Zeitschrift: Quellen und Forschungen zur Bündner Geschichte
Herausgeber: Staatsarchiv Graubünden
Band: 5 (1995)

Artikel: Davos und Graubünden während der Weltwirtschaftskrise 1929-1939 : Auswirkungen auf Arbeitsmarkt, Beschäftigungs- und Sozialpolitik
Autor: Bollier, Peter
Kapitel: 7: Fürsorge- und Versicherungsleistungen
DOI: https://doi.org/10.5169/seals-939169

Nutzungsbedingungen
Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften auf E-Periodica. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen sowie auf Social Media-Kanälen oder Webseiten ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Mehr erfahren

Conditions d'utilisation
L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. La reproduction d'images dans des publications imprimées ou en ligne ainsi que sur des canaux de médias sociaux ou des sites web n'est autorisée qu'avec l'accord préalable des détenteurs des droits. En savoir plus

Terms of use
The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. Publishing images in print and online publications, as well as on social media channels or websites, is only permitted with the prior consent of the rights holders. Find out more

Download PDF: 06.07.2025

ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, https://www.e-periodica.ch

Am Ende der Wirtschaftskrise standen den ständigen Einwohnern von Davos knapp 21% mehr Arbeitsplätze zur Verfügung als bei Krisenbeginn. Nahrungsmittelproduktion und Berufe der neuen Wachstumsbranchen waren dafür verantwortlich. Vor allem aber erfolgte ein starker Anstieg im Dienstleistungssektor. Schweizerinnen scheinen mit dem Andauern der Krise vermehrt an Dauerstellen in Haus- und Pflegeberufen interessiert gewesen zu sein.

7. Fürsorge- und Versicherungsleistungen

Die folgenden Kapitel sollen einerseits das soziale Netz vorstellen, welches die Opfer der Arbeitslosigkeit aufzufangen hatte, anderseits werde ich nach dessen Tragfähigkeit fragen. Es erwies sich rasch, dass die bestehenden Arbeitslosenkassen für die Deckung der Bedürfnisse nicht ausreichten. Mit Krisen- und Winterhilfe mussten erkannte Lücken gestopft werden. Graubünden und Davos bleiben im Zentrum der Beobachtungen, Seitenblicke auf die Bundesgesetzgebung sind allerdings notwendig.

7. 1. Arbeitslosenkassen

Vorläufer der Arbeitslosenkassen lassen sich bis in die frühe Neuzeit zurückverfolgen. In Städten wie Zürich, Solothurn und Basel bestanden bereits im 16. Jahrhundert Organisationen, welche wandernde Handwerksgesellen bei Arbeitslosigkeit vorübergend unterstützten. In der baslerischen Seidenbandindustrie wurde 200 Jahre später eine Art Arbeitslosenkasse ins Leben gerufen, welche die französische Revolution allerdings nicht überdauerte.[71] Die sozialen Folgen der Industrialisierung führten dazu, dass sich Gewerkschaften und Sozialdemokratie der Arbeitnehmer annahmen. Teils gründeten sie von Gewerkschaften getragene, privatrechtliche Versicherungsgesellschaften, teils erreichten sie in Städten und Kantonen die Bildung öffentlich-rechtlich organisierter Kassen. Erstere fanden die grösste Verbreitung, letztere waren nur vor dem Ersten Weltkrieg und wieder in der Nachkriegsdepression populär. Sie wurden Opfer des folgenden Konjunkturaufschwungs, und der Bund begnügte sich in den zwanziger Jahren damit, die privaten Kassen zu subventionieren.[72]

---

71 AEBI, PETER. Die Arbeitslosenversicherung in der Schweiz, S. 17.

72 Vgl. AEBI, PETER. Die Arbeitslosenversicherung in der Schweiz, S. 16ff. KESSLER, DANIEL. Die Arbeitslosen-Versicherung in der Schweiz, S. 5ff.

7. 1. 1. Private Arbeitslosenkassen und Kanton

Ein Bundesgesetz regelte die Unterstützung privater Arbeitslosenkassen seit 1924. Entsprechend dem Konjunkturverlauf wurden die dazugehörigen Ausführungsbestimmungen in insgesamt vier Verordnungen jeweils neu formuliert.[73] Träger der Kassen waren in der Mehrheit Branchengewerkschaften (einseitige Kassen). Es gab jedoch auch schon das heute bekannte paritätische System, wo Arbeitnehmer und Arbeitgeber ihre Beiträge leisteten. Das Gesetz sah eine Subventionierung der einseitigen Kassen mit 40%, der paritätischen Kassen mit 30% der ausgewiesenen Leistungen vor, wobei dem Bundesrat im Krisenfall die Kompetenz für eine Erhöhung um 10% zustand. Die Leistungen sollten maximal 90 Tage lang ausbezahlt werden, wobei das Taggeld für die Arbeitslosen 50% (Alleinstehende) bzw. 60% (Unterstützungspflichtige) des bisherigen Lohnes nicht übersteigen durfte.

Die Zahl der in Graubünden tätigen und anerkannten Arbeitslosenkassen betrug 1927 zwölf, stieg bis 1934 auf 25 und ging bis 1938 auf 22 zurück. Sie wurden vom Kanton aufgrund einer entsprechenden Verordnung vom 27. Mai 1927 subventioniert. Dieser übernahm seinerseits 30% der Taggelder und hatte bereits bis 1930, vor Auswirkung der Wirtschaftskrise, circa Fr. 25'000.–[74] aufgewendet. Die Mitglieder mussten die restlichen 30% durch eigene Prämienzahlungen aufbringen.

Obwohl Graubünden im Frühjahr 1931 nicht überdurchschnittlich viele Arbeitslose zählte, wies Arbeitersekretär Hegglin im Grossen Rat bei der Behandlung des regierungsrätlichen Rechenschaftsberichtes für 1930 vorausschauend darauf hin, dass *«das Problem der Arbeitslosenversicherung für die Zukunft wichtig»* sei.[75] Sein christlichsozialer Ratskollege Albert Wilhelm regte die Bildung eines kantonalen Fonds zur Unterstützung der Arbeitslosenkassen an, rannte aber damit offene Türen ein. Seit 1927 hatte die kantonale Verwaltung jeweils den nach Subventionierung der Arbeitslosenkassen übriggebliebenen Rest der Fr. 20'000.– (später Fr. 25'000.–) als Reserve für Krisenzeiten angelegt.

---

73 Bundesgesetz über Beitragsleistung an die Arbeitslosenversicherung. 17. Oktober 1924. AS Bd. 41 (NF), Nr. 10, S. 235-240; Verordnung I zum Bundesgesetz (...) 9. April 1925. AS Bd. 41 (NF), Nr. 10, S. 241-246; Verordnung II zum Bundesgesetz (...) 20. Dezember 1929. AS Bd. 45 (NF), Nr. 35, S. 613-618; Verordnung III zum Bundesgesetz (...) 26. September 1932. AS Bd. 48 (NF), Nr. 37, S. 484; Verordnung IV zum Bundesgesetz (...) 27. Februar 1934. AS Bd. 50 (NF), Nr. 8, S. 185-188.

74 Bericht des Kleinen Rates an den Grossen Rat 1930, S. 191.

75 Verhandlungen des Grossen Rates. 28. Mai 1931, S. 155f.

Bereits im Winter 1931/32 war deutlich geworden, dass die auf nur 90 Tage festgesetzte Bezugsdauer von Versicherungsleistungen zu Härtefällen führen konnte. Das *«Bündnerische Arbeitersekretariat»* richtete deshalb am 16. August 1932 an den Kleinen Rat das Gesuch, die Kassenleistungen seien auf 150 Tage zu erhöhen. Dieses wurde mit der Begründung abschlägig beantwortet, die kantonalen Beiträge richteten sich nach jenen des Bundes, eine Verlängerung der Leistungspflicht könne also erst nach einer eidgenössischen Regelung erfolgen.[76] Die aktuelle finanzielle Lage hätte einen kantonalen Alleingang nicht erlaubt.

Die erwähnten Reserven schienen gerade noch bis Ende des Kalenderjahres 1934 zu reichen.[77] Ohne weitere Einnahmen war es ausgeschlossen, in Zukunft den Kassen die vorgesehenen 30% Subventionen an die Taggelder der Arbeitslosen auch nur während 90 Tagen auszurichten.

Deshalb arbeitete die Regierung im Verlauf des Jahres 1933 eine Verordnung aus, die unter anderem die Subventionierung der Arbeitslosenkassen sicherstellen sollte. Sie machte das Parlament darauf aufmerksam, *«wenn der Kanton sich nicht dazu entschliessen würde, dieser Sachlage durch neue Vorschriften und Zuweisung neuer Mittel Rechnung zu tragen, so müsste in allernächster Zeit eine eigentliche Notlage für die meisten Kassen und auch für die von den Kassen unterstützten Mitglieder die Folge sein. Und weitergehend wäre mit einer ganz bedeutenden Belastung unserer Gemeinden aus dem Titel der Armenfürsorge die direkte und unausweichliche Folge.»*[78]

Nach Meinung des Kleinen Rates sollten die 30% Subventionen nicht angetastet werden. Hingegen glaubte er Missstände festgestellt zu haben, die er beheben wollte. Nur wirklich Unselbständigerwerbende mit einem versicherten Jahreseinkommen bis zu einem Betrag von höchstens Fr. 5'000.– sollten in den Genuss der Zahlungen kommen. Zusätzlich wurden Karenzfristen für Berufe mit saisonbedingter Arbeitslosigkeit vorgesehen (Hotelfach, Bauberufe). Jede Gemeinde, die ein Versicherungsobligatorium vorsah, sollte ihrerseits beitragspflichtig werden, und zwar mindestens in der Höhe von 10%. Mit diesen Regelungen dachte sich der Kleine Rat ein weitgehendes Kontrollrecht über die Voraussetzungen zur Beitragsleistung zu sichern und die Kassen zu Auskünften über ihre

---

76 StAGR CB V 3/445. Protokoll des Kleinen Rates. 24. August 1932, Nr. 1405.

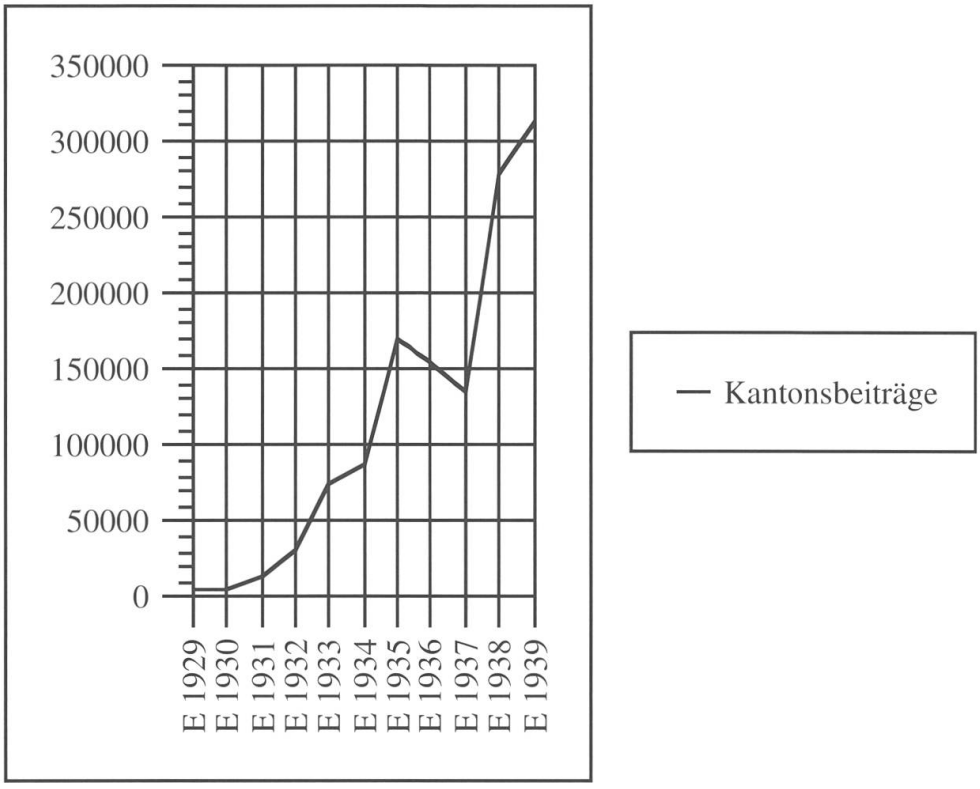
77 Botschaft des Kleinen Rates an den Grossen Rat betreffend Erlass einer Verordnung über die Durchführung der eidgenössischen Erlasse betreffend Arbeitslosenversicherung und Notstandsarbeiten und über Bildung eines kantonalen Krisenfonds. 1934, S. 146.

78 Ebenda, S. 147f.

Auszahlungspraxis zu zwingen.[79] Für die Finanzierung war die Bildung eines Krisenfonds nach dem Vorbild anderer Kantone geplant.

Die Verordnung wurde vom Grossen Rat in der Maisession 1934 gutgeheissen.[80] Die Angst vor möglichen Armenlasten für die Gemeinden überzeugte auch bürgerliche Ratsherren.

Graphik 25: Kantonsbeiträge an Versicherungskassen.



Die Verschärfung der Arbeitslosigkeit im Jahre 1935 liess die kantonalen Leistungen innerhalb eines Jahres um 90% ansteigen. Dieser gewaltige Sprung zwang die Regierung, die Finanzierung der Arbeitslosenkassen erneut zu überprüfen.

---

79 Vgl. StAGR CB V 3/482. Protokoll des Kleinen Rates. 16. September 1935, Nr. 1596 (Brief an die Freisinnig-demokratische Partei Graubündens).

80 Verhandlungen des Grossen Rates. 2. Juni 1934, S. 159-164. Verordnung über die Durchführung der eidgenössischen Erlasse betr. Arbeitslosenversicherung und Notstandsarbeiten und über Bildung eines kantonalen Krisenfonds. Die Verordnung trat am 2. Juni 1934 in Kraft (ebenda, S. 192ff.).

Er überlegte sich, entweder den aktuellen Subventionssatz von 30% zu senken, oder, wie der Kanton Wallis, die Leistungsdauer auf die Zeit vom 15. November bis Ende Februar zu begrenzen.[81] Zum Vergleich: in Davos wurde die Unterstützung nach Unterhandlung mit den Gewerkschaften auf die Zeit vom 1. November bis zum 31. Mai festgelegt.[82]

Der Kleine Rat legte seine Erwägungen dem Parlament in der Frühjahrssession 1936 dar. Hauptsorge war die explosive Kostensteigerung, die sich für die Kantonsfinanzen wegen der Subventionierung der Arbeitslosenkassen allgemein ergab. Man glaubte, die Belastung des Kantons begrenzen zu müssen.[83]

Gleichzeitig stand aber fest, dass sich die Arbeitslosenversicherungskassen als *«wertvolle Fürsorgeeinrichtungen erwiesen»* und die *«Armenrechnungen unserer Gemeinden entlastet»* hatten. Anderseits waren die 1934 festgelegten Leistungsbegrenzungen von den Gemeinden zu wenig ernsthaft durchgesetzt worden: *«Die Gemeinden haben wenig Interesse daran, der Kontrolle besonders an die Hand zu gehen, weil sie Gefahr laufen, dass jene Personen, die von der Kontrolle auf Grund der bestehenden (...) Vorschriften als nicht versicherungsfähig (...) herausgefunden würden, der betreffenden Gemeinde (...) zur Last fallen würden.»*

Hier lag nach Ansicht des Kleinen Rates die Möglichkeit, kantonale Ausgaben zu beschneiden. (Bisher hatten sich nur die Gemeinden Arosa, Bonaduz, Chur, Davos, Igis, Klosters, Rhäzüns, Sils i.D., Samedan und Tamins mit Beiträgen an die Kassen beteiligt.)

Um die Gemeinden zu einer Kontrolle der Bezugsberechtigten zu zwingen, schlug die Exekutive vor, jene hätten ebenfalls einen Betrag von wenigstens 10% zu übernehmen, wobei für Kommunen in schlechten finanziellen Verhältnissen Ausnahmeregelungen vorzusehen waren. «*Die Kontrolle an Ort und Stelle muss deshalb verschärft werden. (...) Nur dann wird die öffentliche Kritik im einzelnen Fall zur Geltung kommen und unzulässige Taggeldbezüge verhindern.»*[84]

Parallel dazu verlangte der Kleine Rat das Recht, *«die Beschränkung der kantonalen Beiträge an die Taggelder unter Berücksichtigung der örtlichen Lage des Arbeitsmarktes zu verfügen»*. Damit beabsichtigte er, die Ausrichtung von Taggeldern während der Monate Mai bis und mit Sep-

---

81 StAGR CB V 3/485. Protokoll des Kleinen Rates. 20. Dezember 1935, Nr 2234.

82 LAD. Protokoll des Kleinen Landrates Davos. 3. Dezember 1935, fol. 35f.

83 Botschaft des Kleinen Rates an den Grossen Rat betreffend Beiträge der Gemeinden an die kantonalen Aufwendungen für die Arbeitslosenversicherung. 4. Mai 1936, S.65ff.

84 Ebenda, S. 68.

tember zu beschränken, um mit diesem Druckmittel einheimische Arbeitskräfte für landwirtschaftliche Arbeiten vermitteln zu können und die Kassen zu schonen.

Der Grosse Rat behandelte die Vorlage im Frühjahr 1936.[85] Bereits die vorberatende Kommission hatte sich in zwei Lager gespalten.[86] Die bürgerlichen Vertreter glaubten, eine Regelung, welche die Gemeinden zu Leistungen an die Arbeitslosenkassen allgemein verpflichtete, hätte zur Zeit beim Volk keine Chance auf Annahme. Es sei leichter, die Gemeindevorstände auf dem Weg der Freiwilligkeit für Beitragsleistungen zu gewinnen, wurde argumentiert. Die Sozialdemokraten lehnten das Eintreten teilweise überhaupt ab, weil *«die Lage der Arbeitslosen durch die Annahme der Vorlage verschlechtert würde»*. Eine Einstellung der Auszahlungen im Sommerhalbjahr bedeute für einzelne Berufsgruppen – so für die Buchdrucker – eine schwere Benachteiligung. Zahlreiche Gemeinden würden keine Beiträge ausrichten.

Die Regierung vertrat ihre Vorlage vor allem mit finanzpolitischen Argumenten. Nur ein einziger Kanton richte höhere Beiträge an die Arbeitslosenversicherung aus als Graubünden, verschiedene dagegen tiefere. Die Wiederholung tatsächlich vorgekommener Missbräuche sei zu unterbinden. Zudem werde es bei der Durchführung der Verordnung kaum Schwierigkeiten geben, weil sich der Kanton bemühen werde, mit den Gemeinden generelle Lösungen zu treffen.

Die Linke fand sich in der Minderheit; in der Detailberatung ging es nur noch um die Höhe der Gemeindebeiträge. Die Sozialdemokraten wünschten eine möglichst hohe Summe, die Konservativen eine tiefe, nämlich im Maximum 6%. Dieser Satz wurde knapp angenommen. Auch der Kampf um die Streichung der Arbeitslosenunterstützung im Sommer ging zuungunsten der Linken aus. Regierungsrat Lardelli führte aus, *«dass die Arbeitslosigkeit erfahrungsgemäss im Winter die schwersten Folgen zeitige. Es müsse daher womöglich vermieden werden, dass die Arbeitslosen im Winter vom Bund 'ausgesteuert' behandelt»*[87] würden. Denn nur Chur und Davos hätten die *«Krisenhilfe»* im Sinne der Bundesgesetzgebung eingeführt.

Die beiden Ergänzungen zur kantonalen Verordnung vom 2. Juni 1934 wurden wie folgt verabschiedet:

---

85 Verhandlungen des Grossen Rates. 23. Mai 1936, S. 59ff.

86 Die Wahlen von 1935 hatten die Gewichte im Grossen Rat insofern verändert, als die Demokraten über 28 statt bisher 11 Sitze verfügten. Vgl. dazu: METZ, PETER. Geschichte des Kantons Graubünden. Bd. III, S. 272.

87 Verhandlungen des Grossen Rates. 23. Mai 1936, S. 63.

Art. 12, Absatz 6: Der kantonale Beitrag wird nur ausgerichtet, wenn die Wohngemeinden ihrerseits mindestens 10% der ausbezahlten Taggelder leisten. Für Gemeinden in schwierigen Verhältnissen kann der Kleine Rat auf besonderes Gesuch hin Ausnahmen bewilligen. Antragsberechtigt sind ausser den Gemeinden auch Versicherungskassen und einzelne Versicherte.

Art. 13, Absatz 2: Der Kleine Rat wird ausserdem ermächtigt, während der Monate Mai bis und mit September die Auszahlung kantonaler Beiträge an die Taggelder von Versicherten einzustellen. Er fasst darüber jedes Jahr Beschluss unter Berücksichtigung der örtlichen Lage des Arbeitsmarktes.[88]

Insgesamt 47 Gemeinden konnten sich mit dieser Lösung vorbehaltlos einverstanden erklären, während 26 weitere sich grundsätzlich ebenfalls dafür aussprachen, aber die Zahlungen sowohl zeitlich befristen, als auch materiell auf weniger als 10% oder personell auf Niedergelassene bzw. Bürger beschränken wollten.[89] Es gelang, die Zustimmung von 106 Gemeinden zu gewinnen; weitere fünf waren ebenfalls einverstanden, allerdings nur mit einem reduzierten Satz von 5%. Schliesslich suchten 28 um die *«Zubilligung der vorgesehenen Ausnahmestellung»* nach, ihre Zahl wuchs schliesslich auf 39 an. Es handelte sich vor allem um Kommunen, deren Verwaltungsdefizit ohnehin vom Kanton übernommen werden musste. Neun Gemeinden äusserten sich nicht zum Problem und wurden deshalb von der Liste der möglichen Nutzniesser gestrichen, während 51 weitere die Übernahme eines Beitrages ablehnten.

Nach den geltenden Bestimmungen mussten Arbeitslose im betreffenden Jahr mindestens 150 Tage gearbeitet haben, um Anspruch auf Versicherungsleistungen erheben zu können. In der Herbstsession 1936 reichten die sozialdemokratische Fraktion, einige Konservativen und Demokraten eine Motion mit dem Begehren ein, *«die Zahl der vorgeschriebenen Arbeitstage, die zurzeit vorhanden sein müssen, um in den Genuss der Arbeitslosenversicherung zu kommen, angemessen zu reduzieren»*.[90] Die

---

88 Verhandlungen des Grossen Rates. 23. Mai 1936, S. 215. Beilage: Beschluss des Grossen Rates betreffend Ergänzung der Verordnung über die Durchführung der eidg. Erlasse betr. Arbeitslosenversicherung und Notstandsarbeiten und über Bildung eines kantonalen Krisenfonds.

89 StAGR CB V 3/494, 495, 497. Protokoll des Kleinen Rates. 19. September 1936, Nr.1780; 30. Oktober 1936, Nr. 2059; 19. Dezember 1936, Nr. 2489.

90 Verhandlungen des Grossen Rates. 18. November 1936, S. 35: Motion Gyssler und Mitunterzeichner betr. Arbeitslosenversicherungskassen; ebenda. 20. November 1936, S. 67. Da der Kleine Rat bereit war, die Motion entgegenzunehmen, erwuchs ihr keine

Motionäre stellten fest, es gebe im Kanton bereits *«viele Arbeitslose, die unverschuldeterweise diese Bedingung nicht erfüllten»*.

Diese eidgenössische Vorschrift war allerdings bereits am 16. Dezember 1935 in einem Rundschreiben des BIGA relativiert worden. Darin wurden die Kantone angehalten, *«diese Bedingung nicht rigoros anzuwenden»*. In der Folge hatten die Kantonsbehörden die Unterscheidung zwischen Ledigen ohne und Arbeitslosen mit Unterstützungspflicht getroffen.[91] Für erstere war an den 150 Arbeitstagen festgehalten worden, letztere konnten schon nach 120 in den Genuss der Unterstützung kommen.

Graubünden stand aber mit dieser Regelung, wie der Kleine Rat selber feststellte, wenig vorbildlich da: *«Der Kanton Graubünden ist damit wesentlich weniger weit gegangen als andere Kantone, die besonders auch für ältere Arbeitslose recht wesentliche Konzessionen gemacht haben. So geht beispielsweise St. Gallen bei Unterstützungspflichtigen im Alter von 35 und mehr Jahren bis auf 35 Tage hinunter, und der Kanton Zürich hat noch weitergehend für über 40jährige sich sogar mit 30 Arbeitstagen begnügt. (...) Es dürfte in unsern Verhältnissen genügen, wenn die Zahl der Arbeitstage für nicht unterstützungspflichtige ledige Arbeitslose von 150 auf 120 heruntergesetzt wird. Für Unterstützungspflichtige lässt sich eine Reduktion auf 90 Tage rechtfertigen.»*

Der Kleine Rat kam den Motionären entgegen, indem er für Ausnahmefälle eine Reduktion auf 100 bzw. auf 75 Tage möglich machte. Vom vierten Bezugsjahr an wurde der Leistungsanspruch generell auf 45 Tage festgesetzt. In den Vorjahren nicht bezogene Taggelder konnten neu bis zu einem Maximum von 90 Tagen nachverlangt werden. An der Sitzung vom 19. Dezember 1936 verabschiedete der Kleine Rat das entsprechende Reglement.[92]

Es fällt auf, wie sehr die Richtlinien speziell die Bezugsberechtigung von Unterstützungsgeldern für nebenberuflich tätige Landwirte einschränkten. Wer als Bauer mehr als 3 Kühe besass, nebenberuflich mehr als Fr. 800.– im Jahr verdiente oder Hilfskräfte beschäftigte, war von der Unterstützung ausgenommen. Auch Hausierer, Heimarbeiter, landwirtschaftliche Arbeiter, Sennen, Hirten und Gelegenheitsarbeiter (weniger als vier aufeinanderfolgende Wochen dauerndes Dienstverhältnis und jähr-

---

Opposition, obwohl nicht deutlich wurde, wie weit die Regierung entgegenkommen wollte.

91 StAGR CB V 3/497. Protokoll des Kleinen Rates. 4. Dezember 1936, Nr. 2402.

92 StAGR CB V 3/497. Protokoll des Kleinen Rates. 19. Dezember 1936, Nr. 2490. Vgl. unten Quellen 11.1. Text Nr. 3.

licher Gesamtverdienst von weniger als Fr. 800.–) wurden aus der Versicherung ausgeschlossen, wenn sie nicht wenigstens 60 Arbeitstage auf anderen Gebieten nachweisen konnten. Kassenmitglieder im Alter von über 65 Jahren mussten auf alle Fälle die geforderte Maximalzahl von 90 bzw. 120 Tagen nachweisen können.

Um Missbräuche auszuschalten, verlangte das kantonale Finanzdepartement vom BIGA die Überprüfung der Bezugsberechtigung aller Kassenmitglieder.[93] Die daraus resultierenden Abstriche brachten beträchtliche Korrekturen. Damit sind – nebenbei erwähnt – die widersprüchlichen Zahlen in den Landesberichten erklärt.

Für das Jahr 1938 musste das kantonale Reglement auf Betreiben des BIGA abgeändert werden. Es forderte, der leicht verbesserten Wirtschaftslage müsse Rechnung getragen werden. Deshalb wurde die Zahl der für die Unterstützungsberechtigung notwendigen Arbeitstage wieder heraufgesetzt, und zwar von 90 auf 100 bei Unterstützungspflichtigen, bzw. von 120 auf 130 bei Ledigen (Härtefälle von 75 auf 80 bzw. von 100 auf 110).[94]

7. 1. 2. Davos und die Arbeitslosenkassen

Am Beispiel Davos soll das Tauziehen um die Unterstützung der Arbeitslosenkassen auf kommunaler Ebene illustriert werden. Diese Gemeinde ist allerdings nicht repräsentativ, weil sie – neben der Stadt Chur – hinsichtlich Beschäftigungsstruktur wohl der heterogenste Ort des Kantons war.

Die Gewerkschaften richteten am 31. August 1931 ein erstes Gesuch an die Exekutive, die Landschaft Davos möge von Arbeitslosenkassen ausgerichtete Unterstützungsgelder regelmässig subventionieren. Diesem Begehren entsprach der Kleine Landrat diskussionslos:*«Die Gemeinde Davos leistet auf Gesuch hin Beiträge von 10% der ausgerichteten Arbeitslosenunterstützung an öffentliche und private Arbeitslosenkassen, die vom Bund und Kanton anerkannt sind.»*[95] Damit gehörte Davos zu den ersten Gemeinden Graubündens, welche Arbeitslosenkassen eine Unterstützung

---

93 Bericht des Kleinen Rates an den Grossen Rat 1937, S 121.

94 StAGR CB V 3/509. Protokoll des Kleinen Rates. 11. Dezember 1937, Nr. 2415 (Beilage: Richtlinien für die Bezugsberechtigung aus den Arbeitslosenversicherungskassen).

95 LAD. Protokoll des Kleinen Landrates Davos. 22. September 1931, fol. 259f., und 31. Oktober 1931, fol. 273.

gewährten. Einen Fonds zu äufnen, wie dies im Kanton bereits in die Wege geleitet worden war, schien sich nicht aufzudrängen.

Die sozialdemokratische Partei gab sich mit diesem Teilerfolg nicht zufrieden und wurde politisch aktiv. Deren Vertreter im Kleinen Landrat, Rudolf Darms, stellte den Antrag, die Gemeinde Davos solle ihren Beitrag an die Arbeitslosenkassen auf 20% erhöhen. Dies schien der bürgerlichen Mehrheit jedoch zu hoch gegriffen. Auf Antrag des freisinnigen Landammanns Erhard Branger wurde eine Beschlussfassung zunächst vertagt.[96] Am 15. März 1932 jedoch wagte der Grosse Landrat diesen mutigen Schritt.[97] Dessen Mehrheit sah ein, dass die Leistungen der Arbeitslosenversicherung die ausserordentliche Nothilfe (Krisenhilfe), ja sogar die Armenrechnung entlasten konnte. Wie bereits erwähnt, bewährte sich dieses Argument auch auf kantonaler Ebene, wenn es darum ging, die agrarisch ausgerichteten Gemeinden von wirksamen Versicherungsmassnahmen zu überzeugen.

Im Grossen Landrat wurde sogar eine Motion erheblich erklärt, gemäss welcher der Kleine Landrat die Einführung eines Versicherungsobligatoriums gegen die Arbeitslosigkeit prüfen musste. Dieser entledigte sich der Aufgabe, indem er sich in verschiedenen Städten der Schweiz erkundigte. Dabei stellte sich heraus, dass bisher noch nirgends ein Versicherungsobligatorium lückenlos eingeführt worden war. Er schob die Behandlung der Motion hinaus und übergab das Material dem Chef des Arbeitsamtes, Polizeivorsteher Johann Badrutt, zum Studium mit dem Ersuchen, *«auf Grund der Statistik des letzten Winters Vorschläge zu unterbreiten, in welcher Weise ein Obligatorium in Davos allenfalls wünschbar und durchführbar wäre»*.[98] Die Eingabe eines Aktionskomitees der sozialdemokratischen Partei Davos zwang die Behörden, die Frage rasch wieder auf die Tagesordnung zu setzen.[99] Der Grosse Landrat kam zum Schluss, *«dass sich das Problem auf lokalem Boden schlechterdings nicht auf lange Frist übersehen und behandeln»* lasse und *«für ein Obligatorium der Arbeitslosenversicherung nach genauer Prüfung die nötigen Voraussetzungen»* fehlten. Eine Arbeitslosenversicherung setze einen grösseren Geltungsbereich voraus, als dies für eine Gemeinde zutreffe.

Zwei Drittel der gemeldeten Arbeitslosen waren ungelernte Gelegenheitsarbeiter, die als regelmässige Zahler für eine Kasse nicht in Frage ka-

---

96 LAD. Protokoll des Kleinen Landrates Davos. 9. Februar 1932, fol. 384.
97 LAD. Protokoll des Grossen Landrates Davos. 15. März 1932, fol. 414f.
98 LAD. Protokoll des Kleinen Landrates Davos. 2. August 1932, fol. 582.
99 LAD. Protokoll des Grossen Landrates Davos. 31. August 1932, fol. 604.

men. Da diese jeweils eine Karenzzeit vorschrieben, bevor die Mitglieder Leistungen beziehen konnten, war die tiefste Kategorie von Arbeitnehmern von Anfang an zu Almosenempfängern degradiert. Das heisst, für diese Gruppe konnte nur die Winterhilfe in Frage kommen, oder sie sank in Armut ab. Die Sozialdemokraten hatten zwar mit ihrem Vorstoss für ein Versicherungsobligatorium eine Niederlage erlitten, aber die Öffentlichkeit war sensibilisiert worden.

Der Gemeindebeitrag von 20% an die Kassen fand keine ungeteilte Zustimmung. Während sich 1932 die Aufwendungen für die Arbeitslosenkassen noch auf Fr. 500.– belaufen hatten, betrugen sie für 1933 mindestens Fr. 2280.–, weshalb ein Nachtragskredit in dieser Höhe bewilligt werden musste. Eine Gruppe von Freisinnigen und Demokraten befürchtete nun, Subventionen in dieser Höhe drohten für die kommunalen Finanzen zu einer Belastung zu werden. Sie beantragte eine Reduktion auf 10%.

Der Landammann setzte sich – wie im Kleinen Landrat vorausgeplant – dafür ein, den Entscheid über die Herabsetzung des Beitragssatzes trotz der Opposition hinauszuschieben: *«Die Beitragsleistung an Arbeitslosenversicherungskassen rechtfertigt sich schon deshalb, weil die Versicherten selbst auch Beiträge aufzubringen haben und weil Bund und Kanton mitbeteiligt sind, während die Krisenunterstützung bei Nichtversicherten oder Ausgesteuerten unter Umständen ganz zu Lasten der Gemeinde fällt, wenn es sich um Hilfe an Arbeitslose handelt, die zu Berufsgruppen gehören, welche der Bund nicht als krisenunterstützungsberechtigt anerkennt.»*

Die Sozialdemokraten versuchten, die bisherige Regelung wenigstens für ein weiteres Jahr zu retten. Es wurde aber eine Vertagung eines Entscheides beschlossen. Die Exekutive musste sich wieder über das entsprechende Vorgehen vergleichbarer Schweizer Städte orientieren und die finanzielle Leistungsfähigkeit der Arbeitslosenkassen feststellen. Die Erkundigungen ergaben, dass die Davoser Leistungen im Vergleich zu andern Städten eher hoch waren (Chur zu jenem Zeitpunkt noch 10%). Die Auskünfte des BIGA über die finanzielle Situation der in Davos engagierten Kassen ergaben einen Kostendeckungsgrad von 100,1% bis 147,47%. Damit war der Weg klar. Der Grosse Landrat entschied, den Beitragssatz auf 15% zu senken. Parallel dazu sollten *«die Leistungen einer allfälligen beitragsfreien Krisenhilfe der Gemeinde so weit herabgesetzt werden, dass ein wesentliches Interesse am Beitritt zu einer anerkannten Arbeitslosenversicherungskasse gegeben bleibe».*[100]

---

[100] LAD. Protokoll des Kleinen Landrates Davos. 4. September 1934, fol. 155ff.

Im nachhinein wird der Leser das Seilziehen der Parteien um 5% als kleinlich betrachten. Die Initiativen engagierter sozialdemokratischer Politiker und die Weitsicht der Mehrheit der Landratsmitglieder ermöglichten immerhin Lösungen, die im Vergleich mit Orten ähnlicher Grössenordnung als fortschrittlich betrachtet werden können. Trotzdem musste sich das Davoser Parlament zur Beruhigung seines Kollektivgewissens immer wieder selbst versichern, seine Leistungen dürften sich im Vergleich zu andern Gemeindebeiträgen sehen lassen.[101]

Weil sich die Lasten der Landschaft Davos für die Arbeitslosenkassen zwischen 1935 und 1936 fast verdoppelt hatten, blieb die Höhe der Gemeindebeiträge im Gespräch.[102] Die Ablehnung einer Steuererhöhung durch die Stimmbürger veranlasste den Kleinen Landrat zum Antrag, die kommunalen Leistungen von 15 auf 10% zu senken, mit der Begründung, *«für die einzelnen Arbeitslosenkassen sei der Ausfall kaum von Bedeutung, wohl aber für die Gemeinde Davos»*. Die Arbeitnehmervertreter wehrten sich vehement dagegen, befürchteten sie doch eine Herabsetzung der Taggelder. Chur war für sie Vorbild. Als einzige Gemeinde Graubündens zahlte die Hauptstadt neu einen Beitrag von 20%, die übrigen beschränkten sich, wenn sie überhaupt Leistungen erbrachten (Arosa und St. Moritz inbegriffen), in der Regel auf 10%.[103]

Welchen Stellenwert das Schicksal der Arbeitnehmer im Denken gewisser Ratsmitglieder hatte, vermag vielleicht die Aussage eines angesehenen Politikers zu illustrieren, der sich vorbehielt, *«gegebenenfalls auf den Beitrag an den Hockeyklub zurückzukommen, nachdem nun der Beitrag an die Arbeitsversicherungskassen nicht gekürzt werde»*. (Dies zu einer Zeit, als Davos 175 Arbeitslose zählte.) Trotz solcher Ansichten setzte sich die Vernunft durch. Davos blieb beim Beitragssatz von 15%.

Die Suche nach möglichen Einsparungen ging weiter, andere Wege zur Entlastung der Gemeindefinanzen wurden gesucht. Eine Erhöhung der Karenzfrist für Taggeldbezüger auf drei statt auf zwei Jahre Wohnsitz in der Gemeinde schien etwas zu bringen.[104] *«Dem Beispiel anderer Ge-*

---

101 LAD. Protokoll des Grossen Landrates Davos. 28. Januar 1936, fol. 125.

102 LAD. Protokoll des Kleinen Landrates Davos. 2. November 1937, fol. 270. (von Fr. 6'280.25 auf Fr. 11'105.90). Protokoll des Grossen Landrates Davos. 10. November 1937, fol. 295f.

103 LAD. Protokoll des Kleinen Landrates Davos. 22. Dezember 1937, fol. 335f. Protokoll des Grossen Landrates Davos. 25. Februar 1938, fol. 498f.

104 LAD. Protokoll des Kleinen Landrates Davos. 7. Januar 1936, fol. 90f. Protokoll des Grossen Landrates Davos. 28. Januar 1936, fol. 121. LAD. Jahresbericht 1935 des Polizeibüreau's Davos, vgl. unten 11.1. Text 2.

meinden folgend, die bis zu 3 und 5 Jahren (Karenzfrist einbauten), *hatte der Kleine Landrat es abgelehnt, solche Subventionen an die Kassen zu leisten für neu zugezogene Arbeitslose, um nicht den Zuzug geradezu zu fördern.»* Wohl aus taktischen Gründen wurde seitens der Sozialdemokraten der Antrag gestellt, die Karenzfrist auf ein Jahr herabzusetzen, so dass in der Schlussabstimmung als Kompromiss die bisherige Lösung von zwei Jahren beibehalten wurde.

Davos war also auch in dieser Hinsicht rigoroser als die Hauptstadt. Dort betrug die Karenzfrist ein halbes Jahr, *«wenn der Zuzug nach Chur mit Zustimmung der dortigen Behörde erfolgte, und ein Jahr, wenn keine Bewilligung»* vorlag.[105]

7. 1. 3. Die kantonale Versicherungskasse

Nachdem in Davos die Einführung eines Versicherungsobligatoriums gescheitert war, versuchten die Sozialdemokraten im Grossen Rat mit einer Motion ihr Ziel zu erreichen.[106] Hegglin und sein sozialdemokratischer Parteikollege Dr. Gaudenz Canova brachten dafür aus heutiger Sicht überzeugende Gründe vor. Ein Ende der Krise war nicht abzusehen. Nur zwei Kantone der deutschen Schweiz hatten bisher das Versicherungsobligatorium noch nicht eingeführt. Schliesslich gab es Handlanger aller Art, die sich keiner bestehenden Arbeitslosenkasse anschliessen konnten, weil sie keinem der von den Versicherungen bestimmten Berufe angehörten.

Regierungsrat Lardelli bekämpfte die Motion. Er wies auf schlechte Erfahrungen hin, die mit obligatorischen Versicherungen gemacht worden seien. Auch befürchtete er, dass ein Gesetz, welches neue Prämien auferlege, kaum Chance auf Annahme durch das Volk habe. Immerhin erklärte er sich bereit, bis zum nächsten Frühjahr zu prüfen, *«ob nicht eine öffentliche Arbeitslosenkasse ohne Obligatorium eingeführt werden solle»*. Die regierungsrätliche Meinung setzte sich im Rat durch.

Nicht nur in Graubünden scheint die Auffassung in liberalen und konservativen Kreisen weit verbreitet gewesen zu sein, dass die Ausrichtung von Barunterstützung ein ungeeignetes und äusserst teures Hilfsmittel, die Durchführung von Notstandsarbeiten hingegen ein besser geeignetes Instrument zur Behebung der Probleme sei.

---

105 LAD. Protokoll des Kleinen Landrates Davos. 15. Oktober 1936, fol. 529f.

106 Verhandlungen des Grossen Rates. 21. November 1932, S. 10. (Text der Motion). 28. November 1932, S. 112ff. (Begründung).

Mit einem Jahr Verspätung legte der Kleine Rat der Legislative den in Aussicht gestellten Entwurf für eine kantonale Arbeitslosenversicherungskasse vor.[107] Inzwischen hatte er sich von der Notwendigkeit der Schaffung einer solchen überzeugen müssen. Schwierig war es, Argumente zu finden, welche von der Ratsmehrheit akzeptiert werden konnten. Er wies darauf hin, es sei im Winter nicht möglich, genügend Arbeit zu beschaffen. Es fänden sich keine Unternehmer bereit, eine Arbeit durchzuführen, welche in einer anderen Jahreszeit mit dem halben Aufwand erledigt werden könne. Die Folge davon sei, dass Arbeitslose ohne Versicherung in der Hauptsache auf Armenunterstützung angewiesen wären.

Zweitens argumentierte die Regierung, *«dass es als unbillig erscheine, die Arbeitslosen ihrem Schicksal und damit der Armenunterstützung zu überlassen, wenn die Arbeitslosigkeit eine unverschuldete* (sei) *und wenn der Arbeitslose bereit und willig* (sei), *jede einigermassen angemessene Arbeit zu übernehmen».*[108]

Da die privaten Arbeitslosenversicherungen zugleich gewerkschaftliche Interessen verfolgten und nicht zwingend Aufnahmegesuchen stattgeben müssten, sollten drittens gerade jene Leute, die nicht weitergehende weltanschauliche Bindungen eingehen wollten, die Möglichkeit haben, einer privaten Versicherungskasse beitreten zu können.

Auf ein Obligatorium wollte man verzichten. Ein Bedürfnis dafür schien nur an wenigen Orten vorhanden zu sein. Zudem glaubte der Kleine Rat, der Kanton Graubünden sei so heterogen, dass sich eine Versicherungspflicht kaum gültig umschreiben lasse. *«Dagegen soll es den Gemeinden anheimgestellt werden, je nach Beurteilung der örtlichen Verhältnisse ein mehr oder weniger beschränktes Obligatorium einzuführen»,* indem eine *«öffentliche Versicherungskasse»* gegründet werden sollte.[109]

Weshalb nicht eine Kompetenzübertragung an die Gemeinden? Der Bund schrieb für eine Versicherung ein Minimum von 200 zahlenden Mitgliedern vor, wenn diese subventionsberechtigt sein sollte. Die wenigsten Gemeinden hätten eine eigene Versicherung schaffen können. Zudem versprach man sich von einer kantonalen Lösung Einsparungen.

---

[107] Botschaft des Kleinen Rates an den Grossen Rat betreffend Erlass einer Verordnung über die Durchführung der eidgenössischen Erlasse betreffend Arbeitslosenversicherung und Notstandsarbeiten und über Bildung eines kantonalen Krisenfonds, 7. Mai 1934, S. 145.

[108] Ebenda, S. 149.

[109] Ebenda, S. 150.

Als Mitglieder waren *«unselbständig erwerbstätige Lohnarbeiter»* vorgesehen, deren Tätigkeit mindestens ein gewisses Ausmass erreichte. Der Kleine Rat wollte verhindern, dass Leute beitraten, welche sich mit kleinen Sommerprämien während des Winters Auszahlungen im mehrfachen Betrag der eigenen Leistungen sichern wollten. Die Versicherung sollte nur wirtschaftlich Schwache abdecken.

Der Grosse Rat genehmigte den Entwurf der Exekutive mit geringfügigen Änderungen am 2. Juni 1934.[110] Eine Verordnung des Kleinen Rates regelte die Einkommensgrenzen für die Aufnahme der Kassenmitglieder. Davos wurde in die Klasse I (städtische Verhältnisse und Kurorte) eingereiht. Für verheiratete Arbeitnehmer galt als oberste Grenze ein Einkommen von Fr. 5'000.–, für ledige männliche Fr. 4'000.– und weibliche Fr. 3'000.–.[111] Die Mitgliederbeiträge waren abgestuft und betrugen 1,2–1,8% des Erwerbseinkommens. Die Unterstützungsleistungen sollten für Alleinstehende 50%, für Verheiratete 60% des normalen ausfallenden Verdienstes nicht übersteigen.[112]

Die kantonale Kasse wurde nie zu einer ernsthaften Konkurrenz für die übrigen. Sie dürfte aber ihren Zweck erfüllt haben. Ihre Mitgliederzahl stieg rasch von 62 im Gründungsjahr auf 285 bis Ende 1937. Anschliessend sank sie auf 260 Versicherte. Ab 1. Mai 1937 mussten die Beitragssätze für die Versicherung erhöht werden, weil sie 1936 ein Defizit erwirtschaftet hatte.[113]

---

110 Verhandlungen des Grossen Rates. 2. Juni 1934, S. 159ff. Text der Verordnung ebenda, Beilage III, S. 192ff. Statuten dazu vom Kleinen Rat erlassen am 28. Juli 1934. Vgl. Amtsblatt des Kantons Graubünden Nr. 32, 1934, S. 673ff.

111 StAGR CB V 3/470. Protokoll des Kleinen Rates. 8. September 1934, Nr. 1532.

112 LAD. Protokoll des Kleinen Landrates Davos. 6. November 1934, fol. 208ff. Je nach Einkommen waren tägliche Ansätze für Alleinstehende von Fr. 2.- bis Fr. 5.-, für Verheiratete Fr. 2.60 bis Fr. 6.50, zuzüglich Fr. 0.30 pro Kind, vorgesehen. Die monatlichen Beiträge der Versicherungsnehmer schwankten entsprechend zwischen Fr. 1.50 bei Fr. 5.- Tageslohn und Fr. 6.- bei über Fr. 13.- Tageslohn.

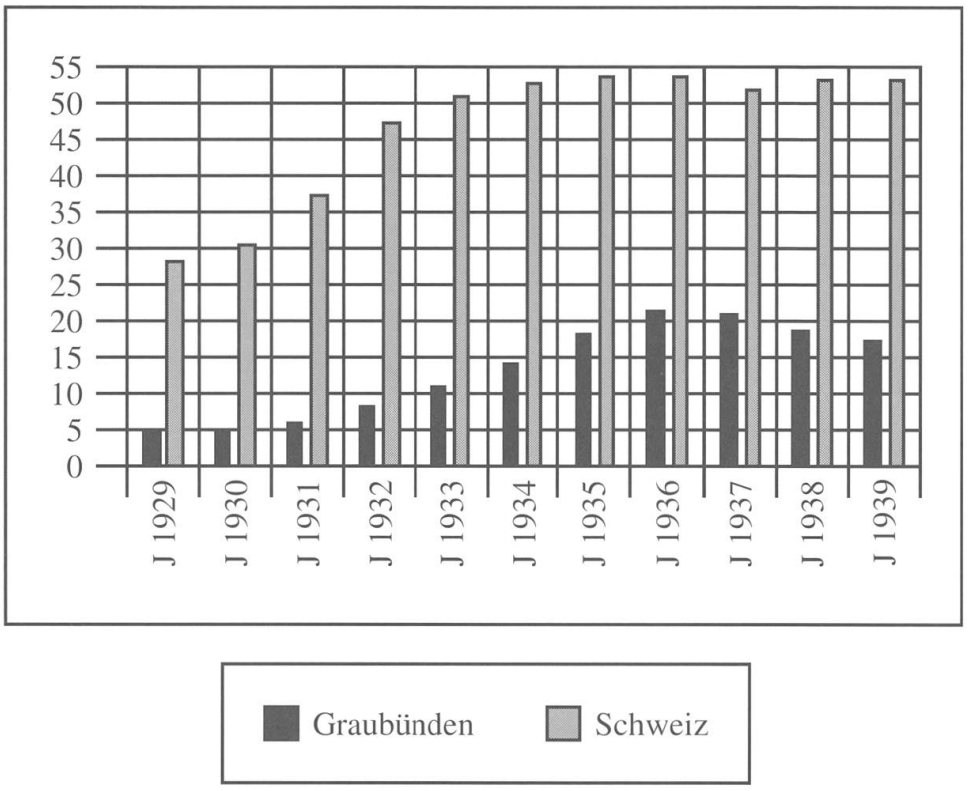
113 Bericht des Kleinen Rates des Kantons Graubünden an den Grossen Rat 1936, S. 217f. (Das Defizit der kantonalen Kasse betrug 1936 Fr. 1'123.43.) Ebenda. 1937, S. 120f. StAGR CB V 3/501. Protokoll des Kleinen Rates. 9. April 1937, Nr. 674. Die neuen monatlichen Prämienansätze lauteten wie folgt:

	bisher	neu
Kat. I	Fr. 1.50	Fr. 1.50
Kat. II	Fr. 3.—	Fr. 4.—
Kat. III	Fr. 4.50	Fr. 6.—
Kat. IV	Fr. 6.—	Fr. 7.50

Die rasche Zunahme der Kassenleistungen bewog die Behörden, eine rigorose Kontrolle durchzuführen, ob wirklich alle Mitglieder versicherungsfähig waren. Dabei blieb eine Anzahl der sozial Schwächsten im engmaschigen Netz hängen und wurde aus der Kasse ausgeschlossen.[114]

7. 1. 4. Mitgliederbewegungen und Kassenleistungen

Graphik 26: Kassenmitglieder in % der Unselbständigerwerbenden.



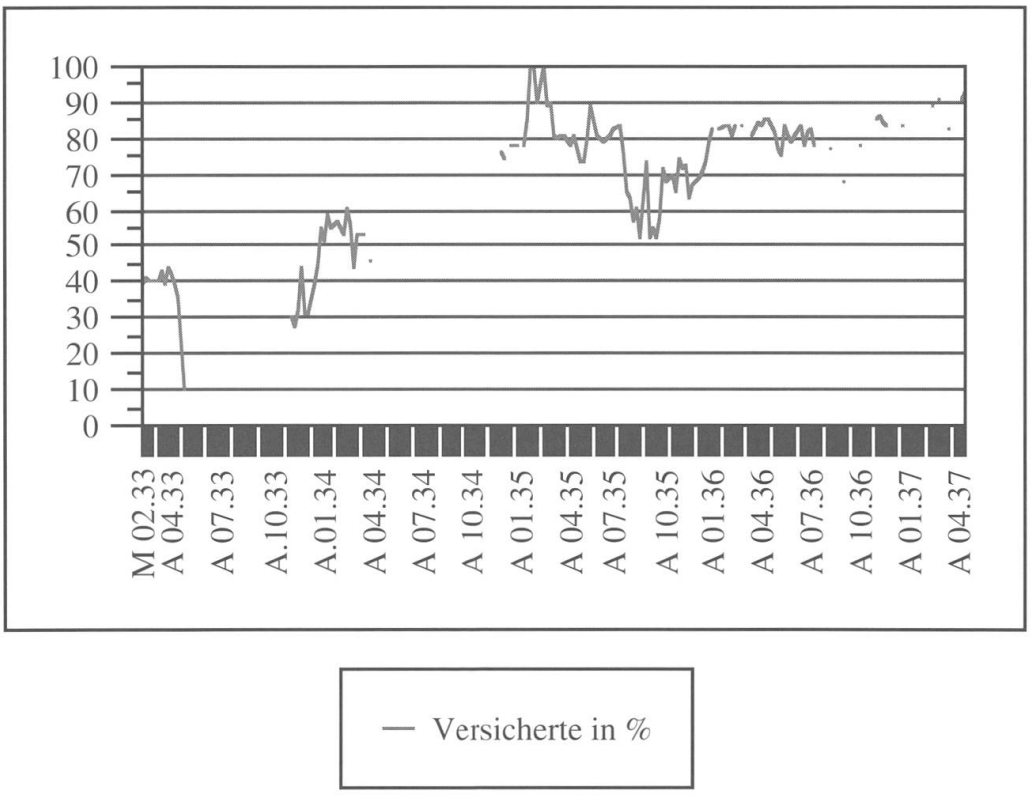
Auffallenderweise blieb die Versichertenanzahl während der ganzen Periode weit unter dem schweizerischen Mittelwert.[115] Dies vor allem des-

[114] Botschaft des Kleinen Rates an den Grossen Rat betreffend Beiträge der Gemeinden an die kantonalen Aufwendungen für die Arbeitslosenversicherung. 4. Mai 1936, S. 65ff. Bericht des Kleinen Rates an den Grossen Rat 1938, S. 120.

[115] Eidgenössische Betriebszählung 22. August 1929. Bd. 2: Die Gewerbebetriebe in den Kantonen. Statistische Quellenwerke der Schweiz Heft 15. Bern 1931, S. 234 und 306 (Beschäftigte Personen – Inhaber – Familienmitglieder).

halb, weil die meisten Kantone das Versicherungsobligatorium eingeführt hatten, während Graubünden diese Kompetenz den Gemeinden überliess.[116] Nur Schwyz und Aargau kannten ähnliche Regelungen. Ein weiterer Grund dürfte in der Wirtschaftsstruktur gelegen haben. Arbeiter in kleinen Gewerbebetrieben neigten weniger dazu, sich versichern zu lassen. Dies aus zwei Gründen: einerseits konnten die Arbeitnehmer nur in paritätische Kassen eintreten, wenn der Arbeitgeber für einen Teil der Kosten aufkam. Je nach Branche konnten sich aber Kleinunternehmer in ähnlich beengenden Verhältnissen befinden wie ihre Arbeitskräfte, so dass es von dieser Seite nicht einmal schlechten Willen brauchte, um Zahlun-

Graphik 27: Davos: Versicherte Arbeitnehmer in %.



116 Die Versicherungspflicht bestand 1938 (in der Reihenfolge der Erlasse) in GL, NE, BS, SO, ZG, UR, SH, BL, TG, SG, AR, GE, NW, ZH. Vgl. Wirtschaftliche und sozialstatistische Mitteilungen 1938, S. 652f.

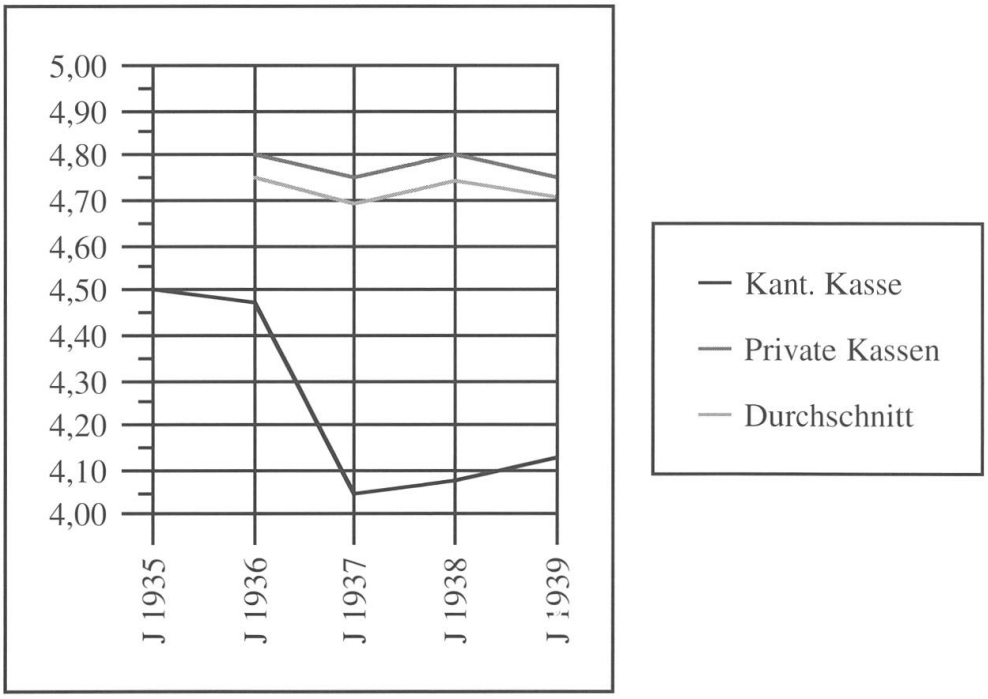
gen zu verweigern. Anderseits dürften langjährige Mitarbeiter die Notwendigkeit eines solchen Schrittes nicht immer eingesehen haben.

Leider liegen für Davos keine direkten Vergleichswerte vor. Einblick geben die Prozentzahlen der versicherten Arbeitslosen.

Den jeweiligen Spitzenwerten Dezember bis Februar entsprechen auch die höchsten Werte der Arbeitslosigkeit. Dies kann nur bedeuten, dass Baugewerbe und verwandte Branchen überdurchschnittlich viele versicherte Mitglieder aufwiesen. Die Graphik illustriert eindrücklich, wie in kurzer Zeit die Einsicht punkto Notwendigkeit einer Versicherung bei den Arbeitnehmern gestiegen ist. Lagen die Werte 1932/33 noch bei 45%, verdoppelten sie sich innerhalb zweier Jahre. Allerdings scheint die Disziplin später wieder etwas nachgelassen zu haben.

Aufschlussreich sind die Auszahlungen der Kassen an die Mitglieder. 1937 wurde festgestellt, vorgenommene Revisionen hätten gezeigt, *«dass die Kassen an manchen Orten Taggelder bezahlen, die den Lebensverhältnissen am Wohnsitz des Bezügers in keiner Weise entsprächen, d. h. viel zu hoch»* seien. Die Auszahlungen der kantonalen Kasse wurden noch im gleichen Jahr um 10% gekürzt.

Graphik 28: Ausbezahlte Taggelder in Franken.



Für 1939 beschloss der Kleine Rat die Herabsetzung der Maximaltaggelder von Fr. 9.60 auf Fr. 7.80 pro Tag. Der Hinweis, sieben weitere Agrarkantone richteten tiefere Leistungen aus als Graubünden, scheint als Argument für die Reduktion genügt zu haben. Interessant ist in diesem Zusammenhang der Bezug auf interkantonale Absprachen.[117]

Noch ein Wort zu den Bezügern und der Taggelddauer (dazu verweise ich auf die Graphik 17 im Kapitel «Dauer der Arbeitslosigkeit»):

Natürlich widerspiegelt die Anzahl der Bezüger nicht das Ausmass der Arbeitslosigkeit. Der Kreis der Berechtigten war begrenzt. Einschneidend für die Bündner mit ihrer stark in der Kleinlandwirtschaft verhafteten Erwerbsstruktur war der *«ausnahmslose und vorbehaltlose»* Ausschluss der Besitzer bäuerlicher Liegenschaften von der Arbeitslosenversicherungskasse, wie es vom BIGA verlangt worden war. Nach einem Jahr Praxis zeigte sich jedoch, *«dass diese Bestimmung für die bündnerischen Verhältnisse zu rigoros war und ihr im Einverständnis mit dem BIGA nicht nachgelebt werden konnte».*[118] So sollten gemäss Richtlinien von 1939 Arbeitnehmer mit eigener Landwirtschaft versicherungsfähig sein, *«sofern sie über weniger als 3 Kuhwinterungen»* verfügten.

Ein neuer Abschnitt im Reglement verhinderte, dass *«verschiedene Kassen wahllos Mitglieder aufnehmen und sich und die Öffentlichkeit dadurch in einer Weise belasten, die nicht mehr tragbar ist».*

Für Davos liegen keine detaillierten Zahlen vor. Im Winter 1934/35 wurden aus der Kasse des Bau- und Holzarbeiterverbandes 44 Bezüger insgesamt 1'892 Tage unterstützt. Dies entspricht einer durchschnittlichen Dauer von 43 Tagen, stimmt also gut mit den Verhältnissen im Kanton überein.[119]

Der Druck des Eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartements auf Graubünden war auch in der Frage der Kassenunterstützung fühlbar. Es beabsichtigte 1938, seine Leistungen zu reduzieren und verlangte vom Kanton Auskunft über die Höhe der ausgerichteten Taggelder.[120] Im Gegenteil: es scheint die Absicht bestanden zu haben, die Kantone vermehrt in die Zahlungspflicht zu nehmen. Dies lehnten die Bündner mit

---

117 StAGR CB V 3/521. Protokoll des Kleinen Rates. 23. Dezember 1938, Nr. 2714:*«Die Art. 5-8, 17 Absatz 1 und 2, 18 Absatz 1 und 2, 20 Absatz 2, 21 und 22 Absatz 1 entsprechen dem vereinbarten Wortlaut der Kantone ZH, GL, SH, AR, SG, GR, AG und TG.»*

118 StAGR CB V 3/521. Protokoll des Kleinen Rates. 23. Dezember 1938, Nr. 2714.

119 LAD. Protokoll des Kleinen Landrates Davos. 11. Juli 1935, fol. 564.

120 StAGR CB V 3/513. Protokoll des Kleinen Rates. 8. April 1938, Nr. 726. Vgl. unten 11.1. Text Nr. 4.

klaren Worten ab: *«Das Bestreben, die Bundesfinanzen zu sanieren, ohne dass gleichzeitig auch die Kantone einigen Vorteil aus der betreffenden Massnahme ziehen, könnten wir auf die Dauer nicht gutheissen. Wir müssen uns deshalb mit Bezug auf den kantonalen Beitrag an die Arbeitslosenversicherung die volle Verfügungsfreiheit vorbehalten. Dieser Standpunkt ist umso begründeter, als wir durch unsere eigene Kontrolle bereits sehr energisch im Sinne einer Beschränkung von Übernutzungen auch im Interesse des Bundes tätig sind.»*

7. 2. Krisenhilfe für Arbeitslose

Das System der subventionierten Arbeitslosenkassen genügte mit dem Einsetzen der Weltwirtschaftskrise nicht mehr. Zu viele Arbeitnehmer waren nicht versichert. Zusätzlich musste eine Einrichtung geschaffen werden, welche direkte Fürsorge ermöglichte und alle Notleidenden erfassen konnte. Der Bund griff auf ein Verfahren zurück, welches im 1. Weltkrieg gegolten hatte: *«die Subventionierung der von den Kantonen als Krisenhilfe entrichteten Arbeitslosenunterstützungen».*[121]

7. 2. 1. Rahmenbedingungen des Bundes

Die Einrichtung der «Krisenunterstützung» geht auf das Jahr 1931 zurück. Zuhanden des Parlamentes hatte der Bundesrat für die Herbstsession eine Botschaft *«betreffend Krisenhilfe für die Arbeitslosen»* ausgearbeitet.[122] Arbeitslose, *«welche die statutarischen Leistungen einer Arbeitslosenversicherungskasse voll bezogen»* hatten *«und sich in einer bedrängten Lage»* befanden, sollten unterstützt werden.

Aufgrund der prekären Arbeitsmarktsituation, vor allem in den Uhrenindustriekantonen, folgte die Bundesversammlung dem Antrag der Regierung und verabschiedete am 23. Dezember 1931 einen *«Bundesbeschluss über die Krisenhilfe für Arbeitslose».* Der Kreis möglicher Nutzniesser war am Anfang sehr eingeschränkt:

---

121 Vgl. dazu JÖHR, WALTER ADOLF. Die öffentlich rechtlichen Formen der Arbeitslosenfürsorge, S. 145ff.

122 Botschaft des Bundesrates betreffend Krisenhilfe für die Arbeitslosen. 27. Oktober 1931. BBl 1931, S. 444ff.

Art. 2. Die Krisenhilfe darf nur für Industrien eingeführt werden, die unter einer lang andauernden, einen erheblichen Teil der Arbeiterschaft in Mitleidenschaft ziehenden Krise leiden.

Art. 3. Die Krisenunterstützung darf nur an Arbeitslose ausgerichtet werden, welche die statutarischen Leistungen einer Arbeitslosenversicherungskasse voll bezogen haben und sich in einer bedrängten Lage befinden.

Art. 4. Die Krisenunterstützung darf nur an Arbeitslose ausgerichtet werden, welche sich gebührend um Arbeit bemühen und eine ihnen angebotene, angemessene Arbeitsgelegenheit nicht von der Hand gewiesen haben.

Art. 5. Der Bundesbeitrag umfasst 1/3 der als Krisenunterstützung ausgerichteten Beträge. (Mit der Möglichkeit, finanzschwache Gemeinden und Kantone bis zu 3/5 zu unterstützen.)

Art. 7. Die Krisenunterstützung darf im Jahr für höchstens 150 Arbeitstage ausgerichtet werden.

Die Arbeitslosenversicherung leistete nach Einführung der Krisenhilfe nur noch Entschädigungen für 150 (statt wie bisher ausnahmsweise 210) Arbeitstage. Die Zwischenzeit, längstens 150 Tage, wurden durch Zahlungen dieser neuen Institution überbrückt. Damit hoffte man die Arbeitslosenkassen zu entlasten. Auf diese Weise wurde die Unterstützung zeitlich zwar ausgedehnt, aber auch der Druck auf die Empfänger vergrössert, sich mit weniger qualifizierter Arbeit zu begnügen.

Gemäss dem Wortlaut von Artikel 2 hatte Graubünden zunächst keine Chance, auf diesem Weg Mittel zu beschaffen. Bundesrätliche Verordnungen präzisierten in der Folge den Kreis der Bezugsberechtigten. Nach dem 15. Februar 1932 zählte die Arbeiterschaft der Uhren-, seit dem 12. Mai 1932 auch jene der Maschinen- und Metallindustrie dazu.[123] Die sozial Schwächsten bekamen mit dieser Regelung am meisten Probleme. Wer nicht Mitglied einer Arbeitslosenkasse war, musste nachweisen, dass er aus formellen Gründen keiner angehören konnte[124], falls er Leistungen beanspruchte.

In einem Schreiben vom 13. Januar 1932 lud das Eidgenössische Volkswirtschaftsdepartement *«diejenigen Kantone ein, die ebenfalls eine Kri-*

---

123 Verordnung A über die Krisenunterstützung für Arbeitslose der Uhrenindustrie vom 15. Februar 1932. AS Bd. 48 (NF), 1932, Nr. 8, S. 86-93; Verordnung B über die Krisenuntersützung für Arbeitslose der Maschinen- und Metallindustrie und der Textilindustrie vom 12. Mai 1932. AS Bd. 48 (NF), 1932, Nr. 20, S. 233f.

124 Art. 3, Absatz 2 des Bundesbeschlusses über Krisenhilfe für Arbeitslose vom 23. Dezember 1931. AS Bd. 47 (NF), 1931, Nr. 37, S. 806-809.

senunterstützung im Sinne des Bundesbeschlusses (...) einzuführen (gedachten), *sich mit dem Bundesamt für Industrie, Gewerbe und Arbeit in Verbindung zu setzen».*[125]

Die Bündner Regierung liess sich trotz der Formulierung der Verordnung nicht abschrecken und kam dieser Aufforderung nach. Ihre und damit auch die Hoffnungen der Davoser wurden aber zunächst nicht erfüllt. Landammann Branger brachte von einer Besprechung mit Vertretern des kantonalen Volkswirtschaftsdepartements negativen Bescheid nach Hause: *«Aller Wahrscheinlichkeit nach wird der zur Verfügung gestellte Kredit lediglich für die sogenannten Uhrmacherkantone Verwendung finden, in welchen grosse Arbeitslosigkeit herrscht, während die übrigen Kantone kaum Berücksichtigung finden können. Die Arbeitslosigkeit im Kanton Graubünden und dessen hauptsächlichsten Gemeinden wird ihrem Charakter nach wesentlich als Saisonarbeitslosigkeit beurteilt.»*[126]

Längerfristig kamen die Bündner doch noch zu ihrem Geld, weil sich die beschriebenen Regelungen des Bundes als nicht hinreichend erwiesen. Die Kassen vermochten teilweise ihre Verpflichtungen trotz erhöhter Bundessubventionen nicht bis auf die in der Verordnung vorgesehenen 150 Tage auszudehnen. Damit entstand für viele Arbeitslose eine Lücke, während welcher sie keine Unterstützung erhielten. Der Bundesrat selber musste deshalb das *«teilweise Versagen des im Jahre 1932 gehandhabten Fürsorgesystems»*[127] eingestehen und 1933 einen neuen Entwurf für einen *«Bundesbeschluss über die Krisenhilfe für Arbeitslose»* ausarbeiten.

Diesem lag als Idee nicht die Bereitstellung neuer Mittel zu Grunde, sondern die wirklich Bedürftigen sollten in erster Linie unterstützt werden. Da jedes Mitglied einer Versicherungskasse Anspruch auf die statutarischen Leistungen hatte, konnten mehrere in einer Familiengemeinschaft lebende Personen Beiträge erhalten, während das System der Krisenhilfe auf die Familien als ganze ausgerichtet war, womit eine Kumulation von Hilfeleistungen verhindert wurde. Abklärungen hatten ergeben, dass die meisten Arbeitslosenkassen in der Lage waren, ihre Leistungspflicht bei gleichbleibenden Subventionen während 120 Tagen auszurichten. Um mögliche Missbräuche zu verhindern, sollte die ordentliche Bezugsdauer weiterhin 90 Tage betragen, der Bundesrat aber befugt sein, für die

---

125 StAGR X 25 b. Kreisschreiben des Eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartements an die Kantonsregierungen betreffend Krisenhilfe für Arbeitslose. 13. Januar 1932.

126 LAD. Protokoll des Kleinen Landrates Davos. 1. März 1932, fol. 395.

127 Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung über neue Vorschriften betreffend die Krisenhilfe für Arbeitslose. 22. Februar 1933. BBl 1933, S. 278.

nächsten 30 Tage einschränkende Bestimmungen zu erlassen. Ausgehend von der Annahme, dass 310 Arbeitstage (statt wie bisher 300) pro Jahr anzurechnen seien, sah man für die Krisenunterstützung maximal 190 Tage vor.[128]

Unerklärlicherweise waren im ersten Bundesbeschluss die Taggeldansätze auf die Bedürfnisse des Sommers ausgerichtet worden. Obwohl der Bundesrat das Problem schon auf dem Verordnungsweg angegangen hatte, drängte sich eine umfassendere Lösung auf. Eine Winterzulage vom 1. November bis 15. März, in klimatisch ungünstigen Gegenden vom 15. Oktober bis 31. März, sollte die grösste Not lindern. Krisenunterstützung und Winterzulage durften im Normalfall 70% des Normalverdienstes nicht übersteigen, wenn der Bezüger unterstützungspflichtig war. Ferner war darauf zu achten, dass diese nur einmal pro Familie ausgerichtet wurde.

Schliesslich wurde Art. 2 im Sinne Graubündens und wohl auch weiterer Kantone ergänzt:*«Ausnahmsweise kann die Krisenunterstützung auf einzelne Berufe sowie auf örtlich begrenzte Gebiete anwendbar erklärt werden.»*[129]

7. 2. 2. Kantonale Regelungen

Aufgrund der Regelungen auf Bundesebene war Graubünden hinsichtlich ausgesteuerter Arbeitsloser in den ersten Jahren der Wirtschaftskrise auf sich selbst angewiesen.

Die sozialdemokratische Fraktion nahm sich des Problems an und reichte am 20. Mai 1932 im Grossen Rat eine Motion zur *«Einführung der Krisenhilfe zur Unterstützung notleidender Arbeitsloser»*[130] ein. In seiner Begründung führte der Motionär, Grossrat Hegglin, aus, Krisenhilfe sei in vielen Fällen so dringend wie die Ermöglichung von Notstandsarbeiten, weshalb seitens des Kantons auch dafür Kredite bereitzustellen seien. Denn die Organisation von Arbeitsgelegenheiten dauere erfahrungsgemäss lange, so dass Arbeitslose unterdessen *«harte Proben zu bestehen»*

---

128 BBl 1933, S. 278 und 293f.

129 Bundesbeschluss über Krisenhilfe für Arbeitslose. Entwurf. BBl 1933, S. 299 Vgl. Botschaft dazu: ebenda, S. 281: *«Im weiteren haben die Erfahrungen gezeigt, dass es Gemeinden gibt, die zufolge ihrer einseitigen wirtschaftlichen Zusammensetzung in ganz besonderem Masse unter der Krise leiden und in denen das gesamte wirtschaftliche Leben zum Stillstand gekommen ist. In solchen Gebieten wirkt eine Beschränkung der Krisenunterstützung als Willkür.»*

130 Verhandlungen des Grossen Rates. 20. Mai 1932, S. 36. Mündliche Begründung: ebenda. 27. Mai 1932, S. 138f.

hätten.[131] Der parlamentarische Vorstoss wurde stillschweigend gebilligt. Eine bemerkenswerte Tatsache, wenn man weiss, wie die politischen Kräfte im Rat verteilt waren.

Wie erwähnt, richtete der Bund Beiträge von einem Drittel (unter bestimmten Voraussetzungen bis zu drei Fünfteln) der Löhne an Arbeitnehmer der Uhren- und seit 12. Mai 1932 auch der Maschinenindustrie aus. Davon hätten zu diesem Zeitpunkt in Graubünden nur 138 versicherte Mitglieder profitieren können.

In der Regel zahlte die Arbeitslosenversicherung ihre Unterstützungsgelder lediglich 90 Tage, unter gewissen Umständen waren 150 Tage vorgesehen. Obwohl sich der Kleine Rat beim BIGA erfolgreich für Zahlungen während des längeren Zeitraums eingesetzt hatte, war es nur eine Frage der Zeit, bis in einzelnen Fällen die Kassenleistungen eingestellt werden mussten.[132] Solche Arbeitnehmer wären der Armenpflege anheimgefallen, was in Graubünden bis Ende des Jahres 1932 beispielsweise auf 30 Mitglieder der Arbeitslosenkasse des SMUV hätte zutreffen können.

Deshalb war auch die Regierung an einer raschen Lösung des Problems interessiert und unterbreitete dem Parlament eine *«Verordnung betreffend Krisenunterstützung für Arbeitslose»*[133], welche das Finanzdepartement vorher dem BIGA zur Genehmigung vorgelegt hatte. In dessen Antwort[134] wird ein Grundproblem deutlich, welches die ganze Arbeitslosenfürsorge belastete, die Frage der Verantwortung. Das BIGA machte deutlich, *«dass die Regelung der Krisenunterstützung verfassungsmässig Aufgabe der Kantone»* sei, bzw. die *«vom Bund aufgestellten Grundsätze nur den Charakter von Subventionsbestimmungen»* hätten. Trotzdem wurde der Bündner Regierung auf geradezu kleinliche Art zugemutet, sie habe in ihrer Verordnung Teile wörtlich aus den vorausgegangenen Bestimmungen des Bundes zu übernehmen.[135]

Die Stellungnahme des BIGA-Direktors zielte darauf ab, die Anzahl der Unterstützungsberechtigten innerhalb des ohnehin schon begrenzten

---

131 Vgl. Verhandlungen des Grossen Rates. 27. Mai 1932, S. 138f.

132 Botschaft des Kleinen Rates an den Grossen Rat betr. Einführung der Krisenhilfe im Kanton Graubünden. 7. Oktober 1932, S. 145ff.

133 Ebenda.

134 StAGR X 25 a. Schreiben des BIGA an das Finanz- und Militärdepartement des Kantons Graubünden. 15. Oktober 1932. (Die vom BIGA verlangten Änderungen sind trotz der früheren Datierung bereits in der Botschaft des Kleinen Rates vom 7. Oktober 1932 enthalten.)

135 Bundesbeschluss über Krisenhilfe für Arbeitslose. 23. Dezember 1931. AS Bd. 47 (NF), 1931, Nr. 37, S. 806-809.

Kreises möglicher Nutzniesser noch weiter einzuschränken. Er liess es sich deshalb nicht nehmen, die *«vorbildliche Vollziehungsverordnung des Kantons Solothurn»* als Muster beizulegen, welche u.a. *«alleinstehende Arbeitslose im allgemeinen vom Bezug der Krisenunterstützung ausschloss»*. Die Bündner änderten lediglich Artikel 2 ab, welcher die direkte Kontrolle der in den Gemeinden eingeführten Krisenhilfe impliziert hätte. Die neue Fassung deckte die Vorschriften des Bundes hinreichend ab, wenn sie auch nicht der Wunschvorstellung des BIGA entsprach.

Sein Vorgehen begründete der Kleine Rat mit einem Hinweis auf die besonderen Verhältnisse Graubündens:*«Wir verkennen nicht, dass der von uns vorgelegte Entwurf sehr kurz und sumarisch* (sic) *gefasst ist. Wir bitten Sie aber speziell zu würdigen, dass nach der Unterlage unserer Verordnung der Entscheid, ob in einer einzelnen Gemeinde die Krisenunterstützung eingeführt werden soll oder nicht, ausschliesslich Sache der Gemeinde sein soll. Die Verhältnisse in unserem Kanton sind derart verschieden, dass wir unmöglich in dieser Beziehung allgemein verbindliche Grundsätze aufstellen können. Wir müssen es machen wie der Bund, und lediglich festlegen, dass die Gemeinden bei Einführung der Krisenunterstützung gehalten sind, die Vorschriften des Bundes und die wenigen ergänzenden Bestimmungen der kantonalen Verordnung zu beachten.»*[136]

Die Verordnung fand den Segen des Grossen Rates. Der Bündner Gemeindeautonomie wurde Rechnung getragen, indem die kommunalen Behörden über die Voraussetzungen zu Unterstützungsleistungen befinden durften, ebenfalls darüber, ob diese in bar oder als Naturalienspenden zu erfolgen hätten. Als Rekursinstanz amtete das Finanzdepartement.[137]

Für ganz Graubünden bedeutete der Umstand, dass die Krisenhilfe von den Bundesbehörden nur für Berufsgruppen der Metall- und Stickereiindustrie geleistet wurde, eine zunehmende Belastung. Davos war davon am meisten betroffen, weshalb sich die Gemeinde im Winter 1933/34 über die Kantonsregierung hinweg in Bern um Anerkennung der Bauwirtschaft als Krisenbranche bemühte (vgl. dazu das nächste Kapitel).

Erst im Frühjahr 1935 reichten die Sozialdemokraten im Grossen Rat eine Motion ein, welche den Kleinen Rat aufforderte, *«bei den Bundesbehörden dahin zu wirken, dass die Krisenunterstützung im Kanton Graubünden auf alle Berufe ausgedehnt werde»*.[138] Gemäss den Bestimmungen

---

136 StAGR X 25 a. Schreiben des Finanz- und Militärdepartements des Kantons Graubünden an den Direktor des BIGA. 18. Oktober 1932.

137 Verhandlungen des Grossen Rates. 29. November 1932, S. 130f. Text der Verordnung betr. Krisenunterstützung für Arbeitslose, ebenda, Beilage 5, S. 257ff.

138 Verhandlungen des Grossen Rates. 27. Mai 1935, S. 96.

der Verordnung konnte der Bundesrat auf Gesuch einer Kantonsregierung für ein bestimmtes Gebiet krisenbedrängte Berufe bezeichnen. Regierungsrat Lardelli glaubte nicht, dass sich die Krisenunterstützung auf das gesamte Baugewerbe ausdehnen lasse, rechnete aber mit der Möglichkeit regional angepasster Lösungen. Da Leistungen des Bundes auch solche des Kantons und der Gemeinden erforderten, kamen ohnehin nur drei Gebiete dafür in Frage.

Im Herbst 1936 endlich war es soweit. Auch in Graubünden wurde die Krisenunterstützung mit Ermächtigung des Eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartementes ausgedehnt. Zusätzlich zur Metall- und Textilindustrie konnten neu Bau- und Holzgewerbe (einschliesslich Wald- und Sägereiarbeiter), männliche kaufmännische Angestellte sowie aus dem graphischen Gewerbe Handsetzer und Maschinenmeister einbezogen werden.

Vergessen wir nicht: Unterstützungsberechtigt waren nur Arbeitslose, die nach Bezug von 90 Taggeldern der Arbeitslosenkasse ausgesteuert und – sofern nicht unterstützungspflichtig – über 32 Jahre alt waren.[139]

7. 2. 3. Krisenhilfe in Davos

Entsprechend der kantonalen Regelung hatte auch der Davoser Landammann Branger schon im Spätsommer 1932 eine *«Verordnung über die Verabfolgung von Arbeitslosenunterstützung und Lohnzuschüssen»* entworfen, die behandelt wurde.[140] Die sozialdemokratische Fraktion vermochte dieser wenig Positives abzugewinnen und präsentierte deshalb einen Gegenentwurf[141], der seinerseits nicht die Zustimmung der bürgerlichen Mehrheit fand. Die verabschiedete Schlussfassung wurde deshalb von den Sozialdemokraten nicht unterstützt.

In Art. 1 wurde die minimale Wohndauer in Davos für die Bezugsberechtigung auf 12 Monate festgesetzt (Sozialdemokratische Partei: 3 Monate; Demokratische Partei: 8 Monate). Nach Meinung des Kleinen

---

139 StAGR CB V 3/494. Protokoll des Kleinen Rates. 19. September 1936, Nr. 1770.

140 LAD. Protokoll des Kleinen Landrates Davos. 25. Oktober 1932, fol. 663; Protokoll des Grossen Landrates Davos. 4. November 1932, fol. 668-674. Davoser Zeitung Nr. 261, 5. November 1932 (inkl. Text der bereinigten Verordnung).

141 Vgl. StAGR D V/11. Bd. 34: Protokoll der Sozialdemokratischen Partei Davos. 21. Oktober 1932: *«Das Reglement der Gemeinde für die Winterhilfe ist ein Hohn für die Arbeiterschaft und enthält krasse herausfordernde Ungerechtigkeiten, die schon fast brutal zu nennen sind.(...) Die Opposition des Landammanns wird als Folge unserer ablehnenden Einstellung zum Parsennbahn-Überbrückungskredit erkannt.»* Gegenentwurf in: Volksstimme Nr. 253, 27. Oktober 1932, S. 4f.

Landrates konnte *«Davos kein Interesse daran haben, Saisonarbeiter zu veranlassen, über den Winter zu bleiben und sie dann aus Steuermitteln zu erhalten. Bei den bündnerischen Gemeindeverhältnissen müsse auch in der Sozialpolitik darauf Bedacht genommen werden, dass Davos nicht wie ein Fliegenpapier auf die Umgebung wirke».* Wegleitend war wohl auch die zwar erst am 29. November 1932 verabschiedete, aber bereits bekannte kantonale Verordnung, die ebenfalls eine Leistungspflicht nur vorsah, wenn der Arbeitslose ein Jahr in Graubünden wohnte. Armengenössige sollten nicht in die Leistungen eingeschlossen werden, weil die Gemeindeväter befürchteten, Zahlungen der Konkordatskantone verlustig zu gehen.

Art. 2. Die Unterstützung sollte wirksam werden, wenn die Arbeitslosigkeit ununterbrochen 12 Werktage gedauert hatte (SP: 6 Werktage).

In Art. 4 wurden die Tagesentschädigungen festgesetzt, die in der Regel zwei Drittel des bisherigen Verdienstes, jedoch nicht mehr als Fr. 5.– betragen sollten, wenn der Unterstützungspflichtige eine Familie zu erhalten hatte (für Alleinstehende Fr. 3.–).

Art. 6 regelte die Dauer der Leistungen. Für Verheiratete waren 90 Tage vorgesehen, für Ledige nur deren 30.

Ein nachträglich angehängter Art. 7 regelte die Beschwerdemöglichkeit. Als Instanz wurde der Kleine Landrat eingesetzt. Die Sozialdemokraten hätten lieber eine paritätische Kommission gesehen.[142]

Damit scheint Davos weniger eine ideale als eine praktikable Lösung gefunden zu haben, um Arbeitslose aus den (noch) nicht vom Bund erfassten Bereichen unterstützen zu können. Die Davoser Krisenhilfe ermöglichte es also, einen zusätzlichen Kreis von Arbeitslosen vor dem Schicksal des Almosenempfangs zu bewahren, als dies aufgrund der kantonalen und eidgenössischen Verordnungen möglich gewesen wäre. Deshalb blieb die Zahl der «nur» Winterhilfeempfänger im Laufe der folgenden Jahre in Davos gering.

Die Widersprüche zu den Verordnungen des Bundes, soweit sie vom Bund unterstützungsberechtigte Arbeitslose umfassten, mussten allerdings beseitigt werden, wenn Davos nicht der Subventionen verlustig gehen wollte. Dies geschah noch im Winter 1933 mit einer Ergänzungsverordnung.[143]

Während des Winters 1932/33 hatte Davos an Arbeitslose Unterstützungszahlungen ausgerichtet, unabhängig davon, welcher Nation sie ange-

---

142 Dazu und für die Diskussion um die Taggeldhöhe: LAD. Protokoll des Kleinen Landrates Davos. 7. März 1933, fol. 117f.

143 LAD. Protokoll des Grossen Landrates Davos. 24. Februar 1933, fol. 100.

hörten. Nun wurde im Kleinen Landrat die Frage diskutiert, ob die umliegenden Staaten Gegenrecht halten würden.[144] *«Wo dies nicht der Fall ist, kann in Erwägung gezogen werden, für die Zukunft von einer Unterstützung abzusehen.»* Er liess über das kantonale Finanzdepartement beim BIGA anfragen, ob Leistungen, die ohne Beteiligung des Bundes erfolgten, eine staatsrechtliche Verpflichtung zur Gleichbehandlung implizierten. Dies wurde verneint. Angst vor leeren Kassen oder der Wille, mit der Unterlassung von Hilfeleistungen den Ausländeranteil zu senken? Welches von beiden das Motiv war, lässt sich heute nicht mehr feststellen.

Am 23. Oktober 1933 schuf der Bundesrat mit einer Verordnung C die Möglichkeit, ab 1. Dezember 1933 weitere Berufsgruppen an der Krisenhilfe teilhaben zu lassen, sofern entsprechende kantonale Regelungen in Übereinstimmung mit den Bundesbehörden getroffen würden.

Da die Kantonsregierung die Initiative dazu nicht ergriff, brachte der Davoser Landammann mit einem Schreiben an das kantonale Finanzdepartement die Sache ins Rollen.[145] Er forderte, *«dass für den Kanton Graubünden das Baugewerbe mit zugehörigen Nebenzweigen (Zimmerarbeit, Bauschreinerei, Installationsgewerbe), das Hotelgewerbe und eventuell die Landwirtschaft als notleidend anerkannt werden müssten».*

Landammann Erhard Branger reichte wenig später im Grossen Rat eine Interpellation mit derselben Zielrichtung ein.[146] Die Regierung fing den Ball auf und stellte der Legislative einen entsprechenden Antrag, der mit einer Abänderung angenommen wurde. Gemäss Beschluss des Grossen Rates übernahm der Kanton 50% des nach Abzug des Bundesbeitrags verbleibenden Gemeindeanteils. Die Gelder, welche der Kanton aufzubringen hatte, wurden dem Fonds entnommen, den das Parlament für die ausserordentliche Winterhilfe bewilligt hatte.[147]

---

144 LAD. Protokoll des Kleinen Landrates Davos. 9. Mai 1933, fol. 189; 31. Mai 1933, fol. 203.

145 LAD. Kopienbuch. 8. November 1933, fol. 375f.

146 Verhandlungen des Grossen Rates. 21. November 1933, S. 21 (Interpellationstext). Ebenda. 30. November 1933, S. 179ff., Diskussion und endgültige Fassung: *«Der Grosse Rat stellt durch Beschluss fest, dass die Krisenunterstützung für Arbeitslose im Kanton und die Unterstützung von Notstandsarbeiten künftig nach Massgabe des Bundesbeschlusses vom 13. April 1933 und der dazu erlassenen Verordnung C vom 23. Oktober 1933 sowie weiterer eventuell noch kommender Verordnungen durchgeführt werden soll.»*

147 StAGR CB V 3/461. Protokoll des Kleinen Rates. 9. Dezember 1933, Nr. 2182. Kredit von Fr. 10'000.- und Fr. 1'300.- gespendetes Taggeld des Grossen Rates zugunsten der Winterhilfe.

Innert Monatsfrist war Ende 1933 in Davos die Anzahl der Arbeitslosen von 30 auf 70 angestiegen, wobei circa 75% davon zu der neu unterstützungsberechtigten Kategorie der Bauleute gehörte.[148]

Zu jenem Zeitpunkt war Davos als einzige Gemeinde Graubündens daran interessiert, die Berufe des Baugewerbes in die Krisenhilfe einzubeziehen. In Ermangelung einer kantonalen Initiative machten sich die kommunalen Behörden daran, ein eigenes Reglement zu formulieren. Damit war aber das Eidgenössische Volkswirtschaftsdepartement nicht einverstanden. Es glaube, die *«Verantwortung für eine Sonderbehandlung dieser Gemeinde nicht tragen zu können»,* war die Antwort aus Bern. Es müsse möglich sein, *«Arbeitslose des Baugewerbes von Davos ausserberuflich und ausserörtlich zu beschäftigen, wenn die verhältnismässig zahlreichen ausländischen Arbeitskräfte noch stärker als bisher zurückgedrängt»* würden.[149]

Der Kleine Rat leistete den Davosern Schützenhilfe in Bern:*«Wie Herr Landammann Dr. Branger richtig ausführt, lassen sich die Verhältnisse von Davos nicht vergleichen mit der Lage in andern Gemeinden unseres Kantons. Der Kleine Rat könnte sich niemals damit einverstanden erklären, die Krisenunterstützung für Bauarbeiter auch auf Orte wie Chur, Arosa, Klosters und St. Moritz auszudehnen, weil die Verhältnisse im Baugewerbe an diesen Orten noch durchaus tragbare sind. Für Davos hat sich aber aus der Umstellung der Sanatorien und der dadurch verschärften Konkurrenz der Sporthäuser eine Sachlage ergeben, die es rechtfertigt, dem Gesuch der Gemeinde Davos zu entsprechen.»*

Die Eingaben fanden kein offenes Ohr in Bern. Am 20. März 1934 musste der Landammann mitteilen, die Chancen für die Bewilligung *«des bereits mehrfach begründeten Gesuches um die Anerkennung der Krisenhilfeberechtigung für Davos im allgemeinen und die Zugehörigkeit des Baugewerbes im besonderen (...) für die Bewilligung der Bundesbeiträge und damit der Kantonsbeiträge»* stünden schlecht.[150] Zwei Tage später teilte das Eidgenössische Volkswirtschaftsdepartement mit, die Gemeinde müsse die Kosten für die ausgerichtete Arbeitslosenunterstützung allein tragen.[151]

Wenig erfahren wir über die Situation der wegen ihres Alters nicht mehr vermittlungsfähigen Arbeitslosen. Im einzigen aufgefundenen Rapport der

---

148 LAD. Protokoll des Kleinen Landrates Davos. 5. Dezember 1933, fol. 458.

149 StAGR CB V 3/463. Protokoll des Kleinen Rates. 28. Februar 1934, Nr. 361. Vgl. unten 11.1. Text Nr. 1.

150 LAD. Protokoll des Grossen Landrates Davos. 20. März 1934, fol. 598.

151 LAD. Protokoll des Kleinen Landrates Davos. 10. April 1934, fol. 653f.

Gemeinde war Ende 1934 von 94 Arbeitslosen nur noch ein über 65-jähriger aufgelistet. Die Verteilung von Bundesgeldern für bedürftige Alte hatte erst im Sommer des gleichen Jahres eingesetzt. Noch im Frühjahr reichte Rechtsanwalt Dr. Stocker für drei ältere Arbeiter gegen das Arbeitsamt Davos einen Rekurs *«wegen Verweigerung der Krisenunterstützung»* ein, auf den aber das kantonale Finanz- und Militärdepartement nicht eintrat.[152]

Für die Gemeinde Davos bedeutete die Anspruchsberechtigung weiterer Berufsgruppen für Gelder aus dem Krisenfonds 1936 eine finanzielle Entlastung. Anderseits zeigte sich, wie bescheiden die Davoser Krisenunterstützung angesetzt war. Die vom Bund anerkannten Kategorien von Arbeitslosen waren nun bevorzugt. Sie erhielten im Durchschnitt eine Beihilfe von Fr. 4.20 pro Tag, während sich die übrigen mit Fr. 2.25 begnügen mussten. Trotz der festgestellten Ungleichheit konnten sich die beiden Räte nicht dazu entschliessen, die Sätze der Benachteiligten anzuheben, obwohl mit Genugtuung festgestellt wurde, dass ein von Bund und Kanton subventionierter Arbeitsloser die Gemeinde nun statt Fr. 2.25 nur noch Fr. 1.40 kostete.

Davos war von den Bundesbehörden zudem hinsichtlich Lebenshaltungskosten in die zweithöchste Kategorie eingereiht worden. Der Kleine Landrat vertrat indessen die Ansicht, dass eine tiefere Einstufung genüge.[153] Das kantonale Finanzdepartement reichte denn auch am 4. Januar 1937 ein Gesuch beim BIGA ein, *«es möchten die Gemeinden Chur und Davos, deren Einreihung in Gruppe II vorgesehen ist, unter Berücksichtigung der besonderen Verhältnisse in Klasse III eingereiht werden, indem die örtlichen Lebensbedingungen eine ermässigte Taggeldanweisung rechtfertigen können».*[154] Für drei Verwaltungsrechnungen bedeutete dies eine minimale Einsparung, für den Ausgesteuerten und seine Familie eine weitere Vergrösserung der Not.

Der Winter 1936/37 brachte Davos den Höhepunkt der Arbeitslosigkeit, weshalb das Büro für Arbeitsnachweis vorschlug, die Krisenhilfe bereits ab 1. Oktober ausrichten zu lassen. Aufgrund der Zahlen betreffend Kantons- und Bundessubventionen handelte es sich in Davos aber lediglich um 287 Ausfalltage. Den Gesuchstellern wurde – nach Kürzungen durch die

---

152 LAD. Protokoll des Kleinen Landrates Davos. 10. April 1934, fol. 656; zu den Ansätzen Winter 1935/36 siehe LAD. Jahresbericht 1935 des Polizeibüreau's Davos, vgl. unten 11.1. Text 2.

153 LAD. Protokoll des Kleinen Landrates Davos. 1. Dezember 1936, fol. 585f. Protokoll des Grossen Landrates Davos. 27. April 1937, fol. 79.

154 LAD. Protokoll des Kleinen Landrates Davos. 5. Januar 1937, fol. 637f.

Bundesbehörden – insgesamt Fr. 267.75 (!) ausbezahlt. (Innerhalb des Kantons Graubünden gelangten nur noch in Chur Beiträge zur Auszahlung, nämlich Fr. 10'992.45.) Ein Jahr später betrugen die Leistungen Fr. 1'451.85 für 13 Gesuchsteller (Davos) und Fr. 13'066.15 für 92 Bezüger (Chur). Daraus wird ersichtlich, dass auf allen drei Ebenen, Bund, Kanton und Gemeinde, gerade bei den sogenannt Ausgesteuerten, deren materielle und psychische Situation am traurigsten war, am rigorosesten gespart wurde.

7. 3. Winterhilfe

7. 3. 1. Kantonale Vorstösse und Massnahmen

Was sollte mit jenen Arbeitslosen geschehen, welche entweder nicht versichert und/oder nicht den vom Bund subventionierten Berufsgruppen angehörten? Obwohl im Spätherbst 1931 die Arbeitslosigkeit in Graubünden im Vergleich zur Schweiz ähnlich hoch war (vgl. Graphik 15), versuchten die Bundesbehörden, Graubünden weitgehend vom Bezug der Krisenhilfe auszuschliessen mit der Begründung, es handle sich lediglich um arbeitslose Saisonarbeiter. Aber auch diese litten Not.

Als die Anzahl der Stellensuchenden im Winter 1931/32 auf gegen 1'500 anwuchs, verlangte der Sozialdemokrat Hegglin im Grossen Rat die *«Ausrichtung einer Winterbeihilfe an die Arbeitslosen».*[155] Erwartungsgemäss wurde dieses Ansinnen mit 39 gegen 5 Stimmen abgelehnt, nachdem Regierungsrat Hartmann ausgeführt hatte, seiner Ansicht nach gehöre *«die Arbeitslosenfürsorge nicht nur in den Pflichtenkreis des Kantons, sondern auch in den des Bundes und in erster Linie in den der Gemeinden».*[156] Aufgabe des Kantons sei vor allem eine planmässige Arbeitsbeschaffung, d.h. die finanzielle Sicherung der Durchführung von Notstandsarbeiten. Er befürchtete, dass sich halbe Dörfer als ganz oder halb arbeitslos anmeldeten, wenn nur der Kanton, nicht aber auch die Gemeinden zu Geldleistungen verpflichtet würden.

---

155 Verhandlungen des Grossen Rates. 19. November 1931, S. 40. Motion Hegglin: *«Anspruch auf diese ausserordentliche Unterstützung haben diejenigen Personen, die seit 1. Januar 1931 im Kanton Wohnsitz haben und in der Zeit vom 1. Oktober 1931 bis 15. März 1932 mindestens 30 Tage arbeitslos sind, und zwar Ganzarbeitslose Fr. 40 und an jedes unterstützungsberechtigte Familienmitglied Fr. 10; Teilarbeitslose (...) erhalten Fr. 30 und für jedes unterstützungsberechtigte Familienmitglied Fr. 10.»*

156 Verhandlungen des Grossen Rates. 26. November 1931, S. 151.

Die Sozialdemokraten liessen nicht locker, Hegglin reichte am 21. November 1932 eine weitere Motion betreffend Winterhilfe für Arbeitslose ein, da *«in den Gemeinden vielfach das Verständnis für die Lage der (arbeitslosen) Volksgenossen»* fehle. *«Die verlangte Winterhilfe dürfe nicht als Armenunterstützung aufgefasst werden, ebensowenig wie die bewilligte Bauernunterstützung als Armenunterstützung aufgefasst werde.»*[157] Der Betrag sollte gegenüber dem Vorjahr mehr als verdoppelt werden. Für Ganzarbeitslose wurden neu Fr. 100.–, zuzüglich für jedes unterstützungsberechtigte Familienmitglied Fr. 10.– vorgesehen.

Regierungsrat Lardelli lehnte die Entgegennahme auch dieser Motion mit der Begründung ab, es fehlten die gesetzlichen Grundlagen dazu, überdies sei es in erster Linie Aufgabe der Gemeinden, die Arbeitslosen zu beschäftigen. Dr. Canova widersprach dieser Argumentation und betonte, dass der Lohnarbeiter die genau gleiche volkswirtschaftliche Bedeutung besitze, wie sie dem Hotelier und dem Bauern ohne weiteres zuerkannt werde, die gewährte Bauernhilfe besitze keine bessere Grundlage, als sie für die verlangte Winterhilfe für Arbeitslose bestehe. Die Herren Parlamentarier liessen sich von dieser Begründung nicht überzeugen und lehnten die Motion ab.

Der dritte Anlauf erfolgte ein Jahr später. Anlässlich der Herbstsession 1933 begrüsste Hegglin seine Kollegen mit einer Motion, in welcher die Gemeinden angehalten werden sollten, seit *«sechs Monaten dort wohnhafte Arbeitslose zwischen dem 1. September und dem 31. März zu unterstützen, wenn die Arbeitslosigkeit länger als 20 Tage dauere»*. Der Kanton sollte von den ausbezahlten Beiträgen 50% übernehmen.

Bevor dieser Vorstoss behandelt wurde, stellte Dr. Canova den Antrag, *«einer Deputation von Arbeitslosen einen Vortritt vor dem Rat zu gewähren, um ihre Lage zu schildern und ihre Wünsche vorzubringen»*.[158] Das Begehren wurde mit formalen Begründungen abgewiesen. Sie durften jedoch ihre Anliegen der Kommission vortragen, welche die Verordnung für Krisenunterstützung erarbeitete.

Anlässlich dieser Besprechung vom 27. November zeigte sich, *«dass zahlreiche junge Leute den durchaus verständlichen Wunsch haben, wo immer möglich im erlernten Beruf zu arbeiten und dass sie sich dagegen sträuben, auf dem Bruggmannschen Gut, das zur Anstalt Realta gehöre, zu*

---

157 Verhandlungen des Grossen Rates. 21. November 1932, S. 10 (Text). 28. November 1932, S. 110f. (Begründung und Diskussion).

158 Verhandlungen des Grossen Rates. 27. November 1933, S. 101f.; 30. November 1933, S. 180f.

arbeiten, da sie später nicht als ehemalige Realtazöglinge gelten möchten». Der Kommissionspräsident schilderte, *«(...) dass eben das Bewusstsein der eigenen Überflüssigkeit in der Arbeitsgemeinschaft im höchsten Masse deprimierend wirke und dass er* (der Arbeitslose) *daher wenigstens vom Druck grösster materieller Not befreit werden sollte».* Auch sollte bei der Gewährung der vorgeschlagenen Hilfeleistungen nicht ein allzu strenger Massstab an den Begriff der sogenannten Würdigkeit angelegt werden, da es doch menschlich verständlich sei, dass junge Leute vorerst nur ungern irgendeine Arbeit annehmen, die ihnen die Weiterausbildung im erlernten Berufe verhindere. Die Erziehung zum nützlichen Glied der menschlichen Gesellschaft müsse auch hier als ein mit der Hilfeleistung verfolgter höherer Zweck aufgefasst werden. Aufgrund der Untersuchungen stellte die Kommission den Antrag, es sei ein Kredit von Fr. 10'000.– aus dem Fonds des Gehaltsabbaues der kantonalen Beamten als Winterhilfe an notleidende, «würdige» Arbeitslose zu bewilligen. Gleichzeitig sollte die Regierung ihre Unterstützung von *«der Leistung von billig erscheinenden Beiträgen durch die betreffenden Gemeinden abhängig machen».*

Dieser Antrag kam den Befürchtungen des Kleinen Rates entgegen, der sich gegen die Motion gewandt hatte, *«weil die Folgen der Annahme nicht absehbar wären und die Gemeinden gegen ihren Willen auf dem Wege der grossrätlichen Empfehlung zu den vom Motionär verlangten Leistungen nicht verhalten werden»* könnten. Die Kommissionsanträge wurden einstimmig angenommen und die Gemeinden verpflichtet, 50% der entstehenden Kosten zu übernehmen. Hegglin hatte einen wichtigen Teilsieg errungen. Nun standen Gelder zur Unterstützung notleidender, «würdiger» Arbeitsloser zur Verfügung. Seine eigentliche Absicht, die Erfassung aller nicht unterstützten Arbeitsloser, konnte er nicht erreichen.

Von 1934 an war die *«ausserordentliche Winterhilfe»* fester Bestandteil der Sozialpolitik. Hegglin gelang es, den Kredit auf Fr. 20'000.– zu erhöhen, und dabei blieb es in den folgenden Jahren. Eine entsprechende Verordnung vom 5. Dezember 1934 regelte die Einzelheiten.[159] Sie war so restriktiv, dass die bescheidenen Beiträge wohl nicht allzu vielen zugute gekommen sind. Voraussetzungen für die Anspruchsberechtigung waren: länger dauernde, regelmässige Erwerbstätigkeit, keine Bezugsmöglichkeit von Versicherungsleistungen, mindestens 30 Tage nachgewiesene Arbeitslosigkeit, volle Arbeits- und Vermittlungsfähigkeit (nicht über 65 Jahre alt), unverschuldetete Arbeitslosigkeit, bedrängte Lage, keine Eltern

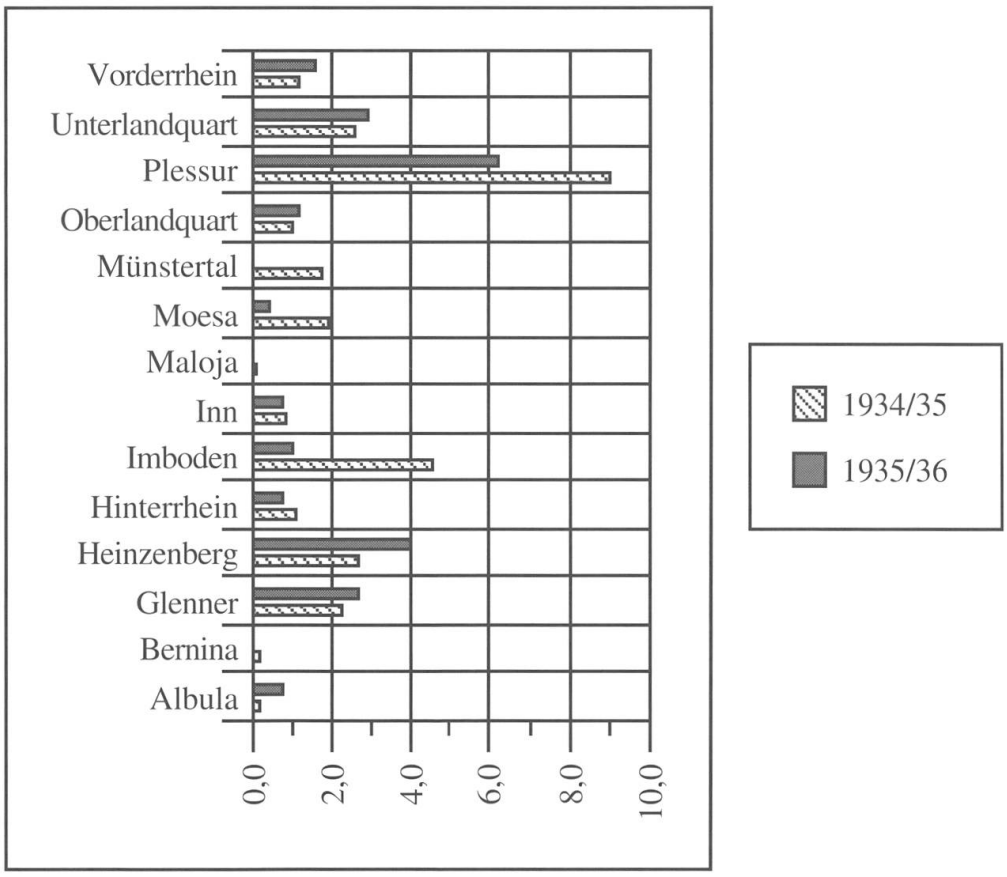
[159] Amtsblatt des Kantons Graubünden 1934, S. 1020ff.

oder Geschwister, die der gesetzlich vorgeschriebenen Unterstützungspflicht nachkommen konnten. Und vor allem wichtig: nur Unselbständigerwerbende konnten berücksichtigt werden. Damit waren bedürftige Kleinbauern von vornherein ausgeschlossen.

Unter diesen Umständen konnten einmalige Beiträge von Fr. 60.– (für Ledige ohne Unterstützungspflicht) bis Fr. 120.– (für Verheiratete mit 3 und mehr Kindern) beansprucht werden. Aus bereits erwähnten Gründen waren die Gemeinden verpflichtet, 50% des Betrages aufzubringen, wobei diese Auflage den finanzschwachen erlassen werden konnte.

Wie gross war diese Gruppe? Leider waren mir systematische Angaben nicht zugänglich. Eine Aufstellung für die Jahre 1934/35 und 1935/36 ist vorhanden. Ein Jahr später dürften es wieder mehr Bezüger gewesen sein.

Graphik 29: Winterhilfebezüge in Promillen.



Gesamthaft handelte es sich um 362 bzw. 292 Personen. Die meisten von ihnen wohnten im Bezirk Plessur, nämlich 232 (140). Die Graphik illustriert bis zu einem gewissen Grad das Ausmass der Not in den einzelnen Regionen.

Am Beispiel Davos werden wir sehen, dass mit diesem Netz noch immer nicht alle Notleidenden erfasst wurden. Wer sich nicht als in einem normalen Dienstverhältnis stehender Lohnarbeiter qualifizieren konnte, wer bereits Armenunterstützung genoss oder Gesuchsteller im Alter von über 65 Jahren war, sie alle hatten es schwer, Krisenhilfe zu bekommen, vor allem, wenn sie Ausländer waren.

Für solche Härtefälle wurden Erträge aus öffentlichen Sammlungen eingesetzt. Im Kanton kamen auf diese Weise im Winter 1936/37 insgesamt Fr. 58'552.67 zusammen. Graubünden stand damit an 7. Stelle unter den Kantonen. Zeichen dafür, dass die Bevölkerung ein Problembewusstsein entwickelt hatte. Im gleichen Zeitraum wurden Fr. 45'065.- verteilt, und zwar in Form von Nahrungsmittelgutscheinen im Wert von Fr. 5.– bis Fr. 60.–.[160]

Die Mängel der Winterhilfe waren schon damals bekannt. Aber erst unter dem Druck der Aktivdienstbelastung wurde die geltende Regelung anlässlich der Novembersession 1939 abgeändert. Es zeigte sich, dass die Vorschriften zu eng waren und entweder zu Ungerechtigkeiten führten oder überhaupt nicht eingehalten wurden. So übernahm z. B. die Stadt Chur den Gemeindeanteil nur für Arbeitslose, die versichert waren. *«Nichversicherte Arbeiter wurden deshalb gezwungen, entweder einer Versicherungskasse beizutreten oder von der Winterhilfe ausgeschlossen zu bleiben. Besonders hart wirkte sich der Grossratsbeschluss in den Landgemeinden aus, wo unter Umständen eine kinderreiche, verschuldete Kleinbauernfamilie ausgeschlossen werden musste selbst dann, wenn zu allen anderen Sorgen und Nöten noch das eine der Eltern erkrankte.»*[161] Der Grosse Rat verzichtete nun auf einschränkende Bestimmungen und überliess es der Regierung, entsprechende Vorschriften auszuarbeiten.

7. 3. 2. Winterhilfe in Davos

In Davos hatten sich im Winter 1931/32 von den damals 25 registrierten Arbeitslosen zwölf Familienväter gemeldet. Diese wurden von der Ge-

---

160 StAGR CB V 3/502. Protokoll des Kleinen Rates. 10. Mai 1937, Nr. 898.

161 Botschaft des Kleinen Rates an den Grossen Rat 1939, Nr. 8, S. 119: Ausrichtung einer kantonalen Winterhilfe.

meinde mit total Fr. 705.– unterstützt, *«und zwar mit dem Betrag, der gewünscht worden ist und voraussichtlich für einen Monat reichen soll».*[162] Die Beihilfe erfolgte nicht in Form von Bargeld. Stattdessen wurden Gutscheine für Lebensmittelbezug, Miete, Brennmaterialien usw. abgegeben. Gegen diese Form der Unterstützung, die als erniedrigend empfunden wurde, wehrten sich die Sozialdemokraten, drangen aber mit ihrem Begehren nach Bargeldauszahlung nur teilweise durch.[163]

Obwohl Davos die Winterarbeitslosigkeit 1931/32 mit kurzfristig gesprochenen Krediten zu meistern vermochte, glaubten die Behörden, den Härten in Zukunft nicht mit ad hoc durchzuführenden Massnahmen begegnen zu können. Die Mehrheit des Kleinen Landrates beabsichtigte, vorsorglich die Summe von Fr. 10'000.– bereitzustellen. Diese wurde aber innerhalb des Grossen Landrates mit dem Antrag bekämpft, ein *«Beitrag sei noch nicht in Aussicht zu nehmen».*[164]

Die Sozialdemokraten hatten aber bereits eine Volksinitiative vorbereitet, um auf die bürgerliche Mehrheit Druck auszuüben.[165] Nach anscheinend intensiver Diskussion, *«welche das Auseinanderklaffen der bürgerlichen und sozialdemokratischen Auffassungen in erfrischender Deutlichkeit zeigt*(e), *ohne dass je die parlamentarische Form missachtet worden wäre»,* entschied sich der Grosse Landrat mit acht zu vier Stimmen für einen Winterhilfekredit von Fr. 5'000.–, der – falls notwendig – auf Antrag des Kleinen Landrates verdoppelt werden konnte.

Die Linke war mit diesem Beschluss nicht einverstanden, weshalb sie eiligst die angedrohte Unterschriftensammlung für ein Volksbegehren in die Wege leitete.[166] Am 18. Oktober behandelte der Kleine Landrat das vom Rechtsanwalt und späteren Bundesrichter Dr. Werner Stocker eingereichte Initiativbegehren betreffend einen Winterhilfekredit von Fr. 10'000.– für das Jahr 1932/33.

---

162 LAD. Protokoll des Kleinen Landrates Davos. 2. Februar 1932, fol. 369f.: Der Kleine Landrat beschliesst, *«arbeitslosen Familienvätern (...) eine einmalige Nothilfe zu leisten, die (...) auf 50.- bis 100.- Fr. pro Fall (...) abzugeben wäre, sofern die Arbeitslosigkeit bereits 3 und mehr Wochen gedauert hat.»* Siehe auch Protokoll des Kleinen Landrates Davos. 16. Februar 1932, fol. 385.

163 LAD. Protokoll des Grossen Landrates Davos. 15. März 1932, fol. 418.

164 LAD. Protokoll des Grossen Landrates Davos. 31. August 1932, fol. 605ff.

165 LAD. Protokoll des Grossen Landrates Davos. 31. August 1932, fol. 605ff. Die Sozialdemokraten sahen vor, die Unterstützungsgelder sollten sich auf 65% (zuzüglich 5% für jedes Kind) des bisherigen Erwerbseinkommens belaufen, während die Gegner der Auffassung waren, es sei nur das Existenzminimum auszubezahlen.

166 StAGR D V/11. Bd. 34: Protokoll der Sozialdemokratischen Partei Davos. 9. September 1932.

Es war mit 258 gültigen Unterschriften zustandegekommen.[167] Die Behörde beschloss, der Initiative keinen Gegenvorschlag gegenüberzustellen und beantragte deren Ablehnung, da der Zweck mit dem Beschluss des Grossen Landrates vom 31. August bereits erfüllt sei.[168] Die Stimmbürger folgten der Empfehlung, allerdings nicht so eindeutig, wie erhofft. 71,8% der Stimmberechtigten machten von ihrem Recht Gebrauch, 44,3% davon unterstützten das Volksbegehren, 50,6% entschieden sich dagegen.[169] Damit hatten die Sozialdemokraten den Kampf zwar verloren, aber einen Achtungserfolg errungen. In der Folge konnte nicht die Rede davon sein, den zweiten, nur in Aussicht gestellten, Betrag nicht bereitzustellen.

Die Haltung der Bauern in der Abstimmung um die Krisenhilfeinitiative hatte noch eine unwichtige Auseinandersetzung innerhalb der sozialdemokratischen Partei zur Folge, die aber die damals gespannte Situation in Davos verdeutlicht. Der linke Flügel war verärgert darüber, dass die Stimmbürger der Aussenfraktionen[170] ihr Anliegen nicht unterstützt hatten. Sie fassten als Vergeltungsmassnahme einen Milchboykott ins Auge.[171] Moses Silberroth gelang es, mässigend einzuwirken, so dass nach *«lebhafter Diskussion»* nur eine Resolution verabschiedet wurde, *«worin in erster Linie bedauert wird, dass die Davoser Bauernsame kein soziales Verständnis für die unverschuldete Notlage der Arbeitslosen besitze und deshalb nicht zu verwundern sei, dass das Abstimmungsresultat in den Reihen der Arbeiterschaft Entrüstung erzeugt habe und die vorhandenen Gegensätze zwischen Bauer und Arbeiter verschärfen werde, währenddem es die geschichtliche Aufgabe der Arbeiter und Bauern sei, das bestehende kapitalistische System vereint zu vernichten».*

Auf dem Papier machte sich das dreifache Versorgungskonzept Arbeitslosenversicherung, Krisen- und Winterhilfe gut. Die Wirklichkeit war komplexer. Dies lässt sich am Beispiel von Davos zeigen. Ende Dezember 1933 zählte die Gemeinde 110 Arbeitslose. Davon erhielten 12 von vorn-

---

167 LAD. Protokoll des Kleinen Landrates Davos. 18. Oktober 1932, fol. 651. Der Text lautete: *«Wollt ihr den Kleinen Landrat beauftragen und bevollmächtigen, zur Unterstützung der Opfer der Arbeitslosigkeit und ihrer Angehörigen im Winter 1932/33 einen Kredit von Fr. 10'000.- zu Lasten der laufenden Verwaltungsrechnung bereitzustellen?»*

168 LAD. Protokoll des Grossen Landrates Davos. 4. November 1932, fol. 668ff.

169 LAD. Protokoll des Kleinen Landrates Davos. 6. Dezember 1932, fol. 2. Amtliches Endergebnis: Stimmberechtigte 1478; Stimmende 1061; Ja 470; Nein 537.

170 Davos Glaris, Davos Frauenkirch, Davos Monstein.

171 StAGR D V/11. Bd. 34: Protokoll der gemeinsamen Versammlung der Sozialdemokratischen Partei und der Arbeiter-Union Davos. 16. Dezember 1932.

herein infolge Armengenössigkeit keine Unterstützung. Weitere 10 Bewerber wurden abgewiesen, weil sie sich *«während der letzten Jahre über keine regelmässige Erwerbstätigkeit ausweisen konnten, sondern regelmässig jeden Winter arbeitslos waren oder in der andern Zeit vom Amt Gelegenheitsarbeiten zugewiesen erhalten»* hatten.[172] Die Behörden wollten nichts von z u s ä t z l i c h e r Hilfe wissen. Sie verwiesen auf die Ausführungsverordnung der Landschaft vom 5. Dezember 1933, welche sich an die eidgenössische Verordnung über die Krisenhilfe anlehnte. Diese schloss alle aus, die sich nicht über eine *«regelmässige Erwerbstätigkeit»* ausweisen konnten oder infolge ihres Alters nicht mehr *«vermittlungsfähig»* waren.

Für diese Leute war der Umstand ein Glück, dass in Davos die Leitung der sozialdemokratischen Partei in den Händen der profilierten Politiker Grossrat Moses Silberroth und des späteren Bundesrichters Dr. Stocker war. Sie riefen zu einer öffentlichen Versammlung auf, an welcher festgestellt wurde, *«die Lage unserer Brotlosen sei ernst, die Unterstützung ungenügend»*. Schilderungen direkt Betroffener deckten das Elend auf. Niedergelassene Schweizer kamen zu Wort, die zur Unterstützung an ihre Heimatgemeinde verwiesen worden waren. Oder ein Österreicher, schon 30 Jahre in Davos wohnhaft, dem jegliche Unterstützung verweigert wurde, obwohl er seit 100 Tagen keine Arbeit mehr hatte.

Eine Parteiversammlung verabschiedete schliesslich eine Eingabe an den Grossen Landrat: *«Die Versammlung (...) hat mit grösstem Bedauern davon Kenntnis genommen, dass die öffentliche Unterstützung unserer Arbeitslosen dieses Jahr nur in höchst unbefriedigender Weise durchgeführt wird. Zahlreiche Familien, deren Ernährer zum Teil seit Anfang Dezember keine Arbeit und keinen Verdienst mehr haben, sind bis zur Stunde ohne Unterstützung geblieben.»*[173]

Einige betroffene Arbeitslose hatten inzwischen vergeblich den Rekursweg beschritten. Während kantonale und eidgenössische Behörden darüber verhandelten, ob auf die Beschwerden überhaupt eingetreten werden könne, blieben für die Betroffenen natürlich die Zahlungen aus. Die sozialdemokratische Partei verlangte deshalb eine Revision der Davoser Krisenhilfeverordnung. Zudem sollte eine Sammlung zur Unterstützung der Brotlosen veranlasst werden.[174]

---

172 LAD. Protokoll des Kleinen Landrates Davos. 20. Dezember 1933, fol. 494.

173 Davoser Zeitung Nr. 22, 26. Januar 1934 (fälschlicherweise Nr. 21).

174 LAD. Protokoll des Kleinen Landrates Davos. 23. Januar 1934, fol. 528ff. StAGR D V/11. Bd. 34: Protokoll der Sozialdemokratischen Partei Davos. 26. Januar 1934. Vgl. Stellungnahme des Kleinen Landrates, in: Davoser Zeitung Nr. 22, 26. Januar 1934.

Beides wurde von den Landräten am 23. Januar 1934 abgelehnt. Zu jenem Zeitpunkt waren von 145 Arbeitslosen 80 Versicherte. 55% hatten also – wenn auch geringe – Einnahmen. Weitere 23 hatten sich nicht um Hilfe gekümmert, 20 wurden insgesamt über die Krisenhilfe unterstützt. 22 Arbeitslose, also 15%, waren Opfer der Bürokratie geworden: 9 Ausländer aus Staaten, die kein Gegenrecht hielten, 13 wurden (oder blieben?) armengenössig.

Der Kleine Landrat konnte seine Politik mit dem Hinweis darauf verteidigen, Davos sei hinsichtlich Unterstützung der Arbeitslosen die fortschrittlichste Bündner Gemeinde. Ihre Politik könne *«schwerlich mit Recht angefochten werden, wenn man die gesetzlich gegebene Unterscheidung von der Armengesetzgebung nicht gelten»* lasse, die *«aber absichtlich immer wieder zu verwischen getrachtet»* werde. Er stellte *«nur nebenbei»* fest, *«dass die seinerzeit von Ihrer Partei* (d.h. der sozialdemokratischen) *als reaktionär hingestellte Verordnung des Grossen Landrates vom 4. November 1932 über die Verabfolgung von Arbeitslosenunterstützungen nun auf einmal Ihre Anerkennung findet und dass die von ihm damals in Aussicht genommene Unterstützungssumme (...) zureichend war.»*

Was eine Sammlung betraf, so verwies die Behörde auf ein entsprechendes Unternehmen, das auf kantonaler Ebene – auch in Davos – durchgeführt worden war.

Der Weg an die Öffentlichkeit erwies sich als sinnvoll. Erstens wurde das Arbeitsamt vom Kleinen Landrat angewiesen, 17 Personen mit ihren Familien Gelder aus der erwähnten kantonalen Sammlung zukommen zu lassen. Dabei blieben allerdings ledige bzw. alleinstehende Personen und Armengenössige, die von ihrer Heimatgemeinde unterstützt wurden, ausgeschlossen.[175] Zweitens wurde eine *«Kommission zur Beratung von Fragen der Arbeitslosenfürsorge»* bestellt, in welcher ein Vertrauensmann der Notleidenden sass (Dr. Stocker).

Mitte Februar 1934 betrug die Anzahl der nicht Unterstützungsberechtigten insgesamt 44 Personen, teils mit Familien.[176] 25 von ihnen waren für Hilfe aus dem Ertrag der kantonalen Sammlung angemeldet. Einer weiteren Gruppe von 21 Personen/Familien wurde ein einmaliger kantonaler Beitrag zugesprochen, was auch eine gleich hohe kommunale Leistung

---

175 LAD. Protokoll des Kleinen Landrates Davos. 6. Februar 1934, fol. 545.

176 LAD. Protokoll des Kleinen Landrates Davos. 13. Februar 1934, fol. 551 (18 weniger als ein Jahr in Davos Niedergelassene, 10 Ausländer ohne Gegenrecht, 16 Armengenössige). Vgl. ebenda. 6. März 1934, fol. 583.

auslöste. Beides zusammen dürfte im Einzelfall kaum mehr als Fr. 90.– ergeben haben.

Der Winter 1933/34 scheint indes auch das Verhalten der Arbeitslosen verändert zu haben. Nach dieser Zeit ist der Anteil der Versicherten signifikant höher als vorher.

7. 3. 3. Weitere Unterstützungsaktionen in Davos

Ein konkretes Projekt der Sozialdemokraten sollte Notleidenden direkte Hilfe bringen: eine *«billige Verpflegungsmöglichkeit für ledige Arbeitslose»*, eventuell in Kombination mit einem *«geheizten Aufenthaltsraum»*.[177] Der Kleine Landrat stellte das Begehren zurück, er wollte zuerst die Bedürfnisfrage abgeklärt wissen. Elf Monate später stellte Dr. Stocker der Behörde ein privates Aktionskomitee für Winterhilfe vor und ersuchte die Gemeinde, sie möge Fr. 500.– an das Genossenschaftskapital zwecks Errichtung einer Suppenküche beitragen.[178] Die Behörden mochten nicht mehr beiseite stehen, der Kredit wurde gesprochen und ein Vertreter des Landrates in die Kommission abgeordnet. Es zeigte sich rasch, dass diese Form unbürokratischer Unterstützung einem Bedürfnis entsprach, wurden doch in den ersten drei Wochen nach Betriebsaufnahme sowohl an Arbeitslose als auch an andere Personen täglich durchschnittlich 97,8 Liter Suppe ausgeteilt.[179]

Die Notwendigkeit dieser Institution «Suppenküche» war in der Folge unbestritten, im darauffolgenden Winter entsprach der Kleine Landrat dem Gesuch um Unterstützung mit Fr. 600.– diskussionslos.[180] Die Einrichtung wurde bis über den Zweiten Weltkrieg hinaus mit einem Gemeindebeitrag und privaten Spendegeldern betrieben.

Der Rotary Club Davos schliesslich beabsichtigte die Einrichtung einer Arbeitslosenstube im Anschluss an die Suppenküche, was geschah und von der Behörde auch entsprechend verdankt wurde.[181]

Die Gemeinden konnten die Winterhilfe bekanntlich bar auszahlen oder als Naturalunterstützung verteilen.

---

177 LAD. Protokoll des Kleinen Landrates Davos. 9. Februar 1932, fol. 383f.
178 LAD. Protokoll des Kleinen Landrates Davos. 10. Januar 1933, fol. 44.
179 LAD. Protokoll des Kleinen Landrates Davos. 7. Februar 1933, fol. 77.
180 LAD. Protokoll des Kleinen Landrates Davos. 20. Dezember 1933, fol. 493.
181 LAD. Protokoll des Kleinen Landrates Davos. 4. Dezember 1934, fol. 215; 12. Mai 1936, fol. 287.

Einige Beispiele: Im Winter 1934/35 wurden pro Familie 50 kg Obst sowie nach Bedarf vom Kanton zur Verfügung gestellte, umgearbeitete Militärkleider verteilt.[182] 134 Familien kamen in den Genuss von circa 2'428 kg verbilligtem Fleisch im Wert von insgesamt Fr. 2'170.40. Die Gemeinde Davos beteiligte sich mit einem Kostenanteil von 10% an dieser Aktion. Der Kanton dürfte gleichviel aufgewendet haben.

Die verbilligte Fleischabgabe wurde 1935/36 wiederholt.[183] Im Vergleich zum vorausgegangenen Jahr meldeten sich bedeutend mehr Interessenten an. Obwohl der Kreis der Berechtigten und die Bezugsdauer eingeschränkt wurden, genügten die bereitgestellten Fr. 400.– nicht, weil sich die Gemeinde dieses Jahr mit einem Anteil von 20% beteiligte. Der Fleischpreis wurde mit dieser Massnahme von Fr. 1.60 auf Fr. 1.10 ermässigt.

Zu den zusätzlichen Massnahmen zählt auch die bereits erwähnte kantonale Sammlung. Diese wurde in den folgenden Jahren regelmässig durchgeführt. Mit dem Ertrag konnte jenen geholfen werden, welche keinen Anspruch (mehr) auf ordentliche Unterstützungsgelder hatten. In Davos wurden beispielsweise im Winter 1936/37 Fr. 8'100.– an Bedürftige verteilt, ungefähr gleichviel, wie gesammelt worden war.[184]

Unterstützungsaktionen von Staat und Gemeinde genügten in Härtefällen nicht. Besonders betroffene Gewerkschaftsmitglieder wurden auch von ihrer Organisation unterstützt. Beispiele liefert die Gewerkschaft Typographia, welche je nach Anzahl der Arbeitslosentage ihren Bedürftigen zusätzlich Fr. 20.– bis 50.– ausbezahlte.[185]

7. 4. Zusammenfassung

Jost fasst die schweizerische Sozialpolitik der Zwischenkriegszeit in zwei Sätzen zusammen: *«Die 1917 eingeführte Unterstützung für notleidende Arbeitslose wurde laufend abgebaut und 1924 in ein Subventionsgesetz übergeführt, das privaten und öffentlichen Kassen Beiträge zuführen*

---

182 LAD. Protokoll des Kleinen Landrates Davos. 6. November 1934, fol. 208; 6. Februar 1935, fol. 344f.

183 LAD. Protokoll des Kleinen Landrates Davos. 3. Dezember 1935, fol. 41; 7. Januar 1936, fol. 90; 14. Februar 1936, fol. 162. Eine Person konnte innerhalb von 11 Wochen 5,5 kg beziehen, 2-3 Personen-Haushalte 11 kg, 4-6 insgesamt 22 kg; LAD. Jahresbericht 1935 des Polizeibüreau's Davos, vgl. unten 11.1. Text 2.

184 LAD. Protokoll des Kleinen Landrates Davos. 15. März 1937, fol. 15.

185 Vgl. StAGR D V/17. Bd. p: Protokoll der Vorstandssitzungen der Typographia Chur. 11. Dezember 1937, 3. November 1938.

sollte, wobei die gewerkschaftlichen Arbeitslosenkassen mit Absicht benachteiligt wurden – auch dies eine Art von Sozialpolitik. Unter diesen Voraussetzungen konnte es während der Weltwirtschaftskrise nur zu unkoordinierten Fürsorgeaktionen mit bescheidenem finanziellem Einsatz kommen.»[186]

Letzteres ist – bezogen auf die Eidgenossenschaft – mindestens bis 1936 richtig. In Wirklichkeit bedeuteten die ausserordentlichen Fürsorgeleistungen des Bundes an die Kantone vor allem eine Umschichtung ordentlicher Subventionen in ausserordentliche. Erst unter dem Druck der Krise wurde ein Instrumentarium aufgebaut, welches zwar nicht moderne Sozialpolitik, aber auch nicht einfach unkoordinierte Fürsorgeaktion darstellte. Dieses wurde verwaltungstechnisch so perfektioniert und politisch so verwässert, dass effiziente Hilfe nach heutigen Vorstellungen erschwert und der Handlungsspielraum für grosszügige Beamte jeder Stufe eingeschränkt wurde.

Für die Subventionspraxis von Kanton und grossen Gemeinden an die Versicherungskassen waren finanzielle und politische Überlegungen ebenso massgebend wie soziale. Da die Kassen vom Bund bis zu 40% mitfinanziert wurden, war es dienlich, wenn Arbeitslose als Kassenmitglieder geführt werden konnten und nicht in der Armenrechnung auftauchten. Zusätzlich versuchten die Kantonsbehörden die Subventionen als Steuerungsmechanismus einzusetzen, um schweizerische Arbeitskräfte für landwirtschaftliche Saisonarbeiten zu gewinnen.

Solche Argumente motivierten drei Viertel der Gemeinden für die Gewährung von Beiträgen an die Kassen, weniger die Solidarität zwischen Bauern und Arbeitern, wie sie von der Linken immer wieder beschworen wurde. Von den über 50 ablehnenden oder nur mit Vorbehalt zustimmenden Gemeinden zählte mehr als die Hälfte zu jener Gruppe, deren Verwaltungsdefizit vom Kanton getragen werden musste. Bezeichnenderweise gehörten aber auch solche wie St. Moritz und Pontresina dazu; Orte, welche mit konsequenter Reduktion von Aufenthaltern die Arbeitslosigkeit exportierten und keine oder nur geringe Armenlasten tragen mussten bzw. in Aussicht hatten.

Trotz Einführung einer freiwilligen kantonalen Kasse blieb die Zahl der Versicherten in Graubünden im Vergleich zur Schweiz sehr tief. Versicherte Arbeitslose waren auch schlechter gestellt als ihre Kollegen in den übrigen Ostschweizer Kantonen. Bundesgesetze und -beschlüsse erlaub-

---

[186] JOST, HANS-ULRICH. Bedrohung und Enge (1914-1945), in: Geschichte der Schweiz – und der Schweizer. Bd. 3., S. 118f.

ten den Ständen einerseits viel Spielraum, anderseits stieg der Druck der Bundesbehörden auf die Kantone hinsichtlich einer immer restriktiveren Politik mit zunehmender Dauer der Arbeitslosigkeit.

Der Zustand der Staatsrechnung des Kantons Graubünden verlangte von den Behörden in allen Bereichen äusserste Sparsamkeit. Im allgemeinen ermöglichten es die sozialen und politischen Strukturen nicht, die Interessen der Arbeitnehmer nachhaltig zur Geltung zu bringen. Das damalige politische Klima war einem breiten Konsens ohnehin wenig förderlich. Zwar konnten die Sozialdemokraten von Fall zu Fall auf die Unterstützung der Demokraten zählen, es blieb aber der Einsicht der konservativen und freisinnigen Mehrheit überlassen, wieweit sie zu gemeinsamem Vorgehen Hand bieten wollte. Gerade deshalb muss dem Kleinen Rat, insbesondere dem damals für die Finanzpolitik verantwortlichen Regierungsrat Lardelli, ein hohes Mass an Problembewusstsein zugestanden werden. Das politisch Durchsetzbare ist wohl erreicht worden.

Schliesslich wird ein unlösbares Problem deutlich. Zweifellos waren Arbeitslose nicht saisonal ausgerichteter Berufsgruppen vor allem die Leidtragenden. Wie aber lässt sich die Zahl jener Bauern rekonstruieren, welche, auf Nebenerwerb angewiesen, diesen verloren und keinerlei Entschädigung dafür bekamen? Nochmals sei betont: auch in dieser Hinsicht war der Beitrag der agrarischen Bezirke zur Bewältigung der Wirtschaftskrise gross, wenn er auch nicht messbar ist.

Krisen- und Winterhilfe dokumentieren die Unzulänglichkeiten der damaligen Sozialpolitik noch deutlicher als die Arbeitslosenversicherung. Der Bund tat sich schwer, in den Verhältnissen Graubündens mehr als nur temporäre Beschäftigungslosigkeit zu sehen. Erst im Herbst 1936 kamen ausgesteuerte Bündner Arbeitslose in den Genuss von Bundesgeldern. Bis zu jenem Zeitpunkt mussten in erster Linie die Gemeinden Hilfe bereitstellen. Für ledige, bzw. nicht unterstützungspflichtige Arbeitnehmer und -nehmerinnen sowie für ältere Arbeitslose bedeutete dies eine unverhältnismässige Härte. Für letztere konnte länger andauernde Arbeitslosigkeit den Weg in die Armengenössigkeit bedeuten. Immerhin sind für das Jahr 1937 in Chur und Davos 195 solche Fälle nachgewiesen.

Im Vergleich zu den übrigen Orten des Kantons (ausgenommen Chur) verfolgte Davos eine vergleichsweise grosszügige Politik betreffend Krisen- bzw. Winterhilfe und Unterstützung von Arbeitslosenkassen. Behörden und sozialdemokratische Opposition suchten sich an vergleichbaren Städten in der Schweiz zu orientieren. Zur Durchsetzung fehlte dann oft der Konsens. Man verhielt sich trotz städtischer Verhältnisse nach dem Muster traditioneller Gesellschaften: ansässige, etablierte Einwohner wur-

den geschützt, gleichzeitig schottete man sich gegen aussen möglichst ab. Opfer waren notleidende Daueraufenthalter.

8. Massnahmen zur Arbeitsbeschaffung

8. 1. Notstandsarbeiten

Ob die Wirtschaftskrise mit Hilfe staatlicher und kommunaler Arbeitsbeschaffung leichter überwunden werden könne, darüber gingen die Meinungen bei unabhängigen Volkswirschaftlern wie bei den politischen Parteien und Verbänden auseinander. Vor allem versprach sich die Linke von solchen Massnahmen entscheidende Erfolge, es gab aber bis weit in die bürgerlichen Kreise hinein Kräfte, die sich ebenfalls dafür einsetzten.[187]

8. 1. 1. Bundesgesetzgebung und Subventionsleistungen

Die nachfolgende Graphik zeigt die Höhe der Beiträge, welche vom Bund an Notstandsarbeiten geleistet wurden.[188] Die Zahlungen beziehen sich auf die jeweilige Anzahl von Arbeitslosen (Zwölfmonatsdurchschnitt). Dies ermöglicht einen Vergleich mit der Gesamtschweiz.

Die Werte verdeutlichen, dass mindestens seit 1932 die Zahlungen von Bern nach Graubünden zum grössten Teil etwas über dem schweizerischen Durchschnitt lagen. Zudem fällt das armselige Niveau der Aufwendungen bis 1934 auf, ebenso deren steiles Ansteigen ab 1937. Eine Erklärung dieses Sachverhalts ist ohne Kenntnis der entsprechenden Bundesgesetzgebung unmöglich.

Für Bundessubventionen an Notstandsarbeiten in Graubünden fehlte bis zum Herbst 1931 die Rechtsgrundlage. Nur die Uhrenindustrie konnte bis zu diesem Zeitpunkt auf Unterstützungsgelder hoffen. Am 27. Oktober 1931 stellte der Bundesrat in seiner Botschaft an das Parlament folgenden Antrag für Beiträge an Notstandsarbeiten:[189] *«Während des letzten Win-*

---

187 Vgl. dazu ausführlich: PECHOTA, WOLFGANG. Das Problem der staatlichen Arbeitsbeschaffung, S. 51ff. Allgemeine Angaben zur Geschichte der Notstandsarbeiten S. 76ff.

188 Bundessubventionen und gesetzliche Anteile. Statistische Quellenwerke der Schweiz, Hefte 25 (1932), 52 (1934), 61 (1934), 69 (1935), 76 (1937), 80 (1937), 86 (1938), 105 (1942).

189 Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung betreffend Krisenhilfe für die Arbeitslosen. 27. Oktober 1931. BBl 1931, S. 444ff. Verabschiedung als Bundesbeschluss am 23. Dezember 1931.