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: 8: Massnahmen zur Arbeitsbeschaffung

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: 12.07.2025

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

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-*

---

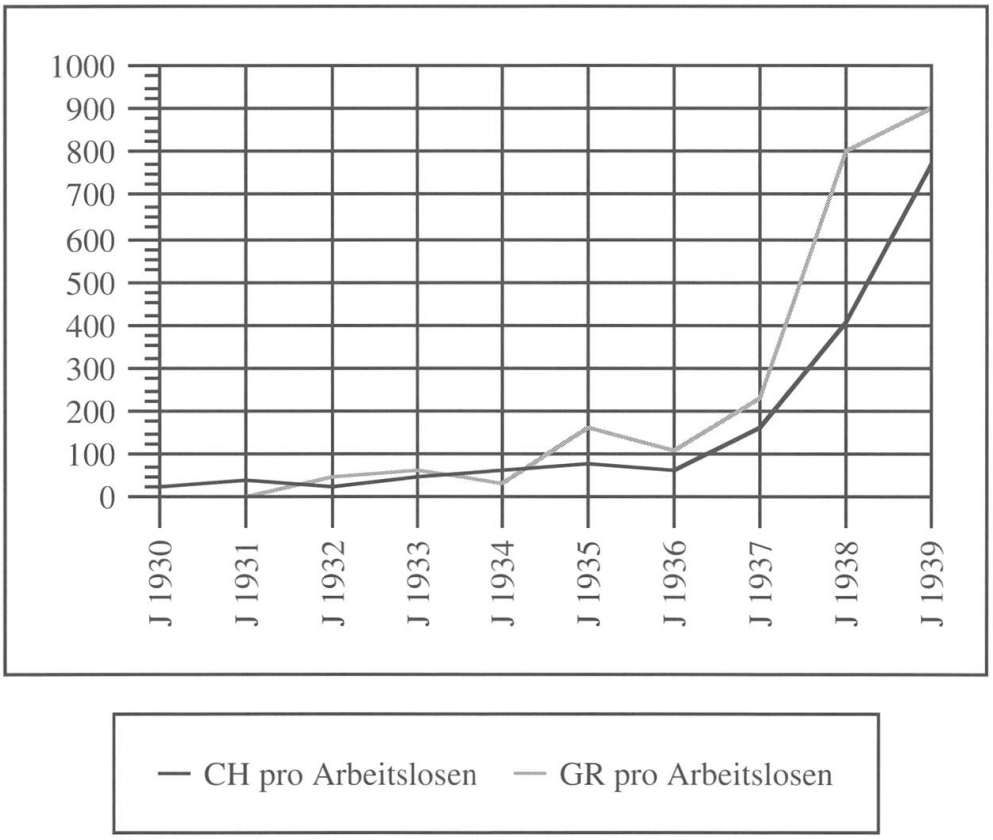
187 Vgl. dazu ausführlich: PECHOTA, WOLFGANG. Das Problem der staatlichen Arbeitsbeschaffung, S. 51ff. Allgemeine Angaben zur Geschichte der Notstandsarbeiten S. 76ff.

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.

ters wurde für die Bemessung des Bundesbeitrages an eine bestimmte Notstandsarbeit jeweilen darauf abgestellt, wie viele Löhne an ausserberuflich beschäftigte Arbeitslose ausgerichtet worden waren. Wir möchten Ihnen beantragen, an diesem Grundsatz (...) festzuhalten und den Bundesbeitrag in der Regel auf 30% der Lohnsumme festzusetzen. Wenn die Notstandsarbeit durch eine Gemeinde ausgeführt wird, soll vom Kanton in der Regel verlangt werden, dass er ebenfalls 30% der Löhne übernimmt, welche an ausserberuflich bei der Notstandsarbeit beschäftigte Arbeitslose ausgerichtet werden, dies wenigstens in den Fällen, in welchen der Bund selbst nicht einen geringeren Beitrag leistet.»

Graphik 30: Aufwendungen für Notstandsarbeiten pro Arbeitslosen.



Der bundesrätliche Vorschlag fand keine ungeteilte Zustimmung der lokalen und kantonalen Behörden. Er engte ihren Spielraum stark ein. Wie sollten Notstandsarbeiten finanziert werden können, wenn nur *«ausserbe-*

ruflich beschäftigte Arbeitslose» unterstützt wurden? Bei Hoch- und Tiefbauprojekten musste aus Sicherheitsgründen immer ein gewisser Prozentsatz von Fachleuten eingesetzt werden. Für solche war keine Unterstützung vorgesehen.

Der Bundesrat hatte noch einen weiteren Vorbehalt gemacht:*«Ferner bedeuten Notstandsarbeiten eine verhältnismässig teure Form der Arbeitslosenunterstützung. Die Erfahrungen während der Krisenjahre 1918/1922 haben nämlich bewiesen, dass ein erheblicher Teil der für die Notstandsarbeiten aufgewendeten öffentlichen Mittel nicht den Arbeitslosen selbst zugute kommt, sondern für andere Leistungen ausgegeben werden muss. (...) Auf jeden Fall dürfen nicht volkswirtschaftlich nutzlose Arbeiten erstellt werden.»*[190]

Für das BIGA war diese Feststellung in der Folge Richtschnur für die Bewilligung von Zahlungen. Die Definition, was als *«volkswirtschaftlich nützliche Arbeit»* zu gelten habe, wurde zum Gegenstand ständiger Auseinandersetzung zwischen Bundes- und Kantons- bzw. Gemeindebehörden.

Vollends unbefriedigend für Graubünden war die dritte Hürde, nämlich die Bestimmung, dass nur Kantone *«mit erheblicher Arbeitslosigkeit»* unterstützt werden dürften.

Das eidgenössische Parlament stellte am 23. Dezember 1931 einen Kredit von 5 Millionen Franken bereit, der für zwei Jahre reichen sollte. Dass mit diesem Betrag keine wirksame Arbeitsbeschaffungspolitik in die Wege geleitet werden konnte, erkannten auch die verantwortlichen Behörden. Sie entwickelten Grundsätze, die es ermöglichten, *«den Zweck einer wirksamen Förderung der Arbeitsbeschaffung für Arbeitslose zu erreichen und zugleich die zur Verfügung gestellten Mittel aufs sparsamste zu verwenden».*[191] Was bedeutete dies praktisch?

Der Subventionsansatz beschränkte sich in der Regel auf 20 bis 30% der nachgewiesenen Lohnsumme; bei erheblicher Arbeitslosigkeit konnte er höher angesetzt werden. Eine solche galt als ausgewiesen, wenn die Arbeitslosenziffer wenigstens 1% (!) der Wohnbevölkerung erreichte. Für Davos betrug diese Zahl beispielsweise Ende 1933 durchschnittlich 95,3, fünf Jahre später 99,4 Personen.[192] Der Kurort litt also, im Sinne der

---

190 BBl 1931, S. 457.

191 BBl 1933, S. 283.

192 LAD. Jahresbericht pro 1933 und 1938 des Polizeibureau's Davos z. H. der Gemeindebehörde Davos & des kant. Polizeibüreau's.

Auslegung des BIGA, seit Beginn der Statistik 1932/33 in den Monaten Dezember bis April regelmässig unter erheblicher Arbeitslosigkeit.

Zudem machte der Bund Auflagen, wer von den Subventionen profitieren konnte. Vorgesehen waren im allgemeinen nur Leute, *«die infolge der Krise seit längerer Zeit arbeitslos»* waren. Ihre Beschäftigung war *«in angemessenem Turnus zu unterbrechen und durch andere Unterstützungen abzulösen»*.[193] Landwirtschaftliche und baugewerbliche Arbeitskräfte blieben 1932 noch von jeglicher Unterstützung ausgeschlossen. Um nichtunterstützungspflichtige Arbeitslose aller Berufszweige in die Landwirtschaft und andere saisonal bedingte Arbeiten zu leiten, wurde die Bundessubvention für diese Kategorie vom 1. April bis 1. Oktober nicht ausbezahlt. Nach Meinung des BIGA konnten für Hochbauten nur wenige Leute ausserberuflich beschäftigt werden, weshalb solche erst nach 1933 und lediglich in Ausnahmefällen subventioniert wurden. Wir werden noch sehen, wie rigoros die entsprechende Auslegung war.

Die Bundesbehörden sahen sich einer Flut von Unterstützungsgesuchen gegenüber. Bereits Ende 1932 waren 4,1 der 5 Millionen Franken aufgebraucht. Der Bundesrat gelangte deshalb mit einem Nachtragsbegehren von weiteren 5 Millionen an die eidgenössischen Räte in der Annahme, damit die Verpflichtungen bis Frühjahr 1934 erfüllen zu können.

Die damalige Politik des Bundesrates erscheint aus heutiger Sicht wenig überzeugend. Einerseits beabsichtigte er, *«unbeschäftigten Personen Arbeit zu verschaffen und sie den demoralisierenden Einflüssen erzwungenen Müßigganges zu entheben»,* andrerseits beklagte er den Umstand, dass insgesamt das Zweieinhalbfache der Arbeitslöhne aufgewendet werden musste. Er empfahl Kantonen und Gemeinden, in *«Anbetracht der Ungewissheit»*, wie lange die Krise noch dauere, grosse Bauunternehmungen nur dort in die Wege zu leiten, *«wo wirklich zwingende Gründe die Bereitstellung von Notstandsarbeiten»* erforderten. Eine öffentliche Diskussion über deren Vor- und Nachteile fand kaum statt.

Der *«Bundesbeschluss über die Krisenhilfe für Arbeitslose»* von 1933 zementierte im wesentlichen die bisherige Praxis. Zwei Neuerungen wurden eingeführt. Bundesbeiträge wurden in Zukunft nur gewährt, wenn sich der entsprechende Kanton in der Regel in gleicher Höhe an den Kosten beteiligte. Im Baugewerbe wurden neu ebenfalls Notstands-

---

[193] Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung über neue Vorschriften betreffend Krisenhilfe für Arbeitslose. 27. Februar 1933. BBl 1933, S. 285ff.

subventionen ausbezahlt, und zwar für gelernte, bei erheblicher Arbeitslosigkeit auch für ungelernte Angehörige.[194]

In der Praxis traten die Lücken der Regelung rasch zutage, weshalb eineinhalb Jahre später eine weitere Verordnung in Kraft gesetzt wurde.[195] Endlich fiel die einschränkende Bestimmung dahin, wonach in der Regel *«nur ausserberuflich beschäftigte»* Arbeitskräfte subventioniert wurden. Dafür nahm sich der Bund das Recht heraus, *«die Löhne der Angehörigen bestimmter Berufsarten dann von der Subventionierung auszuschliessen, wenn der Arbeitsmarkt der betreffenden Berufsart ausserordentliche Hilfsmassnahmen nicht rechtfertigte»*.[196] Ausdrücklich wurde in diesem Zusammenhang die Landwirtschaft erwähnt. Dies betraf den Kanton Graubünden insofern, als für die Zeit der Heuernte viele Arbeitskräfte benötigt wurden, wegen der kurzen Dauer und der Härte der Arbeit schweizerische Arbeitskräfte aber wenig motiviert waren, sich um eine solche Stelle zu bemühen.

Ein Expertengutachten hatte zudem ergeben, dass Kantone und Gemeinden Arbeiten unterstützen liessen, die auch ohne Notlage von diesen hätten durchgeführt werden müssen.[197] Um Missbräuche einzuschränken, kontrollierte das BIGA in Zukunft die Subventionsgesuche minutiös.

Nachdem auch die Arbeit von Berufsleuten unterstützt wurde, stiegen die Subventionsausgaben schlagartig. Um sie unter Kontrolle zu halten, begrenzten die Bundesbehörden den möglichen Höchstsatz für Zahlungen auf 50 statt 60%; die in der Regel gültigen 30% wurden aber beibehalten. Nur bei einer Kostenbeteiligung der Kantone in gleicher Höhe zahlte der Bund seine Subventionen aus.

Insgesamt handelte es sich bei den neuen Bestimmungen um ein kunstvolles Netz von Einschränkungen, welches die Kosten nicht weiter ansteigen lassen sollte. Die für ausserordentliche Massnahmen aufzuwendenden Gelder mussten nämlich beim ordentlichen Subventionswesen eingespart

---

194 Bundesbeschluss über Krisenhilfe für Arbeitslose. 13. April 1933. BBl 1933, S. 299. Art. 16. In die Summe der Arbeitslöhne dürfen auch Löhne an gelernte, in ihrem Berufe beschäftigte Bauarbeiter, die das zweiundzwanzigste Altersjahr nicht überschritten haben, einbezogen werden.
Leidet in einer Gemeinde das Baugewerbe unter erheblicher Arbeitslosigkeit, so dürfen (...) auch die Löhne anderer Bauarbeiter, die das zweiundzwanzigste Altersjahr überschritten haben, zur Bemessung des Bundesbeitrages in Anrechnung gebracht werden.

195 Bundesbeschluss über Arbeitsbeschaffung und Krisenbekämpfung. 21. Dezember 1934. BBl 1934, S. 456f.

196 BBl 1934, S. 450.

197 BBl 1934, S. 434.

werden, weil das Parlament 1933 und 1936 Massnahmen zur Wiederherstellung des finanziellen Gleichgewichtes im Bundeshaushalt beschlossen hatte, welche bis 1938 verlängert wurden.[198] Da auch Gewässerkorrektionen- und Meliorationsprojekte in das Kürzungsprogramm einbezogen wurden, ist es schwierig festzustellen, ob Graubünden in diesem Zeitraum von den Subventionen für Notstandsarbeiten wirklich profitiert hat.

1936, im Jahr der höchsten gesamtschweizerischen Arbeitslosenzahlen und der entsprechenden sozialen Probleme, verschärfte sich die politische Auseinandersetzung um den zukünftigen Kurs in Öffentlichkeit und Parlament. Dieses beeilte sich, die bisherige Subventionspraxis den Zeiterfordernissen anzupassen. Bisherige Grundlage für die Festsetzung von Beiträgen war die *«Lohnsumme der ausserberuflich zugewiesenen Arbeitskräfte»*. Neu wurde die *«effektive Bausumme»* für die Berechnung massgebend. Dies bedingte eine beträchtliche Erhöhung der Kredite. Der entsprechende Bundesbeschluss vom 23. Dezember 1936 sah für drei Jahre 90 Mio. Fr. vor, welche für Renovationen und Umbauten verwendet werden sollten.[199] Bereits am 28. Oktober 1937 verabschiedeten die Räte für die Fortsetzung der Arbeitsbeschaffungsaktion weitere 35 Mio. Fr. Trotzdem, die Gelder reichten nicht aus, wie in einem Rundschreiben den Kantonen mitgeteilt wurde. Einen Monat später mussten *«recht nahmhafte Abstriche an bereits eingereichten Subventionsgesuchen»* gemacht werden.

Der Bündnerische Kleine Rat gelangte deshalb am 18. Februar 1938 mit der Bitte an das Eidgenössische Volkswirtschaftsdepartement, *«die Möglichkeiten der Einholung neuer Notstandskredite schon jetzt in Erwägung zu ziehen und die dafür bestimmte Botschaft an die Räte wenn immer möglich jetzt schon ausarbeiten und wenn möglich bereits in der Märzsession den Räten vorlegen zu lassen»*.[200] Die Bündner wollten damit erreichen, dass der neu zu beschliessende Kredit auch für künftige Bedürfnisse verwendet werden konnte und nicht einfach für bereits hängige Gesuche gebraucht werden musste. Zudem sollte damit der Besonderheit

---

198 Vgl. dazu: Statistische Quellenwerke der Schweiz, Band 105, S. 105.
Der hier nicht besprochene Bundesbeschluss (...) über Krisenbekämpfung und Arbeitsbeschaffung vom 31. Januar 1936 enthält vor allem Bestimmungen über die Höhe der Beitragssätze von Bundessubventionen.

199 Botschaft des Bundesrates über Krisenbekämpfung und Arbeitsbeschaffung. 10. November 1936, verabschiedet am 23. Dezember 1936. BBl 1936, Bd. 3, S. 120.
Botschaft des Bundesrates betreffend Erhöhung des Kredites für (...) Krisenbekämpfung und Arbeitsbeschaffung. BBl 1937. Bd. 2, S. 796ff.

200 StAGR CB V 3/511. Protokoll des Kleinen Rates. 18. Februar 1938, Nr. 339.

Graubündens Rechnung getragen werden, das im Sommer kaum Zuflucht zu Notstandsarbeiten nehmen musste, da die eigentliche Spitze bereits auf das Frühjahr fiel.

Die beabsichtigte Kürzung der Beiträge traf die Bündner besonders hart, weil der Bund *«Projekte, welche bereits aus ordentlichen gesetzlichen Krediten»* subventioniert wurden, nicht mehr aus dem Arbeitsbeschaffungsfonds unterstützen wollte. Da aber die ordentlichen Subventionen für Wasserbauten, Gewässerkorrektionen, Forstprojekte und Bodenverbesserungsmassnahmen bereits fühlbar gekürzt worden waren, musste dies zwangsläufig einen Rückgang der Arbeitsbeschaffungsmöglichkeiten nach sich ziehen.

Der Kleine Rat wies am 4. April 1938 auf mögliche Folgen der bundesrätlichen Politik hin: *«Man stünde alsdann vor der erstaunlichen, ja geradezu erschreckenden Tatsache, dass die Flüssigmachung neuer Mittel der Krisenbekämpfung infolge einer nur schwer verständlichen Zurückhaltung im Einsatz dieser Mittel, vollständig wirkungslos bleiben müsste».*[201] Der Bundesrat wurde gebeten, die zusätzliche Subventionierung der Notstandsarbeiten nochmals zu überprüfen. Die Bitte wurde erhört, die Bündner durften für den Frühling 1938 weitere Bundesbeiträge von Fr. 300'000.– erwarten.[202]

Höhepunkt des Seilziehens um Notstandskredite auf eidgenössischer Ebene war die von den Sozialdemokraten lancierte und von der sogenannten Richtlinienbewegung[203] unterstützte Volksinitiative für ein Arbeitsbeschaffungsprogramm.

Das Eidgenössische Volkswirtschaftsdepartement empfahl Bundesrat und Bundesversammlung, diese zu verwerfen, was ersterer und der Ständerat auch taten: *«(...) im Nationalrat machte sich dagegen eine unerwartete Ängstlichkeit bemerkbar, die nicht unbeeinflusst war vom inzwischen eingetretenen Anschluss Österreichs an das Deutsche Reich. Der entschiedene Wille, der Schweiz ein ähnliches Schicksal zu ersparen, dokumentierte sich im Begehren nach einem Ausbau der Landes-*

---

201 StAGR CB V 3/512. Protokoll des Kleinen Rates. 28. März 1938, Nr. 645. Vgl. unten 11.1. Text Nr. 6.

202 StAGR CB V 3/513. Protokoll des Kleinen Rates. 8. August 1938, Nr. 725.

203 Diese setzte sich zusammen aus: Schweizerischem Gewerkschaftsbund, Bauernheimatbewegung, Evangelischen Arbeitern und Angestellten, Angestelltenverbänden, Freiwirtschaftern, Sozialdemokratischer Partei, Demokraten in den Kantonen Graubünden und Zürich, Bauernpartei des Kantons Schaffhausen. Aus: SPS: Vertrauensleutekurs. 22. August 1937. Privatarchiv Silberroth: Mappe Sozialdemokratische Partei.

verteidigung und nach einer wirksameren Bekämpfung der Arbeitslosigkeit. Diese Stimmung hat zu einem Unterbruch der Beratungen im Nationalrat geführt; der Vertreter des Bundesrates wurde in die Zwangslage versetzt, ein umfassendes Programm für die Landesverteidigung und Arbeitsbeschaffung auf die Junisession in Aussicht zu stellen.»[204]

Diesem Auftrag kam der Bundesrat am 7. Juni 1938 nach. Er legte ein Arbeitsbeschaffungsprogramm vor, das Aufwendungen von 213 Mio. Fr. vorsah und die Forderungen des Nationalrates abdeckte.[205] Davon profitierten die Bündner. Für den *«Ausbau der Alpenstrassen»* waren 35 Mio. Fr. vorgesehen, gedacht für eine wintersichere Verbindung Graubünden - Innerschweiz aus militärischen Gründen. Aber auch die Teilhabe an den Geldern für den Ausbau der übrigen Alpenstrassen, für Bodenverbesserungen und den Festungsbau war gesichert. Damit ist die auf der Graphik am Anfang des Kapitels dargestellte Zunahme der Subventionsleistungen erklärt. Eine nachhaltige Verbesserung der Beschäftigungssituation in Graubünden konnte vor Kriegsbeginn nicht mehr erzielt werden.

8. 1. 2. Kantonale Massnahmen zur Arbeitsbeschaffung

Zu Jahresanfang 1930 beurteilte die Bündner Regierung die Wirtschaftslage noch optimistisch. Er musste seine Haltung jedoch im Spätherbst korrigieren und die Gemeindebehörden darauf aufmerksam machen, sie sollten *«für die Weiterbeschäftigung für allfällige Arbeitslose Vorsorge treffen»*.[206] Ein Jahr später, am 7. Oktober 1931, forderte die Exekutive in einem Kreisschreiben Förster und Forstingenieure des Kantons auf, forst- und bautechnische Arbeiten in den Gemeinden als Kompensation für mangelnde Arbeitsgelegenheiten im Forstwesen zu planen.[207]

Zusätzlich beschloss der Kleine Rat am 23. November 1931, für Arbeiten, die vom Kanton durchgeführt oder subventioniert wurden, in erster Linie Arbeitskräfte einzustellen, die beim Arbeitsamt registriert waren.[208] Damit erfüllte er im voraus die spätere Auflage des Bundes, der aus Grün-

---

204 SBA 7800/6 Schachtel 3. Schreiben des Eidg. Volkswirtschaftsdepartements an das Eidg. Finanz- und Zolldepartement. 20. April 1938.

205 Vgl. dazu Verhandlungen des Grossen Rates. 28. November 1938, S. 85.

206 Bericht des Kleinen Rates an den Grossen Rat 1930, S. 189f.

207 StAGR CB V 3/435. Protokoll des Kleinen Rates. 5. Oktober 1931, Nr. 1722, 1723.

208 StAGR CB V 3/436. Protokoll des Kleinen Rates. 23. November 1931, Nr. 1990.

den der Kontrolle nur Löhne von Arbeitern subventionierte, die über den öffentlichen Arbeitsnachweis eingestellt worden waren.

Gleichzeitig wurden die Planungsarbeiten vorangetrieben, welche den Empfang von Bundessubventionen gewährleisten sollten. Man stützte sich dabei auf eine Annahme, die anscheinend allgemeines Gedankengut war, sich auch in bundesrätlichen Verlautbarungen findet, doch wie erwähnt nicht konsequent durchgeführt wurde: *«Während der wirtschaftlichen Krise der Kriegszeit und der ersten Jahre nach Beendigung des Krieges hat es sich erwiesen, dass die Ausrichtung von Barunterstützungen unbefriedigende Ergebnisse zeitigte. Das System von Barunterstützungen war ganz besonders vom Standpunkt der Arbeitsmoral verwerflich und geeignet, den Willen zur Arbeit zu untergraben. Schon damals hat es sich gezeigt, dass viel bessere Resultate erzielt werden durch die Subventionierung von umfassenden Notstandsarbeiten.»*[209]

Die in Aussicht gestellten Bundessubventionen waren von Anfang an von entsprechenden Leistungen der Kantone abhängig gemacht worden, weshalb die Regierung dem Grossen Rat vorschlug, *«in gleicher Weise wie der Bund derartige Notstandsarbeiten zu subventionieren».*[210]

Die Notwendigkeit der Arbeitsbeschaffung und die ständige Finanzmisere führten zu einem unlösbaren Dilemma: *«Die Krisis ist seither nicht gewichen, sondern hat vielmehr schärfere Formen angenommen. Für den Kanton stellt sich neben dem Gebot der absoluten Sparsamkeit (...) nunmehr auch die wichtige Aufgabe der Bekämpfung der Arbeitslosigkeit. Bei dieser Sachlage ergibt sich ohne weiteres die Notwendigkeit, bei Durchführung öffentlicher Aufgaben, namentlich auf Strassen etc. nur das zu tun, was für die Beschäftigung der einheimischen Arbeitslosen erforderlich ist. Damit wird erzielt:*

1. die durch die Verhältnisse durchaus geforderte Entlastung der Verwaltungsrechnung und die Verhinderung der Schuldzunahme,

2. die gewünschte Beschäftigung der einheimischen Arbeitslosen.»[211]

Von den 1243 Stellensuchenden im Kanton waren zu jenem Zeitpunkt etwa 600 Hilfsarbeiter und 340 Landwirte, die in früheren Wintern regelmässig mit Holzarbeiten beschäftigt, aber wegen der Einschränkungen der Holzschläge ebenfalls arbeitslos geworden waren. Hier wollten die Bun-

---

209 Botschaft des Kleinen Rates an den Grossen Rat betreffend Gewährung von Krediten für die Subventionierung von Notstandsarbeiten zur Behebung der Arbeitslosigkeit. 22. April 1932, S. 66.

210 StAGR CB V 3/437, 438. Protokoll des Kleinen Rates. 12. Dezember 1931, Nr. 2116; 9. Januar 1932, Nr. 33.

211 StAGR CB V 3/437, 438. Protokoll des Kleinen Rates. 12. Dezember 1931, Nr. 2116.

desbehörden nicht helfen, ihrer Ansicht nach musste *«eine erhebliche, nicht saisonbedingte Arbeitslosigkeit festgestellt sein»,* um Bundesbeiträge auszulösen. Immerhin wurde mit dem BIGA ein Kompromiss erzielt. Verheiratete Landwirte konnten ebenfalls als ausserberuflich Tätige an subventionierten Notstandsarbeiten beschäftigt werden.

Richtlinie für Davos und die meisten anderen Gemeinden war die folgende Formel: je 30% Bundes- und Kantonssubvention, 40% Gemeindelast, sofern die Notstandsarbeiten *«volkswirtschaftlich nützlich»* waren und *«ausserberufliche Arbeitslose»* beschäftigt wurden. Dem BIGA war im voraus ein Kostenvoranschlag einzureichen. Für Arbeiten, die vom Bund bereits auf ordentlichem Weg unterstützt wurden, belief sich der Beitrag in der Regel nur noch auf 10–20% der subventionsberechtigten Lohnsumme.[212]

Der Bund zeigte sich mit der Subventionierung der angemeldeten Notstandsprojekte sehr zurückhaltend. Von den im Winter eingereichten 40 Gesuchen waren bis April 1932 lediglich 7 behandelt worden. Der Bericht des Kleinen Rates schrieb diesen Umstand nicht nur anderweitigen Belastungen zu, sondern auch dem Umstand, dass *«der Bund die Notstandskredite in gewisse Beziehung bringt zu den von den Kantonen bewilligten Einreisen aus dem Ausland».* [213]

Die Argumentation des BIGA, die Arbeitslosigkeit Graubündens sei nur saisonal bedingt, bestätigte sich glücklicherweise im Laufe des Sommers 1932. Tatsächlich zeigt die Kurve der Stellensuchenden in Promillen, dass die Arbeitslosigkeit bezogen auf den gesamtschweizerischen Durchschnitt im Juni 12% betrug (höchster Juniwert 1936:38%). Die Bundessubventionen wurden demnach Ende Mai 1932 eingestellt. Bereits begonnene Arbeiten mussten sistiert oder vorzeitig abgeschlossen werden.[214]

Anzahl der Arbeitslosen und Bundesgesetzgebung bildeten jene Rahmenbedingungen für eine Beschäftigungspolitik, welche dem Einfluss von Regierung und Parlament Graubündens entzogen waren. Spielraum boten theoretisch Höhe und Umfang der Subventionen. Deshalb kam es darüber in den folgenden Jahren auch im Kanton Graubünden zu öffentlichen Auseinandersetzungen.

Der Grosse Rat befasste sich in der Herbstsession 1932 mit einer Vorlage betreffend die Gewährung von Krediten für Notstandsarbeiten.[215] Dar-

---

212 Vgl. StAGR CB V 3/438. Protokoll des Kleinen Rates. 19. Januar 1932, Nr. 83.

213 Botschaft des Kleinen Rates an den Grossen Rat. 22. April 1932, S. 72. Verhandlungen des Grossen Rates. 27. Mai 1932, S. 136f.

214 StAGR CB V 3/443. Protokoll des Kleinen Rates. 1. Juni 1932, Nr. 960.

215 Verhandlungen des Grossen Rates. 29 November 1932, S. 137ff.

in vertrat die Regierung die schon aus dem Kapitel Fürsorgeleistungen bekannte Ansicht, *«dass die Arbeitsbeschaffung in erster Linie Aufgabe der graubündnerischen Gemeinden sei»*, das kantonale Bau- und Forstdepartement habe geeignete Projekte zur Genüge ausgearbeitet.

Die Meinungen klafften weit auseinander. Die bürgerliche Kommissionsmehrheit stellte sich hinter den Antrag der Regierung für eine Summe von 98'000 Franken wie schon im vergangenen Jahr, während die sozialdemokratische Minderheit einen *«ausserordentlichen Kredit von Fr. 500'000.–»* verlangte, um die wirklich betroffenen Gemeinden zu entlasten. Ausgaben über Fr. 100'000.– unterlagen jedoch der Volksabstimmung. Die Ratsmehrheit folgte dem Argument, die Annahme eines so hohen Betrages durch das Volk sei unwahrscheinlich, und entschied sich für den bürgerlichen Antrag. In den folgenden Jahren genügte diese Summe nicht mehr. Die Kredite wurden verdoppelt. Mit deren Aufteilung in Teilbeträge konnte jeweils eine Volksabstimmung umgangen werden.[216] Auch die Sozialdemokraten billigten dieses Verfahren, obwohl sie ihre Maximalvorstellungen nie durchsetzen konnten.

Die Botschaften des Kleinen Rates geben einen Überblick über die innerhalb Graubündens ausgeführten Notstandsarbeiten.[217] Bis 1935 handelte es sich um einen Betrag von 1,4293 Mio. Franken, der eine Lohnsumme zur Beschäftigung der Arbeitslosen von Fr. 271'534.28 auslöste. Je Fr. 43'391.70 dieses Betrags wurde von Bund und Kanton aufgebracht. Von diesen ausserordentlichen Leistungen flossen in jener ersten Periode keine ins Landwassertal. Der Löwenanteil, nämlich 47,74%, wurde von Chur verbraucht, das unbestritten auch am meisten Arbeitslose hatte.

Grundsätzlich diskutiert wurde das Problem der Arbeitsbeschaffung erst wieder nach Bewilligung beträchtlicher neuer Kredite im Winter 1937/38 durch das eidgenössische Parlament. Im Anschluss daran forderte die sozialdemokratische Fraktion im Grossen Rat von der Regierung ein Arbeitsbeschaffungsprogramm, welches besonders die älteren Arbeitslosen berücksichtigen sollte.[218]

---

216 Zum Beispiel: Verhandlungen des Grossen Rates. 30. November 1933, S. 177ff.

217 Botschaft des Kleinen Rates an den Grossen Rat betreffend die im Winter 1932/33 ausgeführten Notstandsarbeiten. 1933, S. 320f.

218 Verhandlungen des Grossen Rates. 17. Mai 1938, S. 31f.; 23. November 1938, S. 34f. Die Forderungen waren zusammengefasst:
1. Schaffung der Grundlagen zur weitestgehenden Beanspruchung der seitens des Bundes für die Arbeitsbeschaffung zur Verfügung gestellten Mittel (Arbeitsprogramm),
2. umfassende Organisation der kantonalen Arbeiten und

Interessant ist die Begründung dieser Motion. Hegglin zeigte Zusammenhänge zwischen Wirtschaftskrise und politischer Veränderung auf. Er verwies darauf, dass *«die herrschende Arbeitslosigkeit und ihre Folgeerscheinungen in den Nachbarländern wesentlich zu den vorgekommenen staatlichen Umgestaltungen beigetragen hätten»*. Der Bund habe mit seinen zwei Programmen der Arbeitsbeschaffung die gebührende Aufmerksamkeit geschenkt. Nun müsse der Kanton dafür sorgen, sich daraus möglichst hohe Anteile zu sichern und seinerseits zusammen mit den Gemeinden entsprechende Kredite vorzusehen. Aber auch das genüge nicht, zugleich müsse ein umfassendes Arbeitsprogramm erstellt werden, welches dann möglichst mit den vorhandenen Arbeitskräften bewältigt werden könne.

In der Behandlung der Motion im Grossen Rat zählte Regierungsrat Lardelli die Aktivitäten der Behörden für Notstandsarbeiten umfassend auf[219], war aber bereit, den Vorstoss entgegenzunehmen. Er teilte auch die Befürchtungen Hegglins betreffend die Gefahren der Arbeitslosigkeit für die Demokratie und die Notwendigkeit staatlicher Förderungsmassnahmen.

Der Kleine Rat hatte rasch Gelegenheit, die Forderung der Motion nach einem Arbeitsprogramm zu erfüllen. Unverzüglich nachdem die eidgenössischen Räte Ende 1936 die bedeutenden Mittel zur Arbeitsbeschaffung freigesetzt hatten, präsentierten die Bündner dem Bundesrat ein ehrgeiziges Strassenbauprogramm. Neben dem Ausbau der bekannten Alpenstrassen für 30 bis 40 Mio. Fr. schlugen sie einen Bernhardintunnel (12 Mio. Fr.) und eine Strassenverbindung zwischen dem Kanton Glarus und dem Kanton Graubünden vor (30 Mio. Fr.): alles alte Projekte, die unter der Flagge «Arbeitsbeschaffung» segeln sollten.

Letzteres legte die Bündner Regierung mit einem Alternativvorschlag auch der «Nationalratskommission zur Behandlung der Verfassungsvorlage über den Ausbau der Landesverteidigung und die Bekämpfung der Arbeitslosigkeit» vor.[220] Sie argumentierte, nach dem Anschluss Österreichs an das Deutsche Reich hätten sich die militärischen Verhältnisse der Schweiz, besonders Graubündens, wesentlich umgestaltet, weshalb *«die Erstellung einer zweiten im Jahresbetrieb sicheren Verbindung von der Innerschweiz nach Graubünden vom militärischen Gesichtspunkte aus zu*

---

3. Zentralisation der Durchführung aller Massnahmen zur Arbeitsbeschaffung beim kantonalen Arbeitsamt.

219 Verhandlungen des Grossen Rates. 28. November 1938, S. 76ff.

220 StAGR CB V 3/513, 517. Protokoll des Kleinen Rates. 22. April 1938, Nr. 804; 22. August 1938, Nr. 1782. Vgl. unten 11.1. Texte Nr. 7 und 8.

einer der allerwichtigsten Fragen unserer Landesverteidigung geworden» sei.

In seiner Botschaft vom 7. Juni 1938 anerkannte der Bundesrat, dass Graubünden für den Ausbau der Hauptverkehrsstrassen bisher nur ungenügende Mittel erhalten hatte, weil die Kosten für den Ausbau der Walenseestrasse teilweise Graubünden angerechnet worden waren. Die Regierung wies darauf hin, wieviel der Lasten durch allgemeine Steuern aufgebracht werden mussten. Während 1935 im schweizerischen Durchschnitt Verkehrssteuern, Benzinzollanteil und verfassungsmässiger Beitrag 57,6% der Kosten deckten, waren es für Graubünden lediglich 34,4%. Über 40% der allgemeinen Steuern und Spezialabgaben gingen in den Strassenbau. Im Papier wird deshalb die Forderung aufgestellt, ein Betrag von mindestens 20 Mio. Fr. müsse freigemacht werden, um *«bei uns und andernorts einen intensiven ungehinderten Fortgang der Modernisierung der Hauptverkehrsstrassen im Alpengebiet zu ermöglichen»*. In diesem Zusammenhang wurde auf die Bedeutung der Schweiz als klassisches Ferienland hingewiesen, auf den Umstand, dass die Alpenstrassen auch im Winter und Frühjahr sicher befahrbar sein müssten, wenn man im internationalen Konkurrenzkampf nicht ins Hintertreffen geraten wolle. Da die Zahl der sonstigen Notstandsarbeiten wesentlich verringert werden könne, werde der Gesamtkredit dadurch keineswegs erweitert, wie die Erfahrungen bereits gezeigt hätten. Im Vordergrund stand in der öffentlichen Diskussion die Schaffung eines Bernhardin-Autotunnels, um eine das ganze Jahr hindurch befahrbare Nord-Süd-Verbindung zu erhalten. Der Antrag, im eidgenössischen Arbeitsbeschaffungsprogramm dafür 12 Mio. Fr. freizumachen, wurde jedoch im Herbst 1938 im Nationalrat abgelehnt.[221]

Es scheint nötig gewesen zu sein, ständig die verantwortlichen Stellen des Bundes unter Druck zu setzen, sobald bekannt wurde, dass demnächst wieder ein Kredit in Aussicht stand. Chancen hatten demnach am ehesten Projekte, die bereits einige Zeit diskutiert wurden, weshalb der Kleine Rat im Spätherbst 1938 sich einmal mehr um Unterstützung für den Ausbau der Schynstrasse, der Unterengadinstrasse und der Eisenbahnübergänge in Küblis, Wolfgang und Davos Dorf bemühte.[222] Im Rahmen unserer Fragestellung kann nicht auf den Kampf um die Strassenbauanteile innerhalb

---

221 Verhandlungen des Grossen Rates. 22. November 1938, S. 18. *«Der Mangel einer geschlossenen Stellungnahme in unserem Kanton in dieser wichtigen Verkehrsfrage hat die Ablehnung des Antrages im Nationalrat mitverschuldet.»*

222 StAGR CB V 3/520. Protokoll des Kleinen Rates. 4. November 1938, Nr. 2343.

des Kantons eingegangen werden. Davos und das Prättigau fühlten sich stiefmütterlich behandelt, weshalb eine Interpellation mit Unterstützung quer durch alle Parteien hindurch lanciert wurde, welche die Aufmerksamkeit auf die Nord-Süd-Verbindung Landquart-Davos-Flüela-Ofenpass-Müstair lenken sollte.[223]

Aus der Beantwortung wird deutlich, dass der Bund für den Ausbau des Juliers 4,2 Mio. Fr., für die übrigen Bündner Strassen nur 2 Mio. Fr. bereitstellte und erst noch die Auflage machte, aus Gründen der Landesverteidigung müsse das Schwergewicht der ersten Bauetappe auf die Oberalpstrasse verlegt werden. So blieb der Regierung nichts anderes übrig, als sich um weitere Geldzusagen aus Bern zu bemühen und die Initianten auf später zu vertrösten.[224]

8. 1. 3. Arbeitsbeschaffung in Davos

Am Beispiel Davos soll exemplarisch illustriert werden, wie man sich die damalige Arbeitsbeschaffung auf kommunaler Ebene vorzustellen hat. Es kommen dabei nur Projekte und Arbeiten zur Sprache, die entweder Einblick in die Verflechtung der kommunalen mit kantonalen und eidgenössischen Instanzen erlauben oder als Kuriosum interessant sind. Eine vollständige Auflistung der Notstandsarbeiten scheint wenig sinnvoll.

Davos hatte – nach dem Urteil der Behörden – im Winter 1930/31 noch keine Notsituation, obwohl am 17. Februar 1931 insgesamt 30 Arbeitslose (davon 12 Familienväter) gemeldet waren. Protokollarisch hielt der Kleine Landrat fest, *«die Mehrzahl der Arbeitslosen sei ohne Beruf, sogenannte Gelegenheitsarbeiter. Handwerker habe es wenige darunter, dagegen eine Anzahl kaufmännischer Branche. (...) Ein grosser Prozentsatz der gemeldeten Arbeitslosen sei chronisch arbeitslos. Es seien Leute darunter, die niemand zum zweiten Mal einstellen würde. Andere gebe es, denen die zugewiesene Arbeit nicht passe usw. Die Behörde hält den Stand der Arbeitslosigkeit nicht für abnormal, sodass sie sich vorläufig zu besonderen Vorkehrungen nicht veranlasst hält».*[225]

Aus heutiger Sicht lässt sich nicht mehr beurteilen, ob das Arbeitsamt Davos das Ausmass der Krise verharmloste. Vorausschauend ergriff Landammann Dr. Branger jedoch für den kommenden Winter die Initiative, indem er das Projekt für den Bau eines neuen Eisbahngebäudes reaktivierte.

---

223 Verhandlungen des Grossen Rates. 24. November 1938, S. 54f.
224 Verhandlungen des Grossen Rates. 2. Dezember 1938, S. 247ff.
225 LAD. Protokoll des Kleinen Landrates Davos. 17. Februar 1931, fol. 43f.

Im Jahre 1930[226] war die Verwirklichung eines baureifen Projektes von den Mitgliedern des Kurvereins aus finanziellen Gründen zurückgestellt worden. Nachdem Branger erfahren hatte, dass Hilfsaktionen zugunsten von Holzproduzenten notwendig würden, hoffte er eine doppelte Wirkung zu erzielen. Mit einem Holzgebäude wollte er diese unterstützen, anderseits beabsichtigte er, dank den im Winter möglichen Rüstarbeiten die Arbeitslosigkeit in der Verarbeitungsbranche zu reduzieren.[227] Die Verwirklichung des gut gemeinten Planes scheiterte jedoch vorerst, weil die Finanzierung nicht gesichert werden konnte.

Da der Kanton seine Subventionspraxis streng nach jener der Eidgenossenschaft richtete, blieben für Davos in jenem Winter nur Vorbereitungsarbeiten für die Fertigstellung der Höhenpromenade und in geringem Ausmass Schneeräumungsarbeiten übrig, die unter der Leitung des Kurvereins in Angriff genommen wurden.[228] Anderseits setzten die organisierten Arbeitslosen[229] die Behörden unter Druck, indem sie das christlichsoziale Arbeitersekretariat um Hilfe angingen und innerhalb der sozialdemokratischen Partei ihre Forderung nach Notstandsarbeiten artikulierten.[230] Sie forderten einen Anbau am Stationsgebäude in Davos Dorf, die Erstellung einer in der Mitte von Davos gelegenen Badeanstalt und des bereits erwähnten Eisbahngebäudes. Am 28. Januar 1932 setzte die kantonale Finanzverwaltung die Davoser Behörden davon in Kenntnis, dass der Bund die Notstandsprojekte Eisbahnhaus und Kurgartenpavillon weder subventionieren noch mit einem Darlehen unterstützen würde.[231] Damit war der Landrat in eine ungemütliche Lage geraten. Es wurde beschlossen, wenigstens das Pavillonprojekt mit einem Voranschlag von Fr. 32'000.– weiterzuverfolgen, indem die Gemeinde dem Kurverein mit einem Darlehen von Fr. 21'000.– unter die Arme greifen und die Löhne der ausserberuflich tätigen Arbeitslosen mit Fr 8'000.– subventionieren sollte. Weitere Fr. 6'000.– sollten zu gleichen Teilen von Bund und

---

226 Archiv des Kurvereins Davos. Protokoll Ausschuss des Vorstandes. 16. April 1930.

227 LAD. Protokoll des Kleinen Landrates Davos. 3. November 1931, fol. 294.

228 LAD. Protokoll des Kleinen Landrates Davos. 19. Januar 1932, fol. 354.

229 Eine genaue Statistik scheint in Davos erst seit Winter 1932/33 geführt worden zu sein. Anfangs Februar 1932 wurden 25 Handwerker und 43 Gelegenheitsarbeiter als arbeitslos registriert. LAD. Protokoll des Kleinen Landrates Davos. 9. Februar 1932, fol. 383.

230 Davoser Zeitung Nr. 39, 16. Februar 1932; StAGR D V/11. Bd. 34: Protokoll der Sozialdemokratischen Partei Davos. 26. Januar 1932.

231 LAD. Protokoll des Kleinen Landrates Davos. 2. Februar 1932, fol. 368. Davoser Zeitung Nr. 29, 4. Februar 1932; Nr. 32, 8. Februar 1932.

Kanton getragen werden.[232] Landammann Branger zeigte seine Ungehaltenheit im Begleitschreiben zum Subventionsgesuch deutlich: *«Nachdem sich die Behörde redlich Mühe gegeben hat, Massnahmen zur Behebung der Arbeitslosigkeit in unserer Gemeinde zu treffen, würde sie bei mangelndem Verständnis der übergeordneten Behörden denselben auch die Verantwortung für die sich ergebenden Zustände überlassen müssen.»*[233]

Zusätzlich versuchte die Davoser Behörde, den Beginn von bereits geplanten Wuhrarbeiten an der Landwasserverbauung in Frauenkirch in die Wege zu leiten und dafür kantonale und eidgenössische Unterstützung zu erlangen. Landammann Branger besprach sich mit dem Vorsteher der Zentralstelle für Arbeitsvermittlung in Bern, musste aber feststellen, dass von dort keine Beiträge zu erwarten waren, so dass nur die ordentliche Subventionierung übrigblieb, also Lohnaufwendungen für ausserordentliche Arbeiten nicht abgedeckt waren. Trotzdem beschloss der Kleine Landrat, *«diese Notstandsarbeiten sofort anzuordnen und die ausserordentlicherweise zu Lasten der Gemeinde fallenden Aufwendungen zu übernehmen».*[234]

Für den Winter 1932/33 meldeten die Davoser Behörden als Notstandsarbeiten erneut die Projekte Eisbahnhaus und Kurgartenpavillon an, ebenfalls die bereits teilweise erfolgte Landwasserbewuhrung bei Frauenkirch, den Einbau von Zwischensperren im Spinnelentobel sowie den Bau- und Brennholzschlag im Umfang von zwei Jahresnutzungen.[235] Zusätzlich sollte von der RhB der Umbau des Bahnhofgebäudes Davos Dorf in Angriff genommen werden.

Wie stark der Druck der Sozialdemokraten und Gewerkschaften auf den Kleinen Landrat wirkte, lässt sich heute nicht mehr beurteilen. Wir dürfen indes feststellen, dass Landammann Dr. Branger sich um Notstandsarbeiten und deren Finanzierung bemühte, lange bevor die Verhältnisse wirklich gravierend wurden. Anderseits war die konstruktive Opposition der Linken unter M. Silberroth und Dr. Stocker für die Konsensfindung von grosser Bedeutung. Dass die kantonale und eidgenössische Finanz-

---

232 Einstimmige Genehmigung des Antrags durch den Grossen Landrat Davos am 15. März 1932. Vgl. LAD. Protokoll des Grossen Landrates Davos, fol. 415f.

233 LAD. Protokoll des Kleinen Landrates Davos. 9. Februar 1932, fol. 383.

234 LAD. Protokoll des Kleinen Landrates Davos. 1. März 1932, fol. 395f.; 8. März 1932, fol. 400.

235 LAD. Protokoll des Grossen Landrates Davos. 31. August 1932, fol. 604ff.; Protokoll des Kleinen Landrates Davos. 20. September 1932, fol. 620; Davoser Zeitung Nr. 264, 9. November 1932.

planung die Verwirklichung der Projekte verzögerte, lag ausserhalb der Einflussmöglichkeiten der Davoser Politiker. Der Kleine Landrat stellte sogar antizyklische Massnahmen im Alleingang in Aussicht, obwohl die Davoser Gemeindefinanzen nicht eben günstig standen: *«Angesichts der voraussichtlich fehlenden Privatinitiative zur Arbeitsbeschaffung für 1933 hält der Kleine Landrat dafür, dass die Gemeinde trotz rückläufigen Steuereinnahmen nicht davor zurückschrecken dürfe, gewisse Projekte zur Ausführung zu bringen, die sonst vielleicht angesichts der Finanzlage noch zurückgestellt worden wären.»*[236]

Im Sommer 1933 bemühte sich der Kleine Landrat sowohl beim Kurverein[237] wie bei den massgeblichen kantonalen Stellen um eine Lösung, wie das längst geplante Eisbahnhaus und der Musikpavillon zu verwirklichen seien.[238] Mit der Aufteilung der Arbeit auf möglichst viele Unternehmer und Auflagen bezüglich Beschäftigung von Arbeitslosen, die mindestens seit zwei Jahren Wohnsitz in der Gemeinde hatten, hoffte die Behörde für den Winter 1933/34 gewappnet zu sein. Der Entschluss, die Erstellung eines Eisbahnhauses an die Hand zu nehmen, einen Kredit von Fr. 450'000.– vorzusehen und die Arbeiten teilweise als Notstandsarbeiten anzumelden, wurde in der Volksabstimmung vom 19. November gutgeheissen.

Für die Beantwortung der Frage, ob dieses als Notstandsarbeit vom Bund anerkannt und damit subventioniert würde, liessen sich die verantwortlichen Organe Zeit.[239] Schliesslich sagte das BIGA zu, ausserberuflich beschäftigte Arbeitslose mit 25% zu subventionieren, falls die kantonalen Leistungen sich auf gleicher Höhe bewegen würden. Es wich dabei vom bisher geltenden Grundsatz ab, die Leistungen nur auf die Wintermonate zu erstrecken.[240] Damit gab sich freilich der Landammann nicht zufrieden. Er versuchte zu erreichen, *«es möchten alle Löhne (für beruflich und ausserberuflich beschäftigte Arbeitslose) als beitragspflichtig anerkannt werden, wie in der Eingabe vom 8. Dezember 1933 nachgesucht».*[241] Mit diesem Begehren war Branger drei Jahre zu früh. Der Bund

---

236 LAD. Protokoll des Kleinen Landrates Davos. 25. Januar 1933, fol. 49ff.; 28. Februar 1933, fol. 107; 7. März 1933, fol. 118; Protokoll des Grossen Landrates Davos. 24. Februar 1933, fol. 101f.; Verhandlungen des Grossen Rates. 20. Mai 1933, S. 84.

237 Archiv des Kurvereins Davos. Protokoll Ausschuss des Vorstandes. 12. Juni 1933; 2. August 1933.

238 LAD. Protokoll des Kleinen Landrates Davos. 18. Juli 1933, fol. 298.

239 LAD. Protokoll des Kleinen Landrates Davos. 6. März 1934, fol. 584.

240 LAD. Protokoll des Kleinen Landrates Davos. 3. Juli 1934, fol. 68.

241 LAD. Protokoll des Kleinen Landrates Davos. 4. September 1934, fol. 135.

übernahm zwar den Betrag von 25% für ausserberuflich Beschäftigte und Hilfskräfte für die ganze Sommersaison, nicht aber für Gelernte.[242]

Da von privater Seite keinerlei grössere Bauarbeiten vorgesehen waren, musste der Bau als Notstandsarbeit für die eigentliche Bausaison dienen, wenn man die Anzahl der Arbeitslosen nicht zu hoch werden lassen wollte.[243] Die grossen Firmen scheinen dabei die Profiteure gewesen zu sein, beklagten sich doch Kleinunternehmer mit 1–3 Arbeitskräften darüber, sie seien bei den Arbeitsvergebungen nicht berücksichtigt worden. Insgesamt konnte indes mit Fundierungsarbeiten am Eisbahngebäude, Arbeiten an der Landwasserstrasse und Kabellegearbeiten im Engadin und Bergell die Arbeitslosigkeit weitgehend vermieden werden. Für letztere Einsätze leistete die Gemeinde einen Beitrag von 50% an die Reisespesen, wenn die betreffenden Leute einen Monat an der Stelle ausharrten.[244]

Die sozialdemokratische Partei und das Gewerkschaftskartell regten weitere Notstandsarbeiten an. Auf ihre Initiative geht das Projekt eines Strelapassweges zurück, welches im Sommer 1934 spruchreif wurde.[245] Vom 14. Juli 1936 datiert eine Petition des Arbeiterkartells, worin vorgeschlagen wurde, *«in tunlichster Frist alles vorzukehren, was zur Hebung und Besserung der wirtschaftlichen Lage getan»* werden könnte.[246] Es machte eine Reihe von Vorschlägen zur Arbeitsbeschaffung, die sich von der Erstellung öffentlicher Toiletten bis zum Ausbau des Flugplatzes erstreckten. Letzteres wurde vom Kleinen Landrat tatsächlich unter dem Traktandum *«eventuell später in Frage kommende Arbeiten»* ernsthaft aufgegriffen. Glücklicherweise, muss man aus heutiger Sicht sagen, scheiterten die Bemühungen um einen Ausbau des Flugplatzes. Schon am 21. Februar 1936 waren dem Eidgenössischen Luftamt Unterlagen zur Begutachtung und Prüfung der Subventionierungsmöglichkeit zugestellt worden. Die Antwort hatte für Davos negativ gelautet: *«Wir bedauern feststellen zu müssen, dass die Auslagen von ca 1/3 Millionen Franken (ohne Bauten, Servitute gegen Verbauung, Ablösung für die abzubrechende Wasserkraftanlage) in einem Missverhältnis zum Erreichten stehen. Für den Gebrauch im Umfange eines Verkehrslandeplatzes* (...) *kommt also*

---

242 LAD. Protokoll des Kleinen Landrates Davos. 9. Oktober 1934, fol. 163f.

243 LAD. Kopienbuch. Schreiben des Landammanns von Davos an das Kantonale Militär- und Finanzdepartement. 5. April 1934. Über die Situation der Kleinhandwerker: LAD. Protokoll des Kleinen Landrates Davos. 17. Juli 1934, fol. 86f.

244 LAD. Protokoll des Kleinen Landrates Davos. 5. Juni 1934, fol. 12.

245 StAGR D V/11. Bd. 34: Protokoll der Sozialdemokratischen Partei Davos. 21. Juni 1934.

246 LAD. Protokoll des Kleinen Landrates Davos. 14. Juli 1936, fol. 420.

die 'Matte' in Davos nicht in Frage.» Mit einer blossen Verbesserung der bestehenden Pistenverhältnisse mochten sich die Davoser nicht begnügen.

Nach Neujahr 1935 bemühte sich die Davoser Behörde um die Beseitigung der heute noch bestehenden beiden Eisenbahnübergänge im Bereich des Bahnhofes Davos Dorf.[247] Vorarbeiten für den Bodenerwerb wurden in die Wege geleitet. Nach Vorstellung des Kleinen Landrates sollte sich die Gemeinde am Bodenerwerb und an den Trottoirkosten beteiligen, während der Rest von RhB und Kanton hätte getragen werden müssen.

Obwohl Landammann Branger inzwischen Direktor der Rhätischen Bahn geworden war, lehnte deren Verwaltungsrat in einer detaillierten Stellungnahme vom 19. Januar 1937 die Finanzierung des Projektes ab, *«da die Bahn kein Geld und auch keine Veranlassung habe, den Autoverkehr zu fördern».*[248] Die Beseitigung der Eisenbahnübergänge wurde von einem grösseren Engagement des Bundes abhängig gemacht, der aber auch nicht bereit war, in die Lücke zu springen.[249] Auf Jahrzehnte hinaus, bis zum heutigen Tag, wurde damit die Chance zur Sanierung der unbefriedigenden Verhältnisse verpasst.

Dafür trat ein anderes Projekt in das Blickfeld: die Neugestaltung des Bahnhofes Wolfgang und der Ausbau der Anlage zur Kreuzungsstation.[250]

Bereits am 9. Juni 1937 konnte der Grosse Landrat über die Vorlage beraten, nachdem der Verwaltungsrat der Rhätischen Bahn grünes Licht gegeben hatte, falls Bund, Kanton und Gemeinde sich beteiligen würden. Davos war bereit, 6,5% an die Bausumme von Fr. 223'549.– zu leisten, sofern für den Ausbau vor allem Leute aus der Landschaft Davos beschäftigt würden. Dazu war allerdings eine Volksabstimmung notwendig, bei der zugleich die Erhöhung der Landschaftssteuer um ein Promille beschlossen wurde, weil der Rückgang des Steuerertrages von 1936 ein Defizit verursacht hatte.[251]

Trotz dieser umsichtigen Vorbereitung verschwand aufgrund der schlechten Finanzlage der Rhätischen Bahn auch dieses Projekt in der Schublade, während Davos Anfang April 1936 160 Arbeitslose zählte.[252]

Gemäss dem am 5. April 1936 vom Bündner Volk angenommenen Strassenfinanzierungsgesetz war vorgesehen, vier Hauptstrassenzüge mit Bundeshilfe auszubauen. Sofort setzte ein Kampf um die Anteile ein,

---

247 LAD. Protokoll des Kleinen Landrates Davos. 8. Januar 1935, fol. 290.
248 LAD. Protokoll des Kleinen Landrates Davos. 21. Januar 1937, fol. 559.
249 LAD. Protokoll des Kleinen Landrates Davos. 8. Juni 1938, fol. 508f.
250 LAD. Protokoll des Kleinen Landrates Davos. 26. Januar 1937, fol. 660.
251 LAD. Protokoll des Grossen Landrates Davos. 9. Juni 1937, fol. 133.
252 LAD. Protokoll des Kleinen Landrates Davos. 5. April 1938, fol. 436ff.

woran sich auch die Davoser beteiligten. Landammann Kaspar Laely wollte mit einer Interpellation im Grossen Rat erreichen,*«dass an allen in Betracht fallenden Strassenzügen mit der Arbeit gleichmässig begonnen werde»*.[253]

Die Davoser stellten sich einen umfassenden Ausbau der Flüelapassstrasse vor, für die Kantonsbehörden hingegen kam nur die Erneuerung des Belages zwischen Deutscher Heilstätte (Davos Wolfgang) und Dorfeingang nach Davos in Frage. Der Druck der Davoser Grossräte führte wenigstens zur beschleunigten Durchführung des kantonalen Projekts. Ein Teilstück von 1,4 km wurde Mitte Mai 1937 zur Konkurrenz ausgeschrieben, wobei die vorgesehenen Kosten von Fr. 80'000.– dem eidgenössischen Strassenbauprogramm belastet wurden.[254]

Dies war allerdings nur ein Trostpflaster. Die Auseinandersetzung um einen «gerechten» Anteil am Subventionskuchen, d.h. um den Flüelaausbau, ging weiter. Im Februar 1938 richtete Landammann Kaspar Laely wieder seine jährliche Anfrage an das kantonale Baudepartement, *«was mit Bezug auf Strassenbau für den Sommer 1938 in Davos vorgesehen ist. Dass wieder grössere Arbeiten zur Ausführung gelangen werden, muss die Behörde im Hinblick auf die drohende Arbeitslosigkeit, aber auch im Hinblick auf die sehr grossen Beiträge, die Davos an die Finanzierung des Strassenausbaues leistet, des bestimmtesten erwarten»*.[255] Es war nicht einfach schlechter Wille der Kantonsbehörden, wenn Davos nicht zu den gewünschten Mitteln kam. Da die Subventionsgelder des Bundes Ende 1937 bereits erschöpft waren, bevor den eidgenössischen Räten eine Vorlage für weitere Kredite vorgelegt wurde, konnte auf kantonaler Ebene keine grosszügige Bautätigkeit einsetzen. Trotzdem fühlten sich die Davoser übergangen. Dies führte zu solchen Spannungen, dass die kommunalen Behörden 1938 die Zahlungen der Beherbergungs- und Arbeitsbeschaffungsabgaben an den Kanton vorübergehend einstellten.

8. 2. Zuschüsse für Renovationen, Stallsanierungen

Auf dem Höhepunkt der Arbeitslosigkeit fanden sich sozialdemokratische und bürgerliche Parlamentarier Graubündens zu einer bisher ungewohnten gemeinsamen Initiative zusammen. Nachdem auf Bundesebene bereits die

---

253 Verhandlungen des Grossen Rates. 25. Mai 1936, S. 83.

254 LAD. Protokoll des Kleinen Landrates Davos. 12. Mai 1937, fol. 99.

255 LAD. Protokoll des Kleinen Landrates Davos. 8. Februar 1938, fol. 376; 15. Februar 1938, fol. 383.

Voraussetzungen dafür geschaffen worden waren, wurde auch in Chur nach Möglichkeiten gefragt, *«durch Zuschüsse aus kantonalen Mitteln für Renovationsarbeiten an Gebäuden die Bautätigkeit zu steigern und damit Handel und Gewerbe vor weiterer Zerrüttung zu schützen».*[256]

Grossrat Hegglin begründete sein Postulat, dass es sich darum handle, *«für das Gewerbe, soweit es beim Strassenbauprogramm nicht berücksichtigt werden könne, Arbeitsmöglichkeiten zu schaffen».*[257] Insbesondere wies er darauf hin, dass mit dieser Art von Arbeiten junge Leute, die sich in der Berufslehre befänden, ihren Beruf richtig erlernen könnten, was zur Zeit infolge Mangels an geeigneten Arbeiten nicht der Fall sei. Sein Vorschlag lautete, der Kanton solle circa 10% an die Kosten von Renovationsarbeiten öffentlicher oder privater Gebäude beisteuern, wenn die Gemeinden Leistungen in gleicher Höhe erbrächten. Unnötig zu sagen, dass die breite Unterstützung dieser Interpellation zu raschem Erfolg verhalf. Ein Monat nach Sessionsende lag das Reglement des Kleinen Rates vor.[258] Allerdings wurden die kantonalen Beiträge auf 5% beschränkt.

Bereits am 7. Juli 1936 beschloss der Kleine Landrat in Davos, dass die Gemeinde diese Art von Arbeitsbeschaffung ebenfalls mit 5% unterstützen werde. Er sah dafür einen Kredit von Fr. 5'000.– vor. Die Davoser Liegenschaftenbesitzer machten von dieser Möglichkeit regen Gebrauch. Nach einem Monat war der vorgesehene Kredit erschöpft, also ein Bauvolumen von Fr. 100'000.– ausgelöst worden.[259] Da der Kanton bereits Fr. 9'000.– für Davos bewilligt hatte, sah sich die Kommunalbehörde gezwungen, den Kredit zu verdoppeln. *«Angesichts der Tatsache, dass wir in Davos immer noch rund 50 Arbeitslose zählen und unser Gewerbe sich nach wie vor bitter über Arbeitsmangel beklagt, wäre es nicht zu verantworten, wenn um einiger tausend Franken willen, die Gelegenheit, die Bautätigkeit (...) anzuregen, verpasst würde.»* Bis Ende Oktober lagen 64 Gesuche mit einem Auftragsvolumen von Fr. 235'069.– vor.

Dass diese Form von Arbeitsbeschaffung für die Liegenschaftenbesitzer auch Härten haben konnte, zeigt der Umstand, dass die Behörde desweiteren gewillt war, Art. 31 der kommunalen Bauordnung durchzusetzen, um Arbeitsmöglichkeiten zu erhalten.[260] 67 Liegenschaften wurden ausfindig gemacht, die in irgendeiner Form beanstandet wurden. Den Be-

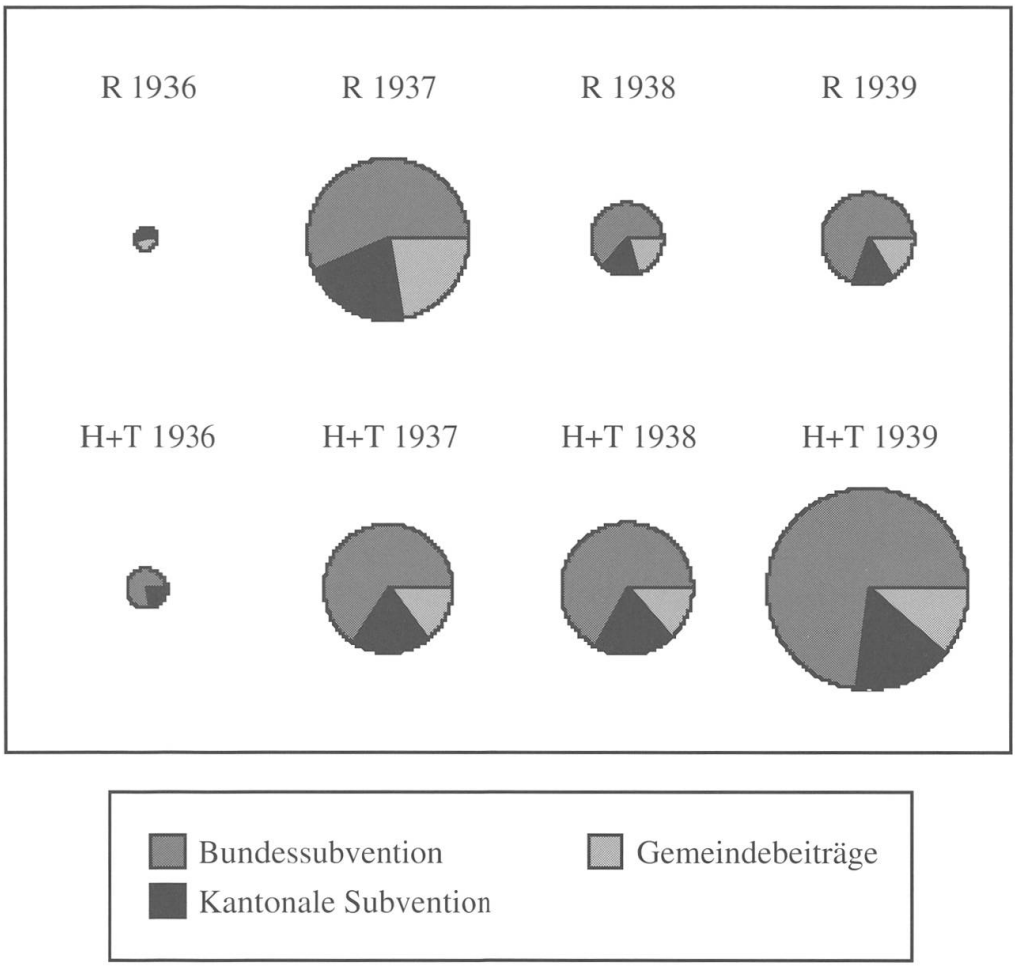
---

256 Verhandlungen des Grossen Rates. 26. Mai 1936, S. 89f.
257 Verhandlungen des Grossen Rates. 30. Mai 1936, S. 202ff.
258 Vgl. Amtsblatt des Kantons Graubünden Nr. 27, 3. Juli 1936, S. 693ff.
259 LAD. Protokoll des Kleinen Landrates Davos. 4. August 1936, fol. 463f.; 1. September 1936, fol. 495f.; 21. Oktober 1936, fol. 538.
260 LAD. Protokoll des Kleinen Landrates Davos. 11. August 1936, fol. 470.

sitzern wurde eine Mahnung zugestellt mit der Auflage, die Mängel zu beheben.

Diese Form von Arbeitsbeschaffung bewährte sich, jedenfalls stellte der Kleine Rat auch für das Jahr 1937 wieder Fr. 40'000.– für private Renovations- und Umbauarbeiten zur Verfügung, sofern sich die Gemeinden im gleichen Rahmen daran beteiligten. Er senkte aber den Beitrag

Graphik 31: Subventionen für Sanierungen (R) und Subventionen für private Hoch- und Tiefbauten (R+T).



von 5 auf 4%, weil neu auch der Bund Zuschüsse von 7–10% in Aussicht stellte.[261] Damit konnte ein Bauvolumen von 1 Mio. Fr. ausgelöst werden.

Von den Beiträgen wurde so rege Gebrauch gemacht, dass der Kantonsbaumeister im Amtsblatt vom 14. Mai 1937 die Sistierung der Staatsbeiträge bekanntgeben musste. Diese Mitteilung erregte *«in Kreisen des Handwerker- und Gewerbestandes und der Arbeitnehmerschaft grosse Besorgnis»* und führte umgehend zu einer Interpellation im Grossen Rat.[262]

Nach Behandlung von 563 von über 800 Gesuchen waren Fr. 144'000.– der auf Fr. 155'000.– begrenzten Bundesbeiträge verbraucht, und der Kantonsbeitrag belief sich bereits auf Fr. 75'000.–. Regierungsrat Lardelli musste die Interpellanten vertrösten, bis weitere Beiträge aus Bern abgerufen werden konnten.

1938 hatte sich der Mechanismus eingespielt. In den Jahren 1937/38 waren mit Hilfe der Unterstützungsaktion Bauvorhaben von 8,6 Mio. Fr. ausgelöst worden. Anfangs kamen Beiträge nur für Renovationen in Frage.[263] Dann begannen die Bundesbehörden, anfangs zögernd, vermehrt auch Neubauten zu unterstützen. Aus der Sanierungsaktion für alte Häuser war bis 1939 eine Bausubventionierung vor allem für landwirtschaftliche Nutzbauten geworden.

Die Aktion wurde bis 1945 erfolgreich fortgesetzt. Die Zahlen der Subventionsempfänger blieben auch während der Kriegszeit hoch, mit einer Ausnahme. 1940, im Jahr der Mutlosigkeit, sank das ausgelöste Bauvolumen auf gut 40% des Wertes von 1937.

Die vorstehende Graphik illustriert zugleich den Umfang der Beiträge bis Kriegsbeginn und die Gewichtsverschiebung von Renovations- zu Neubausubventionen. Mit über 4,4 Mio. Fr. erreichte sie zum Zeitpunkt der grössten Arbeitslosigkeit auch den höchsten Wert. Der private Bauherr konnte insgesamt auf Beiträge zwischen 8% und 11% hoffen. Sobald der Bund als Subvenient auftrat, setzten Gemeinden und Kanton ihre Beiträge herunter. So vermochten sie die Renovationstätigkeit und damit die Beschäftigungslage bis zu einem gewissen Grad zu steuern.

---

261 StAGR CB V 3/498. Protokoll des Kleinen Rates. 12. Januar 1937, Nr. 35.

262 Verhandlungen des Grossen Rates. 18. Mai 1937, S. 19; 28. Mai 1937, S. 207ff. – AS Bd. 52, 1936, S. 1040ff.: Bundesbeschluss über Krisenbekämpfung und Arbeitsbeschaffung vom 23. Dezember 1936. AS Bd. 53, 1937, S. 103ff.: Vollziehungsverordnung zum Bundesbeschluss über Krisenbekämpfung und Arbeitsbeschaffung vom 12. Februar 1937.

263 Verhandlungen des Grossen Rates. 28. November 1938, S. 79f.

8. 3. Der freiwillige Arbeitsdienst

Die Idee des freiwilligen Arbeitsdienstes lässt sich bis in die Zeit nach dem Ersten Weltkrieg zurückverfolgen. Sie kam in Kreisen des Internationalen Zivildienstes auf, wurde dann aber von den Behörden Deutschlands usurpiert. Der Arbeitsdienst sollte als Mittel zur Erhaltung der Wehrtüchtigkeit der deutschen Jugend dienen, nachdem die Siegermächte in den Versailler Verträgen die allgemeine Wehrpflicht aufgehoben hatten.[264] Unnötig zu sagen, dass sich die NSDAP bereits vor der Machtübernahme Hitlers für ein Obligatorium einsetzte.

Als erster eidgenössischer Parlamentarier wollte der Schaffhauser Erziehungsdirektor Waldvogel 1920 *«aus erzieherischen, sozialen und volkswirtschaftlichen und nationalen Gründen eine sechsmonatige Arbeitsdienstpflicht für die gesamtschweizerische Jugend einführen»*. Der Vorstoss blieb erfolglos, das Obligatorium scheint abgeschreckt zu haben.

Die internationale Zivildienstvereinigung, deren Schweizer Sektion die allgemeine Wehrpflicht abschaffen wollte, führte in der Schweiz seit 1920 freiwillige Arbeitslager durch.[265] 1925 rief der Dichter Heinrich Federer die Schweizerjugend auf, mitzuhelfen, *«die grosse, ernste, gewaltig ins vaterländische Gewissen redende, unsterbliche Ruine Misox vor dem gänzlichen Verfall zu retten»*.[266] Dies war der Ausgangspunkt für die Entwicklung des studentischen Arbeitsdienstes, der in den nächsten Jahren junge Menschen für freiwillige Arbeitseinsätze zugunsten *«unterentwickelter»* oder durch Katastrophen in Mitleidenschaft gezogener Regionen vermittelte. [267]

Mit dem Fortschreiten der Wirtschaftskrise nahmen Jugendfürsorgestellen, Jugendverbände und politische Vereinigungen die Idee zeitlich begrenzter Arbeitseinsätze auf. Der Arbeitsdienst wurde neu als pädagogische Hilfsmassnahme verstanden. Deutlich wird dies etwa im pathetischen Bekenntnis eines deutschen Volkswirtschaftlers: *«Nicht das Ausmass, in dem der freiwillige Arbeitsdienst zur Beseitigung der Arbeits-*

---

264 EGLI, GUSTAV. Der freiwillige Arbeitsdienst in der Schweiz, S. 36. Zur geschichtlichen Entwicklung vgl. S. 43ff.

265 U. a. 1929 in Feldis (Alpweidensanierung) und 1932 in Safien-Platz (Aufräumarbeiten nach Niedergang einer Rüfe).

266 Zitate aus: ZAUGG, OTTO. Fünfundzwanzig Jahre Schweizerische Zentralstelle für freiwilligen Arbeitsdienst. Basel 1958, S. 3ff.

267 Restaurierung der Burgruine Misox (1925/26), Säuberung von Wiesen in Vicosoprano (1928), Erstellung von Wegen in Casaccia (1928), Reams (1930), Alp Stätz (1930), Lü (1933).

losigkeit beiträgt, nicht die geschaffenen wirtschaftlichen Werte sind das Entscheidende, sondern der moralische Halt, den die Teilnehmer am Dienste wiederfinden, der erneute Glaube an einen tiefern Sinn und Zweck der Arbeit und des Lebens.»[268]

Eine Koordination der verschiedenen Anstrengungen erwies sich als notwendig. Politische Vorstösse im Kanton Zürich und auf eidgenössischer Ebene führten zur bereits zitierten Botschaft des Bundesrates über neue Vorschriften betreffend Krisenhilfe.[269] Parallel dazu wurde *«am 22. März 1933 in der ETH von 24 kantonalen und kommunalen Ämtern, von Arbeitgeber- und Arbeitnehmerorganisationen, von gemeinnützigen und wissenschaftlichen Vereinen und von den wichtigsten Jugendverbänden (...) die Zentralstelle für freiwilligen Arbeitsdienst gegründet».*

Um dieser Bewegung vermehrt Auftrieb zu verleihen, *«speziell die jungen Arbeitslosen den zersetzenden Folgen lang andauernder Untätigkeit zu entziehen»*, beschloss der Bundesrat am 29. August 1933, das BIGA zu ermächtigen, an Unternehmungen des freiwilligen Arbeitsdienstes Bundesbeiträge auszurichten.[270] Der Zweck des freiwilligen Arbeitsdienstes wurde wie folgt umschrieben: *«Er will jugendlichen Arbeitslosen Gelegenheit bieten, ohne eigentlichen Lohn an einer der Allgemeinheit oder der wirtschaftlichen Förderung notleidender Volksgenossen dienenden Aufgabe sich zu beteiligen.»* Diese durften den freien Arbeitsmarkt nicht beeinträchtigen, sie sollten *«zusätzlicher Art, gemeinnützig und volkswirtschaftlich zweckmässig sein».* (Meliorationen, Drainagen, Behebung von Lawinen- und Wasserschäden, Reuten und Verbessern von Alpen, Bau von Forst- und Alpwegen, landwirtschaftliche Arbeiten usw.)

Es war vorgesehen, für Kost, Unterbringung, Versicherung, Reisekosten und ein Taschengeld von maximal Fr. 6.– wöchentlich Bundesleistungen von maximal 40% zu erbringen, sofern die Kantone und Gemeinden, welche die Arbeit organisierten, zusammen ebensoviel leisteten. Die

---

268 NORDEN, WALTER, zitiert in: EGLI, GUSTAV. Der freiwillige Arbeitsdienst in der Schweiz, S. 29.

269 Bundesbeschluss über die Krisenhilfe an Arbeitslose. 13. April 1933. BBl 1933, Bd 1, S. 303. Art. 19: Der Bundesrat wird ermächtigt, an Arbeitslager und ähnliche Unternehmungen, welche dazu dienen, jüngere Arbeitslose zu regelmässiger Tätigkeit anzuhalten, Bundesbeiträge auszurichten. (...) Die zu beschäftigenden Arbeitslosen sollen das zweiundzwanzigste Altersjahr in der Regel nicht überschritten haben; sie müssen sich gebührend um Arbeit bemüht haben und dem öffentlichen Arbeitsnachweis zur Verfügung stehen.

270 StAGR IX 1 f 4. Kreisschreiben des Bundesamtes für Industrie, Gewerbe und Arbeit an die für die Subventionierung von Notstandsarbeiten bezw. von Unternehmungen des freiwilligen Arbeitsdienstes zuständigen kantonalen Departemente.

restlichen 20% sollten von jenen Kantonen und Gemeinden aufgebracht werden, die von der Arbeit profitierten.

Die Arbeit der Zentralstelle scheint im allgemeinen nicht den erhofften Widerhall gefunden zu haben, wie aus einem erneuten Schreiben des Volkswirtschaftsdepartementes hervorgeht.[271] Immerhin konnten im Jahr 1933 gesamtschweizerisch 40 Arbeitsdiensteinsätze durchgeführt werden, welche 1'200–1'400 Personen für zwei bis vier Monate beschäftigten. Einige Kantone wollten keine Werke unterstützen, wenn sie nicht auf ihrem eigenen Gebiet durchgeführt wurden, selbst wenn es sich um eigene Arbeitslose handelte.

Das Eidgenössische Volkswirtschaftsdepartement bat die Kantonsregierungen, die Organe des Bau-, Landwirtschafts- und Forstwesens mit der Ausarbeitung von Projekten zu beauftragen und die Arbeitsämter mit der Organisation solcher Lager zu betrauen. Grund dafür war die gravierende Zunahme der Jugendarbeitslosigkeit im Frühjahr 1933: *«Beendigung der Schulpflicht und der Berufslehre haben auf Ostern neue Scharen junger Leute dem Wirtschaftsleben zur Verfügung gestellt, das diese nicht alle aufzunehmen in der Lage ist.»*

In den eidgenössischen Räten gab es Bestrebungen zur Schaffung eines obligatorischen Arbeitsdienstes, eine Idee, welche den Beifall des Militärdepartements fand. Dieses wollte dauernd 5'000–10'000 Mann beschäftigen und sah dafür den Bau und den Betrieb entsprechender Arbeitslager vor. In Gegensatz dazu stellte sich die Zentralstelle für freiwilligen Arbeitsdienst. Dort stiess man sich daran, *«dass Volksangehörige, die bereits durch ihre Arbeitslosigkeit von einem widrigen Geschick betroffen* (seien), *im nicht freiwillig gewählten Arbeitsdienst einer weitern ausserordentlichen Behandlung ausgesetzt»* würden.[272] Auch aus dem Vernehmlassungsverfahren bei den Kantonen ging hervor, dass ein Obligatorium keine Mehrheit fände.

Die Beschäftigungslage der Jugendlichen war auch Thema im Bündner Parlament. Der christlichsoziale Grossrat Albert Wilhelm stellte dem Kleinen Rat die Frage, was er vorzukehren gedenke, um der Arbeitslosigkeit *«wirksam zu begegnen, insbesondere die Jugendlichen vor der*

---

271 StAGR IX 1 f 4. Schreiben des Eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartements an die Kantonsregierungen vom 19. April 1934.

272 Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung über Arbeitsbeschaffung und andere Krisenmassnahmen. BBl Nr. 42, 17. Oktober 1934.

demoralisierenden Beschäftigungslosigkeit durch eventuelle Arbeitsdienstlager zu schützen».[273]

Der sozialdemokratische Grossrat Chr. Cavelty vertrat ein Jahr später in einer Motion zur Arbeitsbeschaffung für Jugendliche einen etwas abweichenden Standpunkt und meinte betreffend Arbeitslager, *«diese Arbeitsgelegenheit sei insofern unzulänglich, weil viele Familien auf den Verdienst ihrer Kinder angewiesen seien».*[274] Er schlug deshalb vor, der Kanton könne *«durch Ersetzung von Bureaufräulein durch männliche Arbeitslose mit dem guten Beispiel der Arbeitsbeschaffung vorausgehen».* Es ist mir unbekannt, ob die erwähnten «Bureaufräulein» nicht auch Unterstützungspflichten hatten, wies der Redner doch kurz vorher darauf hin, wie schwierig es sei, ausgebildeten *«Söhnen und Töchtern»* Arbeit und Verdienst zu beschaffen.

Die Regierung versuchte über das Forstdepartement die Idee des Arbeitsdienstes populär zu machen. Das Kantonsforstinspektorat forderte die Kreisforstämter auf, geeignete Objekte zu bezeichnen, an welchen durch Arbeitslager allenfalls Erdarbeiten durchgeführt werden konnten. Felssprengungen, Maurerarbeiten und eigentliche Forstarbeiten sollten jedoch ausgeschlossen bleiben.[275]

Seitens des Eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartements wurde ab Frühjahr 1936 Druck aufgesetzt. So waren die Kantone zwar ermächtigt worden, Leistungen von Arbeitslosenversicherungen auch mit eidgenössischer Subvention auszurichten, wenn die in Frage kommenden Bezüger nicht eine Mindestzahl von 150 Arbeitstagen ausweisen konnten. Diese Regelung durfte nicht automatisch auf Jugendliche angewandt werden. Es hiess, *«dass jugendliche Arbeitslose, die ohne triftige Gründe den Eintritt in ein Arbeitslager verweigern oder ein solches grundlos verlassen, aus der Arbeitslosenversicherung nur entschädigt werden dürfen, wenn sie das gesetzliche Erfordernis von 150 Tagen aufweisen».*[276]

Der erwähnte Rückgang der Jugendarbeitslosigkeit im Jahr 1937 führte gesamtschweizerisch auch zu einem Rückgang der Teilnehmerzahlen. Gleichzeitig wurde die Diskussion verzögert, ob im Interesse der morali-

---

273 Verhandlungen des Grossen Rates. 24. Mai 1934, S. 40. Antwort der Regierung: 2. Juni 1934, S. 168.

274 Verhandlungen des Grossen Rates. 1. Juni 1935, S. 183.

275 StAGR IX 1 f 4. Zirkular No. 23 des Kantonsforstinspektorates an die kantonalen Kreisforstämter. 19. Juli 1935. Vgl. unten 11.1. Text Nr. 5.

276 StAGR X 25 a. Schreiben des Eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartements an die kantonalen Regierungen. 31. März 1936.

schen Gesundheit des Volkes ein obligatorischer Arbeitsdienst einzuführen sei.[277]

Leider konnte die Bedeutung der in Graubünden durchgeführten Lager nur unvollständig erfasst werden. Bis Ende 1936 waren auf Bündner Kantonsgebiet insgesamt 23 durchgeführt worden, elf davon für jugendliche Arbeitslose. Nur Zürich (77) und Bern (48) weisen noch höhere Zahlen auf.[278] Im Durchschnitt arbeiteten in den Lagern jeweils 37 Jugendliche, also 444 innerhalb von vier Jahren. Über die Anzahl der in Graubünden wohnhaften Teilnehmer ist damit aber nichts ausgesagt. Die überwiegende Mehrzahl dürfte aus den Industriekantonen angereist sein.

Anders lagen die Verhältnisse bei den zwölf Lagern für ältere Arbeitslose. Mit dieser Zahl stand Graubünden einsam an der Spitze. Es scheint, als ob vor allem ausgesteuerte ältere Arbeitslose diese Alternative ergriffen haben, um anschliessend wieder Versicherungsleistungen zu erhalten. Man darf sich aber auch ihre Zahl nicht allzu gross vorstellen. Der Bericht geht von 700 Personen aus, sodass sich ein Durchschnitt pro Lager von knapp 23 Personen ergibt. Demnach wären 1935 und 1936 ungefähr 276 ältere Leute beschäftigt worden. Deren Einsatz dauerte durchschnittlich 50–60 Tage. Konkrete Beispiele in Graubünden sind etwa die Mithilfe beim Bau der Jugendherberge Lenzerheide, Erd- und Aushubarbeiten in Ilanz und Chur, land- und forstwirtschaftliche Hilfe in Jenins, Litzirüti, Waltensburg und Says, der Bau von Flurstrassen in Selma, Wergenstein, Trimmis und Madulain, der Ausbau der Ruine Ehrenfels zur Jugendherberge, Ausgrabungs- und Sicherungsmassnahmen an der Burgruine Belmont in der Gemeinde Flims.[279] Auftraggeber waren Gemeinden, Private oder gemeinnützige Institutionen wie der «Landeskirchliche Verein Arbeitshilfe» oder die Genossenschaft für Jugendherbergen.

---

277 Vgl. SBA 7800/6 Schachteln 1, 3, 6. Eidgenössische Zentralstelle für Arbeitsbeschaffung an den Vorsteher des Eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartements. 21. April 1938.

278 Der freiwillige Arbeitsdienst 1933-1936. IV. Jahresbericht für das Jahr 1936. Schweizerische Zentralstelle für freiwilligen Arbeitsdienst, ETH Zürich, 1937, S. 12.

279 Vgl. EGLI, GUSTAV. Der freiwillige Arbeitsdienst in der Schweiz, S.103f.; StAGR X 25; Berichte des Kleinen Rates an den Grossen Rat 1935-1938; SBA 7170 (A) Schachtel 3.

8. 4. Umschulung und Weiterbildung

Zunehmende Arbeitslosenzahlen bei gleichzeitigem Mangel an qualifizierten Fachleuten und Arbeitskräften in weniger attraktiven Branchen führten zu Versuchen, dieses Ungleichgewicht zu verringern.

Der bereits zitierte Bundesbeschluss zur Krisenhilfe ermächtigte den Bundesrat, den Kantonen für die Umschulung und Weiterbildung von Arbeitslosen Beiträge auszurichten.[280] Ein Kreisschreiben des Eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartements beschrieb die möglichen Nutzniesser folgendermassen:

1. Jüngere Leute, die bereit waren, in einen Beruf zu wechseln, in dem Mangel an einheimischen Arbeitskräften bestand.

2. Gelernte Arbeitnehmer, welche sich weiterbilden wollten, *«um durch Hebung ihrer beruflichen Fähigkeiten die Verwendungsmöglichkeit in der betreffenden Branche zu erhöhen und die Voraussetzungen für eine weitere Qualitätsverbesserung der hergestellten Produkte zu schaffen».*

3. Absolventinnen von hauswirtschaftlichen Kursen, auch wenn diese nicht in *«einen fremden Haushalt in Dienst»* traten.

Weder in Davos noch auf kantonaler Ebene wurde in den ersten Krisenjahren diese Form der Arbeitslosenunterstützung diskutiert oder in die Wege geleitet. Man scheint erst 1935 davon Gebrauch gemacht zu haben. Damals wurden Anlernkurse für Maurer, Sprachkurse für Hotelpersonal, Weiterbildungsmöglichkeiten für arbeitslose Ingenieure usw. angeboten.[281] In der Folge tauchen in den Landesberichten und in den Verhandlungen des Grossen Rates regelmässig Bemerkungen zu Umschulungskursen auf. Für Köchinnen, Kaffeeköchinnen, Hauswirtschaftsangestellte und Maurer wurden laufend Möglichkeiten angeboten.

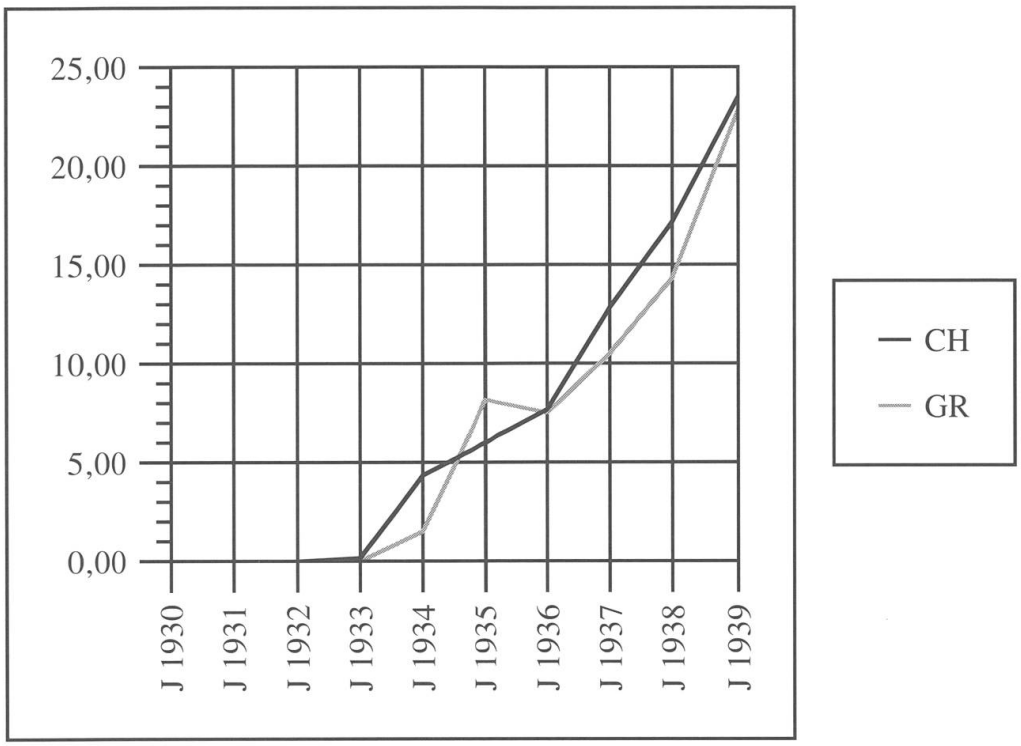
Leider lassen sich keine quantitativen Angaben erbringen. Solche Kurse wurden regional organisiert, eine zentrale Kontrolle scheint nicht existiert zu haben, Unterlagen waren keine auffindbar. Immerhin zeigt die Graphik der ausbezahlten Beiträge, dass die jährliche Teilnehmerzahl in Graubünden mit den durchschnittlichen Werten der Gesamtschweiz korrespondiert.

---

280 Bundesbeschluss über Krisenhilfe für Arbeitslose. 23. Dezember 1931.

281 Verhandlungen des Grossen Rates. Beantwortung der Motion Cavelty betreffend Arbeitsbeschaffung für Jugendliche. 1. Juni 1935, S. 184. Vgl. ebenda. 24. Mai 1938, S. 114.

Graphik 32: Bundessubventionen für Umschulungskurse
(Aufgewendeter Betrag in Fr. je Arbeitslosen).



Es fällt auf, dass die Aufwendungen für Graubünden ein Jahr später einsetzten als in der übrigen Schweiz. Mit dem gesamtschweizerischen Höhepunkt der Arbeitslosigkeit stiegen ab 1936 die Zahlungen stark an. Indirekter Beweis für vermehrtes Interesse bei den Arbeitslosen und/oder bei den Arbeitgebern? Der Erfolg wurde von Regierungsrat Lardelli im Winter 1936 folgendermassen beurteilt: Der Umschulung auf sogenannte Mangelberufe sei volle Aufmerksamkeit geschenkt worden. Kurse für Köchinnen, Maurer-, Anlern- und Fortbildungskurse seien erfolgreich gewesen, die Umschulung kaufmännischer Angestellter auf das Gastgewerbe und hauswirtschaftliche Kurse hätten sich dagegen als Fehlschlag erwiesen.[282]

282 Verhandlungen des Grossen Rates. 28. November 1938, S. 82.

8. 5. Zusammenfassung

Notstandsarbeiten als Mittel der Arbeitsbeschaffung waren von Anfang an umstritten. Erfahrungen aus der Zeit nach dem Ersten Weltkrieg und volkswirtschaftliche Argumente sprachen gegen deren Einführung. Sie galten als teure Form der Arbeitslosenunterstützung. Ihre psychologische und soziale Bedeutung für die Betroffenen und die Gesellschaft wurde zwar auf allen Stufen immer wieder erwähnt, aber auf Bundesebene – da nicht messbar – heruntergespielt. Nicht zuletzt war eine sachliche Diskussion kaum möglich, weil sie direkt die politische Auseinandersetzung prägte.

Anerkannt lediglich als Möglichkeit der Überbrückung bis (wieder) andere Unterstützungsmöglichkeiten (Arbeitslosengelder) Platz greifen konnten, blieb die Mittelzuteilung bis Ende 1936 völlig unzureichend.

Notstandsarbeiten übten auch Steuerungsfunktion auf den Arbeitsmarkt aus. Subventionen nur für ausserberuflich, vor allem im Tiefbau beschäftigte Personen sollten die berufliche und geografische Mobilität fördern. Mit der Verweigerung von Unterstützungsgeldern in der Sommersaison versuchten die Bundesbehörden die Umleitung von Arbeitskräften in die Landwirtschaft und in den Tourismus zu erleichtern.

Auf diese Weise konnten die spezifischen Probleme Graubündens nicht gelöst werden. Zwar ist hin und wieder Verständnis feststellbar, wenn es um die Einstufung von Landwirten ging, die auf Nebenerwerb angewiesen waren. Die Finanzlage des Kantons und die politische Zusammensetzung der Legislativen verhinderten einen Erfolg der Linken, die das Fünffache des von der Regierung vorgesehenen Betrags für Notstandsarbeiten ausgeben wollten. Die Exekutive sah die Verantwortung für die Arbeitsbeschaffung in erster Linie bei den Gemeinden.

Erst die Jahreswende 1936/37 brachte ein Umdenken. Der Höhepunkt der Arbeitslosigkeit in der Schweiz und die daraus resultierenden politischen Auseinandersetzungen führten zu entschlossenem Handeln. Nicht zuletzt schärfte der Blick auf unsere nördlichen und südlichen Nachbarländer den Sinn dafür, dass Notstandsarbeiten nicht nur volkswirtschaftlich beurteilt werden konnten, sondern auch als Mittel zur Sicherung innenpolitischer Stabilität Sinn machten. Davon profitierten Bündner Unternehmer und Arbeitnehmer.

Aus drei Gründen konnte Davos die Situation nutzen und eine Reihe von Bauvorhaben mit Notstandshilfe ausführen. Einmal bestand eine Interessenkonvergenz zwischen Gewerkschaften und Handwerkern/Gewerbetreibenden. Zudem war Davos in der glücklichen Situation, in den ersten

Krisenjahren einen initiativen Landammann und in beiden politischen Lagern (wenigstens in diesem Bereich) kooperationsbereite und realitätsbezogene Leute stellen zu können. Schliesslich präsentierten die Behörden dem Stimmbürger Projekte, deren Verwirklichung sinnvoll schien, denen trotz Rezession regelmässig an der Urne zugestimmt wurde (Bachverbauungen, Ausbau von Spazier- und Wanderwegen, Renovations- und Erweiterungsarbeiten an öffentlichen Gebäuden).

Sobald Bund und/oder Kanton über Notstandsbeiträge hinaus an Planung, Verwirklichung und Finanzierung von Projekten beteiligt waren, konnten sich die Davoser Behörden nie nach Wunsch durchsetzen. Man fühlte sich deshalb gegenüber der Hauptstadt und anderen – von der Arbeitslosigkeit weniger belasteten – Regionen benachteiligt.

Für die Bewältigung der Arbeitslosigkeit war der freiwillige Arbeitsdienst eher von untergeordneter Bedeutung. Für ältere Arbeitslose konnte er jedoch sehr wichtig werden. Versicherte entgingen mit einer zeitweisen Lagerteilnahme dem Schicksal der Ausgesteuerten, weil dies als Arbeit angerechnet wurde.

Jugendarbeitslosigkeit wurde zwar als Problem diagnostiziert, punktuelle Massnahmen scheinen aber genügt zu haben. Hotellerie und Landwirtschaft nahmen junge Leute als Saisonhilfskräfte auf, tüchtige Berufsleute fanden auch im Unterland Möglichkeiten.

Schwierig einzuschätzen ist die personell und zeitlich umfangreiche Tätigkeit der Arbeitslosen aus dem Unterland. Sie mag für einzelne Gemeinden und Private von wirtschaftlicher Bedeutung gewesen sein. Für Graubünden als Ganzes war es zugleich so etwas wie «Langzeitwerbung». Hunderte junger Menschen aus den Städten erlebten die Probleme der Bergregion hautnah und reisten mit dem Gefühl nach Hause, eine positive Leistung vollbracht zu haben.

Für die Umschulung von Arbeitslosen wurden in Graubünden ähnlich grosse Aufwendungen wie in der Gesamtschweiz getätigt. Sie brachten jedoch nur auf unterster sozialer Stufe Erfolg. Wo – wie bei den Kaufleuten – eine Umschulung als sozialer Abstieg interpretiert wurde, endeten die Bemühungen mit einem Fehlschlag.

Da während der Dauer der Notstandsaktion die Arbeitslosigkeit nicht zurückging, ist eine Beurteilung des direkten arbeitspolitischen Nutzens dieser Massnahmen schwierig. Einerseits gehen schon zeitgenössische Untersuchungen davon aus, dass *«auf Grund der Statistik der Notstandsarbeiter sowie der vorher angestellten Überlegungen über Finanzierung der Notstandsarbeiten»*, mit dieser Politik *«ein weiteres Anschwellen der*

Arbeitslosigkeit wirksam verhindert» wurde.[283] Anderseits haben auch Unternehmer und langfristig die Öffentlichkeit von dieser Form der Arbeitsbeschaffung profitiert. Immerhin konnten volkswirtschaftlich sinnvolle Projekte in Gang gesetzt werden, die sonst wohl noch über Jahre ein Schubladendasein gefristet hätten. Und schliesslich das Wichtigste: der sozial- und staatspolitische Nutzen. Welche Auswirkungen Arbeit auf das Selbstwertgefühl einzelner, welche Bedeutung dieses für die soziale Stabilität der Gesellschaft hatte, lässt sich in diesem Rahmen nicht darstellen. Darüber müsste auch heute gründlicher nachgedacht werden.

9. Zur wirtschaftlichen Situation der Arbeitnehmer

Die grosse Zeit der Arbeitsniederlegungen war nach der Niederlage der Linken im Landesstreik von 1918 vorbei.[284] Trotz Verschärfung der Wirtschaftskrise gelangten zwischen 1929 und 1939 in Graubünden lediglich sechs Kollektivstreitigkeiten vor die Schlichtungsstelle.[285] Drei davon betrafen Davos, zwei Chur und eine Arosa. Dabei handelte es sich nur in einem Fall um einen Streik. Arbeitslöhne und allfällige Wegzulagen waren zumeist der Gegenstand der Auseinandersetzungen.

Bedeutet dies, dass nicht arbeitslose Unselbständigerwerbende von der Wirtschaftskrise wenig betroffen waren? Eine Gegenüberstellung ausgewählter Konsumentenpreise und Lohnbewegungen soll einige allgemeine Anhaltspunkte geben.[286] Ein Vergleich der Steuerleistungen Unselbständigerwerbender in Davos wird denselben Sachverhalt aus einer anderen Optik beleuchten.

Ein vollständiger Überblick über die damalige Lohnsituation wird nicht angestrebt. Insbesondere die grosse Zahl der schlecht entlöhnten Saisonarbeitskräfte wurde nicht erfasst. Zum Hotelpersonal im Engadin liefert Marianne Fischbacher aufschlussreiche Angaben. Sie dürften allgemein für Graubünden gelten.[287]

---

283 PECHOTA, WOLFGANG. Das Problem der Arbeitsbeschaffung, S. 92f.

284 Dazu zusammenfassend: JOST, HANS-ULRICH, Bedrohung und Enge (1914-1945), in: Geschichte der Schweiz – und der Schweizer. Bd. 3, S. 117.

285 Vgl. StAGR X 24 c. Kollektivanstände (Streike).

286 Vgl. allgemein zur Konjunkturentwicklung in der Zwischenkriegszeit: KELLENBERGER, EDUARD. Teuerung und Löhne, S. 490ff.

287 FISCHBACHER, MARIANNE. So ging man eben ins Hotel ..., S. 132ff.