

Universitäts- und Landesbibliothek Tirol

Das Münchener Baugewerbe in der Nachkriegszeit

Rank, Mathilde

München, 1930

V. Teil: Staat und Baugewerbe

V. TEIL.

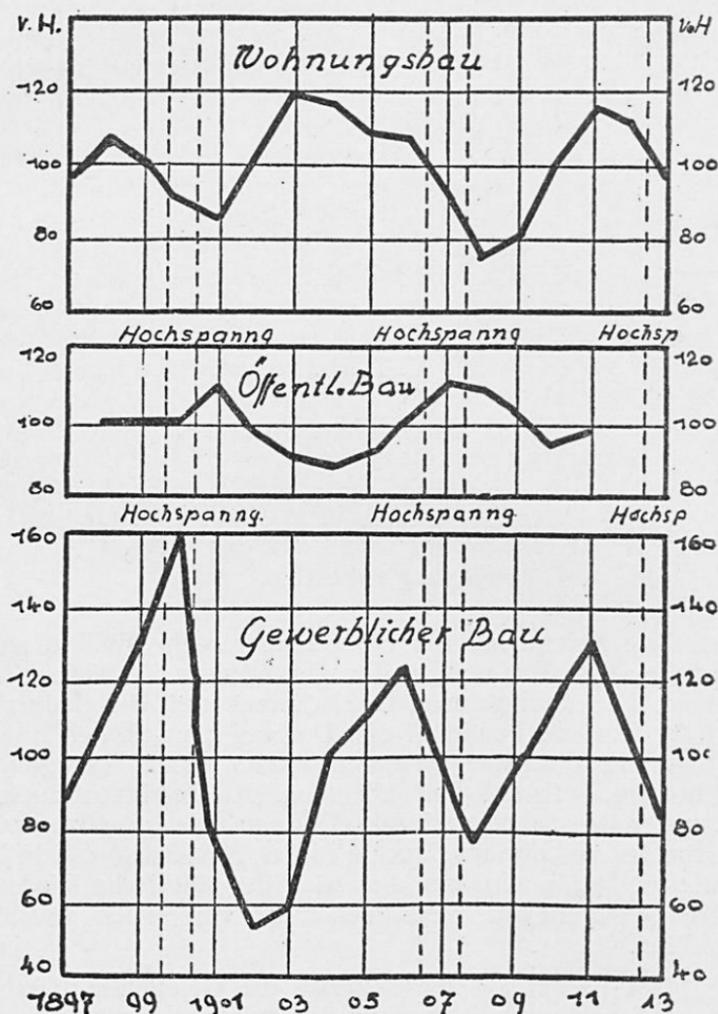
Staat und Baugewerbe.

a) Staatliche Einflußnahme auf das Baugewerbe.

Nach dem Kriege hat der Staat immer mehr Einfluß auf das Baugewerbe ausgeübt, was in den veränderten Verhältnissen begründet ist. Die Kapitalarmut Deutschlands und der dadurch bedingte hohe Zinssatz bestimmt den Umfang der privaten Bautätigkeit. Steigende Zinssätze bedeuten immer einen Rückgang der Bauproduktion, während mit absinkenden Zinssätzen auch eine Belebung des Baumarktes erfolgt.⁷⁶⁾ Die private Initiative am Baumarkt scheidet aus diesem Grunde in der Nachkriegszeit fast vollkommen aus. Dafür wird heute speziell der städtische Wohnungsbau durch weitgehende Kreditgewährung von seiten des Staates durchgeführt.

Der Staat besitzt auf diese Weise die Gelegenheit, auf Konjunktur- und Saisonschwankungen ausgleichend durch seine Einflußnahme auf das Baugewerbe einzuwirken. Außerdem hat der Staat auch dadurch die Möglichkeit, die Rentabilität aller Betriebe der Bauwirtschaft zu heben und — bei dem hohen Anteil menschlicher Arbeitskraft im Bauwesen (rund 3 Millionen Beschäftigte, fast ausschließlich Männer)⁷⁷⁾ — zielbewußte Arbeitsmarktpolitik zu betreiben. „Die Bauwirtschaft gewährt dem Staat konjunkturpolitische Einwirkungsmöglichkeiten, wie sie ihm kein anderer Wirtschaftszweig zu bieten vermag.“⁷⁸⁾

Interessant ist ein Vergleich der Beschäftigungskurven beim Wohnungsbau, beim öffentlichen Bau und beim gewerblichen Bau.



Der Wohnungsbau, dem eine starke Förderung durch staatliche Finanzierung zuteil wurde, weist eine gleichmäßige Steigerung auf, auch in den Jahren allgemein schlechter Wirtschaftskonjunktur. Allerdings ist diese staatliche Einflußnahme mehr auf sozialpolitische denn auf wirtschaftspolitische Gründe zurückzuführen, aber der Nutzen, der durch die Steigerung der Wohnungs-

bautätigkeit dem gesamten Baugewerbe zugute kam, ist derselbe.⁸⁰⁾ Die Umsätze des Baugewerbes lösen sich mehr als in irgendeinem anderen Gewerbe in inländisches Arbeitseinkommen auf, darüber hinaus aber übt die bauliche Tätigkeit auch eine indirekte befruchtende Wirkung auf die übrige Industrie aus.

Im Gegensatz zum Wohnungsbau ist beim öffentlichen Bau (Bauten der Gemeinden, der Reichsbahn und Reichspost) von einem Bestreben zum Ausgleich der Beschäftigung noch wenig zu spüren. „Die Ähnlichkeit der Beschäftigungskurven sowohl beim öffentlichen wie auch beim gewerblichen Bau, der seiner Natur nach rein konjunkturell eingestellt ist, beweist, wie wenig — trotz anerkannter Bemühungen einzelner Persönlichkeiten in den Ministerien — auf diesem Gebiete bisher geleistet wurde.“⁸¹⁾

In der jetzigen Depression sinkt die öffentliche Bautätigkeit in dem gleichen Maße wie der gewerbliche Bau. „Es gibt in Deutschland wohl kaum jemanden, der nicht ein Interesse an gleichmäßiger Bautätigkeit hätte. Dem Arbeiter, dem Unternehmer und dem Staat fügt der jetzige Zustand in gleicher Weise Schaden zu.“⁸²⁾ Die Interessen aller beteiligten Kreise verlangen eine gleichmäßigere Verteilung der Bauaufträge über das ganze Jahr, damit verhängnisvolle Rückwirkungen auf alle Preise vermieden werden, eine rechtzeitige Sicherstellung der nötigen Geldmittel möglich ist und vor allem aus konjunkturpolitischen Gründen ein Ausgleich der Beschäftigung auch während der Depressionsjahre geschaffen wird. Von größter Bedeutung für die allgemeine Wirtschaftslage ist die fortlaufende Beschäftigung des Baugewerbes, das heute mehr wie je einer planmäßigen Unterstützung durch den Staat bedarf.

b) Submissionswesen.

Die Vergebung von öffentlichen Aufträgen geschieht meistens auf dem Wege der Submission, ein Verfahren, das schon zur Zunftzeit bekannt war. Die Ausschreibung kann entweder öffentlich geschehen, sodaß jeder Baugewerbetreibende zur Teilnahme an der Submission berechtigt ist oder beschränkt, d. h. nur eine bestimmte Anzahl von Firmen werden von der Behörde zur Preisabgabe eingeladen. Dem Unternehmer werden genaue Unterlagen über das auszuführende Bauwerk zugesagt, auf Grund deren er seine Kalkulation aufbaut. Es besteht die Vorschrift bei den Behörden, daß dasjenige Angebot den Zuschlag erhalten soll, das ungefähr den Mittelpreis erreicht. Trotzdem ist es bei den meisten Behörden zur Gewohnheitsregel geworden, daß nur der Mindestfordernde den Auftrag erhält, es sei denn, daß sein Angebot als ausgesprochenes Unterangebot zu bewerten ist. Es ist klar, daß

bei der heutigen Wirtschaftslage, ausschlaggebend für das Baugewerbe sind die öffentlichen Bauten, durch die stark vermehrte Konkurrenz und durch das Prinzip, nur den Billigstnehmenden zu berücksichtigen, ein ungeheurer Preisdruck ausgeübt wird. Die Preise werden auf ein Niveau heruntergedrückt, daß eine Herstellung von solider Arbeit unter Einbeziehung eines bescheidenen Verdienstes vollkommen ausgeschlossen ist. Viele Firmen bieten so niedrig an, trotz des großen Risikos bei derartig knapp kalkulierten Bauten, daß der Preis nur die Selbstkosten deckt, da es immer noch vorteilhafter ist, wenigstens die Selbstkosten herauszuwirtschaften als sich von den Zinsen des stillliegenden Betriebes auffressen zu lassen. Neben diesen Firmen findet sich aber immer noch ein Unternehmen, das aus irgend einem Grunde sogar noch unter seinen Selbstkosten arbeitet, sei es lediglich zu dem Zwecke, sich bei den Behörden einzuführen, oder eine Anzahl tüchtiger Arbeiter über eine Periode schlechter Geschäftszeiten hinwegzubringen, oder, was sehr oft der Fall ist, aus unlauteren Gewinnabsichten, d. h. mit Hilfe unsolider Arbeit und schlechten Materials auch bei niedrigem Preise einen kleinen Verdienst herauszuwirtschaften. Welch großer Schaden dem Baugewerbe durch die jetzige Handhabung der Submission zugefügt wird, geht hervor aus den vielen Klagen und Beschwerden, die ständig aus den Kreisen der Baugewerbetreibenden ertönen.

Vor allem wird bekämpft das Prinzip, nur den Billigstnehmenden zu berücksichtigen. Die Vorschläge zur Besserung der Submission sind sehr mannigfaltig und gehen in der Hauptsache nach zwei Richtungen.

Die einen befürworten das „Mittelpreisverfahren“, d. h. der Zuschlag solle demjenigen erteilt werden, dessen Angebot dem Mittelpreis nach unten gerechnet am nächsten kommt, jedoch mit der Beschränkung, daß Angebote, die 30 % unter dem Kostenvoranschlag bleiben oder denselben mehr als 20 % übersteigen, bei Berechnung des Mittelpreises ausscheiden.

Die anderen schlagen den „angemessenen Preis“, d. h. normale Handlungskosten mit angemessenem Verdienst vor als Grundlage für die Vergebung von öffentlichen Bauten. Gerade in Zeiten allgemein schlechter Wirtschaftslage, in der die private Bautätigkeit naturgemäß stark zurückgeht, sollte der Staat als sicherster Kunde durch die Ausführung großer Bauten zu einem angemessenen Preise über die ungünstige Geschäftslage hinweghelfen und dadurch zum Wohle der Bauwirtschaft und der Gesamtheit ausgleichend auf die Konjunkturschwankungen einwirken.

Der Staat, der von seinen Bürgern verlangt, daß sie ihre Pflichten ihm gegenüber erfüllen, muß auch die Arbeitsleistungen, die für ihn geschehen, so entlohnen, daß ein kleiner Verdienst dabei

möglich ist. Ebenso gut wie er in seinen Verdingungsvorschriften zum Schutze der Arbeiter bestimmt, daß auf öffentlichen Bauten Tariflöhne bezahlt werden müssen. „Der Bildung von Arbeitervereinigungen zum Schutze ihrer Interessen steht der Staat mit Wohlwollen gegenüber, vereinigen sich aber einmal die Arbeitgeber um für eine Arbeit einen lohnenden Preis zu erhalten, so wird dies als ein Verstoß gegen die guten Sitten angesehen.“⁸³⁾ Werden auf Grund von Vereinbarungen der beteiligten Firmen höhere Preise erlangt als sie der nach jahrelangen fortgesetzten Preisdrückereien herabgesunkene Voranschlag enthält, so wird eine neue Submission unter Beteiligung der Öffentlichkeit veranlaßt.

Dem Vorteil der Behörde, auf dem Wege des allgemeinen Wettbewerbes preiswerte Angebote zu erhalten, steht gegenüber der große wirtschaftliche Schaden, der dadurch dem gesamten Baugewerbe zugefügt wird.

Um den Wünschen und Vorschlägen der Baugewerbetreibenden einigermaßen gerecht zu werden, veranlaßte im Jahre 1903 die Regierung zur Herausgabe von Vorschriften für die Vergebung von staatlichen Arbeiten und Lieferungen nach Maßgabe der Ministerialbekanntmachung vom 2. IV. 1903. Sie diene als Vorlage für die 1905 erlassenen Vorschriften für die Vergebung gemeindlicher Arbeiten und Lieferungen.

Trotz andauernder Beschwerden und zahlreicher Vorschläge zur Besserung des Submissionswesens von seiten der Baugewerbetreibenden ist von den Behörden noch nichts unternommen worden, um diesem Übelstande abzuhelpfen, sondern im Gegenteil, Reichsbahn und Reichspost haben in jüngster Zeit durch Erlaß verfügt, daß die zusätzlichen Aufträge des Notprogrammes nur dann zur Durchführung kommen, wenn Preisnachlässe in Höhe von 10 % durch die bauausführenden Firmen gewährt würden. Die neu zu vergebenden Aufträge werden mit dem ausdrücklichen Hinweis ausgeschrieben, die Angebote äußerst zu kalkulieren. Nach erfolgter Submission wird dann versucht, den Mindestfordernden durch die Androhung der Nichtbeteiligung an zukünftigen Submissionen weitere 10 % abzuwingen.

Das Baugewerbe hat sich gegenüber der Regierung bereit erklärt, soweit es dazu in der Lage ist, die Preissenkungsaktion zu unterstützen. Die Gestehungskosten eines Bauwerkes sind aber zum größten Teil gebunden und unterliegen nicht der Abänderungsmöglichkeit durch den Unternehmer. Der größte Teil der Baukosten, die Arbeitslöhne und die Baustoffe sind tariflich oder kartellmäßig gebunden. Die Steuern, sozialen Lasten und stehenden Geschäftskosten sowie die beträchtlichen Frachtsätze sind ebenfalls für den Unternehmer unabänderlich. Damit sind aber schon 90 % der Baukosten erfaßt. Der Rest besteht aus variablen

Geschäftsunkosten und dem Unternehmergewinn. Letzterer wird jedoch schon aus Auftragshunger und Konkurrenzrücksichten so niedrig gehalten, daß der Preis oft nur die Selbstkosten deckt. Dauernd ohne Gewinn zu arbeiten kann aber keinem Unternehmer zugemutet werden. Die Reichsbahn und Reichspost lassen sich jedenfalls im eigenen Betriebe von anderen Grundsätzen leiten und erhöhen ohne Rücksicht auf die Wirtschaft und ihre Tragfähigkeit ihre Tarife, ebenso wie der Staat Steuern und soziale Lasten andauernd in die Höhe schraubt.

Das Verfahren der Behörden, insbesondere der Reichsbahn und Reichspost, führen jedenfalls nicht zu dem beabsichtigten Erfolg, sondern sind nur geeignet, geschäftliche Unmoral, die zu bekämpfen das organisierte Baugewerbe sich stets bemühte, groß-zuziehen.

c) Sozialpolitische Gesetzgebung.

Neben dieser direkten Einflußnahme durch Förderung der Bautätigkeit und wirtschaftlichen Ergiebigkeit nimmt der Staat auch durch die sozialpolitische Gesetzgebung an der Entwicklung des Baugewerbes großen Anteil.

Die sozialpolitische Gesetzgebung in der Nachkriegszeit unterscheidet sich in vielerlei Hinsicht von der Gesetzgebung der Vorkriegszeit. Rein äußerlich tritt schon der unvergleichlich stärkere Umfang dieser Gesetzgebung hervor, der nicht nur durch die Wiederaufnahme der im Kriege zeitweise außer Kraft gesetzten Bestimmungen bedingt wurde, sondern der auf einer gegen früher erweiterten Auffassung des Begriffes „Sozialpolitik“ beruht. „Mit ihr wollte man nicht allein Fürsorge oder Versicherungsmaßnahmen, nicht nur hygienische und sanitäre Schutzmaßnahmen treffen, sondern man wollte für den Arbeiter im einzelnen und für die Arbeiterschaft als Ganzes gewissen Grundrechten, die in der neuen Reichsverfassung aufgestellt waren, die Formung durch sozialpolitische Gesetzgebung geben.“⁸⁴⁾

Durch die Revolution und ihre Folgeerscheinungen waren die Exponenten der Arbeiterschaft zur Macht gelangt und diese versuchten nun durch ihre Machtstellung, die bisherigen Ziele der Sozialpolitik plötzlich mit einem Schlage in die Wirklichkeit umzusetzen. Viele Gesetze und Verordnungen, die in der Revolutionszeit von den damals gesetzgebenden Behörden erlassen worden waren, brachten weitgehende nachteilige Beschränkungen der Wirtschaft und wurden aus diesem Grunde von der Nationalversammlung nicht mehr anerkannt. Nur die sogenannten Demobilmachungsverordnungen, die unter dem Gesichtspunkt der wirtschaftlichen und sozialen Liquidierung des Krieges auf Grund einer hiezu erteilten Demobilmachungsvollmacht von den Regie-

rungsstellen erlassen wurden, blieben mehr als 5 Jahre in Kraft. Diese Demobilmachungsverordnungen brachten die Zwangsbeschäftigung des Arbeitsverhältnisses mit sich, sie setzten sich zum Ziele, daß eine möglichst große Anzahl von Arbeitnehmern beschäftigt wurde, trotzdem die Lage der deutschen Wirtschaft die Durchführung dieser Verordnung nicht rechtfertigen konnte.⁸⁵⁾

Auch die Inflationszeit brachte eine Überfülle neuer Gesetze mit sich, die aber bei der Hast und Dringlichkeit der Ereignisse schnell überholt waren. „Die Gesetzgebung bezog sich zunächst auf den in der Verfassung niedergelegten Schutz der gesetzlichen Arbeitskraft, ohne zu bedenken, daß schließlich auch die Arbeit selbst geschützt werden muß, dies umsomehr, als unsere ganze gegenwärtige und zukünftige Entwicklung auf unsere Arbeit gestellt ist.“⁸⁶⁾ Die Wirkungen dieser Gesetzgebung, die vielfach als Gesetzgebung gegen die Arbeit angesehen werden kann, ist erst in den letzten Jahren mit voller Deutlichkeit erkannt worden.

Aus der Menge der Gesetze in der Nachkriegszeit heben wir nur die besonders erwähnenswerten hervor. Im Jahre 1920 war es das Betriebsrätegesetz, das eine einschneidende Veränderung in dem Verhältnis von Arbeitgeber und Arbeitnehmer brachte. Der Betriebsrat hat zur Aufgabe, die gemeinsamen wirtschaftlichen Interessen aller Arbeitnehmer dem Arbeitgeber gegenüber zu vertreten und den Arbeitgeber in der Erfüllung der Betriebszwecke zu unterstützen. Gegen das Betriebsrätegesetz erhoben sowohl die gesamten deutschen Arbeitgeberverbände als auch die Gewerkschaften starken Einspruch. Die ersteren weil sie die damals behaupteten günstigen Einwirkungen auf Arbeitsverhältnis und Produktion bezweifelten, die Gewerkschaften, weil sie fürchteten, daß der gewerkschaftliche Einfluß auf die Arbeiterschaft und Arbeitsverhältnisse ungünstig beeinflußt würde. Beide Befürchtungen sind, wie jetzt festgestellt werden konnte, überflüssig gewesen. Die Arbeitgeber haben sich nach anfänglichen Schwierigkeiten mit der Einrichtung der Betriebsräte abgefunden, ohne allerdings einen besonderen Nutzen für sich buchen zu können und die Gewerkschaften haben es verstanden, von ihrem Einfluß auf die Arbeiterschaft nichts einzubüßen.

Im gleichen Jahre kamen auch die Verordnungen über Einstellung und Entlassung von Arbeitnehmern sowie die Verordnung betreffend Maßnahmen gegenüber Betriebsabbrüchen und Stilllegungen vom 8. November 1920. Beides sind Verordnungen, die den Interessen der Arbeitnehmer weitgehend entgegenkamen, dagegen für die Arbeitgeber eine starke Beschränkung ihrer wirtschaftlichen Entfaltung und Dispositionsfreiheit bildeten. Bei Erweiterung, Einschränkung oder Stilllegung des Betriebes oder bei Einführung neuer Arbeitsmethoden, die entweder eine Einstel-

lung oder Entlassung einer größeren Anzahl von Arbeitern zur Folge hat, ist der Arbeitgeber gesetzlich gezwungen, die Betriebsvertretung anzuhören und die Arbeitnehmer haben ein Einspruchs- und Beschwerderecht beim Betriebsrat. Die Beschränkung bei sogenannten Verminderungskündigungen nach der Verordnung vom 12. II. 1920 ist nunmehr durch die Verordnung vom 15. X. 1923 aufgehoben worden. Entlassungen, die nicht zugleich den Tatbestand einer völligen oder teilweisen Betriebsstillegung erfüllen, können also jetzt, abgesehen von den Schwerkriegsbeschädigten, deren berechtigten Bestimmungen die Wirtschaft sich nicht entzog, unbeschränkt erfolgen. Der entlassene Arbeitnehmer kann das Einspruchsverfahren nur wegen „unbilliger Härte“ einleiten und zu diesem Zweck den Betriebsrat bzw. das Arbeitsgericht anrufen.

Zugunsten der von der Wirtschaftskrise besonders hart betroffenen älteren Angestellten sind durch Gesetz vom 9. VII. 1926 die gesetzlichen Kündigungsfristen verlängert worden. Als Mindestkündigungsfristen sind bestimmt: bei Angestellten mit einer Beschäftigungsdauer von 5 Jahren drei Monate, nach einer Beschäftigungsdauer von 8 Jahren vier Monate, nach einer Beschäftigungsdauer von 10 Jahren fünf Monate und nach einer Beschäftigungsdauer von 12 Jahren sechs Monate, und zwar jeweils für den Schluß eines Kalenderquartals. Das Schutzgesetz gilt also nicht nur für die Kündigungsfrist, sondern auch für den Kündigungstermin. Voraussetzung ist jedoch, daß der Angestellte das 30. Lebensjahr vollendet hat. Auf diese Bestimmungen näher einzugehen ist hier nicht möglich. Jedenfalls bringen diese sozialpolitischen Gesetze für die Unternehmungen, vor allem im Baugewerbe, schwere Schädigungen mit sich, da es den Betrieben nicht möglich ist, bei Eintreten schlechter Wirtschaftskonjunkturen sich den veränderten Verhältnissen raschestens anzupassen. Eine weitere schwere Belastung für den Arbeitgeber mit unproduktiver Arbeit brachte das Gesetz über den Steuerabzug vom Arbeitsertrag.

Schließlich sind noch zu erwähnen eine Reihe wichtiger Gesetzgebungsfragen, die teilweise noch heute die Erörterung beherrschen oder erst in den letzten Jahren ihre gesetzliche Erledigung fanden. Es waren dies die Fragen der Arbeitslosenversicherung, der Arbeitsvermittlung, der Neuregelung des Lehrlingswesens, der Schlichtungsordnung und der Arbeitszeit.

Schon im November 1918 war die Fürsorge für die Erwerbslosen den Gemeinden mit Unterstützung von Reich und Ländern zugewiesen worden. Die bis zum 30. 9. 1927 in Kraft gewesene Regelung der Erwerbslosenfürsorge mit den hierzu erfolgten Änderungen, ebenso das Gesetz über Krisenfürsorge ist ab 1. Oktober 1927 durch das neue Gesetz über „Arbeitsvermittlung und

Arbeitslosenversicherung“ ersetzt worden, das eine beiderseitige Beitragspflicht von Arbeitgeber und Arbeitnehmer gesetzlich bestimmt.

Das Gesetz der Arbeitslosenversicherung, das ohne besondere Widerstände angenommen wurde, hat bereits nach den ersten Jahren so gewaltige Anforderungen an die beteiligten Kreise gestellt, daß nicht nur der Haushalt der Versicherung selbst, sondern auch der Reichshaushalt schweren Erschütterungen ausgesetzt war und ist.

Auch die Regelung des Urlaubswesens möchten wir hier nicht unerwähnt lassen. Die Arbeitgeber haben sich gegen die Bestimmung Urlaub zu gewähren, kräftig gewehrt, da das Baugewerbe durch die Witterung viele Tage, Wochen ja Monate zum Stilliegen verurteilt ist. Trotzdem wurden unter dem Druck der Gewerkschaften diese Bestimmungen erneut in den neuen Reichstarifvertrag von 1929 aufgenommen. Jeder unter den Reichstarifvertrag fallende Arbeiter erhält also einmal im Kalenderjahr Ferien und zwar im ersten Jahr der Betriebszugehörigkeit 3 Tage, im zweiten 4 und im dritten Jahr 5 Tage, falls sie eine Wartezeit von 36 Wochen ununterbrochener Betriebszugehörigkeit nachweisen können.

In den vergangenen Jahren sind eine Menge sozialpolitischer Gesetze und Verordnungen erlassen worden, von denen die wichtigsten erwähnt wurden. Die Stellungnahme der Arbeitgeber zu jedem dieser Gesetze und Entwürfe anzuführen, geht über den Rahmen dieser Arbeit. „...auf jeden Fall sei erwähnt, daß die deutschen Arbeitgeberverbände sich immer und mit besonderem Nachdruck zu einer gesunden und positiven Sozialpolitik bekannt haben.“ Sie erkennen die Grundlagen und Grundgedanken unserer heutigen sozialpolitischen Gesetzgebung an, aber sie erblicken in der Ausgestaltung, die die Durchführung vieler dieser Gesetze angenommen hat, eine ernste Gefahr für die Fortführung dieser Grundgedanken, weil die verantwortlichen Stellen vielfach die Tragfähigkeit der heutigen Wirtschaft verkennen und oft unsachlichen, von unverantwortlicher Seite vorgebrachten Gesichtspunkten unberechtigten Einfluß auf die Ausgestaltung und Fortführung sozialpolitischer Einrichtungen und Gesetze gewähren.⁸⁶⁾
