

dělnický spolek, založený roku 1863 Lassallem, údajejiž vše než 125 000 členů. V šedesátých a sedmdesátých letech byly odhorové svazy organizovány různými politickými skupinami, nejuspějnější však byli socialisté. Bismarckovi, který byl roku 1871 svědkem Pařížské komunity, se takový vývoj pranic nelbil, zvláště když se řada socialistických odporů připojila k Marxovu Mezinárodnímu dělnickému sdružení a otevřeně přijala jeho revoluční kredo. Bismarck zvažoval, jaké důsledky by mohla mit skutečnost, že masy německých dělníků, uvízkých vojenské disciplíne, ovládají radikální vůdcové. V roce 1875 se socialistické síly ještě dále upěvnily, když se lassallovske skupiny spojily s Bebelovými a Liebknechtovy sociálními demokraty a přijaly společný revoluční program. Pod vedením Augusta Bebela a Wilhelma Liebknechta se sociálním demokratům navázaly veškerým policejním aktem úspěšně dali do říše marxistický odkaz mezi masami stíženým hospodářskou depresí poloviny sedmdesátých let. Ve volbách roku 1877 získali sociální demokraté téměř půl milionu hlasů, což jím zajistilo dvacet křesel v říšském sněmu. Když došlo k dvěma pokusům o atentát na císaře, využil Bismarck rozhodnutího veřejného měnění – přestože socialisté nebyli stručí těchto atentátů –, aby zajistil přijetí svých návrhů protisocialistických zákonů.

Zároveň si však uvědomoval, že represe samy neodstraní problém odcitování dělníků a že úspěch socialistického hnutí je pouze jeho odrazem. 17. listopadu 1871 – tedy ještě před depresemi, avšak již pod neblahným vlivem Pařížské komunity – vyhlásil, že stat musí prorazit do socialistického hnutí a dosáhnout „toho, co je na socialistických požadavcích legitimní“ v rámci stávajícího společenského a politického systému. I následujícího roku Viléma I. znova ujíšťoval, že „pouhá policejní opatření problém nevýřeší“.

Jestliže na počátku osmdesátých let 19. století dozrály podmínky pro institucionalizování nových sociálních práv, bylo tomu tak především díky tlaku začala. Nicméně Bismarckovo ideologické ospravedlnění těchto práv přicházelo shora – v duchu patriarchální konцепce povinnosti státu. Oč mu slo z politického hlediska nevíce, nebylo vytvoření nových práv, odpovídajících novému výkladu práv občana, nýbrž uchování tradičního vztahu jedince ke státu. Sociální práva byla v jistém smyslu udělena proto, aby se nemusela rozširovat práva politická. Bismarck samozřejmě poctivě zamýšlil chudobu, a do té míry mělo jeho sociální pojštění snížit ekonomickou nerovnost. Základním smyslem jeho opatření však bylo zachovat tradiční systém nerovnosti politické.

Pri zahájení nové parlamentní sezóny v říšském sněmu 15. února 1881 zaslal

císař poselství, které zapísalo jako signál k zahájení Bismarckovy kampaně za sociální pojistění. Tvrdošil se v něm, že

vylečení společenských neduhů nelze dosáhnout pouze prostřednictvím po-tlačování socialistických výsledek, nýbrž je třeba je zároveň hledat pomocí praktického zvyšování blaha dělníků... Institute, které měly dosud za úkol chránit dělníka, Jenž v důsledku útratu či stavu ztratil svou schopnost pracovat a žustal bezmocný, se ukázaly jako neudělátní. Tato nedostatečnost není nikterak nevýznamným faktorem v tom, že příslušníci této společenské třídy hledají zachranu v podpoře či sociální demokracie.

2.2. Motivy a hlavní charakteristiky legislativy sociálního pojistění v Německu 80. let 19. století

G. A. Ritter (1986: 33-58)

V oficiálních prohlášeních vlády se neustále zdůrazňovalo, že úlohou německé legislativy sociálního pojistění je vhodné a pozitivním způsobem doplňovat protisocialistické zákony. V panovníkové řeči z 15. února 1881 se v tonu duchu předloha zákona o úrazovém pojistění označuje jako „doplňek k legislativě namířené proti sociálnědemokratickým aktivitám“.

Sociální pojistění v Německu mělo být jakýmsi očkováním pro ty dělníky, kteří dosud nepodlehlí sociálnědemokratické propagandě. Mělo také vylečit ty, kteří se již „nakazili“ – vrazit klín mezi ně a jejich vůdce, které Bismarck pokládal za nenačravitele. Slovo zkrátka o to přiblížit dělníky státu. A tak v preambuli prvního návrhu zákona o úrazovém pojistění z 8. března 1881 stojí:

„...není toliko lidskou a kráteckou povinností... ale též zasadním předpokladem zachování státu“ ukázat „nemajetným třídám, které jsou v rámci populace nejpočetnější a zároveň nejméně vzdělané“, na „bezprostředně humatalelných výhodach“, že „stát neexistuje pouze jako nutné zlo a nebyl ani vytvořen prostě v zájmu ochrany lépe situovaných tříd ve společnosti“, ale že je prospěšnou „instituci, která slouží také jejich potřebám a zájmu“.

Bismarck, na kterého silně zapisobil systém starobních penzijních fondů Napoleona III., věřil, že pevné davky státních příspěvků dělníkům napomohou jejich usmíření se státem. Revoluční vlně se tak do cesty postaví hráz, neboť mezi lidmi očekávajícími penzi se rozšíří konzervativní smýšlení. „Každý, kdo se může těšit na nějakou penzi ve stáří,“ poznal 21. ledna 1881 v rozhovoru se spisovatelem dr. Moritzem Buschem, „je mnohem spokojenejší a také zvládnutelnější než člověk bez jakýchkoli výhledk.“ Uvědomoval si, že i uskutečnění tohoto plánu bude sice bezesporu třeba značných výdajů, ale

spokojenost nemajetných tříd, „rozhodně za tyto výdaje stojí... jakožto země s jednou z nejnížších danových sazeb si v tomto ohledu může dovolit hodně. A využitelné-li výsledek (zavedení tabákového monopolu nebo zvýšení daně z přípravy) k zajištění budoucnosti našich dělníků – neboť hlavní příčinou jejich nedavnosti ke státu je jejich nejsota – jenom se tím postaráme o svoji vlastní budoucnost. Je to dobrá investice i pro nás. Umožní nám zmílit revoluční, jež by jinak mohla za paděst čl dokonce už za deset let vyplukout; revoluční, která by si – byť by byla úspěšná jen na pár měsíců – přímo i nepřímo vyžádala celou jinou cenu než naše preventivní strategie, protože by rozvrátila podnikání a obchod.

O osm let později se Bismarckovi konečně podařilo přesvědčit konzervativní většinu říšského sněmu, aby podpořila přijetí zákona o invalidním a starobním pojistění. Tomuto jeho úspěchu předcházela zanícený projev, v němž se vracej k tématu starobních dřchodů jakožto k faktoru poslujícímu konzervativní a vlastenecké smyslení:

Pobýval jsem ve Francii dost dlouho na to, abych pochopil, že oddanost, již většina Francouzů cítí ke své vlasti... a konec konci ke své vlasti, zásadním způsobem souvisí se skutečnosti, že většina Francouzů pobírá nějaký, treba jen malý a často zcela nepatrný státní dřchod... Lidé tam tvrdí: Stane-li se se státem něco špatného, přijdu o svou penzi; a i když tato činit například jen 40 franků ročně, nechtej ji ztratit, a stát se tak stává jejich nezadatebným zájmem... Kdybychom měli právě v těch společenských třídach, které jinak nemají co ztratit a mylně se domnívají, že změnou by mohly hodně ziskat, 700 000 drahých tenuečí, kteří by čerpali svou penzi od státu, pokládat být to za naneyvýs příznivé. I kdyby šlo třeba jen o částku od 115 do 200 marek, tyto peníze by je byly s to podřezat nad vodou. At se to zád jakkoli málo, udrží je to na nohou.

Takové dřchody by „jí prostého člověka“ naučily divat se na „císarský jako na prospešnou instituci“.

Bismarckův názor na humanitu a jeho pojetí politiky byly podharveny vironem s výjinkou iracionálního chování jsou politické názory lidí ovládaný jejich materiálními zájmy. To bylo také dívodem, proč byly, když doslova na zlepšování sociálního zabezpečení dělníků, upřednostněny politické zetete. Proto se stali první čloubovou skupinou jeho legislativy sociálního pojistění průmysloví dělníci, kteří byli nejvíce ovlivněni sociálními demokraty a odborovými svazy, a nezemědělští dělníci, služebnictvo a dělnici v domácém průmyslu, kteří byli do pojistění začleněni až později, protože jejich strádání bylo ve většině případu mnohem horší a jejich společenské postavení daleko ubožejší. Je pravda, že vedle tohoto politického motivu, jenž byl nepochybne přítomen při výběru skupin, které budou sociálním pojistěním pokryty, působila do jisté

míry i skutečnost, že u průmyslových dělníků, těsících se relativně stabilní a dobře placené práci, bude ve srovnání s jinými, hůře placenými pracujícími větší šance, že si budou moci dovolit pravidelné příspěvky na pojistění...

Navzdory výše uvedenému není možno ani v případě Německa vykládat zákony o sociálním pojistění výhradně jako strategii odporu vůči nároku dělnického hnutí a cestu k ziskání společenské kontroly nad dělníky v rámci stávajícího společenského a politického řádu. V úvahu je třeba vzít též ekonomické a sociální faktory, které legislativu formovaly.

Kancér Bismarck zastával názor, že za hospodářskou krizi jsou velkou měrou odpovědné „socialistické a demokratické aktivity“, protože socialismus snížil výkonnost německého dělníka i jeho vůli pracovat, čímž ubral z konkurenční schopnosti země ve vztahu k Francii. Kromě toho prohlásoval, že všeobecná nedůvěra v budoucnost hospodářství – a z ní také viní socialisty – brání zaměstnavatelům investovat, což vede jen k dalšímu zvyšování nezaměstnanosti. Takovou argumentaci si nelze vyložit jinak než jako pokus najít příslušného kozla, na jehož hlavu se vloží hřichy hospodářské deprese, a zmobilizovat zaměstnavatele do boje proti sociálnímu demokratům. Sotva v ní můžeme spatřovat vážnou snahu o realistické vysvětlení příčin hospodářské krize po roce 1873.

Na druhé straně však nelze pochybovat o tom, že v Německu vedly k mohutnému nahromadění reformních tlaků také konkrétní sociální problémy. V důsledku rostoucího počtu průmyslových dělníků a širšího využívání strojů se významně zvýšovalo nebezpečí úrazů a zákon z roku 1871 o odpovědnosti v případě úrazu (*Reichskaufpflichtgesetz*) se všeobecně začal počítovat jako zcela nevyhovující. Železniční dráhy byly sice nuceny přijmout plnou odpovědnost za pracovní úrazy tam, kde nebylo možno prokázat zavinění nehody okolnostmi vymykajícími se jejich kontrole či vlivem pojistěné strany, avšak dělníci v dolech, továrnách, kamenolomech a na stavbách (našedinci, zemědělští dělníci a jiné skupiny nebyly v zákoně zahrnuty vůbec) si mohli podle tohoto zákona činit nárok na kompenzaci pouze tehdy, byly-li s to doložit, že nehodu zavinili zaměstnavatel nebo některý z jeho zástupců. Předložit důkazy tohoto druhu byvalo často nesmírně obtížné, neboť jestliže nehodu zavinil jiný dělník, nelezela zodpovědnost na zaměstnavatele. Neobyčejně těžké, ne-li zhola nemožné, bylo také uvedení – ve sňaze nalezt důkaz o technické nedbalosti – pracoviště či vybavení do toho stavu, v němž se nacházelo, než k nehodě došlo. Případní svědkové nechtěli vypovídat bud proto, že se obávali následků občanské či trestní odpovědnosti, když zavinění způsobili sami, nebo ze strachu, že je zaměstnavatel propustí. Stávaly se také případy, kdy se nárok na odškodnění nevyhovělo kvůli bankrotu firmy, k němuž mohlo snadno

dojít právě v důsledku nějakého neštěstí, jehož součástí byly úrazy a ztráty na životech. To se dělo tehdy, když se zaměstnavař v souvislosti se svou odpovědností vůči zaměstnancům nekryl pojistěním u soukromé pojišťovací společnosti. Vzhledem k naneyš nepřiznivé právní pozici postižené strany nechávali pojistitelé rádi před výplatou kompenzace proběhnout soudní jednání. A protože soudní sporby se častokrát trhly po celá léta a rozhorčení narůstalo, zákon o odpovědnosti za pracovní úrazy vedl oprávně svému původnímu záměru k dalšímu vyhoření konfliktu mezi mnohařími zaměstnavaři a zaměstnanci. Dohromady bylo podle odhadů z té doby finančně odškodněno ani ne 20 % registrovaných úrazů, na které se tento zákon vztahoval, přičemž rozhodně nebyly registrovány veškeré úrazy. Jejíž bylo pravidlem, že peníze nemohou vyplatit, dokud soud nevyneše své rozhodnutí, poskozený či pozůstali po něm se mezitím často ocitli ve stavu nejhorší bídý.

K základním důvodům pro zavedení sociálního pojistění v Německu patřila jednak rostoucí kritika stávající praxe, kdy brímsky fungování systému leželo na místní správě, jednak tlaky, jež vyvijely obecní rady ve snaze dosáhnout snížení místních dávek na chudinskou podporu.

Bismarck byl toho názoru, že výplata chudinské podpory se „neděje v souladu s podle principu spravedlivé distribuce“. Chtěl snížit finanční zatížení obcí německého venkova, který pocítoval negativní důsledky industrializace v nejdůležitější řadě též proto, že řada dělníků se na venkov vrácela bez prostředků a neschopná práce. Jejich počet sice tehdejší autor prokazatelně přehaněl, nicméně když se posléze zavedlo invalidní a starobní pojistění, ospravedlnovala se jeho velmi nízká výše tím, že má stačit právě tak na „nejzákladnější životy tam, kde je možno žít nenákladně“. Pobíratelům penzi se tudíž doporučovalo, aby se, „pokud je to možné, usadili na venkov“. To znamenalo, že by mohli přispět k „zvětšování venkovské populace, přičemž by na venkov přinesli více peněz a také práci, již byli stále schopní“. Zpočátku se také zdálo, že ke zlepšování situace v zemědělském sektoru a ve venkovských obcích, v něž vláda doufala, skutečně dochází.

Také v návrhu zákona o nemocenském pojistění spattrovali jeho tvůrci opatření, jehož účelem je „zlepšit ekonomickou situaci dělníků“ a „ulevit obecní zodpovědnost za chláde“.

chudinské podpory, vystává jasněj v návrzích zákonů o invalidním a starobním pojistění. Prestože Bismarckův původní plán, podle kterého se mělo toto pojistění finanrovat výhradně z vládních zdrojů, neuspěl – trášky sněm totíž odmítli zavedení tabakového monopolu v říši –, „Zásady“ z roku 1887, z nichž mělo pojistění vyčíslit, navrhovaly, aby všichni dělníci-muži platili standardní příspěvky bez ohledu na příjem a pobírali důchod, jehož výše se bude vypočítávat pouze na základě délky období, po které se příspěvky platily. Aby se ospravedlnila skutečnost, že se nebude brát žádný zřetel ani na zvýšené riziko pracovních úrazů v jistých oborech, ani na rozdíly v úrovních mezd v průmyslu a zemědělství, vyhlásilo se, že „bude zajištěna možnost, aby všichni dělníci mohli vést skromnou existenci, a že v tomto ohledu není třeba rozlišovat na základě dřívější životní situace člověka“. Dělníci s vysším příjmovým potenciálem si navíc mohli zajistit dodatečný důchod ze své vlastní iniciativy. Protože panovalo přesvědčení, že ženy jsou s to žít levněji a představují pro správní orgány menší finanční zatížení, za adekvátní se v jejich případě pokládal příspěvek a důchod dosahující dvou třetin sazby pro muže. V podobném duchu pak měl každý, kdo překročil sedmdesát let věku a byl stále schopen práce, dostávat méně než invalidní dělníci. Na invalidním a starobním pojistění se měla vždy třetinou celkových příspěvků podletit vláda, zaměstnavař a zaměstnanec. Jak to jasné výjádřil ekonom a sociální reformátor Lujo Brentano ve své pronikavé analýze vydaných „Zásad“, které byly základem plánovaného systému pojistění, dělníci se mohli těšit pouze na penzi rovnající se částečně „nezbytné k odstranění neúnosného běhemene nákladu předchozího systému chudinské podpory. Predstava, že by se starobní a invalidní důchod vypočítával podle předchozí dělníkovy životní úrovně, dokud pracoval, která by se blížila ideálu v podobě zabezpečení dělníkovy lidstevě existence prostřednictvím sociálního pojistění“, byla výslovně odmítнутa. Podle Brentanova názoru šlo pouze o oportunnou reformu chudinských příspěvků, která už nadále nediskriminovala příjemce chudinské podpory. Reforma zároveň „tématem příkladným způsobem“ uskutečňovala myšlenku „státní kontroly“ sociálního zakonodářství a snažila se vyhovět zájmu obecních správ, tem, kteří platiли daně na chudé, i těm, kteří pobírali chudinskou podporu.

Koncepce, která byla základem Bismarckových názorů na rozvoj a reformu

Také jeho proslulé prohlášení na podporu „práva na práci“, s nímž posléze přišel v rámci projektu k říšskému sněmu 9. května 1884, je třeba nazírat v tomto světle:

Daje dělníkům právo na práci, dokud je ještě zdravý. Dejte mu práci, pokud je zdravý. Postavtejte se o něj, když je nemocný. Pečtejte o něj, když je starý. Udelejte-li to, neuhnete-li před obětinou, které to vyžaduje, a nezahnete-li křížet o státním socialismu, jakmile se někdo zmíni o „pečti o staré“ nebo když stat projeví k dělníkovi o trochu víc křesťanské lásky, pak věřim, že zastánici Vyšedenského programu (podle zámlku Wyden ve Švýcarsku) budou pískat na krysařovy písatky marně. Počet lidí, kteří se k nim připojují, poklesne, jakmile dělníci pojazí, že všechno říše i vlivem spolkových zemí a jejich zákonodárným shromážděním jde opravdu o jejich blaho.

Toto prohlášení, které se často vykládalo jako zásadní změna Bismarckova názoru a příklon k příjetí politiky státního socialismu, bylo výslově namířeno proti aktivitám sociálních demokratů. Znamenalo prostě, že v souladu s podmínkami danými v Obecném zákoníku Pruska z roku 1794 uznává závazek společnosti ořádat a nasytit netolikoj dělníka závazem schopnosti pracovat v důsledku vysokého věku či nemoci, ale také nezaměstnaného, nelze-li pro mezi tradicí pojtem peče o chude, bojem proti sociálním demokratům a moderním sociálním pojištěním.

Navzdory tomu německé sociální pojištění nejenom rozšířilo celkový rozsah dávek a množství pojištěných osob, ale navíc také představovalo zásadní a kvalitativní krok vpřed, protože vedlo k zlepšení sociálních podmínek skupin, na něž se vztahovalo. Na rozdíl od tradičních forem chudinské podpory, které nad těmi, kdo již pobírali, ustavovaly přísnou společenskou kontrolu, zavádely je práv a nezřídka v nich vytvárály pocit, že přijetím milodarů pozbyvají veskerou důstojnost, poskytovávalo pojištění pojištěné straně právo nárokovat si podporu v případě utratu, nemoci, stáří či invalidity nezávisle na jakémkoli zjištění potřebnosti a finanční situace dane osoby.

Připomínejme si však řec, již Bismarck pronesl 2. dubna 1881 v říšském sněmu: řec zásadně důležitou pro pochopení způsobu jeho uvažování o otácke sociálního pojištění. Kancleř v ní začal vysvětlovat, že vládu navrhované sociální pojištění je také zaměřeno na obecň „udření smyslu pro lidskou důstojnost“, který by si měl „uchovat i ten nejhudobnější Němec“. Bylo tedy

něho – prostředky, které mu pomohou otevřít boční vrátku, která by jinak zůstala zavřena. To mu zajistí lepší zacházení v domě, kde se ho ujmou, protože si bude moc peníze navíc, jež do domácnosti přináší, vzít v případě, že by měl odejít, zase s sebou... Jak se může slabý mizák bránit, aby nebyl vězněn do uzkých, odmítnut a nemusel jít po žebrotě? Nikak Bude-li ale mít pro sebe třeba jen 100 nebo 200 marek, to si potom pan domácí dvakrát rozmýší, jestli mu má dělat nějaké potíže. Něco podobného jsme moží vidět u našich všechných invalidů. Dostávali sice pouze pět nebo šest tolarů měsíčně, ale pro něžce chudého člověka na venkově je to celkem slušná suma a opatrná hospodyně si pořádně rozmýší, než si troufne sřítku, který do její doménnosti přináší peníze, sužovat, nebo se ho dokonce zhavit.

Není pochyb o tom, že pobíratel peníze se těší znacně lepším postavení než člověk žijící z obecních chudinských příspěvků, zvláště když se orgány obecní správy snažily vydobýt si veškeré vyplacené dávky od jeho příbuzných, kteří byli podle zákona povinni jej podporovat. Pobíratel peníze si nesl své třebaže malé peníze všude s sebou, kdežto chudinská podpora se vžala na bydlisko v konkrétní obci a poskytovávala se teprve poté, co uchazeč o ni do posledního zbytku vyčerpal své úspory. Co víc, na venkově se začáste vyplacela v naturálních.

Legislativa sociálního pojištění v Německu zavedla opatření pro případy útratu, nemoci, stáří a invalidity, která měla zabránit sociálnímu skluzu ke zládatění, jež tehdy vytváralo v lidech zavislostí na chudinské podpoře značný pocit hanby. Mnohé ze sociálních říkali, které dříve musely plnit místní a zemské úřady, přenesla na říšskou vládu, čímž účinně prolomila vysoký stupeň společenské kontroly příjemců obecní chudinské podpory. Tím podporila proces, který započal již kolem poloviny 19. století – proces, v němž se začalo rozlišovat mezi pristupem k chudým a pristupem k dělníkům. Původně nebylo v tomto smyslu žádného rozdílu. Zároveň pomohla prosadit názor, že chudoba a ji provázející faktická ztráta občanských práv nejsou ramou osudu, jíž musí posílený a jeho rodina trpět snášet. A tak sociální pojištění dříve předstívané než němečtí dělníci ziskali rovná politická práva, vykonalo zásadní krok vpřed v procesu společenské integrace těch skupin dělníků, na které se sociální pojištění vztahovalo.

Na legislativu sociálního pojištění osmdesátých let 19. století by se však nemělo nahlížet jen na pozadí protosociálnického zákona a soudobých sociálních problémů. Za hodně vdecí také hlavním cílem Bismarckovy hospodářské a fiskální strategie, s níž přišel koncem sedmdesátých let. Sem patřilo nalezání nových zdrojů danových výnosů pro říšskou vládu a uvedení Pruska do pozice „železní mocnosti“, což by mělo značný vliv na fungování německého hospodářství prostřednictvím účinné kontroly dovozného.

aby nebyl pouhým bezprávným předmětem veřejné dobročinnosti, nýbrž aby měl nějaké životní prostředky (*pecuniam*), na které nemá právo nikdo kromě

Lze jasné prokázat, že Bismarckova politika ochranných celních tarifů z roku 1879 a přede vším pak pětinaobně zvýšení poplatků z obchodu obilím do roku 1887 přinesly náruš životních nákladů v dělnických rodinách. Tyto náklady dálece prevážily náklady zaměstnavatele spojené se sociálním zabezpečením i vládní subvencování vyplacených penzí. Příkry odsudek tzv. „spekulantů s chlebem“ se z dlouhodoběho hlediska stal jedním z nejúčinnějších argumentů sociálních demokratů.

V Bismarckově jednostranném pohledu nesl náklady na obilní tarify cizí vývozce, nikoli domácí spotřebitel. Jeho tarify měly „chránit práci národa“, pomocí překonat hospodářskou krizi a snížit nezaměstnanost. A byli to právě dělnici, komu měly přinést užitek. V přísně tajném dekretnu ze 13. března 1879, vydaném jakožto komentář k ekonomickým a fiskálním návrhům, zpravil Bismarck pruského vyslance v Sasku hraběte Karla von Dünhoffa, že „vlády spolkových zemí se budou moci nejlépe vypořádat s blížícím se socialistickým nebezpečím, které nám hrozí na všech stranách, pustí-li se do řady praktických hospodářských reforem“. Chápal je jako „nezbytné rozšíření represivních opatření, jež jsme byli nutni uskutečňovat v důsledku loňských zločinů a násilnosti“. Dále tvrdil, že

účinek těchto represivních kroků může být totiž dlouhá a dočasná povaha, neboť zlo leží hlouběji než tyto jeho projekty... Jsoum přesvědčen, že hlavním zdrojem nespokojenosti mezi dělníky a řemeslníky je strašlivá hospodářská situace, já zakouší celá společnost, ne pouze určití jednotlivci, a která se neomezuje pouze na dělnické třídy. Svůj podíl má na tom i skutečnost, že vláde chybí peníze, což nam zabranuje plátit nižší stavy státního úřednictva, jak by bylo adekvátní, takže jsou vlněny, dokonce větné policie, nášich příslušníků soudcovského sboru a poštovní a telegrafní služby, do nádrže socialistů... Za dané situace skutečně potřebujeme zásadní ekonomickou a fiskální reformu, tedy, kečeno zkrátka, větší tržby, více peněz.

Jak stojí v dalším dekretnu vydaném téhož dne, jeho ekonomické návrhy „byly úzce a neoddělitelně spojeny se snahou říšské vlády závitit monarchický a konzervativní princip, na kterém je vybudována Německá říše i její konstituující součásti, před hrozícím vnitřním i vnějším nebezpečím“. Tyto citace zcela jasné odhalují, že v Bismarckově myšlení panovalo tázko sepeř mezi zachováním monarchie, represivními metodami autoritářských německých států a říhou sociálních a hospodářských reforem.

Od poloviny sedmdesátých let 19. století až k jeho rezignaci v roce 1890 byla ustředním rýsem Bismarckovy domácí politiky idea zajištění říšských finanční a redistribučních břemen, přestože tu to skutečnost řada historiků závyvajících se tímto obdobím dosud poněkud opomíjí. Bismarck doufal, že

zvyšováním nepřímých daní ukončí závislost říše na matikulárních příspěvcích spolkových zemí, jejichž výši každoročně stanovoval a schvaloval říšský sněm. Veří také, že takový postup oslabí vliv říšského sněmu a například v Prusku umožní zrušit skupinově specifické dane, které též postihovaly nižší třídy. Zrušením státní daně z přídy a nemovitěho majetku se mělo pomocí také venkovským vlastníkům půdy. Tato daně se měla převést na obecní správní orgány, aby jim poskytla nový zdroj příjmů.

Bismarckova strategie fiskální politiky však ztruskotala...

V létě 1881, poté co říšský sněm odmítl první návrh zákona o úrazovém pojistění, nabyla Bismarckovy plány ještě konkrétnější podoby. Opustil program dobrovolného pojistění se státními příplatky, který by se podobal dříchovanému programu francouzské Caisse Nationale de Retraites pour la Vieillesse, založené roku 1850, jejž však dělníci obecně odmítali. Místo toho se zaměřil na systém pojistění, za který by nesla všechnou odpovědnost pouze říšská vláda. Když se 15. srpna 1881 sešel pruský kabinet, Bismarck navrhl spojit problem úrazového pojistění a starobního zaopatření chudých společenských skupin se svými plány na tabákový monopol. Ten již v té době existoval v Rakousku a ve Francii. Kancléř doufal, že mu tato taktika umožní vytvořit v říšském sněmu většinu, která by podpořila jím navrhovaná opatření. Připouštěl, že plány na starobní pojistění nebudou „na příštím zasedání parlamentu rozhodně dokonale, musí se však objevit spolu s tabákovým monopolem. Navíc by se měly jevit jako dřívod, který jej pomůže zavést.“ Bismarckova celková strategie na vyřešení politických, ekonomických a sociálních problémů v Německu a Prusku, tak jak je sám chápal, je nejúčinnější ze zprávy pruskému kabinetu z 22. srpna 1881:

Předložené plány na úrazové a starobní pojistění v říši a na účast státu na finančování školního vzdělávání, péče o chudé a jiných veřejných povinností, které dosud financují obecní úřady, jakož i vybudování jednotného příspávového systému v Prusku nelze úspěšně provést, nebudou-li naděje na zvýšení spolkového příjmu. Ten lze zabezpečit toliko vytvořením tabákového monopolu, nebo nějakým podobným opatřením, a spojme-li tabákový monopol s reformami, jež chceme uskutečnit ku prospěchu němajetříček tříd, takovým způsobem, že se příjem z tabáku bude jevit jako státní důchod ve prospěch dělníků a chudých – že vyvstane vzájemná propojenosť obětí – budou mít úkoly, jež jsou si v obou oblastech předsazali, větší šanci na úspěch.

Nelze tedy pochybovat o tom, že Bismarck ve svých reformách sociálního pojistění neviděl jen způsob, jak potlačit hrozby ze strany socialistů a vyřešit konkrétní sociální problémy. Dalším jejich účelem bylo upěvnit jeho vlastní

vratkou pozici v německém parlamentu a zároveň vyřešit problém související s prosszením jeho fiskálních reforem začleněných na posílení německého hospodářství a konstituční monarchie. V hlasování říšského sněmu v roce 1881 vyhledala na starobní pojištění ve skutečnosti přijetí tabákového monopolu nijak neuvažovala. Právě naopak. Plán na tabákový monopol, který by významou měrou ještě zvýšil finanční zatížení celé populace a zvětšil by moc říšské vlády, známenal diskreditaci plánů na sociální pojištění. Výsledkem hlasování byla těžká porážka vlády. Parlamentní většina potřebná pro zamýšlené sociální reformy se neustavila. Za této složité politické situace přišel císař 17. listopadu 1881 s poselstvím – strahou, znova se chopit iniciativy. Toto poselství se pokusilo postavit rovníku mezi oblibeného, stárnoucího německého panovníka a program sociálních reforem, aby napomohlo jeho přijetí širokou veřejností a aby k jeho podpoře přimělo také politické strany.

Roku 1884 byl po dvou neuspěšných dřívějších návrzích konečně přijat zákon o úrazovém pojištění. Ve své výsledné podobě odporoval skutečným záměrům vlády, zejména v tom, že se vzdal myšlenky ustanovit říšský pojišťovací výbor (*Reichsversicherungsanstalt*), který by pojištění spravoval, a zavést státní příplatky. Méně kontroverzní zákon o nemocenském pojištění z roku 1883, jehož význam nebyl zpočátku doceněn, známenal pouze konsolidaci a rozvoj již existujících institucí. Vládu navrhované starobní i invalidní pojištění muselo být odloženo, jelikož chyběly statistiky, o něž by bylo možno opřít realistický odhad potřebných nákladů, a předpovědi jeho možných účinků byly velmi obtížné. V důsledku nedostatku zdrojů nabylo nakonec formy povinného pojištění, jež musela subvencovat vláda. Na jeho charakter jakožto pojištění – oproti tradičnějšímu charakteru chudinské podpory – položil zásadnější důraz až zákon z roku 1889, jenž učinil změny v „Zásadách“ z roku 1887. Zámer ustřední vlády platit třetinu příspěvků byl nahrazen systémem, kdy vláda platila pevný statní příspěvek ve výši 50 marek na každou penzi ročně. Opustila se původní představa omezení příspěvků a důchodů žen na dvě třetiny částky výměněné muzům a na místo ideje standardní penze nastoupil systém progresivních příspěvků vypočítávaných na základě čtyř samostatných příjmových kategorií (po roce 1899 pak pěti kategorií v důsledku změny v zákoně). Stojí za pozornost, že v té době dokonce i mluví sociálních demokratů, nuceni brát v úvahu zajmy nejsilnější základny své strany – největší podporu získávali u kvalifikovaných dělníků –, cílevědomě obhajovali od příjmu odvozené důchody a tvrdili, že kvalifikovaní dělníci mají „ve srovnání s tzv. nádenky jiné potřeby“, skleto v několika zásadních ohledech – progresivním odstupňováním příspěvků a dávek starobního důchodu a mítou, v nichž pojištění leželo spíše na pojistěném

straně než na státu. Avšak právě tyto prvky vláda nikdy jakožto součást systému sociálního pojištění nezamyšlela. Byly výsledkem odporu říšského sněmu vůči jakémukoli nářisu moci říšské byrokracie a vláda je po neúspěchu svých plánů na reformu daňového systému byla nucena přijmout. Skutečnost, že se ve správě německých pojistovacích fondů ustavil silný prvek samosprávy, který poskytl jistou protiváhu principu povinného pojištění, nepochybne přispěla k účinnosti a rostoucí oblibě systému sociálního pojištění. Bismarck zůstal díky svému pruskému urozeněmu původu a aktivitám vlastníka plody a továrníka po celý svůj život vůči byrokraci skeptický a povznesený. To by snad mohlo vysvětlovat, proc se domnival, že k „promazání“ systému německého sociálního pojištění je třeba „kapky demokratického oleje“; „Žte, stejně jako jinde, musíme věci zprjemnit.“ Navzdory odporu zaměstnávatele vůči rozšířené participaci dělníků si německý systém sociálního pojištění dočkal uchovat svou samosprávnou složku, a to díky tomu, že Bismarck a vyšší byrokracie, jež plně sdílela jeho názory na tuto věc, očekávali, že sociální pojištění dělníků mnohem více připoutá k nově vytvořeným institucím, tudžíž ke státu jako takovému.

V případě úrazového pojištění, které financovaly výlučně resortní svazy zaměstnávatele (*Berufsgenossenschaften*), známenal systém samosprávy, že kontrolu nad pojištěním měl v rukou především zaměstnávatele. Spolu s centristy se jím podařilo zabránit přijetí původního vládního návrhu na vytvoření samostatných dělnických výborů, které by byly pověřeny jednáním s výkonnými radami svazů. Obávali se, že by korporace reprezentující dělníky – jejich ranější podobu lze najít v řemeslnických svazech –, vedly k ještě větším tržním rozporem. Místo těchto samostatných dělnických výborů nakonec zaujali tzv. dělničtí zástupci. Tito lidé nebyli voleni přímo dělnictvem, ale jeho zástupci, kteří seděli ve výborech různých organizací založených fondy nemocenského pojištění a hornickými vzájemnými pojištovnami. Jedinou podmínkou bylo, že fondy musely být registrovány v téže oblasti jako svazky zaměstnávatele a zaměstnávat alespoň deset osob z firmy, které byly členy daných zaměstnávatelelských

asociací. Zatímco obecní nemocenské fondy (*Gemeindeskassen*) neměly žádnou samosprávu, tedy ani žádne zástupce dělníků, nezávisle svépomocně nemocenské fondy (*Freie Hilfskassen*), které financovali a spravovali výhradně pojistenci, byly zároveň vyloučeny z účasti na volbě delegátů, protože se mělo za to, že jsou infiltrovány sociálními demokraty. Stejně pravidlo, které diskriminovalo nezávislé svépomocné nemocenské fondy, bylo později uplatněno i při volbě zástupců dělníků pri organizaci invalidního a starobního pojistění. Zástupci dělníků v úrazovém pojistění neměli žádne slovo v počatečních rozhodnutích o tom, v jaké výši se bude vyplácet kompenzace, ani v administrativních rozhodnutích zaměstnavatelských svazů. Nicméně i oni volili tak jako zaměstnavatele dva členy do smíšených komisí, jinž předsedal státní úředník a které rozhodovaly o odvoláních proti všem přidělených penzi. Tito členové měli povinné poradní slovo ve věci přijímania zákonných bezpečnostních předpisů. Pojistění členové byli také jedním zplnomocněným zástupcem zastoupeni v úrazových řešeních a mohli stejně jako zaměstnavatele jmenovat dva prozatímní pověřence jakožto členy říšského pojistovacího úřadu (*Reichsversicherungsamt*), jehož posláním bylo dohlížet na svazy zaměstnavatelů a mít konečné slovo v odvoláních proti rozhodnutím smíšených komisí.

V případě nezávislých obecních fondů nemocenského pojistění (*Ortskrankenkassen*), jež v letech 1885-1914 vytvárala nabývaly na významu, byly dominantním faktorem zastupci dělníků, což odpovídalo jejich dvoutřetinovému podílu na příspěvcích. Zatímco obecní nemocenské fondy (*Gemeindeskrankenkassen*) se dostaly pod přímou obecní kontrolu a nemocenské fondy jednotlivých firem, továren a cechů (*Betriebs-, Fabriks- a Immungskrankenkassen*) činně ovládali zaměstnavatelé, pojistění dělníci měli plnou kontrolu nad těmi svépomocnými fondy, jež byly financovány výhradně z jejich vlastních příspěvků. Někdej se na deset relativně malých speciálních fondů bylo německé invalidní a starobní pojistění organizováno na základě jednatriceti regionálních pojistovacích úřadů. Přestože tyto úřady měly zastupitelské orgány vytvořené stejným dletem, jak ze zaměstnavatelů, tak z pojistěných členů, v jejich správě měla od počátku dominantní postavení státní byrokracie.

Třetí část se věnuje zkoumání vlivu právní unifikace jednotlivých opatření ustanovených legislativou na jejich realizaci v lokálních podmínkách a zkoumání toho, jak působi snadný unifikovat jednotlivá zákonné oprávnění a dávky na národní úrovni na postavení heterogenních a decentralizovaných pojistovacích agentur. davek, populace, zákonných oprávnění, administrativy a financování.

Historické fáze vytváření zdravotní a sociální politiky, 1839-1982

Vývoj německých programů sociálního zabezpečení pokrývá několik období, jež koreluji se čtyřimi zásadně odlišnými politickými zřízeními ... Předchozí systémy sociální a zdravotní politiky a dřívější prováděcí strategie vždy přestavovány pro následné reálný významu omezení ... Nové programy se vždy přizpůsobují vzoru, jenž existoval před nimi, i když z politiky jednotlivých vlád nebo přechodných koalic obvykle vyplynuly určité doplňky a redukce.

Počátek německého systému sociálního zabezpečení v celostátním měřítku spadá do obdoba Bismarckovy vlády (1871-1890) ... Na narišující politická nebezpečí hrozící jeho režimu reagoval Bismarck tím, že kooptoval nesoulislosti a nespokojené skupiny. Nešlo mu však o rovnost příjmů pro všechny pracující. Druhá fáze pokryvala období od roku 1890, kdy Bismarck rezignoval, do roku 1918. Rok 1918 nevymezoval pouze konec první světové války, ale také konec monarchistické aristokracie a jejího represivního politického režimu. Za císaře doslo v původních programech k několika vylepšením. V roce 1911 integroval jednotlivá ustanovení do uceleného systému sociálního zabezpečení říšský pojistovací řád (*Reichsversicherungssordnung*). Povinné pojistění a vyplácení davek se rozšířily o novou skupinu zaměstnanců – tzv. bílé líněčky. Roku 1916 byly zvyšeny sirotčí a vdovské dávky a hrance dluhodobového věku se snížila ze 70 na 65 let. Protože k podpoře válečného úsilí bylo zapotřebí spolupráce zástupců dělnictva, levicových stran a dělnické tridy, získaly tyto jistý politický vliv. Rozpracovávaly se také mechanismy řešení dělnických sporů a organizování dobrovolných výborů zaměstnanců.

2.3. Německé programy sociálního zabezpečení: výklad jejich vývoje v letech 1883-1985

Ch. Altensteinerová (1986: 73-99)

První část této kapitoly obsahuje stručný nástin politických a ekonomických okolností, jež podmínaly utváření sociální politiky od začátku 19. století