phase der Anwendung des neuen Gesetzes zu schwankenden, ja durchaus gegensätzlichen Entscheidungen kam. Erst in der Ära Giolitti ließen sich die Zielsetzungen des Gesetzes von 1890 in immer stärkerem Maße und auf einheitlichere Weise durchsetzen, während gleichzeitig mit der 1904 erfolgten Einrichtung der *Commissione di assistenza e beneficenza pubblica* auf Provinzebene, einem *Consiglio superiore di assistenza e beneficenza pubblica* und einem *Ispettorato della beneficenza* versucht wurde, eine effizientere zentrale und periphere Verwaltungsstruktur aufzubauen⁵⁹; zugleich wurden neue Erhebungen angeordnet, die weniger die Strukturen der Wohlfahrtseinrichtungen (Gesamtzahl, Vermögen, Rendite) als vielmehr ihre konkreten Dienstleistungen in ihren Stärken und Schwächen erfassen sollten.⁶⁰

Widerstände kamen aber auch von der Leitung der laizisierten Fürsorgeinstitutionen. Das jüngst untersuchte Beispiel der Mitgiftfonds, die von der Bologneser Pfandleihanstalt betreut wurden, mag in diesem Zusammenhang genügen. Die Pfandleihanstalt war direkt nach der Einigung zunächst der lokalen *congregazione di carità* zugeordnet worden, er-

57 Edoardo Bressan, *Le istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza*. 6. I cattolici milanesi di fronte al nuovo ordinamento, in *Le riforme crispine*, Bd. 4: Amministrazione sociale, 229-261; allgemeiner Silvio Restelli, *Chiesa e mondo cattolico italiano di fronte alla legge Crispi 1890 sulla riforma della beneficenza*, in: *Bollettino dell'Archivio per la storia del movimento sociale cattolico* (13) 1978, S. 100-142.

58 Amelia Belloni Sonzogni, *Le istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza*. 5. I cattolici milanesi dopo la legge 17 luglio 1890, n. 6972, in *Le riforme crispine*, Bd. 4: Amministrazione sociale, S. 263-290, hier S. 268.

59 Allgemein zu dieser Entwicklung bis zum Faschismus vgl. Paolo Cavaleri, *L'assistenza tra disciplina pubblica e libertà dei privati. Cento anni di giurisprudenza sulla „legge Crispi“*, Milano 1992, S. 31-117; zu den Funktionen und zur Arbeit des *Consiglio superiore di assistenza e beneficenza pubblica* im besonderen vgl. Antonio Fiori, *Il Consiglio superiore di assistenza e beneficenza pubblica (1904-1923)*, in: *Clio* 23 (1987), S. 93-111.

60 Stefano Sepe, *Amministrazione statale e assistenza: il controllo sulle „opere pie“ nel periodo giolittiano*, in: *Rivista trimestrale di scienza dell'amministrazione* 31 (1984), S. 3-32, hier S. 13.

hielt jedoch bald darauf wieder eine eigenständige Verwaltung, die in den Händen von je drei Vertretern der Regierung, der Provinz und der Stadt lag. Gegenüber Crispis ursprünglicher Absicht, die Mitgiftfonds aufzulösen, und gegenüber den Versuchen der *congregazione di carità*, sie wieder für sich zu vereinnahmen, wiesen die Verantwortlichen auf der Grundlage statistischer Daten nach, daß eine derartige Einrichtung in der Bevölkerung noch großen Anklang fände. Zweifellos stand dahinter – neben einer auf Bewahrung gerichteten Grundtendenz – auch der Gedanke, der Pfandleihanstalt einen nicht unbedeutenden Kapitalstock und damit die Präsenz auf dem Finanzmarkt zu erhalten. Interessant aber ist, daß die Mitgiftfonds durch die Einteilung des Empfängerkreises in unterschiedliche Bedürftigkeitsklassen und durch die Bildung von Rücklagen für die Altersruhe durchaus den modernen Erfordernissen angepaßt wurden und sich in dieser Form bis in den ersten Weltkrieg hinein halten konnten, als die Mittel dann der Kinderpflege und der Waisenkinderversorgung zuflossen.⁶¹ Dieser Aspekt einer bedingten, weil von einem grundsätzlichen Konservativismus ausgelösten Modernisierung findet in den einschlägigen Studien zur Entwicklung des Fürsorgewesens, die ein Idealmaß bei der Beurteilung der Neuerungsbestrebungen anlegen, selten Beachtung.

Eine mögliche Forschungsperspektive

Bereits gezeigt wurde, daß umfangreiches Zahlenmaterial über die Arbeiterunterstützungsvereine und allgemeine Auskünfte über die Leistungen der beginnenden Sozialgesetzgebung vorliegen. Auch die 1880 eingerichtete Kommission zur Untersuchung der Lage der Fürsorgeinstitutionen legte ihre Ergebnisse nach zehnjähriger Arbeit in zehn Bänden vor, die ein allgemeines Bild mit detaillierten Angaben boten: Zahl der Einrichtungen, Gesamtvermögen und -rendite, Aufgliederung nach den jeweiligen Zwecken, ihre regionale Verteilung, aus der sich ergibt, daß in Norditalien weit mehr Mittel zur Verfügung standen als in Süditalien, daß ferner die großen Städte gegenüber den Kleinstädten und dem flachen Land begünstigt waren.⁶² Ebensowenig fehlt es schließlich an zeitgenössischen statistischen Angaben über die Entwicklung der kommunalen Ausgaben zur Armenunterstützung.⁶³ Doch bleiben die Daten aus den jeweiligen Bereichen für sich und unverbunden, und sie wären für die eingangs gestellte Frage nach dem Zusammenhang von Sozialgesetzgebung und Fürsorge auf dieser allgemeinen Ebene auch wenig aussagekräftig.

61 Vgl. Isabelle Chabot, Massimo Fornasari, *L'economia della carità. Le doti del Monte di pietà di Bologna (secoli XVI-XX)*, Bologna 1997, S. 177-198.

62 Arnaldo Cherubini, *Beneficenza e solidarietà*, S. 37-52, gibt einige dieser Tabellen wieder.

63 Vgl. *La riforma crispina*, Bd. 3: *Amministrazione locale*, Milano 1990, innerhalb der einzelnen Stadtprofile von Bologna, S. 19, Como, S. 164f., Mantova, S. 388-394, Modena, S. 453-457, Rieti, S. 591, Udine, S. 703f.

Einen Weg weisen hier die Arbeiten zur Geschichte der Hospitäler, die in der neueren Forschung eine besondere Aufmerksamkeit erfahren hat. In der Zeit zwischen 1890 und dem ersten Weltkrieg, als die Gesellschaft einem beschleunigten Modernisierungsprozeß unterworfen war und sich das Bild des Hilfsbedürftigen vom Bettler und Vagabunden zum unterstützungsberechtigten Armen, Kranken oder Invaliden wandelte⁶⁴, erfuhren die Hospitäler einen Funktionswandel. Zwar verhinderten sie einerseits mit ihren traditionell vorgenommenen Hilfsleistungen, die unentgeltlich waren und sich vorwiegend auf die Betreuung chronisch Kranker und Arbeitsunfähiger ohne dauerhafte Bleibe bezogen, noch gegen Ende des 19. Jahrhunderts die Entwicklung moderner Versorgungs- und Unterstützungsformen.⁶⁵ Andererseits aber weiteten sich ihre medizinisch-therapeutischen Aufgaben aus, und im Zuge dieses Prozesses erhöhte sich auch die Zahl derjenigen Patienten, die an typischen Berufskrankheiten litten oder durch Arbeitsunfälle zu Schaden gekommen waren; nicht zufällig also zog das Unfallversicherungsgesetz von 1898 die Hospitäler für die von ihm vorgeschriebenen ärztlichen Prüfungsverfahren heran.⁶⁶ Dies sind die ersten Schritte, die den Übergang von der Fürsorge zur Sozialgesetzgebung und ihr Zusammenspiel über die theoretisch-normative Ebene hinaus zu erhellen vermögen und die es auf die übrigen Wohlfahrtsinstitutionen, die Formen kommunaler Fürsorge und die Arbeiterunterstützungsvereine auszudehnen gilt. Dazu bedarf es konkreten Zahlenmaterials, das zum Teil nur aufbereitet, zum Teil jedoch erst geschaffen werden muß, und konkreter Personengruppen, die noch zu identifizieren sind.

64 Anna Tonelli, *Per carità ricevuta. Povertà e assistenza in Romagna fra '800 e '900*, Milano 1991, S. 10.

65 Frascani, *Ospedale e società in età liberale*, S. 182-184.

66 Ebd., S. 171-174, 184.