

Massnahmen gegen die Arbeitslosigkeit vor dem Versicherungsobligatorium : das Fallbeispiel Basel während der Weltwirtschaftskrise (1929-1938)

Autor(en): **Zahn, Anina**

Objektyp: **Article**

Zeitschrift: **Schweizerische Zeitschrift für Geschichte = Revue suisse d'histoire = Rivista storica svizzera**

Band (Jahr): **66 (2016)**

Heft 2

PDF erstellt am: **21.05.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-630364>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.

Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.

Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

Haftungsausschluss

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

Massnahmen gegen die Arbeitslosigkeit vor dem Versicherungsobligatorium: Das Fallbeispiel Basel während der Weltwirtschaftskrise (1929–1938)¹

Anina Zahn

Measures Against Unemployment Before Compulsory Insurance: The case-study of Basel during the Global Economic Crisis (1929–1938)

During the Great Depression from 1929 to 1938 a coherent Federal policy against unemployment was missing in Switzerland. This left the cantons and municipalities a big role to play in the fight against increasing unemployment. This article examines the policy against unemployment in the Canton of Basel-Stadt between 1929 and 1938. The crisis can be regarded as an 'experimental laboratory' of measures against unemployment. At the beginning of the crisis the Canton tried to increase welfare benefits for those concerned, which often was prohibited by the Confederation. From 1932 on Cantonal authorities developed occupational structures. As unemployment continued to increase further the Canton generated proper formulas by introducing the 'Arbeitsrappen' as a job-creating unemployment policy. The history of unemployment policies in the 1930s is therefore also a history of increasing state intervention.

Während der Weltwirtschaftskrise der 1930er Jahre fehlte in der Schweiz eine bundesweit einheitliche Arbeitslosenpolitik. Weitergehende Massnahmen gegen die erhöhte Arbeitslosigkeit wurden grösstenteils lokal ergriffen, weshalb der vorliegende Aufsatz hier ansetzt. Den Städten, die schon vor der Krise die Motoren von wohlfahrtsstaatlichen Entwicklun-

1 Dieser Artikel basiert auf der unveröffentlichten Masterarbeit der Autorin unter der Leitung von Prof. Dr. Tobias Straumann an der Universität Zürich: Anina Zahn, Die Arbeitslosigkeit in Basel während der Weltwirtschaftskrise. Entwicklungen und Massnahmen, Zürich 2013.

gen waren, kam dabei eine wichtige Rolle zu.² Dies trifft in besonderem Masse auf die «Wohlfahrtsstadt Basel»³ zu, aufgrund ihrer Pionierrolle in der Sozialpolitik auch das «soziale Basel» genannt. Der vorliegende Aufsatz fragt nach der Ausgestaltung der Arbeitslosenpolitik im Kanton Basel-Stadt von 1929 bis 1938. Dabei wird nicht nur die Versicherungs- politik berücksichtigt, sondern jegliche Massnahmen, die die Regierung, das Parlament sowie Behörden gegen die erhöhte Arbeitslosigkeit ergrif- fen. Der Bereich der eigentlichen Sozialhilfe – die Allgemeine Armen- pflege und das Bürgerliche Fürsorgeamt – wird in diesem Artikel jedoch nicht vertieft betrachtet. Die These ist, dass die Krise als Versuchslabo- ratorium für innovative Ansätze der Sozialpolitik interpretiert werden kann.

Die Krise der 1930er Jahre in der Schweiz wurde bisher vorwiegend währungspolitisch untersucht.⁴ Durch das Festhalten am Goldstandard und der Deflationspolitik bis 1936 dauerte die Krise in der Schweiz lange an. Das Anstreben eines ausgeglichenen Staatshaushaltes ermöglichte nur eine minimalistische Arbeitslosenpolitik.⁵ Die Forschungen zur Ar- beitslosenpolitik nehmen zu, konzentrieren sich aber hauptsächlich auf den nationalen Kontext. Laut Müller sei die Schweiz einer Arbeitslosen- politik, die ihren Namen verdient, ausgewichen: Die Schweiz habe mit- tels einer restriktiven Ausländerpolitik ihre Arbeitslosigkeit grösstenteils exportiert.⁶ Togni unterstreicht neben den dem Kriterium der Nationali- tät die geschlechtsspezifischen Ausschlusskriterien vom Arbeitsmarkt und der Arbeitslosenversicherung. So trugen insbesondere Frauen die Konsequenzen der Krise.⁷ Die kürzlich erschienene Forschung zur Ar- beitslosenversicherung von Tabin und Togni zeichnet auch im Versiche-

2 Vgl. Brigitte Studer, Ökonomien der sozialen Sicherheit, in: Patrick Halbeisen, Margrit Müller, Béatrice Veyrassat (Hg.), Wirtschaftsgeschichte der Schweiz im 20. Jahrhundert, Basel 2012, S. 929.

3 Josef Mooser, Konflikt und Integration – Wirtschaft, Gesellschaft und Politik in der «Wohlfahrtsstadt», in: Georg Kreis, Beat von Wartburg (Hg.), Basel. Geschichte einer städtischen Gesellschaft, Basel 2000, S. 226.

4 Vgl. z.B. Philipp Müller, *La Suisse en Crise (1929–1936)*, Lausanne 2010; Patrick Halbeisen, Tobias Straumann, Die Wirtschaftspolitik im internationalen Kontext, in: Patrick Halbeisen, Margrit Müller, Béatrice Veyrassat (Hg.), Wirtschaftsgeschichte der Schweiz im 20. Jahrhundert, Basel 2012, S. 983–1076; Sébastien Guex, Öffentliche Finanzen und Finanzpolitik, in: Patrick Halbeisen, Margrit Müller, Béatrice Veyrassat (Hg.), Wirt- schaftsgeschichte der Schweiz im 20. Jahrhundert, Basel 2012, S. 1077–1130.

5 Vgl. Müller, *La Suisse en Crise*, S. 259–282, 470–478; Fink Thierry, «Sammlungen für die Arbeitslosen sind schön, aber Arbeit ist noch schöner.» Die Arbeitslosigkeit in der deutschen Schweiz während der Weltwirtschaftskrise 1929–1939 (unveröffentlichte Lizentiatsarbeit der Universität Zürich).

6 Vgl. Müller, *La Suisse en Crise*, S. 276.

7 Vgl. Carola Togni, *Le genre du chômage. Assurance chômage et division sexuée du travail en Suisse (1924–1982)*, Lausanne 2015, S. 93–154.

rungsbereich das Bild einer ungenügenden nationalen Arbeitslosenversicherungspolitik.⁸ Die Arbeitslosenpolitik des Bundes der 1930er Jahre beruhte auf dem ersten Bundesgesetz über die Arbeitslosenversicherung von 1924.⁹ Der Bund verzichtete auf eine Einführung eines Versicherungsobligatoriums und entschied sich stattdessen für die Förderung der Einrichtung von öffentlichen und paritätischen Arbeitslosenkassen durch die Vergabe von Subventionen (40%) und diskriminierte gleichzeitig gewerkschaftliche Kassen, indem diese weniger Subventionen erhielten (30%). 1936 wurde diese Diskriminierung aufgehoben.¹⁰ Allgemein spricht auch Studer von einer sozialpolitischen «Stagnation»¹¹ zwischen 1925 und 1938. Der Blick auf die Arbeitslosenpolitik des Kantons Basel-Stadt zeigt jedoch, dass die lokalen Behörden im Gegensatz zu den nationalen Akteuren die Sozialpolitik aktiv gestalteten.

Der erste Abschnitt umreist die politischen Verhältnisse, die Wirtschaftsstruktur sowie den Krisenverlauf von Basel-Stadt während der Weltwirtschaftskrise. Die Arbeitsteilung zwischen staatlichen und privaten Akteuren im Bereich der Arbeitslosigkeit in der Stadt Basel ist Thema des zweiten Abschnittes. Neben nationalen und kantonalen Institutionen war auch eine ganze Reihe von nichtstaatlichen Akteuren im Feld der Arbeitslosigkeit tätig. Im dritten Teil werden die behördlichen Reaktionen anhand der Verwaltungsberichte des Kantons Basel-Stadt analysiert und in drei Phasen eingeteilt: die Erhöhung der Taggeldansätze (1929–1931), Beschäftigungs-, Weiterbildungs- und Ausbildungsmassnahmen (1932–1935) und Arbeitsbeschaffung (1936–1938). Die Stützung auf die Verwaltungsberichte klammert zwar Erfahrungen von Betroffenen aus, erlaubt aber eine zuverlässige Rekonstruktion der Entwicklung der Massnahmen.

Basel-Stadt während der Weltwirtschaftskrise

Der Krisenverlauf in Basel ähnelte demjenigen in der übrigen Schweiz: 1929 wurden die Exportindustrien getroffen, ab 1933 verschlechterte sich die Binnenkonjunktur. Mit einer wichtigen Textil- und Chemieindustrie war Basels Wirtschaft stark von Exportindustrien abhängig. Hinzu kam, dass die Weltwirtschaftskrise den Strukturwandel der Basler Wirtschaft beschleunigte: Die Textilindustrie war in einem starken Rückgang, wäh-

8 Vgl. Jean-Pierre Tabin, Carola Togni, *L'assurance chômage en Suisse*, Lausanne 2013, S. 59–88.

9 Vgl. ebd., S. 17–58.

10 Vgl. ebd., S. 83.

11 Studer, *Ökonomien der sozialen Sicherheit*, S. 935.

rend die Chemische Industrie in einem Aufschwung war.¹² Bereits ab 1929 wurden in den Textil- und den Metallindustrien sowie in den Chemischen Industrien Angestellte entlassen. Während die Textilindustrien bis Ende der Krise massiv einbrachen, erholte sich die Chemische Industrie ab 1933 wieder, weshalb die Arbeitslosenzahlen nicht ganz so hoch waren wie in anderen industriell geprägten Städten.¹³ 1934, mit dem starken Einbruch des Binnenmarktes, wurde auch das bis anhin gut laufende Baugewerbe in die Krise gestürzt. 1936 war das schlimmste Jahr der Krise für Basel. Durch die Abwertung des Schweizer Frankens im September 1936 erfolgte 1937 der Umschwung. Der Wohnungsbau belebte sich, und in der chemischen Industrie sowie der Metall-, Maschinen- und elektrotechnischen Industrie kam es zu Neueinstellungen.

Der Krisenverlauf schlug sich auch in den Arbeitslosenzahlen nieder: Während im Sommer 1929 noch unter 1000 Personen arbeitslos waren, waren im Januar 1933 bereits 6571 Arbeitslose gemeldet. Durch starke saisonale Schwankungen sanken die Arbeitslosenzahlen jedoch im Sommer 1933 erneut.¹⁴ Im Februar 1936 waren mit 7689 Arbeitslosen am meisten Personen beim öffentlichen Arbeitsnachweis angemeldet.¹⁵ Dies entspricht 9% der erwerbstätigen Bevölkerung von 1930.¹⁶ Damit gehörte Basel zu einer schwer betroffenen Region: Schweizweit waren 1936 mit 124 008 registrierten Stellensuchenden rund 5,7% arbeitslos.¹⁷ Viele Betroffene fanden jedoch keinen Eingang in die Statistiken.¹⁸ In den offiziellen Arbeitslosenzahlen wurden Unversicherte, Ausgesteuerte, Teilarbeitslose, bei Notstandsarbeiten Beschäftigte und die exportierte Arbeitslosigkeit nicht oder kaum berücksichtigt.

Die krisenanfällige Wirtschaftsstruktur von Basel-Stadt benötigte zur Abmilderung der sozialen Folgen eine städtische Wohlfahrtspolitik.¹⁹ In der Sozialgesetzgebung war Basel äusserst progressiv: Aufgrund der Wirtschaftskrise von 1921–1923 wurde fünfzig Jahre vor dem nationalen

12 Vgl. Bernard Degen, Wirtschaftlicher und sozialer Wandel in der Zwischenkriegszeit, in: Rebekka Brandenberger, Ulrike Zophonniasson, Marco Zünd, Die Baumgartnerhäuser, Basel 2002, S. 21–29, hier S. 23.

13 Staatsarchiv des Kantons Basel-Stadt (StABS), STA DS BS 8, Verwaltungsbericht 1933, S. 59.

14 Schweizerisches Wirtschaftsarchiv (SWA), Vo M 71e BS.

15 StABS, STA DS BS 8, Verwaltungsbericht 1936, S. 49.

16 StABS, STA DS BS 17, Statistisches Jahrbuch 1930, S. 18. Die Zahl der Erwerbstätigen stammt von der Volkszählung von 1930. Diese wurde nur alle zehn Jahre wiederholt.

17 Vgl. Bernard Degen, Arbeit und Kapital, in: Patrick Halbeisen, Margrit Müller, Béatrice Veyrassat (Hg.), Wirtschaftsgeschichte der Schweiz im 20. Jahrhundert, Basel 2012, S. 873–922, hier S. 895.

18 In den Städten waren die Versicherungssysteme besser ausgebaut, in den Städten wurden Arbeitslose somit eher erfasst.

19 Vgl. Mooser, Wohlfahrtsstadt, S. 244.

1926 das kantonale Obligatorium für die Arbeitslosenversicherung eingeführt.²⁰ Die Versicherten hatten dadurch bei Arbeitslosigkeit während dreier Monate ein Anrecht auf 50 bzw. 60% des vorherigen Lohnes. Ausserdem gab es ein Feriengesetz, eine teilobligatorische öffentliche Krankenkasse, welche den grössten Teil der Kantonseinwohner umfasste und ab 1932 die kantonale Altersversicherung.²¹ Stirnimann interpretierte deswegen die Ablösung der bürgerlichen Regierung von einer sozialdemokratisch dominierten Regierung im Mai 1935 als Garantie der Aufrechterhaltung des «sozialen Basels», das auch schon unter der bürgerlich dominierten Regierung existierte.²² Die sozialpolitischen Konzepte der bürgerlichen Regierung trugen jedoch nichts zur Verringerung der hohen Arbeitslosenzahlen bei. Dieser Machtwechsel, der sich mitten in der Krise vollzog, markierte den Beginn des «Roten Basels». 1938 erlangten die Sozialdemokraten zusammen mit der Kommunistischen Partei auch im Parlament die Mehrheit. Während der Krise hatte neben Basel-Stadt nur der Kanton Genf von 1933 bis 1936 eine sozialdemokratische Mehrheit in der Regierung.²³

Die untersuchte «Wohlfahrtsstadt Basel» steht demnach aufgrund seiner wichtigen Exportindustrien und des Baugewerbes für eine stark betroffene Region mit erhöhten Arbeitslosenzahlen. Die sozialen Folgen wurden durch eine aktive Gestaltung der Sozialpolitik, die eine Akzeptanz der Bevölkerung genoss, abgemildert.

Staatliche und private Akteure bei den Arbeitslosenmassnahmen

Die «Wohlfahrtsstadt» Basel war eine gemischte Wohlfahrtsökonomie, d.h., neben den zuständigen nationalen und kantonalen Behörden waren auch private profitorientierte sowie freiwillige und karitative Organisationen an den Massnahmen gegen die erhöhte Arbeitslosigkeit beteiligt.²⁴ Während die Regierung über die ergriffenen Massnahmen entschied, waren die kantonalen Behörden für deren Ausführung verantwortlich.

20 Vgl. Bernard Degen, *Das Basel der anderen. Geschichte der Basler Gewerkschaftsbewegung*, Basel 1986, S. 136. Das nationale Versicherungsobligatorium wurde erst 1976 bzw. 1982 eingeführt.

21 Vgl. Charles Stirnimann, *Die ersten Jahre des «Roten Basel». 1935–1938. Zielsetzungen und Handlungsspielräume sozialdemokratischer Regierungspolitik im Spannungsfeld von bürgerlicher Opposition und linker Kritik*, Basel 1988, S. 31.

22 Vgl. ebd., S. 237.

23 Vgl. ebd., S. 10.

24 Zu gemischten Wohlfahrtsökonomien vgl. Michael B. Katz, Christoph Sachsse (Hg.), *The Mixed Economy of Social Welfare. Public/private relations in England, Germany and the United States, the 1870s to the 1930s*, Baden-Baden 1996.

Dies geschah in Zusammenarbeit mit den privaten Akteuren, die oftmals von staatlicher Seite subventioniert wurden.

Sichtbar wird dies bei der Zusammenarbeit zwischen den staatlichen und den privaten Arbeitslosenkassen. Allen Kassen, auch den gewerkschaftlichen, wurde vom Kanton ein Beitrag von 45% auf ihre ausbezahlten Taggelder gewährt. Hinzu kam eine Subvention von 40% beziehungsweise 30% des Bundes.²⁵ Die staatliche Arbeitslosenkasse war dabei aufgrund ihrer Staatsgarantie ein verlässliches Sicherheitssystem. Da die privaten Kassen, sowohl die paritätischen als auch die gewerkschaftlichen, stärkeren unternehmerischen Zwängen unterworfen waren, schlossen sie negative Risiken von ihren Kassen aus. Die staatliche Arbeitslosenkasse musste aufgrund des Versicherungsobligatoriums in Basel-Stadt alle Erwerbstätigen annehmen.²⁶ Auch bei Fusionen und Auflösungen der privaten Kassen übernahm die staatliche Kasse deren Versicherte. Die staatliche Arbeitslosenkasse hielt ein Monopol auf die Kontrollen zur Einhaltung des Versicherungsobligatoriums inne, die jedes Jahr zu mehreren hundert Neueintritten führte.²⁷

Dies führte dazu, dass die Anzahl der Taggeldbeziehenden während der Krise bei der staatlichen Arbeitslosenkasse stärker anstieg (siehe Abb. 1), obwohl die über zwanzig privaten Arbeitslosenkassen mehr Mitglieder hatten. 1936 zahlte die staatliche Arbeitslosenkasse an 1700 mehr Arbeitslose Taggeld aus als die privaten Arbeitslosenkassen.²⁸ Auch die Ausgaben wuchsen bei der staatlichen stärker an: Zwischen 1931 und 1935 vervierfachten sich die Ausgaben, die der privaten Kassen verdoppelten sich in derselben Zeit.²⁹

Auch die angemeldeten Arbeitslosen beim öffentlichen Arbeitsnachweis stiegen weit stärker an als bei den rund zwanzig privaten Arbeitsnachweisen. Der Arbeitsnachweis war ein Stellenvermittlungsbüro für Arbeitslose und gleichzeitig für deren Erfassung zuständig und lieferte somit die Arbeitslosenstatistiken. Erst wenn für einen Stellensuchenden keine Stelle gefunden wurde, war ein Arbeitsloser zum Taggeldbezug berechtigt.³⁰ Während bei dem öffentlichen Arbeitsnachweis eine Melde-

25 Vgl. Stephan Gebhardi, Die Arbeitslosigkeit in Basel während der Zwischenkriegszeit (unveröffentlichte Lizentiatsarbeit der Universität Basel), Basel 1998, S. 23.

26 StABS, STA DS BS 8, Verwaltungsbericht 1930, S. 44. Darin wird beschrieben, wie eine private Arbeitslosenkasse von Arbeitslosigkeit gefährdeten Mitgliedern nahelegte, zur staatlichen Arbeitslosenkasse zu wechseln.

27 StABS, STA DS BS 8, Verwaltungsbericht 1935, S. 37.

28 StABS, DS BS 17, Statistische Jahrbücher 1929–1938, S. 267–268.

29 StABS, BD-REG 9a 7-1-2, Ratschlag und Entwurf zu einem Gesetz über dringliche Massnahmen zur Milderung der Wirtschaftskrise im Kanton Basel-Stadt, 29.8.1936.

30 SWA, Vo M 71e BS, Max Mumenthaler, Die Arbeitsmarktpolitik des Kantons Basel-Stadt, S. 38.

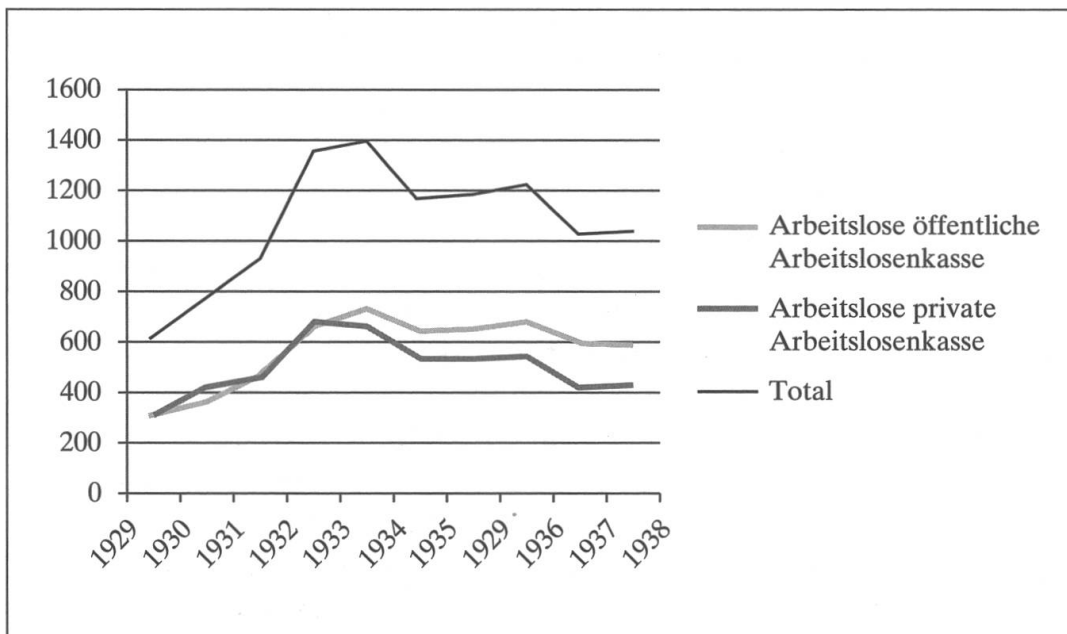


Abbildung 1. Taggeldbeziehende, 1929–1938. Quelle: StABS, DS BS 17, Statistische Jahrbücher 1929–1938, S. 267–268.

pflicht für offene Stellen bestand, war dies bei den öffentlichen Arbeitsnachweisen nicht der Fall. Während 1929 noch gleich viele Arbeitslose bei privaten Arbeitsnachweisen und beim öffentlichen Arbeitsnachweis angemeldet waren, stiegen die Zahlen bis 1936 beim öffentlichen um das Sechsfache an, während sie bei den privaten Arbeitsnachweisen fast stagnierten.³¹

Insbesondere in der Beschäftigungspolitik spielten die zahlreichen privaten Organisationen und philanthropischen Hilfswerke eine Schlüsselrolle. So beschäftigte das grösste Arbeitslosenhilfswerk, die Schreibstube für Stellenlose, rund 700 Personen im Jahr. Zu Beginn der Krise kam das einem grossen Teil aller bei Notstandsarbeiten Beschäftigten gleich. Zum Vergleich: Bis zur Einführung des Arbeitsrappens konnten beim Baudepartement jährlich rund 700 Personen durch Notstandsarbeiten beschäftigt werden.³² Das Hilfswerk war über Bundes- und Kantons-subventionen, Stiftungsgelder sowie ihre eigenen Einnahmen finanziert, weswegen der Kanton auch über die Beschäftigungsbedingungen entschied.³³

31 StABS, STA DS BS 17, Statistische Jahrbücher 1929–1938, S. 268.

32 StABS, STA DS BS 8, Verwaltungsberichte 1929/1930/1931, Baudepartement.

33 StABS, PA 146 a W 2.7, Schreibstube für Stellenlose, Reglement für die Auszahlung von staatlichen Zulagen an ältere Stellenlose. Gültig ab 1. April 1935.

Nebst der Schreibstube für Stellenlose waren religiöse Vereine sowie Hilfswerke bei der Durchführung von Arbeitslagern wichtig. Diese wurden nie von staatlicher Seite organisiert, sondern lediglich durch Bund und Kanton subventioniert.³⁴ Viele weitere Organisationen und Kirchen stellten Aufenthalts- und Wärmestuben und Suppenküchen für Arbeitslose zur Verfügung.³⁵ Auch Arbeitslosenkurse wurden oft von privaten Vereinen durchgeführt und vom Staat subventioniert: So wurden der Schriftsetzerkurs durch die Allgemeine Gewerbeschule und die Kurse für kaufmännische Angestellte durch den Kaufmännischen Verein durchgeführt.

Das Arrangement der gemischten Wohlfahrtsökonomie verlagerte während der Krise das Gewicht zugunsten der staatlichen Akteure. Durch eine staatliche Garantie sowie ihre Kontrollfunktion wurden die Arbeitslosenkasse wie auch der Arbeitslosennachweis auf Kosten der privaten Organisationen gestärkt. Wie im nächsten Kapitel zu sehen sein wird, ist dies auch den vermehrten Staatsinterventionen geschuldet. Die privaten Akteure waren vor allem an der Ausführung von Massnahmen beteiligt – die staatlichen Behörden hingegen steuerten diese über Gesetze und Subventionen.

Massnahmen gegen die Arbeitslosigkeit

Die Chronologie der Massnahmen lässt sich in drei Phasen gliedern: Zu Beginn der Krise, als vor allem die Exportindustrien von der Rezession getroffen wurden, ergriff die Regierung mit der Erhöhung von Fürsorgegeldern überbrückende Massnahmen. Ab 1932 gab es vermehrte Versuche einer Beschäftigungspolitik. Diese hatte vor allem fürsorgerischen Charakter, in den Arbeitsmarkt selbst wurde nicht eingegriffen. 1935, als die Sozialdemokraten die Wahl gewannen, gab es eine Verschiebung von einer Beschäftigungs- zu einer Arbeitsbeschaffungspolitik. Durch die Annahme des Arbeitsrappens 1936 sollten Bauten finanziert und subventioniert werden und so die Konjunktur angekurbelt werden.

Die Massnahmen entwickelten sich von einer passiven zu einem aktiven Eingriff in die Wirtschaft und zeigen einen Lernprozess der Basler Regierung. Dieser wurde einerseits aus der Situation heraus ermöglicht: Die Krise dauerte an, und trotz den installierten Auffangnetzen verarmten immer mehr Menschen. Die verschiedensten sozialpolitischen Ins-

34 StABS, DI-REG 1 12-3-0, Brief an das Departement des Innern des Kantonalen Arbeitsamtes, 8. Februar 1937.

35 StABS, STA DS BS 8, Verwaltungsbericht 1932, S. 59.

trumente, oft mit einem Experimentalcharakter, bewirkten in den ersten Jahren also wenig. Andererseits wurden sie auch durch die politische Situation heraus ermöglicht. Nachdem vier Mitglieder der SP Basel-Stadt 1935 in den Regierungsrat gewählt worden waren, war die Zeit für ein höheres Mass an Staatsinterventionen reif. Gleichzeitig wurden die vermehrten Staatsinterventionen dadurch erleichtert, dass Basel eine langjährige sozialpolitisch progressive Tradition hatte: Während andere Kantone wie der landwirtschaftlich dominierte Kanton Waadt während der Krise eher versuchten, die Leistungen der Arbeitslosenversicherung minimal zu halten oder gar abzubauen, konnte der Kanton Basel-Stadt als Stadtkanton mit einem Versicherungsobligatorium bereits weitergehende Massnahmen ergreifen.³⁶

Phase 1: Erhöhung der Fürsorgegelder für spezifische Kategorien (1929–1931)

Zu Beginn der Krise schätzten die Behörden den konjunkturellen Einbruch als vorübergehend ein.³⁷ Erst 1931 sprach der öffentliche Arbeitsnachweis von einer «wirklichen Krise».³⁸ Deswegen wurden in den ersten Krisenjahren hauptsächlich Personen, die in krisenanfälligen Berufen arbeiteten, besondere Unterstützungen zugesprochen. Da die geltenden Unterstützungsansätze oft kaum zum Leben ausreichten, wurden diese erhöht oder die Bezugsdauer verlängert.

1929 wurde das kantonale Arbeitslosenversicherungsgesetz so geändert, dass der Regierungsrat für sogenannte Krisenberufe die Unterstützungsansätze erhöhen konnte. Dieser erhöhte danach das Taggeld bei der staatlichen und vier privaten Arbeitslosenkassen ab April 1929 für von der Seidenbandindustrie stammende Arbeitslose. Zudem wurden diesen eine verlängerte Bezugsdauer von 90 auf 150 Tagen zugestanden.³⁹ 1931 wurde die verlängerte Bezugsdauer zusätzlich zu Arbeitenden der Seidenbandindustrie den Angehörigen anderer Textilfirmen sowie der Metallindustrie stattgegeben.⁴⁰ Dafür wurde die Erhöhung der Taggeldansätze nach Intervention des Bundes wieder gestrichen.

Da die Unterstützungsansätze knapp waren, bot die Regierung neben der normalen Arbeitslosenfürsorge zusätzliche Unterstützungs-

36 Vgl. Jean-Pierre Tabin, *La politique vaudoise de lutte contre le chômage 1931–1938*, in: *Etudes et sources* (2003), S. 215–241.

37 StABS, STA DS BS 8, Verwaltungsbericht 1929, S. 43.

38 Ebd., Verwaltungsbericht 1931, S. 57.

39 Ebd., Verwaltungsbericht 1929, S. 39.

40 Ebd., Verwaltungsbericht 1931, S. 55.

leistungen an: die Winterhilfe, die Krisenhilfsaktion, 1929 eine Kältehilfe und ab 1931 die Notunterstützung und die Weihnachtsgabe.⁴¹

Die 1929 und 1930 per Grossratsbeschluss ausbezahlte Winterhilfe war eine zusätzliche Taggeldunterstützung für ausgesteuerte Arbeitslose zwischen 1.50 und 1.75 Franken und wurde höchstens 90 Tage lang ausbezahlt.⁴² Die Kältehilfe, ebenfalls per Grossratsbeschluss eingeführt, war eine einmalige Abgabe für versicherte Arbeitslose von 15 Franken für ledige Personen und 50 Franken für Arbeitslose mit Familie, um während einer starken Kälteperiode Brennmaterial zu beschaffen. 1931 wurde die Weihnachtsgabe von 25 Franken an ledige Personen und 50 Franken an Personen mit Familie eingeführt.

Zusätzliche Gelder für Massnahmen gegen die Arbeitslosigkeit wurden während der ganzen Krise unter dem Stichwort «Krisenhilfsaktion» verteilt. 1929 beinhaltete die Krisenhilfsaktion Zulagen an ältere Arbeitslose, die in der Schreibstube für Arbeitslose beschäftigt wurden. Die Notunterstützung ermöglichte ausgesteuerten Arbeitslosen, erneut 90 Tage lang Taggeld zu beziehen. Danach war eine nochmalige Verlängerung von 60 Tagen möglich.⁴³ 1930 kamen Mietzinsbeiträge für Arbeitslose hinzu.⁴⁴ 1931 wurde aus dem Kredit der Krisenhilfsaktion zusätzlich eine Werkstatt für arbeitslose Holzarbeiter, welche unter Aufsicht der Gewerbeschule stand, zur Verfügung gestellt.⁴⁵ Das Baudepartement führte andere Notstandsarbeiten regulär weiter, baute diese aber nicht weiter aus.

1931 führte der Bund die Notunterstützung ein. Der Kanton Basel-Stadt steuerte dazu per Grossratsbeschluss einen Kredit von 100 000 Franken bei. Dieser Betrag diente dem Zweck, Taggelder an Ausgesteuerte, Taggeldzulagen bei geringen Versicherungszulagen und Mietzinsbeiträge zu bezahlen. Schon 1931 musste 857 ausgesteuerten Personen Notunterstützung ausgehändigt werden, und der Kredit wurde vier Monate nach seiner Einführung auf 380 000 Franken aufgestockt.⁴⁶ Durch die Einführung der Notunterstützung erübrigte sich die Winterhilfe, denn diese wurde ebenfalls ausgesteuerten Arbeitslosen ausbezahlt.

Die Vergabe dieser Gelder funktionierte über den Ausschluss von Auswärtigen: So wurde die Winterhilfe nur an Personen, die länger als

41 Ebd., Verwaltungsbericht 1929, S. 40.

42 SWA, Vo M 73e BS, National-Zeitung, 9. Oktober 1930.

43 SWA, Vo M 73e BS, Basler Nachrichten, 7. Januar 1933.

44 StABS, STA DS BS 8, Verwaltungsbericht 1930, S. 46.

45 Ebd., Verwaltungsbericht 1931, S. 56.

46 Ebd., S. 55.

ein Jahr im Kanton Basel-Stadt wohnhaft waren, ausbezahlt, bei der Notunterstützung mussten es zwei Jahre sein.

Eine Beschäftigungspolitik war erst in Ansätzen erkennbar. Da der Bund bis 1933 nur die Notstandslöhne zur Berechnung zog, die an ausserberuflich beschäftigte Arbeitslose entrichtet wurden, musste Basel-Stadt Notstandsarbeiten finden, wo möglichst viele Personen ausserberuflich beschäftigt werden konnten.⁴⁷ Da das Baugewerbe noch nicht von der Krise betroffen war, boten sich Bauarbeiten an. Gleichzeitig wurden dadurch Frauen und Ältere ausgeschlossen, welche in den ersten Jahren wegen der Krise in der Textilindustrie besonders häufig arbeitslos wurden. Diese konnten einzig in der Schreibstube für Stellenlose Beschäftigung finden. Das Baudepartement führte die Notstandsarbeiten durch und bekam vom Arbeitsnachweis Arbeitslose zugeteilt. 1929 wurden beim Baudepartement für Notstandsarbeiten, Strassenreinigung und -unterhalt während des ganzen Jahres 832 Männer beschäftigt. Im März 1931 fanden wegen starken Schneefalls zusätzlich 1279 Arbeitslose vorübergehend Arbeit.⁴⁸

Die Massnahmen in den ersten drei Jahren der Krise orientierten sich vor allem an der Krise in den Exportindustrien, weshalb diese einen vorübergehenden Charakter hatten. Mit zusätzlichen Geldern sollte verhindert werden, dass die Arbeitslosen in Armut gerieten. Die Fürsorge-logik war dabei bestimmend, Betroffenen wurde bedarfsabhängig und durch sachbezogene Zulagen geholfen, auch wenn die Zuwendungen reell bescheiden blieben. So betrugen die Arbeitslosengelder 60% des Lohnes für Personen mit Familie und 50% des Lohnes für eine allein-stehende Person.⁴⁹ Vermehrte Beschäftigungsstrukturen waren erst in Ansätzen durch die Krisenhilfsaktion und Notstandsarbeiten erkennbar.

Phase 2: Beschäftigung, Weiterbildung und Ausbildung (1932–1935)

Ab 1932 versuchten die Basler Behörden über eine vermehrte Förderung der Beschäftigungsinstrumente und Bildung für Erwachsene sowie für Jugendliche die Arbeitslosigkeit zu bekämpfen. Die Weiterbildungs- und Umlernungskurse für Erwachsene finanzierte die Krisenhilfsaktion.⁵⁰ Die Kurse orientierten sich stark am Baugewerbe. Ab 1932 wurden ein Pflasterer-Ausbildungskurs, Schweisskurse, ein obligatorischer Bau-

47 SWA, Vo M 71e BS, Mumenthaler, Die Arbeitsmarktpolitik des Kantons Basel-Stadt, S. 114.

48 StABS, STA DS BS 8, Verwaltungsbericht 1931, Baudepartement, S. 20.

49 Vgl. Gebhardi, Arbeitslosigkeit, S. 22.

50 StABS, STA DS BS 8, Verwaltungsbericht 1934, S. 41.

handlanger-Kurs für nach 1913 geborene Arbeitslose und ein Coiffeurkurs angeboten. Zudem wurden Weiterbildungskurse für arbeitslose Kaufleute durch den Kaufmännischen Verein vom Staat subventioniert. Für arbeitslose Frauen gab es Koch- und Nähkurse.⁵¹

In den folgenden Jahren wurde das Angebot an Weiterbildungs- und Umlernungskursen für Männer ausgebaut. Die Kurse orientierten sich aber während der ganzen Krise an Vorstellungen einer klassischen Rollenverteilung zwischen Mann und Frau. Für Männer gab es hauptsächlich Kurse, welche für das Baugewerbe nützlich waren. Einzig ein freiwilliger Kochkurs für Männer tanzte aus der Reihe.⁵²

Bei den Kursen ging es eher um eine Beschäftigung als um eine Wiedereingliederung in den Arbeitsmarkt. Obwohl es 1932 noch Sinn machte, Kurse für das Baugewerbe anzubieten, gab es in den Berufsfeldern der angebotenen Kurse kaum genügend Stellen. Im Gegenteil: Die Lage in diesen Branchen verschärfte sich sogar noch. Ein von der Kirchlichen Arbeitslosenhilfe angebotener und von Bund und Kanton subventionierter Weihnachtsspielzeugkurs zeigt eindeutig, dass es weniger um die Erweiterung der Berufskenntnisse als um eine Beschäftigung ging.⁵³ Erst gegen Ende der Krise gab es eine Anpassung der Kurse an die Bedürfnisse der Wirtschaft.

Ebenfalls ins Bild dieser Beschäftigungspolitik passen die Arbeitslosenlokale und Werkstätten, welche ab 1932 durch Mittel der Krisenhilfsaktion zur Verfügung gestellt wurden.⁵⁴ Ab 1934 kamen Nähstuben für Frauen hinzu.⁵⁵ Die Werkstätten waren ausdrücklich zur Benutzung durch Arbeitslose vorgesehen.⁵⁶

In dieselbe Zeit fällt ein Ausbau von Beschäftigungsmöglichkeiten für Jugendliche. Die Berufsberatung und die Lehrstellenvermittlung, welche bisher dem Erziehungsdepartement unterstellt waren, wurden ab 1932 dem Arbeitsamt angegliedert.⁵⁷ Die Berufswünsche der Jugendlichen sollten so vermehrt mit den Bedürfnissen des Arbeitsmarktes abgestimmt werden. Die Berufsberatenden priesen Berufe, welche noch Arbeitskräfte benötigten, an, vor anderen warnten sie.⁵⁸ Am 1. Juni 1932

51 Ebd., Verwaltungsbericht 1932, S. 60.

52 Ebd., Verwaltungsbericht 1934, S. 41.

53 StABS, DI-REG 1 12-4-0, Brief an das Departement des Innern vom Kantonalen Arbeitsamt, 30. Januar 1937.

54 StABS, STA DS BS 8, Verwaltungsbericht 1932, S. 59.

55 Ebd., Verwaltungsbericht 1934, S. 41.

56 StABS, DI-REG 1 12-4-0, Werkstättenordnung vom Februar 1936.

57 StABS, STA DS BS 8, Verwaltungsbericht 1932, S. 66.

58 SWA, Vo M 71e BS, Mumenthaler, Die Arbeitsmarktpolitik des Kantons Basel-Stadt, S. 41.

wurde die Jugendlichenvermittlung, eine vom Arbeitsnachweis getrennte Vermittlung für Jugendliche, gegründet. Der angestellte Beamte vermittelte Stellen sowie Kurse und Notstandsarbeiten mit spezieller Betreuung der Jugendlichen. Bei der Jugendlichenvermittlung ging es nicht nur um die Integration in den Arbeitsmarkt, sondern auch um erzieherische Massnahmen, führte der Beamte doch mit den Jugendlichen ganztägige Wanderungen durch, um sie «besser kennen zu lernen».⁵⁹ 1933 führten private Vereine erstmals Arbeitslager für jugendliche Arbeitslose aus Basel durch. Primäres Ziel war auch hier die Beschäftigung der Jugendlichen, allerdings bemühte sich die Jugendlichenvermittlung bei Besuchern von Arbeitslagern besonders um eine Arbeitsstelle. So konnten 1935 von 322 Teilnehmern 147 Personen eine Stelle vermittelt werden. In diesen Arbeitslagern, auch «freiwilliger Arbeitsdienst» genannt, war kein regulärer Lohn vorgesehen. Die gemeinnützige Arbeit sollte gegen Unterkunft, Verpflegung und einem kleinen Taschengeld von 5 Franken pro Woche ausgeführt werden. Meistens verrichteten die Teilnehmenden der Arbeitslager allgemeinnützige Arbeit wie Strassenbauten oder Forstarbeiten. 1935 wurde zum ersten Mal ein «Bildungslager»⁶⁰ durchgeführt, welches die Allgemeinbildung bei Jugendlichen fördern sollte. Die Lager wuchsen von Jahr zu Jahr: 1933 nahmen an insgesamt sechs Lagern 65 Jugendliche teil.⁶¹ 1934 nahmen schon 257 Jugendliche und 1935 322 Personen an zwanzig vom Kanton Basel-Stadt subventionierten Lagern teil. Ebenfalls 1935 wurden zum ersten Mal zwei Lager für «ältere» Arbeitslose, das heisst Arbeitslose ab vierzig, durchgeführt.⁶²

Auch durch eine verlängerte Schulzeit sowie vermehrte Freizeitangebote sollten die Jugendlichen vor «erzwungenem Müssiggang»⁶³ geschützt werden: 1933 wurde eine Vorklasse des freiwilligen 9. Schuljahres geschaffen, welche die stellenlosen, männlichen Jugendlichen aufnehmen würde.⁶⁴ Die Jugendlichen sollten so länger in der Schule bleiben. Im selben Jahr wurde dem sogenannten «Freizeitproblem»⁶⁵ grosse Beachtung geschenkt. So wurde ermöglicht, dass Jugendliche Vorstellungen des Stadttheaters besuchen konnten, es wurden Spieltage veranstaltet und eine Werkstätte zur Holzbearbeitung angeboten.

59 StABS, STA DS BS 8, Verwaltungsbericht 1932, S. 69.

60 Ebd., Verwaltungsbericht 1935, S. 47.

61 Ebd., Verwaltungsbericht 1933, S. 66.

62 Ebd., S. 47.

63 Ebd., S. 66.

64 Ebd., Verwaltungsbericht 1932, S. 67.

65 Ebd., Verwaltungsbericht 1933, S. 67.

Die Massnahmen zur Bekämpfung der Jugendarbeitslosigkeit zeigen exemplarisch, dass die Behörden Beschäftigung als moralische Notwendigkeit ansahen. Das Nichtstun wurde für das Individuum sowie die Gesellschaft als schädlich erachtet. Erst vor diesem Hintergrund ist der Ausbau von Beschäftigungsstrukturen verständlich. Bei den Jugendlichen wurde allerdings stärker als bei Erwachsenen versucht, eine Integration in den Arbeitsmarkt zu bewirken. Die Integration funktionierte dabei einseitig: Die Jugendlichen hatten ihre Berufswünsche dem Arbeitsmarkt anzupassen, es wurden aber keine Arbeitsmöglichkeiten geschaffen, die den Wünschen der Jugendlichen entsprachen.

Die Basler Regierung erachtete Notstandsarbeiten in dieser Phase noch hauptsächlich wegen ihres «moralischen Wertes»⁶⁶ als wichtig. Ab 1932 wurden zu den Notstandsarbeiten auch kaufmännische Arbeiten gezählt. Durch die Zusprechung von 120 000 Franken konnten zwischen 1932 und 1934 Arbeitslose in der Verwaltung beschäftigt werden.⁶⁷ Ebenfalls Unternehmen und Hilfswerke, wie die Schreibstube für Stellenlose und die Schweizerische Gesellschaft für Volkskunde, erhielten zu diesem Zweck vermehrt Subventionen. Dies ermöglichte eine Beschäftigung von Frauen und älteren Arbeitslosen, die bei den Bauprojekten nicht berücksichtigt wurden.

Die produktive Arbeitslosenfürsorge, welche 1932 vom Bund eingeführt wurde, um Exportindustrien zu unterstützen, war das erste Instrument, das der Arbeitsbeschaffung zu ökonomischen Zwecken hätte dienen sollen. Der Kanton sollte die Hälfte des Betrages stellen und ab 1934 einen Drittel. In Basel-Stadt wurde dieses Mittel aber schon von Anfang an nur in beschränktem Mass angewendet und zweckentfremdet. 1932 stellte der Grosse Rat für die produktive Arbeitslosenfürsorge einen symbolisch anmutenden Kredit von 30 000 Franken zur Verfügung.⁶⁸ Im ersten Jahr wurde dieser Kredit nicht genutzt. Ab 1933 wurde der Begriff der produktiven Arbeitslosenfürsorge erweitert: Der Kredit wurde nicht für die Exportindustrien, sondern für Notstandsarbeiten vorgesehen. 1933 wurde eine Dolenerstellung durch einen ausserordentlichen Staatsbeitrag zu Lasten der Krisenhilfsaktion, der unter produktiver Arbeitslosenfürsorge gehandelt wurde, finanziert.⁶⁹ 1934 wurden mit dem Kredit Kanalbauten in Riehen finanziert und der Druck einer grösseren Publikation der Historisch-Antiquarischen Gesellschaft ermöglicht.⁷⁰

66 Ebd., Verwaltungsbericht 1932, S. 60.

67 Ebd., Verwaltungsbericht 1934, S. 42.

68 Ebd., Verwaltungsbericht 1932, S. 60.

69 Ebd., Verwaltungsbericht 1933, S. 57.

70 Ebd., Verwaltungsbericht 1934, S. 42.

1935 dann nahmen Firmen zum ersten Mal den Kredit für die produktive Arbeitslosenfürsorge in «bescheidenem Umfange»⁷¹ in Anspruch. Wie hoch diese Fabrikationsbeiträge waren und für welchen Zweck sie benutzt wurden, ist in den untersuchten Quellen nicht ersichtlich. 1936 wurde die produktive Arbeitslosenfürsorge wieder abgeschafft.

Die von 1929 bis 1931 leicht ausgebauten Unterstützungsleistungen wurden ab 1932 eher wieder reduziert. 1934, mit Einbruch des Baugewerbes, verweigerten die Bundesbehörden die verlängerte Unterstützungsdauer für Krisenberufe.⁷² Dafür erhöhte sich die ausbezahlte Notunterstützung für Ausgesteuerte, Taggeldzulagen, Mietzinsbeiträge und Winterhilfe massiv. 1932 verdreifachte sich die benötigte Summe gegenüber 1931.⁷³ So mussten im Herbst 1932 schon über 1000 Personen Notunterstützung beziehen.⁷⁴ Die Sozialdemokraten hoben die Tendenz, Leistungen zu kürzen, zu Beginn ihrer Regierungszeit wieder auf: Die neue Regierung weigerte sich im Sommer 1935, die Notunterstützungsansätze herabzusetzen, wie dies von der alten Regierung vorgesehen war.⁷⁵ Ebenfalls zeigte sich bereits die Tendenz, durch Steuern zusätzliche Einnahmen zu generieren: 1935 erliess die Regierung ein Gesetz, das einen Lohnabzug von 4% vom Novemberlohn der Staatsbediensteten zwecks Beitragsleistung an die Weihnachtsgabe festlegte.⁷⁶ Über die Hälfte der Ausgaben von rund 230 000 Franken konnte so finanziert werden. Dies ist als erster Versuch zu sehen, zusätzliche Einnahmen zur Bestreitung der Kosten der Arbeitslosigkeit zu generieren. Schon hier zeigt sich der Gedanke der Solidarität der Arbeitenden mit den Arbeitslosen, welcher ab 1936 mit der Annahme des Arbeitsrappens ausgedehnt und verallgemeinert wurde.

Der Fokus auf Umschulung, Weiterbildung sowie die vermehrte Beschäftigungspolitik zeigen die Einsicht der Politik und Behörden in den strukturellen Wandel der Krise. Die Beschäftigungsmassnahmen deuten bereits auf eine aktivere Form des Staates als Krisenbekämpfer hin. Hinzu kommen der Einbezug bestimmter Wirtschaftszweige – der Bauindustrie sowie des Dienstleistungssektors – sowie der Fokus auf soziale Gruppen, insbesondere auf Jugendliche. Die Massnahmen waren nun struktureller orientiert – allerdings wurde eher eine Beschäftigung von Arbeitslosen angestrebt als eine aktive Konjunkturpolitik.

71 Ebd., Verwaltungsbericht 1935, S. 40.

72 Ebd., Verwaltungsbericht 1934, S. 39.

73 Ebd., Verwaltungsbericht 1932, S. 58.

74 Vgl. Stirnimann, Die ersten Jahre des «Roten Basel», S. 32.

75 Vgl. Ebd., S. 62.

76 StABS, STA DS BS 8, Verwaltungsbericht 1935, S. 39.

Phase 3: Arbeitsbeschaffung (1936–1938)

Das Basler Spezifikum «Arbeitsrappen» war eine Lohnsteuer zur Finanzierung von weitergehenden Arbeitsbeschaffungsmassnahmen. Die Annahme des Arbeitsrappens 1936 markierte den Übergang von den sozialpolitischen Massnahmen zu einer arbeitsmarkt- und konjunkturpolitisch motivierten Arbeitsbeschaffung.⁷⁷ Durch die hohen Sozialausgaben infolge der Krise entstand ein immer grösseres Budgetdefizit, und es fehlten die Mittel für eine weitergehende Arbeitsbeschaffung.⁷⁸ Im Auftrag des Regierungsrates Fritz Hauser, Vorsteher des Erziehungsdepartementes, entwarf der Staatswissenschaftsprofessor Edgar Salin in Zusammenarbeit mit Arbeitgeber- und Arbeitnehmervertretern das Projekt des «Arbeitsrappens»: Um zusätzliche Arbeitsbeschaffungsmassnahmen zu finanzieren, sollte eine Anleihe von acht Millionen Franken aufgenommen werden, die über zehn Jahre durch eine proportionale Lohnsteuer auf unselbständige Erwerbseinkommen von 1% getilgt werden sollte. Um Linke und Gewerkschafter von einer proportionalen Lohnsteuer zu überzeugen, wurden während der Gültigkeitsdauer des Gesetzes, also zehn Jahre, die Gesamtarbeitsverträge (GAV) verlängert. Dies kam einer Sicherung des Arbeitsfriedens im Baugewerbe gleich.⁷⁹ Ziel des Arbeitsrappens war die Ankurbelung der Konjunktur im Baugewerbe und der Privatinitiative. Es sollten antizyklische Ausgaben getätigt werden, aber durch die Spezialfundierung eine Verschuldung vermieden werden.

Im September 1936 wurde das Gesetz vom Grossen Rat und einen Monat später mit 53% von der Bevölkerung angenommen. Die Annahme war durch die Abwertung des Schweizer Frankens und das Ende der Deflationspolitik im September 1936 in Gefahr.⁸⁰ Die Initianten warben dennoch für eine Annahme des Arbeitsrappens, denn die Abwertung alleine würde nicht ausreichen, um die Konjunktur anzukurbeln.⁸¹ Dafür brauche es laut ihnen vermehrte Staatsinterventionen.

77 Vgl. Forschung zum Basler Arbeitsrappen: Bernard Degen, Arbeitsbeschaffung, sozialer Frieden und Denkmalpflege. Der Basler Arbeitsrappen (1936–1984), in: *Traverse* 2 (1996) S. 64–82; Toni Föllmi, Über den Basler Arbeitsrappen, Basel 2008; Gebhardi, Arbeitslosigkeit; Stirnimann, Die ersten Jahre des «Roten Basel»; Peter Stolz, Blick in die Basler Wirtschaftsgeschichte. Basel in der Weltwirtschaftskrise und der Arbeitsrappen von 1936, in: *WWZ News. Mitteilungen des Wirtschaftswissenschaftlichen Zentrums der Universität Basel* 25 (1999), S. 27–29.

78 StABS, FD-REG 1d 57-4, Ratschlag und Entwurf zu einem Gesetz über dringliche Massnahmen zur Milderung der Wirtschaftskrise im Kanton Basel-Stadt, 29. August 1936.

79 Vgl. Degen, Basler Arbeitsrappen, S. 72.

80 Vgl. Degen, Das Basel der anderen, S. 154.

81 StABS, B 2.10, National-Zeitung, 30. September 1936.

Am 15. Oktober 1936 starteten der Arbeitsbeschaffungsrat und die Arbeitsbeschaffungskommission ihre Tätigkeit.⁸² Im April 1937 nahm die an das Baudepartement angegliederte Zentrale Arbeitsbeschaffungsstelle – von nun an Träger der Arbeitsbeschaffungspolitik – ihre Arbeit auf. Diese Stelle überprüfte die Subventionsgesuche, überwachte die Bauten und erfasste die Beschäftigten.⁸³

Bei der Planung war oft ein grosser Elan vorhanden: Zwischen 1936 und Ende 1938 wurde an 41 Projekten eine Subvention oder eine Finanzierung zugesprochen.⁸⁴ Entweder war die Ausführung langsam oder es wurden nur wenige Leute beschäftigt. So wurden zum Beispiel im Februar 1937 beim Kinderspitalbau, bei dem 1,8 Millionen Franken gesprochen wurden, noch 17 Mann beschäftigt.⁸⁵ Ausserdem gab es zu wenig baufertige Objekte und vorbereitete Arbeiten, und es wurden mit Mitteln des Arbeitsrappenfonds einige Projekte gebaut, welche ohnehin hätten gebaut werden müssen.⁸⁶ Die Ausführung gewisser Projekte wurde schon vor der Einführung des Arbeitsrappens beschlossen. So wurden die Bausubvention für das Bethesdaspital und ein Kredit zur Ankurbelung privater Renovationsarbeiten schon im Juni 1936 gewährt, entfielen dann aber auf den Arbeitsrappenfonds.⁸⁷ So steht in der Einleitung zum Budget 1937, dass der Arbeitsrappen das Baubudget entlaste.⁸⁸ Das ordentliche Staatsbudget wurde entlastet, ohne dem Ziel des Arbeitsrappens, zusätzliche Arbeit zu beschaffen, gerecht zu werden.

Tatsächlich waren die Beschäftigungseffekte gering und erst ab Mitte 1937 bemerkbar. So wurden zwischen Mai 1937 und Dezember 1938 durch den Arbeitsrappen im Schnitt 776 Arbeiter beschäftigt.⁸⁹ Im Juli 1938 wurden mit 900 Personen am meisten Arbeiter in Arbeitsrappenprojekten beschäftigt. Davon wurden jedoch längst nicht alle als Arbeitslose vermittelt: Im Oktober 1937 arbeiteten 581 Männer an Arbeitsrappenbauten, die durch den Arbeitsnachweis vermittelt wurden.⁹⁰ Zur gleichen Zeit wurden auch die Notstandsarbeiten leicht ausgedehnt. 1938 konnten durch Notstandsarbeiten und Arbeitsrappenprojekte jeweils

82 StABS, BD-REG 9a 7-1-2, Dr. Hans Bauer. Schlussbericht des Arbeitsrappens, 1983.

83 StABS, STA DS BS 8, Verwaltungsbericht 1937, Baudepartement, S. 28.

84 StABS, BD-REG 9a 7-1-2, Dr. Hans Bauer. Schlussbericht des Arbeitsrappens, 1983.

85 StABS, BD-REG 9a 3-1, Sitzung 22. Februar 1937.

86 StABS, BD-REG 9a, Basler Nachrichten, 8. Oktober 1937.

87 SWA, Vo M 73e BS, Basler Nachrichten, 6./7. Juni 1936.

88 StABS, BD-REG 9a 3-1, Sitzung 8. Februar 1937.

89 SWA, Vo M 71e BS, Mumenthaler, Die Arbeitsmarktpolitik des Kantons Basel-Stadt, S. 128.

90 StABS, BD-REG 9a, Basler Nachrichten, 16. November 1937.

1821 Personen beschäftigt werden, während es in den vorherigen Jahren jeweils rund 700 waren.⁹¹

Zusätzlich zu den in den öffentlichen Bauten beschäftigten Arbeitslosen sollte durch den Arbeitsrappen aber auch die private Initiative gefördert werden. Deswegen wurden mit dem Arbeitsrappen Renovations- und Umbauarbeiten subventioniert, eine Hilfsaktion fürs Möbelschreinerergewerbe und eine Elektriakeraktion gestartet; ebenfalls mit gemischtem Erfolg. Zwischen August und Dezember 1937 stellten 1900 Private Beitragsgesuche für Renovations- und Umbauarbeiten, die mit 15% von Bund und Kanton subventioniert wurden.⁹² Im Sommer 1937 waren durch diese Aktion im Schnitt monatlich 361 Personen beschäftigt.⁹³ Die 11-monatige Hilfsaktion für das Möbelschreinerergewerbe war weit weniger erfolgreich: Durchschnittlich konnten monatlich 91 Personen beschäftigt werden. Die Elektriakeraktion gewährte einen staatlichen Beitrag, um Steckdosen auszuwechseln.⁹⁴ Die Aktion startete im September 1937 und fand in sehr bescheidenem Umfang statt. Von September 1937 bis Ende 1938 wurden monatlich im Schnitt 13 Personen beschäftigt.⁹⁵

Die Frage, ob der Arbeitsrappen zu einer Wende in der Beschäftigungspolitik führte, wird in der Forschung denn auch unterschiedlich bewertet. Die Sicht, dass der Arbeitsrappen eine Erfolgsgeschichte war,⁹⁶ wird immer häufiger in Frage gestellt. So vertritt Degen die These, dass es weniger die Erfolge bei der Arbeitsbeschaffung waren, die den guten Ruf des Arbeitsrappens prägten, sondern seine Verbindung mit der Sicherung des Arbeitsfriedens. Bis Ende 1936 habe sich der Zinsaufwand für die Anleihe auf 91 000 Franken summiert, während in derselben Zeit nur 22 100 Franken für Arbeitsbeschaffung ausgegeben worden sind.⁹⁷ Das meiste Geld des Arbeitsrappenfonds sei erst prozyklisch in der boomenden Nachkriegszeit ausgegeben worden. Auch Stirnimann argumentiert, dass die «ideologische Wirkung des Arbeitsrappens, als Markstein des Basler Weges zum Arbeitsfrieden»⁹⁸ grössere Bedeutung zukomme als den beschäftigungspolitischen Effekten. Und Gebhardi bezweifelt, dass

91 StABS, STA DS BS 8, Verwaltungsbericht 1938, S. 50.

92 Ebd., Verwaltungsbericht 1937, S. 45.

93 SWA, Vo M 71e BS, Mumenthaler, Die Arbeitsmarktpolitik des Kantons Basel-Stadt, S. 138.

94 Ebd., S. 142.

95 Ebd., S. 143.

96 Föllmi, Basler Arbeitsrappen; Hans Bauer, Basel, gestern, heute, morgen, hundert Jahre Basler Wirtschaftsgeschichte, Basel 1981, S. 158; Stolz, Basler Wirtschaftsgeschichte.

97 Degen, Basler Arbeitsrappen, S. 76.

98 Stirnimann, Die ersten Jahre des «Roten Basel», S. 236.

der Arbeitslosenrappen die Arbeitslosenzahlen signifikant senkte. Denn durch den Arbeitsrappen finanzierte Arbeiten konnten nicht mal 10% aller Arbeitslosen beschäftigen.⁹⁹

In derselben Zeit veränderte sich auch die Ausrichtung der Kurse für Arbeitslose, die sich wieder mehr nach den Bedürfnissen des Arbeitsmarktes richtete. Ab 1937 wurden die Weiterbildungskurse für Arbeitslose für obligatorisch erklärt. Da in der Metallindustrie plötzlich Mangel an qualifizierten Arbeitskräften herrschte, wurde ein Kurs für Elektroinstallateure angeboten. Dieser wurde sogar abgebrochen, weil alle Kursteilnehmer schon während der Kursdauer eine Arbeit gefunden hatten. 1938 wurde die Anzahl Weiterbildungskurse auf zwanzig Kurse verdoppelt.¹⁰⁰ Die Notwendigkeit der Kurse wurde offensichtlicher, da mehr Stellen vorhanden waren und viele Arbeitslose während der Krise selten in ihrem Beruf gearbeitet hatten. 1937 wurde ebenfalls eine Nähstube für Frauen geschlossen, da diese vor allem von Frauen benutzt wurde, die für den Arbeitsmarkt nicht mehr «in Frage kommen».¹⁰¹ Dies steht im Gegensatz zu dem vorherigen Ziel der Beschäftigung durch die Kurse. Kurse und Werkstätten sollten von nun an nur noch für Personen angeboten werden, welche dadurch auch eine Arbeitsstelle finden könnten.

Trotz der Einführung des Arbeitsrappens wurden weiterhin unkonventionelle Massnahmen ausprobiert. So wurde 1936 ein siebenmonatiger Gemüseanbaukurs für jugendliche Arbeitslose durchgeführt.¹⁰² Im ersten Jahr nahmen 56 Jugendliche teil. Sie bekamen keinen Lohn, wurden aber im Kurs gepflegt und erhielten 2/5 der Ernte. Die restlichen 3/5 wurden an ausgesteuerte Arbeitslose unentgeltlich abgegeben. 1937 wurde die Anbaufläche verdoppelt. Die Jugendlichen sollten dabei für längerdauernde Krisen gewappnet werden, da sie sich so besser selbstversorgen könnten.¹⁰³

Gegen Ende der Krise versuchte Basel-Stadt, die Auswanderung arbeitsloser BaslerInnen zu unterstützen. Am 9. Juli 1936 bewilligte der Grosse Rat einen Kredit von 35000 Franken zur Gewährung von Beiträgen an Auswanderer.¹⁰⁴ Dies, nachdem der Bund entschieden hatte, Auswanderer mit Beiträgen zu unterstützen, wenn der Kanton 1/3 der Subvention übernimmt. Im Ganzen wurden zwischen 1936 und 1938

99 Vgl. Gebhardi, Arbeitslosigkeit, S. 79.

100 StABS, STA DS BS 8, Verwaltungsbericht 1938, S. 46.

101 Ebd., Verwaltungsbericht 1937, S. 44.

102 Ebd., Verwaltungsbericht 1936, S. 49.

103 StABS, DI-REG1 12-0-0, Schreiben vom 9. April 1937 an Verwalter des Gutsbetriebes und des Landwirtschaftswesens der Stadt.

104 StABS, STA DS BS 8, Verwaltungsbericht 1937, S. 47.

25 Familien und vier Einzelpersonen bei ihrer Auswanderung unterstützt, von denen aber nur die Hälfte Arbeitslose waren.¹⁰⁵

Die symbolische Bedeutung der Änderung der Arbeitslosenpolitik von einer Auffangpolitik zu einem aktiven Eingriff in die Wirtschaft muss höher eingeschätzt werden als ihre tatsächlichen Beschäftigungseffekte. In diesem Sinne sind die Ausweitung der Arbeitsbeschaffungsmassnahmen sowie die Umsetzung struktureller Massnahmen zur Finanzierung der Programme als Kulmination der vorherigen Phasen einzustufen. Der Arbeitsrappen ist denn auch als Versuch, unkonventionelle neue Massnahmen einzuführen, einzuschätzen. Auch wenn durch den Arbeitsrappen keine antizyklischen Ausgaben getätigt wurden, zeigt dieser exemplarisch, wie die Idee von einer aktiven konjunkturpolitischen Politik lokal an Deutungsmacht gewann und mehrheitsfähig wurde. Da eine Verschuldung zwecks Ankurbelung der Konjunktur vermieden wurde, können die Entwicklung der Massnahmen nicht als keynesianische Wende interpretiert werden, sondern vielmehr als eine Ausdehnung einer aktiven Krisenpolitik. Durch den engen Spielraum, den die nationale Gesetzeslage erlaubte, versuchte die Regierung von Basel-Stadt, eigene Einnahmen zu generieren, um eine grosszügigere Arbeitsbeschaffung zu ermöglichen.

Fazit

Die Fallstudie der Arbeitslosenpolitik des bereits vor der Krise sozialpolitisch progressiven Stadtkantons Basel-Stadt zeigt, inwiefern die städtischen Akteure – die Regierung, der Grosse Rat, Behörden sowie Private – situativ verschiedenste sozialpolitische Instrumente ausprobierten. Die Krise wurde so zu einem Laboratorium für verschiedenste Massnahmen. Viele Massnahmen zeugen von einer Ratlosigkeit angesichts der hohen und langandauernden Arbeitslosenzahlen. So wurden auch exotisch anmutende Massnahmen wie die Förderung von landwirtschaftlichen Fertigkeiten bei Jugendlichen in einer Stadt gefördert.

Die Entwicklung der Massnahmen deutet auf einen Lernprozess der Regierung und Behörden hin. Deswegen lassen sich die Massnahmen auch nicht primär aufgrund ihrer ohnehin geringen Effekte beurteilen. Vielmehr führte der Lernprozess zu einer zunehmenden Intervention der staatlichen Behörden. Die Palette an Massnahmen war breit. Zu Beginn der Krise, als die Eingriffe noch von Fehleinschätzung und Un-

105 SWA, Vo M 71e BS, Mumenthaler, Die Arbeitsmarktpolitik des Kantons Basel-Stadt, S. 59.

erfahrenheit geprägt waren, stellte der Staat zusammen mit privaten Akteuren ein Auffangnetz für Arbeitslose dar. Wichtig waren stets die erzieherischen Aspekte der Arbeitslosenpolitik. Erst mit Andauern der Krise wurde versucht, durch eine aktivere Krisenpolitik Arbeitslose vermehrt zu beschäftigen oder ihnen sogar Arbeit zu beschaffen. Die Instrumente gewannen mit dem Andauern der Krise an Kohärenz, und es wurden vermehrte strukturelle Massnahmen ergriffen – wie die gezielte Förderung der Bauindustrie. Dies hatte auch mit Kriseneffekten zu tun, denn mit dem Einbruch der Bauindustrie erhöhten sich die Arbeitslosenzahlen massiv.

Die Einführung des Arbeitsrappens muss in diesem Kontext bewertet werden: Während die vorher ergriffenen Massnahmen zeitlich beschränkter Leistungserhöhungen und der Subventionierung von Beschäftigungsprogrammen eher konzeptlos wirken, war der Arbeitsrappen der Versuch einer Einführung einer kantonalen Arbeitslosenpolitik durch die Generierung zusätzlicher Mittel. Trotz der zögerlichen Ausgaben, der geringen Beschäftigungseffekte zu Beginn und des konjunkturellen Aufschwungs durch die Frankenabwertung steht der Arbeitsrappen für den Ausbau eines zweiten Arbeitsmarktes auf kantonaler Ebene ohne Abhängigkeit von der nationalen Arbeitslosenpolitik.